



# ASMEL

## RASSEGNA STAMPA



## DEL 3 OTTOBRE 2011

**INDICE RASSEGNA****NEWS ENTI LOCALI**

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI.....	4
REGIONE, IN 2010 RACCOLTA DIFFERENZIATA CRESCE AL 40,06% .....	5
UPI, DA PROVINCE SEMPLIFICAZIONE PER FAVORIRE IMPRESE.....	6
IN ARRIVO 70 MLN PER ENTI LOCALI VIRTUOSI.....	7
UNIONI ACCEDERANNO A BANDI REGIONALI GESTIONE ASSOCIATA .....	8
NASCE LEGA DEGLI ENTI LOCALI.....	9
ANCHE I SERRAMENTI TRA GLI ACQUISTI VERDI .....	10
LA MULTA E IL TICKET SANITARIO SI PAGANO AL SUPERMERCATO.....	11

**IL SOLE 24ORE**

CONTI LOCALI QUATTRO CORRETTIVI SUL TAVOLO.....	12
GLI INVESTIMENTI CROLLANO AL NORD .....	14
<i>Da Trieste a Rimini, da Venezia a Torino le aree più colpite dalla frenata della spesa in opere</i>	
UN «PATTO» INTELLIGENTE PER AIUTARE LA CRESCITA .....	15
LA STRADA IN SALITA DEI NUOVI FONDI UE .....	16
LE MULTE E LA NOVITÀ CHE NON TI ASPETTI.....	17
CHECK-IN INFINITO DELLA BUROCRAZIA .....	18

*Per investire nelle infrastrutture tempi d'attesa anche di due anni - La situazione non dipende spesso da competenza o volontà del singolo dirigente pubblico, ma da un iter fatto di passaggi duplici fra enti, ministeri, Cipe, Ragioneria dello Stato, Corte dei conti eccetera*

ALLA CLASS ACTION MANCA ANCORA LA QUALITÀ .....	20
<i>Il ministro Brunetta ha inviato una lettera di sollecito agli uffici inadempienti</i>	
MULTE, TEMPI DIMEZZATI SUI RICORSI.....	22

*Solo 30 giorni per opporsi al verbale di accertamento dell'infrazione stradale*

IN LISTA UNA BABELE DI PROPOSTE .....	24
<i>Tra i partiti c'è chi sponsorizza il «Mattarellum» e chi guarda a soluzioni straniere</i>	
FONDI STRUTTURALI SOLO CON I CONTI IN ORDINE .....	26

*Sul tavolo la sospensione automatica da Bruxelles in caso di sfioramento del Patto di stabilità*

AFFISSIONI NON AUTORIZZATE, PAGA L'AZIENDA PUBBLICIZZATA.....	27
<i>La nuova normativa è in vigore da metà luglio.....</i>	27

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI**

SPAZI VUOTI RECUPERABILI IN 12 REGIONI.....	28
---	----

*Seminterrati, magazzini e aree di passaggio: possibile il riutilizzo abitativo o commerciale*

L'ACUSTICA «TORNA» AL DPCM DEL 1997 .....	29
---	----

SOCIETÀ ONLINE ENTRO IL 6 OTTOBRE .....	30
---	----

*Ogni ente deve pubblicare sul sito i dati delle realtà di cui detiene quote*

SPENDING REVIEW SULLA GESTIONE DEL PERSONALE .....	32
--	----

PIÙ FLESSIBILITÀ SULLE ENTRATE A CASSA VINCOLATA.....	33
VIETATO SUPERARE I CRITERI DEL BANDO .....	34
PER LA RISCOSSIONE IN ARRIVO LA PROROGA CON I «CORRETTIVI».....	35
IL REGOLAMENTO PUÒ DRIBBLARE GLI OBBLIGHI SULLA «SPONTANEA».....	36
L'ABBANDONO FACILE DELLA CARTELLA TAGLIA I CREDITI DEI SINDACI.....	37
LA PROVINCIA PERDE IPOTECHE E FERMI.....	38
COMUNI PRONTI AL CENSIMENTO POPOLARE.....	39
<b>ITALIA OGGI SETTE</b>	
IL COLLEGIO DI REVISIONE FA VIRTÙ.....	40
<i>L'organo di regolarità contabile dovrà vigilare sulle regioni</i>	
<b>LA REPUBBLICA AFFARI E FINANZA</b>	
DERIVATI DEI COMUNI SUI CONTENZIOSI CON IL CREDITO LA PAROLA PASSA AL "SUPERESPERTO".....	42

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

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta ufficiale **n. 228 del 30 Settembre 2011** presenta i seguenti documenti di particolare interesse per gli enti locali e la pubblica amministrazione:

***ESTRATTI, SUNTI E COMUNICATI***

**ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA COMUNICATO** Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica).

La Gazzetta ufficiale **n. 229 del 1° Ottobre 2011** presenta i seguenti documenti di particolare interesse per gli enti locali e la pubblica amministrazione:

***DECRETI, DELIBERE E ORDINANZE MINISTERIALI***

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE DECRETO 7 settembre 2011** Monitoraggio semestrale del Patto di stabilità interno 2011 per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti.

*Riprendiamo l'elencazione della Gazzette dall'interruzione di luglio. Ogni giorno sarà riportata una gazzetta precedente fino al raggiungimento della data più recente*

La Gazzetta ufficiale **n. 193 del 20 agosto 2011** presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali e la pubblica amministrazione:

***LEGGI ED ALTRI ATTI NORMATIVI***

**DECRETO LEGISLATIVO 18 luglio 2011, n. 140** Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna in materia di sanità penitenziaria.

## NEWS ENTI LOCALI

### TOSCANA

## Regione, in 2010 raccolta differenziata cresce al 40,06%

Continua a crescere la raccolta differenziata in Toscana: nel 2010, informa la Regione, si è attestata a quota 40,06% con un incremento rispetto all'anno precedente di un punto e mezzo (38,56) confermando l'andamento positivo iniziato nel 2008. La produzione di rifiuti urbani nel 2010 è aumentata leggermente, col dato pro capite che è passato da 663 a 670 kg/abitante, interrompendo la fase di decremento iniziata nel 2007, ma mantenendosi sui valori del 2003. Anche il dato assoluto di produzione di rifiuti urbani, pari a circa 2,51 milioni di tonnellate, è in lieve aumento rispetto al 2009 (+ 1,6 %). "Siamo abbastanza soddisfatti della crescita della raccolta differenziata - commenta l'assessore regionale Anna Rita Brammerini - nonostante che le metodologie di contabilizzazione siano le più stringenti in assoluto rispetto al panorama nazionale - continua Brammerini - conferma il grande impegno che la Regione sta dedicando alla riorganizzazione del sistema di gestione dei rifiuti e alla promozione della raccolta differenziata".

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****ENERGIA****Upi, da province semplificazione per favorire imprese**

**È** partita venerdì scorso a Roma la fase operativa finale del Progetto Interpares, cofinanziato dal programma della Commissione Europea Energia Intelligente in Europa, che mira ad assicurare la massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili, attraverso l'eliminazione degli ostacoli amministrativi relativi alle autorizzazioni agli impianti. "Le Province - afferma il responsabile ambiente dell'Upi, Piero Lacorazza, Presidente della Provincia di Potenza - sono riuscite ad affermarsi come istituzioni di riferimento dell'Unione Europea per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Un impegno che va portato avanti, ma che non può prescindere da una programmazione seria che ponga come priorità il corretto uso del suolo, il rispetto del territorio, la tutela del Paesaggio. Semplificare - sottolinea il responsabile

ambiente Upi - non vuol dire aprire la strada alla incontrollata proliferazione di impianti, che deturpano il paesaggio, senza tra l'altro, produrre risultati diretti per i cittadini. Vuol dire piuttosto introdurre migliori criteri di trasparenza, ridurre le pratiche burocratiche, assicurando allo stesso tempo una corretta tutela del territorio e del paesaggio, per aiutare le imprese ad investire nel settore nel pieno rispetto dei Piani di Coordinamento Territoriale che le Province adottano. E' questa la strada che le Province stanno perseguendo, anche attraverso il Patto dei sindaci, che e' lo strumento che l'Europa ha ideato per favorire la collaborazione tra gli enti locali per promuovere politiche di sviluppo delle nuove energie pulite, e che vede oltre 40 Province in tutta Italia impegnate, attraverso la promozione della cooperazione e l'assistenza

ai Comuni, per dare qualità ed efficacia alle politiche energetiche. Con questo progetto - conclude Lacorazza - facciamo un passo in avanti, decisivo in un momento di crisi economica come quello che il Paese sta attraversando. Politiche energetiche corrette e fortemente legate ai territori possono infatti dare una spinta alla ripresa, creare nuova occupazione, offrire alle imprese occasioni di sviluppo attraverso piani di investimento fortemente innovativi e garantire vantaggi alle comunità". Il Progetto di cui l'UPI e' capofila, coinvolge anche gli omologhi partner della Romania, le Contee, e della Grecia, le Prefetture/regioni. Dopo un lungo lavoro di ricognizione e di approfondimento dei principali elementi di natura amministrativa che risultano essere di impedimento ad un più agevole sviluppo delle fonti rinnovabili, 12 Pro-

vince italiane ( Ancona, Benevento, Bologna, Crotone, Fermo, Genova, Isernia, La Spezia, Matera, Potenza, Livorno, Terni) individueranno gli strumenti più idonei a superare questi ostacoli sul proprio territorio. La discussione sarà prioritariamente incentrata su strumenti facilitatori per gli operatori, come ad esempio kit informativi e di supporto, e su altre linee di attività orientate all'uniformità dei criteri di idoneità delle aree. La sperimentazione, che terminerà nell'estate del 2012, sarà successivamente monitorata e misurata al fine di quantificare l'efficienza e l'efficacia delle misure adottate, per poi trovare diffusione come best practice da trasmettere sul territorio. Il Progetto prevede la medesima attività anche nei territori degli altri due partner, le Contee Rumene e le Prefetture Greche.

Fonte ASCA

## NEWS ENTI LOCALI

### LOMBARDIA

# In arrivo 70 mln per enti locali virtuosi

**P**er gli Enti locali virtuosi sono in arrivo 70 milioni di euro. La cifra, che rimodula il Patto di Stabilità Territoriale siglato tra Regione Lombardia, Anci e Unione Province italiane in maniera sperimentale nel 2009 (allora erano 40 milioni) contribuirà ad allentare i vincoli di finanza pubblica, liberando una significativa mole di risorse finanziarie. Il provvedimento, comunicato in queste ore agli Enti locali lombardi, andrà mercoledì 5 ottobre al vaglio della Commissione Bilancio, presieduta da Fabrizio Cecchetti (Lega Nord), che dovrà esprimersi nel merito anche per quanto riguarda i requisiti di accesso al fondo. "Gli Enti locali in regola con il Patto - precisa Cecchetti - potranno utilizzare le somme in giacenza per opere e iniziative importanti quali l'avvio di nuovi servizi sociali o la realizzazione di opere pubbliche. La norma consente poi di sbloccare numerosi pagamenti alle imprese da parte delle amministrazioni locali, il che costituisce un importante contributo alla crescita e allo sviluppo economico della nostra economia. In un momento di crisi come quello che purtroppo stiamo vivendo, questa rappresenta una misura importante che va incontro anche al mondo delle piccole e medie imprese, da sempre motore del nostro sistema economico-produttivo".

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****COMUNI MONTANI****Unioni accederanno a bandi regionali gestione associata**

**L**e Unioni di Comuni all'interno delle Comunità Montane potranno accedere ai finanziamenti regionali previsti dalla legge 3/2004 per la gestione associata delle funzioni": lo annuncia l'assessore agli Enti locali Elena Maccanti al termine della I Commissione convocata in sede legislativa a Palazzo Lascaris, che ha approvato il ddl presentato dalla Giunta regionale di abrogazione del comma 2, dell'art.1 della l.r 3/2004. "Si tratta di un risultato importante - commenta Maccanti - e di un segnale di grande attenzione per le peculiarità del Piemonte, in particolare del territorio montano, perché abbiamo ampliato i destinatari dei contributi regionali per la gestione associata delle funzioni. Infatti attraverso l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale 3/2004, che impediva alle Unioni costituite all'interno dei confini di altri Unioni o di Comunità montane di richiedere fondi regionali, anche questo genere di aggregazione potrà partecipare al prossimo bando regionale". "In un contesto normativo statale - prosegue l'assessore agli Enti Locali - che sancisce l'obbligatorietà della gestione associata di tutte (per i piccolissimi Comuni) o di molte e importanti funzioni (per i Comuni dai 1000 ai 3000 o ai 5000 abitanti), individuando come strumenti di aggregazione volontaria l'Unione o la Convenzione, la posizione della

Giunta regionale e' quella di supportare i Comuni in questa importante fase del loro percorso aggregativo, rispettando del tutto la loro autonomia e discrezionalità nella scelta dello strumento di aggregazione che essi riterranno piu' idoneo a garantire l'adeguatezza nella gestione delle funzioni loro affidate, e la conseguente erogazione dei servizi ai cittadini. I nostri sindaci hanno la maturità, la consapevolezza e la responsabilità per condurre questo percorso in prima persona, tenendo anche conto del fatto che si tratta di funzioni fondamentali a loro assegnate e delle quali rispondono direttamente ai cittadini". "Il prossimo passo - annuncia l'assessore agli Enti Locali - sarà la pubblicazione del

bando con i criteri di assegnazione delle risorse, non appena acquisiremo il parere della I Commissione, mi auguro entro la prossima settimana". "Stiamo inoltre lavorando con le autonomie locali - conclude Maccanti - alla definizione dei livelli territoriali ottimali e dei limiti minimi demografici, per garantire la cornice istituzionale piu' idonea alla gestione delle funzioni fondamentali, nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'identità dei Comuni piemontesi e della nostra particolare realtà regionale. Entro brevisimo la Giunta sottoporrà al confronto della I Commissione, del sistema delle Autonomie Locali e delle organizzazioni sindacali, il disegno di legge che riordinerà l'intera materia".

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****BIOTESTAMENTO**

# Nasce Lega degli enti locali

**A**lcuni comuni italiani hanno deciso di unirsi nella 'Lega degli enti locali per il registro delle dichiarazioni anticipate di trattamento', per tutelare le dat espresse dai cittadini nei municipi, e far sì che abbiano valore giuridico, anche nel caso fosse approvato l'attuale ddl sul testamento biologico in discussione al Senato. Il nuovo ente, che ha tra i comuni capofila quello di Napoli, è stato costituito questa mattina all'VIII Congresso dell'Associazione Luca Co-

scioni per la libertà di ricerca. 'Si tratta di una rete di amministratori locali - si legge nel manifesto costitutivo - che si impegna a promuovere il servizio pubblico del Registro delle dichiarazioni anticipate di trattamento, a tutelare il diritto all'autodeterminazione dei cittadini anche attraverso gli adeguati strumenti giudiziari e ad individuare i principi giuridici che permettono alle amministrazioni locali di intervenire, nonostante controversie interpretative anche da parte

ministeriale'. Tra i primi Comuni ad aderire, oltre a quello partenopeo, ci sono Arba (Pn), Bentivoglio (Bo), Brusnengo (Bi), Carmignano (Po), Castel Focognano (Ar), Castelfranco Emilia (Mo), Castiglione dei Pepoli (Bo), Coriano (Rn), Giffoni Valle Piana (Sa), Ostuni (Br), San Giorgio (To), Scandicci (Fi), Torre Pellice (To). La segreteria della Lega sarà curata dalle associazioni Luca Coscioni (segretario Marco Cappato), A buon Diritto (presidente Luigi Manconi)

e Gli Amici di Eleonora (segretario Claudio Lunghini). 'In questo momento è più che mai necessario difendere l'autodeterminazione e la libertà di scelta individuale - continua il manifesto - anche attraverso lo scambio di informazioni ed esperienze sull'istituzione dei registri dei testamenti biologici e la loro attivazione. Unire le forze è fondamentale anche per respingere i tentativi centralistici volti a contrastare indebitamente le competenze delle amministrazioni locali'.

Fonte ASCA

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

# Anche i serramenti tra gli Acquisti Verdi

**A**rrivano gli Acquisti Verdi per serramenti (il Green Procurement detto all'inglese) nei bandi di gara per i serramenti della Pubblica Amministrazione. Uno degli strumenti propugnati dalla Unione Europea e necessariamente ripresi dallo Stato italiano per favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale, possibilmente lungo l'intero ciclo di vita. E' stato infatti pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 21 settembre il Decreto 25 luglio 2011 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare "Adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della Pubblica amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari e serramenti esterni". Nelle nove pagine dell'Allegato 2 sono riportati i criteri ambientali minimi per i serramenti che dovranno essere riportati nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione rispettando così il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione ovvero il Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PANGPP). I criteri sviluppati potranno essere integrati sia nelle procedure di acquisto diretto di serramenti esterni (appalti di fornitura) che in altri contratti che ne prevedano l'utilizzo quali, ad esempio, gli appalti per interventi di costruzione, ristrutturazione o manutenzione straordinaria degli edifici residenziali e scolastici. Per "serramenti esterni", detti anche chiusure apribili e assimilabili, il decreto precisa subito che

"si intendono finestre (apribili, fisse, verticali, orizzontali, inclinate, manuali, motorizzate), portefinestre, porte esterne pedonali, comprensive degli infissi (telai fissi e mobili), dei tamponamenti trasparenti o opachi e delle eventuali chiusure oscuranti (avvolgibili/tapparelle e cassonetti, persiane, scuri, frangisole), che delimitano l'edificio verso l'esterno o verso locali non riscaldati, in edifici residenziali e scolastici". Nelle Indicazioni di carattere generale relative all'appalto l'Allegato 2 fa esplicito riferimento alla marcatura CE per i serramenti esterni secondo UNI EN 14351-1, le chiusure oscuranti secondo UNI EN 13659, i vetri secondo UNI EN 1279-5. I pannelli a base di legno e i manufatti con essi realizzati dovranno invece rispettare i valori di

formaldeide indicati dal definito dal Decreto 10 ottobre 2008 del Ministero del Lavoro. Il contenuto di Composti Organici Volatili (VOC) nei prodotti utilizzati per la finitura di serramenti esterni non deve superare i limiti relativi al 2010 specificati nell'Allegato II del D.Lgs. 27 marzo 2006 n. 161. Gli stabilizzanti contenuti nel pvc devono essere conformi a conforme alla Decisione 2009/425/CE della Commissione del 28 maggio 2009. I criteri vengono suddivisi in criteri ambientali "di base" e "premiati" e un appalto è definito 'verde' se se integra tutti i criteri "di base". L'invito alle stazioni appaltanti è di utilizzare anche i criteri "premiati" quando aggiudicano le gare d'appalto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Fonte ANSA

## NEWS ENTI LOCALI

### INNOVAZIONE E PA

## La multa e il ticket sanitario si pagano al supermercato

Il progetto T-Serve fa risparmiare al Comune di Prato (180mila abitanti) 590mila euro circa l'anno: è un sistema eGovernment di pagamenti multicanale. Il Comune, con T-Serve, ha attivato infatti 31 servizi di pagamento erogati online e attraverso diversi sportelli gestiti da intermediari, molto capillari sul territorio (170 tabaccherie, 187 sportelli bancari, 15 supermercati, 18 totem jolly self service, 6 agenzie Aci). Il cittadino può fruire così dei principali servizi comunali: pagare multe, ticket sanitari, mensa scolastica, ricevere le foto riprese dall'autovelox, accedere a zone soggette a traffico limitato, iscriversi alla scuola di musica, ai servizi della biblioteca, oltre che trattare Dia, istanze edilizie, tassa sui rifiuti, Ici, certificati anagrafici. Il sistema, costato 97mila euro, integra via web due cose: i sportelli e quelli gestionali di back-office del Comune. Così può verificare e saldare le posizioni debitorie dei singoli utenti in tempo reale e senza l'intervento del personale comunale. T-Serve è stato poi adottato da vari enti pubblici della Toscana, su proposta del Comune di Prato: tra gli altri, i Comuni di Livorno, Pisa, Vecchiano, Pontedera, le Asl di Prato e Pistoia, l'azienda municipalizzata Asm Spa. Ora T-Serve gestisce quindi un sistema di commissioni sulle transazioni provenienti sia dagli enti utilizzatori sia dagli intermediari. In tal modo il sistema complessivo è in grado di autosostenersi economicamente. Limita il costo finale di commissione all'utente a un valore pari o inferiore a quanto applicato dalle Poste per il pagamento dei bollettini tradizionali. Tra gli sviluppi futuri il Comune sta valutando se estendere il sistema ai pagamenti via cellulare.

Fonte [ILSOLE24ORE.COM](http://ILSOLE24ORE.COM)

Manovra e mercati – L'intreccio con il federalismo

## Conti locali quattro correttivi sul tavolo

La casa domina il cantiere condiviso fra manovra e federalismo intorno ai conti degli enti locali, ma non è da sola: tra i dossier che affollano i tavoli dei tecnici e della politica, e che saranno al centro del confronto con i sindaci per ricucire gli strappi provocati dalla manovra, ci sono anche i nodi della «virtuosità», che dovrebbe distribuire sconti ai migliori, e della Robin Tax, chiamata ad alleggerire il conto complessivo su Comuni, Province e Regioni. Tutte le biglie sono in movimento, e da come si fermeranno dipende la sorte di molti bilanci locali per il prossimo anno. Dal momento che i saldi sono "sacri", il campo d'azione principale per chi vuol dare più spazio finanziario ai sindaci è quello delle entrate, con una sorta di scambio fra riduzione di risorse e maggiore autonomia fiscale. Una parte di questo scambio è già stata scritta nella manovra-bis, con l'anticipo al 2012 dello sblocco totale per l'addizionale Irpef, ma non è bastata ad abbassare la temperatura nel rapporto fra Governo e Comuni. Nasce da qui l'idea di anticipare al 2012 il de-

butto dell'imposta municipale unica (si veda anche Il Sole 24 Ore del 19 settembre), che metterebbe nelle mani dei sindaci una leva in più al posto dell'Ici, ancora congelata dal blocco tributario introdotto nel 2008. L'ipotesi presenta dei rischi, al punto che tra le opzioni potrebbe affacciarsi anche quella di un anticipo più "morbido" al 2013, perché se in tanti sfruttassero la possibilità di alzare l'aliquota (il massimo è il 10,6 per mille, contro il 7 per mille dell'Ici, ma bisogna considerare che l'Imu assorbe anche l'Irpef pagata sui redditi fondiari) l'equazione «federalismo fiscale = più tasse locali» diventerebbe difficile da combattere. Un rischio, questo, tanto più concreto per imprese e commercianti, che subirebbero la nuova aliquota senza nemmeno compensarla parzialmente con l'addio all'Irpef sui redditi fondiari. Rientra in questo scenario anche il lavoro sulle rendite catastali (si veda Il Sole 24 Ore di ieri), il cui ritocco amplia una base imponibile generatrice soprattutto di tributi locali, e quindi di diretto interesse dei sindaci. Questa strada presenta me-

no rischi della prima perché l'aggiornamento dei valori non sarebbe figlio del federalismo, e i sindaci si vedrebbero aumentare le risorse senza dover toccare le aliquote. Il ventaglio degli interventi non si esaurisce comunque sulla casa. L'ondata post-manovra si intreccia con il ticket al federalismo municipale, il decreto che più degli altri ha bisogno di revisioni per poter funzionare al meglio. Qui il punto più delicato riguarda la compartecipazione all'Iva, sulla quale la distribuzione pro capite su base regionale zoppica per l'attendibilità dei dati (il quadro Vt delle dichiarazioni, su cui si basa, spesso non è compilato) e non offre al Comune nessun reale premio anti-evasione. L'idea, al riguardo, sarebbe quella di tornare alla compartecipazione Irpef, pensata inizialmente, che permetterebbe al Comune di trattenere una quota del gettito nato sul territorio. Resta poi tutta da risolvere la questione dei «virtuosi», che secondo la manovra-bis dovrebbe premiare già nel 2012 gli enti che ottengono le performance migliori in base al panel di indicatori scritto

nel decreto di luglio. Il problema, sul punto, è che molti degli indicatori non sono applicabili perché mancano i dati, o perché misurano un'evoluzione che può essere registrata solo dopo anni. Da qui nasce l'ipotesi di un'applicazione a tappe, che nel 2012 misuri i Comuni sulla base dei soli indicatori applicabili subito (per esempio l'equilibrio corrente, il rispetto del patto e la capacità di riscossione). Si tratta di un ritocco necessario anche perché, come spiega il presidente della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale Luca Antonini, «il meccanismo della virtuosità ha un'applicazione progressiva, che sta procedendo, e nel giro di qualche anno metterà a disposizione un pacchetto completo di strumenti. Oggi stiamo completando le rilevazioni dei fabbisogni standard sulle prime due funzioni, e gli enti che vanno al voto dal prossimo anno avranno l'obbligo del bilancio "certificato" e della relazione di fine mandato». © RIPRODUZIONE RISERVATA

Gianni Trovati



## Al centro del confronto

### 01 | RENDITE CATASTALI

Tra le misure di cui si discute in queste settimane c'è la revisione delle rendite catastali, sulla cui base sono calcolati Ici, Irpef sui redditi fondiari, imposte di registro, catastali, ipotecarie e di successione. Una parte consistente del gettito aggiuntivo finirebbe ai Comuni

### 02 | IMU

L'imposta municipale unica dovrebbe sostituire l'Ici dal 2014, ma si ipotizza un anticipo al 2012. Tra i punti su cui si riflette nei tavoli del Governo c'è anche l'ipotesi di riportare l'abitazione principale fra i beni tassati, anche se il tema è delicato e i meccanismi vanno studiati a fondo

### 03 | «VIRTUOSITÀ»

La manovra-bis anticipa al 2012 l'applicazione dei parametri di virtuosità per individuare gli enti locali «migliori» da escludere dal contributo alla finanza pubblica. Dal momento che alcuni dei parametri sono al momento inattuabili, si ipotizza di selezionare per il debutto un panel di criteri più ristretto

### 04 | COMPARTECIPAZIONE

Il Dlgs sul federalismo municipale ha introdotto la compartecipazione Iva, che però nel caso dei Comuni presenta grossi problemi nel definire una distribuzione territoriale. Tra le ipotesi per superare il problema c'è il ritorno alla compartecipazione Irpef

Manovra e mercati - L'intreccio con il federalismo

# Gli investimenti crollano al Nord

*Da Trieste a Rimini, da Venezia a Torino le aree più colpite dalla frenata della spesa in opere*

Come mai mercoledì scorso i costruttori che partecipavano all'assemblea annuale dell'Ance hanno messo in scena una protesta urlata così lontana dall'aplomb che di solito non abbandona le uscite pubbliche degli imprenditori anche nei momenti di tensione? Tanta esasperazione non si costruisce in un giorno, e i numeri contenuti nel rapporto annuale dell'Ifel (l'istituto per la finanza e l'economia locale dell'Anci) che sarà presentato in settimana all'assemblea nazionale dei Comuni offrono ottimi argomenti alla spiegazione del problema. Mentre nelle ragioni dei Comuni si cominciano a fare i conti con una manovra chiede fra tagli e strette sul Patto 6,7 miliardi senza (almeno per ora) toccare le regole di base, l'analisi di Ifel e Ref punta l'attenzione sulla dinamica degli investimenti decentrati, cioè sul cuore del rapporto fra enti locali e imprese all'interno delle economie territoriali, andando a vedere che cosa è successo in questi anni. La frenata degli investimenti è generalizzata, ma ha colpito duro soprattutto nell'Italia settentrionale, cioè nelle aree che prima di incontrare le regole di finanza pubblica nell'impostazione attuale erano le più vitali: dietro a Trieste e provincia, dove fra 2007 e 2009 i Comuni hanno investito in media il 37,1% in meno rispetto al 2005/2007, otto delle dieci province più colpite dalla gelata della spesa in conto capitale effettuata dai sindaci sono al Centro-Nord, e anche concentrando lo sguardo sulle aree intorno ai capoluoghi di regione la musica non cambia e il palmares delle più colpite vede in testa Venezia e Torino. Le poche province che nello stesso periodo sono andate in controtendenza, registrando un aumento negli investimenti effettivi dei Comuni, sono concentrate nel Mezzogiorno

e offrono una spiegazione semplice: in quei territori la spesa locale viaggia strutturalmente a ritmi minimi, difficili da comprimere ulteriormente ma possibile oggetto di incrementi percentualmente significativi, ma alla fine dei conti leggeri in valore assoluto. È il caso, per esempio, di Catanzaro, Cosenza, Ragusa e Crotone, le quattro aree che si mostrano più "vivaci" dal punto di vista delle dinamiche: andando ai valori assoluti, però, si scopre che questi Comuni investono in media fra i 100 e i 160 euro ad abitante, cioè il 40-60% in meno della media nazionale. I numeri complessivi offerti dall'analisi territoriale, insomma, disegnano un quadro difficile, ma a tinte ancora rosee se confrontate con quelle che emergeranno quando saranno disponibili i dati territoriali di questi mesi. A livello nazionale, infatti, nel 2010 gli investimenti locali hanno subito una flessione del 23%, e

l'anno in corso non può che segnare un altro scalino in questa discesa. Se ai lavori che diminuiscono si aggiungono i tempi sempre più lunghi per i pagamenti delle opere che sopravvivono al taglio degli investimenti, il mix che mercoledì ha fatto esplodere l'ira degli imprenditori edili è bello pronto. Senza ritocchi alle regole di fondo, la nuova stretta arrivata con la manovra-bis rischia di accentuare ulteriormente questa evoluzione, anche perché le previsioni mostrano che dal comparto locale arriverà una bella spinta al pareggio di bilancio: già dall'anno scorso il "consolidato" dei Comuni viaggia in positivo per 664 milioni, che diventeranno 1,35 miliardi nel 2013: risorse chiamate ad aiutare i conti dello Stato ma non quelli delle imprese. © RIPRODUZIONE RISERVATA

## L'ANALISI

## Un «Patto» intelligente per aiutare la crescita

**N**ell'aggiornamento del Def i potenziali effetti depressivi delle manovre estive, oltre al peggioramento del quadro internazionale, hanno costretto il Governo a tagliare le previsioni di crescita 2011-14. Una parte di questo impatto recessivo passa attraverso gli interventi sulla finanza locale. La stretta di luglio ha alzato gli obiettivi imposti sui bilanci locali dal Patto di stabilità interno. L'inasprimento si cumula ai tagli dei trasferimenti già stabiliti dalla manovra 2010. I sindaci sono scesi in piazza denunciando la sproporzione del peso della manovra tra ministeri e autonomie, l'insostenibilità dei sacrifici, l'impossibilità a garantire servizi adeguati. Ma c'è un aspetto che dovrebbe ancor più preoccupare. Alle strette su trasferimenti e Patto i sindaci hanno risposto innanzi-

tutto riducendo drasticamente gli investimenti. Le regole del Patto, il blocco delle imposte locali (in attesa del federalismo fiscale!), insieme al maggior costo politico e alle rigidità normative che rendono poco attraenti i tagli sulla spesa corrente, hanno portato a questo drammatico crollo degli investimenti locali (il 70% del totale di quelli pubblici). Questo toglie benzina a uno dei potenziali motori della ripresa, indebolendo anche le prospettive di un rientro duraturo della nostra finanza pubblica su binari meno drammatici. La manovra bis ha aperto nuovi scenari. Lo Stato ha imposto obiettivi ancor più stringenti, ma ha concesso in cambio qualche spazio sulle imposte locali, a partire dalle addizionali Irpef. Gli enti decentrati hanno un margine di libertà in più che sfrutteranno (come già alcuni Co-

muni hanno fatto), insieme con possibili inasprimenti delle tariffe. L'aumento dell'Irpef (di fatto un'imposta sul reddito da lavoro) però deprime i consumi, e questo certo non fa bene a una domanda in affanno. Come andrebbe costruito allora un intervento sulla finanza locale più amico della crescita? Si dovrebbe ripensare (ancora!) il Patto. Per stimolare gli investimenti andrebbero fissati obiettivi differenziati tra parte corrente (più stringenti) e in conto capitale (più laschi), pur senza arrivare a una golden rule che incentiva manovre elusive ed è incoerente con il saldo rilevante per il patto europeo. Dall'altro lato, dovrebbe essere diverso il tax mix attribuito all'autonomia locale. La letteratura economica suggerisce che sono le imposte ordinarie sulla proprietà immobiliare a produr-

re gli effetti distorsivi minori sulle decisioni economiche di famiglie e imprese, meglio delle imposte sui consumi e ancor di più di quelle sui redditi. Perché allora non sbloccare i margini di variazione dei Comuni sulle aliquote Ici? Certo la base imponibile dovrebbe essere il più possibile ampia per richiedere, a parità di gettito, aliquote contenute e non gravare, come oggi, su imprese e lavoratori autonomi, oltre che sulle seconde case. Una ragione in più, oltre a quelle che richiamano la necessità di una corrispondenza stretta tra chi finanzia e chi riceve i servizi locali, per riportare nell'Ici, con le dovute agevolazioni sui patrimoni più limitati, la prima casa. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE****La strada in salita dei nuovi fondi Ue**

**T**empi duri per l'Italia. La proposta che la Commissione Ue presenterà dopodomani sulla riforma dei fondi strutturali rischia di trasformare in una salita ripida la strada che collega Roma a Bruxelles. Vincolare l'erogazione delle risorse – come prevede la più accreditata delle ipotesi sul tavolo – ai conti pubblici in ordine è una spada di Damocle pesante per il nostro Paese, sotto stress su deficit e debito. Non è una buona notizia nemmeno il premio ai più virtuosi nell'utilizzo del sostegno europeo, dato che la Penisola risulta terzultima nella classifica dei Ventisette, con le regioni del Mezzogiorno fanalino di coda. Neppure l'idea di creare una fascia intermedia di regioni, tra quelle più avanzate e quelle più arretrate, andrà a vantaggio del nostro Paese, perché sarebbero incluse regioni come Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna. A beneficiarne saranno invece le grandi e popolate aree di Spagna, Germania e Francia. Almeno una buona notizia, però, c'è. La scelta di una corsia preferenziale per le piccole e medie imprese come obiettivo privilegiato dei fondi strutturali, che vede l'Italia in prima linea come potenziale beneficiario. Un aspetto non di poco conto che potrebbe servire da stimolo per invertire davvero la rotta.

**GIUSTIZIA CIVILE**

# Le multe e la novità che non ti aspetti

**T**utto si può pensare, ma non certo che gli automobilisti italiani si annoino. Ogni estate multe più salate, esodi da bolli di colori sempre più scuri e aumenti dei costi per far valere i propri diritti dal giudice. Anche quest'anno la sorpresa è arrivata, seppure nelle pieghe di un provvedimento (il decreto legislativo n. 150) che poco o nulla sembrava a una prima occhiata avervi a che fare (testualmente: «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione»). Una volta tanto non si è però trattato di mettere le mani nel portafogli dell'ignaro automobilista. Almeno non direttamente. Questa volta ci si è concentrati, più subdolamente verrebbe da dire, sulla sua distrazione. E così se fino a oggi si avevano a disposizione 60 giorni per chiedere l'annullamento della multa al giudice di pace, da domani (più esattamente da venerdì prossimo, 7 ottobre) ce ne sono soltanto 30. È questo il primo effetto dell'attrazione dei ricorsi contro le multe nella sfera dei procedimenti da sciogliere con il rito del lavoro, secondo il piano di semplificazione deciso con il Dlgs n. 150. Il secondo, è il probabile aumento dei ricorsi bocciati perché arrivati in ritardo.

## LE MISURE PER LO SVILUPPO

# Check-in infinito della burocrazia

*Per investire nelle infrastrutture tempi d'attesa anche di due anni - La situazione non dipende spesso da competenza o volontà del singolo dirigente pubblico, ma da un iter fatto di passaggi duplici fra enti, ministeri, Cipe, Ragioneria dello Stato, Corte dei conti eccetera*

Nel fiorire di iniziative e dibattiti riguardanti la manovra del Governo e gli interventi per ridurre il peso della pubblica amministrazione e per favorire la crescita del Paese c'è, nei fatti, un grande assente: la burocrazia e le riforme fattibili che possono aiutare a produrre reale efficienza. Se ne parla molto, si leggono dichiarazioni a volte "roboanti", ma a mio avviso si entra troppo poco nel merito. Voglio partire da un esempio specifico. In questi anni mi sono occupata di aeroporti e infrastrutture che sono sempre più importanti nell'internazionalizzazione del nostro sistema e per l'ammodernamento del Paese. Da presidente dell'Aeroporto di Bologna ho toccato con mano di azienda il peso di una burocrazia che ha raggiunto livelli incomprensibili a chiunque abbia un po' di buon senso. Le società aeroportuali sono concessionarie pubbliche che, a prescindere dal loro assetto proprietario, per realizzare investimenti infrastrutturali devono negoziare con le istituzioni nazionali un contratto di programma solitamente di durata quadriennale. Il programma serve per fare importanti investimenti, in gran parte finanziati in tariffa, che non pesano per-

tanto sul bilancio dello Stato. Trattandosi di regolazioni pubbliche, è giusto che ci sia un percorso autorizzativo, ma i ruoli devono essere chiari e lo Stato deve avere modalità di azione e tempi corretti ed efficienti. Non è così per esperienza di tutti gli aeroporti che si sono cimentati nel percorso. Nel caso concreto dell'Aeroporto di Bologna, la negoziazione e il percorso autorizzativo sono durati ben 844 giorni, con dispendio di energie e costi per la società di gestione aeroportuale e per le amministrazioni. Un'azienda non può essere impegnata oltre due anni per vedersi approvato un piano di investimenti quadriennale; un percorso e un tempo in gran parte non legato a motivi sostanziali, ma nel caso concreto solo a ragioni burocratiche, a verifiche su questioni marginali comunque da rivedere nell'iter attuativo. L'esperienza per chi, come me, ha deciso di rispettare norme e ruoli è stata davvero paradossale, al punto che ho fatto realizzare un vero e proprio gioco dell'oca che riprende i passaggi reali affrontati; una rappresentazione ironica per una situazione tremendamente seria che potrebbe essere facilmente risolta, ma che non trova la via per mancanza di reale volontà

di affrontare questi nodi, in barba alle dichiarazioni sull'impegno ad accelerare investimenti e a sostenere lo sviluppo infrastrutturale. La situazione non dipende spesso da competenza o volontà del singolo dirigente pubblico, ma da un iter fatto di passaggi duplici fra enti, ministeri, Cipe, Ragioneria dello Stato, Corte dei conti eccetera: un iter che non trova uguali in nessun Paese avanzato e che scoraggerebbe qualunque investitore internazionale. Il gioco dell'oca, fatto di passaggi concreti, fa capire a tutti che non servono analisi complicate; basterebbe cambiare procedure, evitare conflittualità fra i vari soggetti, scegliere modalità che già altri Paesi hanno sperimentato, adottare in modo semplice direttive comunitarie in Italia ancora inapplicate. Ho iniziato il mio mandato nel 2007, e già si discuteva del tema, l'ho finito nel 2011, a Bologna il contratto è ora in vigore, ma i nodi sono ancora tutti lì come gli addetti ai lavori ben sanno e come abbiamo più volte evidenziato anche da Assaeroporti. Intervenire in merito sarebbe tutto sommato semplice nel rispetto dell'interesse generale e della necessità delle imprese: basta volere. E mi si permetta anche di dire che se ci fosse

maggior attenzione a monitorare la realizzazione e la qualità degli investimenti programmati piuttosto che negli iter autorizzativi ne guadagnerebbero l'economia del Paese e la trasparenza dei comportamenti di tutti. È un esempio, che però riguarda tutto il sistema aeroportuale e indica un caso concreto di sostegno agli investimenti. Sappiamo tutti che il tema è anche più generale; senza interventi su assetti istituzionali, chiarezza di ruoli e semplificazione si andrà ben poco lontano, continuando in una situazione di lobby non trasparenti, di continui rimandi, di provvedimenti tampone; non si ridurrà il costo della pubblica amministrazione, ma si continuerà nell'operazione perversa di non valorizzare le capacità anche di quei funzionari pubblici che hanno volontà e competenze, che vengono mortificati invece che spronati a dare il meglio di sé per l'interesse generale. A quando i nodi veri? Per ora vedo "tanto fumo", mentre sappiamo bene che gli operatori in questo periodo hanno bisogno di semplificazioni, di efficienza e di fiducia, quella fiducia che viene sempre richiamata per parlare dei mercati finanziari, ma che dovrebbe essere estesa ai vari settori economici e del

pubblico, proprio per riuscire a fare qualcosa di concreto per la crescita. Gli interventi nell'economia si aiutano anche semplificando norme e procedure, evitando sovrapposizioni di competenze pubbliche, rendendo trasparenti le azioni e i tempi certi. Sì, basta la volontà e in certi casi, come quello raccontato, non solo non ci sarebbero oneri e risorse pubbliche da mettere in campo, ma ci sarebbero misurabili risparmi in termini di costi reali e di tempi e un'accelerazione negli investimenti che tanto servono al nostro Paese.

**Giuseppina Gualtieri**

**Pubblica amministrazione.** Metà dei Ministeri e quasi tutti gli enti non hanno adottato gli standard necessari per misurare le performance

## Alla class action manca ancora la qualità

*Il ministro Brunetta ha inviato una lettera di sollecito agli uffici inadempienti*

**L**a class action attende ancora gli standard di qualità. Per i non pochi ritardatari è partita giovedì scorso una lettera di sollecito di Renato Brunetta. Il ministro della Pubblica amministrazione invita gli altri colleghi a recuperare il tempo perduto ed elaborare al più presto i parametri sulla base dei quali dare il voto al lavoro degli uffici. È il caso dei ministeri Ambiente, Sviluppo, Lavoro, Salute, Istruzione. Il richiamo di Brunetta, però, è stato indirizzato anche agli altri dicasteri, i quali – seppure hanno già approntato gli standard – non li hanno ancora comunicati alla Pubblica amministrazione. Si trovano in questa condizione l'Economia, le Politiche agricole, gli Esteri, la Difesa, l'Interno, la Giustizia e i Beni culturali. La comunicazione dei parametri è fondamentale, perché sulla loro base la Pubblica amministrazione deve predisporre – così come vuole l'articolo 7 del decreto legislativo 198/2009, che ha regolamentato la class action pubblica – uno o più Dpcm con i quali dare il via alla piena operatività dell'azione collettiva. Tuttavia, non sono solo i ministeri a segnare un grave ritardo. Anche gli enti pubblici avrebbero dovuto, dalla fine del 2010, essere al passo con i misuratori delle performance e invece la loro pattuglia è ancora più sguarnita di quella dei dicasteri. Discorso a parte per gli enti locali: pure loro non si sottraggono agli standard di qualità, ma hanno a disposizione tempi meno stretti di quelli riservati alle amministrazioni centrali. A causa del ritardo degli standard, la class action pubblica va avanti a scartamento ridotto. Anche se è in buona compagnia, perché pure quella "civile" non ha fin qui raccolto grandi successi. Sebbene la scorsa settimana la corte d'appello di Torino abbia dato l'ok all'azione contro Intesa Sanpaolo per l'applicazione della missione sullo scoperto di conto corrente, si tratta pur sempre della seconda azione ammessa in due anni. Sul fronte pubblico, una circolare emanata da Brunetta a inizio 2010 ha consentito di far comunque partire le azioni collettive laddove

un'amministrazione non rispetti tempi indicati dalla legge o dove si contravvenga alle indicazioni di una carta di servizi. E questo ha permesso di presentare i primi ricorsi al Tar Lazio, uno dei quali è stato anche deciso in appello dal Consiglio di Stato (si veda la tabella a fianco). Si tratta comunque di un'applicazione parziale dello strumento della class action. Per andare a regime, infatti, l'azione collettiva ha bisogno degli standard di qualità, cioè degli indici in grado di misurare accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia dei servizi che le amministrazioni erogano al pubblico. Era stata la Civit (la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni, insediata presso il ministero di Brunetta) a fissare, nel giugno 2010, le linee guida sulla base delle quali ministeri, enti e amministrazioni locali devono elaborare i propri standard. Un compito non facile, perché si tratta della prima volta che gli uffici pubblici sono chiamati a predisporre parametri di mi-

surazione dell'efficienza, parametri che se non rispettati possono far partire la class action. E se i ritardi dei primi tempi si potevano imputare alla necessità per le amministrazioni di studiare la novità, le assenze attuali fanno, invece, di vera e propria inadempienza. C'è, però, da dire che i ricorsi svelano solo una parte dell'andamento della class action. Prima di finire davanti ai giudici amministrativi, la causa conosce il momento preliminare ed obbligatorio della diffida verso l'amministrazione perché rimedi alle mancanze lamentate dai cittadini. Nel caso l'ufficio pubblico non corra ai ripari entro 90 giorni, allora si può ricorrere all'azione collettiva vera e propria. Le esperienze di quasi due anni dimostrano, però, che in molti casi è sufficiente la diffida per indurre le amministrazioni al ripensamento. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Andrea Maria Candidi  
Antonello Cherchi**

## Pochi all'appello

Le amministrazioni che hanno adottato gli standard di qualità (dati a inizio settembre)

● Sì ● No

Amministrazioni	Pubblic. sul sito
<b>MINISTERI</b>	
Beni culturali	●
Difesa	●
Economia	●
Esteri	●
Giustizia	●
Infrastrutture e trasporti	●
Interno	●
Politiche agricole	●
<b>ENTI PARCO</b>	
Arcipelago toscano	●
Gran Paradiso	●
Sila	●
<b>ENTI PUBBLICI</b>	
Agenzia industrie difese	●
Agenzia italiana del farmaco (Aifa)	●
Agenzia per i servizi sanitari regionali (Agenas)	●
Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran)	●
Istituto commercio estero (Ice)	●
Unione italiana tiro a segno	●
<b>PROVINCE</b>	
Ferrara	●
<b>ENTI LOCALI</b>	
Comunità montana valli Orco e Soana	●

**Giustizia.** Le nuove regole a partire da venerdì prossimo anche per l'annullamento delle altre sanzioni amministrative

## Multe, tempi dimezzati sui ricorsi

*Solo 30 giorni per opporsi al verbale di accertamento dell'infrazione stradale*

Dalle multe per le infrazioni al codice della strada alla messa di violazioni amministrative, sul lavoro, previdenziali, valutarie, in materia ambientale ecc. Da venerdì prossimo, 7 ottobre, per portare di fronte a un giudice tutte queste sanzioni, nel tentativo di trasformarle in carta straccia, bisogna seguire nuove regole. Quelle del processo del lavoro, improntato a una maggiore oralità, con la lettura del dispositivo in udienza. Questo non significa che i giudici delle sezioni lavoro saranno raggiunti da tutti questi ricorsi, più semplicemente questi ultimi saranno affrontati con le regole da quei giudici normalmente applicate. A stabilirlo è il provvedimento di riordino e semplificazione dei riti civili, prefigurato nella riforma dell'estate del 2009, e ora attuato con il decreto legislativo n. 150. **Le infrazioni stradali.** Piatto forte è senza dubbio il dimezzamento dei tempi per opporsi alle multe per le infrazioni al codice della strada. Il termine entro il quale recarsi dal giudice di pace per tentare l'annullamento del verbale, passa infatti da 60 a 30 giorni dalla sua ricezione (nel caso il presunto contravventore risieda invece all'estero, per ricorrere ci

sono comunque 60 giorni). I termini decorrono dalla data di contestazione della violazione oppure dalla notificazione del verbale di accertamento. Il Dlgs n. 150 è il provvedimento che ha ridotto da oltre trenta a soli tre i modelli processuali utilizzabili nei procedimenti civili non contenziosi, come appunto le opposizioni a sanzioni amministrative: il rito del lavoro, quello ordinario e quello sommario di cognizione. Ora, proprio il posizionamento di tutte le opposizioni – da quelle contro le violazioni del codice della strada a quelle delle norme antiriciclaggio – sotto lo stesso tetto del rito del lavoro ha comportato come conseguenza l'identità dei termini per fare ricorso. Una differenza si registra nell'individuazione del giudice competente a decidere. Le multe, infatti, finiscono in ogni caso, a prescindere dall'importo in gioco, sui tavoli dei giudici di pace. Di certo, il dimezzamento dei termini avrà conseguenze sulle dichiarazioni di inammissibilità per ritardo nella proposizione dei ricorsi. Una buona notizia, tutto sommato, per chi deve amministrare la giustizia, perché la riduzione dei termini si tradurrà giocoforza in una diminuzione dei fascicoli che supereranno il vaglio di

ammissibilità. Una notizia un po' meno digeribile dal popolo degli automobilisti, da anni abituato a continui ritocchi. Anche perché questo è solo l'ultimo capitolo in ordine cronologico di una lunga serie di modifiche. Che fa il paio con il colpo giocato all'inizio del 2010, quando è stata cancellata l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per le opposizioni alle sanzioni amministrative, comprese quelle per le infrazioni al codice della strada. **Le altre opposizioni.** A queste modifiche si aggiungono quelle sull'altra faccia della medaglia, disciplinata dall'articolo 6 del decreto legislativo 150/2011. Come per le violazioni al codice della strada, le opposizioni alle altre sanzioni amministrative (in gergo chiamate Osa) sono di competenza del giudice di pace – tranne alcuni tassativi casi, si veda l'indicazione del giudice competente nello specchietto a lato – ma solo per sanzioni fino a 15.493 euro. Oltre tale importo, infatti, a decidere è sempre chiamato il tribunale. In particolare si tratta di violazioni legate alla tutela del lavoro, all'igiene e alla prevenzione degli infortuni nei luoghi di lavoro. Si pensi, ad esempio in tema di lavoro a tempo parziale, alla violazione del divieto di e-

spletamento di lavoro supplementare che comporta, per il datore, l'irrogazione della sanzione amministrativa quando non sia giustificato dalle eccezionali esigenze previste dalla contrattazione collettiva. Altro capitolo è quello delle violazioni alle norme previdenziali, in particolare alle conseguenze del mancato versamento dei contributi. C'è poi tutto il contenzioso sull'igiene degli alimenti e delle bevande, come quello che scaturisce dall'obbligo di indicare la scadenza o la provenienza del prodotto. Nel campo delle sanzioni amministrative ci sono poi le violazioni valutarie e quelle sugli obblighi antiriciclaggio. Qui nel mirino finiscono l'esportazione di valuta all'estero o il mancato rispetto, ad esempio in banca, degli obblighi di segnalazione di operazioni sospette. Anche parte della tutela dell'ambiente, della flora e della fauna è riservata a tali strumenti deterrenti, con un contenzioso alimentare soprattutto da questioni legate allo scarico di rifiuti senza autorizzazione, all'inquinamento acustico e alla caccia. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Andrea Maria Candidi**

**Le principali controversie regolate con il processo del lavoro**
**CODICE DELLA STRADA**


Attratte nell'alveo del processo del lavoro le opposizioni ai verbali di accertamento di infrazioni al codice della strada. Ma la vera novità è il dimezzamento dei termini per ricorrere, da 60 a 30 giorni. Competente a decidere è sempre il giudice di pace

**LAVORO**


Le sanzioni amministrative in materia di lavoro riguardano spesso violazioni sull'orario oppure sul divieto di espletamento di lavoro supplementare per chi è impiegato part time. Decide sempre il tribunale

**PREVIDENZA E ASSISTENZA**


I giudizi di opposizione alle ordinanze ingiuntive, anche per l'omesso versamento di contributi previdenziali, avevano già molte somiglianze con il rito del lavoro, come la lettura del dispositivo in udienza. Decide il tribunale

**AMBIENTE**


Scarichi senza autorizzazione, inquinamento acustico, violazioni in materia di caccia. Sono alcune delle infrazioni in materia ambientale che possono determinare l'applicazione di sanzioni amministrative. Decide il tribunale

**ALIMENTI E BEVANDE**


Obbligo di indicazione della scadenza sul prodotto alimentare, vendita di prodotti con indicazioni inesatte o somministrazione di alimenti e bevande senza autorizzazione: il ricorso va presentato entro 30 giorni dalla notifica. Decide il tribunale

**VIOLAZIONI VALUTARIE**


Le sanzioni in materia valutaria, trasferimenti dall'estero in Italia e viceversa, operazioni in cambi e in generale esportazione di valuta all'estero si applicano in misura proporzionale al valore della valuta occultata. Decide il tribunale

**ANTIRICICLAGGIO**


Si tratta perlopiù dell'omessa segnalazione di operazioni sospette, come il versamento di somme di denaro in modo frazionato e parzialmente in contanti, anche da parte di soggetti non titolari di conto corrente. Decide il tribunale

**AIUTI DI STATO**


Anche sulla revoca dei provvedimenti di concessione di aiuti di Stato alle imprese si decide con il rito del lavoro. Il giudice italiano, tuttavia, in alcuni casi dovrà chiedere il parere preventivo alla Corte di giustizia Ue. Decide il tribunale

**Riforma elettorale.** La minaccia del referendum può ridare vigore al dibattito parlamentare su come modificare la legge Calderoli

# In lista una Babele di proposte

*Tra i partiti c'è chi sponsorizza il «Mattarellum» e chi guarda a soluzioni straniere*

Con la presentazione venerdì scorso delle firme in Cassazione da parte del comitato referendario contro il Porcellum, si è aperto il dibattito sulla riforma elettorale. Rimasto in sonno finora, nonostante in Parlamento ci siano numerose proposte di legge di modifica della legge Calderoli, il confronto sui meccanismi per eleggere Camere e Senato riprende vigore. Il pungolo del referendum – che dopo quello della Suprema corte dovrà affrontare il ben più impegnativo vaglio della Consulta, la quale entro gli inizi del 2012 dovrà decidere se ammettere o meno i quesiti – rafforzato dalle parole del presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, sulla necessità di un cambiamento, è assai probabile ridia fiato alla riforma parlamentare. Anche se la prospettiva è gravata da due incognite. La prima è legata alla tenuta dell'attuale maggioranza e, dunque, alla durata della legislatura. La riforma elettorale non rientrava, fino a qualche settimana fa, nelle

priorità del Governo. Se ha trovato un posto nell'agenda del Pdl è perché l'affluenza ai banchetti dei referendari ha fatto capire che il traguardo delle 500mila firme era alla portata. Tant'è che venerdì sui tavoli della Cassazione di firme ne sono state depositate 1,2 milioni. Nonostante l'agenda politica del centro-destra sia stata aggiornata in tutta fretta, la riforma elettorale continua comunque a non essere tra gli interventi più urgenti, sopravanzata dalle misure anti-deficit e di sviluppo e da quelle in materia di giustizia. Non è, però, solo in casa Pdl che la prospettiva del referendum ha portato fibrillazione. Anche nell'opposizione la riforma elettorale è ritornata prepotentemente alla ribalta. Dal terzo polo al Pd, che con ritardo e divergenze ha sostenuto la raccolta di firme, la revisione della legge elettorale ha trovato nuovo vigore. Ma con posizioni molto distanti. E ciò rappresenta la seconda incognita. Perché se si decidesse di percorrere la strada parlamentare, al momento

appare assai complicato individuare, tra i sistemi elettorali più papabili, un candidato che accontenti tutti. L'ipotesi di ritorno al Mattarellum – sponsorizzata dai referendari e attorno alla quale si sono stretti Idv, Sel, partito liberale e Unione popolare, oltre a deputati Pd come Arturo Parisi e Mario Barbi, nonché Mario Segni – riesce a mettere d'accordo solo una parte delle forze politiche. Tutte d'accordo sulla necessità di voltare pagina, ma tutte con in tasca una propria soluzione, spesso antitetica rispetto a quella degli altri. Il Pdl ha fatto sapere pochi giorni fa per bocca del suo segretario Angelino Alfano di essere favorevole a cambiare il sistema elettorale, ma di non voler ritornare al Mattarellum. Ciò a cui si guarda è, semmai, il sistema spagnolo, che di base è proporzionale ma, per via della dimensione delle circoscrizioni composte mediamente da 7 seggi, arriva a determinare effetti tipici del meccanismo maggioritario. Riuscirebbe, pertanto, a salva-

guardare il bipolarismo, a cui il Pdl tiene, e dunque a favorire il formarsi di coalizioni. Allo stesso tempo, si eviterebbero le liste bloccate, meccanismo ormai inviso ai più, perché non consente di scegliere i propri rappresentanti. L'Udc, invece, vede di buon occhio il sistema tedesco, che, in un'eventuale prospettiva di divorzio da Berlusconi, potrebbe non dispiacere anche alla Lega. Qualche estimatore lo si trova pure in casa Pd, dove, però, non si fatica a rintracciare anche tifosi delle procedure francesi e di quelle spagnole. Segno di una mancanza di uniformità di vedute. Ufficialmente il partito democratico guarda all'Ungheria e al suo sistema misto che potrebbe non creare troppi scontenti. Perché accontentare tutti è impresa ardua. E se questo vale per un partito, seppur grande, figuriamoci quando si tratterà di mettere d'accordo l'intero Parlamento. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Antonello Cherchi**

**SEGUE GRAFICO**

**LEGGE CALDEROLI**


Si tratta di un sistema proporzionale con premio di maggioranza. I partiti possono formare coalizioni fra loro. Il voto dato a una delle liste va automaticamente anche alla coalizione per l'assegnazione del premio di maggioranza. Le liste sono bloccate: l'elettore cioè esprime solo un voto alla lista, mentre non può selezionare i singoli candidati usando la preferenza.

Per quanto riguarda la Camera, 617 seggi (tutti meno i 12 degli italiani all'estero e quello spettante alla Valle d'Aosta) vengono attribuiti alle coalizioni e alle liste mediante una distribuzione proporzionale a livello nazionale (con il metodo del quoziente naturale). Alla lista o alla coalizione che ottiene più voti spetta un minimo di 340 seggi (il 54% della Camera). I seggi restanti vengono distribuiti proporzionalmente alle altre liste e coalizioni.

Per accedere alla rappresentanza, le liste non coalizzate devono prendere il 4% dei voti, quelle coalizzate il 2% purché la coalizione abbia ottenuto almeno il 10 per cento. Per ogni coalizione viene inoltre ripescato il primo partito al di sotto del 2 per cento. Al Senato la situazione è resa molto più articolata dalla previsione di 17 premi di maggioranza diversi (uno per ciascuna regione, salvo Molise,

Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta). In ognuna delle 17 regioni, al partito o alla coalizione che ottiene la maggioranza relativa dei voti spetta il 55% dei seggi. I seggi residui vengono distribuiti alle altre liste e coalizioni.

Anche le soglie sono calcolate su base regionale: l'8% per le liste non coalizzate, il 3% per le liste coalizzate purché la coalizione abbia raggiunto il 20 per cento. Il sistema del Senato si configura come una vera e propria lotteria: non solo non c'è la certezza di una maggioranza salda, ma non è nemmeno sicuro che la maggioranza dei seggi vada alla coalizione che ha ottenuto più voti delle altre, e nemmeno che vada alla stessa coalizione che ha vinto alla Camera.

© RIPRODUZIONE RISERVATA
**I SOSTENITORI**
**01 | A CHI PIACE**

La legge Calderoli, più conosciuta come Porcellum (dalla definizione che ne diede lo stesso autore), ha un solo difensore: Silvio Berlusconi

**02 | PERCHÉ PIACE**

Al Cavaliere l'attuale meccanismo di voto piace perché prevede liste bloccate (e quindi gli consente di scegliere i candidati), assicura il bipolarismo attraverso coalizioni preelettorali, all'interno delle quali, però, rimane l'autonomia, nel senso che compaiono i simboli di ciascun partito e non si devono, dunque, presentare candidati comuni

**LEGGE MATTARELLA**


Alla Camera il territorio nazionale è suddiviso in 26 circoscrizioni, all'interno di ciascuna delle quali vengono assegnati i tre quarti dei seggi (475) con un sistema maggioritario *plurality* ai candidati vincitori in collegi uninominali. Il restante quarto dei seggi (155) si ripartisce proporzionalmente a livello nazionale con la formula Hare fra le liste che hanno superato lo sbarramento del 4% nazionale. Ciascun candidato deve essere collegato ad almeno una lista. Le elezioni si svolgono in un turno unico. L'elettore dispone di due voti da esprimere in due schede: uno per scegliere il candidato nel collegio, l'altro per una lista della circoscrizione (senza poter esprimere preferenze). Non vi è alcun collegamento fra i due voti, per cui è possibile il voto disgiunto. Viene previsto un meccanismo volto a compensare le sconfitte nei collegi: lo scorporo. Dal totale dei voti proporzionali di ciascuna lista è sottratto il numero di voti aumentato di uno del candidato secondo classificato in ciascun collegio conquistato da un candidato collegato alla lista in questione.

Al Senato vi sono alcune differenze rilevanti, pur persistendo l'impianto misto (75% seggi uninominali *plurality* e 25% proporzionale). L'elettore ha un solo voto, da esprimere su un'unica scheda, per il candidato del collegio. Sono

possibili candidature indipendenti, ovvero senza collegamento con liste.

La ripartizione dei seggi proporzionali avviene su base regionale, con metodo d'Hondt e senza alcuna soglia di sbarramento, anche se vi è una soglia implicita variabile a seconda del numero di seggi proporzionali assegnati alla regione e generalmente superiore al 4 per cento. Risultano eletti nella parte proporzionale i candidati sconfitti nei collegi che abbiano ottenuto i migliori risultati percentuali, fino a quanti ne spettano al gruppo (partito o coalizione) cui appartengono. Lo scorporo è integrale: si sottrae dai voti dei diversi gruppi il totale dei voti ottenuti dai propri candidati vincitori di collegio.

© RIPRODUZIONE RISERVATA
**I SOSTENITORI**
**01 | A CHI PIACE**

Il Mattarellum, la legge che prende il nome da Sergio Mattarella e che ha regolato le elezioni dal 1994 al 2001, piace sicuramente a chi ha proposto il referendum. Dunque, Idv, Sel, Unione popolare e partito liberale. Oltre a parte del Pd, in particolare a deputati come Arturo Parisi e Mario Barbi, rappresentanti del comitato referendario

**02 | PERCHÉ PIACE**

È il sistema elettorale precedente al Porcellum che non prevede il vituperato meccanismo delle liste bloccate (le quali restano solo per una quota del 25% alla Camera)

**Bilancio Ue.** Mercoledì il dibattito in Commissione: tra le novità un premio per chi è più efficiente e la creazione di una fascia intermedia di regioni

## Fondi strutturali solo con i conti in ordine

*Sul tavolo la sospensione automatica da Bruxelles in caso di sfioramento del Patto di stabilità*

**F**ondi strutturali solo per i Paesi virtuosi. Con la chiusura automatica dei rubinetti in caso di allarme rosso su deficit e debito oltre le soglie consentite dal Patto di Stabilità europeo. È questo il piatto forte del dibattito che si terrà dopodomani, mercoledì 5 ottobre, alla Commissione Ue. L'esito delle discussioni porterà alla proposta di riforma delle politiche strutturali per il 2014-2020. Il menù, ancora provvisorio, prevede anche un premio alla qualità e all'efficienza nell'utilizzo dei fondi, con una corsia preferenziale per le Pmi. Un'altra novità dovrebbe riguardare la creazione di una terza fascia di regioni intermedie e la possibile estensione del fondo di globalizzazione al settore agricolo. Dopo la grande cornice del Quadro finanziario pluriennale approvata dalla Commissione a fine giugno e ora al vaglio dei vari Paesi, la proposta sui fondi strutturali è un tassello aggiuntivo del puzzle. Non di poco conto, perché le risorse previste riguardano una torta di 376 miliardi euro, oltre un terzo del bi-

lancio europeo. La parola d'ordine – spiegano fonti dell'esecutivo europeo – sarà «condizionalità», nel bilancio pubblico come nella gestione dei fondi strutturali. Sul primo punto la discussione è ancora aperta, mentre sul secondo i Commissari sembrano già d'accordo. Se passerà, il principio che lega l'allocatione dei fondi allo stato di salute del bilancio pubblico sarà un incentivo in più per i Paesi sotto stress, come l'Italia, a rispettare gli impegni presi. Un vincolo che diventa ancora più stretto alla luce della nuova governance economica europea appena approvata dall'Europarlamento e domani sotto la lente del Consiglio Ecofin (si veda a pagina 9). Questo significa che chi non riporta il deficit sotto la soglia del 3% e il debito sotto la barra del 60% del Pil rischierebbe non solo le sanzioni automatiche della Commissione, che con le nuove regole diventano ancora più stringenti, ma anche la sospensione dei contributi europei. Era invece atteso da tempo il giro di vite legato all'efficienza della gestione dei

fondi, annunciato anche nell'ambito nella proposta sul bilancio 2014-2020. A fine novembre nell'ambito della Quinta relazione della Commissione sulla coesione economica, Bruxelles aveva ipotizzato di «offrire incentivi per rendere il più efficiente e ambiziosa possibile l'attuazione dei programmi. Una quota di finanziamenti – si legge nel documento – potrebbe venire accantonata e messa a disposizione delle amministrazioni nazionali in funzione della qualità dei programmi e dei progressi compiuti». Se passerà, come sembra, anche in questo caso per l'Italia potrà essere una scossa per uno scatto in avanti: secondo una rilevazione dell'esecutivo Ue aggiornata a metà settembre con una media del 18,1% delle risorse spese rispetto a quelle allocate, la Penisola è al terzultimo posto come "tasso di assorbimento" dei fondi strutturali. Fanno peggio solo Romania (14,7%) e Bulgaria (18,6%). Al polo opposto Lituania (42%), Estonia (40,3%) e Irlanda (38,3%). Dovrebbe trovare d'accordo tutti i Commissari anche l'ipotesi

di inserire come obiettivo prioritario di destinazione i progetti legati a innovazione, ricerca ed efficienza energetica delle Pmi. Sembra anche trovare consensi l'idea di creare una terza fascia di regioni intermedie tra quelle ex Obiettivo 1 ed ex Obiettivo 2, per sostituire l'attuale sistema transitorio. Per l'Italia rientrerebbero Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna, con una popolazione inferiore ai 4 milioni di abitanti, mentre sarebbero favorite Francia, Spagna, Germania e Gran Bretagna che hanno regioni importanti e popolate e potrebbero quindi aggiudicarsi maggiori risorse. Tra i temi sul tappeto anche l'ipotesi, cara alla Francia, di estendere al settore agricolo il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (Feg), a sostegno dei lavoratori che hanno perso il lavoro in seguito alla crisi o alla delocalizzazione. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Chiara Bussi**

**Media.** Sanzioni più salate non solo a carico di chi gestisce gli impianti

## **Affissioni non autorizzate, paga l'azienda pubblicizzata**

*La nuova normativa è in vigore da metà luglio*

**V**ent'anni e sette modifiche dell'attuale Codice della strada. Più i decenni di vigenza del Codice del 1959, nato quando le campagne di stampa contro la pubblicità abusiva ai bordi delle strade erano già roboanti. Ma "cartellone selvaggio" resta un problema largamente irrisolto, che continua a compromettere la sicurezza stradale (crea distrazione e riduce la visibilità), il paesaggio italiano e pure le entrate degli enti locali. Così le imprese hanno imparato che farsi pubblicità abusivamente per strada si può, senza patemi. E molte non si sono nemmeno accorte che da metà luglio sono direttamente responsabili di alcune violazioni da sempre addebitate all'azienda pubblicitaria cui si rivolgono (e che poi ha mezzi e strategie per eludere o ritardare le sanzioni). La novità è passata sotto silenzio anche perché si è materializzata all'improvviso, sotto forma di emendamento-blitz alla prima manovra economica estiva (DI 98/11): nella legge di conversione (111/11)

è stato inserito il nuovo comma 12 dell'articolo 23 del Codice (quello che disciplina la pubblicità stradale), che stabilisce appunto la responsabilità in solido dell'azienda pubblicizzata e quasi decuplica la sanzione. Il minimo passa infatti da 159 a 1.376,55 euro e il massimo (di fatto applicabile solo in alcuni casi eclatanti a chi fa un ricorso e lo perde) arriva addirittura a 13.765,50: un'ulteriore decuplicazione, che non segue la regola generale secondo cui nel Codice della strada le sanzioni massime sono "appena" quadruple rispetto alle minime e fa da deterrente contro i "ricorsi facili", su cui il settore pubblicitario abusivo si è retto per decenni. Tutto ciò, però, vale solo quando il cartello è difforme rispetto alle prescrizioni contenute nell'autorizzazione. Nell'ipotesi più grave di abusivismo totale (comma 13-bis), le sanzioni restano quelle precedenti, più pesanti: da 4.455 a 17.823 euro. Ma, come spesso accade quando si legge a colpi di emendamenti, c'è qualche paradoss-

so: resta anche il principio secondo cui in questo caso l'azienda pubblicizzata diventa responsabile solo quando non si riesce a individuare l'autore materiale del montaggio del cartello. E chi fa pubblicità su beni culturali e paesaggistici rischia appena 398 euro di multa. Al di là delle sanzioni, occorre poi vedere quanto vengono applicate: se è vero che negli ultimissimi anni le autostrade delle principali aree del Nord sono state bonificate dall'incredibile selva di cartelloni che le avvolgeva, in altre zone vicine le prefetture si avvalgono ancora sporadicamente della facoltà di ordinare l'immediato abbattimento, anche entrando su suoli privati. Inoltre, a Roma il Comune è nell'occhio del ciclone per la mancata rimozione degli abusi e i ritardi nell'emanazione del nuovo piano regolatore degli impianti pubblicitari. E fonti qualificate stimano che lungo le strade gestite da una Provincia del Sud siano abusivi i tre quarti dei cartelloni. In generale, lungo le autostrade delle zone più a

rischio la Polizia stradale rileva rapidamente le violazioni. Sul resto della rete viaria, complice anche il fatto che non esiste il divieto assoluto imposto su autostrade e strade extraurbane principali, i controlli scarseggiano. L'ultima direttiva ministeriale che invitava a farne (la n. 1381) è datata 17 marzo 1998, quando il dicastero competente aveva ancora il nome «Lavori pubblici». Il livello di trascuratezza è talmente noto fra gli operatori che il comitato Sicurezza stradale della Finco (filiera confindustriale delle imprese di manutenzione stradale) pensa di proporre agli enti locali di sostituirsi a loro nella riscossione dei tributi sulla pubblicità e nel censimento dell'abusivismo. Lo farebbero in cambio dell'affidamento della manutenzione delle stesse strade, da finanziare anche col recupero di questi introiti. Prove tecniche di sopravvivenza ai tagli nei bilanci pubblici. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Maurizio Caprino**

**Edilizia.** La mappa delle norme ad hoc nelle leggi locali e nelle discipline sul piano casa, che spesso consentono il cambio di destinazione

## Spazi vuoti recuperabili in 12 Regioni

*Seminterrati, magazzini e aree di passaggio: possibile il riutilizzo abitativo o commerciale*

**T**rasformare in una parte dell'abitazione, dell'ufficio o del negozio tutti quei locali pensati per riporre le vecchie cose, sfruttati solo per il passaggio o comunque per usi accessori (lavatoi, spazi per il fai-da-te, magazzini, ex locali caldaia). È una possibilità, per quel che riguarda i sottotetti, concessa praticamente da tutte le Regioni italiane e ben conosciuta dai proprietari (si veda Il Sole 24 Ore del 19 settembre). Sono invece in pochi a sapere che esistono Regioni che hanno ampliato il raggio delle agevolazioni, e concedono il recupero anche di locali di tipo diverso, per lo più puntando verso "il basso" dell'edificio ai seminterrati, alle cantine, o anche ai cosiddetti "piani pilotis" (gli spazi aperti, in genere al pianterreno, sorretti da colonne e utilizzati solo come zone di transito). Per ora, le Regioni che hanno dato queste concessioni sono solo un terzo del totale (in ordine alfabetico, Basilicata, Calabria, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia e Umbria) benché anche altre cinque (Campania, Lazio, Piemonte, Sardegna e Vene-

to) abbiano disposizioni, nei cosiddetti piani casa degli incrementi volumetrici, tutto sommato analoghe, ma comunque un po' meno convenienti e destinate a "scadere" a una certa data (si veda l'articolo a destra). Le regole stabili tracciate dalle prime sette Regioni differiscono molto le une dalle altre, anche perché non sempre gli usi abitativi sono concessi, e sono in genere contenute nelle stesse norme che trattano di sottotetti. In comune, in cinque Regioni su sette, c'è il fatto che l'altezza minima perché il locale sia considerato abitabile rimane quella stabilita dalle norme nazionali (2,7 metri): solo due Regioni permettono soffitti più bassi. Sul rapporto tra superfici vetrate e pavimenti per garantire l'illuminazione e la ventilazione, gli strappi alla regola sono più comuni: dove è richiesto che i vetri siano 1/8 dei pavimenti è spesso concesso di sostituire illuminazione e ventilazione naturali con luce elettrica e apparecchi meccanici. Trattamenti spesso comuni sono il divieto di modifiche delle quote di piano stradale (Basilicata, Calabria, Molise), l'esplicito

richiamo alle norme antincendio, cruciali nei piani bassi (Basilicata, Molise, Puglia) l'esclusione della modifica d'uso di box e posti in garage (anche nel rispetto dei rapporti tra abitazioni e parcheggi). Le deroghe alle norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche talora esistono (Umbria, ma solo per le unità immobiliari non autonome), talaltra, espressamente no (Basilicata, Liguria). Inoltre sono imposte altre cautele. In Liguria la chiusura di logge, porticati e piani pilotis non deve coinvolgere la facciata ma un prospetto secondario, e neanche questo nel caso di edifici storici o con valenze artistiche, e non è possibile snaturare tutta la destinazione d'uso dell'edificio (come con la trasformazione di edifici agricoli interamente in residenziale). In Calabria l'uso residenziale è ammesso solo nei centri storici e quello a commerciale e terziario solo nelle zone B (semicentro). Un discorso a parte meritano i soppalchi abitabili, che consentono di sfruttare al massimo locali con un soffitto abbastanza elevato. La Basilicata li

rende possibili, ma solo nei locali con almeno 5 metri di altezza e purché occupino al massimo  $\frac{3}{4}$  del locale e vengano rispettati certi parametri (il volume del locale diviso la superficie del pavimento più quella del soppalco deve dare 2,7 metri). In Calabria negli ambienti a uso commerciale e terziario – interrati e seminterrati – il soppalco deve essere posto a un'altezza di almeno 2,7 metri. Dappertutto le opere sono qualificate come di «ristrutturazione edilizia» e per eseguirle basta una semplice Dia/Scia (salvo in Puglia, dove è prescritto il permesso di costruire). Necessario il versamento del contributo di costruzione in misura standard, proporzionato all'incremento di superficie o di volume abitabile. Ma in Sicilia si chiede un contributo in più, pari al 20% del valore catastale dei locali oggetto di recupero, da attestare con una perizia giurata allegata. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Silvio Rezzonico  
Giovanni Tucci**

Costruzioni. I requisiti di isolamento

## L'acustica «torna» al Dpcm del 1997

Il mancato esercizio della delega al Governo crea incertezza nel campo dell'acustica, mettendo gli operatori di fronte a una situazione difficile da inquadrare. Con la legge 88/2009 (articolo 11), il Parlamento aveva delegato il Governo in materia d'inquinamento acustico, per la determinazione entro il 28 gennaio 2010 dei requisiti acustici passivi degli edifici, con lo scopo d'integrare di ordinamento statale con la direttiva 2002/49/Ce. Trascorso tale termine, e successivamente a questo, ha concesso un'ulteriore proroga con la legge 97/2010, con scadenza 28 luglio 2010. Anche questa nuova scadenza, però, non ha permesso al Governo di varare una nuova disciplina e quindi resta vigente il Dpcm 5 dicembre 97. Che resta quindi il punto di riferimento per i progettisti acustici degli immobili e i collaudatori acustici e la pubblica

amministrazione chiamata a vigilare. C'è solo una diversa modalità applicativa del Dpcm per un ambito ben preciso: la legge 97/2010, in articolo 15, dice che «la disciplina relativa ai requisiti acustici passivi degli edifici non trova applicazione nei rapporti tra privati e, in particolare, nei rapporti tra costruttori-venditori e acquirenti di alloggi, fermi restando gli effetti derivanti dalle pronunce giudiziali passate in giudicato e la corretta esecuzione dei lavori a regola d'arte asseverata da un tecnico abilitato». In questo frangente, il Tribunale di Novara lo scorso 19 gennaio del 2011 ha ritenuto di dover applicare il Dpcm 5 dicembre 1997 anche nei rapporti tra privati e costruttori poiché ritiene che non sia conforme alla Costituzione il vuoto di tutela che si ha nella attuale situazione (si veda Il Sole 24 Ore del 30 settembre 2010). Ecco che allora per il

giudice si torna alla situazione esistente prima della emanazione della prima legge delega, la 88/2009. Il magistrato dà atto che il diritto alla salute è costituzionalmente garantito e ritiene che il rispetto dei parametri minimi di isolamento previsto dal Dpcm del 1997 lo possa garantire. In realtà questa è un'assunzione tutt'altro che certa, poiché il decreto ministeriale – contrariamente al disegno di legge in corso di formulazione – prescinde dal clima acustico esistente all'esterno di un edificio, ma fissa tout court un valore minimo di isolamento della facciata che, quindi, non è detto che possa garantire un adeguato confort acustico interno. Allo stesso modo va considerato che, se le leggi comunitarie 2008 e 2009 hanno previsto che il Dpcm non si applichi nei rapporti tra costruttori e privati cittadini, la mancata approvazione di un nuovo decreto compati-

bile con le disposizioni comunitarie non autorizza di per sé una restaurazione del vecchio ordinamento. Ad esempio, e per restare in materia, il Dpcm è stato emanato poiché così prevedeva la legge 447/95; tale decreto è stato sempre applicato nonostante i costruttori abbiano sempre opposto la considerazione che la medesima legge preveda l'emanazione di due decreti: uno che fissava i limiti (ed è appunto quello del 5 dicembre 1997) e uno, mai emanato, che spiegava come raggiungerli, come costruire e mettere in opera i manufatti edilizi. Pertanto sarebbe auspicabile, in mancanza di un nuovo decreto, una pronuncia in merito per limitare l'ordine sparso tra i diversi tribunali italiani che si sta già verificando. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Ezio Rendina**

**Trasparenza.** L'obbligo riguarda le partecipazioni dirette e indirette, anche di minoranza, e i risultati di bilancio

## Società online entro il 6 ottobre

*Ogni ente deve pubblicare sul sito i dati delle realtà di cui detiene quote*

Partirà il prossimo 6 ottobre il calendario degli adempimenti delle manovre correttive, con il termine per la pubblicazione online dei dati delle società a partecipazione pubblica (articolo 8 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011). Il nuovo obbligo di trasparenza richiede a tutte le amministrazioni di pubblicare sul sito istituzionale, e aggiornare periodicamente, l'elenco delle società di cui detengono, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria. Di ogni società vanno indicati i seguenti elementi: la quota del capitale sociale posseduta dall'ente pubblico e se ha raggiunto, con riferimento al triennio antecedente la data di pubblicazione, il "pareggio di bilancio". Un'espressione, quest'ultima, tipica della contabilità pubblica ed estranea al mondo della contabilità pri-

vata, dove va necessariamente ricondotta al risultato economico positivo. Dovrà inoltre essere diffusa sul sito una rappresentazione grafica che evidenzia i collegamenti tra l'ente e le società o tra le controllate. Anche se non è richiesto, andrebbe data l'informativa delle società che sono in corso di dismissione perché non strategiche. Va rilevato poi che il riferimento alle "società" taglia fuori dall'obbligo di trasparenza i consorzi, le associazioni e le fondazioni. Qualche ente ha già provveduto a inserire nel sito, all'interno della sezione «Trasparenza, valutazione e merito», le ulteriori informazioni societarie su denominazione, quote di partecipazione e risultato 2008, 2009 e 2010; in diversi casi i Comuni si sono limitati a indicare l'esistenza o meno del pareggio di bilancio, senza dare il valore effettivo del risultato economico. Il nuovo adempimento va ad

aggiungersi a quello relativo alla pubblicazione nel sito e nell'albo degli incarichi di amministratore delle società e dei relativi compensi (articolo 1, comma 735, legge 296/2006), sottoposto a un vincolo di aggiornamento semestrale. In quest'ultimo caso la sanzione per l'inadempimento, irrogata dal prefetto nella cui circoscrizione ha sede la società, è pari a 10mila euro. A partire dal 1° gennaio 2011 va ricordato che l'obbligo in parola, come tutti quelli di pubblicazione di atti e provvedimenti aventi effetto di pubblicità legale, è assolto con la pubblicazione sul solo sito informatico (articolo 32, legge 69/2009). Sempre in campo di pubblicazione online sono arrivate di recente (Dpcm 26 aprile 2011, pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 1° agosto) le modalità di pubblicazione nei siti informatici delle gare e dei bilanci. Il decreto attuativo

dell'articolo 32, comma 2, della legge 69/2009 prevede che siano pubblicati sul sito e raggiungibili da apposita etichetta: i bandi di gara, i bandi di gara scaduti e i bilanci. Gli atti da pubblicare sono costituiti da documenti amministrativi informatici o da copie informatiche di documenti analogici. I bilanci, che devono essere direttamente raggiungibili dalla home page, sono riportati utilizzando i modelli stabili per la pubblicazione sui quotidiani (Dpr 90/1989); essi devono essere consultabili in ordine cronologico e senza alcuna limitazione temporale. Dal 1° gennaio 2013, infine, le pubblicazioni dei bilanci effettuate in forma cartacea non avranno effetto di pubblicità legale, per cui la pubblicazione dovrà avvenire solo sul sito.

**Patrizia Ruffini**

**SEGUE GRAFICO**

## Le regole

### 01 | GLI OBBLIGHI

Per gli enti pubblici parte l'obbligo di trasparenza delle società a partecipazione pubblica. Le amministrazioni che detengono società o quote di esse devono darne pubblicazione sul proprio sito.

### 02 | COSA PUBBLICARE

Per ogni società a partecipazione diretta o indiretta vanno pubblicate sul portale istituzionale dell'ente:

- entità della quota di partecipazione
- raggiungimento o meno del "pareggio di bilancio" nell'ultimo triennio
- rappresentazione grafica che metta in evidenza i collegamenti tra l'ente pubblico e le società o tra le società stesse o anche tra le controllate.

### 03 | ESENZIONI

Gli enti pubblici non sono obbligati a pubblicare l'elenco e le informazioni relative a consorzi, associazioni e fondazioni.

### 04 | GLI ALTRI ADEMPIMENTI

Il nuovo obbligo va ad aggiungersi a quello relativo alla pubblicazione degli incarichi degli amministratori di queste società e dei relativi compensi. Inoltre devono essere pubblicati nei siti i bandi di gara anche scaduti e i bilanci, per i quali è richiesto un apposito modello.

### 05 | PUBBLICITÀ

Dal 1° gennaio 2013 le pubblicazioni dei bilanci in forma cartacea non avranno più valore legale: la pubblicazione dovrà avvenire sul sito.

**INTERVENTO****Spending review sulla gestione del personale**

**L**e misure straordinarie di carattere finanziario contenute nelle ultime manovre dovranno spingere le pubbliche amministrazioni a effettuare una revisione strutturale della spesa, uscendo fuori dall'angolo dei tagli lineari, al fine di realizzare un ridisegno delle amministrazioni in tutta la loro estensione e articolazione. Le amministrazioni dovranno intanto applicare le disposizioni di razionalizzazione contenute nel Dl 98/2011 e nel Dl 138/2011, diverse per comparto e per livello di governo. Se le amministrazioni centrali dello Stato saranno tenute nei prossimi mesi a razionalizzare i propri uffici periferici, a rivedere in riduzione gli organici, accorpare gli enti previdenziali, eccetera, oltre a sperimentare la spending review, per gli enti locali si prevedono maggiori limiti in materia di assunzioni, l'inclusione delle spese di personale delle partecipate nei vincoli di riferimento, la razionalizzazione delle partecipate, la realizzazione di unioni per i comuni sotto i mille abitanti, nonché la gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni da mille a 5mila abitanti. Cui si aggiungeranno per gli enti

locali gli effetti dei tagli ai trasferimenti e gli obiettivi del patto di stabilità. Il quadro è tale quindi da richiedere piani di razionalizzazione strutturali e nuovi modelli di gestione. Per questo occorre pensare ad alcune soluzioni organizzative e logistiche che già da tempo le amministrazioni avrebbero potuto adottare e che invece o sono rimaste sulla carta oppure hanno trovato un'applicazione distorta e inefficiente. L'esempio classico e oggi più evidente è dato dalla gestione del personale, una funzione interna resa sempre più complessa dall'evolversi del quadro normativo e che assorbe molte energie e personale all'interno delle singole amministrazioni. Il paradossale è dato dal fatto che non solo ogni amministrazione ha un proprio ufficio per il personale, ma spesso ogni settore, dipartimento o direzione ha a sua volta una propria struttura dedicata. Un'area questa che potrebbe essere certamente esternalizzata e gestita in forma associata, migliorando così l'efficienza ma anche la qualità dei servizi. Nell'ambito della gestione del personale è possibile ad esempio ricorrere alle agenzie per il lavoro, che sono por-

tatrici di un know how di rilievo nel settore della gestione delle risorse umane; questo consentirebbe alle amministrazioni interessate di liberare seriamente il settore pubblico da una serie di incombenze amministrative. Già l'articolo 74 del Dl 112/2008 aveva individuato i criteri di riorganizzazione e riduzione degli organici con particolare riferimento alla concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordinamento delle competenze degli uffici e all'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Ma alla fine tutte le amministrazioni, paradossalmente, hanno proceduto al semplice taglio lineare. Tanti altri esempi si possono fare, spesso supportati da una esplicita previsione normativa: dall'ufficio relazione con il pubblico all'ufficio disciplinare, dall'organismo di valutazione alla gestione del sito internet, nonché alla gestione dei bilanci e degli appalti. Ma pur in presenza di una esplicita previsione normativa, le amministrazioni hanno sempre preferito gestire attraverso un proprio ufficio o settore oppure realizzarci persino delle società in house. Un'altra area da ag-

gredire è quella della razionalizzazione degli immobili di proprietà e in locazione. Il blocco delle assunzioni per anni, i processi di semplificazione e digitalizzazione, le esternalizzazioni hanno ridotto sensibilmente il fabbisogno immobiliare delle Pa, ma resistenze interne e incapacità di mettere a valore gli immobili portano a una spesa elevata e crescente. La migliore razionalizzazione inoltre è quella che avviene dal basso, che è più prossima, in quanto è in grado di scegliere tra spesa buona e spesa cattiva, di tagliare ma di effettuare investimenti. I piani di razionalizzazione previsti dall'articolo 16 del Dl 98/2011 costituiscono un'occasione per avviare dei piani di razionalizzazione "industriali" e far nascere delle relazioni sindacali alte nel settore pubblico. Per questo sarà necessario eliminare i vincoli finanziari sulla formazione, soprattutto se finalizzata ad accompagnare i piani di razionalizzazione o il programma di revisione della spesa previsti dalla recente normativa. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Francesco Verbaro**

Una sentenza della Corte dei Conti

## Più flessibilità sulle entrate a cassa vincolata

La recente delibera 91/2011 della sezione di controllo della Corte dei conti dell'Abruzzo affronta il tema del limite massimo di utilizzo per cassa delle entrate aventi specifica destinazione. Le somme vincolate sono risorse (derivanti da indebitamento o da trasferimenti finalizzati di altri enti pubblici) alle quali, per evitare lo sviamento dalle loro finalità, la legge imprime, oltre a un vincolo di bilancio, anche un vincolo di cassa. L'articolo 195 del Tuel prevede, in via eccezionale, un loro uso per fronteggiare carenze di liquidità secondo regole speculari a quelle dell'anticipazione di tesoreria. In generale, perciò, il limite dell'articolo 222 del Tuel (3/12 delle entrate accertate nel penultimo esercizio) è unico e abbraccia sia l'anticipazione sia le vincolate.

Richiamando le circolari del ministero dell'Interno 15 e 18 del 1997 sulla tesoreria unica, un Comune in crisi di liquidità e prossimo al limite massimo di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, ha chiesto alla Corte se sia lecito utilizzare, per pagamenti correnti, le somme vincolate giacenti presso il tesoriere, anche oltre i 3/12, ma nel limite dei trasferimenti erariali vantati dall'ente e non riscossi. Si precisa che il saldo delle vincolate consiste, secondo un meccanismo di pura tesoreria, nella differenza fra l'importo di reversali e mandati vincolati e giacenza effettiva di cassa, indipendentemente dall'imputazione dei fondi in tesoreria unica. La Corte abruzzese, precisando che il tema è quello del limite d'utilizzo per cassa delle entrate vincolate (e non di quello

dell'anticipazione di tesoreria), dopo la ricostruzione dell'istituto, afferma che, nel caso vi sia una giacenza vincolata tale da non permettere, a causa dei meccanismi della tesoreria unica, l'accesso ai trasferimenti erariali, è possibile attingere alle somme vincolate oltre il limite dei 3/12, per un importo pari ai trasferimenti non riscossi. La Corte così conferma il contenuto delle circolari 15 e 18 del 1997 che, diversamente, potrebbe sembrare in contrasto con il tenore letterale dell'articolo 195 del Tuel. Nonostante le aperture della Corte, tuttavia, va raccomandata comunque prudenza nell'utilizzo per cassa delle somme vincolate. La loro gestione è fondamentale negli enti in crisi di liquidità, poiché il superamento dei 3/12 può provocare l'insolvenza. In caso di necessità di paga-

mento della spesa vincolata, infatti, non sarebbe possibile neanche il ricorso alla già consumata anticipazione di tesoreria. L'esame del conto delle vincolate correttamente tenuto, inoltre, consente un check up immediato e affidabile della salute delle finanze pubbliche. Dall'incapacità di reintegro dei vincoli, infatti, si può dedurre l'inattendibilità del rendiconto dovuta all'inesigibilità di residui attivi di parte corrente che vanno a inficiare la veridicità del risultato di amministrazione. Un'analisi di questo tipo è in grado di prevenire crisi di liquidità, poiché può evidenziare l'incoerenza fra i dati di competenza e di cassa, alla stregua di quanto ricavabile da un costante ricorso all'anticipazione del tesoriere.

**Luciano Cimbolini**

Gare. Nella valutazione dei concorrenti

## Vietato superare i criteri del bando

Per la valutazione delle offerte in gara, la commissione giudicatrice è tenuta a osservare i soli criteri individuati nel bando, non potendo procedere, in caso di loro inutilizzabilità, a un ulteriore esame discrezionale qualitativo dei parametri attribuendo o modificando i punteggi all'esito di valutazioni comparative tra le varie offerte. Con la sentenza n. 5157/2011, la sesta sezione del Consiglio di Stato ha dunque evidenziato come nel l'ambito di un appalto pubblico non è comunque consentito alla Commissione di gara – nominata dall'ente (ex articolo 84, comma 1, Dlgs 163/2006) e che ha scelto di seguire il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – di procedere discrezionalmente a una fase di analisi comparativa non prevista nella lex specialis. E questo anche nel caso – non escludibile nel campo

dell'Information technology – di uguaglianza delle offerte perché riferite allo stesso prodotto informatico. Il fatto scaturisce dall'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione di una gara indetta per la realizzazione di un sistema DataWarehouse, in cui le uniche due imprese concorrenti avevano basato la propria offerta su identica piattaforma software. La Commissione giudicatrice ha ritenuto di poter individuare la migliore offerta soltanto attraverso un esame delle soluzioni di dettaglio nonché delle modalità di organizzazione dei dati e della mappatura nei software di processi, affermando, comunque, che dalla comparazione non vi sarebbe stata «modifica successiva dei punteggi, ma solo espressione posticipata di giudizi». Come osservato dalla Sezione, questo ulteriore procedimento di valutazione non era espressamente previsto nel bando di

gara e ha, di fatto, comportato l'esercizio da parte della commissione, di un potere discrezionale non consentito, in violazione di quanto previsto dalla lex specialis, oltre che delle regole generali indicate dall'articolo 83, del Dlgs n. 163/2006). Peraltro, in questi casi proprio la norma in questione del Codice dei contratti pubblici consente, per la predisposizione del bando di gara, non solo di poter individuare i criteri di valutazione (comma 1), ma di precisarne, per ciascuno, la relativa ponderazione (comma 2), e qualora questo procedimento risulti inapplicabile, di poter indicare un ordine decrescente di importanza di tali parametri (comma 3); nonché di specificare, all'occorrenza, sub-criteri, sub-pesi o sub-punteggi (comma 4). Consente inoltre di tenere conto che le metodologie da utilizzare per attuare la ponderazione o per attribuire il punteggio a ciascuna

offerta, devono essere conformi a quanto stabilito dal regolamento attuativo e tali da consentire di individuare un unico parametro numerico finale (comma 5). I criteri di scelta che la Commissione avrebbe dovuto adottare, vista l'identità del prodotto indicato nelle offerte, avrebbero dovuto pertanto riguardare la valutazione di fattori qualitativi delle stesse. Invece si è verificata una fase irrituale di valutazione discrezionalmente gestita dalla Commissione. Nel l'ipotesi poi di stallo vero e proprio, a fronte dell'impossibilità di poter effettuare una concreta attribuzione di punteggi, l'unico rimedio sarebbe stato la reiterazione della gara con individuazione più precisa e puntuale dei criteri da seguire. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Raffaele Cusmai**

**Tributi. Da Equitalia al «buco» Tarsu, tutti i nodi critici**

## **Per la riscossione in arrivo la proroga con i «correttivi»**

**L**e modifiche portate con il decreto «Sviluppo» di maggio alla riscossione delle entrate locali (articolo 7 del DL 70/2011) ha avuto un solo pregio: mettere d'accordo tutti, Comuni, interpreti e operatori degli enti locali, in un coro di critiche serrate all'intervento. L'obbligo di internalizzare la riscossione coattiva delle entrate comunali, privando i concessionari locali della possibilità di utilizzare l'ingiunzione fiscale con il rito abbreviato del ruolo, è infatti talmente eccentrico da produrre una bocciatura totale, senza appello. Accanto alla critica, si è avviato un confronto a tutto campo, che ha avuto la propria sede nella commissione bicamerale per l'anagrafe tributaria e che dovrebbe produrre a breve un correttivo da inserire nella legge di stabilità. «L'idea – spiega Maurizio Leo, il presidente della commissione che ha fatto da "regista" nel confronto a tutto campo – è di arrivare a una proposta condivisa, perché per avere un quadro stabile la concertazione deve avvenire prima, e non dopo l'approva-

zione della norma». Proposta condivisa che, naturalmente, contiene in sé un rinvio dell'addio a Equitalia, e sui tempi si sta ancora discutendo. Gli aspetti da correggere, del resto, non sono pochi, così come numerosi sono i punti da chiarire. Sulla riscossione volontaria per esempio, l'obbligo di internalizzazione del servizio previsto dalla norma non dovrebbe incidere sui poteri regolamentari degli enti. Prevedere che i comuni «effettivo» la riscossione volontaria è troppo poco per derogare ad una disposizione fondamentale come l'articolo 52 del DLgs 446/1992. Senza contare che ciò potrebbe confliggere con i principi costituzionali che garantiscono le potestà regolamentari, tra gli altri, nell'articolo 117, comma 6. Anche così però l'impatto della novità sarebbe devastante. La modifica peraltro interviene in un contesto in cui le armi per la riscossione coattiva dei crediti di piccolo importo, come quelli dei tributi locali, vengono parzialmente spuntate. Basti ricordare l'obbligo di inviare due preavvisi prima di pro-

cedere per importi non superiori a 2mila euro e l'elevazione a 20mila euro del limite per iscrivere ipoteca sull'abitazione principale del debitore, in caso di crediti in contestazione. L'elenco delle perplessità e delle incertezze è molto lungo. Si pensi ad esempio al dubbio che il blocco di Equitalia riguardi anche le multe stradali o anche solo al rischio teorico (a nostro avviso, da escludere categoricamente) che gli agenti della riscossione restituiscano ai Comuni i ruoli non ancora riscossi, con conseguente sanatoria di fatto a vantaggio degli evasori. E che dire della riscossione della Tarsu, oggi normata esclusivamente con il sistema del ruolo, che richiederebbe l'adozione immediata di migliaia di regolamenti comunali, al fine di colmare la lacuna legislativa. Senza contare che la previsione del decreto sviluppo si pone in chiara controtendenza con l'orientamento legislativo degli ultimi dieci anni, volto a porre le basi per una reale parità tra agenti della riscossione e concessionari privati. I comuni potrebbero

peraltro essere tentati di conservare formalmente la titolarità della riscossione, facendo figurare affidamenti all'esterno di singoli segmenti operativi del recupero e così sperando di poter ugualmente avvalersi dell'ingiunzione potenziata. Si tratta tuttavia di una scommessa molto rischiosa, destinata ad essere rapidamente svelata. Di fondo, il punto fondamentale è che la riscossione coattiva delle entrate tributarie è troppo importante, da un lato, per essere affidata sempre e necessariamente al confronto concorrenziale, dall'altro, per essere gestita da realtà comunali così piccole come quelle italiane. Occorre dunque prevedere una sorta di "riscossore di ultima istanza", di natura pubblica, destinato a entrare in azione su libera scelta dell'ente locale oppure in caso di prevedibile fallimento della logica di mercato. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Luigi Lovecchio  
Gianni Trovati**

Esternalizzazioni. Lo snodo attuativo

## Il regolamento può dribblare gli obblighi sulla «spontanea»

**S**iamo ormai alle porte del 2012 e sono ancora tutti in piedi i dubbi sulla possibilità di esternalizzare la riscossione spontanea delle entrate locali. La questione nasce dall'articolo 7 comma 2 lettera gg-quater della legge 106/2011, il quale stabilisce che dal 2012 i Comuni «effettuano» la riscossione spontanea delle loro entrate. La seconda parte della norma contiene poi l'indicazione sulla riscossione coattiva, che i Comuni «effettuano» secondo due modalità alternative: gestione interna/società in house o affidamento all'esterno. Dalla lettura combinata delle due parti emerge l'intenzione del legislatore di obbligare i Comuni a internalizzare dal 2012 la riscossione spontanea delle entrate. La conclusione trova conferma nei

lavori parlamentari e si pone in linea con l'interpretazione fornita da Ancitel tramite Anci Risponde, che si è espresso su alcuni bandi per l'affidamento in concessione anche della riscossione spontanea. Ancitel ha affermato che il Dl Sviluppo ha modificato il contesto in cui le attività devono essere svolte - in particolare introducendo l'obbligo di gestione diretta della riscossione volontaria da parte del Comune - per cui le gare andrebbero revocate e riproposte prevedendo per la riscossione spontanea la gestione diretta del Comune e il supporto operativo dell'affidatario. In pratica dal 2012 sarebbe possibile esternalizzare solo le attività di supporto alla riscossione volontaria (stampa e spedizione degli avvisi di pagamento, acquisizione dei flussi in-

formativi dei versamenti...). Sta però emergendo anche una diversa interpretazione, basata sulla potestà regolamentare dei Comuni. Secondo questa linea la legge 106/2011 introduce la regola generale della riscossione spontanea in forma diretta, che diventa dal 2012 la modalità di riscossione naturale, salvo diversa previsione regolamentare. Vengono così superate tutte le disposizioni dei singoli tributi che prevedono una disciplina diversa, tra cui l'articolo 72 del Dlgs 507/93 che impone la riscossione della Tarsu a mezzo ruolo e l'articolo 10 del Dlgs 504/92 che affida a Equitalia i versamenti Ici. Finora per derogare a queste disposizioni i Comuni avrebbero dovuto prevederlo nel regolamento. Dal 2012 invece ciò non sarà più necessario in quanto

la regola è la riscossione diretta, mentre l'eccezione sarà l'affidamento all'esterno. Si valorizzerebbe così la potestà regolamentare degli enti locali, avvalendosi in particolare dell'articolo 52 del Dlgs 446/97 che non viene derogato dalla legge 106/2011 e quindi continua a essere in vigore anche nella parte riguardante la possibilità di affidare all'esterno la riscossione, senza limitazione o distinzione di specie, come ha peraltro evidenziato l'Anacap. Si tratta di una lettura costituzionalmente orientata che tuttavia rischierebbe di vanificare lo spirito della legge. È necessario quindi che sia il legislatore a chiarire urgentemente questi snodi. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Giuseppe De Benedetto**

Inesigibilità. Diritto ampliato per l'agente

# L'abbandono facile della cartella taglia i crediti dei sindaci

Il decreto Sviluppo che ha preceduto le due manovre estive interviene anche sul complicato nodo dei discarichi. L'articolo 23, comma 32, lettera c) del DL 98/2011 modifica l'articolo 19, comma 2, lettera d) del Dlgs 112/1999, prevedendo che non costituisca causa di perdita del diritto al discarico il mancato svolgimento dell'azione esecutiva «diversa dall'espropriazione mobiliare». La norma non specifica la data di decorrenza della modifica, che potrebbe essere applicabile a tutte le comunicazioni di inesigibilità presentate dopo l'entrata in vigore del DL 98/2011, e quindi alla quasi totalità delle comunicazioni di inesigibilità, visto che in forza di vari rinvii normativi (l'ultimo dei quali contenuto nello stesso DL 98/2011) per i ruoli consegnati fino al 30 settembre 2009 le comunicazioni di inesigibilità dovranno esse-

re presentate entro il 30 settembre 2012. L'ente locale ha poi tre anni per verificare, ed eventualmente negare, il discarico; decorso questo termine, il concessionario è automaticamente discaricato. In caso di diniego del discarico, il concessionario è deve versare all'ente creditore la somma maggiorata degli interessi legali, pari a un quarto dell'importo iscritto a ruolo. L'esclusione della mancata esecuzione mobiliare, tra le cause che determinano la perdita del diritto al discarico, e il rinvio al 30 settembre 2012 del termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità sembra preparare il terreno per un alleggerimento dei carichi da parte di Equitalia, senza troppi intoppi e senza il rischio di dover rendicontare l'attività effettivamente svolta per portare a riscossione i crediti comunali, visto che i controlli degli enti creditori so-

no, di norma, volti a verificare proprio l'effettivo svolgimento delle azioni esecutive. Rimane comunque la possibilità per i Comuni di segnalare l'esistenza di beni da sottoporre a esecuzione, e il mancato svolgimento delle azioni esecutive, anche mobiliari, su tali beni dovrebbe portare al diniego del diritto al discarico (articolo 19 del Dlgs 112/1999). Il nuovo quadro normativo potrebbe incidere pesantemente sui bilanci dei Comuni che presentano consistenti residui attivi, derivanti da poste iscritte a ruolo non ancora incassate che non possono essere depennate senza una comunicazione di inesigibilità del concessionario. È facile intuire che al mancato pagamento di una cartella relativa a un credito comunale di modesta entità il concessionario non abbia fatto seguire alcuna azione esecutiva, forse anche per ragioni di

economicità. In questo contesto, il rischio evidente è che nel 2012 i Comuni siano inondati da comunicazioni di inesigibilità che, salvo la verifica delle altre e residuali cause che possono far perdere il diritto al discarico, dovranno essere tutte accolte, seppure nel termine triennale sopra ricordato, con conseguente depennamento dei residui attivi. A ciò va aggiunto che il Comune sarà anche tenuto al rimborso delle spese comunque sostenute dall'agente della riscossione; il DL 98/2011 ha modificato non solo il regime dei rimborsi contenuto nell'articolo 17 del Dlgs 112/1999, prevedendo un rimborso con cadenza annuale, ma ha anche chiarito che in caso di inesigibilità le somme sono a carico del Comune. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**Pasquale Mirto**

Sviste normative. Mancate conferme

## La Provincia perde ipoteche e fermi

**T**ra i dubbi interpretativi creati dal decreto Sviluppo forse uno è passato finora inosservato. Non è infatti chiaro quale sarà dal 2012 il regime della riscossione applicabile alle Province, che vengono completamente ignorate dal legislatore, come se fossero già soppresse. L'articolo 7 comma 2 lettera gg-ter della legge 106/2011 stabilisce che dal 2012 Equitalia cessa di effettuare le attività di accertamento e riscossione delle entrate «dei Comuni e delle società da essi partecipate», espressione che poi, riferita ai Comuni, ripete nella lettera gg-quater sulla riscossione spontanea e coattiva. Quindi Equitalia esce dal comparto dei Comuni ma resta per le Province, che possono continuare a utilizzare il ruolo come

strumento di attivazione della fase esecutiva. Da una prima valutazione, appare quanto meno scoordinato che si vada ad operare una distinzione tra tipologie di enti locali, escludendo il ricorso al ruolo ai soli Comuni e lasciandolo inalterato per le Province. Inoltre il Dl Sviluppo abroga l'articolo 36, comma 2, della legge 31/2008 - che riguarda la riscossione coattiva delle entrate degli «enti locali» - preoccupandosi di disciplinare solo la riscossione coattiva dei Comuni. L'abrogazione sarebbe stata logica a coincidenza di contenuti con altra disposizione, se cioè nella lettera gg-quater ci fosse un riferimento anche alle Province, ma ciò non è avvenuto. Il legislatore, forse inconsapevolmente, ha così finito per creare

una lacuna in ordine alle modalità di riscossione applicabili alle Province, che si trovano escluse dagli strumenti previsti dal Dpr 602/73 (fermo amministrativo, ipoteca, eccetera) sia in caso di gestione diretta sia in caso di affidamento ai soggetti privati iscritti all'albo. Resta tuttavia la possibilità di avvalersi di Equitalia - invece esclusa per i Comuni - e quindi utilizzare il ruolo, anche se la scelta dello strumento dovrà dipendere dall'esito della gara. Si tratta comunque di un aspetto formale, essendo facilmente prevedibile una linea preferenziale per Equitalia rispetto ai soggetti privati iscritti all'albo, che non potranno avvalersi dei privilegi del Dpr 602/73, creando di fatto un mercato senza concorrenti. Anche in caso

di internalizzazione le cose non vanno meglio per le Province, che possono ricorrere all'ingiunzione fiscale da introdurre attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, ma si tratta di un'opzione attivabile senza gli strumenti del Dpr 602/73 e quindi con scarsa efficacia esecutiva, diversamente dai Comuni che potranno invece utilizzare la procedura esattoriale. Insomma la disposizione del Dl Sviluppo non risponde ad alcuna reale motivazione pratica e presenta diversi punti critici, senz'altro sufficienti per richiedere una revisione urgente. © RIPRODUZIONE RISERVATA

**G. Deb.**

**ANCI RISPONDE**

# Comuni pronti al censimento popolare

È alla fase di avvio il 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni che coinvolgerà quasi 61 milioni di persone. I Comuni saranno in prima linea a fianco ai cittadini per assicurare il corretto svolgimento delle operazioni. L'Ance ha inviato a tutti i Sindaci una nota esplicativa nella quale viene evidenziata la novità della compilazione e restituzione telematica del questionario, che potrà snellire i tempi di raccolta e di elaborazione dei dati. Nella nota, l'Associazione segnala l'opportunità di costituire anche in forma associata gli Uffici Comunali di Censimento (Ucc) con il compito di gestire sul territorio la rilevazione censuaria. Tra i principali compiti spettanti agli

Ucc figura quello di costituire uno o più centri di raccolta dei questionari, prevedendo anche compiti di assistenza ai cittadini per la loro compilazione via web. Nell'ambito dell'autonomia organizzativa, i Comuni potranno favorire la diffusione dei centri di raccolta, anche per fornire l'assistenza necessaria alla trasmissione telematica dei questionari,

ad esempio utilizzando forme di coinvolgimento dei Caf o di altre organizzazioni con caratteristiche di sportello per i cittadini anche per facilitare l'assistenza ai "soggetti deboli" e prevedendo in tal caso tutte le specifiche organizzative per i centri di raccolta medesimi. © RIPRODUZIONE RISERVATA

Le indicazioni contenute nella manovra estiva che introducono il parametro di virtuosità

## Il collegio di revisione fa virtù

*L'organo di regolarità contabile dovrà vigilare sulle regioni*

Per rientrare nella classe dei virtuosi le regioni dovranno istituire entro il 1° gennaio 2012 un collegio dei revisori dei conti che vigili sulla regolarità contabile, finanziaria e della gestione dell'ente. Il legislatore nazionale, non potendo imporre un obbligo specifico alle regioni di introdurre un organo terzo di controllo (come già accadeva per gli enti locali) stante l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione, ha introdotto tale organo sotto forma di ulteriore parametro di virtuosità caratterizzante la nuova formulazione del patto di stabilità interno. Ne consegue che l'istituzione del collegio dei revisori non è un obbligo specifico per le regioni, ma un onere di «virtuosità». Potrebbe accadere che regioni non in grado di rispettare gli altri numerosi parametri di virtuosità possano decidere di non istituire tale organo di controllo. Altro elemento che caratterizza l'organismo di revisione nelle regioni rispetto a quello, abbondantemente testato, degli enti locali, è che occorrerà una legge regionale che andrà a declinare quali siano i reali contenuti dell'operato del collegio nell'alveo della vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria e di gestione e quali siano i poteri assegnati all'organo stesso. La gradazione dei poteri di controllo che ogni regione stabilirà determinerà la reale efficacia dell'azione di controllo. Una normativa regionale che desse meri poteri di «omologa» formale degli atti potrebbe far rientrare la regione nel parametro di virtuosità ma non raggiungere gli scopi che la norma (art. 14, legge n. 148/2011) si prefigge. L'art. 14 della legge n. 148/2011 nel qualificare il collegio dei revisori delle regioni usa il termine «vigilanza», lasciando intendere che le leggi regionali che andranno a declinare i compiti del nuovo organismo di controllo non devono limitare l'attività del collegio al mero controllo puntuale degli atti, ma devono assegnare allo stesso anche poteri di controllo concomitanti e preventivi che prevedano la valutazione delle procedure poste in essere dall'ente, delle misure adottate per prevenire rischi di mancata compliance a leggi, statuto, regolamenti, oltre che per controllare l'efficienza e l'efficacia della gestione. A tale scopo molto importante sarà inserire nelle leggi di regolamentazione del funzionamento dell'organo di revisione le modalità di partecipazione dei revisori alle riunioni del consiglio regionale e della giunta regionale. Compiti del tipo sopra delineati, pur rispettando l'autonomia legislativa e le

esigenze connesse con la formazione dei documenti contabili delle regioni, consentirebbero di far finalmente chiarezza, in modo più puntuale e tempestivo, non solo sui numeri dei bilanci regionali, ma anche sulle prospettive e sullo stile di governance. L'azione di controllo intesa nel senso di attività di vigilanza renderebbe l'attività del collegio dei revisori sinergica con quella espletata dalle sezioni regionali della Corte dei conti con le quali, come opportunamente previsto dal citato art. 14, i collegi dei revisori devono raccordarsi. A tal riguardo è significativa la relazione del governo sul federalismo fiscale del 30 giugno 2010 dove al punto 4, lett. f) viene evidenziato che: «In alcune regioni si sono verificate gravi effettive carenze cognitive sui dati reali di spesa e di bilancio. In Calabria (per la verità un'eccezione) è stato necessario incaricare una società di revisione esterna per cercare di ricostruire la contabilità, tanto questa era inattendibile. Alla fine, per ottenere un minimo di chiarezza, si sono dovuti chiudere i tavoli di monitoraggio della spesa sanitaria sulla base «incredibile» di dichiarazioni verbali certificate dei direttori delle Asl». In un percorso federalista incalzante che prevede una crescente potestà tributaria e

autonomia finanziaria, fabbisogni standard, parametri «obiettivi» economici, finanziari e gestionali, solo un organo professionale indipendente (il collegio dei revisori) che presieda alla correttezza legale delle fasi procedurali di formazione del bilancio annuale, di quello pluriennale, alla coerenza degli stessi con il programma regionale di sviluppo, può garantire, insieme all'attività della Corte dei conti reale chiarezza e trasparenza. Chiarezza che non caratterizza di certo il dettato normativo dell'art. 14 della legge n. 144/2011: numerosi sono i punti grigi che vanno chiariti. Il meccanismo della nomina deve avvenire per estrazione da un elenco in cui iscrivere professionisti aventi la qualifica di revisori legale di cui al dlgs n. 39/2010, in possesso dei requisiti previsti dai principi contabili internazionali e in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti. A parte il fatto che i requisiti dovrebbero essere quelli di cui ai principi di revisione internazionali (indipendenza, obiettività, formazione ecc.) e non quelli dei principi contabili internazionali, il meccanismo della selezione

dovrà, cosa non facile, tener conto di specifiche esperienze e competenze che mal si concilia con la «sorte». In più l'aver richiamato espressamente la qualificazione professionale occorrente per l'aspirante revisore

con riguardo anche agli enti territoriali potrebbe avvantaggiare quei soggetti che hanno partecipato a commissioni regionali, nuclei di valutazione e altri organismi non di revisione a scapito di chi ha maturato notevole

esperienza nel mondo degli enti locali. Al di là degli aspetti da chiarire e da definire sicuramente è stato fatto un passo importante verso un percorso di miglioramento della governance di enti importantissimi per il

sistema paese quali le regioni, che lo saranno ancora di più nell'ipotesi di «reale» soppressione delle province.  
© Riproduzione riservata

**Ermando Bozza**

**IL CASO****Derivati dei Comuni sui contenziosi con il credito la parola passa al "superesperto"**

**A**ssomiglia un po' alla dantesca legge del contrappasso, la decisione del Consiglio di Stato dello scorso 15 settembre di rinviare al direttore generale del debito pubblico, Maria Cannata, la risposta a un quesito sui derivati degli enti locali. La Cannata, che comunque è stata investita della consulenza come persona e non in

quanto dirigente dell'Economia, dovrà dire una parola definitiva entro il 30 novembre sulla causa che contrappone la Provincia di Pisa a Dexia-Crediop e Depfa Bank. In particolare dovrà stabilire se vi siano stati "costi impliciti non dichiarati ovvero non conoscibili dall'amministrazione". La decisione del Consiglio di Stato ha il sapore del con-

trappasso perché il ministro, pur avendo nel 2003 aperto la porta ai derivati degli enti locali, in questi anni in cui sono esplosi i contenziosi (una rilevante quota dei 35 miliardi di "nozionale", ovvero l'importo dei mutui o di altri strumenti finanziari rinegoziati con l'uso dei derivati) non ha mai voluto dare un'interpretazione ufficiale delle varie

casistiche possibili che fosse di riferimento anche per i tribunali. I quali, finora, si sono rivolti ai più svariati periti, con risultati differenti. Stavolta, però, il perito è un po' speciale e si può giurare che quello che la Cannata dirà farà in qualche modo, anche se solo di fatto, da "guida" per tutti gli altri casi del genere.