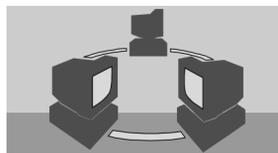


## il problema

4

### Fiumicino, al Comune il servizio tributi

Dall'inizio del 2000 il Comune di Fiumicino gestirà in proprio il servizio di accertamento e liquidazione dei tributi comunali. Sarà affidato alla Fiumicino Tributi Spa, una società mista a capitale pubblico maggioritario. La nuova società impiegherà dieci operatori impegnati nel progetto dei lavori socialmente utili che verranno assunti con un contratto a tempo pieno e indeterminato.



### Genova, in rete news dalla Provincia

La Provincia di Genova riparte da Internet e «mette in rete» le notizie dell'agenzia di stampa interna e una serie di servizi e informazioni. Tutto sul sito «www.provincia.genova.it». Sarà «una sorta di Televideo Internet», ha spiegato l'assessore alla Comunicazione Gualtiero Schiaffino. La novità principale riguarda la versione on-line di «Pro.No.», l'agenzia di stampa interna (all'indirizzo si aggiunge «prono»).

## L'analisi

Bilancio del dinamismo della spesa sociale per 1804 Comuni Sud in ritardo rispetto al Nord: occorre un Piano nazionale Con la legge 265/99 rafforzato anche il ruolo delle Province

IL DIVARIO CON LE ESPERIENZE EUROPEE RIGUARDA GLI INTERVENTI A TUTELA DI: FAMIGLIA, MATERNITÀ, OCCUPAZIONE, FORMAZIONE E ALLOGGI

In attesa della riforma dell'assistenza, il patto di stabilità e le altre misure di contenimento della spesa continuano a complicare la vita al rapporto tra spesa sociale e Comuni. Ma dai comportamenti di numerosi sindaci sembra che le risorse per il welfare siano ormai difficilmente comprimibili, se non addirittura in aumento, in linea con il «rilancio del sociale» previsto dalla Finanziaria 2000.

Nel '97, nonostante i tagli ai trasferimenti e la stretta economica, i municipi non hanno ridotto gli interventi per l'assistenza, e la spesa sociale (comprendente anche gli interventi culturali, per l'istruzione e il tempo libero) ha superato di poco i 14.200 miliardi, con un incremento di circa il 2% rispetto al '94.

Un primo bilancio del dinamismo del welfare locale è reso possibile dalle analisi effettuate sui dati di un campione di 1.804 Comuni. Le risultanze ottenute mettono in evidenza come l'applicazione del principio di sussidiarietà - richiamato anche nel recente convegno su «Welfare community. Sussidiarietà, autonomie locali, terzo settore» realizzato ad Arezzo e promosso dal CNEL insieme con Anci, Unioncamere e Forum terzo settore - sia già una tendenza affermata nella maggior parte dei Comuni. I dati evidenziano come sia ancora troppo esiguo, nel nostro Paese, lo spazio riservato al

welfare municipale. Rispetto alle altre esperienze europee, i Comuni erogano servizi alla persona e alla famiglia in misura significativamente più bassa: poco più dell'8% della spesa per l'assistenza, con uno scarto di circa 5 punti percentuali dai valori medi europei.

L'esperienza di welfare comunale maturata in questi ultimi anni ha sottolineato la presenza di due forti spartiacque: a) la differenziazione dei comportamenti di spesa all'interno delle classi demografiche dei

Comuni; b) il netto divario tra l'area centro-settentrionale e quella meridionale. A spiegare le differenze è in primo luogo la diversa dimensione demografica dei Comuni. Al di là del divario di tipo geografico, socioeconomico e morfologico, che esercita influenze rilevanti sulla gamma dei servizi offerti, i Comuni più piccoli (fino a 3 mila abitanti), specie quelli montani, presentano la caratteristica costante di un rapporto tra attività di amministrazione generale ed altri servizi forniti

enormemente squilibrato a favore delle prime. In particolare, l'incidenza delle spese correnti per l'amministrazione generale sul totale delle spese correnti passa dal 17,6% dei Comuni con oltre 50 mila abitanti al 31% dei Comuni con meno di 5 mila abitanti. Ad essere penalizzate dai vincoli strutturali, soprattutto gli interventi in campo sociale (vedi tabella). Tuttavia, dai dati disponibili risultano anche alcuni elementi qualitativi. Probabilmente in conseguenza di una minore

emergenza assistenziale - determinata anche dal fatto che nei centri minori sono più diffuse e articolate le reti di solidarietà parentali e tra vicini - nei Comuni più piccoli la spesa sociale premia maggiormente le aree della cultura e dello sport mentre presenta, al confronto con le altre classi demografiche, valori bassi per gli interventi di ricovero delle persone anziane in case di cura. Le analisi effettuate mettono in evidenza le difficoltà dei Comuni meridionali a tenere il passo degli

Enti del centro-nord. L'asse portante del welfare locale è rappresentato ancora dagli interventi di natura assistenziale e di beneficenza (circa il 19%). Nel '97, le risorse destinate a questi interventi aumentano soprattutto nel centro (0,3% rispetto al '94) e del nord-est (0,6%) ma diminuiscono al sud (-0,3%), dove l'emergenza minori attira crescenti risorse nei settori scolastico e dell'infanzia. Nel nord-ovest gli interventi appaiono vocati verso l'assistenza agli anziani che vivono so-

li: ma le differenze nell'erogazione dei servizi trovano nella formazione del caso più evidente. Quest'area di intervento è, infatti, quasi assente nel sud.

È ormai evidente che le enormi diversità esistenti tra le legislazioni regionali e le iniziative comunali contribuiscono a consolidare un sistema di cittadinanza sociale molto differenziato, in cui i cittadini fruiscono di diritti non sulla base delle condizioni di bisogno ma in dipendenza del luogo in cui il bisogno sorge.

Il problema cruciale delle politiche sociali è, dunque, l'introduzione di una riforma della assistenza che offra pari opportunità sull'intero territorio nazionale: lo Stato deve individuare i livelli essenziali delle prestazioni, mediante un Piano nazionale sociale triennale, mentre ai Comuni spettano tutte le competenze di governo locale e alle Regioni il compito di programmazione. Al Piano nazionale si affiancheranno piani regionali e di zona. Un ruolo principale è attribuito al terzo settore, alle organizzazioni non profit e di volontariato. Ma anche le Province, specie con riferimento al rafforzamento del ruolo di coordinamento, acquisito con la legge 265/99, devono poter svolgere un ruolo importante nella realizzazione degli interventi sociali.

Al confronto con le esperienze più avanzate in Europa, il sistema di welfare italiano presenta un ritardo gigantesco per quanto riguarda la spesa a tutela dei rischi connessi alle famiglie, alla formazione e all'alloggio, e per il modo di individuare le caratteristiche degli interventi rivolti alla cittadinanza, fortemente sbilanciato verso le erogazioni monetarie rispetto ai servizi alla persona. Nel quadro della riforma del welfare prospettata dal testo presentato dalla maggioranza, la spesa sociale pubblica dovrebbe essere qualificata, aumentare rispetto al Pil, diventare un volano per mobilitare altre risorse (fondazioni bancarie, fondi Ue, terzo settore, patrimoni Ipbab e risparmio privato) e, soprattutto, divenire l'oggetto principale della sussidiarietà: uno strumento sia di riequilibrio sociale e di promozione dello sviluppo e dell'occupazione, sia in mano al governo più vicino al cittadino.

FRANCESCO MONTEMURRO - Ufficio V Commissione del Cnel

COMPOSIZIONE DELLA SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA					
I pagamenti del 1997. Dati in %	Fino a 5 mila abit.	Fra 5 e 10 mila abit.	fra 10 e 20 mila abit.	fra 20 e 50 mila abit.	oltre i 50 mila abit.
Amministrazione generale	31,7	25,7	23,8	21,4	17,6
Giustizia	0,1	0,2	0,3	0,6	1,1
Sicurezza pubblica e difesa	4,1	4,4	4,5	4,9	5,4
Istruzione e cultura	15,4	16,7	17,0	16,5	17,1
Azioni ed intervento nel campo delle abitazioni	0,2	0,2	0,3	0,5	1,4
Azioni ed interventi in campo sociale	29,4	33,5	34,1	36,1	33,6
Trasporti e comunicazioni	10,3	7,8	6,7	6,6	15,6
Azioni ed interventi in campo economico	3,5	5,8	7,0	6,4	2,4
Oneri non ripartibili	5,2	5,6	6,3	6,9	6,0
TOTALE	100	100	100	100	100

Elaborazione su certificati di conto consuntivo. Stime su 1.804 comuni

### AREE PROBLEMATICHE

**FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE SOCIALI** - Al finanziamento del sistema integrato concorrono Comuni, Stato e Regioni. Lo Stato, per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale, ripartisce le risorse dell'apposito Fondo nazionale disciplinato dalla legge 449/97.

**RUOLO DI COMUNI, PROVINCE E REGIONI** - I Comuni sono titolari delle funzioni amministrative a livello locale e concorrono alla programmazione regionale; le Province concorrono alla programmazione, ma gran parte delle loro attribuzioni sono trasferite ai Comuni; alle Regioni spettano programmazione, coordinamento e verifica; allo Stato toccano i compiti di indirizzo e coordinamento.

**RUOLO DEL TERZO SETTORE** - I soggetti istituzionali promuovono azioni per sostenere e qualificare chi opera nel terzo settore, attraverso politiche formative e accesso agevolato al credito e ai fondi Ue.

**IPAB** - Il Governo è delegato a rivederne l'organizzazione.

**CARTE DEI SERVIZI SOCIALI** - Ogni ente erogatore ne adotta una, dove sono indicati, tra l'altro, i criteri per l'accesso.

**BUONI SERVIZIO** - Fermi restando i livelli essenziali di prestazioni, i Comuni possono prevedere, su richiesta dell'interessato, la concessione di buoni servizio per l'acquisto di servizi sociali ovvero come sostitutivi delle prestazioni economiche.

**PIANO NAZIONALE E PIANI REGIONALI** - Il Governo predisponde il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili. Le Regioni, entro 120 giorni dall'adozione del Piano nazionale, adottano d'intesa con i Comuni il Piano regionale, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con il Psr. I Comuni, anche associati, definiscono il Piano di zona di intesa con le Usl.

**REDDITO DI INSERIMENTO** - Al termine della sperimentazione in atto dal '98, l'Istituto del reddito minimo di inserimento è esteso su tutto il territorio nazionale.

**RIORDINO DEGLI EMOLUMENTI** - Il Governo è delegato a emanare un Dlgs per il riordino e la riclassificazione degli assegni e delle indennità oggi esistenti.

**INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA** - Fermo restando quanto stabilito nel Dlgs di riforma del Ssn, è adottato un atto di indirizzo per individuare le prestazioni di tipo sanitario che spettano ai Comuni.

## AUTONOMIA IMPOSITIVA

# Comuni: la giurisprudenza e le «entrate proprie»

Cresce il peso della autonomia impositiva dei Comuni, che ormai permette, nell'intero paese, il reperimento diretto di oltre la metà delle entrate.

A tale crescita quantitativa segue, in particolare a partire dal DLGS n. 446/97, una forte crescita dello spazio di autonomia riservato nelle scelte di merito ai singoli enti. Basti ricordare che già oltre 1.000 Comuni, hanno deciso di non avvalersi del concessionario per la riscossione dell'ICI. L'esercizio «ad occhi aperti» di tale autonomia determina la necessità di una conoscenza crescente degli orientamenti applicativi della giurisprudenza. Le sentenze qui massimate offrono una serie di importanti principi.

**LE SANZIONI IN TEMA DI ONERI DI URBANIZZAZIONE** (TAR Emilia Romagna, sez. staccata di Parma, 8 luglio 1999, n. 479) La mancata nomina del funzionario responsabile del procedimento, costituisce mera irregolarità che non cagiona l'illegittimità del provvedimento finale, dato che, in mancanza di esplicita individuazione da parte dell'Amministrazione, il responsabile del

procedimento è il Dirigente dell'Ufficio procedente. Non è motivo di censura, inoltre, la mancata comunicazione dell'atto del procedimento, vista la natura vincolata dei provvedimenti che irrogano sanzioni in materia edilizia. Ed ancora, l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 3, 2° comma della L. n. 47 del 1985 per il mancato versamento nei termini di legge del contributo per il rilascio della concessione edilizia rappresenta un effetto automatico legale, che opera senza alcun onere di preavviso da parte dell'Amministrazione e senza necessità di preventiva messa in mora del soggetto obbligato. Tale sistema sanzionatorio non esclude l'automatizzato obbligo di corresponsione di interessi legali che siano dovuti relativamente a periodi diversi da quelli cui si riferisce la sanzione pecuniaria adottata.

**COMPETENZA ALLA DECISIONE RIMBORSO ICI E FABBRICATI COSTRUITI SUTERRANEI DI COOPERATIVE** (Corte di cassazione (sez. I civ.), sentenza 2 luglio 1999, n. 6809)

Non si può considerare indebita e non dev'essere perciò rimborsata l'ICI pagata, per gli anni anteriori al 1998, dagli assegnatari di appartamenti economici

o popolari, facenti parte di edifici cooperativi costruiti su terreni comunali concessi in superficie. Ricordiamo che tali immobili, con effetto dal 1° gennaio 1998, sono stati espressamente assoggettati all'imposta comunale dall'articolo 58, comma 1 lettera a, del d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, che ha sostituito l'articolo 3 del decreto istitutivo del tributo (d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 504). La Corte di cassazione, con la sentenza in rassegna ha, per altro, escluso che prima del 1998 si potessero considerare esenti a motivo della coincidenza del proprietario concedente del terreno con l'ente impositore, nei cui confronti il tributo è inapplicabile (art. 3, d. lgs. 504/92). A queste conclusioni la Corte è pervenuta osservando che l'articolo 952 del codice civile, contemplando la costituzione del diritto di superficie, stabilisce che il proprietario di un fondo può concedere ad altri il diritto di fare e di mantenere sopra il suolo di una costruzione, acquistandone la proprietà, ovvero può alienare, separatamente dalla proprietà del suolo, la proprietà della costruzione già esistente. Il titolare di diritto di superficie sul terreno è quindi, per esplicita definizione normativa, proprietario del fabbricato che abbia realizzato, in at-

tuazione della facoltà conferitagli o che sia stato in precedenza edificato; in entrambe le situazioni si determina così scissione orizzontale dell'assetto dominicale, nel senso che il concedente mantiene la proprietà del suolo e il superficiario acquista la proprietà dell'opera sovrastante. Tale scissione, ha aggiunto la Cassazione, si avvera anche se la superficie sia a tempo determinato. Ciò perché l'articolo 953 dello stesso codice considera compatibile con la costituzione del diritto l'apposizione di una scadenza, e stabilisce che il proprietario di essa segna il passaggio della proprietà del fabbricato al proprietario del suolo, muovendo dunque dall'implicita premessa della titolarità del diritto in capo al superficiario fino alla scadenza medesima. In coerenza con dette norme generali vanno quindi intesi, per i giudici di legittimità, gli articoli 1-3 del d. lgs. 504 del 1992 (nella loro originaria formulazione), secondo cui l'Ici presuppone il possesso di terreni agricoli, aree fabbricabili e fabbricati, e grava sui proprietari di tali beni (od i titolari di usufrutto, uso, abitazione), ovvero, in caso di superficie (enfiteusi o locazione finanziaria), sui concedenti, con rivalsa verso i superficiari (enfiteuti o locatari). Orbene - si legge ancora nella sentenza

della Corte regolatrice - il collegamento di tali disposizioni evidenzia che la costituzione del diritto di superficie su area edificabile, ma non ancora edificata, non incide sull'identificazione dell'area medesima come bene tassabile e del suo proprietario quale soggetto obbligato.

**TERMINE RICHIESTA DI RIMBORSO DELLA TASSA DI CONCESSIONE REGIONALE** (Corte di cassazione (sez. I civ.), sentenza 17 luglio 1999, n. 7584) L'articolo 13, comma 2, del d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 641, il quale fissa il termine triennale di decadenza dal giorno del pagamento per la richiesta di restituzione delle tasse sulle concessioni governative, opera anche per la richiesta di restituzione delle tasse sulle concessioni regionali. Il rimborso di tassa di concessione regionale deve essere richiesto nel termine perentorio di tre anni dal pagamento, anche quando il versamento non risulti da una sopravvenuta pronuncia d'illegittimità costituzionale.

Il testo integrale delle sentenze è disponibile attraverso il servizio documentazione di Ancitel (indirizzo Internet: www.ancitel.it/s/base/documenti.cfm)

