



# ASMEL

## **RASSEGNA STAMPA**



## **DEL 18 OTTOBRE 2010**

Versione delle 9.30. L'aggiornamento sarà disponibile alle ore 11. Selezionare nuovamente il collegamento ricevuto nella mail

**INDICE RASSEGNA STAMPA****LE AUTONOMIE.IT**

TUTTE LE NOVITÀ DELLA LEGGE 122/2010 SULLA GESTIONE DEL PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI ... 5

**NEWS ENTI LOCALI**

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

DUBBI SU EFFETTIVA CONVENIENZA IPOTESI SPA ..... 7

CONFEDILIZIA, PRESSIONE TRIBUTI COMUNALI RESTI INVARIATA ..... 8

DOCUMENTO ENTI LOCALI FIRENZE, ALLENTARE PATTO STABILITÀ ..... 9

PROTOCOLLO MICROCREDITO-UPI PER LOTTA A POVERTÀ ..... 10

I CONSIGLI REGIONALE DI UMBRIA E PAESI BASCHI INSIEME PER LO SVILUPPO DELL'E-DEMOCRACY ..... 11

222MILA EURO PER OPEN SOURCE IN ENTI LOCALI ..... 12

**IL SOLE 24 ORE**

MANCA ANCORA IL RIMEDIO AGLI SQUILIBRI ..... 13

NAPOLI «REGINA» DEI TAGLI ..... 14

*In provincia sacrifici per 20 milioni, a Milano per 600mila euro - LE IPOTESI - Il governo prova a rispalmare i sacrifici collegandoli agli «obiettivi» del patto Una riduzione lineare risparmierebbe il Nord*

INCOGNITA CONTI NELLE PROVINCE DEL SUD ..... 16

*In molti territori il gettito dell'auto non basta a compensare l'addio ai trasferimenti ..... 16*

STOP ALL'ATTIVITÀ SOLO NEI CASI GRAVI ..... 18

*Per la sospensione è necessaria l'assenza della «riconoscibilità» di fatto del rapporto - LE CONSEGUENZE - Si allenta l'interpretazione restrittiva della normativa Minori automatismi: per le aziende aumentano le opportunità di difesa*

IL RISCHIO SICUREZZA AUTORIZZA I FUNZIONARI DELLE ASL ..... 20

CONTROLLI PIÙ MIRATI SUL SOMMERSO ..... 21

*Nel 2009 meno verifiche e meno aziende irregolari, ma crescono le somme recuperate - OBIETTIVO - Tra le priorità del ministero quella di un maggior coordinamento degli enti che effettuano gli accessi in imprese e cantieri*

ARIA PULITA IN CITTÀ: CAMBIANO LIMITI, DIVIETI E MAPPATURE ..... 23

*Regioni in prima linea con il Dlgs 155/2010 Misurate anche le polveri «sottilissime»*

OBIETTIVI DA CENTRARE A SPESA INVARIATA ..... 25

*IL RISCHIO - È importante che la zonizzazione non si traduca in ritardi sui tempi e in differenze territoriali*

DATI SEMPRE PUBBLICATI SU GIORNALI, WEB E CARTELLI ..... 26

IN ITALIA CAMERE TRA LE PIÙ AFFOLLATE DEL MONDO ..... 27

*Dall'Api fondata da Rutelli a inizio anno al Fli di Fini i partiti stanno aumentando - ANDAMENTO ALTALENANTE - Nel 2006 le assemblee avevano fatto registrare un numero di formazioni tra i più alti dell'ultimo ventennio*

LA NASCITA DI SIGLE NON CONOSCE SOSTA ..... 28

OTTO PERMESSI PER APRIRE I CANTIERI ..... 29

*La semplificazione ha moltiplicato i titoli edilizi e gli adempimenti dei privati - COMPETENZA CONCORRENTE - Il legislatore nazionale punta a superare le difformità locali ma resta l'articolo 117 della Costituzione*

LAVORI LEGGERI: ITER ACCELERATO SUL PAESAGGIO ..... 31

LA COMUNICAZIONE SI CONFRONTA CON I PALETTI LOCALI ..... 32

*IL PRINCIPIO - La manutenzione straordinaria senza Dia è stata applicata subito negli enti che erano privi di una legislazione specifica*

CON LA SCIA SOLTANTO 60 GIORNI PER BLOCCARE LE IRREGOLARITÀ..... 33

LA MALATTIA ALLUNGA LA FORMAZIONE..... 34

*Il recupero non trasforma l'apprendistato in tempo indeterminato - LE CARATTERISTICHE - Ai fini del completamento non vanno considerati i normali periodi di inattività come le ferie annuali*

DAL COLLOCAMENTO SCELTA AFFIDATA AL TEST..... 35

*ASSUMERE DALLE LISTE - Non è possibile il confronto tra i candidati L'amministrazione deve richiedere lavoratori pari al doppio dei posti*

REBUS SUL TURNOVER DEI MINI-ENTI..... 36

*Corti dei conti regionali divise sull'applicazione del vincolo al 20 per cento*

GIRANDOLA DI PARAMETRI SUI COSTI DEI DIPENDENTI..... 38

*LA PERCENTUALE - È il valore principale che costituisce la soglia per permettere alle amministrazioni di assumere nel futuro*

IL TAGLIO AI TRASFERIMENTI ABBASSA IL TETTO AGLI STIPENDI..... 39

*EFFETTI A CASCATA - Il rispetto dei nuovi obiettivi di stabilità determina anche una limatura dei costi di riferimento che consiglia di rivedere la quota*

NIENTE COMPENSI DALLE ASSOCIAZIONI..... 40

COME CAMBIA LO SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE..... 41

ACCERTAMENTI ICI VALIDI SOLO SE SI ALLEGANO I VALORI..... 42

*Applicazione ultra-rigorosa dello statuto del contribuente*

CONTRIBUTO IFEL DOVUTO DA TUTTI..... 43

IL GRUPPO PUÒ CAMBIARE DOPO AVER VINTO L'APPALTO..... 44

ORDINANZE DEI SINDACI A RISCHIO ILLEGITTIMITÀ..... 45

### **IL SOLE 24 ORE RAPPORTI**

GRANDI CITTÀ UN PO' PIÙ GRIGIE..... 46

*Milano e Roma perdono 17 e 13 posizioni - Belluno riconquista il primato*

DAI PARCHI ALLE RINNOVABILI BUONE PRATICHE IN VETRINA..... 48

CENTOTRÉ CAPOLUOGHI SOTTO LALENTE VERDE..... 49

*Focus su 25 indicatori divisi in tre macroclassi*

### **ITALIA OGGI**

CASE FANTASMA ALL'ULTIMA CHANCE..... 50

*C'è tempo fino al 31 dicembre 2010 per l'autodenuncia*

GUERRA ALL'EVASIONE IN QUATTRO MOSSE..... 51

NIENTE PARCHEGGIO SENZA VIA LIBERA PREVENTIVO..... 52

### **LA REPUBBLICA**

RIFIUTI IN CAMPANIA, TORNA LA RIVOLTA..... 53

*Camion bloccati a Terzigno e immondizia nelle strade. È scontro con la Regione*

### **CORRIERE ECONOMIA**

EOLICO, AFFARI SPINTI DAL VENTO E IL SUD FA DA TRAINO AL SETTORE..... 54

*Gli investimenti finanziari realizzati hanno raggiunto i 2,5 miliardi di euro - Resta il nodo della burocrazia: per l'autorizzazione servono anche 10 anni*

SOLARE, TUTTI SOTTO IL PANNELLO..... 55

*Con il varo del nuovo Conto energia sono ritornati gli investimenti nel fotovoltaico - Entro fine anno la produzione di corrente potrebbe arrivare all'1% della domanda*

**LA STAMPA**

ECCO PERCHÉ LE TASSE NON CALERANNO ..... 56

**LE AUTONOMIE.IT****SEMINARIO**

# Tutte le novità della legge 122/2010 sulla gestione del personale negli enti locali

Il 30 luglio scorso il D.L. n. 78/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", è stato convertito nella legge 122 del 2010. La legge 122 del 2010 ha imposto vincoli assai stringenti alle assunzioni, prevede il rafforzamento delle disposizioni che dettano limiti alla spesa per il personale, il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010/2012, il tetto al 3,2% per gli aumenti derivanti dal rinnovo del contratto del biennio economico 2008/2009 e modifica radicalmente le regole che presiedono alla valutazione del personale, alla contrattazione, alla valorizzazione della meritocrazia, alle attribuzioni dei dirigenti, alla responsabilità e alle sanzioni disciplinari. L'obiettivo del corso è quello di approfondire le numerose disposizioni innovative in materia di organizzazione e gestione del personale, corredate da un apparato sanzionatorio particolarmente severo in termini di responsabilità disciplinari ed erariali. Il provvedimento è indubbiamente complesso: da un lato, per la sua articolazione disorganica ed il frequente rinvio ad altre norme; dall'altro, per la pesante ricaduta sulle attività delle Amministrazioni. Il master, promosso dal Consorzio Multiregionale Asmez, è coordinato dal Dott. Gianluca BERTAGNA, responsabile servizi Finanziari e Risorse Umane di Enti locali, Dirigente Ufficio Studi Ancitel ed esperto "Il Sole 24 Ore" presso la sede Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, nel periodo OTTOBRE – NOVEMBRE 2010.

---

**LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:****SEMINARIO: LA RIFORMA DELL'ILLECITO AMMINISTRATIVO AMBIENTALE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 15 NOVEMBRE 2010. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 82-19-14

<http://formazione.asmez.it>

**SEMINARIO: L'INTRODUZIONE DELLA SCIA E IL REGIME SANZIONATORIO: TUTTE LE NOVITÀ PER GLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE 122/2010**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 18 NOVEMBRE 2010. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-14-82

<http://formazione.asmez.it>

**NEWS ENTI LOCALI****PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta ufficiale n. 241 del 14 Ottobre 2010 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

***RETTIFICHE***

**AVVISI DI RETTIFICA Comunicato relativo al decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156**, recante: «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale.» (Decreto legislativo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 219 del 18 settembre 2010).

La Gazzetta ufficiale n. 242 del 15 Ottobre 2010 non presenta documenti di interesse per gli enti locali.

La Gazzetta ufficiale n. 243 del 16 Ottobre 2010 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

**DECRETI PRESIDENZIALI DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 aprile 2010** Approvazione delle Varianti del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico - «Variante delle fasce fluviali del fiume Po a Pancalieri», e «Delimitazione delle Fasce Fluviali dei corsi d'acqua del reticolo minore in Provincia di Alessandria», adottate dal Comitato istituzionale dell'Autorità' di bacino del Po con delibere del 22 luglio 2009, numeri 7 e 8.

***ESTRATTI, SUNTI E COMUNICATI***

**REGIONE PUGLIA COMUNICATO** Rettifica della delibera GR n. 1803/2010, di attestazione definitiva di compatibilità ai sensi dell'art. 11, comma 11, della legge regionale n. 20/2001 del comune di Monopoli piano urbanistico generale.

**NEWS ENTI LOCALI****SCUOLA****Dubbi su effettiva convenienza ipotesi spa**

"Non solo negli ultimi anni il Governo ha finanziato la legge 23/96 sulla Edilizia Scolastica lasciando che i Comuni finanziassero da soli gli adeguamenti e la messa a norma degli edifici scolastici costringendo talvolta i Sindaci, per non far correre rischi agli studenti, ad uscire dal Patto di stabilità con severe conseguenze per i bilanci, ma ora, secondo quanto anticipato dal Sole 24 Ore, si sta addirittura ipotizzando "un provvedimento in cui i Comuni non sarebbero più proprietari di tali edifici e dovrebbero pagarne l'affitto". È quanto afferma Riccardo Roman, Sindaco di Galzignano Terme e Presidente della Commissione Istruzione dell'ANCI. "La scuola - continua Roman - non è dei Comuni, è dello Stato, se lo Stato intende riportare al centro competenze da tempo decentrate, cancellando numerose norme ordinarie e di principio, ma anche di rango costituzionale, ed insieme cancellare l'ultimo provvedimento sul federalismo, noi Comuni ne possiamo anche discutere, ma certo a questo punto per coerenza, dovremmo essere sgravati dal compito di mantenere gli edifici scolastici e di conseguenza la competenza sarà svolta dallo Stato che ne sosterrà i relativi oneri". "Siamo dunque al federalismo al contrario - conclude Roman - le norme che leggiamo sui giornali essere allo studio del Governo, contraddicono palesemente e per l'ennesima volta l'indirizzo politico federalista dichiarato dello stesso Governo, ma mi permetto di ricordare che l'edilizia scolastica è stata riconosciuta quale funzione fondamentale di Comuni e Province". Anche Daniela Ruffino, Sindaco di Giaveno e Responsabile Istruzione dell'ANCI, interviene sulla questione: "I Comuni dubitano che l'operazione sarebbe effettivamente così conveniente come ipotizzato per la costruenda SPA, ed hanno al riguardo una esperienza precedente: il trasferimento del personale ATA dai Comuni e dalle Province allo Stato. Lo Stato, nella gestione di questo personale, ha dovuto appostare nel bilancio cifre molto ingenti per adeguare gli stipendi del personale ex comunale e provinciale a quello statale e soprattutto ha dovuto assumere ulteriore personale rispetto a quello trasferito o che prima assicurava lo stesso servizio". "Molti sono i tavoli aperti tra i Comuni e il Governo e l'ANCI si augura che si trovi una possibilità di discutere, anche per conoscere da quali approfondimenti scaturiscono i dati che circolano, tra cui i 13 Miliardi di euro, necessari per la messa a norma che non corrispondono a quelli che il Governo ha inserito nelle norme in materia, asserendo che grazie ai lavori eseguiti da altri soggetti (leggi Enti locali competenti) gli iniziali 13 miliardi erano scesi a 8. Vorrei ricordare - conclude Ruffino - che proprio in questi giorni si stanno avviando i primi lavori del piano stralcio per i cui finanziamenti, diretti a Comuni e Province, l'ANCI si è molto spesa, sottolineando la capacità degli Enti locali di intervenire con rapidità quando ci sono le risorse a disposizione. Molti Enti locali, inoltre, a riprova della priorità che l'edilizia scolastica ha nelle politiche dell'amministrazione locale, uniranno risorse proprie per intervenire con maggiore completezza".

---

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****FEDERALISMO****Confedilizia, pressione tributi comunali resti invariata**

**"N**ello schema di decreto legislativo in materia di federalismo comunale dovrebbe essere introdotto il principio secondo il quale l'esercizio dell'autonomia finanziaria non può comportare, da parte di ciascun comune, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente, non essendo all'evidenza sufficiente il richiamo, contenuto nel testo approvato dal Consiglio dei ministri e in attesa di essere esaminato dalla Conferenza unificata, alla Decisione di finanza pubblica di cui alla legge 196 del 2009 in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva". A formulare la proposta è la Confedilizia, segnalando in una nota come "tale principio sia stato già inserito nel provvedimento in materia di tributi di Regioni e Province e rilevando come non vi sia ragione per cui esso non venga stabilito anche con riferimento ai tributi comunali, tanto più che nella Dfp-Decisione di finanza pubblica (che ha sostituito il Dpef-Documento di programmazione economica e finanziaria), appena approvata dalla Camera, non compare l'indicazione relativa all'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva di cui s'è detto". "Se non verrà posto il limite dell'invarianza anche in relazione ai tributi propri che i Comuni verranno autorizzati a istituire gli effetti del federalismo - sottolinea la Confedilizia - saranno ben diversi da quelli che il Governo si propone. Da strumento per realizzare compiutamente l'autonomia finanziaria dei Comuni, infatti, i tributi propri in special modo si trasformerebbero in un aumento indiscriminato

della pressione fiscale". La Confedilizia auspica pertanto che "il principio dell'invarianza della pressione fiscale comunale costituisca un punto fermo del cosiddetto 'federalismo fiscale municipale', in tal modo consentendo ai cittadini di guardare con minore preoccupazione all'attribuzione alle amministrazioni locali di quella autonomia tributaria che i provvedimenti attuativi di questi mesi stanno realizzando". "La contrarietà (per non dire la rivolta) delle Regioni contro il principio di invarianza della pressione tributaria approvato dal Consiglio dei ministri, è illuminante ed è indicativa - dichiara il presidente della Confedilizia, Corrado Sforza Fogliani - dell'approccio delle autonomie locali al federalismo, che si è voluto (e le stesse hanno ottenuto) come non competitivo. Ma l'inserimento del principio

dell'invarianza sia nel federalismo regionale che nel federalismo comunale permetterebbe di misurare la virtuosità delle Autonomie locali, che dovrebbe realizzarsi nelle scelte dei tributi da applicare e nelle forme di imposizione". "Sarebbe un recupero della competitività a livello locale - conclude - ed è proprio per questo che le Regioni non vogliono saperne e che la stessa posizione avranno di certo i Comuni. Ma è auspicabile che il Governo, e tutte le forze politiche che credono sinceramente nel federalismo, tengano fermo il principio dell'invarianza approvato per le Regioni e introducano lo stesso anche per i Comuni, evitando che il federalismo nasca zoppo, come si avrebbe se il principio dell'invarianza dovesse valere solo per la pressione fiscale regionale".

Fonte ASCA



## NEWS ENTI LOCALI

### MANOVRA

## Documento enti locali Firenze, allentare patto stabilità

Un documento, manifestazioni pubbliche e incontri con i parlamentari contro i tagli previsti dalla manovra e per l'allentamento del patto di stabilità. È l'iniziativa lanciata dai Comuni fiorentini e sostenuta dalla Provincia. Il documento che entro il 28 ottobre sarà portato all'approvazione dei consigli comunali del territorio fiorentino e rileva che i tagli prodotti dalla manovra finanziaria varata dal Governo "mettono a forte rischio il mantenimento di servizi fondamentali erogati dai Comuni", come ad esempio il trasporto locale, i servizi per l'istruzione, i servizi sociali. "La Provincia sostiene questa iniziativa e ne condivide gli obiettivi - ha spiegato il presidente Andrea Barducci - Questa manovra penalizza non solo gli enti, ma anche le comunità locali perché incide direttamente sui servizi che i Comuni devono fornire ai cittadini. Dobbiamo avere la possibilità di esercitare l'azione di governo in autonomia ma, purtroppo, in questa stagione politica abbiamo un drammatico accentramento delle risorse e, ancora una volta, è a Roma che decideranno sul nostro trasporto pubblico locale, sul nostro sociale e sulla nostra scuola. Dobbiamo quindi recuperare la titolarità delle risorse". Con il documento viene chiesto al Governo di erogare "tutte le risorse indebitamente trattenute" e di rendere possibile, anche per il triennio 2010-2013, l'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione per le spese correnti. Una particolare richiesta riguarda la possibilità di eliminare dalla base del calcolo per il rispetto del patto di stabilità le spese per l'adeguamento degli edifici pubblici alle norme antisismiche, la costruzione di nuovi edifici scolastici, l'abbattimento delle barriere architettoniche, le opere necessarie alla difesa del territorio. Allo stesso modo i Comuni chiedono al governo di ampliare la somma svincolata dal patto di stabilità 2010 (oggi pari a 0,75%) per i pagamenti dei residui in conto capitale.

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****LAVORO****Protocollo microcredito-Upi per lotta a povertà**

Presso la Sala "Gino Giugni" del Ministero del lavoro è stato siglato il Protocollo di Intesa tra il Presidente del Comitato Nazionale Italiano Permanente per il Microcredito, Mario Baccini, e il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia, Giuseppe Castiglione. Il Ministro Sacconi, nel presenziare all'evento, ha sottolineato come le finalità del Protocollo si richiamino alla strategia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale disegnata nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale che vede nel binomio "opportunità - responsabilità" la prospettiva da cui partire nello sviluppare processi di inclusione attiva innalzando le condizioni di benessere di ogni cittadino ed assicurando l'accesso a beni, servizi ed opportunità di sviluppo sociale e professionale. In tal senso il microcredito e la microfinanza si configurano quali strumenti irrinunciabili per l'inserimento socio-lavorativo dei disoccupati e dei soggetti non bancabili in genere attraverso le tipologie occupazionali dell'autoimpiego e della microimprenditorialità. Finalità principali del Protocollo - precisa un comunicato - sono il sostegno al microcredito e alla microfinanza quali fattori fondamentali per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio ed in particolare per lo sradicamento della povertà. Obiettivi che possono essere conseguiti mediante la stretta collaborazione tra i due enti su una serie di ambiti di attività sinergici: la costituzione di fondi di garanzia e di sviluppo dedicati al sostegno all'autoimpiego, le realizzazione di centri di informazione e formazione presso i Centri pubblici per l'Impiego sulle opportunità offerte dall'autoimpiego e dal microcredito a coloro che percepiscono forme di sostegno al reddito e/o cassintegrazione mediante la loro capitalizzazione, nonché la raccolta di dati e ricerche in materia di occupazione e autoimpiego. Il Protocollo si configura quale primo momento attuativo della strategia di promozione e rafforzamento dei Centri Pubblici per l'Impiego, quali istituzioni del mercato del lavoro più prossime ai territori, così come disegnata nel Protocollo di intesa del 27 luglio scorso tra Ministero del lavoro e UPI.

---

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****INNOVAZIONE E PA****I consigli regionale di Umbria e Paesi Baschi insieme per lo sviluppo dell'e-democracy**

**U**na sinergia tra il Consiglio regionale dell'Umbria e quello dei Paesi Baschi per favorire lo scambio di esperienze e l'individuazione di interventi comuni a favore della partecipazione e della "e-democracy". Il presidente del Consiglio regionale dell'Umbria, Eros Brega, che è anche vice coordinatore nazionale delle assemblee legislative, ha condiviso questo progetto con la collega basca, Arantza Quiroga Cia. L'occasione è stata data dall'assemblea plenaria della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (Calre) che si è

tenuta a Trento. Nel corso dei lavori, la presidente Arantza Quiroga Cia, che coordina il gruppo di lavoro europeo sulla e-democracy (l'utilizzo delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione nel governo della cosa pubblica), di cui fa parte anche l'Assemblea legislativa umbra, ha citato e riconosciuto l'esperienza di e-democracy della nostra regione e l'apporto che l'Umbria ha dato a questo gruppo di lavoro, parlando dei buoni risultati raggiunti, ma anche della necessità, a livello europeo, di migliorare e incentivare ulteriormente la partecipazione dei cit-

tadini attraverso internet. Da qui la proposta, accolta dall'Assemblea plenaria, di prolungare di un altro anno l'attività del gruppo al fine di portare le assemblee legislative allo stesso standard di e-democracy. In questo senso, il presidente Brega ha assicurato l'interesse dell'Umbria a proseguire l'esperienza in questo gruppo di lavoro, all'interno di un rapporto di reciproco scambio di esperienze. "Le nuove tecnologie – ha spiegato Brega – ci offrono gli strumenti, i mezzi più rapidi per raggiungere tutti i cittadini, specie i più giovani. Tuttavia, dall'analisi delle

esperienze di e-democracy delle diverse assemblee legislative, emerge che il processo di interazione non è ancora pienamente compiuto. Se vogliamo essere credibili, al passo con i tempi, e se vogliamo avvicinare i giovani alle nostre istituzioni dobbiamo parlare il loro stesso linguaggio, usare i loro stessi strumenti a partire dalla rete". Il presidente Brega e la presidente dell'assemblea legislativa basca hanno concordato di tenere in Umbria una sessione dei lavori del gruppo europeo sulla e-democracy.

---

Fonte MUNICIPIA

**NEWS ENTI LOCALI****UMBRIA****222mila euro per open source in enti locali**

**S**viluppare e diffondere negli enti pubblici e locali dell'Umbria l'open source, il software a sorgente aperto che può essere liberamente utilizzato e modificato. A questo scopo sono destinati i 222mila euro che la Regione Umbria ha stanziato per il 2010, quale cofinanziamento del Programma annuale delle attività del "Centro di competenza sull'open source" ("Ccos"), approvato dalla Giunta regionale su proposta dell'assessore ai Sistemi informativi Franco Tomasconi. "L'adozione dell'open source - sottolinea Tomasconi - favorisce il pluralismo informatico e, allo stesso tempo, lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica, riducendo i costi per l'acquisto delle licenze. Finalità che si è proposta la Regione, prima in Italia, con la legge regionale 11 del 2006 riconosciuta come punto di riferimento a livello nazionale, e che sono state recepite da enti pubblici, istituzioni scolastiche e universitarie dell'Umbria. Lo dimostra l'aumento significativo della qualità e del numero dei progetti presentati per accedere alle risorse del Fondo regionale istituito per finanziare i programmi annuali". Al Centro di competenza sull'open source, per le attività del Programma annuale del 2010, sono pervenuti 89 progetti da parte di scuole, Università, Comuni, Comunità montane, della Regione stessa e della Provincia di Terni, per un importo complessivo di oltre 800mila euro. Sono 74 i progetti valutati positivamente, 57 dei quali hanno ricevuto una valutazione pari o superiore a 65/100. Una conferma, si sottolinea dal "Ccos", dell'eccellenza del lavoro svolto nei primi tre anni dall'attuazione della legge regionale e della sua rilevanza nazionale e internazionale.

---

Fonte ADNKRONOS

## FEDERALISMO

# Manca ancora il rimedio agli squilibri

**T**i aspetti l'«autonomia di entrata» e invece, dopo un tourbillon di voci che scompaiono e di altre che le sostituiscono, ti ritrovi con la vecchia logica dei trasferimenti, nemmeno troppo mascherata. Un maquillage, attento a non turbare troppo gli equilibri, che non crea autonomia e che sembra piuttosto rispondere all'esigenza di cambiare tutto perché nulla cambi. Il federalismo fiscale potrebbe essere l'occasione vera per permettere alle province, e ai loro contribuenti, di capire davvero chi fa che cosa e con quali soldi. Dopo anni complicati, fatti di proclami di abolizione e di convegni in cui gli amministratori si limitavano a ribadire l'esigenza di un «governo di area vasta», la riforma federalista può essere il mezzo per riempire questa esigenza di contenuti. Così, però, non si va lontano. Solo colpa della fretta con cui il governo ha deciso di chiudere la fase preliminare del federalismo, per provare a blindare la riforma prima di entra-

re nel pieno della burrasca politica? Oppure è il prezzo da pagare per non infastidire nessuno all'interno della maggioranza? Qualunque sia la risposta, non c'è dubbio che nel disegno federalista del governo le province rappresentino l'anello debole. A loro dovrebbe andare solo un nuovo tributo "manovrabile", l'imposta sulla Rc auto. A compensare la soppressione dei trasferimenti statali sarà la compartecipazione alle accise sulla benzina, quelli regionali saranno sostituiti da una fetta dei proventi del bollo auto che, par di capire, continuerà a essere gestito dalle regioni. Ma le compartecipazioni, basate su un'aliquota fissa (ancora da decidere), nei fatti sono trasferimenti mascherati: cambia il nome, ma non cambia l'atteggiamento degli amministratori, chiamati solo ad attendere un assegno in arrivo da fuori. Se i principi del federalismo fiscale sono la responsabilità degli amministratori e la trasparenza nei confronti dei cittadini, messi in gra-

do di valutare se le loro tasse si trasformano davvero in servizi, questi principi sono destinati a rimanere fuori dai palazzi delle province. Tra i vasi di ferro delle regioni e dei comuni, le province sembrano destinate a fare ancora una volta la parte del vaso di coccio. Debolissime tra i deboli, poi, appaiono le zone "decentrate", soprattutto al sud. Il problema era prevedibile, perché è facile capire che a Milano e a Roma girano più automobili che nelle province più povere. Così il bollo promette di essere molto generoso in Lombardia e Lazio, e del tutto insufficiente in Basilicata e Calabria. Per affrontare il problema, il decreto del governo accenna a un «fondo sperimentale di riequilibrio», che sposterà risorse dalle zone ricche a quelle povere. Ma quale sarà il suo ruolo? Azzerare le differenze è impossibile e sbagliato: se l'Italia federale ripropone gli stessi equilibri di oggi, la riforma sarebbe perfettamente inutile. Se però

l'unico strumento lasciato agli amministratori del Sud per recuperare terreno è l'aumento dell'Rc auto, l'esito del federalismo in provincia è facile da prevedere. Ed è questo il tasto più delicato dell'intera riforma, non solo per le province. Nei territori più deboli, dove la spesa in passato ha corso sostenuta dagli aiuti centrali, il rischio che gli amministratori locali alzino le tasse per far quadrare i conti è concreto. Nelle regole sulle regioni, il governo è intervenuto in extremis con un comma che impedisce ai governatori di aumentare la pressione fiscale; come si possa conciliare questa regola con la possibilità di aumentare l'addizionale Irpef, però, rimane un mistero. Un mistero indicativo delle incertezze e dei tanti compromessi che accompagnano la «grande riforma». © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Gianni Trovati**

Il nuovo fisco – Tra riforma e manovra

# Napoli «regina» dei tagli

*In provincia sacrifici per 20 milioni, a Milano per 600mila euro - LE IPOTESI - Il governo prova a rispalmare i sacrifici collegandoli agli «obiettivi» del patto Una riduzione lineare risparmierebbe il Nord*

Il debutto del federalismo fiscale e i tagli della manovra correttiva viaggiano davvero su binari paralleli? Se messa così la questione sembra troppo tecnica, una volta tradotta in cifre emerge in tutta la sua chiarezza: nell'Italia federalista, comuni, province e regioni dovranno scordarsi per sempre i 7 miliardi tagliati dalla manovra correttiva, oppure il sacrificio è una tantum e le risorse torneranno una volta partita la riforma? Sul tema, il confronto fra governo e amministratori locali si esercita da mesi, ma la risposta non è ancora blindata. La manovra, dopo più di una incertezza, promette di "sterilizzare" i tagli quando si faranno i conti finali del fisco federale, spiegando che «in sede di attuazione» del nuovo sistema «non si tiene conto di quanto previsto» nei commi che sfioriscono i trasferimenti ai territori. La stessa sicurezza, però, non torna nella relazione tecnica che accompagna il decreto sul federalismo regionale e provinciale. Parlando delle province, per esempio, il testo bollinato dalla ragioneria generale spiega che i trasferimenti statali da cancellare e compensare con l'accisa sulla benzina sono di 1.139 milioni nel 2012 e di 1.151 milioni nel 2013. «Applicando la riduzione dei trasferimenti statali prevista dalla manovra, aggiunge però la relazione, «gli importi dei trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione ammonterebbero, a legislazione vigente, a 720 milioni di euro per il 2012, e a 732 per il 2013». Quindi? Stando alla lettera della manovra correttiva, quella riportata nella relazione all'ultimo decreto federalista sarebbe poco più di una notazione oziosa, priva di effetti, ma c'è da scommettere che la sua comparsa in un documento così pesante provocherà più di un mal di pancia nelle sedi in cui governo ed enti locali si confrontano sull'incrocio pericoloso di federalismo e manovra. Gli spettatori più attenti della complessa partita in corso sono gli amministratori del Mezzogiorno; a Milano, per esempio, i trasferimenti statali alle province valgono 3 euro ad abitante, a Napoli 29. Le tabelle in questa pagina mostrano due ipotesi di applicazione proporzionale dei tagli da 300 milioni previsti

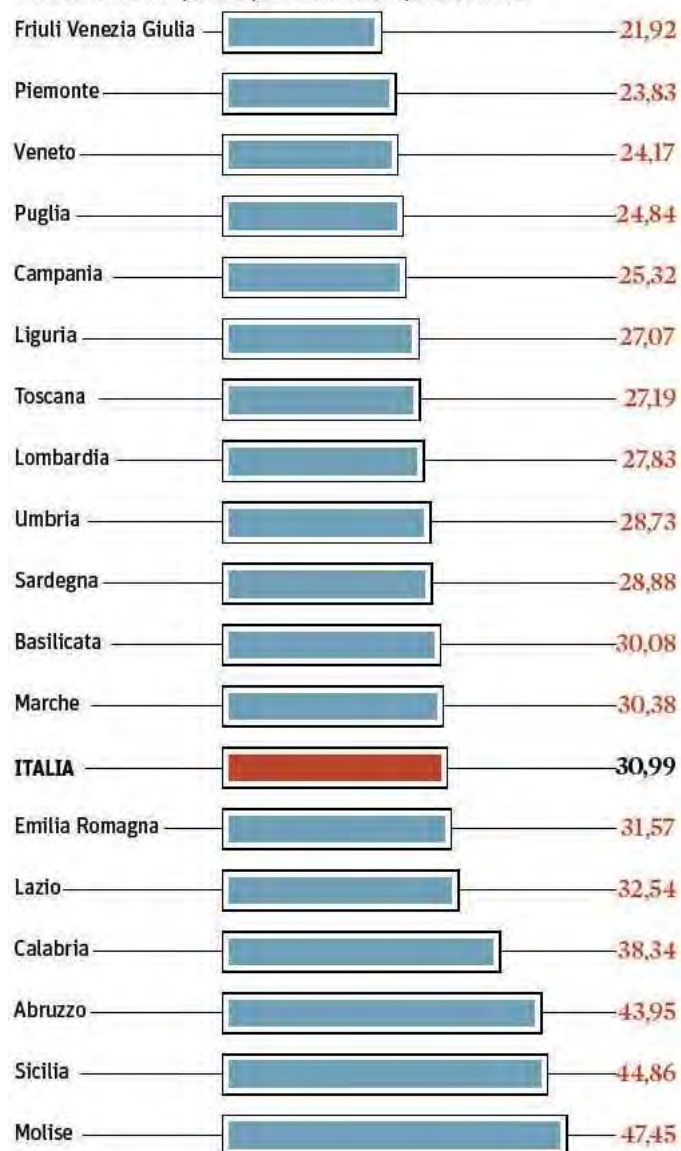
dalla manovra correttiva per il prossimo anno. I numeri che accompagnano ogni provincia sono la traduzione di un taglio lineare, proporzionale all'entità dell'assegno statale ricevuto ogni anno: l'ipotesi nella colonna più a destra applica la tagliola solo ai trasferimenti «strutturali» (fondo ordinario, perequativo, consolidato e compartecipazione Irpef), l'altra la estende a tutte le voci in arrivo dallo stato (compreso il fondo sviluppo investimenti). Il primo caso "salverebbe" dai sacrifici una quindicina di province, tutte del Centro-Nord, tra cui compaiono big come Milano, Torino, Brescia, Verona, Bologna e Firenze. Nell'altra ipotesi anche loro parteciperebbero ai tagli, con somme però contenute che non arrivano mai al milione di euro. Molto diverse le cifre in gioco a Napoli (20 milioni), Palermo (fra 10 e 15) o Catania (fra 8 e 13). Per evitare la sperequazione, ai tavoli tecnici si è pensato a un meccanismo che possa neutralizzare il taglio all'interno dell'obiettivo del patto di stabilità, rispalmando poi i sacrifici su tutto il territorio. Una soluzione che però, insieme

agli squilibri, cancellerebbe anche gli elementi di meritorietà pensati nella manovra. La rotta a Sud impressa dai tagli verrebbe infatti accentuata dai parametri di "virtuosità" che la manovra chiede di applicare nella distribuzione dei sacrifici. L'assegnazione delle cifre da ridurre dovrebbe colpire di più chi spende troppo per il personale, e chi non è in grado di vantare indici elevati di autonomia finanziaria. In entrambi i casi, le province settentrionali possono mostrare le pagelle migliori: in Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Veneto, per esempio, le buste paga dei dipendenti assorbono meno di un quarto della spesa corrente, mentre Abruzzo, Sicilia e Molise dedicano alle stesse voci più del 40% delle uscite, e la Calabria si ferma poco sotto. Una geografia simile, con qualche variabile legata ai contributi delle regioni autonome, si incontra nell'autonomia finanziaria, che in Lombardia arriva al 71,4% e in Basilicata si ferma al 27,2 per cento. © RIPRODUZIONE RISERVATA



### Il peso degli stipendi

L'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente



Fonte: Insi

Il nuovo fisco – Il nodo perequazione

## Incognita conti nelle province del Sud

*In molti territori il gettito dell'auto non basta a compensare l'addio ai trasferimenti*

La benzina con le sue accise va a compensare i trasferimenti statali e l'addizionale sull'energia elettrica, due miliardi abbondanti che tornano allo stato; l'imposta di trascrizione, che scatta quando si presenta una richiesta al Pra (per esempio per l'acquisto dell'auto), rimane tal quale, mentre l'imposta sull'Rc auto, che per ora resta al 12,5%, dal 2014 potrà arrivare al 15. I trasferimenti regionali tramontano, almeno quelli che finanziano la spesa corrente, e vengono sostituiti da una compartecipazione ai frutti del bollo auto. Nel federalismo provinciale disegnato dal decreto che il consiglio dei ministri ha approvato 15 giorni fa c'è un via vai di somme che entrano ed escono dai bilanci delle amministrazioni; quasi tutte, però, sono partite di giro fra territori e stato, le iniezioni di autonomia reale non sono molte e un problema di equilibrio fra i territori rischia di rendere ultrasensibile l'unica nuova leva fiscale data ai presidenti: l'aumento fino al 2,5% del balzello sull'Rc auto. Il problema riguarda uno dei pilastri più robusti per i bilanci provinciali, i trasferimenti dalle regioni che assicurano ogni anno 4,4 miliardi alle amministrazioni territoriali e coprono quasi la metà delle entrate di questi enti. Il decreto che attua il federalismo regionale e provinciale prevede direttamente la soppressione dei trasferimenti di parte corrente, ma in modo coerente ipotizza anche il tramonto di quelli in conto capitale. A sostituirli è chiamata una «compartecipazione» al gettito del bollo auto, destinata a crescere insieme all'ammontare degli assegni regionali cancellati. Il nodo è tutto qui. La geografia dei contributi regionali segue la storia amministrativa del territorio, ed è quindi legata anche alle funzioni che nel tempo i governatori hanno accettato di assegnare alle province. Il bollo è regolato da una logica del tutto diversa, quella del mercato, per cui i proventi fiscali si addensano nei territori più "trafficati" e si diradano altrove. La prova del nove arriva dal semplice incrocio di dati proposto dal grafico qui a fianco, che per le province di ogni regione a statuto ordinario (per i territori a statuto speciale le regole sono ancora da precisare) confronta i trasferimenti di parte corrente e quelli totali con il gettito territoriale del bollo auto destinato a sostituirli in parte o del tutto. In Basilicata, Calabria e Liguria la tassa pagata dagli automobilisti della regione non basta nemmeno per coprire l'ad-

dio ai trasferimenti correnti; in Piemonte, Toscana, Marche e Umbria è appena sufficiente per compensare la prima voce ma, come accade anche in Emilia Romagna, Campania e Puglia, la coperta è troppo corta per compensare un addio integrale ai trasferimenti regionali. Senza problemi solo Lombardia, Veneto, Lazio, Abruzzo e Molise. In sintesi: a Milano e Roma circolano abbastanza auto da finanziare le province, in Veneto, Abruzzo e Molise l'equilibrio si spiega con il fatto che i trasferimenti regionali sono circa la metà della media nazionale, nel resto d'Italia il problema è concreto. Per superare l'impasse il decreto prevede anche per le province un «fondo sperimentale di riequilibrio», che secondo modalità ancora tutte da disegnare dovrebbe spostare risorse dalle zone più ricche a quelle più povere. Il fondo, però, può attenuare ma non azzerare queste differenze, per due ragioni: nelle "tavole della legge" del federalismo c'è scritto che la perequazione riduce senza cancellare le distanze fra i territori, e un semplice problema matematico impedisce di fare altrimenti, perché per coprire tutto bisognerebbe trasferire alle province il 91,2% del bollo auto, trasformando in pratica la compartecipazio-

ne in un trasferimento secco. In questo quadro, potrebbe aumentare la tentazione dei presidenti di utilizzare l'unica leva fiscale aggiunta dal federalismo, quell'aliquota sul l'Rc auto che oggi è al 12,5% e dal 2014 può oscillare dal 10 al 15 per cento. Se gli automobilisti lombardi e veneti possono guardare con ottimismo a questa data, lo stesso non capita agli altri, soprattutto al Sud, come mostra il grafico richiamato sopra. L'esperienza, del resto, insegna che un timore di questo tipo non è infondato: oggi le province possono alzare, fino a un massimo del 30%, l'Ipt, e i tentennamenti sono stati pochi: 50 su 111 hanno già portato la richiesta al massimo, altre 50 si sono attestate fra il 20 e il 29% e solo sei, tutte al Nord, hanno evitato rincari. Resta da capire come si possa conciliare la possibilità di ritoccare l'aliquota con la "clausola di invarianza" aggiunta in extremis al decreto, che impedisce di inasprire la pressione fiscale: ma questo è un rebus su cui si intratterranno anche sindaci e governatori. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Gianni Trovati**



**La mappa**
**PRIMA E DOPO**

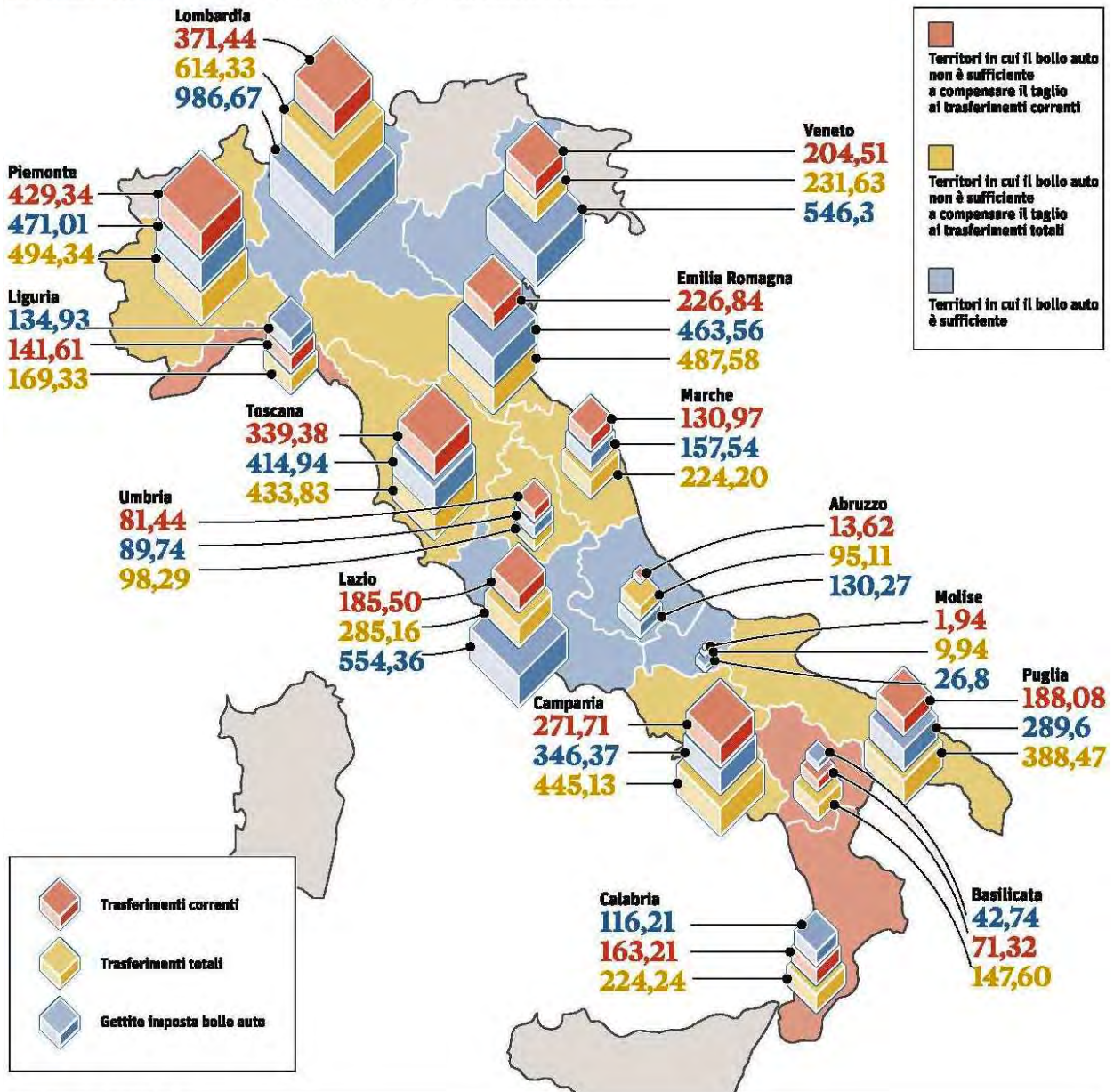
Le principali entrate attuali delle province e la loro trasformazione con il progetto di federalismo fiscale. Dati in milioni di euro



(\*) Nelle regioni a statuto ordinario

**CHI PERDE E CHI GUADAGNA**

La differenza fra i trasferimenti regionali alle province soppressi e il gettito fiscale che dovrebbe sostituirli



Elaborazione su dati Upi e Copaff

Il collegato al lavoro – Le novità

# Stop all'attività solo nei casi gravi

*Per la sospensione è necessaria l'assenza della «riconoscibilità» di fatto del rapporto - LE CONSEGUENZE - Si allenta l'interpretazione restrittiva della normativa Minori automatismi: per le aziende aumentano le opportunità di difesa*

L'arrivo del Ddl collegato lavoro cambia il meccanismo della sospensione dell'attività imprenditoriale che può essere disposta nei casi più gravi di lavoro sommerso. Con l'entrata in vigore del decreto la nozione di lavoro sommerso si sdoppierà. Quella "formale", da cui discenderanno maxisanzioni di legge simili alle attuali (fino a 12mila euro). E quella "sostanziale", prevista in materia di sicurezza del lavoro, destinata alla tutela personale del lavoratore, per cui conterà la soprattutto la "riconoscibilità" di fatto dell'esistenza della relazione lavorativa. Per la sospensione dell'attività imprenditoriale varrà solo quest'ultima. Dal punto di vista operativo questa differenza di nozione si rifletterà necessariamente sul modo di interpretare e applicare i requisiti necessari alla sospensione dell'attività d'impresa: un maggiore sforzo probatorio per gli ispettori e, d'altra parte, maggiori opportunità di argomentazioni difensive che l'impresa interessata dal blocco potrà offrire. Facciamo un esempio. Nel caso in cui un i-

spettore dovesse trovare in cantiere un operaio impiegato in difetto di comunicazione di assunzione, ma con la lettera di assunzione consegnata, potrà contestare il lavoro sommerso. L'impresa potrà eccepire comunque la presenza di un documento obbligatorio (la lettera, appunto) che impedirà, da definizione di legge, la sospensione. Quanto al lavoro "formalmente" irregolare, il collegato fa riferimento al solo lavoro nero subordinato, mentre usciranno di scena le ipotesi di lavoro nero autonomo e parasubordinato. Se si impiegherà un collaboratore senza porre in essere le previste comunicazioni di assunzione, non si sarà più assoggettabili alla sanzione amministrativa prevista per il nero. Lo stesso vale per il lavoro domestico che d'ora in avanti sarà escluso dalla maxisanzione. La nuova nozione di lavoro nero, quale rapporto subordinato non oggetto di comunicazione di assunzione, rende evidente come la definizione contenuta nel Testo unico sicurezza vada intesa in senso più ampio, in coerenza con il complessivo assetto della normativa sulla

salute che detta regole di prevenzione uniformi, prescindendo dalla tipologia dei lavoratori dell'impresa. La nuova definizione appare destinata a ridefinire presupposti e modi degli interventi ispettivi. Oggi si considera "in nero" qualunque impiego di lavoratori non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria. L'articolo 3 della legge n. 73/2002, sostanzialmente richiamata nella disposizione del Testo unico sulla sicurezza (articolo 14) prevede che l'impiego di lavoratori, in misura pari o superiore al 20%, non risultanti dalla «documentazione obbligatoria», può determinare l'adozione di provvedimenti di sospensione in relazione all'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni. In difetto di una puntuale nozione di «documentazione obbligatoria», ci si è attenuti a un'interpretazione piuttosto restrittiva della normativa che ha aumentato il numero delle aziende che si sono viste sospesa l'attività. Ciò in qualunque settore, ma con punte di "rischio" in edilizia e nei pubblici esercizi. L'orientamento con cui attual-

mente operano gli ispettori è quello per cui occorre provvedere alla sospensione in tutti i casi in cui il lavoro "nero" risulti da un difetto di preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro al Centro per l'impiego ovvero previa comunicazione ad altri enti, come accade per la comunicazione all'Inail nell'ipotesi di lavoro accessorio. La circolare n. 33/2009 del Lavoro parlando di sospensione identifica la carenza di evidenza pubblica dell'impiego («lavoratore sconosciuto alla Pa») con un difetto di comunicazioni di impiego alla Pa che non coincide, tuttavia, con tutta la possibile «documentazione obbligatoria». Con il chiarimento che apporterà il Ddl collegato sull'interpretazione da dare alla nozione di lavoro sommerso, per gli ispettori rischia di diventare più complessa l'azione di verifica sul campo dei requisiti per il "blocco" dell'azienda. E si spianerà la via a molte eccezioni nelle difese. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Mauro Parisi**

## Le definizioni del nuovo testo

### SOMMERSO

Prima del collegato impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria

**Dopo il collegato**

Impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico

**Per il Testo unico sicurezza**

Impiego di personale non risultante dalla documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro

**SANZIONI****Dopo il collegato**

Si applica la sanzione amministrativa da 1.500 a 12mila euro per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di 150 per ciascuna giornata di lavoro effettivo. L'importo della sanzione è da mille a 8mila euro per ciascun lavoratore irregolare, maggiorata di 30 € per ciascuna giornata di lavoro irregolare, nel caso in cui il lavoratore risulti irregolarmente occupato per un periodo lavorativo successivo. L'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare ... è aumentata del 50 per cento

**Dopo il collegato**

Gli organi di vigilanza del ministero del lavoro..., anche su segnalazione delle amministrazioni pubbliche secondo le rispettive competenze, possono adottare provvedimenti di sospensione in relazione alla parte dell'attività imprenditoriale interessata dalle violazioni...l'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata all'autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture...e al ministero delle infrastrutture e dei trasporti per gli aspetti di rispettiva competenza...

Il collegato al lavoro - Le novità

## Il rischio sicurezza autorizza i funzionari delle Asl

**L**a sospensione dell'attività imprenditoriale può scattare per legge in due occasioni. Quando l'organo di vigilanza del ministero del Lavoro riscontra – direttamente o su segnalazioni di altri organi pubblici – l'impiego di lavoratori non regolarizzati e nell'ipotesi di gravi e reiterate violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. In quest'ultimo caso la sospensione può venire disposta anche dai funzionari ispettivi delle aziende sanitarie locali che individuino la ricorrenza di alcune delle violazioni specificate dall'allegato I del T.u. sicurezza. Una volta decisa la sospensione da parte degli ispettori, comunque sia, l'attività va interrotta: si tratti di cantieri edili, bar, ristoranti, negozi di abbigliamento o officine meccaniche, l'istituto opera infatti nella medesima ma-

niera. Il datore di lavoro che non ottempera all'ordine di blocco, del resto, è punito con l'arresto fino a sei mesi (se la sospensione è disposta per ragioni di sicurezza) e con l'arresto da tre a sei mesi o l'ammenda da euro 2.500 a 6.400 € se la sospensione è per lavoro irregolare. Solo la presenza di «consistente» lavoro irregolare (almeno un quinto dei presenti) può portare al blocco, mentre sono escluse per legge le situazioni in cui il lavoratore sommerso risulta l'unico occupato dall'impresa. L'immediato effetto sospensivo derivante dalla decisione degli ispettori opera nel caso di situazioni di pericolo imminente o di grave rischio per la salute dei lavoratori o dei terzi. Se l'attività lavorativa in corso non può essere interrotta, il blocco opera dalla sua prima cessazione. Nelle altre ipotesi di lavoro irre-

golare, gli effetti della sospensione possono essere "virtuali", ossia fatti decorrere dalle ore 12 del giorno lavorativo successivo (esempio dal lunedì, se lo stop è disposto il sabato). A questo punto, sospesa l'impresa, a ragione o a torto che sia, all'imprenditore restano poche vie per giungere a una soluzione in tempi rapidi. Regolarizzare i lavoratori è senz'altro la più semplice e rapida. In tale ipotesi l'azienda dovrà fare luogo a tutti i provvedimenti di formalizzazione dei lavoratori non risultanti da scritture e da documentazione obbligatoria. La tipologia e la qualificazione del lavoro di solito può essere deciso dall'azienda, fatta eccezione – a parere del Lavoro (circolare n. 33/2009) – per i rapporti di lavoro a chiamata e i contratti che richiedono la forma scritta ad substantiam. A questo punto, a

totale liberazione del blocco, l'azienda deve provvedere al pagamento di una somma aggiuntiva di 1.500 euro (2.500 se il provvedimento riguarda la sicurezza), che si aggiungerà alle eventuali sanzioni penali, civili e amministrative in seguito irrogate. Offerta la prova della regolarizzazione, l'ispettore che lo ha adottato provvede alla revoca. Alternativa alla regolarizzazione immediata è il tempestivo ricorso al Tar o alla direzione regionale del lavoro, se si tratta di sommerso (al presidente della giunta regionale per i provvedimenti delle Asl), su cui deve intervenire la pronuncia entro 15 giorni. Decorso inutilmente questo termine, il provvedimento di sospensione perde automaticamente efficacia. © RIPRODUZIONE RISERVATA

Il collegato al lavoro – Il bilancio delle ispezioni

## Controlli più mirati sul sommerso

*Nel 2009 meno verifiche e meno aziende irregolari, ma crescono le somme recuperate - OBIETTIVO - Tra le priorità del ministero quella di un maggior coordinamento degli enti che effettuano gli accessi in imprese e cantieri*

Uniformità e trasparenza: il collegato lavoro, che entra oggi in aula alla Camera per il rush finale, stabilisce regole comuni per le procedure ispettive a prescindere da chi guida la verifica, delineando in modo netto i contenuti del verbale di primo accesso, con il quale l'ispettore fotografa la situazione che si presenta ai suoi occhi una volta entrato in azienda. L'obiettivo è puntualizzare il più possibile la realtà accertata, rafforzando così il valore probatorio del verbale. Un passo in avanti sulla strada tracciata dal ministero del Lavoro per coordinare le forze in campo contro il sommerso: il sistema delle ispezioni prevede infatti a fianco del personale ispettivo del dicastero di via Veneto anche i "controllori" di Inps, Inail, Guardia di Finanza e Arma dei Carabinieri e di altri enti. Un intreccio di competenze che - in assenza di un coordinamento - può ripercuotersi negativamente sulla vita dell'impresa attraverso controlli ripetuti e ravvicinati, che sottraggono tempo all'attività produttiva dell'azienda e vanificano lo spirito delle verifiche. Un ostacolo ben chiaro al ministero del Lavoro che punta a realizzare «più dialogo per dare maggiore efficacia all'a-

zione ispettiva ed evitare eventuali sovrapposizioni di interventi» come più volte dichiarato dal ministero guidato da Maurizio Sacconi, che ha di recente siglato una convenzione con il ministro La Russa per la cooperazione tra direzioni provinciali del lavoro e Carabinieri da realizzare attraverso incontri trimestrali per lo scambio di dati e informazioni e la programmazione di eventuali verifiche da effettuare insieme. Sulla stessa linea d'onda il protocollo d'intesa tra ministero del Lavoro, Inps, Inail e agenzie delle Entrate per lo scambio di dati e informazioni che dovrebbe essere operativo nel giro di pochi mesi (salvo possibili problemi di privacy sulle informazioni condivise) e il piano straordinario della vigilanza in agricoltura ed edilizia del gennaio 2010. In attesa di misurare l'efficacia di questi interventi, i risultati della lotta al sommerso evidenziano oltre un milione e mezzo di aziende ispezionate nel quinquennio 2005-2009, il 62% delle quali è risultato irregolare. Dalle verifiche effettuate dai 5mila ispettori ministeriali (compresi i militari del comando carabinieri per la tutela del lavoro) e dagli istituti previdenziali (Inps, Inail ed Enpals) è emerso

l'impiego irregolare di 1,2 milioni di lavoratori di cui 630.815 totalmente in nero. Recuperati quasi 9 miliardi di contributi e premi evasi: 1,4 da parte del ministero del Lavoro, quasi 7 dall'Inps, 430 milioni dall'Inail e 76 milioni dall'Enpals. Restringendo l'obiettivo sul 2009 si registra un calo di quasi il 4% nel numero di aziende controllate (303.691 rispetto alle 315.170 del 2008) e dell'11% di quelle irregolari (scese da 197.843 a 175.144). I lavoratori irregolari invece crescono da 308 a 316mila, mentre quelli totalmente in nero scendono dai 127mila del 2008 ai 124mila. Nel 2009 per la prima volta il numero degli addetti fuori norma rintracciati supera quello delle aziende ispezionate e aumenta il valore di ogni azione di recupero: considerando solo gli interventi degli ispettori del lavoro si passa dai 3.042 euro per azienda irregolare del 2008 ai 4.333 euro del 2009 (+42%). Si registrano anche i primi risultati centrati grazie allo strumento della sospensione, che blocca l'attività delle aziende in cui almeno il 20% dei lavoratori è irregolare: quasi 5mila i provvedimenti di stop adottati e 8 milioni di euro gli introiti raccolti per i provvedimenti di revoca.

Tutti segnali positivi sulla strada maestra tracciata dal ministero del Lavoro che punta a ridurre il numero dei controlli, aumentando però i risultati, senza intralciare l'attività produttiva. I numeri, tuttavia, non registrano quello che molte aziende vivono sulla propria pelle. «Oltre al problema di coordinamento tra i vari enti - riferiscono da Confartigianato - tanti piccoli imprenditori temono di ottenere pareri discordanti dai vari enti legittimati al controllo». A volte poi la probabilità di subire verifiche è tutta una questione di logistica. «Gli esercizi delle grandi metropoli - dice Alfredo Zini, presidente dei ristoratori Epam di Milano, nonché vicepresidente della Fipe - sono molto più esposti rispetto a quelli dei piccoli centri, e non sono rari i casi di controlli ripetuti da parte di enti diversi, con ispettori che verificano il rispetto delle norme igieniche senza adottare le necessarie precauzioni». Le aziende non intendono sottrarsi ai controlli ma «chiedono un'ottimizzazione e un coordinamento - evidenziano da Confindustria Livorno, dove lo scorso anno gli ispettori hanno riscontrato il 70% di imprese irregolari tra quelle visitate - al fine di evitare gravosi e inutili impieghi di

tempo e di personale». Paradossalmente, poi, accanto a controlli ridondanti e inefficaci, ci sono aziende totalmente in nero che sfug-

gono alla rete degli ispettori. «Bisogna far dialogare di più un sistema che funziona ancora a comparti stagni - conclude Claudio Treves,

coordinatore del dipartimento politiche del lavoro della Cgil - e con delle falle di comunicazione che mettono al centro delle verifi-

che sempre gli stessi soggetti». © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Francesca Barbieri**

Ambiente – Emissioni inquinanti

## Aria pulita in città: cambiano limiti, divieti e mappature

*Regioni in prima linea con il Dlgs 155/2010 Misurate anche le polveri «sottilissime»*

La promessa è ambiziosa: misurare in modo più accurato la qualità dell'aria che respiriamo, e gettare le basi per contrastare più efficacemente l'inquinamento atmosferico. Tutto si giocherà però sul ruolo delle regioni – in prima linea più dei comuni – e sulla reale efficacia dei tavoli di coordinamento. Il Dlgs 155/2010 recepisce la direttiva europea 2008/50/CE e introduce una serie di novità rilevanti. Dalla "zonizzazione" del territorio italiano (che va rivista entro gennaio 2011), all'istituzione di un laboratorio nazionale che organizza programmi di raccordo dei metodi di rilevazione correlati a quelli comunitari. Dalla misurazione per la prima volta delle polveri sottilissime Pm<sub>2,5</sub> (dal 2013 con l'adeguamento delle apparecchiature), alla richiesta di una maggiore trasparenza nei confronti dei cittadini. Ricade su regioni e province autonome il grosso delle responsabilità legate ai monitoraggi e alle operazioni di intervento per restare all'interno delle soglie-limite. Saranno questi enti, infatti, a dover coordinare l'attività di rilevamento e a decidere i piani di intervento in caso di sfioramento, mentre a livello nazionale i lavori saranno coordinati dal ministero dell'Ambiente, insieme all'Ispra e all'Enea, che farà da raccordo con la Comunità europea. Nessun accenno, invece, sul ruolo dei comuni: «È positivo il fatto che venga pianificata una politica a livello centrale, con un coordinamento tra le regioni e il ministero – spiega Andrea Poggio, vicedirettore di Legambiente –: il problema è che il tavolo dei lavori non è stato ancora avviato e il decreto non definisce il ruolo dei sindaci». Qualche regione, però, si è già messa al lavoro: «Insieme all'Arpat abbiamo cominciato a lavorare alla nuova rete regionale approvata definitivamente lo scorso 30 settembre – spiegano dall'assessorato all'ambiente della Toscana –. Questo migliorerà molto il monitoraggio, dato che ci si baserà non solo sui punti critici, ma sul cosiddetto fondo urbano, per vedere meglio l'esposizione della popolazione alle sostanze inquinanti». Anche in Piemonte e Lombardia le Arpa sono già pronte. «La nostra agenzia si era già attrezzata da un anno per la misurazione delle polveri Pm<sub>2,5</sub>», afferma Mauro Grosa, del settore tecnico di Arpa Pie-

monte. Mentre per Guido Lanzani, dirigente del settore aria di Arpa Lombardia, «la novità principale sta nella possibilità di integrare le rilevazioni della rete con i modelli matematici. Questo dovrebbe portare a una razionalizzazione delle reti di misura, con la riduzione dei punti ridondanti». Inoltre, racconta Roberto Sozzi, responsabile divisione atmosfera e impianti di Arpa Lazio, «la regione, nell'opera di valutazione della qualità dell'aria, può decidere di utilizzare strutture di monitoraggio non pubbliche. Nel caso di Roma potrebbero essere le reti delle ex centrali dell'Enel, come Montalto di Castro e Civitavecchia. Nel caso del Nord Italia, le reti storiche». Ma c'è anche qualche perplessità. Secondo il direttore generale di Arpa Piemonte, Silvano Ravera, «sorprendente è che questo decreto attribuisce le attività tecniche, dalla misura degli inquinanti alla gestione delle centraline, alle regioni. Noi invece pensiamo che le informazioni tecniche debbano essere fornite al cittadino e ai soggetti politici da un ente tecnico autorevole e soprattutto indipendente dal decisore». Sulla stessa linea anche l'Anci, l'associazione nazionale dei

comuni. «Mentre prima il comune partecipava in prima istanza alla formazione dei piani locali – spiega Flavio Morini, sindaco di Scansano e delegato all'ambiente dell'Anci –, con il recepimento della direttiva, se ne occuperanno le regioni e le province. Il comune viene sentito solo in seconda battuta, in una fase di coordinamento, senza poter intervenire preventivamente». Nonostante ciò, i comuni sono già all'opera per adeguarsi alla nuova normativa, partecipando a tavoli tecnici con gli altri enti locali. «Il nostro comune – dice Giovanni Pierami, vicesindaco di Lucca – ha aderito al protocollo con la regione insieme ad altri 29 comuni, mettendo in atto una serie di iniziative già da diversi anni». In fermento anche il comune di Pordenone, come spiega l'assessore all'ambiente, Nicola Conficoni: «Sono in programma incontri con gli altri amministratori locali per la revisione del piano d'azione ambientale, anche a livello regionale, e per adeguare la rete di monitoraggio». © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Eleonora Della Ratta  
Serena Riselli**

**Punto per punto**
**GLI ENTI LOCALI**
**La zonizzazione**

La qualità dell'aria va valutata secondo zone uniformi per carico di emissioni, caratteristiche meteo-climatiche e grado di urbanizzazione. La zonizzazione viene curata dalle regioni, che hanno tempo fino a gennaio 2011 per modificare la zonizzazione già esistente. Entro 45 giorni, l'Ispra valuta la conformità del progetto al decreto

**I compiti delle regioni**

Le regioni devono coordinare rilevamenti e interventi nel proprio territorio, fornendo al ministero, entro maggio 2011, i dati sulla zonizzazione e la rete di rilevamento. Le misurazioni possono essere affidate anche ad altri operatori pubblici e privati

**Più trasparenza**

Le amministrazioni locali hanno l'obbligo di informare i cittadini, le associazioni ambientaliste e dei consumatori sul livello di inquinamento, non solo nei casi di sfioramento. Deve essere reso noto non soltanto il livello medio annuale, ma anche il livello giornaliero

**IL COORDINAMENTO**
**Il tavolo al ministero**

Il ministero dell'Ambiente coordina il tavolo di lavori con rappresentanti del ministero della Salute, di regioni, province (Upi) e comuni (Anci). Inoltre, tramite l'Ispra e l'Enea, valuta (entro 60 giorni) la conformità dei progetti presentati dalle regioni e può modificare le reti di misura regionali

**Il laboratorio nazionale**

Il laboratorio nazionale - istituito con decreto dal ministero dell'Ambiente e scelto tra quelli pubblici accreditati - organizza programmi di raccordo dei metodi di rilevazione su base nazionale correlati a quelli comunitari, cui devono partecipare tutti i gestori delle stazioni di misurazione

**L'inventario**

L'Ispra provvede, ogni cinque anni, e per la prima volta entro il 2012 a stilare l'inventario nazionale, cioè un resoconto delle rilevazioni divise per provincia sulla base degli inventari che regioni e province autonome devono fare a cadenza triennale

**GLI INTERVENTI SUL TERRITORIO**
**Il Pm<sub>2,5</sub>**

Per la prima volta è previsto l'obbligo di rilevamento del Pm<sub>2,5</sub>, le polveri sottilissime. Il decreto prevede l'installazione di almeno tre stazioni di misurazione di fondo in siti fissi di campionamento rurali, scelte nell'ambito delle reti di misura regionali. A queste si aggiungono almeno sette stazioni di misurazione del benzopirene

**Le apparecchiature**

Le apparecchiature vanno adeguate entro l'11 giugno 2013. I valori obiettivo per la protezione della salute devono essere raggiunti entro il 2013, quelli per la vegetazione entro il 2015. Le soglie di informazione e allarme non cambiano, ma per le zone in deroga i limiti di azoto e benzene sono obbligatori a partire dall'11 giugno 2011

**Gli interventi**

Se i livelli degli inquinanti superano i valori obiettivo, le regioni adottano le misure necessarie (come il blocco del traffico). Gli interventi non devono però comportare "costi sproporzionati". I valori obiettivo vanno raggiunti entro il 31 dicembre 2012





L'attuazione del decreto

## Obiettivi da centrare a spesa invariata

*IL RISCHIO - È importante che la zonizzazione non si traduca in ritardi sui tempi e in differenze territoriali*

**T**ra gli obiettivi delle nuove regole sulla qualità dell'aria ce n'è uno che potrebbe essere passato quasi inosservato: quello di porre rimedio alla procedura d'infrazione comunitaria (la n. 2008/2194) con cui la Commissione ha contestato all'Italia il superamento dei valori limite consentiti per le polveri sottili, le Pm10. Il Dlgs 155/2010, in vigore dallo scorso 30 settembre, attua la direttiva europea 2008/50/CE e – con i 16 allegati e le 11 appendici tecniche che accompagnano il testo – ridisegna l'intero quadro normativo in materia di tutela dall'inquinamento atmosferico per aggiornarlo all'evoluzione delle conoscenze in campo scientifico e sanitario. Il tutto tenendo conto dell'esperienza maturata nell'applicazione della previgente disciplina in materia, in particolare i Dlgs 351/1999 e 152/2007, nonché a livello europeo le direttive 96/62/CE e 2004/107/CE. La nuova disciplina prevede che sia garantita, anche tramite internet, la diffusione delle informazioni sulla qualità dell'aria e sui provvedimenti adottati dagli enti competenti, tra i quali vanno ricordati i piani di qualità dell'aria (che includono le misure da adottare per il contenimento dell'inquinamento atmosferico) e i piani d'azione (finalizzati ad affrontare situazioni contingenti di superamento dei valori limite e dei valori obiettivo). È una previsione rilevante che, se pienamente attuata, darà nuovi strumenti a cittadini e associazioni per far valere le proprie pretese, anche a tutela della salute delle persone. Le nuove norme confermano poi il ruolo primario affidato alle regioni (e alle province autonome di Trento e Bolzano) cui continuano a essere demandate tutte le attività amministrative di valutazione e gestione della qualità dell'aria. Il decreto riprende il concetto di zonizzazione dell'intero territorio nazionale. Devono essere individuati, in primo luogo,

gli agglomerati – coincidenti con un'area urbana o un insieme di aree urbane con una determinata densità abitativa – e poi le altre zone, da identificare preferibilmente con i confini amministrativi degli enti locali. La suddivisione del territorio nazionale costituisce il presupposto per organizzare la valutazione della qualità dell'aria e va riesaminata con cadenza almeno quinquennale. Le regole fissate – in particolare gli standard qualitativi e i metodi di valutazione delle situazioni di inquinamento – sono concepite per assicurare un approccio uniforme al problema dell'inquinamento atmosferico su tutto il territorio nazionale. L'importante è che non si verifichino ritardi e differenze a livello territoriale. Un ruolo attivo e di coordinamento è comunque riservato al governo centrale. Il Consiglio dei ministri, su impulso del ministero dell'Ambiente, può intervenire con misure a carattere nazionale, qualora le regioni non possano assicu-

rare il raggiungimento di determinati risultati per carenza di competenze legislative e amministrative. È inoltre istituito un coordinamento, vale a dire un tavolo a cui partecipano tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione del decreto, con compiti di elaborare indirizzi e linee guida. Siedono al tavolo, tra gli altri, rappresentanti dei ministeri dell'Ambiente e della Salute, delle regioni e di organismi tecnico-consulenti, quali Ispra e Cnr. Come stabiliva la disciplina precedente, la rilevazione degli inquinanti continua a essere attuata mediante le reti regionali di stazioni di misurazione, che il provvedimento mira semplicemente a razionalizzare. Non è invece previsto il rinnovo delle apparecchiature già installate o attualmente in dotazione alle regioni o alle Arpa. Una scelta dettata dal rispetto del principio di invarianza della spesa pubblica. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Stefania Gorgoglione**

## Trasparenza

# Dati sempre pubblicati su giornali, web e cartelli

**N**el mettere ordine sulle rilevazioni dell'inquinamento ambientale, il Dlgs 155 del 2010 fissa i paletti per una maggiore trasparenza sulla qualità dell'aria, riconoscendo il diritto dei cittadini (ma anche delle associazioni ambientaliste e dei consumatori) a essere informati sui rischi per la propria salute. I dati, quindi, non devono apparire sui cartelloni luminosi lungo le strade principali soltanto in caso di sfioramento dei limiti, ma regolarmente. L'articolo 18 del decreto, infatti, obbliga le regioni e gli altri enti che si occupano della rilevazione a diffondere i dati relativi alla qualità dell'aria «in forma chiara e comprensibile». Per farlo si possono utilizzare tutti i mezzi, dal sito della regione ai giornali locali, purché sia a costo zero. Diversamente da quanto è accaduto fino a oggi, devono essere forniti i dati di media giornaliera di ozono e di media annuale per tutti gli altri inquinanti, dando conto dei superamenti dei valori limite, dei valori obiettivo, degli obiettivi a lungo termine, delle soglie di informazione e delle soglie di allarme. Inoltre, devono essere comunicati gli effetti dovuti ai superamenti dei limiti imposti dalla normativa. Una trasparenza che alcuni comuni, peraltro, già garantivano: «Abbiamo sempre informato la cittadinanza attraverso incontri pubblici e commissioni consiliari – spiega Rossella Zadro, assessore all'ambiente del comune di Ferrara – e pubblichiamo dati e provvedimenti come le giornate di chiusura al traffico sul sito internet del comune».

**Se.R.**

**Parlamento** – Il bipolarismo è in rapido sfaldamento e gli effetti si vedono sulla legislatura meno frammentata degli ultimi 20 anni

## **In Italia Camere tra le più affollate del mondo**

*Dall'Api fondata da Rutelli a inizio anno al Fli di Fini i partiti stanno aumentando - ANDAMENTO ALTALENANTE - Nel 2006 le assemblee avevano fatto registrare un numero di formazioni tra i più alti dell'ultimo ventennio*

**B**ipolarismo dai piedi d'argilla. È vero che dalle urne di due anni fa era uscito un assetto del Parlamento sostanzialmente a due voci, un centro-destra dalla maggioranza schiacciante e un centrosinistra all'opposizione. La scissione all'interno del Popolo della libertà ad opera di Fli di Gianfranco Fini ha però rimescolato le carte e rafforzato la tendenza in atto di una ripresa della frammentazione del mondo politico, già avviata in questa legislatura da altre fuoriuscite. Come quella di Rutelli, allontanatosi dal Pd a inizio anno per fondare Alleanza per l'Italia. La lenta retromarcia del bipolarismo era però iniziata già pochi mesi dopo l'insediamento del Parlamento, con la nascita dei liberal-democratici (Maie), a cui sono seguiti i repubblicani regionalisti popolari e Noi sud-Partito liberale italiano. Dunque, proprio quando sembrava che si fosse imboccata la strada di un bipolarismo sempre più stretto, la frammentazione si è rifatta viva. E se ne dovrà tener conto in tempi di votazioni per ora solo annunciate o minaccia-

te e di riforma elettorale invocata, fonte, proprio nei giorni scorsi, di polemiche tra il presidente del Senato, Renato Schifani, e quello della Camera, Gianfranco Fini. Il rischio, per i fautori del bipolarismo, è di ritrovarsi ai livelli del 2006, quando a salire a Palazzo Chigi fu Romano Prodi. Allora la frammentazione fu ai massimi, pochissimo al di sotto dell'apice raggiunto nel '94, le prime elezioni con il "mattarellum", che nel 2005 lasciò il posto all'attuale "porcellum". Nel 2006 c'erano due grandi coalizioni che raccoglievano praticamente tutti i partiti, i quali, anche se di dimensioni contenute, avevano ottenuto seggi per via del premio che l'attuale sistema elettorale riserva a chi si presenta insieme, che viene beneficiato con l'abbattimento al 2% della soglia di ingresso in Parlamento. Le urne finirono, pertanto, per disegnare un assetto delle Camere all'apparenza bipolare, ma che in realtà era il risultato di un coacervo di esperienze politiche spesso molto distanti tra loro, seppure riunite sotto un'unica sigla – eterogeneità che poi

si rivelò fatale al governo Prodi –, nonché della presenza di partiti che avevano corso da soli. Nel 2008, come si evince dai grafici elaborati dal Cise di Firenze, la frammentazione si è ridotta. Intanto perché Veltroni, all'epoca segretario del Pd, aveva deciso di non ripetere l'esperienza della precedente coalizione e di accordarsi solo con l'Idv di Di Pietro. Verdi, Rifondazione comunista, Sinistra democratica e Partito comunista dei lavoratori – che con Prodi avevano come riferimento l'Unione – confluirono, dunque, nella Sinistra arcobaleno, con l'obiettivo di oltrepassare lo sbarramento del 4 per cento. Obiettivo mancato. Le Camere, pertanto, all'apertura dell'attuale legislatura sono risultate meno affollate. Salvo poi far gemmare nuovi partiti. Situazione evidenziata anche dall'analisi sui voti e sui seggi riportati dalle prime due coalizioni (si vedano i grafici). Nel 2006 i due valori coincidevano: vale a dire che, per effetto del premio di coalizione con soglia al 2%, tutti i partiti erano riusciti a entrare in Parlamento. È quel-

lo che si può definire un indice di bipolarismo, perché segnala quanto le coalizioni sono frammentate al loro interno. Tant'è che nel 2008 l'indice volge verso il basso, perché – per quanto detto – le coalizioni principali sono risultate meno affollate. Si è, però, creata una forbice, perché diversi partiti all'interno delle due grandi coalizioni non sono riusciti a ottenere un seggio. La situazione di inizio legislatura si è fatta sentire anche in ambito internazionale: nella geografia mondiale del voto l'Italia, infatti, si situa in una posizione poco al di sopra della media. Lontana dal Giappone e dagli Usa, dove la frammentazione del Parlamento è minima, ma distante anche da Belgio e Israele, che hanno assemblee affollate di sigle. La situazione risulta ben diversa se si guarda ai risultati elettorali del 2006, che mettono l'Italia a ridosso di Belgio e Israele. Scenario che pare destinato a ripetersi. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Antonello Cherchi**

Regioni – La situazione nei consigli

## La nascita di sigle non conosce sosta

**N**ei parlamentini regionali il bipolarismo è stato soprattutto una parola d'ordine, un traguardo da perseguire, ma senza particolare convinzione. Molto più che nel Parlamento nazionale, a livello locale la frammentazione la fa da padrona, con consigli affollati da sempre. A differenza di quanto si è verificato con le ultime elezioni politiche – dove si è effettivamente assistito a una contrazione dei partiti rispetto alle votazioni di due anni prima, salvo poi cambiare direzione – nelle regioni la situazione presenta un andamento quasi lineare, con assenze di scossoni. Ci

sono addirittura casi, come la Basilicata, le Marche e il Molise, dove la tornata elettorale della scorsa primavera (nel caso del Molise si è votato nel 2008) hanno fatto registrare un aumento della frammentazione, con un numero di partiti presenti in consiglio superiore a quello delle quattro precedenti chiamate alle urne. Nel parlamento del Molise, per esempio, siedono i rappresentanti di 14 sigle, mentre erano solo sei nel 1990. Quattordici sono anche i partiti presenti nel consiglio pugliese, che però risultava ancora più affollato cinque anni prima. Se si vuole trovare il segno più recente del

cambiamento di marcia bisogna guardare ai consigli di Lombardia e Veneto, formati da sette partiti, rispettivamente quattro e cinque in meno rispetto a cinque anni prima. Il che significa anche un taglio della metà delle sigle presenti nel 1990. I parlamentini regionali meno affollati si trovano, però, in Toscana e Umbria, formati solo da sei partiti (erano sette nel 2005). Entrambe le regioni negli ultimi dieci anni hanno progressivamente ridotto la frammentazione politica; in particolare la Toscana ha quasi dimezzato le sigle, che nel 2000 erano 11. È soprattutto la sinistra ad af-

follare le assemblee regionali. Tranne il caso della Campania (dove le ultime elezioni hanno portato in consiglio otto partiti del centro-destra e quattro del centro-sinistra), della Calabria (4 contro 3) e dell'Umbria (4 contro 2), nelle altre realtà la situazione vede una prevalenza, spesso netta, delle sigle di sinistra. È il caso della Basilicata (7 contro 3), del Lazio (8 contro 4), della Liguria (6 contro 3), delle Marche (7 contro 4) e del Piemonte (per ora, riconteggio a parte, 7 contro 4). © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Procedure** – Il punto dopo l'approvazione del decreto incentivi (Dl 40/2010) e la manovra d'estate (Dl 78/2010)

## Otto permessi per aprire i cantieri

*La semplificazione ha moltiplicato i titoli edilizi e gli adempimenti dei privati - COMPETENZA CONCORRENTE - Il legislatore nazionale punta a superare le difformità locali ma resta l'articolo 117 della Costituzione*

Otto diversi titoli edilizi, che si declinano in 24 diverse procedure per la loro formazione. Il quadro normativo, oggi, è questo, nonostante i tre interventi legislativi degli ultimi mesi – illustrati negli articoli in questa pagina – tutti con l'obiettivo dichiarato dello snellimento procedurale. Partendo dal basso, cioè dalle cosiddette opere minori, i regimi edilizi attualmente in vigore questi: interventi liberi (articolo 6, comma 1, Dpr 380/2001, come modificato dalla legge 73/2010, che ha convertito il Dl 40/2010); comunicazione di inizio lavori (comma 2 dello stesso articolo, modificato dalla stessa legge); comunicazione inizio lavori con relazione tecnica asseverata (comma 4, dello stesso articolo, modificato dalla stessa legge); Scia, segnalazione certificata di inizio attività (articolo 19 della legge 241/1990, come modificato dalla legge 122/2010, che ha convertito il Dl 78/2010); Dia, denuncia di inizio attività (articolo 22, commi 1 e 2, del Dpr 380/2001); cosiddetta Super-Dia (comma 3 dello stesso articolo); permesso di costruire (articolo 10 del Dpr 380/2001); permesso di costruire gratuito (articolo 22, comma 7, del Dpr 380/2001). Nella scheda a fianco gli otto titoli sono inquadrati nelle diverse tipologie di opere a seconda che si condivide o no l'interpretazione sulla Scia data dal ministero per la Semplificazione il 16 settembre scorso, in risposta al quesito posto dalla regione Lombardia: i funzionari lombardi, in sostanza, avevano chiesto chiarimenti sull'applicabilità al mondo delle costruzioni del nuovo testo dell'articolo 19 della legge 241/1990 introdotto dalla manovra correttiva. Quanto alle procedure, queste sono in tutto 24, perché la formazione di ogni titolo cambia a seconda che l'immobile interessato dai lavori: - non sia vincolato (non serve autorizzazione paesaggistica); - sia vincolato e oggetto di interventi di lieve entità (serve l'autorizzazione paesaggistica semplificata del Dpr 139/2010); - sia vincolato e oggetto di interventi non di lieve entità (serve l'autorizzazione paesaggistica ordinaria ai sensi del Dlgs 42/2004). Il numero di combinazioni è decisamente

elevato, e ha prodotto notevoli incertezze applicative all'apparire delle disposizioni più recenti (Dl 40/2010 e Dl 78/2010) che hanno introdotto nel sistema la comunicazione di inizio dei lavori (asseverata o meno) e la Scia. Proprio rispetto alla Scia, sono tutt'ora incerti la sua applicabilità all'edilizia (affermata dal Ministero, ma contestata da alcune regioni e comuni), la sopravvivenza totale o parziale di Dia e Super-Dia, la sorte delle sanzioni amministrative e penali nel rinnovato quadro procedurale. L'impianto sanzionatorio del Dpr 380/2001, infatti, è basato sull'assenza o sulla difformità dei lavori dal titolo edilizio: quindi, se non è chiaro quale titolo serva, non è chiara neppure la sanzione applicabile in caso di abuso. Anche il nuovo regime delle autorizzazioni paesaggistiche semplificate ha dato molto da pensare, ponendo in dubbio l'effettivo conseguimento dell'allievemento procedurale perseguito dal Dpr 139/2010. Tutto questo, poi, senza considerare la produzione legislativa regionale che, secondo l'articolo 117 della Costituzione, concorre

a disciplinare la materia del governo del territorio, in cui rientra l'edilizia. La diretta applicabilità delle disposizioni sulla comunicazione di inizio lavori nelle regioni a statuto ordinario già dotate di norme edilizie di dettaglio è stata dapprima negata dal Dl 78/2010 e infine affermata dalla legge di conversione 73/2010, che non ha però fugato i dubbi specie sulla costituzionalità dell'invasione di campo nella sfera della competenza legislativa regionale in materia. La norma che ha introdotto la Scia, invece, ha subito affermato la propria prevalenza su «ogni normativa statale e regionale», ma anche in questo caso restano i dubbi. Da più parti si auspica un intervento legislativo che, a partire dalla riunificazione della disciplina settoriale, assicuri la legittimità dell'azione amministrativa, agevolando inoltre la prevenzione dell'abusivismo edilizio e garantendo la sicurezza della regolarità edilizia a chi acquista un immobile. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Guido A. Inzaghi**



**La casistica**

La disciplina dei titoli edilizi secondo la normativa statale (Dpr 380/2001, legge 73/2010, legge 122/2010)

**1 Attività edilizia libera**

- manutenzione ordinaria; ■ interventi per eliminare le barriere architettoniche che non comportino la costruzione di rampe o ascensori esterni e non alterino la sagoma dell'edificio;
- opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo (esclusi gli idrocarburi) fuori dal centro edificato; ■ movimenti di terra per l'agricoltura e serre mobili stagionali senza opere murarie.

**2 Attività soggette a comunicazione di inizio lavori**

- opere temporanee; ■ pavimentazione e finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, contenuta entro l'indice di permeabilità (compresi intercedimenti interrati e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati); ■ pannelli solari (fotovoltaici e termici) senza serbatoio esterno, a servizio degli edifici, fuori dai centri storici; ■ aree ludiche senza fini di lucro ed elementi di arredo di aree pertinenziali degli edifici.

**3 Attività soggette a comunicazione di inizio lavori asseverata**

- manutenzione straordinaria, compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, purché non riguardi le parti strutturali dell'edificio, non aumenti il numero delle unità immobiliari e non incrementi superfici e volumi.

**4 Attività soggette a Scia (secondo il ministero della Semplificazione)**

- manutenzione straordinaria che interessa parti anche strutturali degli edifici; ■ restauro e risanamento conservativo; ■ ristrutturazione edilizia leggera (compresa demolizione e ricostruzione) con rispetto di volumetria, sagoma, prospetti e destinazione d'uso nei centri storici; ■ varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici, non modificano la destinazione se in zona A, la sagoma e non violano il permesso di costruire.

**5 Attività soggette a Dia ordinaria (disattendendo il ministero della Semplificazione)**

- Stessi interventi del punto 4

**6 Attività soggette a Super-Dia statale (disattendendo il ministero della Semplificazione)**

- ristrutturazione edilizia pesante, con modifica di sagoma, volume, prospetti, aumento unità immobiliari, cambio d'uso nei centri storici; ■ nuova costruzione o ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi;
- nuova costruzione in esecuzione di Prg.

**7 Attività soggette a permesso di costruire gratuito**

- Stessi interventi del punto 4

**8 Attività soggette a permesso di costruire**

- nuova costruzione; ■ ristrutturazione urbanistica;
- ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma e volume.

Aree tutelate – La disciplina del Dpr 139/2010

## Lavori leggeri: iter accelerato sul paesaggio

L'autorizzazione paesaggistica semplificata è prescritta, al posto di quella ordinaria, per 39 interventi definiti di lieve entità. Nella lista ci sono gli ampliamenti, le demolizioni e ricostruzioni (con uguale volume e sagoma), le opere riguardanti i prospetti e le coperture, la realizzazione o la modifica di autorimesse pertinenziali, la realizzazione di tettoie, porticati, chioschi da giardino, manufatti accessori e volumi tecnici, cancelli recinzioni, mura di cinta, la sistemazione delle aree di pertinenza, l'installazione di condizionatori, impianti di climatizzazione, caldaie, parabole, antenne (autonome o condominiali) e pannelli solari (termici e fotovoltaici). L'autorizzazione semplificata è però esclusa, per molti interventi, quando il vincolo paesaggistico è

un provvedimento specifico, e quando gli interventi superano soglie quantitative predeterminate (o quando devono essere realizzati nei centri storici). Può essere utilizzata, invece, anche per due o più interventi di lieve entità. L'autorizzazione semplificata deve essere rilasciata nel termine massimo di 60 giorni (invece dei 105/120 di quella ordinaria) ed è immediatamente efficace (invece che dopo 30 giorni). L'amministrazione competente ha 30 giorni di tempo (invece di 40) per fare la sua istruttoria, esprimere la sua valutazione paesaggistica, acquisire il parere della Commissione per il paesaggio (se non escluso dalla legislazione regionale), accertare la conformità urbanistico-edilizia dell'intervento. La Sovrintendenza è tenuta a esprimere il suo parere entro 25 giorni (invece di 45) dal ri-

cevimento della pratica: decorso questo termine in assenza del parere, l'amministrazione competente ha l'obbligo di concludere comunque il procedimento. L'iter può essere concluso anticipatamente (entro 30 giorni) quando si rileva la difformità urbanistico-edilizia dell'intervento o quando l'amministrazione competente esprime una valutazione paesaggistica negativa. Se è la Sovrintendenza a esprimere una valutazione paesaggistica negativa, spettano a essa i conseguenti provvedimenti di prediniego e diniego. La domanda di autorizzazione semplificata deve essere accompagnata dalla scheda semplificata allegata al Dpcm del 2005, che sostituisce la relazione paesaggistica. Le condizioni e le soglie quantitative che consentono di utilizzare l'auto-

autorizzazione semplificata al posto di quella ordinaria sono il più delle volte prive di motivazioni evidenti e depotenziano la semplificazione. Lo stesso effetto ha la necessità di acquisire il parere della Commissione del paesaggio laddove le regioni non lo escludano esplicitamente. L'accertamento di conformità urbanistico-edilizia dell'intervento, quale presupposto per il rilascio dell'autorizzazione semplificata, può essere, di per sé, cosa utile, perché evita di assentire sotto il profilo paesaggistico interventi che poi non potranno di fatto essere realizzati, ma è in contrasto con il Codice dei beni culturali (Dlgs 42/2004) e diventa un appesantimento procedurale, anche quando la conformità può essere asseverata dal progettista. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Mauro Cavicchini**

Piccole opere – Tra regioni e comuni

## La comunicazione si confronta con i paletti locali

*IL PRINCIPIO - La manutenzione straordinaria senza Dia è stata applicata subito negli enti che erano privi di una legislazione specifica*

**C**on la comunicazione di inizio lavori, il cantiere può iniziare lo stesso giorno in cui la comunicazione è depositata in comune, anche in via telematica, insieme alle autorizzazioni eventualmente obbligatorie secondo le normative di settore. Per le opere di manutenzione straordinaria, però, bisogna indicare i dati identificativi dell'impresa che realizzerà i lavori e allegare una relazione che asseveri la conformità del l'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia di legge e regolamento (piano regolatore e regolamento edilizio) sottoscritta da un professionista abilitato alla progettazione (geometra per le opere di modesta dimensione, architetto, ingegnere). Questa, in sintesi, è la procedura della comunicazione, che si frappona tra gli interventi la cui

realizzazione è completamente libera (riportati nella scheda in alto) e le opere soggette a controllo comunale ridotto (Scia e Dia) e pieno (permesso di costruire). Mentre la prima versione della norma ne escludeva l'applicazione nelle regioni dotate di disposizioni sulle procedure edilizie (anche regole-fotocopia di quelle nazionali), la disciplina introdotta con la conversione del Dl 40/2010 si limita a riconoscere alle regioni a statuto ordinario il potere di estendere la liberalizzazione a interventi edilizi ulteriori e a individuare altri casi per i quali è obbligatorio trasmettere la relazione tecnica, di cui si possono anche stabilire contenuti extra. Sebbene sia possibile nutrire dubbi sulla tenuta costituzionale della previsione – che pare invadere la competenza legislativa regionale

rispetto alla definizione delle procedure edilizie di dettaglio – l'applicazione della comunicazione è generalmente riconosciuta. Innanzitutto, la semplificazione opera nelle regioni che non hanno una disciplina specifica in materia: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Puglia e Veneto. Inoltre, è recepita in molte altre, e si può citare la comunicazione della Lombardia del 3 giugno 2010, per cui la modifica è «finalizzata a definire un livello minimo di semplificazione non derogabile in senso restrittivo dalle regioni». Il recepimento, peraltro, non è uniforme e talora varia da una città all'altra (si veda Il Sole 24 Ore del 13 settembre scorso). La nuova disciplina prevede una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 258 euro per la mancata comuni-

cazione dell'inizio dei lavori o la mancata trasmissione della relazione tecnica. È tuttavia evidente che la disposizione si applica solo nel caso in cui ricorrano tutti gli altri presupposti previsti rispetto alla conformità dell'intervento alle disposizioni di legge e regolamentari locali, quindi nel caso in cui ci sia solo "dimenticati" di trasmettere la relazione. Altrimenti, se alla dimenticanza si accompagna la violazione di leggi o regolamenti, si applicheranno le sanzioni ordinarie previste dall'ordinamento, che vanno dalle sanzioni amministrative in misura fissa o correlata al maggior valore prodotto dall'abuso, alla riduzione in pristino stato e alla demolizione, fino alla perdita della proprietà del bene. © RIPRODUZIONE RISERVATA



## La «segnalazione» – Ma restano i dubbi Con la Scia soltanto 60 giorni per bloccare le irregolarità

La Scia consente l'avvio delle attività contestualmente al deposito della segnalazione corredata dagli elaborati tecnici necessari alla Pa per verificare la sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti sia dalla legge, sia da atti amministrativi a contenuto generale. La Pa ha tempo 60 giorni per fermare l'attività illegittima, dando comunque la possibilità di procedere alla sua regolarizzazione. Dopo, l'amministrazione può intervenire solo in presenza del pericolo di un danno per il patrimonio artistico e culturale, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale e sempreché non sia possibile procedere alla conformazione dell'attività. Secondo l'interpretazione fornita dal ministero per la Semplificazione lo scorso 16 settembre, la Scia si applica all'edilizia e – in particolare – si sostituisce alla Dia rispetto ai lavori di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia "fedele" e alle varianti a permessi di costruire (si veda scheda in alto). La presenza di un vincolo non impedisce poi l'utilizzo della Scia, fatto comunque salvo il preliminare ottenimento dell'autorizzazione dell'amministrazione (eventualmente in forma semplificata). Infine, sempre secondo il ministero, resterebbero comunque in vigore le previsioni regionali che hanno esteso la Dia alle opere maggiori, mentre scomparirebbe la Super-Dia statale prevista dall'articolo 22, comma 3, del Dpr 380/2001. La tenuta costituzionale e la correttezza dell'interpretazione ministeriale è stata da più parti posta in dubbio, con questi argomenti: - la specialità della materia edilizia (non a caso disciplinata da un testo unico) che non è riconducibile alle generali previsioni dell'articolo 19 della 241 del

1990; - la considerazione per cui dalla Scia restano escluse – per stessa previsione dell'articolo 19 – le attività soggette a limiti complessivi cui parrebbero ricondursi gli indici edilizi; - la notazione testuale per cui la manovra, riscrivendo il medesimo articolo 19 ha cancellato la «dichiarazione» di inizio attività e non la «denuncia» cui fa capo la Dia edilizia nel Dpr 380/2001. La Toscana ha promosso un ricorso alla Corte costituzionale contro il nuovo articolo 19 e l'Anci Toscana ne ha comunque dichiarato l'inapplicabilità all'edilizia. Intanto, però, in attesa che la questione venga definita il legislatore pare procedere dando per scontata l'applicazione della Scia all'edilizia. Il Dpr 160 del 7 settembre scorso, recante il regolamento per il riordino dello sportello unico per le attività produttive, prevede infatti l'ipotesi che la Scia sia presentata allo

sportello unico per le attività produttive (Suap) per la realizzazione, trasformazione, ristrutturazione, riconversione o ampliamento di attività produttive, ulteriormente precisando all'articolo 5, comma 7, che «la ricevu della Scia costituisce titolo autorizzatorio ai fini del ricorso agli ordinari rimedi di tutela dei terzi e di autotutela dell'amministrazione». In tal senso, si segnala da ultimo che l'assessorato al Territorio e urbanistica della Lombardia, con comunicato dell'8 ottobre, ha condiviso l'interpretazione ministeriale, evidenziando che la stessa «sostanzialmente fa salvo il regime giuridico in materia di procedure edilizie che Regione Lombardia ha consolidato con successo da oltre un decennio e che risulta fondato, come noto, sull'alternatività pressoché totale tra permesso di costruire e Dia». © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Cassazione** – Il datore di lavoro deve comunicare lo spostamento del termine utile a completare l'insegnamento

## La malattia allunga la formazione

*Il recupero non trasforma l'apprendistato in tempo indeterminato - LE CARATTERISTICHE - Ai fini del completamento non vanno considerati i normali periodi di inattività come le ferie annuali*

Rispettare le regole del contratto di apprendistato può diventare una vera e propria trappola per i datori di lavoro. Infatti, l'imprenditore che intende garantire l'effettività dell'insegnamento del giovane, così come previsto dalla legge, può prolungare il contratto a termine con l'apprendista per un periodo equivalente alla malattia del dipendente. Tuttavia deve comunicare questa sua intenzione all'interessato prima della scadenza del contratto, altrimenti il rapporto diventa a tempo indeterminato e il recesso viene considerato un licenziamento illegittimo con conseguente obbligo di reintegra. Lo ha chiarito la sezione lavoro della Cassazione con la sentenza 20357/2010 che ha respinto il ricorso di una società di servizi per la raccolta dei rifiuti nei confronti di due suoi dipendenti. Questi ultimi erano stati assunti con contratto di apprendistato per la durata di trentasei mesi e nel corso di questo periodo erano rimasti assenti dal servizio uno per diciannove giorni e l'altro per ottantaquattro. Alla scadenza concordata il rapporto era proseguito regolarmente per altri diciannove giorni, data in cui i due dipendenti erano stati convocati presso la direzione dell'azienda che gli aveva comunicato il recesso dal rapporto per avvenuta fine del contratto di apprendistato. Di qui l'avvio del contenzioso. Il tribunale, investito della questione, ha accolto la domanda dei due dipendenti dichiarando che il rapporto si era trasformato a tempo indeterminato e il licenziamento era illegittimo con conseguente obbligo di reintegra. La decisione è stata confermata anche in appello e la vicenda è così giunta in Cassazione. Di fronte ai giudici di legittimità l'azienda ha sostenuto che la decisione della Corte d'appello non avrebbe rispettato il principio di effettività della formazione dell'apprendista. Infatti nel computo del periodo di apprendistato non va tenuto conto dei periodi in cui il rapporto rimane sospeso e il dipendente non ha potuto ricevere il prescritto insegnamento. Ne consegue che

si deve considerare perfettamente legittima la proroga del contratto per il tempo corrispondente alle assenze per malattia dei due apprendisti. Non solo. In caso di mancata disdetta dal rapporto, ha proseguito la società ricorrente, la legge non prevede la trasformazione del contratto ma solo il mantenimento in servizio del lavoratore con una maggiorazione della retribuzione fino al recesso. Nessuna di queste affermazioni ha convinto la Suprema corte la quale ha spiegato che l'apprendistato è, per espressa definizione legislativa, un rapporto di lavoro speciale nel quale l'imprenditore è obbligato a impartire all'apprendista assunto alle sue dipendenze l'insegnamento necessario per conseguire la capacità tecnica per diventare qualificato. Lavoro e insegnamento devono essere effettivi e non fittizi, con la conseguenza che non possono essere considerati, ai fini del completamento dell'apprendistato, i normali periodi di inattività come le ferie annuali. In questo contesto, ha proseguito la Corte, se il

datore di lavoro, a causa di una sospensione prolungata dell'attività, ritiene di dover detrarre il relativo periodo dal termine fissato con il contratto, lo deve fare «in modo chiaro e con piena consapevolezza per le parti». Il datore di lavoro che ritenga di detrarre le assenze per malattia dall'apprendistato, spostando la scadenza convenuta ad altra data, «ha l'obbligo di comunicare al lavoratore, prima della scadenza, lo spostamento del termine finale, spiegando le ragioni e indicando la nuova scadenza o il periodo che deve essere detratto». Non può pertanto limitarsi a far decorrere il termine concordato per poi comunicare a posteriori che ha ritenuto di non considerare un dato periodo. Infatti, ha concluso il collegio, «il criterio di effettività è criterio di garanzia» che non può risolversi nel venir meno della certezza del termine finale del contratto e determinare una situazione di ambiguità.

**Remo Bresciani**

In ospedale – Prove contemporanee

## Dal collocamento scelta affidata al test

*ASSUMERE DALLE LISTE - Non è possibile il confronto tra i candidati L'amministrazione deve richiedere lavoratori pari al doppio dei posti*

Ammissa la comparazione tra gli avviati al lavoro. La norma di settore vieta che, in sede di valutazione delle prove d'esame, il giudizio finale sia espresso utilizzando il criterio del confronto fra candidati, ma non esclude la contemporanea sottoposizione ai test di tutti gli avviati. Una recente sentenza della Corte di cassazione (n. 20545) ha respinto il ricorso di due lavoratori iscritti alle liste di collocamento contro un'azienda ospedaliera che aveva bandito una selezione per assumere tre idraulici. Secondo i ricorrenti, la commis-

sione d'esame, disattendendo le indicazioni della legge, avrebbe eseguito una valutazione comparativa dei candidati: il giudizio di non idoneità sarebbe derivato dal raffronto delle prove effettuate. L'amministrazione, in sostanza, chiedendo l'avviamento a selezione per tre persone, doveva esaminare esclusivamente i due ricorrenti e un altro soggetto, esprimere per ciascuno un giudizio singolo e, solo nel caso di valutazione negativa, esaminare gli altri. La sezione Lavoro ha invece spiegato che la legge, pur prevedendo per questo tipo di selezione solo l'accerta-

mento dell'idoneità del lavoratore a svolgere le mansioni senza valutazioni comparative, non preclude però alla commissione la possibilità di sottoporre a prova anche gli altri avviati che nella lista di collocamento si trovano nelle posizioni successive. L'amministrazione che intende assumere deve infatti inoltrare la richiesta di un numero di lavoratori doppio rispetto ai posti da ricoprire e l'ufficio di collocamento deve mandare lavoratori nel numero indicato, seguendo l'ordine della graduatoria. Tutti i candidati (ossia quelli in numero doppio) nello stesso

momento svolgono la prova di idoneità: in questo modo è possibile sostituire tempestivamente i primi in graduatoria che non superano il test o rinunciano al posto con quelli che si trovano nelle posizioni successive. La contemporaneità nello svolgimento degli esami – qui era richiesta un'esecuzione manuale relativa allo smontaggio e al montaggio di un miscelatore – è legittima poiché risponde a evidenti ragioni di celerità ed efficienza. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Simona Gatti**

**Personale** – La Sardegna chiede l'intervento delle sezioni riunite dopo le pronunce di Piemonte e Lombardia

# Rebus sul turnover dei mini-enti

*Corti dei conti regionali divise sull'applicazione del vincolo al 20 per cento*

**A**nche gli enti non soggetti al patto di stabilità dal 2011 dovranno rispettare per le assunzioni il turnover del 20% della spesa delle cessazioni. L'indicazione è arrivata dalle sezioni Lombardia e Piemonte della Corte dei conti. Sull'argomento, l'Anci, nelle linee guida alla manovra estiva, aveva invece indicato che per i piccoli enti il limite era ancora quello fissato dal comma 562 della Finanziaria 2007, ovvero un'assunzione per una cessazione intervenuta nell'anno precedente. La questione è di fondamentale importanza perché si corre il rischio di paralizzare le attività delle istituzioni più vicine ai cittadini. Vista la delicatezza del tema, occorrerà attendere la pronuncia delle Sezioni riunite, a cui la magistratura contabile della Sardegna ha chiesto l'intervento per sciogliere il problema interpretativo. Una prima analisi porta a sostenere che il comma 562 è norma speciale in quanto disciplina le regole relative alle assunzioni per gli enti non soggetti al patto. Va tuttavia rilevato che l'articolo 76, comma 7, della legge 133/2010 non fa alcuna differenza sul tipo di enti a cui è destinato. Un'interpreta-

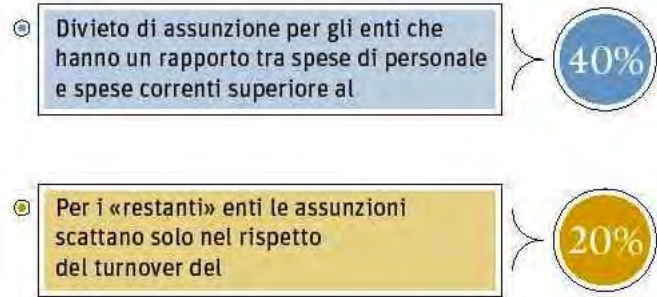
zione letterale non offre spazi per ritenere che la norma si applichi solo agli enti soggetti al patto di stabilità. La disposizione è divisa in due parti: la prima contiene il divieto di assunzione per gli enti che hanno un rapporto tra spese di personale e spese correnti superiori al 40%; la seconda afferma che per i «restanti» enti vige l'obbligo di assumere nel rispetto del turnover del 20 per cento. Già in

hanno un percentuale inferiore a quella fissata ovvero che non si tratti di una differenza sugli enti soggetti o meno al patto. Mettendo da parte l'interpretazione letterale, bisogna sottolineare la chiara intenzione del legislatore di tutta la manovra, ovvero il contenimento della spesa; il turnover al 20% è regola probabilmente incostituzionale (si veda Corte costituzionale, sentenza 390/2004), ma che ha la fi-

comunque modificato per disapplicare il sistema delle deroghe, ma senza disporre la sua abrogazione. Al riguardo si può in primo luogo obiettare che la nuova regola del turnover al 20% scatta dal 1° gennaio 2011, mentre fino al 31 dicembre 2010 rimane valido il principio di una assunzione per una cessazione. In secondo luogo, va evidenziato che non sempre il legislatore adotta la regola dell'abrogazione espressa, in quanto ritenuta non necessaria in virtù dell'applicazione del criterio cronologico previsto dall'articolo 15 delle preleggi (in particolare «per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti»). In sostanza, il fatto che manca un'abrogazione espressa, non può costituire un motivo decisivo per affermare la sopravvivenza della norma. La deliberazione 51/2010 della sezione piemontese e la deliberazione 862/2010 della sezione lombarda, riassumono la questione delle piccole amministrazioni. L'ente locale non soggetto al patto di stabilità interno è tuttora tenuto a osservare congiuntamente sia l'obbligo di mantenere il livello degli oneri del personale entro i limiti della spesa impegnata nell'anno 2004, sia quello diretto a contenere eventuali nuove

## La regola

Assunzioni di personale pubblico in base all'articolo 76, comma 7, della legge 133/2010



passato era stato chiarito senza ulteriori dubbi che la precedente versione del Dl 112/2008 del comma 7 in esame (blocco di assunzioni per chi aveva un rapporto superiore al 50%), si applicava a tutti gli enti, compresi i comuni non soggetti al patto. Orbene, il Dl 78/2010 aggiunge l'inciso «per i restanti enti», per cui sembra, da un punto di vista letterale, che si tratti degli enti che

nalità di ridurre fortemente le spese di personale. Appare quindi più coerente con la ratio della manovra correttiva affermare che la nuova disposizione sia scollegata da ogni riferimento con l'assoggettamento o meno al patto di stabilità. Forse il dubbio scaturisce anche dal fatto che il legislatore ha mantenuto in vita il comma 562, visto che con la medesima manovra estiva lo ha

assunzioni nei limiti delle cessazioni dei rapporti di lavoro che si sono verificati nell'anno precedente. Qualora sia nella condizione di poter assumere personale in sostituzione di quello cessato dal servizio, lo stesso ente dovrà inoltre evitare che per le nuove assunzioni e-ventualmente disposte nel 2011 si superi il 20% della spesa corrispondente alle cessazioni intervenute nel precedente anno. © RI-PRODUZIONE RISER- VATA

**Gianluca Bretagna**

L'indicatore – Qual è il criterio da utilizzare

## Girandola di parametri sui costi dei dipendenti

*LA PERCENTUALE - È il valore principale che costituisce la soglia per permettere alle amministrazioni di assumere nel futuro*

Come si calcola il rapporto tra spese di personale e spese correnti? Il legislatore ha puntato molto su questo indicatore: è uno degli ambiti prioritari per il contenimento della spesa di cui al comma 557 e allo stesso tempo la percentuale costituisce la soglia che permetterà agli enti locali di fare ancora assunzioni nei prossimi anni. Gli operatori hanno però tanti dubbi su quali aggregati vadano inseriti nel calcolo. La questione principale è quale valore inserire al numeratore tra il concetto di spesa di personale. Le soluzioni finora proposte sembrano ricondursi a tre. Tale indicatore non è sconosciuto agli uffici ragioneria di comuni e province in quanto, per un decennio, era elencato tra i parametri per verificare il grado di deficitarietà dei bilanci. In questo ambito la modalità di calcolo era chiara: la spesa di personale era quella dell'intervento 01 delle spese correnti (con l'eventuale aggiunta dell'Irap

collocata all'intervento 07). D'altronde, in questo caso, l'obiettivo era di capire il grado di rigidità del bilancio con riferimento a una delle voci di maggiore fissità e ripetitività. L'evoluzione normativa ha però fatto delle spese di personale un aggregato a se stante, da non correlare esclusivamente con il bilancio o con il patto di stabilità. Con le regole di cui al comma 557 e comma 562 della Finanziaria 2007 si potrebbe pertanto giungere alla conclusione che la seconda modalità di calcolo dell'indicatore sia quello di inserire al numeratore proprio tale aggregato. Convalida tale interpretazione la Corte dei conti della Toscana, la quale nel recente parere n. 111/2010 richiama quanto stabilito dalla sezione delle autonomie nelle linee guida al monitoraggio al bilancio di previsione 2010 (delibera 9/2010), in cui sono elencate le componenti da includere e da escludere dal computo della spesa di personale. La conferma arriva anche dai que-

stionari sul rendiconto della gestione 2010. La versione del foglio elettronico preleva ai fini del calcolo proprio il valore calcolato ai sensi dei commi 557 e 562. Era giunta a tali conclusioni anche la Corte dei conti della Lombardia nella deliberazione n. 42 del 2009. In quel caso però si consigliava di non decurtare dal numeratore le somme relative ad arretrati contrattuali in quanto si verrebbe ad alterare arbitrariamente l'incidenza percentuale della particolare voce di spesa con possibili effetti elusivi dei vincoli posti dalla vigente normativa. Infine, e siamo alla terza possibilità di calcolo, vale la pena di ricordare le istruzioni della Ragioneria generale dello Stato sul conto annuale relativo all'anno 2009. In questo caso la spesa di personale da considerare per la definizione della percentuale d'incidenza è determinata dalle spese dell'intervento 01 del bilancio consuntivo degli enti, comprensive degli eventuali incrementi contrat-

tuali, dalle integrazioni previste dall'articolo 76, comma 1, della legge 133/2008 (ora inserite direttamente nel comma 557). Sono necessarie due precisazioni. Per la Rgs il calcolo va però fatto in termini di cassa, così come tutti i dati inseriti nel conto annuale. Inoltre, il concetto di spesa di personale prende l'avvio dai valori del bilancio a cui vanno aggiunte le eventuali integrazioni dei costi sostenuti per gli incarichi ex articolo 110 del Tuel, per i contratti di somministrazione, per le co.co.co. e per il personale delle attività esternalizzate. Si tratta di tutte le eccezioni previste esclusivamente dalla legge senza tener conto delle esclusioni stabilite nel tempo dalla dottrina ed in modo particolare nelle deliberazioni della Corte dei conti. Per dare concretezza e omogeneità di comportamenti è quindi necessario un chiarimento ufficiale il prima possibile. © RIPRODUZIONE RISERVATA

Dopo la limatura alla spesa corrente per le buste paga

## **Il taglio ai trasferimenti abbassa il tetto agli stipendi**

*EFFETTI A CASCATA - Il rispetto dei nuovi obiettivi di stabilità determina anche una limatura dei costi di riferimento che consiglia di rivedere la quota*

**V**incoli sempre più stringenti all'impiego di personale negli enti locali. L'articolo 14, comma 9, del Dl 78/2010 pone uno specifico divieto di assunzione a carico degli enti nei quali l'incidenza della spesa di personale risulti pari o superiore al 40% della spesa corrente. La norma, dal 1° gennaio 2011, modifica l'articolo 76, comma 7, della manovra estiva 2008, ai sensi del quale erano sospese, sino all'emanazione di un Dpcm, tutte le assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, nel caso in cui tale percentuale avesse raggiunto il 50 per cento. Dal 2011 dunque solo le province e i comuni virtuosi potranno stipulare nuovi contratti, nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Se, da un lato, il legislatore definisce (per gli enti sog-

getti al patto di stabilità interno) il perimetro di calcolo della spesa di personale, escludendo i rinnovi contrattuali ma comprendendo gli oneri riflessi e l'Irap, i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, il personale di cui all'articolo 110 del Tuel e i soggetti utilizzati in strutture esterne senza interruzione del rapporto di pubblico impiego, dall'altro omette la definizione dell'ambito temporale per la verifica del rispetto del limite del 40 per cento. In altre parole, occorre chiarire se tale verifica debba compiersi con riferimento all'ultimo esercizio chiuso o se tale percentuale debba trovare riscontro nei dati previsionali del bilancio in corso. In quest'ultimo caso, si tratterebbe di porre a confronto elementi di calcolo variabili in corso d'anno (ultimo termine utile per l'assestamento di bilancio è novembre) e che potrebbero,

in sede consuntiva, risultare diversi da quelli attesi. In analogia con quanto disposto in tema di verifica dell'obbligo di riduzione della spesa di personale, sarebbe logico utilizzare valori consuntivi o rappresentativi di una situazione in cui le obbligazioni giuridiche risultino perfezionate. Altra questione (per gli enti soggetti al patto) riguarda la riduzione del contributo erariale ordinario, disposta dai commi 1 e 2 dell'articolo 14. Il concorso alla manovra dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti viene individuato attraverso una riduzione dei trasferimenti erariali correnti di 1.500 milioni di euro (300 per le province) nell'anno 2011 e 2.500 milioni di euro (500 per le province) dal 2012. Queste riduzioni, da attuare secondo criteri e modalità che tengano conto delle misure per assicurare il rispetto del patto di stabi-

lità, dell'incidenza della spesa di personale su quella corrente e del grado di autonomia finanziaria dell'ente, determinano una riduzione anche del livello di spesa corrente e un innalzamento di tutti quegli indicatori (come i parametri di deficitarietà strutturale) a essa riferibili. In analogia con quanto viene definito in questi giorni dai tavoli tecnici fra amministratori locali e governo in materia di sterilizzazione dei tagli dal saldo obiettivo del patto di stabilità, sarebbe opportuno un provvedimento di modifica della percentuale del 40% o, perlomeno, delle sue modalità di calcolo, al fine di neutralizzare gli effetti sui bilanci locali dei tagli imposti dalla manovra. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Anna Guiducci**

**Amministratori** – Bastano le indennità e i gettoni per il ruolo di governo locale

## Niente compensi dalle associazioni

**G**li amministratori di tutte le forme associative tra gli enti locali non possono percepire compensi: la loro remunerazione deve essere costituita solo da indennità o gettoni percepiti dai comuni in cui svolgono un ruolo di governo e non è consentita nessuna maggiorazione o duplicazione. È vietata la percezione di più di un emolumento a chi fa parte di più di un livello di governo. Queste le novità della legge 122/2010 per il contenimento dei costi della politica. Il testo definitivo è molto più chiaro del DL n. 78 che nell'ambito delle amministrazioni interessate comprendeva, oltre a unioni e comunità montane, gli «enti territoriali diversi da quelli di cui all'articolo 114 della Costituzione» (diversi cioè da comuni, province e città metropolitane). Questa espressione lasciava margini di incertezza per l'assenza di una disposizione che definisca quali sono questi enti territoriali. Tale espressione è stata sostituita da quella «di forme associative di enti locali». La formulazione è più chiara perché richiama i soggetti individuati dal capo V del titolo II del Tuel in cui sono compresi i consorzi tra gli enti locali. Da sottolineare che la disposizione non si applica ai consorzi di diritto civile a cui partecipano enti locali, organismi comunque assoggettati ai vincoli dettati dalle leggi finanziarie degli anni precedenti anche per i compensi agli amministratori. E ancora si deve ricordare che siamo in presenza di disposizioni immediatamente operative. Non è felice la limitazione ai soli enti «aventi per oggetto la gestione di servizi e funzioni pubbliche». Si potrebbe concludere che la norma sembra postulare l'esistenza di forme associative che non gestiscono servizi o funzioni pubbliche. Ma una lettura più attenta e sistematica e la conoscenza della realtà ci porta alla conclusione che gli enti locali gestiscono servizi o funzioni pubbliche. Per cui siamo in presenza di norme sostanzialmente pleonastiche. Non vi sono dubbi sulle esclusioni: «non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni, indennità o emolumenti in qualsiasi forma siano essi percepiti». Una disposizione che abbraccia tutte le forme attraverso cui possono essere remunerati gli amministratori locali. Non vengono operate distinzioni tra indennità di carica, spettanti a presidenti, assessori e componenti i comitati direttivi, e i gettoni di presenza ai consiglieri. Viene inoltre impedita la possibilità di ricevere più di un compenso agli amministratori di diversi livelli di governo, anche se autonomi, ad esempio comuni e province. Spetta all'amministratore la scelta del compenso da ricevere. © RIPRODUZIONE RISERVATA



## Anci risponde

# Come cambia lo sportello unico per le attività produttive

Lo scorso 30 settembre è stato pubblicato il regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive (Dpr n. 160/2010). Il provvedimento ridefinisce organicamente la disciplina di questo importante strumento di semplificazione volto a diventare un canale esclusivo e rapido di comunicazione tra imprenditore e amministrazione pubblica. Il nuovo regolamento prevede un ambito di competenza completo del Sportello unico per le attività produttive e tale assunto dovrà necessariamente guidare le scelte organizzative di comuni, camere di commercio ed enti terzi. In particolare per i comuni, l'articolo 4 del Dpr individua i tempi e le modalità per l'adeguamento alle nuove disposizioni. Entro 120 giorni dall'entrata in vigore del regolamento, i comuni dovranno dichiarare la conformità del proprio sportello ai requisiti previsti dalle norme. A riguardo l'Anci ha offerto un importante contributo inviando ai sindaci una nota informativa con la quale vengono forniti alcuni indirizzi applicativi utili innanzitutto per la dichiarazione d'idoneità che ogni amministrazione dovrà rendere. L'Anci, inoltre, sta partecipando fattivamente al tavolo tecnico istituito con Unioncamere nell'ambito delle attività di progettazione e sviluppo dei servizi che saranno erogati attraverso il portale «impresainungior-no».

### *Come deve essere articolato lo sportello unico per le attività produttive?*

L'ufficio competente per il Suap e il relativo responsabile sono individuati secondo le forme previste dagli ordinamenti interni dei singoli comuni o dagli accordi sottoscritti in caso di associazione. Nelle more dell'individuazione del responsabile il ruolo è ricoperto dal segretario comunale (articolo 4, comma 4, del Dpr 160/2010). I comuni possono esercitare le funzioni inerenti al Suap in forma singola o associata tra loro, o in convenzione con le camere di commercio (articolo 4, comma 5, del Dpr 160/2010).

### **I requisiti tecnici**

#### *Quali sono i requisiti che lo sportello unico per le attività produttive deve presentare?*

I requisiti tecnici minimi sono i seguenti: una casella Pec istituzionale, a cui il Suap deve fare riferimento per ricevere la documentazione dalle imprese, inviare le ricevute e gli atti relativi ai procedimenti, trasmettere gli atti, le comunicazioni e i relativi allegati alle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, e ricevere dalle stesse comunicazioni e atti in formato elettronico; la firma digitale rilasciata al responsabile dello sportello, per la sottoscrizione degli atti in formato elettronico; un'applicazione software per la lettura di documenti firmati digitalmente; un sistema di protocollazione informatica della documentazione in entrata e in uscita, per la certificazione della corrispondenza, come previsto dal Dpr 445/2000 e dal Dpcm 31 ottobre 2000; il sito web del Suap o area ad esso riservata nell'ambito del sito istituzionale, in cui siano pubblicate informazioni sui procedimenti amministrativi oltre alle modulistiche di riferimento e che preveda la possibilità per gli utenti di verificare lo stato di avanzamento delle pratiche.

### **L'adeguamento**

#### *Cosa accade se il comune non attiva o adegua lo sportello unico per le attività produttive?*

Decorsi 120 giorni dall'entrata in vigore del regolamento, se il comune non ha istituito il Suap o questo non presenta i requisiti minimi previsti dalla normativa, l'esercizio delle relative funzioni, è delegato, ferme restando in capo al comune le competenze sostanziali, anche in assenza di provvedimenti espressi, alla camera di commercio competente (articolo 4, comma 11, del Dpr 160/2010) con le modalità previste dall'allegato tecnico al regolamento, che attraverso il portale provvederà alla gestione telematica dei procedimenti, comprese le fasi di ricezione delle domande, divulgazione delle informazioni, l'attivazione degli adempimenti, il rilascio di ricevute all'interessato ed il pagamento dei diritti e delle imposte (articolo 4, comma 12, del Dpr 160/2010).

**Cassazione** – Bocciato un ente che non aveva prodotto delibere sulle aree

## **Accertamenti Ici validi solo se si allegano i valori**

*Applicazione ultra-rigorosa dello statuto del contribuente*

**È** obbligatorio allegare agli avvisi di accertamento Ici le delibere di determinazione dei valori delle aree edificabili. Lo afferma la sezione tributaria della Cassazione con la sentenza 20535 del 1° ottobre 2010, respingendo il ricorso dell'ente, il quale riteneva insussistente tale obbligo, trattandosi di atto generale soggetto a pubblicità legale. In realtà la Corte finisce per applicare in maniera eccessivamente rigorosa l'articolo 7 della legge 212/2000 (statuto dei diritti del contribuente), il quale prescrive che «se nella motivazione si fa riferimento a un altro atto, questo deve essere allegato all'atto richiamato». Nella fattispecie il comune non aveva allegato agli avvisi di accertamento Ici la delibera di giunta comunale con la quale erano stati fissati i valori delle aree edificabili, approvati al'esito dei lavori della commissione tecnica opportunamente istituita. Per i supremi giudici non si sono in tal caso realizzati i presupposti per sollevare l'amministrazione dall'onere dell'allegazione, che sarebbe stato assolto in caso di riproduzione del contenuto essenziale dell'atto da allegare, in virtù di quanto disposto dal Dlgs 32/01, il cui precetto è stato peraltro recepito dal comma 162 della Legge finanziaria 2007. La pronuncia non è condivisibile e si pone peraltro in contrasto con i numerosi precedenti della stessa sezione tributaria, secondo cui l'obbligo d'allegazione all'avviso d'accertamento degli atti cui si faccia riferimento nella motivazione (a norma dell'articolo 7 dello statuto del contribuente e come precisato dal Dlgs 32/01) riguarda gli atti non conosciuti e non altrimenti conoscibili dal contribuente, ma non anche gli atti generali come le delibere comunali, comunque soggette a pubblicità legale e la cui conoscibilità è quindi presunta (tra le più recenti si citano le sentenze della Cassazione 12270/2010,

11445/2010, 8505/2010, 5052/2010 e 2953/2010). L'affissione all'albo pretorio delle delibere comunali, effettuata nei modi e nei termini previsti dalla legge (si veda l'articolo 124 del Dlgs 267/2000), costituisce, infatti, una forma di pubblicità legale di per sé esaustiva ai fini della presunzione di piena conoscenza erga omnes, allorquando i provvedimenti stessi non siano direttamente riferibili a soggetti determinati, come nel caso delle delibere tariffarie e regolamentari. Si tratta peraltro di atti a contenuto generale che costituiscono un presupposto dell'avviso di accertamento e non un elemento motivazionale dello stesso. D'altra parte sarebbe impensabile corredare gli atti impositivi di tutti i provvedimenti richiamati (nomina del funzionario responsabile, delibere tariffarie, delibere regolamentari eccetera): in pratica, bisognerebbe per ogni avviso riprodurre tutti gli atti citati, utilizzando una quantità di

carta impressionante. Una simile attività, oltremodo dispendiosa, costituirebbe un ostacolo alla semplificazione oltre che al buon andamento della pubblica amministrazione (economicità, rapidità, efficacia, efficienza eccetera) sancito dall'articolo 97 della Costituzione. In sostanza, una lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 7 della legge 212/2000 non può consentire un'interpretazione eccessivamente rigorosa della norma, come quella effettuata dalla Cassazione con la sentenza 20535/2010. Affermare l'obbligo di allegare qualsiasi delibera richiamata negli atti impositivi – oppure di riprodurre il contenuto essenziale – significherebbe, di fatto, neutralizzare gran parte dell'attività di accertamento degli enti locali. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Giuseppe Debenedetto**

**Corte conti Piemonte** – Obbligati anche i comuni che riscuotono direttamente

## Contributo Ifel dovuto da tutti

**A**nche i comuni in regime di riscossione diretta devono corrispondere il contributo Ifel (Istituto per la finanza e l'economia locale) dello 0,8 per mille del gettito Ici. Lo ha stabilito la Corte dei conti Piemonte con la delibera 52 del 22 settembre 2010, rispondendo a un quesito posto da un comune torinese. Il contributo è dovuto all'Ifel, fondazione Anci, al fine di fornire adeguati strumenti conoscitivi per un'efficace azione accertati-

va dei comuni, agevolare i processi telematici e migliorare l'attività di informazione ai contribuenti (articolo 7 legge 43/05). Deve essere versato dagli agenti della riscossione e dagli altri soggetti previsti dall'articolo 52 del Dlgs 446/97, ma l'articolo 3 del Dm 22 novembre 2005 (attuativo della legge 43/05) non prevede espressamente l'ipotesi degli enti in riscossione diretta. I dubbi sono aumentati con il decreto del ministero dell'Economia e delle finanze del

16 luglio 2010 – avente a oggetto la restituzione ai comuni delle somme riversate a Ifel – che sulla procedura da attivare fa riferimento all'autocertificazione «dell'agente della riscossione o dell'affidatario», escludendo implicitamente i comuni in riscossione diretta. Tuttavia anche in tal caso – chiariscono i giudici contabili piemontesi – il contributo è dovuto, poiché correlato alla realizzazione di attività che interessano tutti i comuni, a prescindere dalle

modalità di riscossione adottate. La conclusione è peraltro conforme all'interpretazione già fornita nel 2003 dal ministero, il quale ha sostenuto che il contributo, in quanto funzionale alla predisposizione delle anagrafi dei contribuenti e delle conseguenti elaborazioni statistiche, deve ritenersi a carico di qualunque soggetto che provvede alla riscossione del tributo. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**G.Deb**

Consiglio di stato – Le modifiche non pregiudicano la gara

## Il gruppo può cambiare dopo aver vinto l'appalto

La modificazione soggettiva di un raggruppamento temporaneo di imprese, che sia risultato aggiudicatario di un affidamento di servizio pubblico, può legittimamente verificarsi anche in seguito alla fase di presentazione delle offerte, non essendo tale evento suscettibile di pregiudicare l'ammissione alla gara, l'eventuale successiva aggiudicazione e, infine, la stipula del contratto. Una diversa interpretazione, come sostenuto dal Consiglio di stato nella sentenza 7276/2010, da cui derivi in automatico l'esclusione per qualsiasi mutamento del soggetto ammesso alla partecipazione dell'affidamento, si porrebbe in contrasto con i principi comunitari volti a salvaguardare il carattere dinamico della vita delle imprese, recepiti nell'articolo 51 del Dlgs 163/2006 in materia di vicende soggettive dei candidati offerenti e aggiudicatari. **L'iter normativo.** Ripercorrendo l'iter normativo sull'argomento, giova infatti

sottolineare come in prima battuta il Dlgs 158/95 (ora abrogato), che disciplinava gli appalti di servizi, prevedesse all'articolo 23 l'immodificabilità soggettiva dell'offerente; principio poi ridimensionato, anche sotto l'influenza del diritto comunitario, dal Dlgs 163/2006, nel quale è confluita tutta la disciplina in materia di appalti pubblici. All'articolo 51 questo provvedimento dispone che, nel caso in cui le imprese interessate, singole associate o consorzianti, cedano o affittino l'azienda o un ramo della stessa o procedano a trasformazione, fusione o scissione, il cessionario, l'affittuario o il soggetto risultante al termine dell'operazione sono ammessi alla gara, all'aggiudicazione e alla stipulazione del contratto, a seguito dell'accertamento dei requisiti di ordine generale e speciale. **Continuità delle situazioni.** La fusione dell'impresa concorrente con un'altra società comporta, infatti, una successione a titolo universale, da parte

della società che ne deriva, nei rapporti giuridici di quella incorporata o fusa, con conseguente continuità delle situazioni giuridiche esistenti tra la società di nuova costituzione e l'amministrazione appaltante; quest'ultima risulta dunque legittimata a proseguire tutti i rapporti giuridici pendenti con un soggetto diverso per denominazione o forma societaria, del quale abbia avuto opportuna comunicazione. Il principio di non modificabilità assoluta dell'offerente non si adatta, infatti, al carattere dinamico della vita delle imprese e alla necessità delle stesse di adeguare le loro strutture organizzative alle richieste del mercato, al fine di conseguire i propri obiettivi sociali raggiungendo pieno sviluppo e crescita economica. Principio salvaguardato anche nel caso in cui l'impresa (in questo caso parte di un'Ati) si trovi in corsa per l'affidamento di una gara pubblica. **Obbligo di comunicazione.** Al contempo, le esigenze pubbli-

che, quali l'affidabilità oggettiva e soggettiva delle realtà che concorrono all'affidamento di un servizio pubblico, risultano assicurate dall'obbligo per le stesse di comunicare qualsiasi trasformazione si verifichi all'interno della compagine sociale, al fine di consentire le verifiche e i controlli necessari. Peraltro, il principio della modificabilità della compagine soggettiva che partecipi a una gara pubblica è rinvenibile anche nelle ormai abrogate disposizioni di cui agli articoli 35 e 36 della legge 109/94, le quali facevano diretto riferimento alla categoria dei lavori pubblici, ma costituivano, secondo un prevalente indirizzo giurisprudenziale, espressione di un principio generale, estensibile come tale anche alle gare per la fornitura di beni e servizi. © RIPRODUZIONE RISERVATA

Raffaele Cusmai

**Tar Lombardia**

## Ordinanze dei sindaci a rischio illegittimità

**È** illegittima l'ordinanza contingibile e urgente emanata in base all'articolo 54, comma 4 del Dlgs 267/2000, perché tale articolo è di dubbia legittimità costituzionale. Lo ha stabilito il Tar Lombardia - Brescia, sezione II, 1° ottobre 2010, n. 700, accogliendo la domanda di sospensione di un'ordinanza del sindaco di Crema, che vietava l'accattonaggio e il commercio abusivo che recavano disturbo ed erano fonte di mo-

lestie ai cittadini. I giudici del Tar hanno accolto la domanda di sospensione dell'ordinanza, presentata da un'associazione, sostenendo che l'ordinanza stessa si basa su una norma di dubbia legittimità, che attribuisce al sindaco un vasto potere di ordinanza, esercitabile senza limiti di tempo, e anche al di fuori delle situazioni di urgenza. In conseguenza, sempre secondo i giudici amministrativi, quest'articolo è «potenzialmente ever-

sivo» dell'ordine delle fonti previsto dalla Costituzione, che consente in linea di principio soltanto alla legge e agli atti equiparati di incidere sulla sfera giuridica di libertà del cittadino. Perciò i dubbi di legittimità, già sollevati dal Tar Veneto, sezione III (22 marzo 2010 n. 40), sono da condividere, e la pendenza della questione di legittimità costituzionale basta a ravvisare il "fumus boni iuris" della domanda di sospensione. Il Tar propone

un problema sul quale è necessaria una rapida decisione della Corte costituzionale. È infatti indispensabile mettere ordine in una situazione confusa, e che siano anche chiariti, alla luce dell'articolo 117, comma 6 della Costituzione, i rapporti tra queste ordinanze e i regolamenti di polizia urbana. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Vittorio Italia**

Focus ambiente – Ecosistema urbano Legambiente

# Grandi città un po' più grigie

*Milano e Roma perdono 17 e 13 posizioni - Belluno riconquista il primato*

È la "crisi" delle grandi città italiane sul fronte ambientale l'elemento che spicca maggiormente nella classifica annuale di Ecosistema urbano, l'indagine di Legambiente e Ambiente Italia giunta all'edizione numero 17. In una realtà che, per l'ennesima volta, non riesce a compiere decisi balzi in avanti (a parte alcune lodevoli eccezioni di cui si parla nell'articolo sotto), l'attenzione si concentra sulle controprestazioni dei capoluoghi di provincia con più di 500mila abitanti. La classifica generale, infatti, vede in (lieve) progresso la sola Torino, che scala tre posizioni ma si attesta comunque su un 74° posto tutt'altro che esaltante. Per il resto, Genova rimane la grande città con il migliore piazzamento, ma scende di 10 scalini (dalla 22ª alla 32ª posizione); Milano precipita dal 46° al 63° posto; Roma, che era 62ª, si ritrova 75ª. Al Sud, le performance già deficitarie di Napoli e

Palermo peggiorano ancora: il capoluogo campano scivola al 96° posto (dall'89°) e quello siciliano è ora 101°, rispetto alla 90ª piazza della passata edizione. L'avvicendamento Tra le dieci città più popolate del paese, Bologna è – come l'anno scorso – l'unica capace di collocarsi nella top ten, confermando il nono posto finale. La testa della classifica fa registrare un numero limitato di variazioni. In primo piano l'avvicendamento tra Belluno, che si riprende il primato, e Verbania, che comunque può ben accontentarsi del secondo posto. La città veneta è alla terza vittoria nelle ultime quattro edizioni, veramente un esempio da seguire. Il podio si completa con Parma, nuovamente terza. Subito dopo vengono Trento e Bolzano, altre habitué delle parti alte della graduatoria. Le uniche due nuove arrivate nelle prime dieci sono Livorno (10ª, con un avanzamento di due po-

sizioni) e, soprattutto, Pordenone, che sale addirittura 29 scalini: 37ª un anno fa, ora è ottava. Progressi e cali Non appartiene alla città friulana, peraltro, il progresso più evidente. Oristano, infatti, arriva 22ª guadagnando addirittura 52 posizioni; una in più di Avellino, che passa dall'80° al 29° posto. Sono 43 e 38, invece, le caselle scalate rispettivamente da Isernia (ora 52ª) e da Sondrio (che termina 35ª). Agli exploit corrispondono alcune cadute verticali. Peggio di tutte, sotto questo aspetto, si comporta Lecco, che era 30ª e adesso è 79ª, con un calo di 49 posti. Ma anche Rieti (da 32ª a 78ª, meno 46) e Campobasso (da 39ª a 70ª, meno 31) chiudono nettamente "in rosso". Il divario territoriale Le città del Nord e del Centro confermano la loro supremazia, occupando tutte le prime 18 posizioni. Ma al Meridione qualcosa si muove. Se la 16ª edizione vedeva come prima rappre-

sentante del comparto Sud e Isole Cagliari, al 29° posto, stavolta nelle prime 30 troviamo Salerno (19ª), Oristano (22ª), Potenza (26ª) e Avellino (29ª). Un segnale incoraggiante per un'area che, comunque, continua a monopolizzare la parte bassa della classifica. Sono meridionali le tre città di coda, con Catania e Crotone rispettivamente ultima e penultima, come l'anno scorso. Da notare anche che otto siciliane su nove compaiono tra il 90° e il 103° (e ultimo) posto: l'unica a ottenere un risultato un po' meno deludente è Ragusa, 72ª. Al Centro la posizione peggiore è di Latina, che eredita da Frosinone la 100ª piazza. Il capoluogo ciociaro, invece, ora è 94ª, una posizione più sotto rispetto a Imperia, ultima tra i centri del Nord. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Giacomo Bagnasco****SEGUE TABELLA**

**La graduatoria finale**

Ecosistema urbano XVII edizione. Punteggio riportato da ciascuna città in base ai parametri monitorati da Legambiente e Ambiente Italia e variazione rispetto all'edizione precedente

Pos	Città	Punti	Var. pos.	Pos	Città	Punti	Var. pos.	Pos	Città	Punti	Var. pos.	
1	Belluno	71,48	1	35	Sondrio	53,41	38	69	Treviso	47,20	9	
2	Verbania	70,41	-1	36	Matera	53,23	6	70	Campobasso	47,04	-31	
3	Parma	67,48	0	37	Rimini	53,04	13	71	Lecce	46,99	10	
4	Trento	67,32	2	38	Bergamo	52,84	3	72	Ragusa	46,65	12	
5	Bolzano	64,06	-1	39	Ancona	52,81	-15	73	Vicenza	46,60	6	
6	Siena	62,65	-1	40	Biella	52,62	-9	74	Torino	45,92	3	
7	La Spezia	62,57	1	41	Trieste	52,41	-18	75	Roma	45,78	-13	
8	Pordenone	61,89	29	42	Asti	52,17	-16	76	L'Aquila	45,76	-13	
9	Bologna	61,86	0	43	Lodi	51,79	17	77	Grosseto	44,75	-22	
10	Livorno	61,38	2	44	Vercelli	51,61	3	78	Rieti	44,74	-46	
11	Savona	61,33	-4	45	Firenze	51,53	-7	79	Lecco	44,69	-49	
12	Ravenna	61,03	6	46	Macerata	51,49	-19	80	Teramo	44,63	-8	
13	Gorizia	60,22	-3	47	Ascoli Piceno	51,42	12	81	Alessandria	43,11	-13	
14	Ferrara	59,28	22	48	Cagliari	51,22	-19	82	Como	42,27	4	
15	Venezia	59,14	-1	49	Pesaro	50,97	7	83	Benevento	42,14	-12	
16	Prato	58,89	1	50	Varese	50,81	-15	84	Viterbo	42,07	10	
17	Aosta	58,59	-2	51	Brescia	50,69	-3	85	Pistoia	41,66	-16	
18	Reggio Emilia	58,28	10	52	Isernia	50,32	43	86	Reggio C.	41,30	-10	
19	Salerno	58,13	15	53	Arezzo	50,29	11	87	Foggia	40,67	-5	
20	Cuneo	57,81	-7	54	Bari	49,80	7	88	Catanzaro	40,54	-3	
21	Mantova	57,56	-10	<b>Media Italiana</b>			<b>-49,36</b>		89	Nuoro	38,88	3
22	Oristano	57,28	52	55	Cosenza	49,46	12	90	Siracusa	37,57	3	
23	Cremona	57,26	-4	56	Novara	49,20	-3	91	Caltanissetta	36,70	8	
24	Modena	56,64	20	57	Massa	49,02	0	92	Enna	36,10	5	
25	Perugia	56,34	-9	58	Chieti	48,99	-15	93	Imperia	35,58	-6	
26	Potenza	56,20	14	59	Caserta	48,77	24	94	Frosinone	35,02	6	
27	Terni	55,48	-6	60	Verona	48,74	-8	95	Messina	34,74	-1	
28	Piacenza	55,21	23	61	Brindisi	48,61	9	96	Napoli	34,53	-7	
29	Avellino	55,01	51	62	Padova	48,34	-8	97	Agrigento	32,18	4	
30	Udine	54,99	3	63	Milano	48,18	-17	98	Trapani	30,76	0	
31	Pisa	54,86	-6	64	Taranto	48,08	2	99	Vibo Valentia	30,07	-11	
32	Genova	54,79	-10	65	Rovigo	48,06	-7	100	Latina	29,98	-9	
33	Forlì	54,02	12	66	Pescara	47,75	-1	101	Palermo	29,30	-11	
34	Pavia	54,00	-14	67	Sassari	47,38	-18	102	Crotone	29,09	0	
				68	Lucca	47,21	7	103	Catania	21,32	0	

Fonte: Legambiente, Ecosistema urbano. Elaborazione: Istituto di ricerche Ambiente Italia

## Analisi

# Dai parchi alle rinnovabili buone pratiche in vetrina

**B**elluno e Verbania, ancora al top di Ecosistema urbano. E le altre? Mettiamole in vetrina, se portano buoni esempi da imitare. Rendiamo innanzitutto merito a Parma, Trento, Siena, da tempo nella parte altissima della classifica. Parma negli ultimi dieci anni ha saputo trasformare il modo di muoversi in città. Trento, in un'area industriale dismessa, oggi bonificata, sta realizzando un quartiere, un grande parco urbano e il museo delle scienze. Siena vanta una buona qualità dell'aria grazie anche a pedonalizzazione estesa, un servizio di trasporto pubblico locale "modello" e forti investimenti nelle energie rinnovabili. La sfida della mobilità sostenibile è ben rappresentata da altre città. Bolzano, sempre in alto nella classifica complessiva, è esemplare per la mobilità non inquinante. Padova, che

già oggi vanta la maggior densità di piste ciclabili, si è data l'obiettivo ambizioso di arrivare al 25% di utilizzo grazie a infrastrutture e facilitazioni. Reggio Emilia si distingue per il maggior indice pro capite di piste. Infine un piccolo riconoscimento va a Bari, prima città del Sud (quasi tutte indifferenti a questo tema) ad aver adottato il bike sharing. Quanto alla buona qualità dell'ambiente urbano, fa scuola Firenze, che ha ampliato la propria zona a traffico limitato con la recente chiusura al traffico di piazza Duomo e ha anche una buona dotazione di isole pedonali. Modena in 10 anni ha quasi raddoppiato il verde urbano affidandone la gestione ad associazioni di volontariato. Pratiche virtuose sono anche quelle di chi ha saputo ridurre gli sprechi di risorse ambientali. Pordenone è la regina della raccolta differenziata dei rifiu-

ti: sistemi porta a porta, recupero dell'umido, coinvolgimento di associazioni e operatori locali. Bologna ha saputo progettare azioni per la riduzione dei consumi di acqua (e di conseguenza anche di energia) con campagne educative mirate e con un regolamento edilizio innovativo. Meritano uno sguardo anche le città che stanno affrontando la sfida globale del momento, il cambiamento climatico, con politiche energetiche che hanno un ottimo effetto anche sui problemi locali. Lodi ha già realizzato molti impianti solari sia termici, sia fotovoltaici, un sistematico efficientamento dell'illuminazione pubblica e un innovativo regolamento energetico-edilizio. Verona è la migliore come potenza totale installata di fotovoltaico, grazie all'impianto di 1 MW sullo stadio, ed è ben posizionata anche grazie al solare termico e alla rete di

teleriscaldamento. Torino, sul teleriscaldamento, è prima in assoluto. L'utilizzo dell'energia solare vede impegnata anche Benevento (prima per fotovoltaico pro capite, installato su scuole). Le città più virtuose sono anche quelle che hanno saputo dotarsi di Agende 21 e Piani strategici, in molti casi facendo tesoro di critiche e contributi dal basso. Tra queste spicca Ferrara, che ha trasformato Agenda 21 e piano strategico in un sistema di gestione ambientale permanente e certificato. Per chiudere, una speciale menzione va all'Aquila, dove il comune ha risposto in modo accurato ai questionari di Ecosistema urbano, dimostrando che la trasparenza e la completezza della informazione si possono garantire anche in una situazione estremamente disagiata.

**Maria Berrini**



Ecosistema urbano – L'indagine

# Centotr  capoluoghi sotto la lente verde

*Focus su 25 indicatori divisi in tre macroclassi*

**G**iunge alla 17ª edizione "Ecosistema Urbano", l'annuale ricerca di Legambiente e dell'Istituto di ricerche Ambiente Italia, realizzata con la collaborazione editoriale del Sole 24 Ore. I dati su 125 parametri ambientali – raccolti sulla base di questionari e interviste ai 103 comuni capoluogo di provincia e di altre fonti statistiche – sono sintetizzati in 25 indicatori di qualità ambientale, riconducibili a tre macroclassi. Ci sono alcuni indicatori definibili "di pressione", che misurano il carico generato sull'ambiente dalle attività umane (perdite di rete idrica, consumi di acqua potabile, produzione di rifiuti solidi urbani, tasso di motorizzazione, consumi elettrici e di carburanti); poi quelli "di stato", relativi alla qualità dell'ambiente fisico (smog, verde urbano); infine, quelli "di risposta", riguardanti la qualità delle politiche dell'amministrazione pubblica (depurazione, raccolta differenziata, trasporto pubblico, indice mobilità sostenibile, isole pedonali e zone a traffico limitato, piste ciclabili, gestione ambientale nelle imprese e nella pubblica amministrazione, sviluppo di politiche energetiche, diffusione delle rinnovabili, monitoraggi e rilevamenti della qualità ambientale). A questi 25 parametri principali si aggiunge, come in passato, la capacità di risposta della Pa al questionario inviato da Legambiente. **I cambiamenti.** Le modifiche introdotte in questa edizione sono l'eliminazione degli indicatori "Impatto ambientale dei mezzi di trasporto pubblico", in quanto erano disponibili dati validi solo per un numero limitato di città, e "Qualità del parco auto circolante", in quanto non sono ancora disponibili i dati per l'anno 2009. È stato poi modificato l'indice Energia rinnovabile da biomassa, inserito nell'indice "Energie rinnovabili e teleriscaldamento", introducendo oltre alla potenza installata in impianti a biomassa anche quella in impianti a biogas. Per il teleriscaldamento, sempre compreso in "Energie rinnovabili e teleriscaldamento", sono stati considerati i metri cubi riscaldati totali (civile, industriale ed altro) e non più i volumi erogati. L'eliminazione di due indicatori nella componente Trasporti ha comportato la revisione dei pesi dei singoli indicatori di questa componente e di quella relativa all'Ambiente urbano, toccata dalla redistribuzione dei pesi (Ztl e piste ciclabili). **Obiettivi, punteggio e pesi.** I punteggi assegnati alle città su ciascun indicatore identificano il tasso di sostenibilità della città reale rispetto a una città ideale. Per ogni indicatore è costruita una scala di riferimento che va da una soglia minima (che può essere più bassa o più alta del peggior valore registrato), al

di sotto della quale non si ottiene alcun punto, fino a un valore obiettivo (più alto o più basso del miglior valore registrato) che rappresenta la soglia da raggiungere per ottenere il punteggio massimo. In base a questo criterio è quindi possibile che nessuna città raggiunga il massimo o il minimo dei punti. L'indicatore "bonus" della capacità di risposta considera l'insieme di tutte le risposte ed è assegnato solo nei casi in cui siano presenti almeno i due terzi degli indicatori. Per quanto riguarda il sistema dei pesi, nei 25 indici tematici principali ogni città ottiene un punteggio variabile da 0 a 100. Il punteggio finale è successivamente assegnato definendo un peso per ciascun indice tematico che oscilla tra 1,0 e 10,0 per un totale di 100. I cinque indicatori con un maggior peso (Pm10, passeggeri del trasporto pubblico, raccolta differenziata, depurazione, NO2) valgono complessivamente il 45% del totale dei punteggi assegnabili. È la categoria aria a pesare di più, il 21% del totale. Oltre la metà del sistema di pesi (il 56,5%, era il 56% nella scorsa edizione) è ancora concentrato sugli indicatori di risposta, il 26% sugli indicatori di stato e il 17,5% (era il 18%) sugli indicatori di pressione. Nella fase di verifica dei dati si è deciso di eliminare tutti i dati anteriori alla precedente edizione di Ecosistema urbano.

Per gli indicatori sull'aria e per gli indici "Pianificazione e partecipazione ambientale" e "Eco-management" sono stati considerati validi solo i valori forniti per questa edizione. **La classifica finale.** Per tutti i comuni si è calcolato l'indice di valutazione di Ecosistema Urbano XVII edizione, utilizzando i dati inviati quest'anno o, laddove mancanti, integrandoli per alcuni parametri con i dati inviati lo scorso anno. Per Vibo Valentia, che non ha risposto, sono stati considerati solo gli indicatori di fonte terza. Le città per cui sono stati calcolati tutti i 25 indicatori sono 65 (numero in aumento: erano 61 lo scorso anno e 57 due anni fa). Il valore massimo ottenibile (10mila punti nel caso siano disponibili tutti gli indicatori), normalizzato in base 100, rappresenta la prestazione di una città sostenibile. Per città sostenibile ci si riferisce a una città ideale nelle condizioni attuali e non a una città utopica. Il gruppo di lavoro che ha collaborato alla stesura del rapporto Ecosistema Urbano XVII edizione: Alberto Fiorillo, Mirko Laurenti per Legambiente; Duccio Bianchi, Lorenzo Bono, Paola Mani, Michele Merola, Antonio Pistoni, Federica Pivano per Ambiente Italia © RIPRODUZIONE RISERVATA

Sul sito del Territorio la mappatura dei fabbricati non dichiarati e sottratti al Fisco

## Case fantasma all'ultima chance

*C'è tempo fino al 31 dicembre 2010 per l'autodenuncia*

**I**mmobili fantasma all'ultimo appello. Mancano poco più di due mesi per mettersi in regola con il catasto (e con il fisco): la dichiarazione di aggiornamento catastale potrà essere presentata fino al 31 dicembre, come previsto dall'articolo 19 della manovra d'estate; dopo di che, sarà l'Agenzia del territorio ad attribuire una rendita presunta (con spese a carico dell'interessato) e partiranno gli accertamenti con la collaborazione dei comuni. **La mappatura delle case fantasma.** Secondo i dati diffusi alcuni mesi fa, le attività di foto-identificazione aerea dell'Agenzia del territorio (insieme ad Agea) avevano fatto emergere almeno 2 milioni di particelle con fabbricati non dichiarati sul territorio nazionale. Le province con maggiori irregolarità? Salerno, Roma, Cosenza, Napoli, Avellino, Lecce, Palermo, Catania, Bari, Vicenza. Fra le singole città, invece, spiccavano Napoli (6.891), Roma (6.372), Reggio Calabria (6.237), Taranto (2.103), Treviso (2.103). La mappatura sul

territorio nazionale si è ufficialmente conclusa il 29 settembre, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 228 del comunicato dell'Agenzia del territorio con l'individuazione di fabbricati/ampliamenti sconosciuti al catasto riguardanti 590 Comuni. Ma la caccia agli immobili fantasma, anche a livello locale, non si ferma: per esempio, nella Capitale, Roma entrate attende per la fine dell'anno un nuovo elenco di rilevazioni che sarà sottoposto a verifiche da parte degli accertatori e costituirà presupposto per l'invio di nuovi inviti alla regolarizzazione. **I fabbricati non dichiarati sono online.** Sul sito internet dell'Agenzia del territorio è possibile visionare le liste delle particelle di terreno sulle quali risultano fabbricati non dichiarati in catasto: dalla sezione «servizi per privati», si può arrivare all'elenco degli immobili identificati: la ricerca, spiegano dall'Agenzia del territorio - direzione generale catasto e cartografia, può essere fatta per provincia, comune e identificativo ca-

tastale della particella del catasto terreni (sezione, foglio, particella) su cui è stato identificato il corpo di fabbrica che non risulta dichiarato al Catasto. Dal sito è inoltre possibile compilare moduli di segnalazione per far emergere eventuali errori: trattandosi di elaborazioni massive, avverte l'agenzia, è possibile che si presentino incoerenze nei risultati delle verifiche, con inclusione, in qualche caso, di immobili già censiti in catasto. **I controlli dell'Agenzia.** Le verifiche dell'Agenzia sono già in corso. Ma la vera partita si giocherà da gennaio: per quanto riguarda i contribuenti che hanno presentato la dichiarazione in Catasto, precisa l'ente guidato da Gabriella Alemanno, verranno effettuati i controlli di rito anche tramite sopralluogo, se ne ricorrono le condizioni. Per gli inadempienti invece, l'Agenzia provvederà prima, con oneri a carico della parte, a iscrivere temporaneamente in Catasto l'immobile con una rendita presunta sulla base di elementi acquisiti in sopralluogo. Suc-

cessivamente, qualora persista lo stato di inadempienza, l'Agenzia procederà alla redazione degli atti di aggiornamento catastale con oneri, sanzioni e interessi a carico della parte. Le rendite verranno attribuite sulla base degli elementi in possesso dell'ufficio e di quelli che saranno acquisiti in sopralluogo. L'immobile verrà iscritto al catasto con una categoria e una classe proprie del quadro tariffario di classificazione presente nel comune di appartenenza. Sulla base della consistenza presunta (numero di vani per le categorie «A», metri cubi per le categorie «B» e metri quadri per le categorie «C») verrà attribuita la rendita presunta. Per le categorie speciali «D» e particolari «E», la rendita presunta verrà attribuita in base a una stima sommaria. **L'Anagrafe immobiliare integrata.** Da gennaio partirà anche l'Anagrafe immobiliare integrata, che consentirà di conoscere lo stato di integrazione delle banche dati catastali con quelle della pubblicità immobiliare © Riproduzione riservata

Le novità della manovra e i chiarimenti del Territorio sulla regolarizzazione degli immobili

## Guerra all'evasione in quattro mosse

In corso l'attacco alle case fantasma. L'articolo 19 del decreto legge 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge 122/2010 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 176 del 30 luglio 2010 - Supplemento ordinario n. 174/L) ha introdotto novità in materia di catasto. In particolare, come chiarito dalla circolare n. 3/2010 del 10/8/2010 prot. 42436, della Direzione dell'Agenzia del territorio, le nuove disposizioni sono finalizzate a contrastare l'evasione ed elusione fiscale nel settore immobiliare, e contemporaneamente all'aggiornamento e all'allineamento delle banche dati catastali con quelle di pubblicità immobiliare. Il provvedimento si muove in quattro direzioni: attivazione, a decorrere dallo gennaio 2011, dell'Anagrafe immobiliare integrata (commi 1 e 3); individuazione delle modalità attraverso le quali assicurare, relativamente ai dati catastali, l'accesso alle banche dati dell'Agenzia da parte dei comuni e attuare il processo di decentramento di funzioni catastali; recupero di gettito fiscale portato dall'identificazione degli immobili non dichiarati in catasto; obbligo di inserimento, negli atti e nelle richieste di registrazione dei contratti di locazione, di determinati riferimenti e indicazioni di natura catastale. L'operazione svelamento delle «case fantasma» parte da lontano. Già l'articolo 2,

comma 36, del decreto legge 262/2006, ha previsto che l'Agenzia del territorio, anche sulla base delle informazioni fornite dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), proceda all'individuazione dei fabbricati non dichiarati in catasto. L'Agenzia ha, quindi, negli anni 2007, 2008 e 2009, individuato fabbricati non dichiarati in catasto, attraverso confronto tra le portafoto digitali ad alta risoluzione e la cartografia catastale. Il comma 7 del decreto legge n. 78 del 2010 ha previsto, dunque, la conclusione di questa attività entro il 30 settembre 2010, per quei comuni per i quali le relative operazioni non sono state ancora completate. Il comma 8, inoltre, ha spostato al 31 dicembre 2010 il termine per la presentazione, ai fini fiscali, della dichiarazione di aggiornamento catastale. Per favorire i controlli di conformità urbanistico-edilizia, il decreto stabilisce che, successivamente alla registrazione delle dichiarazioni, l'Agenzia del territorio provvederà a renderle disponibili agli enti locali. In caso di inadempimento da parte dei soggetti obbligati, l'Agenzia del territorio, nelle more dell'iscrizione definitiva in catasto attraverso la predisposizione delle dichiarazioni Docfa procederà all'attribuzione di una rendita presunta, da iscrivere transitoriamente in catasto, anche sulla base degli ele-

menti tecnici forniti dai comuni. Il comma 10 del decreto legge n. 78 del 2010 precisa che l'attribuzione della rendita, se l'interessato non vi provvede spontaneamente, sono svolte d'ufficio dalle strutture territoriali dell'Agenzia, con oneri a carico del soggetto obbligato medesimo. Il comma 9 del dl n. 78 del 2010 prevede, ancora, l'obbligo della presentazione dei relativi atti di aggiornamento, entro lo stesso termine del 31 dicembre 2010, anche per gli immobili oggetto di interventi edilizi che abbiano determinato variazioni non dichiarate di consistenza o di destinazione. La legge di conversione n. 122 del 2010 ha fatto salve le procedure previste dal comma 336 dell'art. 1 della legge 311/2004, n. 311, e le attività da svolgere in surroga da parte dell'Agenzia del territorio per i fabbricati rurali per i quali siano venuti meno i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali, nonché quelle di accertamento relative agli immobili iscritti in catasto, come fabbricati o loro porzioni, in corso di costruzione o di definizione, che siano divenuti abitabili o servibili all'uso cui sono destinati. Sulla base di queste disposizioni l'Agenzia proseguirà gli accertamenti, a decorrere dallo gennaio 2011, con un periodico e costante monitoraggio del territorio, sempre in collaborazione con gli enti locali.

In materia tocca anche ai consigli tributari fare la loro parte e deliberare azioni di monitoraggio. Aspetti edilizi. Un grosso problema della sanatoria catastale è il coordinamento con gli aspetti edilizi. Ci può essere il caso di chi ha dimenticato la parte catastale, ma è a posto con il titolo edilizio. Questa è l'ipotesi più agevole: basta procedere alla regolarizzazione catastale. Qui l'interessato dovrà sborsare gli oneri della presentazione tardiva, quelli dovuti per la variazione catastale e il compenso del professionista. Se, invece, è mancato il titolo edilizio (per esempio opere senza presentazione della Dia) si deve procedere a una pratica edilizia in comune (una sanatoria) di accertamento di conformità, con lievitazione dei costi relativi al compenso del professionista e dei costi della pratica edilizia. Naturalmente devono ricorrere i presupposti della sanatoria e quindi la cosiddetta «doppia conformità» ex articolo 36 del Testo Unico per l'edilizia: le opere devono essere conformi alla normativa edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda. Negli altri casi (abusivismo edilizio) non vi è nessuna disposizione di condono o sanatoria. © Riproduzione riservata

**Antonio Ciccia**

Tar Trento

## Niente parcheggio senza via libera preventivo

**S**erve l'autorizzazione preventiva per realizzare un parcheggio. Infatti, la pavimentazione di un piazzale per la realizzazione di un parcheggio, mediante apporto di materiale calcareo, richiede un idoneo titolo edilizio anche se l'area è già regolarmente destinata a deposito veicoli. Lo ha chiarito il Tar di Trento, con la sentenza n. 189 del 5 ottobre 2010. Un'azienda di autotrasporto della provincia di Trento ha avviato una vertenza con il comune di Arco relativamente all'impiego di una vasta area di terreno inizialmente destinato a uso agricolo. Solo da qualche anno il comune trentino ha finalmente rilasciato il provvedimento di legittimazione in sanatoria, con cambio di destinazione d'uso senza opere del piazzale da terreno agricolo a parcheggio mezzi pesanti. Poco dopo però l'azienda ha effettuato di propria iniziativa l'apporto di materiale calcareo sul piazzale erboso e il comune ha pertanto ordinato la rimessa in pristino per mancanza di autorizzazione. Contro questa nuova determinazione l'interessato ha quindi avanzato censure al Tar, ma senza successo. La realizzazione di un piazzale con materiale calcareo richiede certamente una preventiva autorizzazione e non può essere quindi realizzata senza licenza edilizia. © Riproduzione riservata

# Rifiuti in Campania, torna la rivolta

*Camion bloccati a Terzigno e immondizia nelle strade. È scontro con la Regione*

**NAPOLI** - Camion a fuoco, gomme tagliate, blocchi stradali. Una decina di automezzi danneggiati e uno dato alle fiamme. Nuova notte di raid e assalti agli autocompattatori che trasportano i rifiuti nella discarica "Sari" di Terzigno, nel Parco nazionale del Vesuvio. La polizia in assetto antisommossa è schierata in permanenza, ma la resistenza popolare si organizza. «Il paese si sta ribellando», dicono i cittadini esasperati. Protestano contro la discarica in funzione, da cui vengono miasmi insopportabili. L'ultimo allarme riguarda le acque di falda che risulterebbero inquinate da minerali pesanti. La protesta riguarda anche la minaccia di apertura della seconda discarica a ridosso della prima. Il mancato arrivo di Silvio Berlusconi, che ave-

va promesso il suo intervento, ha rialzato la tensione e i toni dello scontro nel vesuviano. I compattatori con la spazzatura da scaricare non passano. Secondo i manifestanti, si tratterebbe degli stessi automezzi sequestrati sabato scorso perché perdevano percolato. La protesta di Terzigno riapre la crisi anche a Napoli, dove ieri il Comune stimava la presenza in strada di 250 tonnellate di rifiuti, di più nel centro storico. E la situazione è destinata a peggiorare. Ma «la mancata raccolta della spazzatura - spiega l'assessore all'Igiene, Paolo Giacomelli - è imputabile soltanto all'impossibilità di scaricare i rifiuti raccolti. I compattatori non possono fare altri prelievi». Secondo il Comune e l'Asia, l'azienda municipale per i rifiuti, alle 13 di ieri erano ben 60

gli automezzi che non avevano potuto scaricare nella discarica contestata. In serata i sindaci di Boscoreale, Gennaro Langella e di Terzigno, Domenico Auricchio sono stati convocati d'urgenza dal prefetto di Napoli, Andrea De Martino. Il capoluogo dunque mette le mani avanti e rinvia la responsabilità della nuova emergenza alle proteste in atto sotto il Vesuvio. Ma anche all'incapacità di altre istituzioni. «Deve essere chiaro a tutti - avverte Giacomelli - che la gestione delle attività post-raccolta è stata affidata, con la legge di fine emergenza, alle Province e alla Regione». L'Asia è deputata alla sola raccolta nella città di Napoli ma, dice il Comune, se il sistema si inceppa a Terzigno è la paralisi. C'è anche preoccupazione per il personale: «Le

legittime proteste degli abitanti non possono in alcun modo determinare condizioni di pericolo e di paura per i lavoratori che stanno facendo, con grande senso di responsabilità, il proprio lavoro». Contro Terzigno anche un altro Comune, Quarto, il cui sindaco Sauro Secone minaccia le dimissioni: «Nessuno più vuole noleggiarci i mezzi quando sanno che andiamo a sversare a Terzigno. Abbiamo avuto autocompattatori con le ruote squarciate e sassi contro i nostri autisti. Gettiamo la spugna. La raccolta la faccia la Regione. Non manderemo più i nostri autisti a rischiare la vita».

**Patrizia Capua  
Roberto Fucillo**

**Rinnovabili** - L'obiettivo è raggiungere i 16 mila megawatt installati entro il 2020

# Eolico, affari spinti dal vento

## E il Sud fa da traino al settore

*Gli investimenti finanziari realizzati hanno raggiunto i 2,5 miliardi di euro - Resta il nodo della burocrazia: per l'autorizzazione servono anche 10 anni*

**E**olico col vento in poppa. Malgrado la crisi, anche nel 2009 la crescita degli impianti italiani ha sfiorato il 40 per cento (per l'esattezza +38,5 per cento), raggiungendo i 4.898 megawatt di potenza, distribuiti su 294 campi eolici. E la corsa all'energia del vento non si ferma: nel primo semestre del 2010 la potenza installata è cresciuta di un altro 10 per cento a 5.400 megawatt. I dati sono contenuti nel rapporto sull'eolico del Gestore dei servizi energetici. **Tempi lunghi.** Il business del vento, quindi, fa ancora gola, nonostante le incertezze autorizzative: mediamente trascorrono 4 anni prima di poter accendere un impianto, ma ci sono casi anche di dieci anni. Per gli investimenti, che si aggirano sui 2 milioni di euro per megawatt, i tempi di break-even si allungano così a 5-10 anni. Non poco, eppure giacciono domande di connessione alla rete per 90 mila megawatt. Un dato stratosferico, «ma irrealista — osserva Paolo Guaitamacchi, segretario generale di Aper, l'Associazione dei produttori di energia da fonti rinnovabili, e amministratore delegato delle Fattorie del vento — dovuto ai tempi autorizzativi e di sviluppo così lunghi e all'allacciamento in rete così difficile che gli operatori inoltrano diverse domande sperando di vederne approvata almeno una in tempi ragionevoli». **Volumi in crescita.** Il volume d'affari nel settore raggiunge livelli sempre più elevati, alla luce degli investimenti in corso e di quelli programmati. Se si considerano i circa 1.400 megawatt installati nel solo 2009, in termini finanziari gli investimenti — tra capitali privati e bancari — hanno raggiunto la cifra di 2,5 miliardi, quasi esclusivamente destinati alla realizzazione di centrali eoliche nel Mezzogiorno, dove c'è più vento. Una manna per la malavita organizzata, a partire da molti finti «sviluppatori» che ricercano i siti di potenziale interesse, elaborano piani preliminari e una volta ottenuta l'autorizzazione, con in mano un progetto cantierabile, lo passano alla criminalità organizzata. «Un mercato con remunerazioni che si aggiravano nel 2008 intorno agli 8 milioni per

un'autorizzazione unica alla costruzione di un impianto da 40 megawatt», spiega Giuseppe Mastropieri, direttore dell'Osservatorio WindIT di Nomisma Energia. **Intrecci illeciti.** «Ma oggi, per effetto concomitante della crisi finanziaria e del calo della redditività dagli investimenti eolici, il mercato delle autorizzazioni si è sgonfiato e i prezzi stanno evolvendo verso soglie più congrue rispetto all'effettivo valore generato», aggiunge Mastropieri. È il segnale di una certa maturazione del mercato, che farà scendere anche l'interesse della malavita organizzata, sempre presente in qualsiasi business che cresce molto, soprattutto se il resto dell'economia è fermo. **Sviluppo.** A dieci anni dall'installazione delle prime pale, l'Italia è al terzo posto in Europa con 5,4 gigawatt di potenza installata a giugno 2010, poco sopra Francia (4,5 gigawatt) e Regno Unito (4 gigawatt), ma molto dietro Germania (25,8 gigawatt) e Spagna (19,1 gigawatt). La parte del leone — per ragioni naturali — la fa il Sud, che da solo ospita il 98 per cento della potenza

installata: in sole tre regioni (Puglia, Campania e Sicilia) si concentrava a fine 2009 il 60 per cento degli impianti. Ora la scommessa per l'eolico italiano è raggiungere l'obiettivo di 16 mila megawatt installati al 2020, che il governo si è posto nel suo Piano d'azione nazionale per le rinnovabili, consegnato quest'estate a Bruxelles per soddisfare gli obblighi del programma europeo 20-20-20. Una scommessa che sarà possibile vincere solo grazie alla crescente competitività della tecnologia, come ha spiegato qualche giorno fa il segretario generale del Global Wind Energy Council, Steve Sawyer, alla fiera eolica tedesca di Husum. Con turbine da 3 o 4 megawatt ciascuna, completamente diverse da quelle da 1 megawatt che si usavano all'inizio, diventa più facile moltiplicare la capacità produttiva di un campo eolico, fino ad arrivare a potenze equivalenti a quella di una comune centrale a gas. E diventa doveroso puntare a emanciparsi finalmente dai costosi incentivi statali.

**Elena Comelli**

**Svolte** - Le aziende del settore hanno registrato incassi per 2,3 miliardi di euro nel 2009 (più 39%)

# Solare, tutti sotto il pannello

*Con il varo del nuovo Conto energia sono ritornati gli investimenti nel fotovoltaico - Entro fine anno la produzione di corrente potrebbe arrivare all'1% della domanda*

**P**erfino Trino Vercellese, paese simbolo del nucleare italiano, con una centrale che al suo avvio nel 1964 era la più potente del mondo, si converte al fotovoltaico, avviando la realizzazione di un maxi-parco da 70 megawatt con vista sulla torre di raffreddamento del reattore. L'investimento da 250 milioni andrà ad arricchire il fiume di denaro che si sta riversando sull'energia del sole in Italia, dopo la recente revisione degli incentivi. Superato lo scoglio della prima parte del 2010, rallentata dal difficile parto del terzo conto energia, ora che le tariffe in partenza da gennaio 2011 sono chiare, il fiume è di nuovo in piena. In crescita Secondo uno studio realizzato dalla società di consulenza A. T. Kearney, per fine anno verranno installati in Italia altri 850 megawatt, contro i 720 del 2009. In tutto, la potenza del fotovoltaico dovrebbe toccare così i 2 mila megawatt complessivi e la produzione di corrente elettrica arriverebbe all'1 per cento della domanda. Le aziende italiane dell'energia del sole, secondo lo studio di A. T. Kearney, nel 2009 hanno registrato ricavi per 2,35 miliardi di euro, in crescita del 39 per cento rispetto agli 1,69 del 2008, con la prospettiva di arrivare a un valore complessivo del settore di 3 miliardi di euro a fine 2010. Una crescita che si inserisce nel trend di boom mondiale di questa tecnologia sempre più diffusa. Al raddoppio La previsione di Solarbuzz, bibbia globale del solare, è che entro fine anno si arrivi nel mondo a 15 gigawatt di nuova potenza installata, più del doppio dei 6,4 gigawatt realizzati nel 2009. Avvalora la credibilità di queste proiezioni il fatto che tra maggio e giugno l'installato sia stato quasi il triplo del secondo trimestre 2009, garantendo all'industria fotovoltaica un raddoppio nel giro d'affari,

da 6,2 a 12 miliardi di dollari. Un boom come sempre guidato dalla Germania, dov'è concentrato il 60 per cento del nuovo installato, ma subito dopo viene l'Italia, che pure sul suo territorio assoluto ha un decimo dei pannelli dei vicini a Nord delle Alpi. Anche in Francia e negli Stati Uniti il fotovoltaico corre a velocità sostenuta. Da Oriente Sul fronte manifatturiero, invece, è la Cina che spopola, con ben quattro colossi come Suntech Power, JA Solar, Yingli Green Energy e Trina Solar nella top ten dell'industria solare. La manifattura cinese arriva oggi a coprire il 55 per cento delle celle prodotte su scala mondiale a confronto con il 43 per cento dello scorso anno. Grazie anche ai cinesi continua il drastico calo dei prezzi, che va più veloce dell'aumento di efficienza dei pannelli e dovrebbe proseguire: secondo la ricerca A. T. Kearney il costo dei moduli potrebbe

scendere dagli 1,5-2 dollari attuali a 1 dollaro per Watt nel 2015. Insieme al calo dei prezzi, l'altro grande driver del settore negli ultimi anni è la crescente efficienza delle celle, in cui prevalgono gli americani e i giapponesi. Campione mondiale in questa gara a estrarre più energia possibile dal sole è al momento l'americana SunPower, che dallo scorso giugno ha avviato la produzione industriale di celle con un'efficienza del 24,2 per cento. Ma anche la giapponese Sharp è molto impegnata sul fronte dell'efficienza: le sue celle a concentrazione (molto più care delle altre), con un sistema basato su lenti ottiche, hanno raggiunto un'efficienza del 42,1 per cento, che potrebbe arrivare al 45 per cento entro il 2014. Un livello impensabile solo qualche anno fa.

**E. Co.**

L'intervento

# Ecco perché le tasse non caleranno

Cinque volte negli ultimi 15 anni l'Italia c'era riuscita. Non è quindi inattuabile una riduzione annua del debito pubblico nella misura che il presidente della Bce Trichet suggerisce all'area euro di adottare come rigida regola per il futuro. Però, a che condizioni c'eravamo arrivati? In quattro casi sotto governi di centrosinistra (1997, 1998, 2000, 2007), in uno sotto un governo di centrodestra (2002), ci aiutarono o manovre di bilancio molto pesanti o annate grasse di crescita dell'economia; e, marginalmente, anche incassi da privatizzazioni. Dalla trattativa europea che riprende oggi a Lussemburgo la regola sul debito probabilmente non uscirà tanto severa quanto la Bce vorrebbe. Giulio Tremonti si dice già sicuro che in ogni caso non entrerà in vigore prima del 2016, ossia in una data in cui ci saremo sicuramente lasciati dietro le tristi urgenze della crisi. Tuttavia, in un modo o nell'altro, un po' più o un po' meno, il Patto di stabili-

tà dell'euro sarà reso più stringente di quanto è adesso. Per un Paese nelle condizioni dell'Italia in parole povere questo significa che nell'arco del prossimo decennio, e anche dopo, un calo delle tasse ce lo possiamo soltanto sognare. Non si discute di fantomatiche «manovre aggiuntive» da fare in un arco di tempo breve. Questo del debito, comunque venga fuori dal negoziato europeo, è un discorso di prospettiva. Anzi, un nuovo sistema di regole ben fatto, credibile, per il futuro, può addirittura risparmiare sacrifici. L'euro non può più funzionare secondo il principio dello scaricabarile (o del free riding, per dirla nell'inglese degli economisti). I singoli Stati non possono fare i furbi pensando che l'effetto delle proprie trasgressioni sarà compensato dalla rettitudine di altri Stati. Per questo motivo i mercati verrebbero placati in modo più duraturo da un nuovo Patto di stabilità severo che da un accumulato affannoso di misure di austerità immediate. All'in-

gresso nell'euro, 12 anni fa, il Belgio era in condizioni simili all'Italia; seguendo un percorso come quello che Trichet ci indica, ora è classificato tra i Paesi solidi (pur essendo assai più diviso al suo interno, tra due popoli di lingua diversa, di quanto sia l'Italia fra Nord e Sud). Per noi, ricordando i casi delle cinque annate in cui il traguardo l'abbiamo raggiunto, ridurre il debito significa soprattutto porsi il problema di come tornare a una crescita economica più sostenuta, e non farsi illusioni. La spesa pubblica dovrà per forza essere ridotta (benché destra e sinistra possano continuare ad avere idee diversissime su dove fare i tagli) e la pressione fiscale non potrà calare (benché si possa fare moltissimo per distribuirla meglio, ad esempio combattendo l'evasione, colpendo di più le rendite e meno le imprese e il lavoro). Il presidente della Banca centrale europea ci consiglia di portare il bilancio dello Stato in pareggio. Facendo la più realistica previsione di bi-

lanci in deficit dell'1,5-2%, un calo significativo del debito è possibile se la crescita tornerà verso il 2% annuo. Se proseguiamo con le tendenze attuali - deficit che tutt'al più ritornerà sotto la soglia del 3% e crescita media del prodotto lordo all'1% annuo - il debito resterà all'incirca dov'è, con i mercati sempre pronti a saltarci addosso. Il caso del Giappone conferma che i Paesi dove l'alto indebitamento pubblico è compensato da bassi debiti delle famiglie e delle imprese sono meno instabili, come Tremonti sostiene a proposito dell'Italia. Ma Trichet vede difficile tradurre questo fattore in numeri precisi, in «criteri chiaramente definiti, senza margini di discrezione dovuti a circostanze eccezionali, e senza deroghe»; una formula contorta dai compromessi, fa capire, non offrirebbe la credibilità necessaria.

**Stefano Lepri**