



*“Auguri a tutti
di Buon Natale
e di un Buon anno 2008”*

1. Emergenza criminalità – Sicurezza pubblica

Il problema del giorno è quello dell'emergenza della criminalità diffusa un po' per tutto il Paese. I recenti fatti di sangue hanno poi fatto emanare un decreto legge (n. 181 del 1.11.2007) riguardante l'allontanamento di cittadini comunitari, modificando così alcune disposizioni che erano contenute nel D.Lgs. n. 30 del 6.2.2007, attuativo della Direttiva Europea n. 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Il Ministero dell'interno ha emanato al riguardo una circolare con la quale chiarisce la portata della nuova normativa e dà le indicazioni precise per una obiettiva e puntuale interpretazione della norma stessa.

Sull'ondata di ribellione comune contro il dilagarsi del fenomeno criminale anche nei territori che in passato non avevano mai registrato detti fenomeni criminali, e per il dilagarsi della convinzione che ora i sindaci possano far tutto, sembra opportuno accennare ai contenuti di queste nuove indicazioni.

1. Innanzitutto il Ministero precisa che il predetto decreto – nel rispetto dei principi stabiliti dalla stessa Direttiva Europea che, pur riconoscendo la libera circolazione quale libertà fondamentale dei cittadini dell'Unione prevede – è volto, in talune ipotesi, ad assicurare celerità ed effettività all'esecuzione degli allontanamenti dei cittadini comunitari, quando nei loro confronti siano stati adottati tali provvedimenti per motivi di sicurezza dello Stato o per motivi imperativi di pubblica sicurezza, ovvero per la cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno.
2. I provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale per motivi di ordine pubblico, in analogia a quanto disposto per i cittadini non appartenenti all'Unione Europea (contenente norme sulla disciplina dell'immigrazione e disposizioni sulla condizione degli stranieri), così come i provvedimenti per motivi relativi alla sicurezza dello Stato e nei confronti dei minori e dei comunitari soggiornanti sul territorio nazionale nei precedenti dieci anni rimangono di competenza del Ministero dell'interno.
3. Sono attribuiti invece ai Prefetti i provvedimenti da emanarsi per motivi di sicurezza pubblica.

In detti provvedimenti il Prefetto:

- deve motivare l'espulsione;
- deve notificarla all'interessato;

- deve indicare le modalità di impugnazione e la durata del divieto di reingresso sul territorio nazionale, che comunque non può essere superiore ai 3 anni;
- deve fissare il termine per lasciare il territorio nazionale che non può essere inferiore ad un mese dalla data della notifica, fatti salvi i casi di comprovata urgenza.

I motivi imperativi che comportano tale allontanamento sono quelli di sicurezza pubblica indicati come tali quando il comportamento del comunitario o del suo familiare è tale da compromettere la dignità umana o i diritti fondamentali della persona umana, ovvero, l'incolumità pubblica e rende, quindi, la sua permanenza sul territorio nazionale incompatibile con l'ordinaria convivenza.

L'esecuzione del provvedimento è disposta dal Questore del territorio di competenza.

La violazione del divieto di reingresso nel territorio dello Stato, viene trasformato da contravvenzione in delitto, ed è punito con la reclusione fino a tre anni.

Allo scopo di garantire efficacia ai provvedimenti di allontanamento del cittadino dell'Unione, quando vengono a mancare le condizioni che ne determinano il soggiorno sul territorio nazionale, è previsto che unitamente al provvedimento di allontanamento venga consegnata all'interessato una attestazione di ottemperanza all'allontanamento che il destinatario deve presentare al Consolato italiano del suo Paese di cittadinanza.

L'inosservanza della consegna dell'attestazione, comporta la sanzione, a carico del cittadino dell'U.E., che sia stato individuato sul territorio nazionale, dell'arresto da uno a sei mesi e di una ammenda da 200 a 2.000 euro.

4. Ferma restando la possibilità di presentare ricorso avverso il provvedimento di allontanamento, l'efficacia dello stesso non è sospesa qualora sia stato disposto per motivi di sicurezza dello Stato o per ragioni imperative di pubblica sicurezza.

Il provvedimento normativo è finalizzato, nel suo complesso, a rendere più celeri le procedure di allontanamento dal territorio nazionale di quelle minoranze di cittadini comunitari che non ispirano i propri comportamenti ai principi di integrazione tra gli Stati dell'Unione, particolarmente gravi, che determinano allarme sociale.

La loro ulteriore permanenza, pertanto sul territorio nazionale comporterebbe il rischio, di rallentare

i processi di integrazione e di danneggiare l'immagine dei loro connazionali che si sono profi-

cuamente inseriti nel contesto sociale del Paese che li ospita.

2. Le modifiche della Camera dei Deputati al decreto legge n. 159/2007

È stato ormai definitivamente convertito in legge il decreto legge n. 159/2007, collegato alla legge finanziaria 2008, contenente "interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale".

Del contenuto del decreto legge con le modifiche apportate dal Senato, è stato accennato, almeno per gli aspetti che in qualche modo interessano gli enti locali e gli amministratori locali per i loro rapporti con i cittadini, nell'ultimo numero di questo periodico.

Le modifiche apportate dalla Camera dei Deputati sono solo quattro, anche perché sono solo quelle che sono state recepite dal Governo ed inserite nel maxi-emendamento, sul quale lo stesso ha posto la fiducia.

L'unica che è di rilievo è la cancellazione della modifica che il Senato della Repubblica aveva introdotto aumentando il "bonus fiscale" ad euro 300. Nel testo approvato (art. 44) ritorna l'importo di 150 euro originariamente proposto dal Governo nel decreto.

Con l'occasione va anche precisato che l'importo per cui non si procede all'iscrizione in ruolo dell'imposta dovuta o non si procede ad eventuali rimborsi per le indennità di fine rapporto e somme nonché per le indennità equipollenti, corrisposte a decorrere dal 1 gennaio 2003 a fino al 31 dicembre 2005, e inferiore a 100 euro (e non di 10 come erroneamente riportavano precedentemente i testi che erano stati diffusi).

3. Quanti comuni hanno sfiorato il Patto di stabilità nel 2006

Secondo i dati del Ministero dell'interno, nel 2006 sono stati 335 gli enti locali che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno, pari al 15% degli enti che erano assoggettati a tale vincolo.

Il numero degli enti che non sono riusciti a rispettare i limiti del patto di stabilità è quindi fortemente aumentato ed è progressivamente aumentato ogni anno. Infatti nel 2005 erano stati 119 e quindi il 5,33% degli enti e negli anni precedenti meno di 100 enti e quindi meno del 2,2%.

L'unica sanzione che per i predetti enti è rimasta è l'esclusione della partecipazione dell'IRPEF dinamica, in quanto con la legge finanziaria 2007 sono state a-

brogate le penalità che erano state previste con la legge finanziaria 2006.

Non si può quindi sostenere che siano gli enti locali che hanno spese fuori controllo. Anche se il numero degli enti che non rispettano tali limiti va sempre più aumentando, la percentuale degli enti inadempienti non è tale da sconquassare la finanza pubblica e far uscire l'Italia dal trattato di Maastricht.

Sono poi gli unici enti che vengono monitorati e con pubblicazione dei dati. Non sembra invece che sia così per le amministrazioni dello Stato. Non si sa chiaramente quali siano i limiti specifici per ciascuna di esse e se le stesse, se eventualmente i limiti sono stati posti, li abbiano osservati e quali siano state le eventuali sanzioni applicate.

4. I comuni chiamati in campo per la lotta anti evasione ed anti elusione

Con il comma 2 dell'art. 1 del decreto legge n. 203/2005 convertito nella legge n. 248/2005, è stato previsto che ai comuni che partecipano all'accertamento verrà riconosciuta una quota pari al 30% delle maggiori somme relative ai tributi statali riscossi a titolo definitivo a seguito dell'intervento dei comuni che abbiano contribuito agli accertamenti stessi.

Il 30% della maggiore imposta i comuni la percepiranno anche se l'accertamento è stato fatto «attraverso società ed enti partecipati dai comuni e comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai contributi fiscali sui tributi comunali».

Lo stesso articolo ha previsto che con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, emanato

entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dovevano essere stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale anche attraverso società ed enti partecipati dai comuni e comunque da essi incaricati per le attività di supporto ai controlli fiscali sui tributi comunali. Con il medesimo provvedimento dovevano essere altresì individuate le ulteriori materie per le quali i comuni partecipano all'accertamento fiscale; in tale ultimo caso, il provvedimento, adottato d'intesa con il direttore dell'Agenzia del territorio per i tributi di relativa competenza, potevano prevedere anche una applicazione graduale in relazione ai diversi tributi.

Ora, anche se non rispettando i tempi dei 45 giorni, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 15 novembre scorso ha licenziato l'intesa dando mandato quindi al Direttore Generale delle entrate di emanare il relativo provvedimento. L'intesa è stata fatta anche con il Direttore dell'Agenzia del Territorio per i tributi di relativa competenza.

I contenuti di tale intesa sono i seguenti:

- 1) innanzitutto viene precisato che le modalità di partecipazione sono quelle determinate nell'ambito della riorganizzazione telematica dei flussi di dati non sensibili trasmessi dai comuni come indicato dall'art. 44 del D.P.R. n. 600/1973 e nell'esigenza che detta trasmissione abbia luogo nel rispetto delle modalità del trattamento e requisiti dei dati regolamentate dall'art. 11 del Codice sulla privacy.

In sintesi l'art. 44 citato prevede:

- i centri di servizio rendono disponibili ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi le dichiarazioni presentate dalle persone fisiche;
- il comune di domicilio fiscale del contribuente, avvalendosi della collaborazione del consiglio tributario se istituito, può segnalare all'ufficio delle imposte dirette qualsiasi integrazione degli elementi contenuti nelle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche, indicando dati, fatti ed elementi rilevanti e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla. A tal fine il comune può prendere visione presso gli uffici delle imposte degli allegati alle dichiarazioni già trasmessegli in copia dall'ufficio stesso. Dati, fatti ed elementi rilevanti, provati da idonea documentazione, possono essere segnalati dal comune anche nel caso di omissione della dichiarazione;

- il comune di domicilio fiscale del contribuente per il quale l'ufficio delle imposte ha comunicato proposta di accertamento può inoltre proporre l'aumento degli imponibili, indicando, per ciascuna categoria di redditi, dati, fatti ed elementi rilevanti per la determinazione del maggiore imponibile e fornendo ogni idonea documentazione atta a comprovarla;
- l'ufficio delle imposte dovrà provvedere quindi alla notificazione degli accertamenti per i quali o non siano intervenute proposte di aumento da parte dei comuni o le proposte del comune siano state accolte dall'ufficio stesso;
- le proposte di aumento non condivise dall'ufficio delle imposte devono essere trasmesse a cura dello stesso, con le proprie deduzioni, all'apposita commissione operante presso ciascun ufficio, la quale determina gli imponibili da accertare. Se la commissione non delibera entro quarantacinque giorni dalla trasmissione della proposta, l'ufficio delle imposte provvede all'accertamento dell'imponibile già determinato;
- il comune, per gli adempimenti sopraindicati, può chiedere dati e notizie alle amministrazioni ed enti pubblici che hanno l'obbligo di rispondere gratuitamente.

Va ricordato che l'art. 11 del Codice sulla privacy precisa che i dati personali oggetto di trattamento sono:

- a) trattati in modo lecito e secondo correttezza;
- b) raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi;
- c) esatti e, se necessario, aggiornati;
- d) pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati;
- e) conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.

Inoltre precisa che i dati personali trattati in violazione della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali non possono essere utilizzati.

2) **Vengono quindi precisati i criteri di partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale**

- I Comuni partecipano all'attività di accertamento fiscale nell'ambito dell'ordinario contesto o-

- perativo di svolgimento delle proprie attività istituzionali, fornendo informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi erariali, diretti ed indiretti.
- Le segnalazioni dei Comuni sono primariamente riferite:
 - alle annualità d'imposta 2004 e 2005 oggetto di programmazione operativa dei controlli fiscali sostanziali da effettuarsi a cura dell' Agenzia delle Entrate a partire dall' anno 2007;
 - a situazioni sintomatiche di fenomeni evasivi, con particolare riguardo all'economia sommersa ed all'utilizzo del patrimonio immobiliare in evasione delle relative imposte.
- 3) **La tipologia delle segnalazioni** sopraindicate dovranno essere:
- strutturate in termini di segnalazioni qualificate, intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi;
 - costituite da archivi strutturati, con preminente riferimento ai cespiti immobiliari già oggetto di accertamento definitivo ai fini dei tributi locali.
- 4) **Gli ambiti di intervento e le segnalazioni peculiari** nella fase di avvio della collaborazione amministrativa sono i seguenti:
- a) commercio e professionisti: le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti che:
 - pur svolgendo un'attività di impresa, sono privi di partita IVA;
 - nelle dichiarazioni fiscali hanno dichiarato di svolgere un'attività diversa da quella rilevata in loco;
 - sono interessati da affissioni pubblicitarie abusive, in qualità di imprese utilizzatrici e di soggetti che gestiscono gli impianti pubblicitari abusivi;
 - pur qualificandosi enti non commerciali, presentano circostanze sintomatiche di attività lucrative.
 - b) urbanistica e territorio: le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti che:
 - hanno realizzato opere di lottizzazione, anche abusiva, in funzione strumentale alla cessione di terreni ed in assenza di correlati redditi dichiarati;
 - c) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare: le segnalazioni qualificate riguardano soggetti persone fisiche nei cui confronti risulta:
 - hanno partecipato, anche in qualità di professionisti od imprenditori, ad operazioni di abusivismo edilizio con riferimento a fabbricati ed insediamenti non autorizzati di tipo residenziale o industriale.
 - la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari diverse da abitazioni principali, non indicate nelle dichiarazioni dei redditi;
 - la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari abitate, in assenza di contratti registrati, da residenti diversi dai proprietari o dai titolari dei diritti reali di godimento ovvero da soggetti non residenti nelle stesse;
 - la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione ICI, in assenza di dichiarazione dei connessi redditi fondiari ai fini dell'imposizione diretta;
 - la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione TARSU o Tariffa rifiuti in qualità di occupante dell'immobile diverso dal titolare del diritto reale, in assenza di contratti di locazione registrati ovvero di redditi fabbricati dichiarati dal titolare del diritto reale ai fini dell'imposizione diretta;
 - revisione di rendita catastale di immobili di proprietà non dichiarati in catasto ovvero in situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie che richiederebbero ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento (in generale gli immobili ex rurali);
 - d) residenze fittizie all'estero: le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti che, pur risultando formalmente residenti all'estero, hanno di fatto nel comune il domicilio (sede principale dei suoi affari e interessi) ovvero la residenza (dimora abituale);
 - e) disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva: le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti persone fisiche che risultano avere la disponibilità, anche di fatto, di beni e servizi di cui alla tabella allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992, come sostituita dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, ovvero altri beni e servizi di rilevante

valore economico, in assenza di redditi dichiarati con riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare del soggetto.

5) I dati oggetto di comunicazione e le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate sono i seguenti:

- i dati oggetto di comunicazione sono: il nome e cognome, il codice fiscale o la partita IVA dei soggetti in relazione ai quali sono rilevati e segnalati i fatti, atti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi;
- le segnalazioni dovranno essere trasmesse tramite il sistema S.I.A.T.E.L. in modalità web, nell'ambito del quale sarà resa disponibile apposita funzionalità di trasmissione secondo le specifiche tecniche definite con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate.

Il flusso delle informazioni è assicurato tramite supporto cartaceo in presenza di segnalazioni di contenuto particolarmente complesso non riconducibile alle specifiche tecniche definite, ovvero nelle more di attuazione del sistema S.I.A.T.E.L.

6) Sono previsti anche protocolli di intesa in sede locale

Al fine di adattare alle condizioni locali ulteriori strumenti di partecipazione comunale a quanto sopraindicato, possono essere definiti dalle Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate appositi protocolli d'intesa con i comuni interessati, volti alla definizione di programmi locali di recupero dell'evasione.

7) Impegni dell'Agenzia delle entrate

L'Agenzia delle entrate:

- dovrà, entro tre mesi dalla data di pubblicazione del provvedimento del Direttore Generale dell'Agenzia delle entrate, rendere disponibili ai comuni che ne faranno richiesta i flussi informativi relativi a:
 - bonifici bancari e postali per ristrutturazioni edilizie;
 - contratti di somministrazione di energia elettrica, gas e acqua disponibili in Anagrafe Tributaria;
 - contratti di locazione di immobili;
- si impegnerà a cercare soluzioni al fine di rendere disponibili ai comuni che ne facciano ri-

chiesta, le informazioni relative alle denunce di successione che abbiano ad oggetto immobili;

- dovrà valutare, tramite l'Ufficio locale competente in relazione al domicilio fiscale del contribuente, le segnalazioni dei comuni secondo gli ordinari criteri di proficuità comparata per la predisposizione del piano annuale dei controlli, tenuto conto degli obiettivi fissati dalla convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate.

Gli avvisi di accertamento notificati e gli accertamenti con adesione perfezionati, riferiti in tutto o in parte alle segnalazioni trasmesse dai comuni, sono tracciati sino alla fase della definitiva riscossione delle maggiori imposte, interessi e sanzioni correlati agli specifici elementi di rettifica o accertamento. A seguito della definitiva riscossione, il 30% degli importi di riferimento è destinato ai comuni che hanno contribuito all'accertamento.

- dovrà fornire trimestralmente ai comuni, mediante collegamento telematico, gli elementi tracciati secondo i criteri sopraindicati, unitamente alla informazione sullo stato di ciascun atto.

In esito agli elementi ed informazioni predetti, con successivo provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, potranno essere definiti i criteri di ripartizione della quota spettante ai singoli comuni che abbiano eventualmente partecipato all'accertamento nei confronti della medesima posizione soggettiva.

8) Particolari disposizioni per alcune materie di accertamento

Nell'intesa sono state inserite anche delle particolari precisazioni circa alcuni accertamenti di competenza dell'Agenzia del Territorio, ai fini della compartecipazione del 30% del maggior gettito fiscale per effetto della collaborazione dei comuni.

È importante questa parte in quanto un accertamento sulla rendita catastale non produce i propri effetti solamente sull'ICI, ma anche su altre imposte statali.

Fra le attività considerate ai fini della compartecipazione dei comuni del 30% delle maggiori entrate statali accertate sono comprese anche quelle che i comuni metteranno in atto per gli accertamenti di cui all'art. 1, comma 336 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005), all'art. 2, commi 36 e 41 del decreto legge n. 262/2006, convertito nella legge n. 286/2006, oltre che alle richieste relative al completamento dell'accatastamento per

le unità immobiliari censite nelle categorie F3 e F4 che risultino ultimate.

Prima di accennare alle disposizioni per la compartecipazione dei comuni inserite nell'intesa, si ritiene opportuno richiamare il contenuto delle predette norme di legge:

- il comma 336 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, come accennato sopra, riguarda l'accertamento e la relativa procedura per l'aggiornamento degli atti catastali su iniziativa dei comuni, in particolare degli immobili di proprietà private non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie.

Al riguardo va anche rivelato che, ai sensi del comma 337, dello stesso art. 1, le rendite catastali dichiarate o comunque attribuite a seguito della notificazione della richiesta del comune di cui al comma 336 producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, indicata nella richiesta notificata dal comune, ovvero, in assenza della suddetta indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di notifica della richiesta del comune;

- i commi 36 e 41 del decreto legge n. 262/2006, come convertito dalla legge n. 286/2006 prevedono che:
 - l'Agenzia del territorio, anche sulla base delle informazioni fornite dall'AGEA e delle verifiche, amministrative, da telerilevamento e da sopralluogo sul terreno, dalla stessa effettuate nell'ambito dei propri compiti istituzionali, individua i fabbricati iscritti al catasto terreni per i quali siano venuti meno i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali, nonché quelli che non risultano dichiarati al catasto. Le rendite catastali dichiarate o attribuite producono effetto fiscale, in deroga alle vigenti disposizioni, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, ovvero, in assenza di tale indicazione, dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione del comunicato dell'Agenzia predetta;
 - nelle unità immobiliari censite nelle categorie catastali E/1, E/2, E/3, E/4, E/5, E/6 ed E/9 non possono essere compresi immobili o porzioni di immobili destinati ad

uso commerciale, industriale, ad ufficio privato ovvero ad usi diversi, qualora gli stessi presentino autonomia funzionale e reddituale.

Le unità immobiliari che per effetto del criterio sopra stabilito richiedono una revisione della qualificazione e quindi della rendita devono essere dichiarate in catasto da parte dei soggetti intestatari, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. In caso di inottemperanza, gli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio provvedono, con oneri a carico dell'interessato, agli adempimenti previsti dal regolamento. In tale caso si applica la relativa sanzione prevista dalle vigenti disposizioni di legge;

- le unità immobiliari censite nelle categorie F3 ed F4 riguardano le unità in corso di costruzione e le unità in corso di definizione.

Le segnalazioni dei comuni dovranno essere trasmesse all'Agenzia del Territorio tramite il sistema di veicolazione e saranno oggetto di valutazione da parte dell'Ufficio provinciale dell'Agenzia competente in relazione all'ubicazione dell'immobile. Gli avvisi di accertamento notificati, riferiti alle segnalazioni trasmesse dai comuni, sono tracciati fino alla fase della definitiva riscossione dei relativi tributi, interessi e sanzioni correlati agli specifici elementi di accertamento. A seguito della definitiva riscossione, il 30% degli importi di riferimento è destinato ai comuni che hanno contribuito all'accertamento. L'Agenzia del Territorio fornirà trimestralmente ai comuni, mediante collegamento telematico, gli elementi tracciati secondo i criteri del precedente periodo.

L'Agenzia del Territorio dovrà facilitare l'accesso ai comuni, nell'ambito delle relative attività istituzionali di accertamento, alla consultazione della banca dati delle conservatorie dei registri immobiliari e, nel rispetto della vigente normativa, predisporre le procedure di estrazione dei dati, da rendere disponibili ai comuni che ne faranno richiesta, utili per lo svolgimento dei controlli fiscali. Le modalità per la fruizione di tali informazioni e di quelle che i comuni dovranno interscambiare con l'Agenzia del Territorio, a seguito delle attività di accertamento, verranno definite con determinazione del Direttore della stessa Agenzia da emanare entro sei mesi dalla data di esecutività del provvedimento in argomento.

5. Nuove disposizioni in materia di contratti pubblici relative a lavori, servizi e forniture

È entrato in vigore con il 1° agosto 2007 il nuovo D.Lgs. n. 113/2007 con il quale sono state apportate numerose modifiche al codice sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. n. 163/2007.

Molte di dette modifiche puntano a rafforzare la trasparenza, a rispondere alle procedure di infrazione europee, a garantire economicità della procedura.

Qui di seguito ne verranno esaminate alcune di quelle più significative.

1. Sicurezza nei luoghi di lavoro

Nessuna modifica rispetto all'art. 131 del codice degli appalti, ma una serie di nuove disposizioni che si richiamano alla tutela del lavoro e della vigilanza, infatti:

- l'affidatario corrisponde gli oneri della sicurezza, relativi alle prestazioni subappaltate alle imprese subappaltatrici, senza alcun ribasso; la stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, ovvero il direttore dell'esecuzione, dovranno provvedere alla verifica dell'effettiva applicazione della disposizione sulla sicurezza.

L'affidatario sarà solidamente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di quest'ultimo, degli obblighi di sicurezza.

Inoltre, l'obbligo per l'appaltatore di trasmettere alla stazione appaltante entro 20 giorni le fatture quietanzate dei pagamenti al subappaltatore è stato reso più stringente perché accompagnato da una sanzione: chi non lo fa si vede bloccare i pagamenti dall'amministrazione appaltante. Allo stesso tempo l'appaltatore è tenuto a versare al subappaltatore la quota parte degli oneri per la sicurezza senza sconti. E su questo adempimento deve vigilare la stazione appaltante. Diventa poi pienamente operativa la responsabilità in solido tra appaltatore e subappaltatore sulla violazione degli obblighi di sicurezza.

2. Rafforzato il DURC

Viene previsto che il documento unico di regolarità contributiva sarà necessario anche come requisito di qualificazione.

Il regolamento di attuazione dovrà includere nell'ambito dei requisiti soggettivi di qualificazione, la regolarità contributiva attestata dal documento unico di regolarità contributive.

Lo stesso dovrà anche coordinare tale disposizione con l'art. 38, comma 1, lett. i) del codice, riconfermando la rilevanza dell'assenza di regolarità contributiva, ai fini dell'esclusione della qualificazione per partecipare alle gare, nei soli casi di violazioni gravi e definitivamente accertate delle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali.

Inoltre il decreto prevede che le casse edili, sulla base di accordi con INPS ed INAIL, rilascino il documento unico di regolarità contributiva **comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera** relativa al cantiere interessato dai lavori, richiamando la normativa in materia già prevista nella legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 1173 e 1174 legge 27 dicembre 2006, n. 296), che rinvia, per l'individuazione degli indici di congruità, ad un decreto del Ministero del lavoro da emanarsi sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Va ricordato che il nuovo decreto legislativo prevede che nel regolamento dovranno essere inserite disposizioni per «l'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di inadempienza retributiva e contributiva dell'appaltatore».

La finanziaria 2007 e specificatamente con i commi 1173, 1175, 1176 e 1177, sono state previste particolari disposizioni ai fini della lotta al lavoro nero e per la promozione della regolarità contributiva. Le scelte del legislatore, in sintesi, sono le seguenti:

- entro il 30 giugno 2007, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, avrebbe dovuto procedere, in via sperimentale, con uno o più decreti, alla individuazione di indici di congruità del rapporto tra la qualità dei beni prodotti e dei servizi offerti e la quantità di ore di lavoro necessarie nonché lo scostamento percentuale dell'indice da considerare tollerabile, tenuto conto delle specifiche caratteristiche produttive e tecniche nonché dei volumi di affari e dei redditi presenti, e delle relative procedure applicative articolati per settori, per categorie d'impresa e per territorio;
- con il medesimo decreto il Ministero avrebbe dovuto individuare i settori nei quali risulterebbero maggiormente elevati i livelli di violazione delle norme in materia di incentivi e di agevolazioni contributive e in materia della salute e sicurezza dei lavori;

- a partire dal 1 luglio scorso, i benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale avrebbero dovuto essere subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del documento unico di regolarità contributiva (DURC);
- entro il 31 marzo 2007 il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentiti gli istituti previdenziali interessati e le parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, avrebbe dovuto emanare disposizioni contenenti le modalità del rilascio, i contenuti analitici del documento unico di regolarità contributiva (DURC) sopraindicata, nonché le tipologie di pregresse irregolarità di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro da non considerare ostative al rilascio del documento medesimo.

Purtroppo detti decreti non sono stati ancora emanati perchè esistono ancora delle difficoltà per la loro attuazione.

Va rilevata anche la competenza per la presentazione del documento. L'obbligo è dell'appaltatore, e non dell'appaltante, però non sarebbe fuori luogo evidenziare l'opportunità che sia proprio l'appaltatore ad attivarsi per chiederlo direttamente al gestore previdenziale e facilitare così gli adempimenti da parte del cittadino.

Tale decreto non è stato ancora pubblicato.

La necessità di organizzarsi per rispondere alle esigenze del DURC è sempre più evidente anche perché, in vista della legge finanziaria 2008, coloro che non saranno in grado di documentare la loro regolarità contributiva riceveranno in ritardo i pagamenti delle amministrazioni pubbliche e rischiano di non poter accedere ai contributi che la legge finanziaria 2008 prevede, ma non solo, in quanto in tale ipotesi rischiano di dover restituire i contributi già utilizzati.

3. **Affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo oneri**

Del problema si è occupato anche il Codice dei contratti e degli appalti di cui al D.Lgs. n. 163/2006.

Va inizialmente premesso che ai sensi dell'art. 121 del Codice degli appalti la normativa si applica anche per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri di urbanizzazione, salvo eccezioni specificatamente indicate nello stesso Codice.

Vanno ancora distinte le opere di urbanizzazione primaria e quelle di urbanizzazione secondaria.

Per le opere di urbanizzazione primaria di importo sopra soglia comunitaria si applica sempre l'evidenza pubblica come indicato dallo stesso Codice. Per le opere di importo sotto soglia, ai sensi della lettera g) del comma 8 dell'art. 122 dello stesso Codice era data facoltà ad eseguire direttamente da parte del titolare del permesso a costruire relativamente "al singolo intervento assentito".

Ora, con il D.Lgs. n. 113/2007 il concetto di "intervento assentito" è stato ampliato nel senso che esso «è comprensivo dell'ipotesi in cui le opere siano funzionalmente connesse al (suddetto) intervento edilizio», e quindi non solo al singolo intervento.

Tale nuova formulazione esprime un concetto comprensivo delle opere che riguardano un complesso edificatorio più vasto del singolo fabbricato, caratterizzato da una sua unitarietà in genere rinvenibile attraverso i piani attuativi degli strumenti urbanistici generali.

La modifica recepisce le indicazioni espresse dal Consiglio di Stato con il parere n. 1750 del 6 giugno 2007, che aveva auspicato l'approvazione di un testo che considerasse l'esenzione non solo riferita al singolo ed esclusivo intervento edilizio, ma estesa a tutti i casi in cui essi «si configuri come intervento complesso ma unitario, afferente, cioè a una fattispecie più ampia di quella del solo edificio in quanto distinto da unitaria funzionalità per il profilo edilizio-urbanistico».

L'accoglimento della richiesta del Consiglio di Stato ha portato alla nuova formulazione che consente di sottrarre alle procedure concorsuali anche le opere di urbanizzazione primaria previste dai piani di lottizzazione.

Questa modifica ha un impatto molto rilevante per i costruttori, i quali hanno sempre ritenuto ingiustamente svantaggiosa la normativa che impone di scegliere mediante gara il soggetto che deve costruire delle opere (di urbanizzazione) che essi stessi possono e hanno interesse a realizzare direttamente insieme all'intervento edilizio «privato» cui tali opere si riferiscono.

Al riguardo però è stata aggiunta una clausola importante con la quale si obbligano le amministrazioni locali a «prima dell'avvio dell'esecuzione delle opere, gli uffici tecnici delle amministrazioni locali interessate trasmettono alle competenti Procure regionali della Corte dei Conti gli atti adottati

e tutta la documentazione relativamente agli interventi edilizi da realizzare a scomputo degli oneri di urbanizzazione» che saranno realizzati direttamente da parte dei soggetti privati titolari di permesso di costruire a scomputo oneri.

Lo scopo dell'adempimento sembra quello di sollecitare un preventivo controllo sistematico da parte della magistratura contabile per evitare una lettura e un'applicazione "disinvolta" o eccessivamente ampia della norma.

Non deve essere in proposito confuso il profilo della connessione delle opere primarie e un intervento edilizio complesso anche se unitario con la qualificazione delle stesse.

In altri termini, si vuole dire che la norma in esame esclude dall'osservanza del Codice dei contratti solo le opere di urbanizzazione primaria definite come tali dalla vigente normativa, ma non autorizza a ritenere che il concetto di collegamento funzionale rientrino anche le opere di urbanizzazione secondaria che sono connesse all'intervento edilizio.

Un conto è l'individuazione dell'ambito omogeneo di un intervento edilizio non limitato a un singolo edificio, e un conto è, erroneamente, ritenere che ciò comporti la possibilità di far rientrare nel concetto della connessione funzionale anche le secondarie.

Le opere di urbanizzazione primaria infatti hanno per finalità quella di rendere effettivamente edificabile un'area, dotandola delle infrastrutture e dei servizi indispensabili a rendere agibile, e quindi utilizzabile, un fabbricato (Cons. Stato, sent. n. 736/1987).

Per le opere di urbanizzazione secondaria, quale che ne sia l'importo, rimane ferma la loro soggezione al Codice dei contratti.

La normativa non impedisce che esse possano essere realizzate a scomputo della relativa quota degli oneri di urbanizzazione secondaria, ma impone l'obbligo della gara, che nel testo previgente era affidata all'esclusiva responsabilità e cura del privato, il quale assumeva nei confronti dell'amministrazione comunale la veste di promotore con l'obbligo di redigere e presentare a essa il progetto preliminare dell'opera a scomputo.

Infatti con le modifiche del D.Lgs. n. 113/2007 all'art. 32, comma 8, lett. g), il soggetto privato ha pur sempre la veste del promotore, ma la gara deve essere bandita dall'amministrazione che rilascia il permesso di costruire sulla base della progettazione presentata dal promotore, il quale, se è

espressamente previsto dal bando di gara, può esercitare il diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, entro quindici giorni dall'aggiudicazione, corrispondendo all'aggiudicatario il 3% del valore dell'appalto aggiudicato.

Il promotore per eseguire l'opera, e quindi per esercitare la prelazione, deve però avere i requisiti di qualificazione, cioè le qualificazioni SOA, previsti dal Codice.

Questa obbligatorietà all'evidenza pubblica è dovuta al fatto che le opere di urbanizzazione secondaria riguardano la comunità urbanizzata per dotarla di strutture e servizi che attengono a interessi generali come le sedi municipali, gli ospedali, gli impianti sportivi, i parchi, le scuole, le chiese e gli edifici di culto, centri sociali, biblioteche, ecc.

Si tratta di servizi volti a soddisfare gli interessi collettivi non riferibili in modo specifico a un intervento edilizio o a un comparto edilizio, ma alla generalità degli utenti e degli abitanti di un territorio.

4. **Procedura negoziata**

Fino al 1 agosto 2007 la possibilità di affidare lavori pubblici attraverso trattativa privata (oggi procedura negoziata) era disciplinata dall'art. 24 della legge n. 109/1994.

La disciplina dell'art. 24 risultava significativamente più restrittiva di quella contenuta nella direttiva comunitaria. Infatti, in base a essa la trattativa privata era ammessa solamente nei seguenti casi: a) lavori di importo inferiore a 100.000 euro; b) lavori di importo fino a 300.000 euro, nel rispetto delle condizioni indicate dall'art. 41 del regolamento generale di contabilità di Stato; c) lavori di importo superiore a 300.000 euro solo qualora si trattasse di ripristinare opere già esistenti e funzionate e rese inutilizzabili da eventi di natura calamitosa.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 113/2007 è venuta meno detta disciplina restrittiva e trovano applicazione anche per i lavori pubblici gli articoli 56 e 57 del Codice degli appalti e quindi le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata che finora era prevista per forniture e servizi.

La **procedura negoziata** è di due tipi: quella con pubblicità e quella senza pubblicità.

La normativa dei citati articoli 56 e 57 con il decreto n. 113/2007 ha subito però alcune importanti modifiche.

- La **procedura negoziata con pubblicità**, con le modifiche apportate, prevede quanto segue:

- la fase di negoziazione delle offerte presentate viene preceduta dalla pubblicazione di un bando di gara che consente ai soggetti interessati (e in possesso dei relativi requisiti) di poter presentare la propria candidatura al fine di essere invitati a partecipare a detta negoziazione.;
 - è stata eliminata la possibilità di ricorso a questo tipo di procedura nei casi eccezionali precedentemente contemplati dalla lett. b) del comma 1 dell'art. 56. Si trattava dell'ipotesi in cui la particolare natura dei lavori, servizi o forniture da prestare o gli imprevisti che caratterizzano gli stessi, non imputabili alla stazione appaltante, non consentono la fissazione preliminare e globale dei prezzi.
Questa ipotesi è stata considerata troppo genericamente definita e, in ragione di ciò, suscettibile di applicazioni distorte. In sostanza, l'indeterminatezza della fattispecie considerata e la conseguente difficoltà di delimitarne il corretto campo di applicazione ha indotto il legislatore nazionale a eliminare in radice la stessa possibilità di ricorrere alla procedura negoziata nel caso indicato;
 - è stata eliminata la possibilità che i servizi finanziari e quelli aventi a oggetto prestazioni di natura intellettuale, quali la progettazione di opere, possano essere affidati tramite questo tipo di procedura nel caso in cui la natura della prestazione richiesta renda impossibile stabilire le specifiche contrattuali con la precisione sufficiente a poter espletare una ordinaria procedura aperta o ristretta;
 - resta in vigore la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata con pubblicità a seguito di una precedente gara in cui siano state presentate solo offerte irregolari o inammissibili, purché non siano state sostanzialmente modificate le condizioni iniziali del contratto; ovvero nel caso di appalti realizzati unicamente a scopo di ricerca, sperimentazione o messa a punto.
- Con la **procedura negoziata senza pubblicità**, con le modifiche apportate, restano in vigore tutte le fattispecie contenute nell'art. 57 del Codice e cioè per tutti gli appalti di lavori, forniture e servizi ed è possibile:
- per gara andata deserta o non appropriata. La nozione «non appropriata» dovrebbe ritenersi l'offerta individuata con riferimento agli elementi sostanziali dell'offerta, ritenen-

dosi tale l'offerta che, pur essendo formalmente rispondente a tutti i requisiti indicati nei documenti di gara, sia carente sotto il profilo dei suoi contenuti, ad esempio in quanto recante un prezzo ritenuto non congruo rispetto alla prestazione da eseguire ovvero in quanto tecnicamente non idonea. Comunque questa formula anche nel caso in specie sarebbe consentita qualora l'importo sia inferiore ad 1.000.000 di euro;

- per ragioni di natura tecnica, artistica, o attinenti alla tutela di diritti di esclusiva. Si tratta di quelle ipotesi in cui le soluzioni tecniche o artistiche da adottare per l'esecuzione delle prestazioni siano monopolio esclusivo di un operatore determinato (ad esempio in quanto titolare di un brevetto), che è quindi l'unico soggetto in condizioni di svolgerle;
- per urgenza: si tratta di una delle ipotesi più classiche di ricorso alla negoziazione diretta, prevista nel nostro ordinamento fin dalla normativa generale di Contabilità di Stato;
- per soli appalti di lavori e servizi complementari, dal punto di vista tecnico e/o funzionale, a quelli oggetto di un appalto già affidato, non comprese nel progetto iniziale, ma necessari per la funzionalità dell'opera o del servizio, non separati sotto il profilo tecnico o economico, dall'appalto iniziale, il cui lavoro non superi del 50% l'importo del contratto ordinario;
- per i soli appalti di forniture, qualora i prodotti oggetti della fornitura siano fabbricati esclusivamente a scopo di sperimentazione, studio e sviluppo, siano complementari a quelle effettuate dal fornitore originario destinate al rinnovo di forniture o impianti di uso corrente; oppure siano quotate in borsa o acquistate in una borsa di materie prime; o costituisca un acquisto a condizioni particolarmente vantaggiose da un fornitore che cessa l'attività o nell'ambito di una procedura concorsuale.

Per quanto riguarda invece gli appalti di lavori è stata apportata una modifica. Nel caso la procedura negoziata senza gara può essere adottata solamente per i lavori di importo non superiore a 100.000 euro.

5. Aggiudicazione degli appalti

All'art. 11 del codice dal titolo "Fasi delle procedure di applicazione", con il decreto n. 113/2007 è stata introdotta una nuova disposizione riguardante l'aggiudicazione, dei contratti di servizi e forniture

re, sulla quale è bene che gli enti pubblici pongano la loro attenzione in quanto potrebbe, se non bene osservata, comportare delle responsabilità erariali ai dirigenti o ai responsabili dei servizi competenti.

Essa prevede che nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori, ivi comprese quelle per opere provvisorie. Nel caso di servizi e forniture, se si è dato avvio all'esecuzione del contratto in via d'urgenza, l'aggiudicatario ha diritto al rimborso delle spese sostenute per le prestazioni espletate su ordine del direttore dell'esecuzione.

6. **Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti**

Alcune aggiunte sono state inserite anche all'art. 37 del Codice. Infatti viene previsto che i concorrenti alle gare d'appalto non possono «partecipare alla gara in più di un raggruppamento temporaneo o consorzio ordinario di concorrenti, ovvero di partecipare alla gara anche in forma individuale qualora abbiano partecipato alla gara medesima in raggruppamento o consorzio ordinario di concorrenti. I consorzi poi sono tenuti ad indicare, in sede di offerta, per quali consorziati il consorzio concorre; a questi ultimi è fatto divieto di partecipare, in qualsiasi altra forma, alla medesima gara; in caso di violazione sono esclusi dalla gara sia il consorzio sia il consorziato; in caso di inosservanza di tale divieto si applica l'art. 353 del codice penale».

7. **Commissione giudicatrice in presenza del criterio della offerta economicamente più vantaggiosa**

Ai sensi dell'art. 84 del Codice degli appalti, quando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerente economicamente più vantaggiosa, la valutazione è demandata ad una commissione giudicatrice che dovrà operare secondo le norme stabilite dal Regolamento.

Ora è stata introdotta una precisazione importante che deve essere tenuta in debita considerazione per non incorrere nel pericolo di annullamento della gara stessa.

In caso di mancanza in organico della figura di dirigente nella stazione appaltante, la commissione è presieduta da un funzionario della stazione appaltante stessa incaricato di funzioni apicali.

Gli altri componenti della commissione, in carenza di organico della stazione appaltante, prima di ricorrere a figure professionali private, vanno scelti nell'ambito delle amministrazioni aggiudicatrici di appalti pubblici (amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici territoriali; altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico; associazioni o unione di comuni, consorzi).

8. **Offerte anomale**

La legge sulla sicurezza (n. 123/2007) ha portato delle aggiunte significative all'art. 86 del Codice. Le aggiunte prevedono, in materia di offerte anormalmente basse, che «nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizio e di forniture, gli enti aggiudicatari sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. Ai fini del presente comma il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

Il costo relativo alla sicurezza non può comunque essere soggetto a ribasso d'asta»

9. **Procedure per l'affidamento**

È stato adeguato alle norme sulla sicurezza anche l'art. 91 del codice.

Infatti è ora previsto che, non solo l'affidamento degli incarichi di progettazione, ma anche quelli «di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione lavori e di coordinamento della sicurezza nella fase di esecuzione» sia sotto soglia (100.000 euro) che sopra soglia (oltre i 100.000 euro) rispettivamente potranno essere affidati con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara o con procedura negoziata con gara, nel rispetto di principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, con l'invito rivolto ad almeno 5 soggetti.

10. **Subappalto**

Sono state introdotte alcune modifiche all'art. 118 del Codice, e specificatamente:

- a) in caso di mancato pagamento del subappaltatore (mancata esibizione delle fatture quietanzate), la stazione appaltante sospende il successivo pagamento in favore dell'appaltatore;
- b) gli oneri della sicurezza sono corrisposti dall'appaltatore al subappaltatore senza ribasso;
- c) l'appaltatore è solidamente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti da parte di quest'ultimo relativi agli obblighi di sicurezza;
- d) ai fini del pagamento degli stati di avanzamento e stato finale lavori, è necessaria la trasmissione alla stazione appaltante del DURC dell'affidatario e dei subappaltatori, nonché copia dei versamenti agli organismi paritetici previsti dalla contrattazione collettiva;
- e) l'appaltatore, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, ovvero il direttore dell'esecuzione, provvede alla verifica della effettiva applicazione di queste disposizioni.

11. Risoluzione del contratto

Con l'aggiunta di un comma 1.bis all'art. 135 del Codice fra le cause per la risoluzione del contratto è prevista anche quella del venir meno dell'attestazione di qualificazione.

Infatti il comma predetto recita «qualora nei confronti dell'appaltatore sia intervenuta la revoca dell'attestazione di qualificazione, per aver prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, risultante dal casellario informatico, la stazione appaltante procede alla risoluzione del contratto».

12. Locazione finanziaria immobiliare (leasing)

La legge finanziaria 2007 (L. n. 296/2006), con i commi 907 e 908 ha introdotto la possibilità per le amministrazioni pubbliche di ricorrere per la costruzione o l'acquisizione di immobili anche alla locazione finanziaria.

Ora il decreto n. 113/2007, recependo tale disposizione, ha regolamentato la materia stabilendo nei casi in cui l'amministrazione pubblica scelga questa forma che il bando, ferme le altre indicazioni previste dal Codice, deve determinare i requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'offerente può essere anche una associazione temporanea costituita dal soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno, in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale. In caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva all'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'associazione temporanea di imprese, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente medesimi requisiti e caratteristiche.

L'adempimento degli impegni della stazione appaltante resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione ed alla eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste.

13. Contratti relativi ai beni culturali

Fra i sistemi di scelta degli offerenti ed i criteri di aggiudicazione di cui all'art. 204 del Codice, il decreto n. 113/2007 aggiunge anche l'affidamento con procedura negoziata.

Secondo la nuova disposizione tale affidamento è ammesso per i lavori di importo complessivo non superiore a cinquecentomila euro, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità, e trasparenza, previa gara informale cui sono invitati almeno quindici concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati, anche per i lavori relativi a lotti successivi di progetti generali approvati, consistenti nella ripetizione di opere similari affidate all'impresa titolare del primo appalto, a condizione che tali lavori siano conformi al progetto generale, che il lotto precedente sia stato aggiudicato con procedure aperte o ristrette e che negli atti di gara del primo appalto sia stato esplicitamente previsto l'eventuale ricorso a tale procedura e sia stato considerato anche l'importo successivo al fine dell'applicazione della normativa comunitaria; il ricorso a tale procedura è limitato al triennio successivo alla stipulazione del contratto iniziale.

14. Ritorno alle vecchie tariffe per gli arbitrati

Con alcune modifiche apportate all'art. 241 del Codice riguardanti i compensi agli arbitrati, si ritorna alla normativa in vigore antecedente all'emanazione del Codice stesso.

Infatti, il riferimento all'art. 24 del decreto legge n. 223/2006 che era quello che aveva introdotto la tariffa degli avvocati (decreto ministeriale n. 127/2004, punto 9, tabella d) come base di riferimento anche per i giudici privati nelle opere pub-

bliche viene ora eliminato, proprio per questa specifica categoria di arbitri. Con il risultato che tornano pienamente valide le tariffe contenute nel decreto ministeriale n. 398/2000, varato all'epoca proprio per moralizzare il settore. A questo risultato si è giunti anche grazie alle denunce sull'impennata dei compensi agli arbitri fatte dalla Camera arbitrale nella Relazione 2006 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. La Camera arbitrale ha rilevato aumenti spropositati (in media più del

doppio) tra i compensi del decreto ministeriale del 2000 e quelli introdotti con il Decreto Legge Bersani che, per paradosso, doveva servire a contenere le parcelle.

Resta in problema, nato con la liberazione degli arbitri imposta prima con una sentenza e poi per legge dell'autodeterminazione dei compensi, che porta sempre a incrementi rispetto alle scelte della Camera arbitrale.

6. Gli amministratori nelle società partecipate dagli enti locali

Dell'argomento in titolo è già stato accennato nel precedente numero di maggio-giugno 2007, ma recentemente l'ANCI nazionale ha preso posizione in merito ed in particolare sulla circolare del 13 luglio scorso del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

Come è noto una nuova normativa al riguardo è stata emanata con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) e specificatamente con i commi da 721 a 735 dell'articolo 1.

La circolare ministeriale sopraccitata in particolare si sofferma su alcuni punti della nuova normativa legislativa con l'intento di offrire un utile contributo esplicativo per «chiare alcuni dubbi sollevati in merito all'interpretazione delle richiamate disposizioni».

I punti sui quali si sofferma la circolare riguardano i limiti al compenso degli amministratori, il limite del numero dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate da enti locali, nonché sulle cause ostative alla nomina degli amministratori.

Su tutti questi punti con la nota del 26.10.2007 l'ANCI fornisce un suo commento con punti anche critici, comunque con ulteriori spiegazioni ed interpretazioni che la circolare non dà.

1. Sui punti sopraccitati la nota nel Ministro precisa:

a) Sui compensi agli amministratori

Richiamando le varie fattispecie di partecipazione dell'ente locale a società a totale partecipazione di comuni o province, a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali, o a partecipazione mista, il Ministro fa le seguenti precisazioni:

- «L'ambito di applicazione delle disposizioni in esame deve estendersi anche alle società partecipate "indirettamente" dall'ente locale: una siffatta interpretazione è imposta dalla ratio delle disposizioni, tendente alla riduzione dei costi dell'attività di soggetti riferibili ai pubblici poteri locali e in contrario non appare potersi utilmen-

te argomentare con la diretta formulazione del comma 729, che espressamente fa menzione delle partecipazioni indirette, in considerazione dell'impossibilità di ricorrere a fini interpretativi a diverse norme del medesimo articolo 1 della legge finanziaria, atteso il carattere estremamente vario e non omogeneo delle disposizioni che ne fanno parte».

- «Può ritenersi che la partecipazione rilevante ai fini che qui interessano sia quella che consente all'ente locale di esercitare un'influenza dominante sulla società partecipata, per cui appare praticabile utilizzare, quale parametro di riferimento, il concetto di controllo descritto dall'art. 2359, commi 1 e 2, del codice civile».
- «Quanto alla portata soggettiva delle disposizioni va evidenziato che, con la riforma del diritto societario operata con il d. lgs. n. 37 del 2004, le società per azioni possono scegliere fra diversi assetti di governance: infatti, oltre al sistema cosiddetto "tradizionale", caratterizzato da un amministratore unico ovvero da un consiglio d'amministrazione ed eventuale comitato esecutivo (o amministratori delegati), e dal collegio sindacale, si prevede la possibilità di fare ricorso al sistema cosiddetto "dualistico", basato su un consiglio di gestione, cui compete la gestione dell'impresa, e un consiglio di sorveglianza, cui spetta il controllo sulla gestione, esteso alla nomina degli amministratori e all'approvazione del bilancio, ovvero al sistema cosiddetto "monistico", nel quale il controllo sulla gestione è affidato ad un comitato nominato di regola dal consiglio di amministrazione e di cui fanno parte amministratori privi di deleghe operative».
- «Seguendo un'interpretazione sistematica, si ritiene, pur nel silenzio della legge finanziaria, che le norme in discussione si applichino anche ai componenti il consiglio di gestione, in considerazione della sostanziale identità della

natura delle funzioni svolte rispetto ai componenti il consiglio di amministrazione delle società per azioni "tradizionali". In tal senso, soccorre, oltre che il criterio di interpretazione logico e quello desunto dalla *voluntas legis*, anche la possibilità di fare ricorso all'interpretazione analogica. Non può, peraltro, riconoscersi alle norme in esame carattere eccezionale, atteso che le stesse non sono dettate in funzione della regolamentazione di determinate situazioni contingenti, né derogano a principi cardine dell'ordinamento giuridico, ma costituiscono norme speciali destinate a regolare il funzionamento delle società pubbliche partecipate da enti locali».

- ▶ «A nulla appare invero rilevare la circostanza che le norme facciano riferimento ai componenti del consiglio di amministrazione e non già - come, invece, ai successivi commi 734 e 735 - agli amministratori, giacché i termini, secondo una loro accezione sostanziale e non meramente letterale, devono considerarsi sinonimi. D'altra parte lo stesso comma 735 utilizza chiaramente il termine amministratori per indicare i componenti del consiglio di amministrazione delle società di cui ai commi da 725 a 734».
- ▶ «Le norme della legge finanziaria sono, inoltre, coerenti con le previsioni del codice civile in tema di individuazione dei soggetti titolari del potere di determinazione della retribuzione degli amministratori della società, in quanto si limitano, in piena coerenza con i comuni e condivisi intenti di contenere la spesa pubblica, a fissare un tetto massimo oltre il quale l'importo non può essere individuato, mantenendo intatte le prerogative degli organi sociali sull'entità del compenso».
- ▶ «Infine, il tetto ai compensi non può essere superato per effetto del riconoscimento di remunerazioni attribuite ad alcuni amministratori in relazione all'investitura di particolare cariche previste statutariamente, avuto riguardo alla perentorietà del comma 725, che ammette il superamento solo per effetto di indennità di risultato e solo per il caso di produzione di utili, purché sia determinato in misura ragionevole e proporzionata, tenuto conto della onnicomprensività del compenso preso in considerazione dalla citata disposizione».

b) Sul numero degli amministratori

Al riguardo, dopo aver sintetizzato le disposizioni di legge, si limita a puntualizzare che «l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di numero complessivo dei componenti del consiglio di amministrazione

appare doversi circoscrivere, atteso il tenore letterale del comma 729, alle sole società partecipate da enti locali, per tali intendendosi gli enti territoriali, con esclusione di altri soggetti».

c) Sulle cause ostative alla nomina degli amministratori

Le considerazioni che il Ministro fa sono più complesse e danno una risposta anche ad alcune osservazioni che venivano evidenziate nell'articolo di questo periodico di maggio-giugno scorso, circa il non rispetto del pareggio di bilancio nei tre anni consecutivi per effetto di rilevanti passività derivanti da gestioni antecedenti alla nomina di amministratore, o derivante da esercizi antecedenti all'entrata in vigore delle nuove disposizioni ostative.

Al riguardo la circolare precisa:

- ▶ «La norma sembra, dunque, riferirsi sia alle società a totale o parziale capitale pubblico, sia agli enti e alle aziende pubbliche».
- ▶ «Conseguentemente, il concetto di perdita ivi contemplato si atteggerà diversamente in relazione al tipo di contabilità applicabile all'ente collettivo, in quanto nella contabilità privatistica, cui sono soggette le società di capitali, anche con partecipazione pubblica, la perdita d'esercizio è identificabile nel risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi, mentre nella contabilità finanziaria, propria della maggior parte degli enti pubblici, la stessa deve riferirsi al disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione».
- ▶ «Vi è da considerare, peraltro, che, assumendo rilevanza - come si dirà meglio oltre - anche gli esercizi precedenti l'entrata in vigore della norma, appare necessaria, in relazione a questi, un'interpretazione del concetto di perdita compatibile con il principio dell'affidamento, a tutela delle legittime aspettative di quegli amministratori che hanno assunto l'incarico quando il quadro giuridico di riferimento non prevedeva per la rinnovazione del mandato il requisito di professionalità ora in questione. Con riguardo a questi esercizi, anteriori all'entrata in vigore della norma, deve considerarsi rilevante non qualunque perdita oggettivamente tale, ma soltanto la perdita che esprime un risultato di gestione negativo rispetto al concreto e specifico contesto economico-finanziario nel quale si è manifestata. Pertanto, coerentemente con la ratio della norma - diretta a disincentivare le "cattive" gestioni delle società pubbliche - ed in considerazione della necessità di tenere in debito conto la diversa tipologia di iniziative pos-

sibili, l'accertamento della perdita di esercizio non può prescindere in questi casi da una valutazione che tenga conto anche delle aspettative di ritorno degli investimenti programmati, per come precisate nei documenti di pianificazione delle relative attività di gestione.

Ne consegue che, nelle ipotesi in cui la perdita risulti conforme alla programmazione gestoria, deve escludersi la ricorrenza dei presupposti del divieto sancito dalla disposizione in questione. In caso contrario, infatti, si determinerebbe l'inaccettabile conseguenza per cui, a fronte del conseguimento degli obiettivi contabili indicati negli atti di pianificazione, gli amministratori riporterebbero un giudizio negativo sotto il profilo della professionalità, tale da poter loro precludere, se ripetuto per tre esercizi consecutivi, il conferimento di ulteriori incarichi di gestione».

- ▶ «Non può, peraltro, negarsi, in via generale, l'applicazione della disposizione nei casi in cui l'amministratore abbia ereditato una situazione di bilancio fortemente negativa e l'abbia migliorata, poiché non è sufficiente aver conseguito un disavanzo inferiore rispetto all'esercizio precedente, ma è necessario, invece, che il risultato di esercizio sia pari o migliore rispetto a quello atteso, così come emergente dagli atti di pianificazione dell'attività gestionale.

Viceversa, qualora nel corso dell'esercizio sociale sopravvenga un onere imprevisto per fatto regolatorio - e, in quanto tale, indipendente dalle scelte gestorie perseguite dall'organo amministrativo - la relativa posta passiva non andrebbe computata, ai fini che qui rilevano, sull'esercizio di riferimento, ma andrebbe ripartita su più esercizi sociali».

- ▶ «Diversamente, in relazione agli esercizi apertisi contemporaneamente o successivamente all'entrata in vigore della norma, non ricorrendo un'esigenza di tutela dell'affidamento, il concetto di perdita va definito nei termini più assoluti già sopra accennati, vale a dire, nella contabilità privatistica, come risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi e, nella contabilità finanziaria degli enti pubblici, come disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione. Ovviamente, siffatta definizione è destinata a perdere di valore nel momento in cui una legge successiva dovesse interpretare diversamente il concetto di perdita di cui al comma 734, nel senso di attribuire rilevanza solo a quei risultati economico-finanziari che evidenzino un saldo negativo rispetto alle pre-

visioni indicate nei documenti di pianificazione delle attività gestionali».

d) Sulla entrata in vigore della nuova disciplina

Anche su questo argomento la circolare fa una distinzione fra la materia del numero dei componenti e la misura dei compensi agli amministratori, e precisa:

- ▶ «L'operatività della nuova disciplina in tema di numero degli amministratori è subordinata, oltre all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dell'importo del capitale sociale in funzione del quale varia il numero massimo degli amministratori delle società a totale partecipazione degli enti locali, all'adeguamento da parte degli statuti societari e degli eventuali patti parasociali alla nuova normativa nel termine di tre mesi dall'emanazione del menzionato decreto». «Conseguentemente, alla scadenza del termine di tre mesi dall'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il numero degli amministratori non potrà essere superiore a quello normativamente stabilito, a nulla rilevando l'eventuale data di scadenza successiva del relativo mandato». Essendo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stato emanato il 7 agosto 2007 la ricomposizione dei consigli di amministrazione doveva avvenire entro il 7 novembre 2007.
- ▶ «Sulla misura dei compensi «la legge finanziaria non prevede alcuna altra disposizione in ordine ai propri effetti sulla situazione vigente. Ciò premesso, deve ritenersi che, per quanto attiene al tetto ai compensi, il carattere imperativo delle norme impone, in assenza di disposizioni di segno contrario, la loro immediata applicabilità a far data dal 1 gennaio 2007 e, conseguentemente, l'automatica limitazione dei compensi degli amministratori in carica che eccedessero l'importo massimo consentito. Da ciò consegue che la liquidazione dei compensi eccedenti il perimetro individuato dalle indicate disposizioni comporta violazione di legge, con ogni possibile, connessa conseguenza sul piano delle responsabilità».
- ▶ «Infine, in ordine alla efficacia della norma sulla ostantività alla nomina ad amministratore sulla rilevanza dei risultati degli esercizi chiusi precedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria, può osservarsi che la disposizione si limita a introdurre un requisito di professionalità che deve essere posseduto al momento del conferimento del mandato.

Conseguentemente, a seguito dell'entrata in vigore della norma non potrà essere nominato amministratore colui che abbia chiuso in perdita - nei sensi precedentemente specificati - tre esercizi consecutivi nei cinque anni precedenti, dovendosi ritenere assente il requisito di professionalità richiesto.

Tale interpretazione appare coerente con le richiamate finalità della norma e i suoi effetti retroattivi vanno giustificati con la considerazione che la norma, lungi dal prevedere una misura sanzionatoria, è, in realtà, diretta a introdurre un più stringente criterio di valutazione del curriculum del candidato, da compiersi al momento del conferimento dell'incarico».

2. La nota dell'ANCI del 26 ottobre 2007

L'ANCI ricorda che con la circolare del Ministro si è «di fronte ad una mera circolare interpretativa e non a norme di interpretazione autentica (per cui) confermiamo alcune delle originarie perplessità» e che «convince poco la parte della circolare in cui, in relazione alla portata soggettiva delle norme, si ritiene che le stesse possano essere applicate, indifferentemente, a tutti i modelli di gestione (tradizionale, dualistico, monistico) teoricamente adottabili. Allo stesso modo, non si comprende quale sia il fondamento normativo delle numerose eccezioni introdotte dalla circolare al chiaro disposto normativo di cui al comma 734, in materia di cause ostative alla nomina di amministratori. Pur essendo largamente apprezzabile il contenuto delle proposte, la loro fragilità risiede proprio nello strumento, meramente amministrativo, in cui sono contenute. Ben diverso sarebbe stato se - preso immediatamente atto, come denunciato dall'Anci, dell'effetto distorsivo provocato dalla norma in questione - si fosse agito in sede legislativa e non meramente applicativa. Infine, va sottolineato che le conclusioni in materia di efficacia temporale delle norme porterebbero le società a probabili gravami e richieste risarcitorie».

Nei singoli aspetti affrontati dalla circolare la nota prosegue nel seguente testo che si riporta integralmente.

a) Ambito soggettivo

Nel valutare l'ambito soggettivo di applicazione dei commi 725, 726 e 728 (recanti limiti al compenso degli amministratori) - considerando anche gli organi di amministrazione anche nei sistemi dualistico e monistico - non si può che fare riferimento all'ultimo comma dell'art. 2380 del codice civile, per il quale «salvo che sia diversamente stabilito, le disposizioni che fanno riferimento agli amministratori

si applicano a seconda dei casi al consiglio di amministrazione o al consiglio di gestione».

Seguendo tale logica restano esclusi dal campo di applicazione delle citate disposizioni i componenti del «consiglio di sorveglianza» nel sistema dualistico, e, si ritiene, anche i membri del «comitato di controllo sulla gestione» nel sistema monistico, sebbene questi ultimi siano originariamente «amministratori» in quanto nominati all'interno del consiglio di amministrazione.

L'ambito di applicazione dei commi su indicati viene quindi esteso da un lato ai componenti del consiglio di gestione nelle società che abbiano adottato il sistema cosiddetto dualistico, dall'altro alle società partecipate indirettamente dall'ente locale quando la partecipazione consente all'ente «di esercitare un'influenza dominante sulla società partecipata» (Parte II^a, punto 4).

In realtà parametro, viene subito dopo ricondotto al concetto di «controllo descritto dall'articolo 2359, commi 1 e 2 del codice civile» che, si ricorda, considera «società controllate»: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di vincoli contrattuali con essa». Il comma 2 del citato articolo 2359 codice civile precisa, inoltre, ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi».

Non si può non rilevare che il concetto di «società controllata» di cui ai commi 1 e 2 citati, non può essere utilizzato quale parametro per definire l'influenza dominante poiché è quest'ultima a costituire (cfr. nn. 2 e 3 del primo comma dello stesso articolo) una delle condizioni nelle quali si realizza il concetto di «controllo».

La circolare prosegue, poi, precisando che il tetto ai compensi non può essere superato per effetto del riconoscimento di remunerazioni collegate a particolari cariche previste statutariamente, ma solo in caso di produzione di utili, come previsto espressamente dal comma 725.

b) Ambito oggettivo

Per quanto concerne, invece, l'interpretazione del comma 729 (limite del numero dei componenti consiglio di amministrazione delle società totalmente partecipate da enti locali), la legge finanziaria si riferisce a «società partecipate totalmente anche in via indiretta dagli

enti locali”, per cui si deve ritenere che il legislatore - tenuto anche conto che trattasi di norma il cui effetto è particolarmente significativo per le compagini sociali (persone giuridiche) interessate, abbia inteso fare riferimento soltanto alle società totalmente partecipate dagli enti locali (ed in questo caso è sì possibile trovare una "sovrapposizione oggettiva" con quanto disposto dai commi 725 e 726), e quelle nelle quali tale partecipazione totalitaria si realizza indirettamente, e quindi per mezzo di altre società a loro volta partecipate totalmente dall'ente locale (ovvero a loro volta partecipate totalmente in via indiretta) (parte III).

Quest'ultima disposizione è quindi applicabile alle società a totale o parziale capitale pubblico ma non ad Enti, Istituzioni, aziende o fondazioni.

c) Cause ostative alla nomina degli amministratori

Passando all'analisi delle cause ostative alla nomina degli amministratori (parte IV), la circolare precisa che il comma 734 si applica a qualsiasi soggetto pubblico - società a totale o parziale capitale pubblico, enti e aziende pubbliche - con esclusione unicamente degli enti territoriali. Detta poi due criteri per valutare la perdita contemplata nella norma, a seconda che si faccia riferimento agli esercizi anteriori all'entrata in vigore della disposizione o a quelli successivi. Nella prima ipotesi, assumendo rilevanza il principio dell'affidamento di quegli amministratori che hanno assunto l'incarico quando il quadro giuridico di riferimento non prevedeva per la rinnovazione del mandato il requisito "di professionalità" ora in questione, si considererà rilevante la perdita valutata con riferimento ai documenti di pianificazione dell'attività di gestione e, pertanto, ove la perdita risultasse conforme alla programmazione gestoria dovrà escludersi la ricorrenza dei presupposti del divieto. Nell'ipotesi, invece, di esercizi aperti contemporaneamente o successivamente all'entrata in vigore della norma, il concetto perdita andrà verificato alla luce della contabilità applicabile al soggetto pub-

blico: in caso di contabilità privatistica la perdita d'esercizio sarà identificabile "nel risultato negativo del conto economico derivante dalla prevalenza dei costi sui ricavi"; in caso di contabilità finanziaria si farà riferimento "al disavanzo di competenza non coperto da un sufficiente avanzo di amministrazione".

In questo senso la circolare opera una "parificazione" fra perdita economica di esercizio e disavanzo di competenza proprio della contabilità finanziaria. Al riguardo non si può non rilevare che il disavanzo di competenza non ha la stessa valenza funzionale della perdita economica, e che risulta ancor più arduo effettuare una "programmazione" pluriennale del medesimo disavanzo, elemento al quale risulta correlato l'insorgere o meno della condizione ostativa di cui al comma 734.

d) Entrata in vigore

Infine, con riferimento all'entrata in vigore delle norme analizzate (parte V), la circolare precisa che le disposizioni recanti tetto ai compensi sono immediatamente applicabili a far data dallo gennaio 2007 con conseguente "automatica limitazione dei compensi degli amministratori che eccedessero l'importo massimo consentito".

L'entrata in vigore della disciplina recata dal comma 729, invece, è fissata al 22 novembre p.v., essendo stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, lo scorso 7 agosto, il previsto D.P.C.M. sulla "determinazione dell'importo di capitale delle società partecipate dagli enti locali ai fini dell'individuazione del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione". Inoltre, tale ultima disposizione, si applicherà anche laddove il mandato degli amministratori dovesse scadere in data successiva all'entrata in vigore della stessa.

Da ultimo, in ordine all'efficacia del comma 734, si chiarisce che lo stesso ha effetti retroattivi che si giustificano con la considerazione che la norma "lungi dal prevedere una misura sanzionatoria, è, in realtà, diretta ad introdurre un più stringente criterio di valutazione del curriculum del candidato".

7. Chiamati in campo gli organi di vigilanza ed i consulenti per garantire l'osservanza delle norme sull'ambiente

Il D.Lgs. n. 32/2007 riguardante l'attuazione della direttiva comunitaria 2003/51/CE relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati di taluni tipi di società, delle banche e altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione, è passato per lo più inosservato agli enti locali.

Con esso vengono modificate alcune disposizioni riguardanti anche i compiti di particolare attenzione degli organi di vigilanza (sindaci o revisori dei conti) e dei consulenti intesi di inserire nelle relazioni ai bilanci anche "le informazioni attinenti all'ambiente e al personale". Le informazioni attinenti all'ambiente possono

interessare anche gli enti locali, chiamati ad affrontare i problemi dell'ambiente.

Il decreto legislativo in argomento, riformulando diverse norme di diritto societario, ha introdotto l'obbligo, qualora ciò risulti utile «alla comprensione della situazione della società e dell'andamento e del risultato della sua gestione», di fornire informazioni attinenti all'ambiente e al personale nella relazione sulla gestione allegata ai bilanci ordinari e consolidati di società di capitali, banche e istituti finanziari e assicurazioni.

Nell'esercizio delle funzioni di consulente o di componente di organi di vigilanza e controllo, il professionista non può quindi esimersi dall'affrontare problematiche riguardanti la gestione aziendale degli aspetti ambientali, la valutazione dei relativi rischi, l'organizzazione dei sistemi e delle procedure di controllo, la rappresentazione contabile degli eventi economico-aziendali, la diffusione delle informazioni relative alle strategie di sostenibilità produttiva da fornire nel bilancio d'esercizio e nella relazione sulla gestione.

Lo stesso Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti – attraverso la commissione Economia e contabilità ambientale – ha rivisitato i principi contabili vigenti con riferimento agli aspetti e alle problematiche ambientali. Recentemente ha approvato il documento «Indicazioni e raccomandazioni per gli organi di controllo sulle tematiche ambientali», nella prospettiva di offrire ai professionisti uno strumento operativo per l'interpretazione e la gestione delle diverse attività aziendali e ai componenti degli organi di controllo societario un ausilio per l'espletamento dei doveri di vigilanza e controllo degli aspetti relativi all'ambiente.

Vengono prese in considerazione anche le attività di controllo da porre in essere per prevenire, eliminare o comunque ridurre le conseguenze negative derivanti dall'esercizio dell'attività aziendale – qualora influenzi o possa influenzare l'ambiente o la salute pubblica – e rinvia ad altro documento l'indicazione di quali informazioni produrre nella relazione sulla gestione (anche in tema di ambiente e di personale) ai sensi del D.Lgs. n. 32/2007.

Viene richiamata la responsabilità che ricade nell'amministratore e il «dovere dell'organo di controllo quindi accertare che siano stati esposti i fatti e le informazioni rilevanti, ovvero individuare gli eventi la cui omissione non permetterebbe al destinatario del bilancio e della relazione sulla gestione di formarsi un quadro completo – un'analisi fedele, equilibrata ed esauriente – della situazione aziendale».

In sintonia con la citata direttiva comunitaria – che intende rendere più coerenti, omogenee e strettamente collegate le relazioni ambientali separate volontarie e le relazioni e i conti annuali obbligatori per soddisfare esigenze informative – il documento del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, intitolato «Indicazioni e raccomandazioni per gli organi di controllo sulle tematiche ambientali», contiene:

- le indicazioni di vigilanza e controllo sulle tematiche ambientali rivolte agli organi, rispettivamente, delle società non quotate nei mercati regolamentati, delle società non quotate nei mercati regolamentati tenute al consolidamento del bilancio, delle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio, delle società quotate nei mercati regolamentati;
- le indicazioni per il controllo delle informazioni attinenti all'ambiente e al personale contenute nella relazione sulla gestione introdotte nel sistema normativo del decreto legislativo sopracitato n. 32/2007.

Il legislatore delegato ha introdotto in numerose normative regolanti l'attività di controllo delle società, banche e altri istituti finanziari e delle imprese di assicurazione (Codice civile art. 2428 e 2409.ter, 2429; D.Lgs. n. 127/1991; D.Lgs. n. 87/1992; D.Lgs. n. 207/2005; D.Lgs. n. 58/1998; D.Lgs. n. 173/1997) la disposizione secondo cui la relazione degli organi di controllo delle predette società – oltre «sulla situazione della società e sull'andamento della gestione» e «contenente un'analisi fedele, equilibrata ed esauriente della situazione della società e dell'andamento e del risultato della gestione – deve esplicitare anche le «informazioni attinenti all'ambiente e al personale».

Sempre secondo il predetto Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, in relazione alle responsabilità del collegio sindacale il rispetto della normativa ambientale e, più in generale, le iniziative che traducono in realtà la responsabilità sociale e ambientale di cui l'azienda si fa promotrice, vanno monitorate con grande attenzione e continuità, tenendo conto del mutevole quadro giuridico e delle innumerevoli circostanze che condizionano i diversi impatti ambientali e sociali generali dalla gestione. In questo contesto appaiono evidenti, da un lato, l'impossibilità di riferire all'ambiente stabili confini spaziali e temporali e, dall'altro, l'esigenza di interpretare la responsabilità dell'impresa in una prospettiva di ciclo vitale. In secondo luogo emerge l'importanza di strutturare in modo complementare ed integrato, laddove necessario, due tipologie di sistemi informativi (bilanci ambientali e sociali da un lato e conti annuali e relazioni sulla gestione dall'altro).

8. Intesa Stato-regioni e province autonome di Trento e Bolzano

Nel numero precedente, illustrando i contenuti del decreto legge n. 159/2007, è stato accennato alla norma di cui all'art. 3 dello stesso, con la quale è previsto il commissariamento *ad acta* delle Regioni inadempienti in merito all'Intesa Stato-regioni e province autonome di Trento e Bolzano, che non abbiano assicurato i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) stipulata fra le parti il 23 marzo 2005 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005.

Nel stipulare l'Intesa il Governo ha posto anche i termini entro i quali le Regioni stipulanti dovevano armonizzare le rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. Tale termine è stato fissato per il 31.12.1007.

L'Intesa prevedeva l'impegno delle Regioni:

- a) adottare, entro il 30 settembre 2005, provvedimenti che prevedessero uno standard di posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, non superiore a 4,5 posti letto per mille abitanti, comprensivi della riabilitazione e della lungo degenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici.

Per il raggiungimento di tale obiettivo detti provvedimenti dovevano prevedere il raggiungimento dello standard entro l'anno 2007;

- b) precisare gli obiettivi intermedi per gli anni 2005 e 2006, oggetto di verifica e adottare, entro il 30 settembre 2005, i provvedimenti per promuovere il passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno ed il potenziamento di forme alternative al ricovero ospedaliero, con il conseguimento di una riduzione dell'assistenza ospedaliera erogata, garantendo, entro l'anno 2007, il mantenimento dei tassi di ospedalizzazione per ricoveri ordinari e per ricoveri in regime diurno entro il 180 per mille abitanti residenti;
- c) assicurare adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semiresidenziale extra ospedaliera;
- d) stabilire, nella definizione delle tariffe delle prestazioni di assistenza ospedaliera, un valore soglia di durata della degenza per i ricoveri ordinari nei reparti di lungo degenza, oltre il quale si applicasse una significativa riduzione della tariffa giornaliera, fatta salva la garanzia della continuità dell'assistenza;
- e) adottare, entro il 30 giugno 2005, il Piano regionale per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale della prevenzione

di cui all'allegato 2 dell'intesa, coerentemente con il Piano sanitario nazionale destinando allo scopo 200 milioni di euro;

- f) adottare, entro il 30 luglio 2005, ed avviare entro il 30 settembre 2005, il Piano regionale per la realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale dell'aggiornamento del personale sanitario. Le Regioni hanno convenuto, altresì, di destinare 50 milioni di euro per la realizzazione, nel proprio ambito territoriale, del medesimo Piano;
- g) promuovere lo sviluppo e l'implementazione di percorsi diagnostici e terapeutici, sia per il livello di cura ospedaliero, che per quello territoriale, allo scopo di assicurare l'uso appropriato delle risorse sanitarie e garantire l'equilibrio della gestione.

Inoltre l'Intesa prevedeva che le Regioni si impegnassero a:

1. rispettare il vincolo di crescita delle voci dei costi di produzione delle proprie aziende unità sanitarie locali, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, compresi i Policlinici universitari, e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e del servizio sanitario regionale nel suo complesso, con esclusione di quelli per il personale cui si applica la specifica normativa di settore, secondo modalità che garantissero che, complessivamente, la loro crescita annua non fosse superiore al 2 per cento, rispetto ai dati di preconsuntivo relativi al quarto trimestre 2004;
2. rispettare l'obbligo in capo alle stesse di garantire in sede di programmazione regionale, coerentemente con gli obiettivi sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, l'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale nel suo complesso, con riferimento alle proprie aziende sanitarie, aziende ospedaliere, aziende ospedaliere universitarie, ivi compresi i Policlinici universitari e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sia in sede di preventivo annuale, che di conto consuntivo;

A tal fine le stesse Regioni dovevano:

- provvedere alla verifica trimestrale del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, coerentemente con l'obiettivo sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche, assegnati in sede di bilancio preventivo economico per l'anno di riferimento.

Qualora la verifica predetta certificata non fosse coerente con il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, i rispettivi direttori generali erano tenuti contestualmente a presentare un piano, con le misure idonee a ricondurre la gestione nei limiti degli obiettivi assegnati. La riconduzione della gestione nei limiti degli obiettivi assegnati doveva essere assicurata entro il 30 settembre qualora la situazione di disequilibrio fosse stata certificata nel primo o nel secondo trimestre, ovvero entro il 31 dicembre qualora la situazione di disequilibrio si fosse verificata nel corso del terzo o quarto trimestre;

- adottare, entro il 30 settembre 2005, uno specifico provvedimento, con il quale venisse aggiornate le modalità che disciplinano i rapporti tra le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Tali modalità dovevano definire i rapporti tra l'ospedale e il territorio, prevedendo il coinvolgimento costante e permanente dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta per una reale integrazione assistenziale tra cure primarie e le cure ospedaliere, anche attraverso percorsi diagnostici, terapeutici e riabilitativi e la condivisione di interventi di prevenzione e percorsi diagnostici, terapeutici e riabilitativi;

- stipulare – per il perseguimento l'equilibrio economico – con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per gli affari regionali, l'apposito accordo che individuasse gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti. La sottoscrizione dell'accordo era condizione necessaria per la riattribuzione del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma operativo, di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale.

Infine, come accennato nel precedente numero, l'Intesa ha previsto anche un Comitato paritetico permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e per la verifica della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione, composto da quattro rappresentanti del Ministero della salute, di cui uno con funzioni di coordinatore, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, un rappresentante del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da sette rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

PICCOLI COMUNI... GRANDE FUTURO?

RIFLESSIONI A MARGINE DELLA VII CONFERENZA NAZIONALE ANCI PICCOLI COMUNI

La VII Conferenza Nazionale ANCI Piccoli Comuni tenutasi lo scorso fine settembre a Barga, in Garfagnana, ha rilanciato in modo forte le aspettative delle migliaia di amministratori locali che, quotidianamente, si confrontano con i problemi e le esigenze dei cittadini.

I temi affrontati nel corso dell'annuale appuntamento, presieduto dal Sindaco di Gorga Nadia Cipriani e dal Vicepresidente ANCI Osvaldo Napoli, sono stati numerosi e di grande rilevanza politico-sociale. Tanti gli interventi ed un leit motiv incessante: la necessità dell'approvazione in tempi stretti della legge nazionale per la valorizzazione dei piccoli comuni.

Il Disegno di legge A.S. n. 1516, approvato dalla Camera dei Deputati il 18 aprile scorso e comunemente denominato Ddl Realacci (dal nome dell'Onorevole che ha promosso l'iniziativa parlamentare), prospetta "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni". Attualmente il Ddl Realacci è all'esame del Senato della Repubblica, assegnato alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio in sede referente.

L'intervento di Ermete Realacci, in sede di Conferenza Unificata, ha spronato i piccoli comuni ad assumere una posizione forte: *"Qualcuno si sarà chiesto perché la legge si è arenata al Senato... Ebbene, si è verificato un combinato disposto tra un po' di azzecagarbugli e la fragilità di fondo dei piccoli Comuni". "Vincere questa scommessa – ha ammonito il deputato – implica un impegno comune".*

Realacci ha citato espressamente Carlo Maria Cipolla, forse il più geniale, certamente il più piacevole, dei nostri scrittori di economia, il quale ci ricorda come il segreto del miracolo italiano sia stato nella capacità di produrre all'ombra dei campanili *"cose che piacciono al mondo"*.

Una presa di consapevolezza, quella che dovrebbe animare i piccoli comuni, che ha trovato nell'ANCI un valido alleato. *"Lo scorso luglio – ha tuonato Napoli – abbiamo lasciato i tavoli istituzionali in segno di protesta contro il Governo. Oggi la situazione è cambiata, perché il Governo ci ha richiamati ed ha iniziato a considerare con più attenzione le problematiche a noi legate. Abbiamo parlato molto e portato a casa parecchio, ma voglio vederlo per iscritto"*.

Un atteggiamento pragmatico, che ha trovato conferma anche nelle parole del Segretario generale dell'ANCI Angelo Rughetti: *“C'è una cosa che il Governo può fare subito, in attesa che veda attuazione il Titolo V della Costituzione o si faccia la legge sui piccoli comuni, ed è un accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni a confrontarsi ogni volta in conferenza unificata sui più svariati temi”*.

Nonostante la situazione molto delicata e l'impegno profuso dall'ANCI la VII Conferenza nazionale non ha tuttavia ottenuto la partecipazione attesa. Il pubblico presente – tra cui i tantissimi amministratori locali giunti da Piemonte e Monferrato – ha mostrato interesse e grinta, dando vita ad un ricco dibattito moderato dal giornalista Puccio Corona, ma questo non ha certo mascherato le numerose poltrone vuote, che hanno spinto l'Assessore campano ai Rapporti Sistema Autonomie Locali Andrea Abbamonte a parlare di *“difficoltà di mantenere un equilibrio di governance”* ed a puntare il dito sul fallimento delle Bassanini in tema di decentramento. *“Le Regioni da enti di governo e controllo si sono tramutate in enti di gestione. Eppure Comuni e Province non si sono mai fatti sentire: un silenzio assordante”*. *“Nel decidere chi fa cosa sul territorio occorre stabilire (trasferendo uomini e risorse) un nuovo riparto delle funzioni, non di tutte ovviamente”* ha concluso Abbamonte.

Osservazioni riprese anche dal rappresentante dell'UDC Vittorio Sepe, il quale ha notato un pericoloso *“sfilacciamento tra l'ANCI e i piccoli comuni”*, invitando questi ultimi ad un confronto diretto con il Governo. *“Sembra quasi che, dopo averlo canonizzato nelle Bassanini, il principio di sussidiarietà non esista più”*.

Che i piccoli comuni non abbiano un potere di condizionamento – in senso positivo – nei confronti del Governo è risaputo. *“Ma devono avere la forza di assumerlo – ha analizzato Gian Piero Scanu, Sottosegretario al Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. – ed il Governo a sua volta di agire”*.

Gli interventi – compresi quelli provenienti dal pubblico – hanno quindi colto nel segno, evidenziando il raffreddamento delle amministrazioni locali nei confronti dell'associazione che ha il compito di rappresentarle. Un atteggiamento sintomatico, da cui trapela la sfiducia nello Stato centrale, accusato di essere lontano dai problemi della periferia, che certamente non può essere risolto con la mancanza di partecipazione nelle sedi competenti, ma che anzi deve far avvertire l'esigenza di un compattamento – proprio attraverso l'ANCI – nel promuovere istanze che solo uniti è possibile perseguire.

IL DISEGNO DI LEGGE REALACCI

La Legge quadro sui piccoli comuni, ora al vaglio del Senato, ha avuto un iter parlamentare sofferto. Un primo disegno di legge avente ad oggetto *“Misure per il sostegno delle attività economiche, agricole, commerciali e artigianali e per la valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti”* venne presentato già nel 2001. Il Ddl, di cui l'Onorevole Ermete Realacci era il primo firmatario, venne sottoscritto da un centinaio di parlamentari di maggioranza ed opposizione. Il 21 gennaio 2003, la Legge sui piccoli comuni (nel frattempo ribattezzata Ddl 1942 Realacci-Bocchino) fu approvata all'unanimità dalla Camera dei Deputati, passando così al Senato. Il 27 aprile 2006, alla conclusione della XIV legislatura, la Legge sui piccoli comuni non era ancora stata approvata. Ermete Realacci ha quindi presentato nuovamente il disegno di legge sui piccoli comuni (ora denominato *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti nonché dei comuni compresi nelle aree protette”*). Nel corso della XV legislatura il carattere *super partes* della proposta non è stato smentito: anche in questo caso il Ddl è stato sottoscritto da più di centocinquanta parlamentari di entrambi gli schieramenti politici. Il 18 aprile 2007 è stato approvato all'unanimità alla Camera dei Deputati.

Il disegno di legge 1516 mira ad un intervento diretto a favore dei piccoli comuni, riconducibile da un lato all'introduzione di misure di sostegno diretto, dall'altro alla rimozione degli ostacoli normativi. Nello specifico, le disposizioni tendono alla promozione di concrete prospettive di crescita economica e sociale, con la riduzione delle situazioni critiche e di disagio. Punto fondamentale è la promozione delle attività economiche, sociali, ambientali e culturali esercitate nei piccoli comuni che, quando vengono a mancare, sono molto spesso causa di fenomeni di spopolamento. Al fine di evitare questo triste processo, nel Ddl si considera anche l'adozione di nuove tecnologie e misure in favore dei cittadini residenti e delle attività produttive, con particolare riferimento al sistema dei

servizi territoriali. Ancora, un ruolo chiave viene affidato al turismo, che deve essere oggetto di idonea promozione, in linea con i paralleli obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio rurale, storico-culturale e architettonico che caratterizzano i piccoli centri.

Il Ddl Realacci individua un doppio criterio per definire i "piccoli comuni": da un lato la consistenza demografica, con il riferimento esplicito a comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti, dall'altro l'appartenenza del comune a particolari tipologie individuate secondo caratteristiche economiche, sociali, ambientali, morfologiche, etc. ("a) comuni il cui territorio presenta significativi fenomeni di dissesto o è interessato da rilevanti criticità ambientali; b) comuni in cui si registrano evidenti situazioni di marginalità economica o sociale, con particolare riguardo a quelli nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento effettuato nel 1981; c) comuni caratterizzati da specifici parametri di disagio insediativo, definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità; d) comuni siti in zone, in prevalenza montane o rurali, caratterizzate da difficoltà di comunicazione ed estrema perifericità rispetto ai centri abitati di maggiori dimensioni, ovvero il cui territorio è connotato da particolare ampiezza e dalla frammentazione dei centri abitati; e) comuni comprendenti frazioni che presentano le caratteristiche di cui alle lettere a), b), c) e d). Nei casi di cui alla presente lettera gli interventi previsti dalla presente legge in favore dei piccoli comuni sono riservati alle predette frazioni").

Ai sensi della citata proposta, le misure di sostegno e valorizzazione sono rivolte ai comuni che presentano sia il requisito demografico che quello di appartenenza ad una delle citate categorie. Tuttavia sono previste eccezioni: sono infatti esclusi dalle agevolazioni finanziarie previste i "comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti nei quali si registra un'elevata densità di attività economiche e produttive, anche per la vicinanza a grandi centri metropolitani", mentre sono previste misure di sostegno e valorizzazione destinate a tutti i comuni con popolazione pari o inferiore ai 5000 abitanti, a prescindere dall'appartenenza a qualsivoglia delle tipologie individuate (vedasi articolo 3 Ddl Realacci). La concreta individuazione dei piccoli comuni destinatari delle misure di sostegno e valorizzazione è affidata, per le Regioni ad autonomia ordinaria come il Piemonte, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Alla luce di quanto sopra osservato, se analizziamo la situazione ambientale, economica e sociale dei comuni aderenti alla nostra Associazione è senz'altro possibile già sin d'ora ipotizzare che la legge quadro sui piccoli comuni, nel momento in cui verrà definitivamente approvata, potrà dare un apporto significativo alla realtà territoriale del Monferrato.

E' possibile leggere il testo del Ddl Realacci in esteso collegandosi al seguente link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=262970>

RIPENSARE IL PROPRIO RUOLO COMUNI E CITTADINI, BINOMIO INDISSOLUBILE NELL'EPOCA DELLA SUSSIDIARIETÀ

Piccolo il mio, grande il nostro – recita la scritta incisa sul portale del Duomo di Barga, richiamando un immortale verso di Giovanni Pascoli che in quella terra nacque e visse.

I piccoli comuni, nella figura del sindaco e degli amministratori, sono considerati dalla maggior parte dei cittadini italiani come i più diretti interpreti dei bisogni della cittadinanza, garanti dei suoi diritti ed aspettative (come emerge dall'indagine condotta da Cittalia e Publica Res sul futuro dei comuni di piccola dimensione).

Il particolare ruolo rivestito, il controllo costante e diretto che i cittadini esercitano sui loro amministratori, la necessità di mediazione tra lo sviluppo economico ed il mantenimento delle tradizioni locali, sono alcuni dei molteplici fattori che rendono i comuni di piccola e media dimensione entità costantemente in via di rimodellamento. Tale ruolo, connaturato alla loro precipua vocazione, trova ragione nella rivoluzione giuridico-sociale che ha investito i comuni negli ultimi quindici anni, trasformandoli da appendice localistica a protagonisti dello scenario amministrativo italiano, se pur con i limiti lamentati nella recente Conferenza nazionale.

Cardine di questo rinnovato sistema è un semplice assioma: la generalità delle competenze e delle

funzioni deve essere attribuita alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini interessati (cosiddetto principio di sussidiarietà verticale) e affidata ai pubblici poteri solo quando gli individui e le formazioni sociali non siano in grado di assolvere ai propri compiti (principio di sussidiarietà orizzontale).

Nel nostro Paese si è parlato per la prima volta di sussidiarietà verticale con la Legge n. 59 del 1997, mentre il concetto di sussidiarietà orizzontale è stato introdotto a livello legislativo con la Legge n. 265 del 1999.

Il Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 - meglio noto come Testo Unico sugli Enti Locali (T.U.E.L.) – ha recepito entrambi i principi ed ha così sancito il rovesciamento del precedente criterio guida che informava il riparto di competenze amministrative tra lo Stato e le autonomie locali.

Su queste premesse, oggi, lo Stato e le stesse Regioni possono attribuire la titolarità o semplicemente delegare propri compiti e funzioni agli enti locali. Si tratta del cosiddetto “conferimento”, espressione con cui si designano l’attribuzione, la delega ed il trasferimento di funzioni. Conferimento che avviene nel rispetto del citato principio di sussidiarietà, valutando le dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti interessati e riservando l’intervento degli enti superiori di governo solo ove l’azione dei livelli inferiori risulti insufficiente (principi di adeguatezza e di differenziazione).

Questo processo di decentramento, che ha portato la nostra Repubblica ad abbandonare l’impostazione centralista voluta originariamente dal Costituente, ha trovato la sua compiuta definizione con la riforma operata al Titolo V della Costituzione, che chiude quindi il complesso percorso compiuto dal legislatore nel corso degli anni ‘90.

Già da questa breve introduzione sul nuovo meccanismo orientativo che dirige l’organizzazione amministrativo-territoriale italiana traspare chiaramente il radicale cambiamento che ha coinvolto il Comune, passato dal ruolo di gregario a quello di protagonista, con tutti gli oneri che ciò comporta. E’ infatti evidente come il piccolo comune – dove il rapporto amministrazione-cittadino è di particolare intensità – ben difficilmente può farsi carico dignitosamente, con le risorse umane e finanziarie a disposizione, dei molteplici compiti attribuiti dalle istituzioni superiori. Ed è altrettanto manifesto come l’intervento del superiore livello di governo risulterebbe in ogni caso fievole, se non addirittura latente, con riferimento alle piccole realtà comunali.

Queste motivazioni sono alla base della strada intrapresa dai comuni negli ultimi anni, con l’adesione a soluzioni legislative che individuano nell’associazionismo un modello di sviluppo per il territorio. Nel solco già tracciato dalla Legge 142 del 1990, le forme giuridiche individuate dal Testo unico degli enti locali sono disparate: si va - tra gli altri - dalla flessibile convenzione, vero e proprio contratto tra comuni, al consorzio, ente con capacità imprenditoriale, sino all’Unione di comuni, mezzo valido ed efficace attraverso cui i singoli comuni, mantenendo intatta la loro individualità, riescono a sopperire alle molteplici funzioni loro attribuite.

In attuazione della legislazione nazionale citata, le stesse Regioni hanno nel corso del tempo approvato alcune disposizioni al fine di riorganizzare razionalmente l’assetto territoriale, promuovendo l’associazionismo ed instaurando, in taluni casi, misure a favore dei comuni di dimensioni ridotte. Invero, la Regione Piemonte, con i suoi 1206 comuni, ha da tempo attivato significativi interventi di supporto a favore di tali enti, non solo attraverso iniziative volte a favorire l’insediamento di attività artigianali, commerciali e produttive ed a valorizzare le potenzialità turistiche e dei prodotti tipici, ma anche attraverso una politica regionale di incentivazione alla collaborazione istituzionale fra micro-comuni, nelle varie forme della gestione associata di funzioni e servizi (vedasi la recente Legge 3 del 2004 recante norme per “Incentivazione dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni”).

D’altro canto, la spinta all’associazionismo non risolve tutte le problematiche sofferte dai piccoli comuni, sicché è sorta l’esigenza di ricorrere a strumenti legislativi più forti e soprattutto “ritagliati ad hoc”. In questo senso, si giustifica la grande attesa che sta accompagnando l’iter della specifica Legge quadro in materia, sulla quale ci siamo soffermati nel precedente paragrafo, e la cui approvazione entro la fine del 2007 è stata largamente caldeggiata da Leonardo Domenici, presidente dell’ANCI, e da Secondo Amalfitano, coordinatore della Consulta ANCI Piccoli comuni. In una lettera rivolta al Presidente del Senato Franco Marini i rappresentanti ANCI ne hanno sottolineato il contenuto “*certamente perfettibile ma straordinariamente positivo*”, che indica con chiarezza “*una direzione politica per ridare la speranza di un futuro ai piccoli centri, custodi della nostra identità*”.

A tal proposito, è di sicuro interesse la lettura del documento approvato in sede di Conferenza nazionale (raggiungibile attraverso il collegamento al link <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/documento%20Piccoli%20comuni.doc>).

In particolare, l'ANCI ritiene che *“i principi di coesione e di sussidiarietà, debbano costituire la premessa su cui sviluppare un ordinamento differenziato dotato, altresì, di forti principi unitari che conferiscano coerenza all'intero territorio nazionale, stimolando sinergie utili al sistema delle Autonomie. In tale contesto, migliaia di Amministrazioni locali sono chiamate ad “adeguare” la loro azione ai mutamenti intervenuti negli ultimi anni ed alle riforme ormai prossime a definire un nuovo assetto della Repubblica. Per i piccoli comuni, adeguatezza, si identifica sempre più con la necessità di affrontare il tema della cooperazione intercomunale, della gestione associata delle funzioni e dei servizi”*.

L'ANCI, nel ritenere possibile e necessario un rilancio sociale, economico e culturale di queste realtà, *“che costituiscono un'opportunità nuova di crescita, di sviluppo e di modernizzazione per il Paese”*, individua alcune azioni che debbono essere prioritariamente realizzate. Tra queste, posto d'onore è riservato all'approvazione della legge quadro sui piccoli comuni. Altrettanto rilevanti sono tuttavia le azioni concernenti:

- l'adozione, nell'ambito della Carta delle Autonomie, di *“adeguate politiche di concertazione e di ascolto dei territori”*, al fine di coglierne le reali esigenze e coniugarle *“con azioni normative e finanziarie concrete di sviluppo socio-economico, nel rispetto delle Autonomie e delle Identità locali”*;
- la *“necessità di semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del modo d'essere e di funzionare dei poteri pubblici”*;
- la riflessione sul fenomeno della *“migrazione dei comuni verso le Regioni a Statuto speciale”*;
- la *“tutela dei prodotti tipici locali”*;
- la riflessione sui *“costi della democrazia”* in riferimento ai piccoli comuni, sgombrando il campo *“da ogni atteggiamento generalista che denota una non conoscenza del funzionamento reale degli organi dei piccoli comuni”*. In particolare – si è considerato – *“la riduzione di un quarto del numero dei consiglieri comunali, a fronte di una rinuncia a parte significativa della democrazia, non porterebbe risultati minimamente apprezzabili in termini economici”*. *“Un'iniziativa – aveva già commentato dal palco della Conferenza Nadia Cipriani, Sindaco di Gorga – che, nei comuni di modeste dimensioni, andrebbe a pregiudicare il ricambio intergenerazionale”*.
- la necessità di *“rappresentanza ai tavoli di confronto”*, garantendo cioè *“la presenza di rappresentanti dei Piccoli comuni ad ogni tavolo in cui si affrontino tematiche che abbiano risvolti diretti o indiretti nei confronti di queste realtà”*.

L'ESPERIENZA PIEMONTESE

La Regione Piemonte ha avviato una politica di valorizzazione dei piccoli comuni che è confluita nell'emanazione, ad inizio estate, di un testo di legge fortemente significativo.

Si tratta della **Legge 15 del 29 giugno 2007**, che individua *“Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte”* (il testo è al link: http://www.regione.piemonte.it/montagna/primopiano/dwd/lr15_29062007.pdf).

Il consigliere regionale Luigi Ricca, alla VII Conferenza unificata, ha efficacemente definito la Legge 15/2007 come *“legge a geometria variabile”*, tentativo della Regione di *“farsi peregrina della situazione sociale sul territorio piemontese”*.

L'articolo 6 della legge compie inoltre un passaggio ulteriore, prevedendo entro un anno dalla sua entrata in vigore che la Giunta regionale proponga al Consiglio regionale *“un provvedimento normativo quale testo unico nel quale siano riunite e coordinate tutte le disposizioni legislative regionali vigenti, recanti provvidenze per i comuni con popolazione pari o inferiore ai 5000 abitanti”*.

La nuova legge predispone, a favore dei micro-comuni, misure ad hoc, in attesa del più complesso intervento di riordino della materia, che dovrà tenere conto e coordinarsi con un quadro normativo nazionale in continuo divenire.

Peraltro, attivandosi sotto il duplice profilo della razionalizzazione e della valorizzazione dei piccoli comuni, la Regione Piemonte ha percorso la normativa nazionale, facendo tesoro delle disposizioni cristallizzate nella proposta Realacci e, al contempo, cogliendo pienamente la vis del disegno di legge sul riordino, organizzativo e funzionale, della pubblica amministrazione locale (il cosiddetto Codice delle Autonomie, elaborato dal Governo ed attualmente all'esame del Parlamento - http://www.senato.it/leg/15/BGT/Schede/Ddliter/testi/26107_testi.htm). Tali suggestioni traspaiono in modo netto dalla lettura, all'articolo 1, delle finalità che la Legge 15 persegue: dallo "sviluppo sociale, civile ed economico dei territori situati nei piccoli comuni, attraverso la promozione ed il sostegno delle attività economiche, sociali, ambientali e culturali in essi esercitate" alla "tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale, rurale, storico-culturale custodito in tali comuni", con l'adozione di misure in favore dei cittadini residenti e delle attività economiche (con particolare attenzione al sistema dei servizi territoriali), fino all'incentivazione alla gestione associata di servizi, funzioni e strutture.

Nella disposizioni successive la Regione Piemonte – che definisce "piccoli" i comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti nonché, in presenza di particolari condizioni di marginalità territoriale e di difficoltà di accesso ai servizi, le frazioni di comuni anche con popolazione superiore a tale soglia – stila alcune linee d'intervento generali, che attribuiscono ai piccoli comuni risorse finanziarie "tenuto conto delle sottofasce di popolazione, delle situazioni di marginalità socio economica e infrastrutturale e della qualità della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali". Situazioni di marginalità socio economica e infrastrutturale "individuate e periodicamente verificate sulla base di indicatori economici, sociali, territoriali, ambientali e demografici, stabiliti dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, previo parere della Conferenza Permanente Regione-Autonomie locali".

I sopra indicati contributi finanziari commisurati, con finalità compensatorie, in funzione della struttura delle rispettive popolazioni e dell'incidenza di situazioni di marginalità socio-economica e infrastrutturale, nonché, con finalità incentivanti, alla qualità della gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali, sono determinati nel loro ammontare dalla Giunta regionale; questa provvederà in relazione al numero dei comuni inseriti nelle graduatorie ed alle risorse disponibili nel bilancio. Il contributo è, in ogni caso, "proporzionale alla situazione di disagio".

La Regione Piemonte, nell'articolato, dispone interventi per l'erogazione di servizi di pubblica utilità (art. 3), semplificazioni delle rendicontazioni (art. 4), limitazioni all'onere di cofinanziamento da parte dei piccoli comuni (art. 5), il già citato riordino delle disposizioni normative sui piccoli comuni (art. 6), incentivi per l'insediamento nei piccoli comuni montani o collinari (art. 7), agevolazioni tributarie, economiche e fiscali, "con priorità per i comuni con popolazione pari o inferiore a mille abitanti, in condizioni di marginalità socio-economica" (art. 8).

Un intervento a rete quello della Regione Piemonte, che si rivelerà ancor più decisivo se verrà attuata una sinergia con le disposizioni normative di carattere nazionale.

Legge regionale n. 15 del 29 giugno 2007 "Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni del Piemonte" - (B.U. 05 Luglio 2007, n. 27)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=15&LEGGEANNO=2007>

Legge regionale n. 17 del 26 luglio 2007 "Riorganizzazione societaria dell'Istituto Finanziario Regionale Piemontese e costituzione della Finpiemonte Partecipazioni s.p.a." - (B.U. 26 Luglio 2007, n. 30)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=17&LEGGEANNO=2007>

Legge regionale n. 18 del 6 agosto 2007 "Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale" - (B.U. 09 Agosto 2007, n. 32)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=18&LEGGEANNO=2007>

Legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007 “Costituzione della Società di committenza Regione Piemonte spa (SCR - Piemonte spa). Soppressione dell’Agenzia regionale delle strade del Piemonte (ARES – Piemonte)” - (B.U. 09 Agosto 2007, n. 32)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=19&LEGGEANNO=2007>

Legge regionale n. 20 del 31 ottobre 2007 “Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri” - (B.U. 02 Novembre 2007, n. 44)

<http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/arric/servlet/ServTESTI?TIPOVISUAL=XML&LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=20&LEGGEANNO=2007>

Piano socio-sanitario regionale per il triennio 2007-2010

<http://www.regione.piemonte.it/piemonteinforma/inevidenza/2007/novembre/sociosanitario/index.htm>

Indice

1. Emergenza criminalità – Sicurezza pubblica	pag. 3
2. Le modifiche della Camera dei Deputati al decreto legge n. 159/2007	pag. 4
3. Quanti comuni hanno sfiorato il Patto di stabilità nel 2006.....	pag. 4
4. I comuni chiamati in campo per la lotta anti evasione e anti elusione.....	pag. 4
5. Nuove disposizioni in materia di contratti pubblici relative a lavori, servizi e forniture	pag. 9
1. Sicurezza nei luoghi di lavoro – 2. Rafforzato il DURC – 3. Affidamento delle opere di urbanizzazione a scomputo oneri – 4. Procedura negoziata – 5. Aggiudicazione degli appalti – 6. Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti – 7. Commissione giudicatrice in presenza del criterio della offerta economicamente più vantaggiosa – 8. Offerte anomale – 9. Procedure di affidamento – 10. Subappalto – 11. Risoluzione del contratto – 12. Locazione finanziaria immobiliare (leasing) – 13. Contratti relativi ai beni culturali – 14. Ritorno alle vecchie tariffe arbitrali	
6. Gli amministratori nelle società partecipate dagli enti locali	pag. 15
1. Circolare Ministeriale: a) Sui compensi agli amministratori – b) Sul numero degli amministratori – c) Sulle cause ostative alla nomina degli amministratori – d) Sull’entrata in vigore della nuova disciplina – 2. Nota ANCI: a) Ambito soggettivo – b) Ambito oggettivo – c) Cause ostative alla nomina degli Amministratori – d) Entrata in vigore	
7. Chiamati in campo gli organi di vigilanza ed i consulenti per garantire l’osservanza delle norme sull’ambiente.....	pag. 20
8. Intesa Stato-regioni e province autonome di Trento e Bolzano sui LEA.....	pag. 21

Piccoli Comuni... grande futuro? pag. 24