SOMMARIO

La posta dei lettori 2
Emergenza strade, bisogna intervenire
di Franco Tagliaferri

Editoriale 3
Finanziaria 2005: Enti locali ko
di Maurizio Lozza

Federalismo fiscale 5
Stop al lavoro dell'Alta Commissione

Illeciti nella P.A. 6
Un Alto Commissario contro la corruzione...

Esercizio del mandato elettoralei 7
...e Codice etico per gli Amministratori

Servizi pubblici locali 9
Stop alle gare del gas?
di Sergio Cesare Cereda

Riforma del Titolo V 11
Nuovi rapporti finanziari tra Regione e Autonomie locali

2005 Speciale Fieraforum
Risorse Comuni

Esperienze innovative 12
L'ufficio diventa creativo

Riforme istituzionali 21
Federalismo: l'esempio spagnolo

Diritti dei bambini 22
Approvata dal Consiglio regionale la legge sui minori
di Francesco Bova

Ecosistema urbano 2005 25
La qualità migliora a fasi alterne

Decentramento istituzionale 26
I risultati e gli obiettivi del Polo catastale di Montichiari

Infrastrutture 28
Enti locali e reti tlc

Riforme costituzionali 30
Il federalismo «italian style»
di Piero Giarda

Giurisprudenza 32
Pareri e sentenze
a cura di Lucio Mancini

strategie amministrative

Mensile di notizie e commenti per amministratori e funzionari degli Enti locali
Anno IV - n° 1
gennaio 2005

A cura di:
«Lo-C.A.L.» associazione promossa da Anci Lombardia e Legautonomie Lombardia in collaborazione con Upel

Direttore Responsabile:
Maurizio Lozza

Redazione:
Luciano Barocco - Francesco Bova
Angelo Frigerio - Mauro Guerra
Lucio Mancini - Giovanni Origoni
Rinaldo Redaelli - Massimo Simonetta
Giampiera Vismara

Segreteria di Redazione:
Lorenza Lozza

Per contattare la Redazione:
e-mail:
redazione@strategieamministrative.it
tel. 339.8638312 - fax 02.877181
posta: via Silvio Pellico n. 1
20121 Milano

Edizione on-line:
www.strategieamministrative.it

Direttore responsabile:
Gabriele Pellegrini

Redazione:
Lauro Sangaletti

Pubblicità:
Concessionaria esclusiva:
Ancitel Lombardia Srl
via Meucci, 1 - 20093 Cologno M.se
tel. 02.26707271
e-mail: pubblicita@ancitel.lombardia.it

Abbonamenti:
La rivista si vende solo per abbonamento.
Abbonamenti annuali
Singoli: euro 40,00
Cumulativi (minimo 10 copie): euro 10,00
Modalità di sottoscrizione: presso le librerie specializzate, le concessionarie autorizzate o direttamente con versamento su ccp n. 21142203 intestato a Orientamenti Amministrativi, via S. Pellico, 1 20121 Milano

Editore:
Orientamenti Amministrativi srl
via Silvio Pellico n. 1 - 20121 Milano

Impaginazione e stampa:
Il Guado scrl - 20011 Corbetta (MI)
Via P. Picasso 21/23 - Tel. 02.972111

Distribuzione:
La rivista viene inviata in 30.000 copie agli amministratori, ai segretari e ai dirigenti degli Enti Locali aderenti a Anci, Legautonomie e Upel della Lombardia

Registrazione:
Tribunale civile di Milano
n. 114 del 18-2-2002

Associato USPI

ISSN 1720-0164

Chiuso in redazione il 30 Dicembre 2004

In copertina:
Comune di Solaro (MI)

Emergenza strade, bisogna intervenire

di **Franco Tagliaferri**
Assessore al Territorio
Comune di Settala

La realizzazione di nuove infrastrutture viabilistiche ed il potenziamento delle esistenti è stato il tema centrale che ha dominato la scena politico-amministrativa di questi ultimi anni.
La stessa attività dei diversi livelli istituzionali (Comuni, Provincia e Regione) è stata in larga misura influenzata dalle varie opzioni in campo per fronteggiare un problema che, se non affrontato in modo adeguato, rischia di causare il declino di una delle aree più importanti della realtà lombarda e dell'intero Paese.
In questo contesto primeggia lo sforzo per scongiurare nell'est milanese un vero e proprio collasso della mobilità e del sistema trasportistico pubblico e privato.
Per risolvere questa emergenza il Governo Amato nel programma nazionale della viabilità, collegato alla Finanziaria del 2002, individuò una serie di opere stradali ritenute indispensabili per superare le criticità, tra le quali spiccava il nuovo tratto autostradale Brescia-Bergamo-Milano ormai entrato nel lessico comune come Bre-Be-Mi.
Questo progetto prevedeva la creazione di un nuovo asse a sud della A4 Milano-Venezia, da realizzarsi con la legge «Obiettivo», e cioè con una procedura speciale finalizzata a semplificare e quindi sveltire le procedure, che collegava Travagliato a Melzo mettendo contestualmente in comunicazione il sistema autostradale Nord/Sud (Agrate/Melegnano). Non meglio specificate ragioni, volte sostanzialmente a contemperare gli interessi dei vari soggetti abilitati alla realizzazione di tali opere, portarono poi ad una scissione del progetto iniziale, che veniva limitato al tratto Travagliato/Melzo, demandando il collegamento Agrate/Milano alla TEM (Tangenziali Est Milano).
Il concatenarsi di una serie di problemi, dovuti da un lato all'incapacità dimostrata dall'Amministrazione Colli di guidare e rappresentare le complesse tematiche sollevate dai Comuni, rinunciando di fatto ad esercitare l'importante ruolo politico di ente intermedio, e dall'altro alla pessima interlocuzione instauratasi fin dall'inizio tra i vari soggetti interessati al problema, hanno portato all'attuale fase di stallo.
L'auspicio non può che essere quello che si imbocchi finalmente un percorso positivo, dove vengano privilegiati le ragioni e gli interessi generali, quelli che devono presiedere a chi ha compiti di responsabilità di pianificazione territoriale d'area vasta.
Partendo dall'assunto che all'atto della programmazione di infrastrutture di tale portata sono indispensabili una serie di analisi territoriali, ambientali, socio economiche, per individuare gli elementi costitutivi dello sviluppo ma anche gli elementi di criticità da limitare (se non eliminare) in una visione complessiva ad ampia valenza territoriale.
Gli interventi infrastrutturali debbono cioè rispondere alle esigenze emergenti dal territorio e non divenire essi stessi l'elemento catalizzatore e spesso dirompente delle tendenze insediative e quindi dell'utilizzo del suolo.
A tal proposito basterebbe constatare lo sviluppo incontrollato, tipico del territorio adiacente alle grandi infrastrutture, come per altro avvenuto proprio nelle immediate vicinanze della direttrice Milano/Brescia, ove il susseguirsi disordinato di insediamenti produttivi e commerciali ha costituito un tessuto confuso di frangia ed un indiscriminato utilizzo del suolo.
Il tutto aggravato da una conurbazione continua ed indistinta, con un disorganico assetto viabilistico e con gli intuibili problemi alla circolazione derivanti.
Per evitare il ripetersi di errori del genere è quindi necessario predisporre i necessari strumenti che sappiano proiettare la pianificazione territoriale al raggiungimento di risultati che tengano conto sì dello sviluppo ma anche di salvaguardare il territorio da scempi irreparabili.
Per questo bisogna recuperare a tutti i livelli (partendo ovviamente dai Comuni) una nuova sensibilità attorno alla questione che sappia coniugare il riconoscimento dell'esigenza di tali nuove infrastrutture con la necessità di fare presto e bene, abbandonando la politica delle lacrime di coccodrillo alla quale sempre in meno prestano attenzione.

strategie amministrative

Finanziaria 2005: Enti locali ko

Il testo approvato dal Parlamento è addirittura peggiorato rispetto a quello presentato dal Governo. I vincoli introdotti, oltre a mettere in crisi il sistema delle Autonomie, avranno ripercussioni - con il blocco degli investimenti - sulle imprese.

di **Maurizio Lozza**

Nuovi vincoli centralistici espropriano l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa che la Costituzione riconosce a Comuni, Province e Comunità Montane.

Le nuove norme dell'art. 6 della legge Finanziaria, modificano le disposizioni per il Patto di Stabilità Interno, obbligando tutti gli Enti locali ed i loro uffici finanziari a riscrivere le previsioni di spesa e di entrata per i bilanci di previsione 2005-2007.

Permane però l'incertezza in quanto la definizione dei parametri per il tetto di spesa, del complesso di quelle correnti ed in conto capitale, pari alla media delle spese degli anni 2001, 2002 e 2003, riferita alle classi demografiche degli enti, sarà decisa solo da un decreto del Ministero dell'economia, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria.

Il previsto Decreto Ministeriale, per il 2005 e per classi demografiche prevederà quali enti potranno aumentare fino all'11,5%, il tetto di spesa rispetto alla media del triennio 2001-2003 (cioè chi ha registrato una media della spesa corrente, nel triennio, non superiore alla media della stessa classe demografica); mentre gli altri Enti dovranno limitarsi ad un aumento di spesa del 10%.

Per gli anni 2006 e 2007 la percentuale di incremento delle spese correnti ed in conto capitale sarà del 2%, rispetto all'anno precedente.

Rinviare a fine gennaio 2005 l'emanazione del Decreto Ministeriale, che definirà i tetti di spesa, significa obbligare gli Enti locali all'esercizio provvisorio.

Dalle disposizioni e dai vincoli del Patto di Stabilità Interno sono stati esclusi solo i Comuni con popolazione sino a 3.000 abitanti e le Comunità Montane e le Unioni di Comuni fino a 10.000 abitanti.

Per le Regioni i vincoli alla spesa 2005 prevedono un incremento del 4,8% rispetto all'ammontare della spesa 2003; mentre per il 2006-2007 l'incremento dovrà essere del 2% rispetto alle spese correnti e in conto capitale dell'anno precedente.

Appare evidente che tenendo conto dell'inflazione reale sui costi dei beni e servizi e degli investimenti, tali vincoli alla spesa renderanno oltremodo difficile la gestione dei bilanci locali i quali devono altresì tener conto dei maggiori costi per i rinnovi contrattuali.

Non avere escluso gli investimenti dal calcolo del disavanzo ai fini del Patto di Stabilità, determinerà una gelata delle opere pubbliche degli Enti locali e degli interventi qualificanti dei programmi presentati agli elettori con le recenti elezioni Amministrative poiché circa i tre quarti degli investimenti in opere pubbliche del Paese fanno capo a Regioni, Comuni e Province.

Insieme ai vincoli sulla spesa, si riconfermano i tagli ai trasferimenti già praticati nel 2004, senza il riconoscimento di un incremento pari al tasso di inflazione, penalizzando in particolare i Comuni minori e montani.

A rendere ancora più rigide le entrate si mantiene il blocco delle addizionali all'Irpef e delle aliquote Ici sino al 31 dicembre 2006.

Altro vincolo che limita l'autonomia dei bilanci (ed

INDAGINE SWG

Manovra bocciata dai Sindaci

Secondo l'indagine svolta da «Publica.Swg» il 60% dei Sindaci di centro destra, l'80% di quelli di centro sinistra e il 77% di quelli eletti nelle liste civiche ritengono difficile la chiusura dei bilanci 2005 dei loro Comuni.

Nel totale, l'84% dei Sindaci non approva i contenuti e le scelte dalla Finanziaria 2005.

Per far quadrare i conti gli Amministratori locali «saranno costretti a rinunciare all'apertura di nuovi servizi, a tagliare gli investimenti e a ridurre, in alcuni casi, i servizi già erogati»: il 36% dei Comuni ha dovuto rinunciare a creare nuovi servizi, mentre il 26% ha limitato gli investimenti. Il 25%, inoltre, è stato costretto a tagliare i servizi già erogati.

La nuova legge Finanziaria, secondo gli intervistati, penalizzerà maggiormente gli investimenti per lo sviluppo (35%), il mantenimento del welfare locale (30%) e la cura dell'ambiente urbano (26%).

Ma cosa chiedono i primi cittadini al Governo? Innanzitutto una vera compartecipazione all'Irpef (43%), mentre la riforma fiscale dovrebbe in primo luogo diminuire il carico fiscale sui redditi più bassi (36%) e sostenere i Comuni per garantire i servizi ai cittadini.

Si critica, innanzitutto, la scelta del tetto di spesa (47%) e l'esclusione dal patto di stabilità interno solo per i Comuni al di sotto dei 3 mila abitanti (39%). Il tetto di spesa, secondo i Sindaci, avrà consistenti effetti negativi, colpendo non solo gli enti ma anche le dinamiche di sviluppo locali (82%).

La Finanziaria contiene vincoli che danneggiano gli Enti locali e le Regioni senza produrre alcun beneficio per un miglioramento dei conti pubblici

in molti casi mette in causa la copertura delle spese correnti di funzionamento) è la previsione che riduce l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie per il finanziamento delle spese correnti.
Inoltre non si è voluto riconoscere nessuna imposta di scopo facoltativa.

Anche per le Regioni sono sospesi gli incrementi delle addizionali Irpef ed Irap salvo che per il ripianamento della spesa sanitaria. Il relativo Fondo nazionale - guarda caso - viene sottostimato a 88,2 milioni di Euro, rispetto ad un fabbisogno di 91-92 milioni di Euro.
Alle difficoltà per l'equilibrio delle parti correnti e per la copertura dei contratti di lavoro, si accompagnano tagli obbligati agli impegni per i programmi d'investimento. Infatti si potrà eccedere i tetti della spesa corrente ed in conto capitale, imposti dal Patto di Stabilità, solo per spese di investimento «nei limiti dei proventi ricavati da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità». Siamo arrivati al punto che dobbiamo sperare in lasciti ed atti di carità dei cittadini.
Un'altra forte limitazione ad accedere a nuovi mutui è poi data, per Comuni e Province, dalla riduzione del livello di indebitamento dal 25% al 12% (delle risorse relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui). Gli Enti Locali che avessero sforato il livello del 12% dovrebbero riportare la spesa per interessi entro il livello del 12%.
Con le norme della Finanziaria 2005 gli unici interventi, sul versante delle entrate, sono affidati solo all'aumento delle tariffe ed al recupero di eventuali evasioni (a questo proposito va segnalata la proroga, al 31/12/2005, dei termini per l'accertamento dell'ICI che scadono il 31/12/2004, limitatamente all'annualità d'imposta 2000 e successive).
Il poco edificante quadro della finanza locale, che vive non solo la mancanza di riforme federaliste ma soprattutto di un crescente intervento centralistico, si arricchisce di uno stanziamento di 201,5 milioni di Euro nel 2005, 176,5 milioni nel 2006 e 170,5 milioni nel 2007 per la concessione di contributi statali ad Enti Locali per risanamento e recupero ambientale e di beni culturali. Gli Enti Locali beneficiari saranno «individuati» con decreto del Ministro dell'Economia (sembra che il finanziamento sia stato recuperato tagliando dai fondi del Ministero del Welfare e con un accordo «interno» sugli Enti che potranno beneficiarne per Decreto Ministeriale).
Gli Enti locali, dopo aver sollecitato inutilmente Governo e Parlamento per l'introduzione di modifiche alla Finanziaria che, oltre a non incidere negativamente sul risanamento dei conti pubblici, avrebbero avuto benefici effetti per l'equilibrio dei bilanci di Comuni, Province e Regioni, si sono dovuti convincere che, nei loro riguardi, la manovra non trova la sua motivazione in ragioni di natura finanziaria, ma punta a indebolire la rappresentatività, minando alla base il loro sistema istituzionale.
È una constatazione amara, che purtroppo produrrà effetti disgreganti sulle popolazioni amministrate.

ANCI LOMBARDIA

I 14 componenti del Comitato Esecutivo regionale presieduto da Aurelio Ferrari; Gallera e Taverniti i vicepresidenti. Pellegrini riconfermato Segretario generale

Sono 14 i componenti del nuovo Comitato Esecutivo regionale di Anci Lombardia, che affiancano il presidente neo eletto Aurelio Ferrari, sindaco della città di Lodi. L'elezione è avvenuta nel corso della prima riunione del rinnovato Consiglio direttivo regionale, che ha visto anche la riconferma, all'unanimità, di Gabriele Pellegrini nella carica di Segretario generale dell'Associazione.
Giulio Gallera e Achille Taverniti sono stati designati vicepresidenti.
«Punti importanti dell'attività in questa fase - ha sottolineato il presidente Aurelio Ferrari - sono certamente la Finanziaria 2005 e il bilancio della Regione. Noi abbiamo chiara la percezione della necessità del risanamento della spesa pubblica in Italia, ma i Comuni che hanno sin qui tenuto atteggiamenti virtuosi non possono essere penalizzati.
Giustezza della spesa ed equilibri di bilancio sono i nostri parametri ormai consolidati, chiediamo però ai ministri e agli altri interlocutori di fare altrettanto». Il presidente Ferrari ha quindi sottolineato «il ruolo e l'importanza per i Comuni di un'associazione unitaria e autorevole, che possa rappresentare le istanze delle autonomie locali in tutte le sedi istituzionali».
Si è quindi proceduto alle nomine con la riconferma, all'unanimità, del Segretario generale Gabriele Pellegrini e la designazione dei seguenti 14 componenti dell'Esecutivo: Mario Anghileri (Sindaco di Valmadrera - LC); Laura Barzaghi (Sindaco di Nova Milanese - MI); Paola Belcuore (Sindaco di Zelo Surrigone - MI); Bruno Bettinsoli (Sindaco di Lodrino - BS); Corrado Bonoldi (Vice Sindaco di Ripalta Cremasca - CR); Gianfranco Burchiellaro (Sindaco di Mantova); Gian Carlo Corada (Sindaco di Cremona); Stefano Di Martino (Consigliere Capogruppo di Milano); Giulio Gallera (Assessore di Milano); Achille Lanfranchi (Vice Sindaco di Fortunago - PV); Gino Perferi (Sindaco di Arese-MI); Achille Taverniti (Sindaco di S. Donato Milanese - MI); Giovanni Terzi (Consigliere di Milano); Licia Viganò (Sindaco di Orsenigo - CO).
Inoltre nell'Esecutivo regionale sono entrati a far parte di diritto per Federsanità-Anci Lombardia il presidente Angelo Carenzi e il vicepresidente Giacomo Bazzoni.

strategie amministrative

Stop al lavoro dell'Alta Commissione

Dopo la proroga di un anno del termine entro cui l'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale avrebbe dovuto concludere i suoi lavori (la scadenza è ora fissata al 30-9-2005 dall'art. 1 quinquies del DL 3-8-2004, convertito, con modificazioni, nella legge 19-10-2004, n. 257), interviene ora la Presidenza del Consiglio dei Ministri con una lettera per lo meno discutibile (che si riporta per intero nel box in questa pagina). Di fronte a questo fatto ci sembra utile ricostruire i passaggi relativi alla costituzione e al lavoro dell'Alta Commissione nelle ultime due leggi Finanziarie e nella manovra 2005.

Ricordiamo in primo luogo che l'art. 3 della Finanziaria 2003 aveva previsto il blocco degli aumenti e delle nuove istituzioni dell'addizionale Irpef (e della maggiorazione regionale sull'Irap) *«in funzione dell'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale», fino a quando non si fosse raggiunto «un accordo [...] in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni ed Enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale».*

La stessa norma aveva poi istituito un'Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui sopra, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione, riguardanti le modalità di compartecipazione degli Enti locali al gettito dei tributi erariali riferibili ai rispettivi territori, nonché i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno sede legale in una Regione e svolgono invece, in tutto o in parte, la propria attività produttiva in regioni diverse.

L'Alta Commissione, composta anche da rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali, di cui il Senato aveva precisato la funzione consultiva e non decisionale, avrebbe dovuto presentare le proprie proposte al Governo entro il 31 marzo 2003, il quale, a sua volta, avrebbe dovuto presentare una relazione al Parlamento sugli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Successivamente, l'art. 3, commi 20 e 21, della legge n. 350/2003 (Finanziaria 2004), aveva prorogato i lavori dell'Alta Commissione di studio confermando la sospensione, anche per l'intero anno 2004, di ogni possibilità di aumento dell'addizionale Irpef. In particolare era stato stabilito che l'Alta Commissione di studio dovesse obbligatoriamente completare i propri lavori entro il 30 settembre 2004 (in caso contrario la Commissione si sarebbe sciolta, tutti i suoi componenti sarebbero decaduti ed il Governo sarebbe stato comunque tenuto a riferire al Parlamento, non oltre il 31 ottobre 2004, i motivi per i quali non avesse ritenuto di proporre l'attuazione dell'art. 199 della Costituzione, con particolare riferimento ai principi costituzionali dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e della loro compartecipazione al gettito di tributi erariali).

D'altra parte, erano state poste comunque le condizioni per superare il suddetto «blocco» a decorrere dal 2005, stabilendo che gli effetti degli aumenti dell'addizionale Irpef eventualmente deliberati, mentre restano sospesi fino al 31 dicembre 2004, *«decorrono, in ogni caso, a decorrere dal periodo d'imposta successivo alla predetta data».*

Infine, con l'art. 6 del Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 29 settembre, legato alla manovra Finanziaria 2005 nel trattare dei limiti concernenti il Patto di stabilità interno per l'anno 2005, è stata prevista la possibilità per gli Enti di *«eccedere i limiti di spesa stabiliti dal comma 2 solo per spese di investimento e nei limiti delle maggiori entrate derivanti da maggiorazioni di aliquote e tariffe delle imposte e tasse locali».*

Come già avuto modo di precisare, tale ultima previsione, unitamente a quanto già previsto dall'art. 3 della Finanziaria 2004, parrebbe confermare a nostro avviso la volontà di non riproporre i blocchi all'istituzione ed all'incremento dell'addizionale Irpef comunale e provinciale, prorogati fino al 31 dicembre 2004 dai commi 20 e 21 dell'art. 2, della Finanziaria 2004, nonostante l'art. 1-quinquies della legge n. 257 in commento abbia come detto prorogato di un anno il termine per la consegna della relazione sui lavori dell'Alta Commissione di studio. Peraltro, permane comunque una relativa incertezza sul fatto che, nel complesso iter di discussione della legge Finanziaria 2005, gli emendamenti che verranno approvati prevedano un nuovo «blocco» degli aumenti delle Addizionali Irpef, facente seguito proprio alla nuova proroga dei lavori dell'Alta Commissione.

ORDINAMENTO DI FINANZA PUBBLICA

La lettera di Berlusconi a Vitaletti

Illustre Professore,
l'Alta Commissione da Lei presieduta, istituita con la legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 3, comma 1, lettera b), e successive modificazioni, è incaricata di studiare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario, in attuazione del dettato del nuovo art. 119 della Costituzione sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, producendo una relazione entro il 30 settembre 2005. Da lettera da Lei inviatami in data 29 settembre scorso a nome dell'intera Commissione, risulta che i vostri lavori sono già in fase avanzata. L'attuazione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale comprende come passaggio essenziale la perequazione. D'altro canto, le disposizioni che regolano attualmente la perequazione, contenute nel D.lgs. 56/2000, hanno prestato il destro a lamentele di inadeguatezza rispetto alla norma costituzionale e potrebbero essere squilibrate nei loro risultati. Per tali motivi, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione di tale legge per il 2005, e di rivedere contestualmente in profondità il decreto legislativo 56, al fine di renderlo coerente con l'art. 119, producendo un assetto strutturalmente più equilibrato della distribuzione territoriale delle risorse fiscali e finanziarie. Il Governo ha deciso altresì, a tale scopo, di incaricare l'Alta Commissione perché predisponga, in tempi adeguati all'obiettivo sopra menzionato, una relazione specifica, che anticipi il documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale per la parte che riguarda la perequazione e che dovrà essere rassegnata non oltre il 30 giugno 2005.
Detto incarico viene formalizzato con la presente lettera.

Cordialmente Silvio Berlusconi

Un Alto Commissario contro la corruzione...

È stato pubblicato sulla G. U. n. 249 del 22 ottobre 2004, il DPR 6-10-2004, n. 258, contenente il «Regolamento concernente le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione», che interessa direttamente anche gli Enti locali.

Il Decreto attua le disposizioni del comma 3, dell'art. 1 della legge n. 3/2003, le quali prevedono l'adozione di un regolamento «volto a determinare la composizione e le funzioni dell'Alto Commissario al fine di garantirne l'autonomia e l'efficacia operativa».

Merita in primo luogo ricordare che al comma 4 dello stesso articolo, si elencano i seguenti principi fondamentali che l'Alto Commissario deve osservare nello svolgimento delle proprie funzioni:

a) «Principio di trasparenza e libero accesso alla documentazione amministrativa, salvo i casi di legittima opposizione del segreto;

b) libero accesso alle banche dati delle pubbliche amministrazioni;

c) facoltà di esercitare le proprie funzioni d'ufficio o su istanza delle pubbliche amministrazioni;

d) obbligo di relazione semestrale al Presidente del Consiglio dei Ministri, che riferisce periodicamente ai Presidenti delle Camere;

e) supporto di un ufficio composto da dipendenti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 30-3-2001, n. 16;

f) obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti nei casi previsti dalla legge;

g) rispetto delle competenze regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano».

Con l'art. 1 del Decreto in commento si ribadiscono le competenze già assegnate all'Alto Commissario ai sensi della legge sopra richiamata e si individuano le categorie professionali che lo compongono.

Inoltre, viene ricordato che l'Alto Commissario è nominato dal Presidente della Repubblica ed ha durata quinquennale, rinnovabile una sola volta.

L'art. 2, dopo aver specificato che «L'Alto Commissario esercita le sue funzioni nell'ambito della pubblica amministrazione» e che l'attuazione del regolamento nei confronti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali è definito «previa intesa, in sede di Conferenza unificata» di cui all'art. 8 del D.lgs. n. 281/97, passa in rassegna le funzioni e la loro procedura di svolgimento.

Nel dettaglio, l'Alto Commissario può:

a) effettuare indagini, anche conoscitive, al fine di accertare l'esistenza di fenomeni di corruzione, di illecito e di condizionamento;

b) compiere analisi e studi del quadro normativo e delle misure prese dalle pubbliche amministrazioni per prevenire e fronteggiare il fenomeno della corruzione e dell'illecito;

c) monitorare contratti, spese e comportamenti «da cui possa derivare danno erariale».

Per l'espletamento delle sue funzioni l'Alto Commissario si avvale degli uffici e degli organi ispettivi e di verifica della pubblica amministrazione, potendo comunque effettuare anche accertamenti diretti con audizioni di soggetti della pubblica amministrazione o di privati che sono interessati alle procedure in esame.

Al responsabile dell'attività oggetto di accertamento viene comunicato l'avvio del procedimento. Questi può essere ascoltato dall'Alto Commissario o da un dirigente o funzionario da lui delegato e dell'audizione viene redatto apposito verbale sottoscritto.

L'Alto Commissario comunica alle Amministrazioni interessate le proprie valutazioni circa l'attività esaminata, mettendo a disposizione gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria.

Le Amministrazioni devono riferire all'Alto Commissario le segnalazioni in ordine a cause di danno erariale o di individuazione di un responsabile.

La mancata risposta delle Amministrazioni a richieste dell'Alto Commissario è segnalata da questi al Procuratore della Repubblica.

Gli artt. 3 e 4 del Decreto disciplinano l'accesso ai documenti amministrativi ed alle banche dati delle Amministrazioni pubbliche da parte dell'Alto Commissario, nonché la redazione di una propria relazione semestrale al Presidente del Consiglio dei Ministri sull'attività svolta.

Il successivo art. 5 obbliga l'Alto Commissario a denunciare eventuali reati all'Autorità giudiziaria, mentre alla Corte dei conti i fatti nei quali venga ravvisato un danno erariale.

...e Codice etico per gli Amministratori

Si tratta del Codice europeo per gli eletti locali e regionali adottato dal Congresso dei Poteri locali del Consiglio d'Europa: un «decalogo» delle regole di comportamento dai contenuti in parte prevedibili, ma a ben guardare meno scontati di quanto non possa sembrare a prima vista.

Infatti, nell'ordinamento locale italiano è presente una forte enfatizzazione del dovere di comportamento corretto degli Amministratori locali, che va al di là dell'ovvio rispetto della disciplina penale e civile.

L'articolo 78, comma 1, del D.lgs. 267/2000 (Tuel), stabilisce che «il comportamento degli Amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni».

Già il Tuel prevede, dunque, un richiamo a regole non strettamente giuridiche, connesse alla valutazione del comportamento degli Amministratori. Valutazione rimessa, in primo luogo, ai cittadini elettori ma anche utilizzabile nei giudizi amministrativi sulla legittimità dell'azione amministrativa, in quanto il vizio di eccesso di potere sui provvedimenti degli organi di governo potrebbe essere influenzato da tale disposizione.

Il codice europeo muove da tre essenziali esigenze. In primo luogo, dalla necessità che gli Amministratori eletti svolgano le loro funzioni concretamente anche in rappresentanza degli elettori che non hanno votato per loro.

In secondo luogo, dalla constatazione che le disposizioni legislative in tutti i settori economici e imprenditoriali sono accompagnati da codici di comportamento, particolarmente utili nel settore politico.

In terzo luogo, si rileva la necessità di sottolineare il ruolo dei cittadini e dei mass media, al fine del controllo politico sulle azioni e decisioni prese dagli organi di governo.

Nell'esercizio della funzione, il codice impone all'Amministratore coinvolto da interessi personali diretti o indiretti in pratiche oggetto degli organi collegiali non solo di astenersi dalla votazione, ma di dichiarare apertamente la propria situazione di conflitto di interessi.

L'Amministratore, inoltre, deve astenersi dall'esercitare qualsiasi carica, professione, mandato o incarico che comporti la coincidenza tra soggetto controllore e controllato.

Il codice di comportamento insiste in modo particolare sulla necessità di rispettare il principio di separazione tra le funzioni di indirizzo e quelle gestionali. Si prevede, pertanto, in capo all'Amministratore l'impegno a impedire ogni influenza nelle procedure di reclutamento del personale, per garantire il rispetto pieno del principio meritocratico.

Inoltre, l'Amministratore elettivo deve astenersi dal chiedere o esigere dai dipendenti pubblici l'esecuzione di atti o comportamenti dai quali possa derivare un'utilità personale per l'Amministratore stesso o, comunque, ristretta a persone o gruppi di persone. A ciò si abbina l'obbligo di rispettare le competenze e prerogative di qualsiasi altro mandatario politico o dipendente pubblico.

L'Amministratore elettivo, inoltre, deve operare con la massima trasparenza possibile nell'esercizio delle sue funzioni.

In quanto responsabile, per la durata del mandato elettorale, della popolazione amministrata nel suo complesso, è tenuto a rispondere a ogni richiesta proveniente dai cittadini e a rendere conto motivatamente delle decisioni assunte.

Allo scopo di rendere meglio conoscibili la azioni compiute e anche lo stato di attuazione del programma politico, i componenti degli organi di governo sono tenuti a rispondere in modo diligente, completo e sincero a qualsiasi richiesta di informazione relativa all'esercizio delle loro funzioni.

Non mancano, infine, richiami espliciti al dovere di astenersi da comportamenti sanzionati dalla legge penale o dalla disciplina sulla responsabilità contabile.

CORTE COSTITUZIONALE

Servizi pubblici locali: normativa sempre più tormentata

La Corte Costituzionale con Sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 ha dichiarato che i servizi a rilevanza economica sono attratti nella materia della concorrenza che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, spetta in via esclusiva allo Stato (ex art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione. Tuttavia, non è consentito allo Stato stabilire, in maniera estremamente dettagliata e con «tecnica autoapplicativa», i vari criteri in base ai quali la gara viene aggiudicata. Quindi, per i servizi locali che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione ed ai destinatari, appaiono privi di rilevanza economica ci sarà spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale. Alla luce di queste considerazioni, secondo la Consulta «l'intervento del Legislatore statale in merito alla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica non può essere certo riferito ad esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come una illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale».

La Corte, pertanto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- **dell'art. 14, comma 1, lett. e), e comma 2, del Dl. n. 269/03;**
- **dell'art. 113, comma 7, limitatamente al secondo ed al terzo periodo, del Dlgs. n. 267/00, così come modificato dall'art. 35, comma 1, della Legge n. 448/01 (Legge Finanziaria 2002);**
- **dell'art. 113-bis, del Dlgs. n. 267/00, così come modificato dal comma 15, dell'art. 35, della citata Legge n. 448/01.**

ancitel LOMBARDIA

CON I COMUNI PER L'INNOVAZIONE

COMMERCIO
SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE
POLIZIA AMMINISTRATIVA

- Seminari specialistici
- Corsi di formazione personalizzati in base alle esigenze dell'ente
- Consulenza sulla gestione delle pratiche ed eventuale affiancamento per la risoluzione di problematiche complesse
- Studio ed elaborazione di Piani di attuazione ed indirizzo in materia di Somministrazione di alimenti e bevande, Regolamenti di Polizia Amministrativa e Commercio, Piani di Localizzazione e vendita della Stampa e dei periodici
- Studio e predisposizione della modulistica specifica e personalizzata, impostata per la necessaria integrazione con lo Sportello Unico per le attività produttive

Ancitel Lombardia Via Meucci, 1 - 20093 Cologno Monzese (MI) Tel. 02.26707271 Fax 02.2536204
Per maggiori informazioni: dott.ssa Sofia Groppelli - e-mail: groppelli@ancitel.lombardia.it

strategie amministrative

Stop alle gare del gas?

Perplessità sulla circolare del MAP n. 2355 del 10/11/2004, interpretativa della Legge Marzano

di **Sergio Cesare Cereda**

1. Può certamente dirsi che per i Comuni che devono affidare il servizio di distribuzione del gas, non vi è mai pace. All'approssimarsi della prima scadenza del periodo transitorio previsto dal D.L.gs n. 164/2000, c.d. D. Letta, è stata varata la L. n. 239/2004, c.d. L. Marzano, che è intervenuta sulla materia creando non pochi dubbi. Il 10/11/2004 è stata emanata una circolare, che nelle intenzioni del Ministero delle Attività Produttive, avrebbe dovuto risolvere i dubbi recati dalla Legge, ma come si vedrà nelle righe che seguono non pare idonea a tale fine.

Vale allora la pena di richiamare come nell'articolo pubblicato sul n. 6 di questa rivista sono state trattate le novità in materia di distribuzione di gas introdotte dalla c.d. Legge Marzano.

Considerando le novità sul periodo transitorio, già regolato dal D.Lgs n. 164/2000 c.d. Decreto Letta, ci si era chiesti quale fosse la sorte della scadenza anticipata al 31/12/2005 delle concessioni non affidate mediante gara, a fronte del richiamo alla data del 31/12/2007 prevista dall'art. 1, comma 69 della L. Marzano.

Si è quindi argomentato, seppur riconoscendo la poca chiarezza del dettato del legislatore, che il termine di scadenza al 31/12/2005 non è stato modificato e che il richiamo al 31/12/2007 riguarda la fissazione del termine massimo del periodo transitorio previsto dalla nuova legge.

A fronte di tale interpretazione vi sono due possibilità per i Comuni.

Se non intendono concedere la proroga, vi sarà la scadenza delle concessioni il 31/12/2005.

Per contro, se intendono prorogare il servizio, sussistendo le condizioni previste dall'art. 15, comma 7 del D.Letta, la scadenza avverrà il 31/12/2007, salva la possibilità di concedere un ulteriore anno laddove vi siano motivazioni di pubblico interesse.

Come già detto è di recente intervenuto il Ministero delle Attività Produttive, con la circolare n. 2355 del 10/11/2004, che sembra invece dilatare i termini di scadenza del periodo transitorio ben oltre il 31/12/2007.

È necessario, quindi, considerare gli effetti giuridici e il contenuto della circolare stessa in questa contorta vicenda, che si sta rivelando sede di contrapposti interessi, dei Comuni e dei distributori.

2. Prima di analizzare l'interpretazione recata dalla circolare, è necessario chiedersi quali sono i suoi effetti. Si tratta di una circolare ministeriale **interpretativa** indirizzata agli enti locali, ciò vuol dire che non ha natura vincolante né per questi ultimi, né per i giudici che dovessero risolvere la problematica, ma al più di ausilio nell'interpretazione.

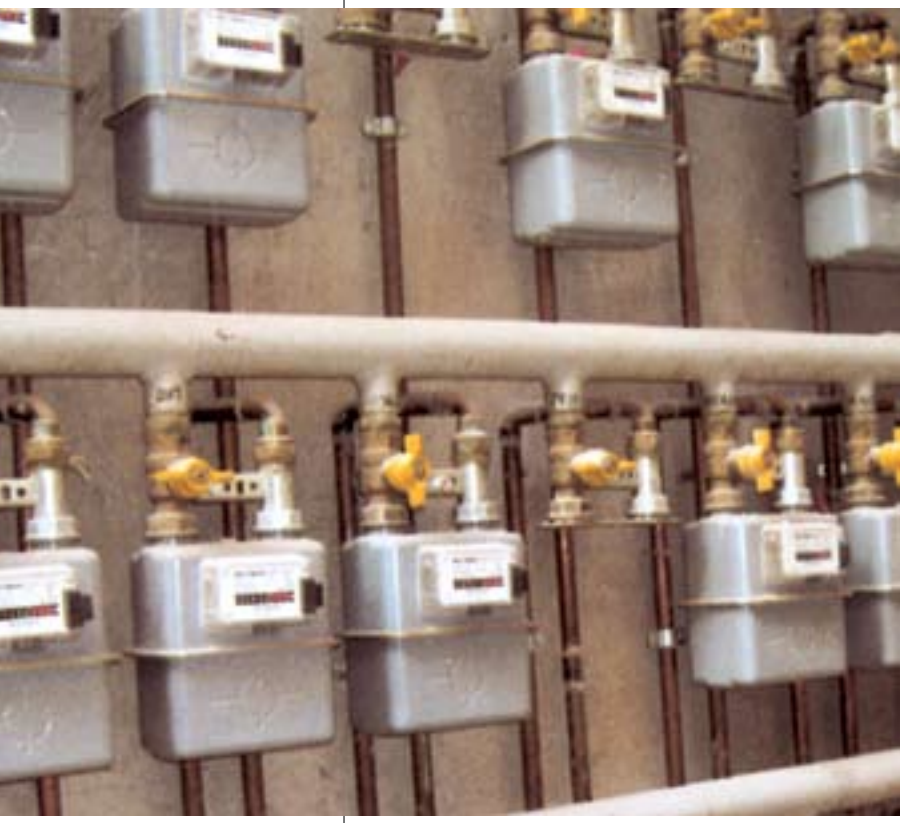
La prima conclusione cui si giunge è, quindi, che la circolare n. 2355/2004 del MAP non pone un'interpretazione vincolante per gli enti locali, che rimangono liberi di decidere se adeguarsi o meno alla stessa, dopo averne valutato con attenzione la fondatezza.

3. In ordine alla portata della L. Marzano sulla regolazione del periodo transitorio, la circolare prende posizione su diversi aspetti.

3.1 In primo luogo ritiene che il termine del 31/12/2007 abbia sostituito quello del 31/12/2005 e che dunque debbano ad esso sommarsi le eventuali proroghe.

La circolare non dà, tuttavia, alcuna spiegazione sistematica a fondamento di tale assunto, omettendo in particolare di spiegare come verrebbe superato il dato formale che vede nel 31/12/2007 non già il termine iniziale al quale sommare le proroghe, bensì il termine finale del periodo transitorio (sul punto, l'utilizzo nell'art 1 comma 69 Legge Marzano della locuzione ***«entro il»***, non sembra poter lasciare dubbi).

Invero, la citata circolare, a sostegno della scelta interpretativa effettuata, si limita ad osservare che



«l'innovazione normativa appare volta a concedere un maggior lasso di tempo agli enti locali per effettuare le gare...».

Questa argomentazione risulta essere, per il vero, un mero giudizio di opportunità connesso all'operatività concreta dell'interpretazione proposta, che non può certo rappresentare un valido criterio ermeneutico, oltre ad essere del tutto opinabile, posto che attualmente i Comuni risultano perfettamente in termini con la predisposizione delle gare che, ricordiamo, dovrebbero intervenire entro il gennaio 2005.

3.2 La circolare in esame, al punto 3, ritiene inoltre che, per quanto non cumulabili (anche se poi la stessa ritiene in alcuni casi ancora possibile tale cumulabilità), siano rimaste in vigore le tre ipotesi di proroga previste dal comma 7 del Decreto Letta, potendo quindi il periodo transitorio giungere sino al 2010 (partendo dal 31/12/2007, eventualmente esteso a discrezione del Comune al 31/12/2008, a cui aggiungere al massimo altri due anni di proroga).

Questa statuizione rende evidenti i dubbi sulla correttezza dell'interpretazione recata dalla circolare per due ordini di motivi.

Anzitutto, sotto il profilo ermeneutico appare in contrasto con la previsione dello stesso art 1, comma 69 Legge Marzano, a norma del quale *«il periodo transitorio...termina entro il 31/12/2007»*.

Ed invero, se la Legge Marzano, come visto in precedenza, risulta per certi aspetti ambigua, giustificando l'insorgere di dubbi interpretativi, essa appare invece del tutto chiara ed inopinabile nel fissare il termine ultimo del periodo transitorio al 31/12/2007.

Non si comprende quindi come, dovendo terminare a quella data, tale periodo possa proseguire oltre il termine previsto *ex lege*.

Il secondo motivo è dettato dai fatti, tutti ricordano la levata di scudi dei distributori che sostenevano che la L. Marzano arrecava un enorme danno abbreviando il periodo transitorio.

Dall'interpretazione recata dalla circolare, tutto sembrerebbe volgere a vantaggio dei distributori, e ciò renderebbe incomprensibile la reazione degli stessi all'epoca dell'entrata in vigore della L. Marzano.

3.3 Terzo aspetto di difficile comprensione è recato dal punto 5 della circolare, secondo cui il divieto di cumulabilità opererebbe *ex nunc*, facendo salvo il «diritto» di cumulo delle proroghe per i soggetti che, all'entrata in vigore della Legge Marzano, già avevano maturato le necessarie condizioni.

Tale assunto appare un po' forzato, per le seguenti ragioni.

Anzitutto il periodo transitorio verrebbe, in tal modo, a cessare addirittura in data 31/12/2013 (partendo dal 31/12/2007, eventualmente esteso al 31/12/2008, più 5 anni di proroga) conducendo all'assurdo risultato:

- di allungare, anziché abbreviare i termini del periodo transitorio, in palese contrasto con lo scopo che la Legge Marzano si era prefissata;
- di permettere paradossalmente che affidamenti non attribuiti a mezzo gara vadano a terminare in data successiva a quelli attribuiti mediante gara (che, lo ricordiamo, secondo le disposizioni del Decreto Letta, terminano al più tardi in data 31/12/2012).

Peraltro, sarebbe qui ancor più lampante la violazione dell'art 1, comma 69 Legge Marzano secondo cui *«il periodo transitorio...termina entro il 31/12/2007»*.

4. Alla luce di quanto considerato i Comuni sembrano avere due possibilità.

- La prima è quella di accettare l'interpretazione fornita dalla circolare, che i distributori certamente sosterranno.
- La seconda è quella di non condividere questa interpretazione e ritenere comunque il 31/12/2005 come la prima scadenza delle concessioni non affidate mediante gara. In tal caso i Comuni dovranno prendere atto della scadenza anticipata *ex lege* e predisporre la gara per l'affidamento del servizio, consapevoli dell'idea che ci sarà un contrasto con i distributori.

I Comuni che ricevono dai distributori un canone di concessione adeguato, potranno anche affrontare con «signorile» distacco la questione, mentre per tutti quei Comuni che non ricevono un canone la problematica considerata assume una certa importanza.

Infine si deve osservare che sul contenuto delle leggi si può a lungo discutere e saranno poi i giudici a stabilire la migliore interpretazione, tuttavia se si adottasse una tecnica legislativa più chiara anche le scelte per la pubblica amministrazione sarebbero più semplici.

Nuovi rapporti finanziari tra Regione e Autonomie locali

In attesa che vengano proposte nuove soluzioni per dare attuazione al federalismo fiscale, nella sua partizione di rapporto Stato-Regioni, restano aperti alcuni quesiti che riguardano il rapporto finanziario tra Regioni ed Enti locali. Per esempio: dovrebbero questi rapporti finanziari essere basati su trasferimenti di risorse (come avviene oggi), oppure su trasferimenti di basi imponibili (compartecipazione a tributi regionali o tributi propri)? E su che basi empiriche questi trasferimenti dovrebbero essere calcolati? In assenza di un impegno forte da parte dello Stato centrale, le Regioni possono autonomamente decidere di costruire rapporti finanziari autonomi con gli Enti locali residenti nel proprio territorio? E se sì, quali caratteristiche dovrebbero assumere questi rapporti rispetto a quelli attuali? Cosa suggerisce la teoria economica e cosa l'esperienza concreta? In Italia, a partire dai primi anni novanta, è prevalsa la tendenza di sostituire i trasferimenti erariali agli enti territoriali di governo (Regioni, Province, Comuni) con tributi propri, o spazi di manovra, tramite addizionali e sovrimposte, ai tributi erariali. La ragione va ricercata, oltre che nel mutato clima intellettuale e politico, nei risultati assai deludenti che un sistema di finanziamento largamente basato sui trasferimenti erariali, aveva determinato negli anni ottanta sui comportamenti finanziari degli enti territoriali. Comunque, trasferire risorse attraverso compartecipazioni o tributi propri non è in assoluto «meglio» che farlo attraverso i trasferimenti; lo è se permette di evitare problemi e se costituisce un sistema stabile di relazioni tra Enti locali, che consenta un più ampio esercizio di autonomia a livello locale senza entrare in conflitto con gli obiettivi più generali dell'equità e dell'efficienza.

Quanto alle prospettive, per quanto riguarda i rapporti Regione-Province, le riflessioni fatte portano a concludere che, nella scelta tra l'attribuzione alle Province di poteri tributari propri e la compartecipazione a tributi regionali, sia preferibile scegliere questa seconda strada, quella della compartecipazione.

I due tributi candidati più ovvi sono l'Irap e il bollo auto. Le sperimentazioni sugli esercizi effettivi indicano che tra i due tributi si dovrebbe preferire la compartecipazione alla tassa automobilistica. Le ragioni sono diverse: la distribuzione del gettito del bollo auto è più uniforme della distribuzione del gettito Irap; col bollo auto si sfrutterebbero i vantaggi derivanti da una gestione amministrativa in comune tra Province e Regione. Infatti, le Province gestiscono già in modo autonomo l'Imposta provinciale di trascrizione, quindi la cooperazione nella gestione del bollo auto sarebbe facilitata e vantaggiosa.

Al contrario, l'Irap presenta alcuni problemi: la base imponibile è distribuita in modo molto differenziato; la gestione di questa imposta tra diversi livelli di governo potrebbe creare conflitti di attribuzione (come peraltro è accaduto tra Stato e Regioni); infine non è chiaro se in prospettiva questo tributo verrà soppresso.

Venendo invece ai rapporti Regione-Comuni, la vera scommessa si gioca utilizzando la proposta di devoluzione di poteri tributari come forma di incentivo alla cooperazione intercomunale, ovvero all'«associazionismo». Ciò al fine di rispondere al principio costituzionale dell'«adeguatezza» come presupposto per l'acquisizione di funzioni operative, in primis di quelle amministrative.

La proposta potrebbe essere così formulata nei suoi termini generali:

- trasformazione degli attuali contributi correnti (non solo quelli per funzioni delegate, bensì tutti) in compartecipazione per quote dell'«addizionale» Irpef riscossa dalla Regione nei territori comunali rientranti nelle Unioni (e, anche, ove politicamente fattibile, nelle Comunità montane);
- eventualmente cessione aggiuntiva della potestà tributaria sull'addizionale gas metano (Arisgam) per finalità (di tipo sovraccomunale) particolari e concordate con la Regione.

Una simile proposta ricalca politiche da tempo perseguite nella vicina Francia, afflitta anche più di noi dal problema dell'«inadeguatezza» comunale. La sperimentazione di nuovi criteri dovrebbe peraltro avvenire con queste condizioni.

1. I criteri per la attribuzione delle risorse tributarie devono essere chiari, trasparenti e suscettibili di critica razionale. Vanno cioè definite le ragioni per l'intervento, i modi con cui queste ragioni vengono catturate nelle formule di riparto, e deve essere raggiunto il consenso unanime su di essi.
2. I criteri devono essere basati sui migliori dati disponibili e devono essere continuamente rivedibili se nuovi e migliori informazioni dovessero rilevarsi disponibili.
3. Deve esistere un organismo tecnico-politico paritetico a cui è affidata la decisione finale in merito a eventuali modifiche di formule o criteri.

L'ufficio diventa creativo

Dal sito «Buoniesempi» idee on-line

Il sito www.buoniesempi.it, la banca dati elettronica che raccoglie le esperienze più innovative realizzate dalle pubbliche amministrazioni italiane, è nato da un'iniziativa del Dipartimento della Funzione pubblica e del Formez sviluppata nell'ambito del programma Cantieri del Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie.

La banca dati contiene 1.477 esperienze d'innovazione segnalate direttamente dalle P.A. che hanno inserito dettagli, obiettivi e risultati del progetto.

Le idee spaziano tra vari ambiti di competenza e varie zone d'Italia: si va dai rapporti di lavoro al piano regolatore, dalla biblioteca comunale alle prenotazioni sanitarie. I servizi vengono riletti e semplificati con l'utilizzo delle nuove tecnologie. Oppure arricchiti di nuovi strumenti e nuove figure professionali.

Uno dei progetti di recente inserimento nel database è «Pronotel», realizzato dalla Provincia autonoma di Bolzano. Consiste nella notificazione dei rapporti di lavoro del personale operante presso l'amministrazione attraverso un file contenente una serie di tracciati-record, inviato via mail e firmato digitalmente. Già oltre 100 datori di lavoro sono stati autorizzati a utilizzare l'applicativo e più di 200 notifiche sono state comunicate via web. Il Comune di Matera ha creato un portale servizi dedicato alla gestione globale del settore urbanistico. In particolare, è stato attivato un sistema informativo territoriale per realizzare la raccolta, l'organizzazione, la gestione e la pubblicazione d'informazioni relative al territorio. Il Comune di Fidenza, invece, ha puntato sulla cultura. Con l'iniziativa «Crescere dalla base» ha voluto far avvicinare i cittadini alla biblioteca cittadina, redigendo un piano d'azione in quattro tappe, una per ogni età. Si parte dai neonati che riceveranno subito una tessera personale per la biblioteca, si arriva agli adolescenti che beneficeranno della «carta giovani», per finire con gli adulti che verranno coinvolti anche attraverso i figli. La Asl di Teramo ha elaborato un progetto dal suggestivo nome «Giuseppe e Lina: prenotazioni sanitarie via Internet». L'iniziativa ha l'obiettivo di velocizzare le prenotazioni delle prestazioni sanitarie in tutte le strutture. Un sito collegato a Buoniesempi è quello dedicato alle innovazioni e alle progettualità delle Regioni comprese nell'obiettivo 1 dell'Unione europea. La banca dati riservata a Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia contiene 362 esperienze innovative con 6 progetti nuovi. Tra le esperienze in evidenza, il «Progetto di sperimentazione del telelavoro nella comunicazione pubblica istituzionale» portato avanti dall'Ersat (Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura) della Sardegna. L'attività sperimentale ha riguardato l'elaborazione di articoli e comunicati stampa, da casa, da parte di una lavoratrice preposta, registrando ottimi risultati in termini di costi e di efficienza. La Regione Campania si è cimentata nella costituzione di una società mista per la gestione di Beni e attività culturali: 10a Scabec Srl, che ha visto la luce quasi un anno fa, ma non sono ancora stati trovati partner privati.

www.risorsecomuni.it

2005

Fieraforum

Risorse Comuni

PROGETTI E SOLUZIONI PER L'ANNO 2005
NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE

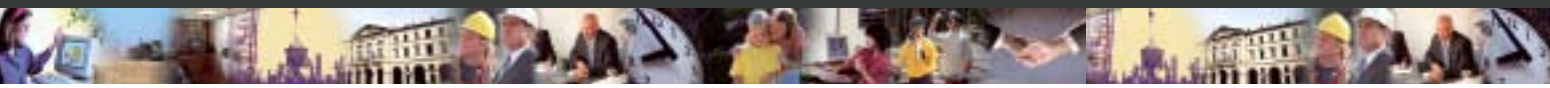
8-9-10 febbraio 2005

Fiera Milano Congressi Center
Pad. 17 - Porta Gattamelata 2

SPONSOR

MEDIA PARTNER

IN COLLABORAZIONE CON



Risorse Comuni INFORMA

Il Presidente dell'ANCI Lombardia Aurelio Ferrari presenta la 3a edizione dell'iniziativa

> *"Una manifestazione capace di soddisfare l'esigenza di conoscenza e diffusione dei processi di innovazione negli enti locali"*

Il nuovo corso di Anci Lombardia non può che partire dai successi che hanno caratterizzato le attività realizzate negli anni precedenti.

Uno di questi è rappresentato dall'ideazione, organizzazione e realizzazione del Fieraforum RisorseComuni: **una rassegna in grado di rispondere all'esigenza degli enti Locali di conoscere e confrontarsi con la complessa realtà dell'innovazione in campo amministrativo**.

I recenti cambiamenti normativi e le sempre maggiori richieste rivolte da diversi fronti alle amministrazioni comunali determinano infatti la necessità di disporre di professionalità e competenze nuove all'interno di esse, per garantire efficaci risposte alle richieste avanzate.
Per questo, la terza edizione di RisorseComuni qui presentata, si dimostra una valida occasione per **delineare il nuovo contesto operativo** entro cui si muovono gli enti Locali, capace di **fornire suggerimenti per progettare nuove strategie d'azione**.

Considerando l'alto profilo delle iniziative in programma nella tre giorni della manifestazione, rivolgo a tutti il mio **invito a partecipare**, affinché l'incontro con le soluzioni discusse nei seminari ed esposte nei padiglioni della fiera, possa rappresentare **una concreta occasione per un'azione di innovazione amministrativa.**

Patrocini

Senato della Repubblica

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero dell'Ambiente
Ministero delle Attività Produttive
Ministero delle Comunicazioni
Ministro della Funzione Pubblica
Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

Regione Abruzzo
Regione Emilia - Romagna
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Regione Liguria
Regione Lombardia
Regione Piemonte
Regione Puglia
Regione Autonoma Trentino - Alto Adige
Regione Umbria
Regione Autonoma Valle d'Aosta
Regione Veneto

Provincia di Brescia
Provincia di Cremona
Provincia di Lecco
Provincia di Milano
Provincia di Sondrio
Provincia di Varese

AICCRE della Lombardia

Siamo in attesa
di ulteriori adesioni

Risorse Comuni
INFORMA

RisorseComuni 2005

“Un evento promosso da Anci Lombardia ed organizzato da Ancitel Lombardia dedicato alla promozione dell’innovazione nella pubblica amministrazione locale”

Fieraforum **RisorseComuni** è un evento promosso da Anci Lombardia ed organizzato da Ancitel Lombardia dedicato alla promozione dell'innovazione nella pubblica amministrazione locale.

La manifestazione rappresenta una risposta alle esigenze di confronto del sistema della PA locale con le istanze istituzionali di livello locale, regionale e nazionale, del terzo settore e delle aziende, che complessivamente debbono offrire servizi alle comunità locali.

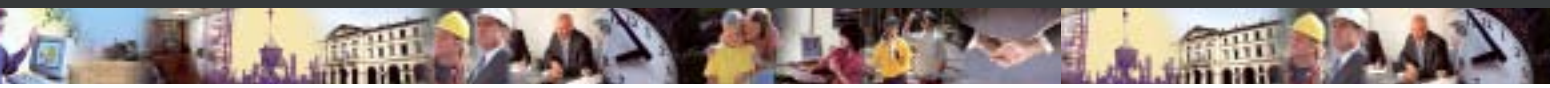
Il suo principale scopo è proporre soluzioni già operative o in via di sperimentazione in grado di orientare l'azione amministrativa locale nella realizzazione di risultati di qualità attraverso processi efficienti.

Durante la tre giorni dell'evento sono organizzate diverse iniziative, che permettono ai visitatori di conoscere e sperimentare l'innovazione dei processi gestionali.

I **Convegni ed i Seminari**, cui partecipano amministratori, esperti, ricercatori, e operatori del mondo della pubblica amministrazione e delle aziende, costituiscono importanti occasioni di formazione gratuita.

Gli stand allestiti da parte di istituzioni, aziende, enti ed associazioni, permettono di conoscere idee gestionali già sperimentate in grado di fornire un aiuto nella progettazione e realizzazione di nuovi programmi amministrativi.

La selezione degli argomenti presentati nell'area espositiva e nei seminari ha cercato di evitare lo svolgimento di confronti autoreferenziali fra enti locali. Inoltre, le occasioni di approfondimento e di scambio si sono indirizzate sia verso fronti di riflessione già consolidati per tutti i soggetti che operano nella pubblica amministrazione locale sia a proporre scenari interpretativi e metodologici inusuali, ma interessanti perché risultato di sperimentazioni riuscite o di ipotesi di lavoro convincenti.



Risorse Comuni

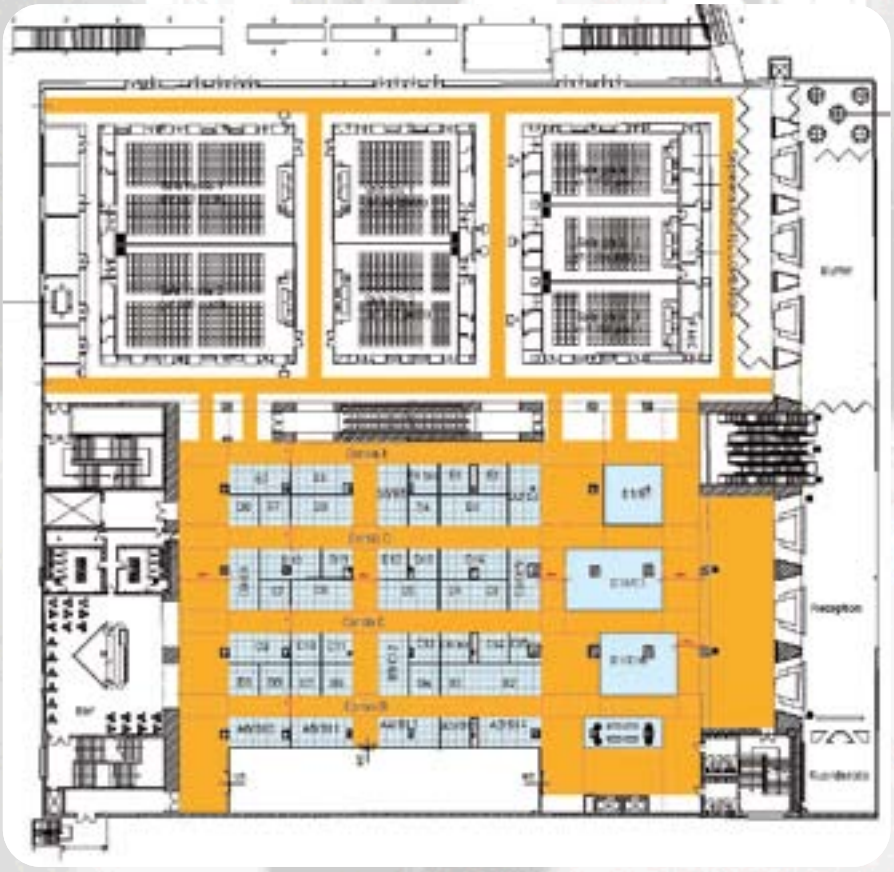
INFORMA

I Comuni, le Istituzioni e le Aziende espongono

RisorseComuni costituisce un'importante **occasione di incontro** con istituzioni, aziende, enti ed associazioni che presentano **soluzioni di ricerca e sperimentazione** di azioni innovative per la gestione delle attività degli enti pubblici.

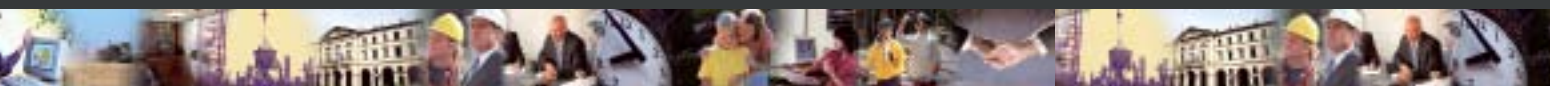
Il Fieraforum rappresenta quindi un **qualificato punto di studio e di osservazione** delle condizioni utili a sviluppare e garantire il successo a politiche amministrative di qualità.

Seminari operativi, stand e workshop sono i momenti che permettono di avvicinarsi al mondo dell'innovazione, per conoscerla e sperimentarla.



AREA CONGRESSUALE

AREA ESPOSITIVA



Risorse Comuni EVENTI

Programma degli eventi 2005

Martedì 8 febbraio

ore 10.00 - 13.00
Costituzione, sussidiarietà e sistemi di cooperazione tra comuni

ore 10.00 - 17.30
Il revisore a servizio della pubblica amministrazione: problemi e novità dell'attività professionale negli enti e nelle *multiutility* (a cura di ANREV)

ore 10.00 - 13.00
Integrare i piani formativi con l'e-*learning*: strumenti e metodologie

ore 10.00 - 13.00
Buone prassi ed esempi di eccellenza per la realizzazione di un welfare comunitario locale (a cura dell'Agenzia Cittadinanza del Vimercatese)

ore 10.00 - 13.00
Seduta dell'Osservatorio Regionale per l'educazione degli adulti (a cura di IRRE Lombardia)

ore 10.00 - 13.00
Il servizio civile negli enti locali: incontro con i volontari di Anci Lombardia

ore 14.30 - 17.30
Funzioni e ruolo dei consigli comunali nello sviluppo della democrazia locale

ore 14.30 - 17.30
Il ruolo del presidente della provincia e del sindaco come autorità di protezione civile - LR16/2004 (a cura della Scuola Superiore di Protezione Civile)

ore 14.30 - 17.30
Sistemi di governo e contenuti della cooperazione internazionale decentrata: logiche, metodi ed esperienze

ore 14.30 - 17.30
Costruire e migliorare la banca dati catastale dei comuni

ore 14.30 - 17.30
Metodologie e casi di *project financing* negli enti locali

ore 14.30 - 17.30
Il ruolo dei comuni e della regione nella difesa dei consumatori

ore 14.30 - 17.30
Il codice della *privacy* nell'ente locale: prime applicazioni, esperienze e spunti di riflessione (a cura di Tecnologia e Territorio)

Mercoledì 9 febbraio

ore 10.00 - 17.30
Presentazione delle indagini sulla percezione del ruolo del Segretario comunale e del Direttore Generale nei Comuni della Lombardia - Presentazione del piano formativo 2005 (a cura dell'Agenzia dei Segretari Lombardia e della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale)

ore 10.00 - 13.00
Soluzioni per la gestione efficace dei flussi documentali nell'ente locale

ore 10.00 - 13.00
Dalla raccolta differenziata al riutilizzo delle materie selezionate e alla produzione di energia: il contributo dei comuni per la difesa dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile.

Al termine: premiazione dei comuni "ricicloni" della Lombardia per l'anno 2004

ore 10.00 - 13.00
La gestione integrata delle risorse (a cura di Oracle)

ore 10.00 - 17.30
Laboratorio sottosuolo: sistemi informativi delle reti tecnologiche e piani urbani dei servizi

ore 10.00 - 13.00
Qualità e reti di coordinamento negli Informagiovani

ore 10.00 - 13.00
Il bilancio sociale degli enti locali (a cura di Studio Spoldi - Studio Badalotti)

ore 14.30 - 17.30
Finanziaria 2005 istruzioni per l'uso: personale e patto di stabilità

ore 14.30 - 17.30
La pubblica amministrazione compra "verde": metodi ed esperienze di *green public procurement* negli enti locali

ore 14.30 - 17.30
Realizzazione del sistema di gestione del patrimonio immobiliare dell'ente: organizzazione dei dati informativi per la gestione tecnica e amministrativa del patrimonio immobiliare (a cura di Tecnologia e Territorio)

ore 14.30 - 16.30
P.A. senza carta: riprogettare i processi con J-Suite (a cura di ADS)

Risorse Comuni EVENTI

“Tre giornate di incontri, seminari e formazioni gratuita”

Giovedì 10 febbraio

ore 10.00 - 13.00
E-government: esperienze a misura di comune

ore 10.00 - 13.00
Un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini: lo sviluppo della comunicazione integrata

ore 10.00 - 13.00
Finanziaria 2005 istruzioni per l'uso: la gestione delle entrate locali

ore 10.00 - 13.00
Gli sportelli unici per le attività produttive come strumento di semplificazione e innovazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese: progetti e azioni

ore 10.00 - 13.00
Nuove norme per l'inserimento lavorativo di soggetti deboli: *partnership* tra enti locali ed imprese sociali (a cura di SIS - Sistema Imprese Sociali)

ore 10.00 - 13.00
Le norme e le risorse per i piccoli comuni: a che punto siamo?

ore 10.00 - 13.00
Il bilancio sociale degli enti locali (a cura di Studio Spoldi - Studio Badalotti)

ore 14.30 - 17.30
Le unioni dei comuni: confronti, bilanci e prospettive

ore 14.30 - 17.30
Innovazioni nella gestione della fiscalità locale: metodi operativi ed esperienze

ore 14.30 - 16.30
Un nuovo modello organizzativo e servizi avanzati per gli enti pubblici: il Sistema Como *on-line* (a cura di Oracle)

ore 14.30 - 17.30
Autonomia e integrazione delle identità locali per lo sviluppo di reti amministrative territoriali

ore 14.30 - 17.30
Prospettive per la certificazione di qualità ambientale negli enti locali dopo la pubblicazione delle nuove norme ISO 14001 (in collaborazione con UNI)

ore 14.30 - 17.30
Monza e Brianza: nascita e sviluppo di una Provincia Nuova

ore 16.00 - 18.00
Il gemellaggio per l'Europa dei cittadini: progetti e finanziamenti
(a cura di AICCRE Lombardia)

Il programma aggiornato su www.risorsecomuni.it

Risorse Comuni ONLINE

www.risorsecomuni.it

“In linea con anticipazioni e aggiornamenti”

Il sito della manifestazione **www.risorsecomuni.it** contiene tutte le informazioni aggiornate sul Fieraforum **RisorseComuni** 2005.

All'interno dello spazio web sono disponibili i programmi degli eventi, le informazioni sugli espositori e gli aggiornamenti sulle iniziative in programma.

Attraverso il sito sarà inoltre possibile iscriversi on-line agli eventi, alla newsletter e, nei giorni successivi alla manifestazione, scaricare gli atti dei seminari.

PER INFORMAZIONI:

Ancitel Lombardia srl - Via Meucci, 1 - 20093 Cologno Monzese (MI)
Tel. 02.26707271 - Fax 02.2536204
E-mail: info@risorsecomuni.it
Web: www.ancitel.lombardia.it

Federalismo: l'esempio spagnolo

Nell'attuale dibattito sul federalismo italiano e i suoi costi di attuazione può essere richiamato il caso spagnolo per l'impegno con il quale in un quarto di secolo in Spagna sono state sperimentate soluzioni istituzionali e finanziarie trovando un equilibrio tra istanze territoriali diverse.
Le premesse del federalismo spagnolo sono contenute nella Costituzione del 1978, che pone fine a un modello di Stato caratterizzato dalla centralizzazione dei poteri e delle competenze e dà inizio a un processo di decentralizzazione che porta alla creazione delle Comunità Autonome (C.A.).
La Costituzione, invece di imporre una forma concreta di Stato, ne ha fissata la cornice generale stabilendo, nell'art. 2, che «la Costituzione si fonda sulla unità indissolubile della nazione spagnola» e al tempo stesso «riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste».
L'art. 143, più specificamente dedicato alle C.A., ha sancito il carattere «volontaristico» del diritto all'autonomia.
La Costituzione non ha determinato un modello unico di C.A. ma, considerando l'accesso all'autonomia come un diritto da esercitare da parte dei diversi territori, si è limitato a definire il suo processo di creazione nei rispettivi Statuti di Autonomia.
Le materie oggetto di competenza delle C.A. sono contenute nell'art. 148 della Costituzione: organizzazione delle istituzioni regionali; alterazioni dei confini municipali nel proprio territorio; urbanistica e progetti di edilizia abitativa, lavori pubblici di interesse della C.A. nel proprio territorio; ferrovie e strade nei limiti del territorio della C.A.; agricoltura e allevamento; infrastrutture; opere idrauliche; conservazione del patrimonio storico, lingua e cultura propri; turismo, sanità e assistenza sociale. Inoltre il citato articolo ha stabilito che «trascorsi cinque anni, attraverso la riforma degli Statuti, le C.A. potranno ampliare successivamente le proprie competenze dentro la cornice stabilita nell'articolo 149» secondo procedure di confronto tra Stato e C.A.
Il processo previsto dalla Costituzione spagnola per esercitare il diritto all'autonomia si è espresso in due diversi procedimenti: quello ordinario («via lenta», art. 143) e quello straordinario («via rapida», art. 151), che assume dal primo momento tutte le competenze, tranne quelle riservate allo Stato.
La differenza fondamentale è data dalle competenze per istruzione e sanità. Anche per queste materie si è trattato comunque di competenza concorrente, dal momento che spettava all'Amministrazione centrale la definizione delle prestazioni, le condizioni di accesso e le caratteristiche standard che esse dovevano possedere, lasciando alle C.A. la gestione del servizio.
Paesi Baschi, Catalogna, Galizia, Navarra, Andalusia, Valencia e Canarie hanno acceduto al tetto massimo di competenze attraverso la «via rapida». Il resto delle C.A., cioè Asturie, Aragona, Cantabria, La Rioja, Baleari, Castiglia-Leòn, Castiglia-La Mancha, Murcia, Estremadura e Madrid, ha seguito la «via lenta».
Le implicazioni finanziarie sono state affrontate con regimi differenziati e, per quelle con regime comune, con il principio che il modello di finanziamento deriva da un negoziato e da un patto politico tra questi enti territoriali e lo Stato.
Il patto è il prodotto di due fasi. La prima si svolge in seno al Consiglio di Politica fiscale e finanziaria mentre la seconda fase si realizza nelle Commissioni miste paritarie Stato-C.A.
La fase immediatamente successiva al trasferimento delle competenze alle C.A. (anni ottanta) si è caratterizzata con il ricorso al metodo del «costo effettivo», corrispondente alla spesa storica del costo di gestione antecedente il trasferimento, e con forme di compensazione per ridurre situazioni di svantaggio.
Con la riforma del 2001 il quadro dei rapporti finanziari Stato-C.A. spagnole ha subito un nuovo riequilibrio: le decisioni fondamentali sono recepite e fatte proprie da leggi ordinarie e organiche; è stato eliminato il sistema di finanziamento separato dell'Assistenza sanitaria nell'ambito della Sicurezza sociale; il nuovo modello ha una durata indefinita e non più quinquennale; è aumentata l'autonomia fiscale delle C.A. con possibilità tributarie e compartecipazioni.
Dal modello spagnolo resta questa impressione: il federalismo spagnolo è stato possibile nella fase iniziale per il carattere volontaristico degli accordi (l'assunzione di competenze e i contenuti di un accordo si sono applicati solo alle C.A. che lo hanno accettato) accompagnati anche da negoziazioni bilaterali.
È quindi necessario avviare un processo e disporre di soggetti che vogliono percorrerlo.
Quanto alle risorse sono necessarie sperimentazioni e fasi di assestamento. La riforma del 2001 ha portato a una maggiore uniformità nelle relazioni che legano le diverse C.A. all'Amministrazione centrale e introdotto nuove dinamiche per la finanza regionale insieme a nuove responsabilità delle C.A. nelle materie sanitarie.

Approvata dal Consiglio regionale la legge per i minori

di **Francesco Bova**

Più compiti ai Comuni ma con meno risorse

Il Consiglio regionale ha approvato il 24 novembre il progetto di legge nr. 330, di iniziativa della Giunta regionale *«Politiche regionali per i minori»*, relatrice la consigliera Margherita Peroni. Il testo era stato presentato nel maggio del 2003 e Strategie Amministrative sul numero di settembre/03 aveva già fatto alcune osservazioni, individuando tra le criticità del primo testo presentato il ruolo residuale degli Enti locali e proponendo alcune modifiche di merito.
C'è stato un lungo e faticoso iter istituzionale per la definitiva approvazione della legge che, in un anno di lavoro, ha visto la Terza Commissione Sanità e Assistenza impegnata ad audire un elevato numero di significativi attori sociali, tra cui l'Osservatorio Giuridico Legislativo della Regione Ecclesiastica, Arciragazzi, Caritas, Compagnia delle Opere, Confcooperative, UNEBA, Fondazione Cariplo, Forum delle associazioni familiari, Federsolidarietà, ANFAA, Sacra Famiglia.
Sono stati sentiti anche gli assessori dei Comuni capoluogo di provincia e le associazioni regionali delle Autonomie locali lombarde.
Legautonomie e Anci Lombardia hanno presentato alcuni emendamenti e, in fase di audizione, hanno avanzato proposte finalizzate a riconoscere agli Enti locali, in una materia così complessa e delicata, la titolarità della programmazione e della potestà regolamentare delle forme di gestione a livello territoriale e in ambito distrettuale delle politiche minorili.
La Terza Commissione, prendendo atto delle osservazioni, ha successivamente licenziato un testo che, rispetto all'originario progetto di legge, recepiva alcune importanti modifiche.
Durante la discussione in Aula sono stati inoltre presentati dalle forze politiche di minoranza molti emendamenti e ordini del giorno, alcuni dei quali sono stati, se non nella forma, almeno nella sostanza recepiti.
L'obiettivo più importante del legislatore regionale è stato quello di ricomprendere e coordinare tutte le politiche rivolte ai minori, sino ad oggi frammentate nei vari settori, in un unico testo organico. Una cosiddetta *legge cornice*, con la quale sono stati declinati principi e obiettivi generali; ruoli, compiti e responsabilità delle istituzioni - Regione, Province e Comuni -; la descrizione delle reti di offerta sociale, sociosanitaria e sanitaria; il ruolo dell'associazionismo familiare e delle agenzie del terzo settore; i compiti degli organismi di coordinamento e degli osservatori e alcune delle tipologie dei servizi, degli strumenti e delle prestazioni erogate dai servizi pubblici e privati.
La nuova legge regionale si contraddistingue per il riconoscimento e per la valorizzazione del ruolo centrale della famiglia quale destinatario e anche quale risorsa fondamentale del sistema di welfare lombardo. Infatti, l'intera architettura della legge è caratterizzata da una matrice valoriale che si richiama al principio di sussidiarietà orizzontale e al principio della libertà di scelta del cittadino. L'orientamento politico e gli indirizzi della Giunta regionale sono stati quelli, in analogia alle precedenti leggi regionali nr. 23 del 6 dicembre 1999 (*Politiche regionali per la famiglia*), nr. 22 del 23 novembre 2001 (*Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie tramite gli oratori*) e al vigente Piano Socio Sanitario Regionale 2002-2004, di rimarcare il ruolo strategico dell'associazionismo familiare - il cosiddetto *Quarto Settore* - e di quello del *Terzo Settore* (cooperazione e volontariato) quali produttori di cura, anche attraverso forme di auto organizzazione e di mutualità. Senza dimenticare i soggetti e le agenzie ispirate da legittimi, ma in qualche modo pure opportunistici, interessi e da logiche di mercato. Non solo si intravede sotto traccia, ma in maniera esplicita il legislatore regionale orienta i gestori tradizionali (Comuni, Province, ASL) verso una esternalizzazione delle reti dei servizi e all'utilizzo dei titoli sociali (buoni e voucher). Infatti, Il modello di

Gian Carlo Abelli
Assessore alla Famiglia e Solidarietà Sociale

Con questa legge si riconosce il ruolo centrale della famiglia nell'educazione, promuovendo nel contempo il diritto di scegliere liberamente gli erogatori dei servizi necessari a garantire la salute e il benessere dei figli. È la famiglia il perno sul quale ruota questa legge che si pone nella prospettiva indicata dalla legge regionale (la n. 23) sulla famiglia, alla quale dà continuità e futuro, rendendo stabili alcuni interventi, fino ad oggi di carattere sperimentale, quali i nidi famiglia o i nidi aziendali.
Per il 2005 sono stati stanziati 500.000 euro in aggiunta ai fondi già previsti per la famiglia.

protezione sociale lombardo rischia di essere sempre più caratterizzato, con l'introduzione e la gestione acritica dei titoli sociali anche sul versante delle politiche minorili, da un modello *soldi oppure cura* (cash or care) piuttosto che da *soldi e anche cura* (cash and care). Ciò potrebbe significare che il cash è alternativo e non complementare al *care*, ovvero che i titoli sociali nel tempo sostituiranno l'intera rete formale dei servizi pubblici storici e che i servizi sociali professionali offriranno solo aiuti di natura economica alle famiglie. Ciò è avvenuto nel recente passato con i trasferimenti economici ai Comuni per realizzare i Piani Sociali di Zona, con l'obbligo però di spendere il 70% delle risorse in titoli sociali.

La nuova legge, pur elencando una pluralità di obiettivi, di interventi e di servizi li declina solo per titoli e ciò presuppone che le politiche minorili siano successivamente ridefinite e poi adottate per singoli atti amministrativi dalla Giunta regionale o con decreti dirigenziali, impoverendo di fatto il Consiglio regionale dei propri poteri di indirizzo. Manca infatti, come avevamo già scritto su Strategie Amministrative, un reale e concreto piano di alto profilo politico-programmatico che poteva essere ricondotto ad uno specifico Progetto Obiettivo Minori. La legge non ha l'ambizione di definire la qualità e il profilo delle politiche regionali per i minori, è invece più uno strumento dal profilo amministrativo finalizzato a regolamentare la rete delle unità d'offerta. Obiettivo importantissimo e urgente ma che rischia, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, qualche conflittualità con i Comuni che hanno il potere di esercitare le funzioni amministrative e la potestà regolamentare del sistema integrato di interventi e servizi sociali, cui afferiscono i servizi rivolti ai minori.

Il Legislatore regionale, comunque, è stato sensibile - e attento anche a recepire le osservazioni degli Enti locali - nel richiamare in alcuni articoli della legge sia ***«l'attuazione concreta dei livelli essenziali dei servizi sociali nel rispetto della normativa nazionale vigente»***, sia *«l'integrazione delle prestazioni sociali e socio sanitarie di competenza rispettivamente dei Comuni e delle ASL». Il primo è un riferimento sia costituzionale (in particolare l'art. 117 comma m* della Costituzione che riconosce nei livelli essenziali delle prestazioni i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), sia legislativo con la legge quadro 328/2000 di riforma dell'assistenza che introduce i cosiddetti LIVEAS - livelli essenziali di assistenza sociale.

Il secondo riferimento, invece, è quello dei cosiddetti LEA socio sanitari e della ripartizione delle responsabilità e dei costi tra Comuni e servizio sanitario (*Integrazione socio sanitaria - DPCM 14 febbraio 2001 e Definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza - DPCM. 29 novembre 2001*), che nei fatti dovrebbe assicurare una specifica tipologia di prestazioni che è quella socio-sanitaria.

Fiorenza Bassoli

Vice Presidente Consiglio regionale

Ritengo positivo che siano stati accolti alcuni principi per noi rilevanti quali l'assegnazione di un ruolo rilevante ai Comuni e alle Province e il riconoscimento dell'importanza della conciliazione dei tempi tra lavoro e cura della famiglia.
I Ds in aula si sono astenuti per rimarcare un giudizio aperto ma critico perché non è stato risolto il problema principale di questa legge, che è la mancanza di risorse. Per il 2005 verranno impegnati solo 500 mila euro: largamente insufficienti. In dicembre, quando si discuterà il bilancio, cercheremo di far approvare stanziamenti adeguati. Siamo inoltre critici perché non è stato accolto un nostro emendamento volto a garantire risorse per i piccoli comuni che si trovano a dover fronteggiare l'affido di minori da parte del tribunale.

Peccato che la Regione Lombardia non abbia ancora, visto che ne ha il potere, legiferato in materia, garantendo così i diritti soggettivi esigibili dei cittadini ed evitando, da provincia a provincia, da distretto a distretto, interpretazioni a volte riduttive del diritto costituzionale alla salute e all'assistenza.

Questo è uno dei temi strategici di un sistema di welfare, rispetto anche alle politiche minorili (basta pensare ai casi di abuso, maltrattamento e violenza

PARI OPPORTUNITÀ

Una legge per coordinare gli orari con i tempi di lavoro e di vita sociale

Conciliare gli orari dei servizi, degli uffici e dei negozi con i tempi di lavoro, di vita sociale e familiare e di tempo libero è l'obiettivo della legge sui «tempi della città», recentemente approvata dal Consiglio regionale. Una legge che vuole porre le premesse per migliorare la qualità della vita, in particolare per le donne, per le quali la rigidità degli orari è una delle principali cause di abbandono o di non ingresso nel mercato del lavoro, nonché di difficoltà ad allevare i figli. È, quindi, una legge che vuole rimuovere alcuni ostacoli che impediscono la piena parità tra uomo e donna nella vita sociale, culturale ed economica.

Spetterà ai Comuni con più di 30.000 abitanti predisporre un «Piano territoriale degli orari» tale da coordinare i tempi e gli orari dei servizi pubblici, dei servizi commerciali, dei trasporti, delle attività socio-sanitarie, delle attività di istruzione, sportive, turistiche e di spettacolo. I Comuni con meno di 30.000 abitanti potranno anch'essi formulare il Piano degli orari, ma in forma associata. In particolare, i Comuni dovranno rispettare alcuni principi, quali:

Coordinare gli orari dei servizi sul territorio col sistema degli orari negli enti e nelle imprese;

Favorire la costituzione delle «banche del tempo»;

Favorire la mobilità anche attraverso l'utilizzo di forme alternative all'uso dell'auto privata;

Favorire l'accessibilità ai servizi della pubblica amministrazione anche attraverso l'introduzione di nuove tecnologie dell'informazione.

Perché possano realizzare i «Piani», la Giunta regionale assegnerà ai Comuni un contributo, per il 2005, di 1.396.158 euro.

che necessitano di prestazioni non solo sociali e non solo sanitarie), per cui l'esperienza maturata con la sperimentazione dei Piani sociali di zona ha fatto emergere come altamente problematica la relazione e le competenze tra il comparto sociale e il comparto sanitario. Ciò a maggior ragione quando è in atto una radicale trasformazione proprio delle competenze delle ASL e alcune prestazioni rivolte ai minori sono oramai di competenza delle Aziende Ospedaliere.

Rispetto invece ai compiti degli Enti locali la legge regionale, su specifico invito delle Autonomie locali, ha introdotto, seppur parzialmente, alcuni degli emendamenti che hanno definito in maniera più ampia ruoli, compiti e responsabilità dei Comuni e delle Province. L'articolato non è del tutto esaustivo, nonostante la citazione del dettato costituzionale (artt. 117 e 118) e del richiamo al principio di sussidiarietà. Avremmo desiderato, come Autonomie locali, una declinazione più corretta dello stesso principio di sussidiarietà - *quello verticale* - e dell'esercizio delle funzioni amministrative e della potestà regolamentare, tra cui quella di individuare gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e ai rapporti dei cittadini.

Un'altra osservazione, pur riconoscendo lo sforzo del legislatore regionale, è quella relativa all'istituzione di un Fondo integrativo a favore dei piccoli Comuni che si trovano in difficoltà per sostenere spese straordinarie riferite a interventi sociali, non previsti e non differibili nel tempo; interventi sociali obbligatori; gravi situazioni di emergenza sociale, nonché per concludere contenziosi amministrativi in materia di domicilio di soccorso. È il caso, sempre più massiccio, dei costi riferiti ai minori affidati ai Comuni con decreto dell'autorità giudiziaria: i costi dell'affido e del ricovero in comunità.

Anci Lombardia e Legautonomie si erano espressi favorevolmente nei confronti del progetto di legge, presentato dalla vicepresidente Fiorenza Bassoli, ***«Fondo integrativo a sostegno dei Comuni della Lombardia per rispondere a situazioni straordinarie in materia d'interventi sociali obbligatori e indifferibili»*** che prevedeva un Fondo con risorse regionali a disposizione dei Comuni in emergenza con popolazione fino a 20.000 abitanti.

Il legislatore regionale, invece, ha istituito un Fondo limitato ai Comuni con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, prelevando le risorse (il 5%) dai fondi destinati ai Piani sociali di zona.

Una legge quadro comunque importante, anche se approvata a fine legislatura. Sul filo di lana potrebbe essere anche approvata dal Consiglio la legge di riforma degli asili nido, in quanto la Terza Commissione ha licenziato un testo che ha unificato ben 6 progetti di legge.

Per concludere, è ora importante verificare sul campo, dopo la promulgazione della legge, la corretta declinazione degli obiettivi in atti amministrativi esecutivi e nell'allocazione delle risorse economiche.

La qualità migliora a fasi alterne

Dall'annuale ricerca realizzata da Legambiente, con la collaborazione scientifica dell'Istituto di Ricerche «Ambiente Italia» ci sembra utile riprendere, in sintesi, tre ambiti di particolare interesse: la qualità ambientale urbana, l'uso delle risorse idriche, la raccolta differenziata dei rifiuti. Si tratta di aspetti cruciali per la vivibilità urbana, che identificano in larga misura - assieme ai problemi del traffico - le condizioni per dar corpo ad uno «sviluppo sostenibile». La qualità ambientale delle città - valutata sulla base di un insieme di parametri (monitoraggio e qualità dell'aria, rifiuti e raccolta differenziata, il trasporto pubblico e la mobilità veicolare) - conferma un dato che si è ripetuto anche nelle precedenti edizioni della ricerca: sono le città medie a mostrare la miglior capacità di mettere in campo una serie di interventi coordinati per consentire ai loro cittadini di vivere al meglio nel contesto urbano (è significativo che, nei primi 15 capoluoghi di provincia che presentano le migliori performances, sei siano città lombarde (nell'ordine, Lecco, Mantova, Pavia, Cremona, Varese, Bergamo). Così come si conferma la situazione critica delle aree metropolitane: Roma è al cinquantacinquesimo posto e, nell'ordine, Firenze, Torino, Milano, Napoli e Palermo sono oltre il settantesimo posto.

Per quanto riguarda la situazione dell'acqua potabile, in oltre tre quarti delle città, il consumo delle utenze civili (domestiche, di servizio e pubbliche) va dai 140 ai 350 litri per abitante. In sei però si supera quota 400: tra queste Venezia e Milano, due Comuni, però, con consistenti flussi quotidiani dall'esterno e sui quali pesa molto l'acqua fornita alle utenze di servizio (nella comparazione, tuttavia, - si sottolinea nel Rapporto - va tenuto presente che i dati sono forniti in base alle classi di fatturazione, molto variabili secondo i gestori del servizio, con qualche rischio di sovrastima poiché non si distingue la quota relativa alle utenze di tipo artigianale o industriale da quelle di servizio).

Rimane grave il problema della distribuzione: l'indicatore sulle perdite di rete (calcolando che l'acqua immessa in rete e non consumata per usi civili vada perduta) dice che quasi la metà delle 89 città che hanno fornito le informazioni chieste per l'indagine perde circa un terzo dell'acqua immessa in acquedotto.

Per le sostanze indesiderabili nelle acque destinate al consumo umano (fissando un valore limite di 50 microgrammi per litro) vi è stato un miglioramento rispetto al 2003: i Comuni con una concentrazione sotto al valore «guida» di 5 microgrammi/litro (previsto dal Dpr 236/88) sono passati da 45 a 39.

La depurazione: finalmente anche a Milano è entrato in funzione il primo depuratore, che copre meno di un terzo degli abitanti del capoluogo lombardo, ma almeno rimedia a una delle più pesanti anomalie del nostro Paese, rappresentata da una grande metropoli priva di sistemi di depurazione. Anche il quadro nazionale appare in miglioramento. Il numero di abitanti allacciati alle reti di depurazione nel 2003 rimane inferiore al 50% in 12 città, mentre sono 72 quelle in cui la quota di popolazione servita è pari almeno all'80%; addirittura una ventina di Comuni sono completamente depurati.

Sul fronte rifiuti non mancano i segnali incoraggianti. Nonostante sia in aumento la produzione complessiva di rifiuti, sono molte le città in controtendenza (il 53% non registra aumenti) e, soprattutto, aumenta l'incidenza della raccolta differenziata, che nel 2003 ha interessato il 18,3% del totale dei rifiuti urbani, con un aumento del 2,5% rispetto all'anno precedente.

Il miglioramento delle prestazioni, però, avviene a due velocità. In vetta alla classifica delle città più attive nella raccolta differenziata ci sono infatti solo capoluoghi del Nord e il più «virtuoso» capoluogo del Sud, Benevento, occupa solo la 61esima posizione con una percentuale di raccolta differenziata (14,6%) inferiore alla media nazionale e, soprattutto, agli obiettivi fissati dalla legge, che del resto poche amministrazioni riescono a raggiungere.

Il limite minimo del 25% di raccolta differenziata fissato per il 2001 era stato rispettato dal 20% delle città, mentre solo 11 centri (il 10,7% del totale) sono riusciti a centrare l'obiettivo del 35% fissato per il 2003.

Prendendo in esame i singoli parametri primeggiano Trento (trasporto pubblico e aria); Mantova (rete idrica e zone a traffico limitato); Ferrara (piste ciclabili, nonché amministrazione impegnata negli acquisti verdi); Pavia (acqua); Cremona (mezzi pubblici poco inquinanti); Livorno (risparmio idrico). Ma quello che qui ci interessa sottolineare non è tanto la posizione nelle graduatorie occupate dai diversi capoluoghi di provincia, quanto piuttosto la capacità di tutti i Comuni di utilizzare i dati che emergono dalla ricerca per migliorare i loro interventi verso la vivibilità urbana. Partendo dalla considerazione, rilevata nella ricerca, che anche i livelli più elevati sono - in confronto alle medie europee - relativamente mediocri.

Ma è proprio così difficile tendere a non avere alcuna casa abusiva come ad Aosta; ad ottenere una raccolta differenziata sopra il 50%, come Verbania; a ricavare 30 mq. di isola pedonale per abitante, come Siena; a un uso del trasporto pubblico pari a quello di Trieste o a una mobilità in bicicletta come a Ferrara?

Gli esempi non mancano. E se ce l'hanno fatta loro, ce la possono fare tutti: occorre che le Amministrazioni si pongano traguardi ambiziosi, mettendo in campo tutte le loro capacità per ottenere sempre migliori risultati.

I risultati e gli obiettivi del Polo catastale di Montichiari

Ho accolto con vivo piacere l'invito rivoltomi dal Sindaco di Montichiari, oggi impossibilitato ad essere presente per concomitanti impegni istituzionali, a rappresentare a questo Convegno l'esperienza del Polo catastale di Montichiari. Non mi dilungherò nel ricordare le difficoltà che abbiamo incontrato in questi anni, ben note e condivise da chi è presente oggi, né mi soffermerò sulle problematiche più generali (peraltro già sviluppate precedentemente); cercherò invece di delineare il senso del nostro impegno annotando i risultati più significativi raggiunti ed i progetti per il futuro. Il Polo catastale di Montichiari comprende i Comuni di Montichiari, Calcinato, Carpenedolo e Castenedolo: oltre 50.000 abitanti su un territorio di 17.000 Ha rappresentato in 233 fogli di mappa (cartografia Gauss-Boaga a perimetro chiuso, levata fine anni '50). Giova anche ricordare che quest'anno vi è stato il rinnovo amministrativo: tre amministrazioni su quattro hanno un Sindaco nuovo, in due Comuni vi è una diversa maggioranza. Ebbene tutte le Amministrazioni (con rappresentanti dell'intero arco parlamentare) hanno confermato la volontà di dar seguito al progetto «Catasto» delineando, fra l'altro, anche le linee guida su cui impegnare il Gruppo di lavoro nei prossimi anni.

Attivato lo Sportello evoluto

Il 24 maggio 2004, in applicazione di un Protocollo d'intesa sottoscritto con l'Agenzia nel 2002 e rinnovato nel 2003, è stato attivato lo «sportello evoluto» di Montichiari dove, con le stesse procedure presenti nella sede provinciale dell'Agenzia, **è possibile svolgere tutte le operazioni di consultazione e di aggiornamento catastale:** questi primi mesi di attività hanno permesso di affinare l'ordinaria operatività fornendo agli utenti un servizio che ha incontrato il favore e l'apprezzamento di tutti; inoltre lavorare gomito a gomito con gli altri uffici comunali ha permesso di sviluppare un'intesa altamente proficua su cui tornerò più avanti.

Peculiarità della nostra esperienza

L'impegno dei Comuni che aderiscono al Polo catastale di Montichiari risale al 1999 ed in questi anni si è sviluppato privilegiando sempre e solo interlocutori istituzionali: **Agenzia del Territorio, Politecnico di Milano, Collegio Geometri della Provincia di Brescia**, nessun progetto è stato realizzato al di fuori delle intese e delle Istituzioni. I Consigli comunali hanno deliberato all'unanimità l'assunzione delle funzioni catastali; i rapporti fra i Comuni sono regolati da Convenzione stipulata ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 267/2000; la Commissione di controllo e di indirizzo è composta dai Sindaci dei Comuni aderenti, il Presidente è il Sindaco del Comune di Montichiari quale Ente Coordinatore.

Risultati finora conseguiti

I - Completo recupero dell'arretrato cartaceo di Catasto fabbricati (oggetti e soggetti) non ancora inserito nelle banche dati catastali; completo recupero soggetti ed oggetti di Catasto terreni.

II - Informatizzazione delle mappe di Catasto terreni con mosaicatura di tutti i fogli di mappa (foglio con foglio, Comune con Comune); collaudate positivamente dall'Agenzia le mappe sono «le mappe dello Stato»: le sole per tutti e per tutto.

III - Formazione delle reti tecniche comunali plano-altimetriche con valenza catastale utilizzando la metodologia G.P.S. (un vertice al kmq); collaudate positivamente dall'Agenzia sono inserite nella TAF dei punti fiduciali; le stesse reti sono poi state utilizzate per l'appoggio a terra della cartografia comunale realizzata mediante aerofotogrammetria (anni 2001-2003).

IV - Attivazione di una stazione di riferimento GPS fissa e delle procedure operative con cui posizionare ogni elemento cartografico sito nel territorio del Polo catastale nonché dei relativi programmi di calcolo nei diversi sistemi di riferimento e cartografici (progetto realizzato in collaborazione con il Prof. Pinto del Politecnico di Milano).

V - Unificazione delle mappe terreni e fabbricati mediante collegamento di ogni immobile urbano al corrispondente di Catasto terreni: a tal fine è stato predisposto apposito programma informatico che, nel rispetto delle linee guida dell'Agenzia, semplifica e velocizza di gran lunga le operazioni (creazione in automatico dei files di aggiornamento in ambiente Docfa, storicizzazione - anche grafica - delle tabelle di collegamento).

VI - Disciplinari tecnici condivisi con l'Agenzia per l'aggiornamento della viabilità pubblica e per la realizzazione della rete secondaria plano-altimetrica ai sensi del D.M. 2 gennaio 1998.

VII - **Apertura dello «sportello evoluto» di Montichiari operante con le procedure di «Territorio Web» e degli sportelli di consultazione (procedura SisTer) negli altri Comuni del polo catastale.**

Obiettivi futuri, di breve e medio periodo

I - Verifica della congruenza fra attuale classamento catastale degli immobili urbani e loro effettiva consistenza e destinazione d'uso con fini di perequazione e di contrasto

all'elusione/omessa denuncia.
II - Formazione della rete plano-altimetrica di dettaglio (un vertice mediamente ogni 50 Ha.) quale sistema **unitario** a cui georiferire tutte le trasformazioni/rappresentazioni del territorio; nel medio periodo ricomposizione cartografica catastale e storicizzazione degli attuali punti fiduciali.
III - Confronto fra cartografia tecnica comunale (volo 2001-2003) e mappa catastale; collegamento «logico» fra i due supporti e messa «a giorno» delle mappe catastali in base ai rilievi aerei 2001-2003 nel rispetto delle norme catastali, dei Protocolli d'intesa sottoscritti e degli specifici disciplinari tecnici condivisi.
IV - Messa **«a giorno»** della pubblica viabilità: condizione essenziale per implementare le cartografie tematiche comunali sulla mappa catastale e per gestire informaticamente le procedure amministrative comunali che fanno riferimento al tematismo «catasto» (in particolare C.D.U.) ed all'Anagrafe dei residenti (numerazione civica).
V - Informatizzazione degli atti d'impianto della vigente mappa (rilievi anni '50): fogli originali, libretti di campagna, abbozzi.
VI - Individuazione delle metodologie per l'aggiornamento continuo della cartografia tecnica comunale mediante la procedura catastale Pregeo8; conseguenti innovazioni regolamentari da adottarsi da parte delle Amministrazioni comunali.
VII - Completa integrazione del tematismo «Catasto» nelle procedure amministrative comunali al fine di realizzare un SIT comunale idoneo a rappresentare la realtà nei suoi aspetti geografici, economici, sociali e pubblicistici.
VIII - **Effettivo trasferimento delle funzioni catastali, così come previsto dalle leggi vigenti, e del pezzo di propria competenza, il «concio», di banche dati relativo agli immobili situati sul territorio dei Comuni aderenti al polo catastale nonché di tutti gli archivi cartacei di pertinenza**.

La gestione completa delle banche dati catastali

è stata messa per ultima proprio in ragione della sua non «negoziabilità» e perché riassume il senso del nostro tenace impegno, oltre che essere attuazione di una norma di legge. Avviandomi alla conclusione desidero sviluppare brevemente una considerazione di fondo che emerge dalla nostra esperienza e di cui noi Amministratori comunali abbiamo certezza (in primis il Sindaco di Montichiari che per oltre otto lustri ha svolto la libera professione di Geometra): il Catasto gestito in Comune diventa un dato «vivo» perché nasce, cresce, si aggiorna e si trasforma in previsione e/o in conseguenza di processi economici e di uso del territorio. Territorio di cui il Comune è geloso riferimento primario quale Istituzione a cui sono attribuite le funzioni amministrative e di controllo. Quando da noi qualcosa non quadra nei dati catastali si verifica nei documenti catastali ma anche all'Anagrafe, all'Ufficio tecnico, ai Tributi e poi, se necessario, «si disturba» il Professionista e il Cittadino, comunque si cerca di fare il possibile per risolvere il problema.

«Avere in ordine le proprie carte»

Non credo proprio che quanto sopra affermato potrà mai essere raggiunto negli Uffici provinciali dell'Agenzia anche adottando procedure telematiche o con computer più efficienti: questa semplice verità è sentita dalla nostra gente che ha grandemente apprezzato il nuovo Catasto in Comune e che desidera avere in ordine «le proprie carte». I Comuni gestiscono già, e bene, l'Anagrafe dei residenti e gli strumenti urbanistici: non ha ragion d'essere la supponenza di chi nega ai Comuni la capacità di gestire il proprio catasto. Certo vi è un evidente problema di economicità e di organizzazione, ma non può certo essere che sia più difficile mettere in mappa un fabbricato che costruirlo. Da qui la necessità di una leale collaborazione con l'Agenzia del Territorio ed un convinto coinvolgimento degli Enti territoriali sovraccomunali con compiti di coordinamento e di supporto nel complesso iter di decentramento.
Per noi Amministratori inoltre poter disporre di uno strumento come il Catasto è essenziale per attuare davvero elementari principi di equità fiscale e di certezza delle basi imponibili mirando anche a dare trasparenza e semplicità alle altre procedure amministrative comunali.

Ici: aliquote basse ed incremento del gettito

Chiudo con un ultimo dato: a Montichiari le aliquote Ici sono fra le più basse della Provincia e nonostante ciò l'incremento del gettito è sempre stato significativamente positivo: questo non solo per lo sviluppo edilizio ma anche per l'evidente, tenace e convinto impegno dell'Amministrazione comunale nell'aggiornamento/verifica del dato catastale.

TRIBUTI E TERRITORIO

Una «Due giorni» sul Catasto

Il 1° dicembre è stata inaugurata a Monza la nuova sede del Polo Catastale, al quale fanno capo 7 Comuni; il 2 dicembre a Seregno 10 Sindaci hanno firmato la Convenzione che regola i rapporti nel Polo Catastale; il 4 dicembre a Besana Brianza è stato inaugurato il Polo Catastale che comprende 10 Comuni. Se a questi aggiungiamo i 20 Comuni, che, attorno a Vimercate, stanno definendo i loro rapporti in vista della costituzione del Polo Catastale, possiamo ben dire che tutti i Comuni della Brianza considerano l'esercizio della funzioni catastali una opportunità preziosa, soprattutto in questo momento di attacco all'autonomia dei Comuni. Una opportunità ed un impegno sottolineati, nel concomitante Convegno di Monza e Seregno, dall'Assessore di Crema, Costantinio Rancati e dal Sindaco di Seregno, Gigi Perego, che hanno introdotto le iniziative promosse dal Coordinamento lombardo Anci - Legautonomie - Uncem. Daremo conto del convegno nel prossimo numero di Strategie Amministrative, ma, intanto, ci sembra utile riportare l'intervento dell'Assessore di Montichiari, Zampredi, che ha ben rappresentato lo spirito e l'impegno dei 615 Comuni lombardi che si stanno muovendo sul problema del Catasto.

La Redazione

Enti locali e reti tlc

In certi casi la collaborazione tra l'amministrazione locale e un singolo operatore di tlc ha bloccato l'ingresso di altri protagonisti, senza far decollare i servizi sul territorio

In occasione della decima edizione del rapporto Anfov (Associazione per la convergenza nei servizi di comunicazione) la rivista LabItalia ha intervistato il neo presidente dell'associazione, Achille De Tommaso. Ne diamo una sintesi, con riferimento al ruolo degli Enti locali nella realizzazione di infrastrutture per reti di telecomunicazione (tlc).

Secondo De Tommaso il vero problema per l'Italia - come per quasi tutti gli altri Paesi - non sta nelle reti di lunga distanza, quanto in quelle di accesso. Infatti, quelle di lunga distanza sono molte, tra cui le private utilizzate dagli operatori (come Wind con Enel.Net, per esempio); le reti Man (Metropolitan area network) sono invece molto poche: il nostro Paese non conta nemmeno dieci città cablate.

Finora il ruolo delle Amministrazioni locali, nel quadro dello sviluppo della broadband, è stato - secondo De Tommaso - trainante e frenante al tempo stesso perché avendo la giurisdizione sul territorio, le Amministrazioni locali hanno coordinato i progetti e gli scavi privati sono coinvolti nei meccanismi di finanziamento. Ma il business non deve andare a scapito della creazione di servizi pubblici.

In certi casi la joint venture tra l'amministrazione locale e un singolo operatore di tlc ha bloccato l'ingresso di altri protagonisti, senza dare particolari profitti all'amministrazione e neppure facendo decollare i servizi sul territorio. E il risultato è che oggi siamo fermi a un certo numero di cattedrali nel deserto.

Occorre sviluppare un progetto-paese per le reti di tlc avanzate; significa che tutti Comuni, Province e Regioni devono costruire infrastrutture con soldi pubblici. E poi metterle a disposizione, a titolo oneroso naturalmente, di tutti gli operatori e alle stesse condizioni. Non devono più esserci singoli operatori di riferimento. Poi, con tutta la capacità di banda che la fibra porta, si apre alle società di tlc che ci mettono i servizi, ciascuna secondo le proprie caratteristiche. Pensiamo a Milano dove differenti operatori arrivano sulla stessa strada, e magari fino allo stesso edificio, ma ognuno con servizi diversi.

Per convincere le amministrazioni a operare in questo senso basta farle riflettere sul punto morto al quale siamo arrivati. Infatti gli accordi con un operatore hanno dimostrato che quell'azienda, da sola, non è in grado di ammortizzare i costi di gestione della rete e nemmeno di fornire tutto il pacchetto di servizi necessari alle aziende e ai privati cittadini. In più, la situazione sta cambiando: rispetto a qualche anno fa ora l'operatore va allettato a investire in determinate zone ancora da sviluppare sotto il profilo delle reti. Se non trova infrastruttura, o almeno un progetto finanziario, non si muove. Proprio per questo bisogna

INNOVAZIONE

Sono 132 i progetti presentati dagli Enti locali per la democracy

Quelli più numerosi riguardano la posta elettronica e la firma digitale; ma le tematiche spaziano dall'ambiente all'urbanistica, dai lavori pubblici agli interventi sociali.

I progetti presentati al Cnipa (Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione) rispondono al denominatore comune di favorire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali delle Amministrazioni locali.

«A fronte dei 10 milioni di euro messi a disposizione dal bando con un cofinanziamento massimo del 50% da parte degli enti proponenti, il valore complessivo dei progetti è di 73 milioni» ha precisato Lucio Stanca. Un segnale che, per il ministro per l'Innovazione, dimostra «quanto le amministrazioni locali vogliono investire in innovazione tecnologica».

Tra i progetti depositati 16 sono stati presentati da Regioni (ma sono state tutte coinvolte); 17 dalle Province (con la partecipazione di altre 43); 81 dai Comuni (altri 600 però i partecipanti), 15 dalle Comunità montane con il coinvolgimento di 80 in totale; e 3 da unioni di Comuni. Nel 75% dei casi è prevista una vasta partecipazione della società civile con risorse umane, finanziarie e lavorative.

L'impennata italiana negli accessi broadband su rete fissa (Adsl e fibra)

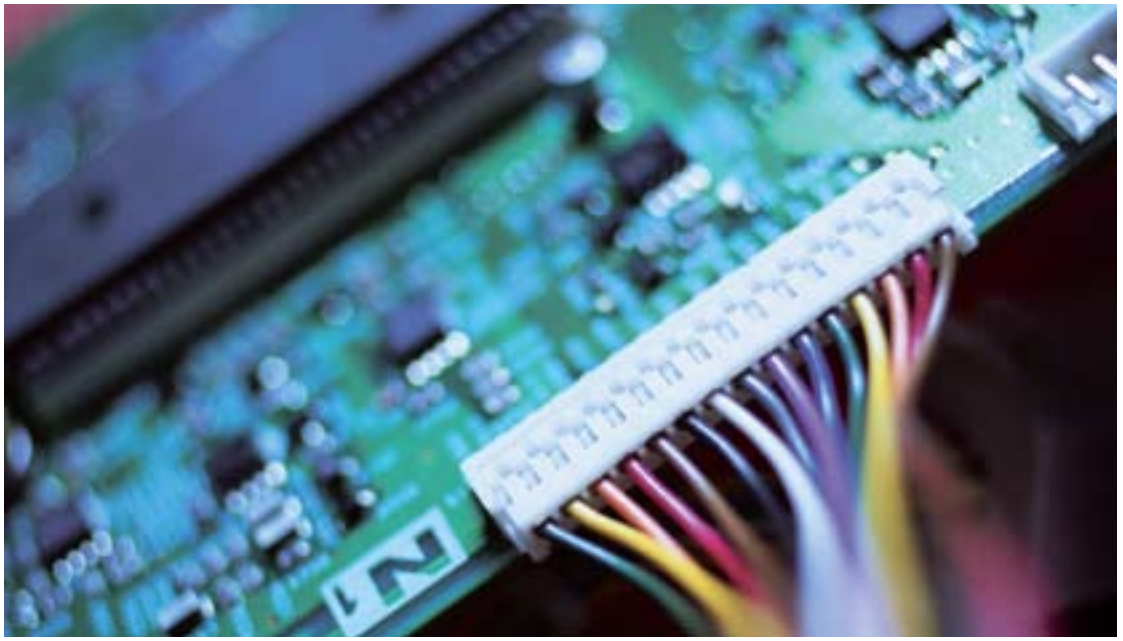
	Fine 2002	Settembre 2003	Fine 2003	Variazione % 2003/2002
Consumer	613.560	1.141.700	1.648.100	169%
Business	471.168	768.300	854.900	81%
Totale Italia	1.084.728	1.910.000	2.503.000	131%

Fonte, Anfov - Databank consulting 2004

Italia: diffusione dei collegamenti in larga banda nelle famiglie per età del capofamiglia

Età capofamiglia	Totale famiglie	Numero di famiglie con internet		Numero di famiglie con broadband	
18/24	295.000	135.000	45,8%	100.000	33,9%
25/44	8.743.000	3.843.000	44%	916.000	10,5%
45/64	7.695.000	2.847.000	37%	544.000	7,1%
65+	5.272.000	601.000	11,4%	88.000	1,7%
Titolo di studio del capofamiglia	**Totale famiglie**	**Numero di famiglie con internet**		**Numero di famiglie con broadband**	
Laurea	1.608.000	1.108.000	68,9%	319.000	19,8%
Diploma superiore	5.530.000	3.247.000	58,7%	809.000	14,6%
Diploma inferiore	7.237.000	2.165.000	29,9%	480.000	6,6%
Licenza elementare	7.630.000	906.000	11,9%	40.000	0,5%
Totale	22.005.000	7.426.000	33,7%	1.648.000	7,5%

portare al tavolo di Anfov anche tutte le amministrazioni locali e, se possibile, associarle. Non fosse altro che per discutere di standard, tecnologie, uniformità. Come per fare un esempio, del fatto che la fibra comincia forse a sentire il peso degli anni... e paga, in un certo senso, i costi legati alla posa. Perciò non è affatto escluso che alcune tecnologie wireless emergenti possano a breve sostituirla, o comunque diventare un ponte per la fibra stessa: parlo del wi-max, l'evoluzione del wifi che si affermerà come standard emergente.



Il federalismo «italian style»

di **Piero Giarda**
Professore di Scienze delle Finanze-Università Cattolica di Milano

Stralcio della relazione tenuta allo Spazio Guicciardini il 26 novembre 2004, in occasione della presentazione di un ciclo di corsi per Amministratori

La Costituzione del 2001 e ancora più le proposte in discussione sembrano indicare che il Paese dovrebbe assumere almeno uno dei caratteri di uno stato federale, quello per il quale si possono proporre modelli di spesa pubblica diversi nelle diverse regioni e si possono disporre livelli di prelievo diversi in relazione alle preferenze dei cittadini per il mix tra beni pubblici e beni privati.

La nuova Costituzione italiana, al pari di quelle di molti altri stati federali, certamente consente che, attraverso l'autonomia tributaria, si possano determinare livelli di attivazione dei servizi diversi da parte delle varie Regioni. Le Costituzioni di molti stati federali non si limitano però a tutelare questo tipo di differenziazione riconducibile alle differenze nelle preferenze dei cittadini. Esse tendono a tutelare anche, attraverso l'istituto della perequazione incompleta (o della equalizzazione parziale), una parte delle differenze nei livelli di spesa per abitante che sono riconducibili a differenze nei livelli di reddito pro-capite nelle diverse regioni. La questione è particolarmente rilevante perché la progressività del sistema tributario - cui era affidato il compito di ridurre le disuguaglianze nei redditi disponibili dei cittadini - è ormai uno strumento perduto nella globalizzazione e nella impossibilità pratica di assorbire i redditi di capitale nella base dell'imposta personale progressiva sul reddito. La equalizzazione delle risorse finanziarie dei governi decentrati è divenuto uno strumento alternativo all'intervento diretto sulla formazione del reddito disponibile delle famiglie. Questa è la ragione per cui, nella vulgata, federalismo fiscale e riduzione del carico tributario sono spesso considerati congiuntamente.

Diversamente dalla Legge fondamentale tedesca, la nuova Costituzione del 2001 non si esprime sulla questione di fondo: **quale sia l'entità delle differenziazioni ammissibili nei livelli di attivazione dei servizi e dell'intervento pubblico su base regionale**. Essa non precisa in quale misura la perequazione debba correggere i differenziali nei potenziali di spesa riconducibili alle diversità della capacità fiscale per abitante nelle diverse regioni.

Sarebbe sorprendente che una riforma costituzionale, originata per quanto riguarda gli articoli 117-119, da una lunga tradizione regionalista del centro-sinistra, abbia abbracciato una visione favorevole all'emergere di una offerta pubblica differenziata nelle diverse regioni, ove la differenziazione sia basata anche sui differenziali di reddito per abitante delle singole regioni.

In effetti non è così. Nel corso dei passati 56 anni si è gradualmente costruita una visione - non necessariamente la stessa a cui pensava l'Assemblea costituente del 1946 - sulla tutela dei diritti civili e sociali secondo la quale gli obiettivi di «giustizia» e di redistribuzione del reddito reale a favore delle classi meno abbienti sono da realizzarsi preferibilmente consentendo a tutti l'accesso universale e a titolo gratuito (o quasi gratuito) a prestazioni predefinite ed uguali per tutti i cittadini di alcuni grandi servizi pubblici, assistenza sanitaria, istruzione, assistenza in determinate condizioni di bisogno (disoccupazione, vecchiaia, ed altri ancora). La nuova Costituzione, ispirata al federalismo, non è venuta meno a questa visione: essa ha invero rafforzato i diritti-doveri del governo nazionale di operare in modo che sui beni e servizi il cui consumo è diretto a garantire i diritti civili e sociali, i livelli delle prestazioni siano definiti su valori coerenti con la tutela dei diritti stessi e siano messi a disposizione di tutti i cittadini dovunque essi risiedano sul territorio nazionale, in tutte le regioni. Questo è il contenuto della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 che non viene toccato nemmeno dalle proposte di riforma appena approvate alla Camera dei Deputati.

Si pongono quindi una varietà di questioni che dovranno essere risolte in futuro dal legislatore nazionale quando vorrà dare attuazione sia all'effettivo trasferimento delle competenze legislative alle regioni, sia alla definizione delle nuove regole di finanziamento delle spese corrispondenti alle materie assegnate alla competenza legislativa (esclusiva o concorrente) delle Regioni.

La prima è come si dovranno finanziare in modo efficiente le spese corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni. Se questi sono determinati dallo Stato è evidente che lo stato dovrà pagarli. È anche possibile che vorrà accertarsi che i soldi dati siano spesi per realizzare quei livelli delle prestazioni e non siano invece destinati a altri settori dell'attività regionale. La conseguenza naturale - del tutto coerente con la teoria del federalismo fiscale - è che ciò richiederebbe trasferimenti erariali vincolati nella loro destinazione:

ma l'art. 119 non prevede, tra le forme di finanziamento delle Regioni, trasferimenti a destinazione vincolata. È questo un caso dove l'incompletezza del testo costituzionale deve essere integrata da considerazioni prese da altre fonti, siano essi i riferimenti ad altri paesi o alle indicazioni della teoria economica. In ogni caso una questione di non facile soluzione.

Tutto questo mette in discussione anche il rilievo dell'autonomia tributaria delle Regioni e il ruolo dei tributi propri. Per sanità e istruzione si potrebbe anche non porre il problema di assegnare fonti di entrata propria alle Regioni. Non avrebbe molto senso trasferire potere tributario se poi (a) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ha un suo andamento nel tempo che potrebbe non coincidere con l'andamento del gettito dei tributi assegnati alle Regioni e, (b) il gettito dei tributi propri nelle singole regioni potrebbe essere definito, nella fase iniziale, in modo corretto solo per una Regione, presumibilmente la Regione più ricca, mentre per tutte le altre 14 dovrebbe essere integrato da trasferimenti statali.

La seconda questione riguarda il finanziamento delle spese che rientrano nelle competenze legislative su materie alle quali non si applica la lettera m) del secondo comma dell'art. 117, siano essere nel regime della competenza concorrente o della competenza esclusiva. Non si tratta forse di grandissimi importi. Per finanziare queste spese gli attuali tributi regionali, se liberati dall'obbligo di finanziare tutte le future attività regionali nelle materie non coperte dalla lettera m), sono più che sufficienti.

La terza questione riguarda il ruolo della perequazione. Il terzo comma dell'art. 119 impone tuttavia l'obbligo della perequazione della capacità fiscale a favore dei territori ove la stessa è minore. Quindi il fondo perequativo dovrà assegnare risorse solo a quelle Regioni che hanno capacità fiscale inferiore a qualche livello definito politicamente (per esempio inferiore alla media nazionale o alla media delle tre regioni più ricche). È forse opportuno distinguere tra materie che rientrano nella competenza concorrente di Stato e Regioni e quelle che rientrano nella competenza esclusiva delle Regioni. Per le prime, in particolare quelle non rientranti nella applicazione della lettera m), la perequazione dovrebbe essere molto forte, nel senso che il fondo perequativo dovrebbe correggere drasticamente (o addirittura eliminare) le conseguenze delle differenze nelle basi imponibili dei tributi regionali. Questo criterio si può ricondurre al fatto che gran parte delle materie assegnate al regime della competenza concorrente, riguardano interventi pubblici i cui effetti non ricadono solo sui cittadini residenti, ma hanno implicazioni anche per i cittadini di altre regioni. È questa la ragione per cui lo Stato si è riservato di limitare gli spazi dell'autonomia regionale. Da essa, la teoria del federalismo fiscale fa discendere proposizioni importanti sulle differenze ammissibili e anche sui caratteri dei trasferimenti statali che determinano il fondo perequativo.

Relativamente alle spese che discendono dal regime di competenza esclusiva delle Regioni, la perequazione potrebbe essere dichiaratamente incompleta. Dopotutto il regime di competenza esclusiva echeggia un principio di sovranità e, come è noto, tra soggetti sovrani non necessariamente devono applicarsi regole di solidarietà. La nostra Costituzione impone la perequazione, ma la considerazione della diversa natura delle spese che devono essere finanziate suggerisce che la perequazione può (o dovrebbe) avere intensità diversa in relazione alle diverse responsabilità e poteri dello Stato centrale sulle diverse materie.

In conclusione, si può dire che le proposizioni della nuova Costituzione (e delle proposte di riforma) tendono ad essere parziali ed incomplete perché nessuno dei due testi precisa, in modo esplicito, quei giudizi di valore che un sistema di federalismo fiscale richiede per essere concretamente costruito.

Chiudo, dopo l'analisi, con una nota di ottimismo. Un buon sistema di federalismo fiscale può essere costruito nonostante i silenzi e gli errori del testo della Costituzione del 2001. Si può fare, a tre condizioni:

- che la politica metta sul tappeto le questioni fondamentali proprie di un sistema di federalismo fiscale cercando di darvi una soluzione;
- che gli agenti interessati (Regioni e Stato) smettano di darsi battaglia di fronte alla Corte Costituzionale su tante piccole ed irrilevanti questioni pratiche che stanno portando la Corte, malgré lui, a restringere progressivamente gli spazi disponibili per costruire un buon sistema di federalismo fiscale;
- che il testo Costituzionale venga guardato e utilizzato nel suo complesso, con una interpretazione di buona fede, immaginando che i suoi estensori volessero indicare una soluzione e non proporre un ingestibile pasticcio espressivo.

FORMAZIONE PER I NUOVI ELETTI

Corsi per Amministratori

Dopo l'iniziativa del 3 settembre destinata ai nuovi Sindaci e facendo seguito alle iniziative tenute nelle province di Cremona, Pavia e Mantova, Legautonomie, con il patrocinio dell'Amministrazione provinciale di Milano, di Legacoop e di Confcooperative organizza una serie di corsi per Amministratori, con l'intento di fornire - soprattutto ai nuovi eletti - il quadro normativo di base indispensabile per il corretto esercizio del loro mandato.

I corsi sono stati articolati per aree territoriali (Brianza, Est Milano, Magentino, Nord-Ovest milanese, Sud Milano, Vimercatese) e si terranno rispettivamente a Seregno, Melzo, Mesero, Garbagnate, Vimercate e S. Giuliano/Rozzano.

Per promuovere la massima partecipazione i corsi si terranno in orario serale ed il costo per partecipante è stato fissato in 10 euro.

Per conoscere i programmi, le date e le modalità di iscrizione: www.lombardia.legautonomie.it oppure tel. 02 8692667.

Pareri e sentenze

a cura di
Lucio Mancini

Annullamento della DIA oltre il termine di legge: procedura

Dall'avvenuto deposito della DIA - Denuncia di Inizio di Attività - l'amministrazione ha 60 giorni per negare l'accoglimento della stessa; dopo tale termine la pubblica amministrazione ha la possibilità di attuare la procedura dell'**«autotutela», previo invio della rituale comunicazione di «avvio del procedimento»**
TAR Lazio -Roma- sezione seconda- sentenza 9.5.2004 n. 5524.

■ *RIFLESSIONE:*

La normativa equipara il silenzio dell'amministrazione entro i 60 giorni ad assenso per cui non si può procedere a sanzionare l'attività non conforme alla normativa, per cui occorre attuare la medesima procedura che sarebbe stata adottata per i casi di annullamento o revoca di un atto amministrativo; di qui la necessità del preventivo invio della comunicazione di avvio del procedimento.

Non è ammesso l'appalto di servizi «a costo zero»

In sede di appalto di più servizi una ditta ha formulato la proposta che prevedeva il **«costo zero»** per uno di essi: la commissione di gara ha giudicato non ammissibile l'offerta.
Pronunciandosi sul ricorso presentato da tale ditta il TAR Campania con sentenza n. 9023 del 26.05.2004, sezione I, lo ha respinto.
Il giudice amministrativo ha ritenuto che non siano ammissibili prestazioni gratuite in un contratto oneroso perché contrario all'interesse dell'amministrazione ai fini di una affidabile contrattazione e quindi di una affidabile certezza dell'adempimento.
Inoltre si verificherebbe una alterazione della concorrenza in contrasto con il principio di una effettiva e leale competizione tra le imprese.
Analogo caso era stato esaminato dal Consiglio di Stato (sezione VI, n. 4210 del 21.07.2003): una ditta concorrente aveva offerto il costo di €.1 per una parte del servizio in appalto.
Il bando di gara chiedeva la presentazione di offerte economiche per ciascuno dei due punti oggetto della gara; il giudice amministrativo ha ritenuto che l'offerta così presentata non consentiva una sua complessiva valutazione.

■ *RIFLESSIONE:*

Si ritiene opportuno che in sede di predisposizione del bando di gara di servizi si tenga conto delle suddette pronunce; è opportuno, quindi, specificare che non sono ammissibili offerte che per uno o più punti del capitolato sia previsto un «costo zero» o comunque insignificante.

Il registro protocollo del comune: è un atto pubblico

Da una sentenza della sezione penale della Corte di Cassazione (n. 13890 del 22.03.2004) si ricava palesemente che il **registro protocollo è un atto pubblico**.
La pronuncia è dipesa dal giudizio penale scaturito da una verificata alterazione di tale registro, per cui necessitava stabilire se lo stesso era un atto interno dell'amministrazione che assumeva o meno la natura di atto pubblico.
Per la Corte il protocollo deriva dalla diretta attività di un pubblico ufficiale che è responsabile del servizio ovvero che cade comunque sotto la sua immediata percezione, per cui è stato ritenuto che rientrano nell'ambito della tutela di cui all'art. 476 del Codice Penale non solo gli atti destinati a spiegare efficacia nei confronti di terzi ma anche quelli meramente interni, ovvero quelli formati da un pubblico ufficiale nell'ambito delle sue funzioni quindi a documentare i fatti inerenti all'attività svolta e alla regolarità delle operazioni amministrative a cui è addetto.

■ *RIFLESSIONE*

A dire il vero nell'ambito dell'attività degli uffici comunali si è sempre fatta particolare attenzione (o si doveva fare) per evitare **abrasioni** sul registro protocollo e non solo di esso ma anche di altri registri, pure interni, quali quello delle deliberazioni adottate dal consiglio e Giunta, delle determinazioni dei dirigenti o responsabili dei servizi, quello dei messi notificatori, ecc..
In caso di errori materiali o necessità di integrazioni si devono effettuare le correzioni mantenendo leggibili le parti errate ovvero dando rilievo alle integrazioni.
La natura di atto pubblico ha riflessi anche sulla consultazione del registro da parte dei Consiglieri comunali nell'ambito delle loro funzioni; infatti gli stessi spesso lamentano situazioni di rifiuto da parte di Sindaci! o funzionari del comune.
In merito si annota una sentenza del TAR Lombardia, sezione di Brescia, che si è pronunciata a favore del consigliere richiedente a fronte del diniego del sindaco; a dire il vero non si riesce a comprendere i comportamenti negativi dei sindaci a fronte delle richieste dei consiglieri dato che l'art. 43, comma 2, prevede che i consiglieri «hanno diritto di ottenere **dagli uffici**.....». Se il richiedente consigliere vuol fare valere i propri diritti chi deve chiamare in causa: il Sindaco o il responsabile dell'Ufficio?! Per carità non andiamo in cause ma non si deve nemmeno svilire il ruolo dei consiglieri e per essi dello stesso consiglio comunale che rappresenta comunque l'organo di controllo sull'attività dell'amministrazione.