

Enti locali. Per applicare gli obblighi di finanza pubblica va approvato entro ottobre il regolamento previsto dal 2008

Aziende speciali, vincoli a metà

Patto e stretta sul personale dal 2013, ma non nei servizi sociali ed educativi

Gianni Trovati
MILANO

Nella versione licenziata dal Senato, oltre alle novità sugli ambiti territoriali, che potranno avere confini più ristretti di quelli della Provincia, il decreto sulle liberalizzazioni imbarca nuovi limiti agli affidamenti ulteriori per le aziende che gestiscono il gas, e nel trasporto regionale allunga la vita degli affidamenti e contratti di servizio che seguono le regole europee, e che potranno arrivare alla scadenza naturale dei primi sei anni di attività. La riscrittura dell'articolo 4, poi, fissa la "rivoluzione" per le aziende speciali e le istituzioni degli enti locali, che dall'entrata in vigore della legge di conversione, dovranno fare i conti con i limiti al turn over, il congelamento dei contratti e delle retribuzioni e i tetti a consuntivo e partecipazioni, e che dal 1° gennaio 2013 vengono sottoposte al Patto di stabilità.

La norma, che estende a queste realtà il pacchetto di vincoli previsto per le società affidatarie dirette di servizi pubblici, nasconde però un rebus applicativo: una possibile maxi-deroga ai vincoli sulla spesa di personale degli enti locali. Il

primo è legato all'estensione del Patto a realtà con bilanci e struttura diversa da Comuni e Province, per i quali il Patto è nato, e la seconda è legata al fatto che la stretta su aziende speciali e istituzioni non si applica quando queste sono impegnate in servizi socio-assistenziali, educativi o culturali e nelle farmacie.

Sul primo versante, con l'estensione del Patto ad aziende speciali e istituzioni trova

RISORSE UMANE

L'esclusione di alcuni settori dalle nuove regole apre canali alternativi per aggirare i limiti alle assunzioni

una nuova data il regolamento attuativo chiamato ad applicare i vincoli di finanza pubblica alle realtà collegate agli enti locali. La partita, in realtà, è di difficilissima soluzione, come mostra la tormentata storia della riforma dei servizi pubblici. Un decreto per applicare il patto alle partecipate con affidamenti in house è previsto fin dall'articolo 23-bis del Dl n. 2008, ma il

provvedimento attuativo della riforma (Dpr 168/2010) non sciolse i nodi e rimandò a un altro decreto il problema. La prima versione del «Cresci-Italia» ha fatto risorgere la previsione del decreto attuativo, la cui scadenza originaria è ovviamente scaduta da tempo, e nel comma 5-bis inserito all'articolo 114 del Tuel si fissa ora il termine del 30 ottobre (è naturale che il provvedimento per il Patto delle aziende speciali colga l'occasione di fissare le regole per le in house, sempre che si riesca a superare le difficoltà applicative).

Sul personale, gli effetti diretti della norma sono pesanti, perché impongono tra l'altro ai dipendenti di aziende speciali e istituzioni il congelamento della retribuzione e dei rinnovi contrattuali. Altrettanto importanti, però, possono rivelarsi gli effetti indiretti, perché con le deroghe a servizi socio-assistenziali ed educativi si aprono ampi canali alternativi alle assunzioni, sia a tempo indeterminato sia a termine, super-vincolate quando si trovano dentro ai confini del Comune o della Provincia.

gianni.trovati@ilssole24ore.com
© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le regole

01 | PATTO DI STABILITÀ
Dal 1° gennaio del 2013 saranno assoggettate ai vincoli del Patto di stabilità anche le aziende speciali e le istituzioni. La regola estende a queste realtà le previsioni già contenute nella normativa sulle società partecipate che gestiscono in house servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'estensione del Patto non si applica ad aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie. Piuttosto ricomprende gli altri settori, compreso il servizio idrico integrato

02 | IL REGOLAMENTO
Per applicare l'estensione del Patto di stabilità a queste realtà occorre un regolamento attuativo del ministero dell'Economia (di concerto con Affari regionali e Interno), che va emanato entro il 30 ottobre 2012. Il regolamento è anche lo strumento con cui attuare l'applicazione del Patto di

stabilità alle società in house, prevista fin dal 2008. Finora, però, i problemi applicativi legati all'estensione dei vincoli a realtà con bilanci e organizzazioni diverse rispetto agli enti locali hanno bloccato il decreto attuativo

03 | IL PERSONALE
Estesi alle aziende speciali i vincoli sul personale applicati negli enti locali: limiti al turn over, sia per i contratti a tempo indeterminato sia per quelli a termine, blocco della contrattazione, congelamento delle retribuzioni, limiti agli incarichi di consulenza e alle indennità

04 | LA DEROGA
L'esclusione esplicita da questi limiti per le aziende che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi, culturali e farmacie può aprire importanti spazi di assunzioni per gli enti locali che stanno facendo i conti con i vincoli rigidi imposti al proprio personale interno

Stop al Friuli Il Governo: «No ai servizi riservati ai residenti»

Nuovo ostacolo costituzionale ai tentativi del Friuli Venezia Giulia di limitare l'accesso ai sistemi di welfare riservando un occhio di riguardo ai soli residenti. Dopo la bocciatura della legge regionale del 2009, decisa dalla Consulta con la sentenza 40/2011, il Governo ha deciso di impugnare anche la legge 16/2011, cioè la Finanziaria regionale per il 2012, che risolveva lo stesso problema.

Alla base della decisione del Governo, assunta nel consiglio dei ministri di ieri pomeriggio, ci sono i parametri di residenza per l'accesso al Welfare che, secondo l'Esecutivo, anche nella nuova versione introducono una preclusione «inequivocabile» e di conseguenza una discriminazione. La legge, approvata dalla maggioranza di centro-destra "vecchio modello" (quindi con l'Udc) che governa la Regione, prevede per esempio di riservare gli assegni di sostegno alla natalità alle coppie in cui almeno uno dei genitori risiede in Friuli Venezia Giulia da due anni, e lo stesso requisito è previsto per accedere a contributi straordinari, edilizia convenzionata e altre provvidenze sociali. Il Governo, nella delibera di impugnazione, richiama la sentenza costituzionale del 2011, e sostiene che anche le nuove regole «introducono nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario», mentre la natura degli interventi sociali «non tollera distinzioni basate sui particolari categorie di residenza». La palla, ora, torna ai giudici delle leggi.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le nuove iniziative

Guida agli enti locali ricomincia dal web

La settimana di documentazione delle Autonomie su carta e quotidiano on line. Con nuova cadenza e nuova veste, «Guida agli Enti Locali» riparte dal web. Una rivoluzione nel segno della continuità perché sulla rete - con tutti i vantaggi dell'immediatezza - proseguirà l'ormai quindicennale servizio di informazione per Regioni, Province, Comuni, aziende municipalizzate, consorzi e tutti gli enti territoriali. La rivoluzione partirà da domani 7 marzo all'indirizzo www.entilocali.ilssole24ore.com. Il nuovo sito è organizzato per otto macro argomenti (Amministratori e organi, Personale, Fisco e contabilità, Edilizia e appalti, Territorio e sicurezza, Servizi pubblici, Welfare e anagrafe, Sviluppo e innovazione) in modo che il navigatore possa agevolmente trovare le ultime novità sulle materie di interesse. La suddivisione per aree ripercorre a grandi linee quella utilizzata dagli operatori della Pa e consente una rapida "focalizzazione" degli argomenti.

Innovazione nel rispetto della tradizione. «Guida agli Enti Locali», infatti, continuerà a pubblicare norme, circolari e sentenze illustrate dagli esperti del Sole-24 Ore. Le novità legislative saranno riportate - per aumentare la loro leggibilità - con le

disposizioni richiamate in nota e gli abbonati avranno sempre a portata di click i principali testi unici aggiornati. Schemi e tabelle renderanno immediatamente fruibile la disciplina oggetto di approfondimento. E in un work in progress, alla prima informazione seguiranno i commenti degli esperti e, se necessario, le analisi in dettaglio sulle parti più controverse delle regole o interpretazioni ministeriali e giurisprudenziali. Nella home page c'è un'area interamente dedicata a «Viminale risponde», la storica rubrica che ha creato un filo diretto con il ministero dell'Interno. Di fianco si trova uno scendicario con tutte le date da ricordare in termini di adempimenti e opportunità. Nei Focus ci sono monografie in versione pdf che possono essere agevolmente scaricate dagli abbonati o acquistate dagli utenti interessati. E ancora una newsletter settimanale alla quale ci si potrà iscrivere gratuitamente. Tra i servizi integralmente dedicati agli abbonati, si segnala: la banca dati che consente ricerche mirate attraverso diverse chiavi di consultazione; «Enti locali risponde» con un pool di esperti che ha il compito di sciogliere i dubbi dei lettori; l'archivio dei numeri del settimanale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Consiglio di Stato. Stop al sindaco nelle amministrazioni che hanno l'avvocatura

Gli incarichi di assistenza legale sono competenza solo dei dirigenti

Arturo Bianco

Gli incarichi di assistenza legale negli enti locali che hanno l'avvocatura devono essere conferiti esclusivamente dal dirigente della stessa e non dal sindaco. È l'importante e, per molti aspetti innovativa, indicazione contenuta nella sentenza 730/2012 del Consiglio di Stato (sezione V). Sulla base di questo principio viene messa in discussione la legittimità di molti degli incarichi di nomina dei legali delle Pa. Nella pronuncia è inoltre chiarito che i regolamen-

ti di organizzazione di Comuni e Province non possono limitare l'autonomia dell'avvocatura. Si chiarisce espressamente che «il rappresentante legale dell'ente manifesta la volontà di costituirsi in un eventuale giudizio, ma non può anche provvedere (né lui né la Giunta) alla nomina del difensore, né interno, cosa che compete sicuramente al capo dell'ufficio legale, né esterno, vicenda che si articola, innanzitutto, in una dichiarazione che sussistono elementi per poter affidare la

difesa tecnica all'esterno ad opera dell'ufficio legale e successiva nomina del difensore del libero foro, che compete necessariamente al capo dell'ufficio legale, trattandosi di un vero e proprio contratto di prestazione intellettuale, ricadente come tale nelle attività gestionali di competenza dei dirigenti dell'amministrazione». Come si vede, la sentenza innova la giurisprudenza precedente, secondo cui il rappresentante legale dell'ente, cioè il sindaco o il presidente della provincia,

può scegliere il legale o quanto meno concorrere alla sua scelta. Il che obbliga la stragrande maggioranza delle amministrazioni a modificare regolamenti e abitudini.

La sentenza stabilisce i termini della «sottoposizione dell'ufficio legale alle direttive e agli ordini del direttore generale, il quale, se certamente può intervenire a coordinare gli uffici (tutti gli uffici, anche quello legale), non può indubbiamente interferire sull'organizzazione interna e sulle modalità di organizzazione del lavoro, innanzitutto perché si tratta di un'attività tecnica (in senso giuridico) e, poi, perché gli uffici legali degli enti pubblici devono godere di quella particolare autonomia di pensiero e di organizzazione

che sola può consentire l'esplicitazione corretta e proficua della loro attività». Viene così riaffermata con nettezza l'autonomia di cui devono godere gli uffici legali delle Pa locali. Ciò significa che gli enti hanno un'ampia discrezionalità non può essere messa in discussione, ma va esercitata «nel rispetto delle statuizioni esistenti e, in particolare, delle garantigie attribuite a determinate categorie di soggetti operanti nell'ambito della pubblica amministrazione». Tra esse occorre fare riferimento, alla necessità che l'avvocatura delle Pa non sia «sottoposta né a condizionamenti, né a valutazioni che possano in qualche modo svilire il modo di essere».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Cassazione. Sentenza senza precedenti: non c'è parificazione col Codice civile

L'ipoteca iscritta dal fisco resiste alla revocatoria in caso di fallimento

Angelo Busani

L'ipoteca esattoriale non ha natura giudiziale e quindi resiste alla revocabilità nel fallimento: è di genere a sé stante e non assimilabile rispetto a quelle previste dal Codice civile. Lo ha stabilito la Cassazione nella sentenza n. 3398, depositata ieri, che non ha precedenti.

L'articolo 67, comma 1 della legge fallimentare elenca le attività compiute dal debitore soggette a revocatoria del curatore, salvo che la controparte provi di non conoscere lo stato d'insolvenza. Tra tali attività sono comprese le ipoteche volontarie costituite nell'anno anteriore alla dichiarazione di fallimento per debiti preesistenti non scaduti e quelle giudiziali o volontarie costituite entro i sei mesi anteriori alla dichiarazione di fallimento per debiti scaduti.

Nella vicenda in esame, il Tribunale di Forlì aveva rigettato l'opposizione di Equitalia al provvedimento del giudice fallimentare che aveva stabilito la revocabilità dell'ipoteca iscritta da Equitalia a carico del soggetto poi fallito. Il Tribunale, in sostanza, aveva ritenuto l'atto amministrativo equiparabile all'atto giudiziale, per cui considerava l'ipoteca esattoriale come una ipoteca giudiziale e pertanto soggetta a revocatoria.

La Cassazione osserva che il Codice civile contempla tre tipi di ipoteca: volontaria (spontaneamente concessa dal debitore), legale (articolo 2817) e giudiziale (articolo 2818). Secondo l'articolo 2817, hanno ipoteca legale: l'alienante sopra gli immobili alienati per l'adempimento degli obblighi che derivano dall'atto di alienazione; i coeredi, i soci

e altri condidenti per il pagamento dei conguagli sugli immobili assegnati ai condidenti obbligati; lo Stato sui beni dell'imputato e della persona civilmente responsabile. Invece, ai sensi dell'articolo 2818, ogni sentenza di condanna al pagamento di una somma o all'adempimento di altra obbligazione o al risarcimento danni da liquidarsi dopo è titolo per scrivere ipoteca. Si tratta dunque di stabilire quale sia la natura dell'ipoteca fiscale.

Secondo la Cassazione, essa non è un'ipoteca legale, perché questa ha la caratteristica di essere un'ipoteca che viene iscritta "in automatico" su determinati beni immobili oggetto di negoziazione a rafforzamento degli obblighi derivanti dal contratto da cui essa origina. L'ipoteca esattoriale invece richiede un'attivazione del creditore e non ha

LA MASSIMA

Non è soggetta a revocatoria fallimentare l'ipoteca "esattoriale", cioè quella prevista dall'articolo 77 del Dpr 602/1973, in quanto si tratta di un genere autonomo di ipoteca rispetto alle tre tipologie contemplate dal Codice civile. Queste ultime sono l'ipoteca volontaria, l'ipoteca legale e l'ipoteca giudiziale. Secondo la Corte di cassazione, non esiste alcuna possibilità di parificazione tra queste e l'ipoteca di natura fiscale. Soggetta a revocatoria, ai sensi dell'articolo 67 della legge fallimentare, restano pertanto esclusivamente le ipoteche legali, quelle volontarie e quelle giudiziali. Corte di cassazione, sentenza 3398/2012

come presupposto un atto negoziale. Né l'ipoteca del fisco è una ipoteca giudiziale: questa, pur dovendosi iscrivere su istanza di parte, ha il proprio presupposto in un provvedimento giurisdizionale mentre l'ipoteca fiscale trova titolo in un provvedimento amministrativo.

Si tratta dunque di un *quartum genus* di ipoteca, poiché, secondo la Cassazione, non vi è alcuna necessità di incasellarla in una delle tre tipologie di ipoteca previste dal Codice civile. Dato dunque che si tratta di una fattispecie autonoma e dato che l'articolo 67 della legge fallimentare prevede la revocabilità solo delle ipoteche volontarie e giudiziali, l'ipoteca del fisco non si presta ad essere oggetto di revocatoria e ciò anche perché si tratta di una cautela che la legge ha voluto assicurare all'amministrazione finanziaria in ragione della finalità pubblicistica che è insita nell'attività di riscossione delle entrate erariali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

APPROFONDIMENTO ON LINE

I testi delle sentenze
www.ilssole24ore.com/norme

NOTIZIE

In breve

PREVIDENZA

Cassa ragionieri, condannato Deodato

Pietro Deodato, avvocato, ex consulente della Cassa dei ragionieri, è stato condannato dalla Corte di appello di Roma a tre anni e nove mesi per truffa e appropriazione indebita nei confronti dell'ente di previdenza. Deodato è stato riconosciuto colpevole di aver sottratto alla Cassa circa 7 milioni di euro. In primo grado, il tribunale aveva condannato il legale a otto anni di carcere, all'interdizione perpetua dai pubblici uffici e per cinque anni dalla professione. «Siamo comunque soddisfatti per la condanna - dice Alessandro Diddi, legale della Cassa - perché è stata ribadita la correttezza dell'impianto accusatorio. È vergognoso, e lo dico con l'amarezza di un iscritto all'Albo, che l'Ordine degli avvocati dal 2007 non abbia ritenuto di cancellare o sospendere Deodato»

PATTO DI STABILITÀ Sindaci e Governo a confronto

Patto di stabilità, Imu e tesoreria unica. Sono i tre temi al centro dell'incontro in programma oggi alle 15,30 fra il Governo e l'Associazione dei Comuni, che porteranno a Palazzo Chigi gli argomenti-chiave sul terreno dei bilanci locali. «Chiediamo prima di tutto chiarezza - spiega il presidente dell'Anci Gianmario Delrio - perché siamo noi sindaci a portare avanti in concreto il decreto Salva Italia».

Ctp Treviso. Decisione sugli «studi»

Essere in perdita non è evasione

L'andamento negativo dell'impresa non è di per sé indice di condotte evasive né tantomeno il fisco può pretendere che, se si protrae, il contribuente chiuda. Lo precisa la Commissione tributaria provinciale di Treviso con la sentenza n. 12/5/2012, depositata il 31 gennaio (presidente Mascolo, relatore Fadel). Una decisione su un accertamento da studi di settore, di attualità perché l'amministrazione è orientata a sottoporre a controllo le imprese in rosso.

In sintesi, l'ufficio contestava al contribuente (una parrucchiera) l'evasione sia per la non congruità dei ricavi dichiarati rispetto agli studi di settore sia ricostruendole ore di lavoro. Inoltre, si rilevava un comportamento non giustificato economicamente, per l'andamento scarsamente produttivo dell'impresa e perché la titolare percepiva un reddito inferiore allo stipendio di alcuni dipendenti.

La difesa evidenziando che l'attività era ridotta per problemi di salute documentati ma non considerati dall'ufficio. Dava poi atto che una lavoratrice era stata sostituita da apprendista, proprio per la diminuzione del lavoro, e che quindi non era possibile ipotizzare che l'apprendista rendesse quanto una lavoratrice esperta. Quanto al reddito di impresa inferiore allo stipendio dei dipendenti, si rilevava che era possibile, in presenza di determinati accadimenti come era avvenuto nella specie (malattia, crisi eccetera). Peraltro lo stipendio del dipendente non può essere inferiore ad una cer-

ta soglia in quanto predeterminato dal contratto nazionale collettivo di riferimento, a meno di non voler andare incontro a vertenze di lavoro per differenze retributive da cui non ci si potrebbe difendere.

La Ctp ha accolto il ricorso. In particolare, ha dato atto del fatto che eventuali andamenti scarsamente produttivi dell'impresa possono essere posti sia in relazione a scelte sbagliate dell'imprenditore sia alle condizioni di salute del titolare, come avvenuto nella specie.

Né è pensabile, tantomeno

REDDITI IRRISORI

Il titolare può guadagnare meno dei suoi dipendenti perché deve rispettare i contratti nazionali collettivi di lavoro

ipotizzabile, che l'imprenditore nonostante l'andamento non del tutto positivo delle entrate, possa smettere l'attività, per cercarsi altro lavoro che, peraltro, non è provato in alcun modo possa trovare.

La pronuncia appare interessante soprattutto in questo particolare momento in cui le imprese in perdita possono essere oggetto di controllo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Publicità. Senza prove di incremento si rientra negli oneri di rappresentanza

Lo sponsor che non vende di più può dedurre le spese solo in parte

Antonio Iorio

Sponsorizzare un'auto da corsa il nome dell'impresa non rientra nelle spese di pubblicità ma nelle spese di rappresentanza, se il contribuente non dimostra l'incremento commerciale ottenuto. A chiarirlo è la Cassazione con l'ordinanza n. 3433 depositata ieri.

Secondo l'agenzia delle Entrate, erano spese di rappresentanza e non di pubblicità come invece

sostenuto dal contribuente e quindi doveva applicarsi il relativo regime fiscale, meno favorevole.

La Commissione tributaria provinciale e quella regionale annullavano l'accertamento. Ricorreva per cassazione l'agenzia delle Entrate. I giudici di legittimità hanno condiviso in pieno la tesi erariale.

In particolare, hanno condiviso e ribadito il principio già espresso dalla Cassazione in ba-

se al quale costituiscono spese di rappresentanza quelle che contribuiscono ad accrescere prestigio e immagine dell'impresa ed a potenziarne le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese di pubblicità e propagate quelle sostenute per iniziative tendenti prevalentemente, anche se non esclusivamente, a pubblicizzare prodotti, marchi e servizi.

In definitiva, evidenzia la Cas-

sazione, devono farsi rientrare nelle spese di rappresentanza quelle sostenute senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale mentre devono inquadarsi nelle spese di pubblicità quelle realizzate per ottenere un incremento più o meno immediato di quanto propagandato. Il criterio distintivo va quindi individuato nella diversità degli obiettivi, anche ai fini strategici, dei due oneri: accrescimento dell'immagine nella rappresentanza e incremento commerciale nella pubblicità.

Nella specie - conclude la Suprema corte - l'impresa anche per la particolare attività svolta non ha provato alcun reale e con-

creto incremento commerciale. La precisazione appare particolarmente importante anche alla luce dei recenti controlli svolti in materia dall'agenzia delle Entrate (si veda Il Sole 24 Ore del Lunedì del 27 febbraio). Ed infatti, a differenza di quanto sostenuto dall'amministrazione in questi accertamenti sull'ineducibilità delle spese di rappresentanza per la estraneità dell'attività svolta dai contribuenti rispetto al tipo di sponsorizzazione eseguita, la Cassazione ha posto tale questione solo con riferimento al più favorevole regime delle spese di pubblicità e non anche per quelle di rappresentanza.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

A.I.