

17 Set 2018

## **Sicurezza infrastrutture, con la nuova Agenzia arrivano anche le «multe» a carico dei concessionari**

Mauro Salerno

Dovrà vigilare sulla manutenzione, controllare che l'esecuzione corrisponda ai dettami di sicurezza ed eventualmente indicare le correzioni necessarie. Ma potrà anche "multare" chi non si adegua.

Tra i numerosi compiti affidati alla nuova Agenzia (Ansfisa) che dal 1° dicembre dovrà occuparsi della sicurezza di ferrovie e strade c'è anche il potere di comminare sanzioni ai gestori delle infrastrutture e dunque anche alle concessionarie autostradali. La novità è comparsa nell'ultima bozza del «decreto legge Urgenze», con le misure per Genova, esaminata dal Consiglio dei ministri venerdì scorso.

Forse non si tratterà di sanzioni salatissime per i grandi gestori, ma in ballo non ci saranno cifre puramente simboliche. La bozza di decreto entrata in Consiglio dei ministri, poi modificata, prevedeva multe variabili tra i 20mila e 200mila euro nei confronti dei concessionari inadempienti all'ordine di adeguare le infrastrutture alle prescrizioni di sicurezza, impartito dall'Agenzia. La versione del decreto uscita dal Consiglio dei ministri (ancora passibile di ulteriori modifiche) non riporta più valori precisi ma affida a un decreto del ministero delle Infrastrutture (da adottare entro 90 giorni con il concerto di Economia e Giustizia) il compito di precisare gli importi. In ogni caso, se l'inadempienza del gestore è tale da pregiudicare la sicurezza dell'infrastruttura l'Agenzia potrà imporre al gestore di chiudere la viabilità (la bozza fa riferimento a «misure cautelative o limitative della circolazione dei veicoli»).

L'Ansfisa dovrà controllare che i gestori si preoccupino di mantenere in efficienza le opere, evitando che si possa arrivare a casi di degrado, verificando la «corretta pianificazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori». L'Agenzia potrà anche effettuare controlli a campione sullo stato delle infrastrutture, «obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio». In quanto, sottolinea il decreto, «responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture».

L'INCHIESTA: IL 68% DEGLI ISTITUTI COSTRUITO PRIMA DEL '75

## Pochi controlli e sanzioni Fuorilegge 7 scuole su 10

In Italia il 70% dei 42.435 edifici che ospitano una scuola è fuorilegge, il 68% è stato costruito prima del 1975 e soltanto il 39% ha ottenuto il certificato di agibilità. Dal 1971 il collaudo statico è obbligatorio, ma la metà degli istituti non è a norma.

FORTE, ROSSI E ZAMBENEDETTI — PP. 18-19

Dei 42 mila istituti in attività il 68% è stato costruito prima del 1975 e soltanto il 39% ha ottenuto il certificato di agibilità il collaudo statico è obbligatorio ma la metà degli edifici non è a norma. La mappa delle chiusure per ragioni di sicurezza

## Fuorilegge sette scuole su dieci Pochi controlli e niente sanzioni: divieti aggirati con le proroghe

ANDREA ROSSI

**L**a scuola primaria Frediani di Seravezza, provincia di Lucca, è stata dichiarata inagibile e non riaprirà. A Melignano, nel milanese, gli alunni della scuola primaria dovranno migrare in altre sedi perché tra amianto e cedimenti le loro classi sono in pericolo. Al liceo classico D'Annunzio, a Pescara, durante i lavori di ristrutturazione quest'estate si sono staccate intere porzioni di soffitto e la preside ha ritardato l'inizio delle lezioni per 900 studenti. A Napoli, nel quartiere Pianura-Soccavo, sei scuole restano chiuse perché senza certificati.

A guardarla da questa prospettiva, la scuola italiana che riapre per tutti oggi (anche se in dodici regioni, Piemonte compreso, è già ricominciata) ha un aspetto pericolante e i segnali evidenti di una resa. Il 70% dei 42.435 edifici che ospitano una scuola è, teoricamente, fuorilegge. Non è in regola con almeno uno di questi parametri: verifiche di vulnerabilità sismica, analisi di solai e controsoffitti, collaudo statico, certificato di prevenzione incendi, agibilità, piano di emergenza. Spesso non ne soddisfa più di uno. E dire che sarebbero tutti obbligatori per legge.

**L'obbligo di mettersi in regola**  
Il 27 settembre Cittadinanzattiva pubblicherà il suo sedicesimo rapporto sulla sicurezza nelle scuole, realizzato su un campione di quasi 7 mila edifi-

ci. Il quadro che emerge dalle anticipazioni è desolante. Ad esempio, solo una scuola su tre ha eseguito le verifiche di vulnerabilità sismica, con picchi negativi in regioni come Calabria (2%), Campania (4%), Sicilia (7%), guarda a caso territori a elevata sismicità.

«Se pensiamo che la verifica di vulnerabilità sismica è stata resa obbligatoria nel 2003, e più volte prorogata fino al 2013, è evidente un grave ritardo da parte degli enti proprietari degli edifici», spiega Adriana Bizzarri, responsabile scuola di Cittadinanzattiva. I termini sono slittati più volte per dare modo a province e comuni di mettersi in regola: l'ultima proroga sposta la scadenza al 31 dicembre 2018 ma l'Anci, l'associazione dei Comuni, ha già fatto sapere che le risorse sono scarse e 3 mila Comuni resteranno a secco. È una pratica abusata: siccome le scuole continuano a non essere in regola, anziché sanzionare i proprietari (per l'84% Comuni, per il resto province o città metropolitane) si prorogano continuamente i termini per adeguarsi. Succede anche con il certificato di prevenzione incendi: la nuova scadenza è il primo gennaio 2019, ma a oggi solo una scuola su tre è a norma e una su dieci ha la pratica in corso.

Sarà inevitabile un'altra proroga. Normative e piani straordinari sono un'estenuante rincorsa per riparare mali che si trascinano da decenni. Le scuole sono vecchie: il 68% è stato costruito prima

del 1975. Appena il 57% è accatastato per non parlare del certificato di agibilità o abitabilità, di cui appena il 39% è dotato. Metà degli edifici risale a prima che diventasse obbligatorio il collaudo statico, nel 1971. Quasi mezzo secolo dopo le scuole a norma con il collaudo sono il 53%, di fatto solo quelle costruite dagli Anni 70 in poi. Per le vecchie è come se la legge non fosse mai entrata in vigore.

### Destinazioni differenti

C'è poi un peccato originale: il 30% degli edifici, prima di essere una scuola, aveva un'altra destinazione. Il liceo Darwin di Rivoli, ad esempio, era un seminario: il 22 novembre di dieci anni fa un ragazzo di 17 anni, Vito Scafidi, rimase ucciso nel crollo di un controsoffitto; un suo compagno di classe da allora è su una sedia a rotelle. «Molti edifici non nascono come scuole. Hanno spazi, a cominciare dalle scale, non dimensionati per il numero di persone che ospitano», ragiona Bernardino Chiaia, ordinario di Scienza delle costruzioni al Politecnico di Torino e responsabile del nascente Centro sulla sicurezza di edifici e infrastrutture.

A dieci anni dal Darwin è sconsolante sapere che solo il 26% delle scuole ha effettuato una indagine diagnostica su solai e controsoffitti. La fondazione Scafidi, con il ministero dell'Istruzione e il Politecnico, sta per avviare un progetto sperimentale sulla sicurezza delle scuole, con l'obiettivo di defini-

re linee guida per la manutenzione delle strutture esistenti e la progettazione di quelle nuove. «L'edilizia scolastica ha alcune grandi criticità», spiega il professor Chiaia. «Ci sono problemi strutturali, di sito (una scuola su dieci sorge in zona sismica 1, a pericolosità massima, ndr), di invecchiamento e degrado, di impianti e controsoffitti, di messa a norma e distribuzione degli spazi».

Infine c'è un evidente problema di gestione del patrimonio: «Le norme consentono allo stesso professionista di essere responsabile della sicurezza di cento scuole. E tutte le segnalazioni che un istituto invia al suo ente proprietario confluiscono in un unico calderone, si tratti del rubinetto che perde o di un soffitto che rischia di crollare».

Questa disgregazione burocratica rischia di vanificare lo sforzo compiuto negli ultimi anni. Dal 2014 al 2017 lo Stato ha investito sull'edilizia scolastica più che nel precedente ventennio: 10 miliardi stanziati, di cui 5,2 miliardi affidati agli enti locali per finanziare 11.500 interventi. Il neo ministro dell'Istruzione Marco Bussetti dieci giorni fa ha sbloccato un miliardo e ne ha promessi altri due. Ha anche avviato un programma con l'agenzia spaziale e il Cnr per il monitoraggio satellitare degli edifici grazie a una tecnologia che permette di misurare al decimo di millimetro lo spostamento di un immobile. «Finora è però mancata una strategia complessiva», riflette Chiaia.

«Il modello che abbiamo in mente punta a creare un ranking delle scuole basato su una griglia di criticità, in modo che lo Stato abbia un quadro della situazione e sappia quali sono le priorità».

**L'anagrafe degli immobili**

Sarà durissima. Il primo requisito per intervenire e stabilire un elenco di urgenze è avere un quadro nitido della situazione. Ma nessuno ce l'ha, altrimenti associazioni come Cittadinanzattiva non avrebbero alcuna ragione di mettersi in proprio e raccogliere i dati. E dire che lo strumento c'è. Nel 1996 è stata costituita l'anagrafe dell'edilizia scolastica: ogni ente locale avrebbe dovuto inserire i dati delle proprie

scuole e lo Stato li avrebbe resi pubblici. È accaduto solo vent'anni dopo, nel 2015, ma mancano ancora 8 mila edifici su 42 mila. Quelli inseriti, poi, presentano dati incompleti: non indicano l'anno in cui è stata accertata la situazione dell'edificio (rendendo impossibile capire se il quadro è aggiornato), non includono le certificazioni su agibilità, collaudo e vulnerabilità sismica.

**Dati mal inviati al ministero**

«Il sistema è farraginoso, ci sono troppe lacune», osserva Adriana Bizzarri. «Ogni comune o provincia una volta l'anno dovrebbe trasmettere i dati alla regione, a sua volta tenuta a girarli al ministero. Ma non accade». Ci sono Comuni (Roma) che faticano a reperire i dati;

altri (Milano) li custodiscono in centinaia di faldoni senza il personale necessario per riversarli su database informatico.

**Il caso Messina**

Si procede in ordine sparso, a maggior ragione ora che, con il cambio di governo, è stata smantellata la struttura di missione Italia Sicura, il cui ruolo era anche assistere quegli enti - come i piccoli Comuni - privi del personale e delle competenze per gestire le pratiche.

Per di più, della situazione di alcune regioni - Campania, Calabria, Sicilia - si sa poco o nulla perché comuni e province non rispondono alle richieste. E allora non c'è da stupirsi se si verificano disastri: a Messina 26 scuole (una su quattro) sono chiuse perché manca il

certificato di vulnerabilità sismica. E circa 10 mila studenti sono ancora a casa. —

**L'84% degli edifici sono di proprietà dei Comuni, per il resto Province o Città metropolitane**

Alle porte di Parma l'architettura d'avanguardia  
**Auditorium, orto e hi-tech**  
L'apprendimento rinasce

BY NC ND AL COIN DRITTI RISERVATI

**CASO 1**

**M**ateriali innovativi, risparmio energetico, spazi modulabili. Lo scorso anno a Collecchio, quindicimila abitanti alle porte di Parma, è stato inaugurato il nuovo polo comprensivo "Guatelli": ospita 720 alunni di scuola primaria, frutto di un investimento di oltre sei milioni, utili a ristrutturare tre blocchi esistenti, costruirne un quarto e collegarli tra loro. Un edificio passivo, costruito sistemi (coibentazione, studio di finestre, vetrate e sistemi di schermatura) che permettono di mantenere la temperatura costante intorno ai ventidue gradi, sia d'inverno che d'estate. «Non a caso quest'anno abbiamo ospitato gli esami di terza media della scuola accanto», racconta il dirigente scolastico Giacomo Vescofini. Altro elemento è la luce naturale: la disposizione degli spazi fa sì che sia limitato al minimo l'uso delle lam-



**Polo Guatelli a Collecchio (Pr)**

pade. Cambia anche l'uso dei locali: aule più spaziose, acusticamente all'avanguardia, dotate di lavagne multimediali. E soprattutto spazi per gli usi più svariati: ci sono un'area dedicata ai laboratori (informatica, lingue straniere, cucina), spazi ad hoc per i bambini con difficoltà di apprendimento, un auditorium, aule per la psicomotricità, cortili, giardini e un orto. Quindi è «un ambiente che favorisce l'apprendimento ma anche il benessere anche fisico di chi lo frequenta». A. R. —

BY NC ND AL COIN DRITTI RISERVATI

**CASO /2**

**A Belluno soffitti senza sicurezza, così si fa lezione in un container**

**ANDREA ZAMBENEDETTI**  
VENEZIA

In Veneto delle 3815 scuole, 1884 necessitano di un intervento di manutenzione o ristrutturazione. Secondo l'anagrafe scolastica della Regio, il 57% degli edifici scolastici del Veneto ha più di quarant'anni. Per il loro adeguamento in totale servirebbe oltre un miliardo di euro. Con quello che inizia fanno dieci anni. Due lustri in cui i remigini della primaria Gabelli di Belluno al posto di entrare in una scuola fatta di mattoni entrano nei container. Servono sei milioni e mezzo di euro per adeguare l'edificio scolastico dal quale, nel 2007 e nel 2009, sono crollate alcune porzioni dei controsoffitti. Dopo l'ultimo cedimento si è reso necessario procedere con la chiusura. Difficile per un comune come quello di Belluno accollarsi l'intera cifra. Avanzo di bilancio dopo avanzo di bilancio ora ci sono disponibili tre milioni di euro. Quelli rimanenti dovevano essere finanziati con il fondo del bando periferie, congelato per due anni dal governo. Difficile dunque che questo possa essere l'ultimo anno di container per i giovanissimi studenti. —

BY NINO ALZUMI DIRITTI RISERVATI

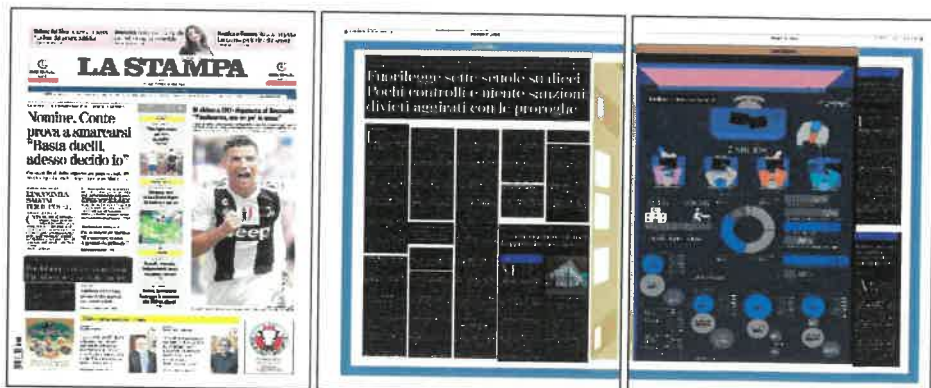
**CASO/3**

**Matera nei guai  
La capitale Ue  
della cultura  
non ha più aule**

**ELISA FORTE**  
BARI

Al liceo "Tommaso Stigliani" di Matera ci sono 30 aule ma ne occorrerebbero 41 per accogliere i 956 iscritti. E non ci sono spazi per laboratori e per altre attività didattiche. E così, pur di ricavare un po' di spazio, la vicepresidenza è stata trasformata nell'aula per le lezioni con gli strumenti ad archi, l'aula magna ospiterà gli studenti con gli strumenti a fiato e la musica da camera è finita nella sala professori. La dirigente scolastica Rosanna Papapietro ha traslocato nella segreteria per condividere la stessa stanza degli amministrativi e nel frattempo ha bussato alla vicina scuola media "Nicola Festa" che ha razionalizzato i suoi spazi e ha ceduto sei aule. La campanella sta per suonare e allo "Stigliani", nella Capitale europea della cultura 2019, nato nel 1888 come Regia Scuola Normale, mancano all'appello ancora 5 aule. —

BY NINO ALZUMI DIRITTI RISERVATI



## L'INCHIESTA

### Edilizia scolastica in crisi

Fonti:  
Presidenza del Consiglio, Miur,  
XVI rapporto di Cittadinanzattiva  
sulla sicurezza delle scuole

STUDENTI IN ITALIA  
**7.816.408**



#### IL PATRIMONIO

Edifici scolastici

**42.435**

**370.597**  
classi



DI CUI

Lombardia **5.835** Sicilia **4.191** Veneto **3.839**

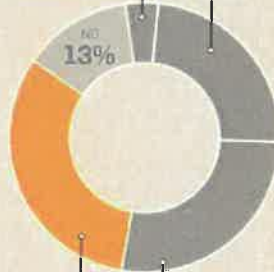
#### ANNO DI COSTRUZIONE

Prima del 1900

**4%**

Tra il 1900 e il 1960

**24%**



**57%**

degli edifici accatastato

**72%**

possiede il documento di valutazione del rischio

**73%**

ha un piano di emergenza

**39%**

dispone del certificato di agibilità - abitabilità

#### LA GESTIONE

**84%**

degli edifici in gestione a Comuni

**16%**

in gestione a Province e Città Metropolitane

#### Verifiche di vulnerabilità sismica

Eseguita **29%**  
Non eseguita **43%**  
Non ha fornito dati **27%**

Umbria **59%**  
Abruzzo **51%**  
Molise **52%**  
Calabria **2%**  
Campania **4%**  
Sicilia **7%**

#### LA SICUREZZA

##### Indagine diagnostica di solai e controsoffitti

Eseguita **26%**  
Non eseguita **36,5%**  
Non ha fornito dati **37,5%**

Sardegna **45%**  
Piemonte **43%**  
Lombardia **36%**  
Calabria **8%**  
Campania **5%**  
Lazio **3%**

##### Collaudo statico

In regola **49%**  
Non in regola **32%**  
Non ha fornito dati **12%**  
Non risponde **7%**  
Non richiesto

Piemonte **90%**  
Trentino **84%**  
Lombardia **74%**  
Calabria **20%**  
Campania **17%**  
Lazio **14%**

##### Certificato di prevenzione incendi

In regola **34%**  
Non in regola **33,5%**  
In corso **9%**  
Non risponde **23,5%**

Trentino **69%**  
Lombardia **52%**  
Veneto **52%**  
Sardegna **18%**  
Campania **17%**  
Lazio **6%**

#### MIGLIORAMENTO SISMICO

**90%** degli edifici l'ha eseguito  
Molise **41%**  
Valle d'Aosta **40%**  
Umbria **25%**  
Lazio **3%**  
Sicilia **3%**  
Puglia **5%**

#### ADEGUAMENTO SISMICO

**50%** degli edifici l'ha eseguito  
Molise **28%**  
Abruzzo **26%**  
Basilicata **18%**  
Liguria **3%**  
Emilia Romagna **2%**  
Sicilia **1%**

cammasini - LA STAMPA

**ANTICORRUZIONE**

# Sul whistleblowing prima i casi più gravi

**Nuovo regolamento Anac sulle segnalazioni Da ripresentare quelle 2017**

**Manuela Sodini**

La gravità dei comportamenti segnalati indica l'ordine di priorità dei casi di whistleblowing da trattare, insieme all'assenza di procedure chiare per le segnalazioni e ai tempi dell'inerzia da parte del responsabile anticorruzione. E per garantirne gli effetti, è utile ripresentare le segnalazioni precedenti al 29 dicembre 2017, data di entrata in vigore della legge 179, se sono ancora attuali e rispondono ai criteri fissati dalla norma.

Le due indicazioni arrivano dall'Anac, che ha messo in consultazione (osservazioni fino al 30 settembre) il regolamento sulle sanzioni nella tutela dei whistleblower e, in un comunicato pubblicato nei giorni scorsi, ha fornito una serie di istruzioni operative ai segnalanti di presunti illeciti e alle amministrazioni pubbliche per il corretto utilizzo della piattaforma informatica, al fine di garantire al meglio la tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata.

La platea dei soggetti interessati al regolamento e al comunicato è molto estesa. Include non solo tutti i dipendenti pubblici, compreso il personale in regime di diritto pubblico, ma anche i dipendenti degli enti pubblici economici e degli enti di diritto privato sottoposto a controllo pubblico in base all'articolo 2359 del Codice civile. Nella platea rientrano anche i lavoratori e i collaboratori delle imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione pubblica, vale a dire tutti quei soggetti richiamati dall'articolo 54-bis, comma 2 del Dlgs 165/2001.

Il regolamento, nel rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge

241/1990, disciplina prima di tutto le modalità di presentazione delle segnalazioni: l'acquisizione generalmente attraverso il modulo della piattaforma informatica disponibile sul sito dell'Anac che utilizza sistemi di crittografia per garantire la riservatezza del segnalante. In proposito le indicazioni si incrociano con quelle del comunicato sulla piattaforma informatica, dove peraltro l'Anac invita le Pa e gli altri enti a collaborare adempiendo in particolare all'obbligo di pubblicare il nominativo del responsabile anticorruzione nella sezione «Amministrazione Trasparente».

Importanti sono le indicazioni sull'ordine di priorità per il trattamento delle comunicazioni e segnalazioni nelle distinte fattispecie di violazioni delle norme poste a tutela dei whistleblower (articolo 54-bis, comma 6). A guidare è la gravità delle misure discriminatorie, l'assenza di procedure per l'inoltro e gestione delle segnalazioni e l'inerzia del responsabile anticorruzione per mancato svolgimento di attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute.

Il regolamento si occupa poi delle modalità attraverso le quali si svolge l'azione sanzionatoria: avvio di procedimento, presentazione di memorie, richiesta di audizione, e chiede di prevedere un adeguato bilanciamento tra l'esigenza di celerità dell'intervento dell'Anac e le garanzie procedurali. Un altro bilanciamento delicato è quello tra trasparenza e riservatezza, prevedendo la pubblicazione sul sito dell'Anac dell'eventuale provvedimento sanzionatorio emesso, disponendo anche la pubblicazione sul sito dell'amministrazione o dell'ente. Al contempo, per tutelare la riservatezza dell'identità del segnalante, il provvedimento può essere pubblicato su delibera del Consiglio di Anac anche in forma parzialmente anonima o escluderne la pubblicazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



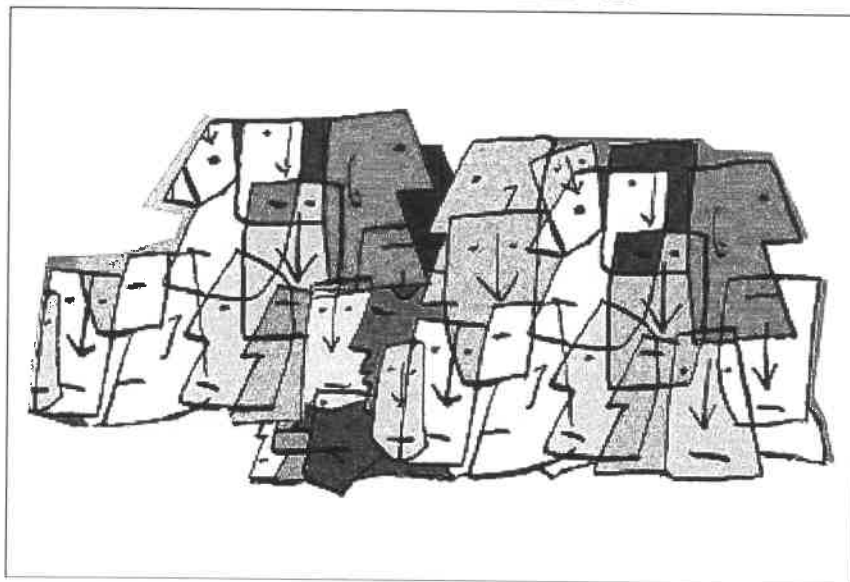
**Lotta alla corruzione** Il rigore è indispensabile, ma nel nostro sistema domina la sfiducia e con questo spirito è stata affidata all'autorità la vigilanza sui contratti pubblici

## TROPPI SOSPETTI NEI RAPPORTI TRA PUBBLICO E PRIVATO

Luciano Violante

# L

o Stato moderno ha bisogno di fiducia e flessibilità. Invece nel nostro sistema i rapporti tra pubblico e privato sono ancora caratterizzati dal sospetto e dalla sfiducia. Con questo spirito è stata affidata all'autorità anticorruzione la vigilanza sui contratti pubblici; con lo stesso spirito si prescinde dalla sentenza di condanna definitiva per far scattare alcune misure interdittive. La corruzione va certamente combattuta con rigore. Ma senza supporre che ogni pubblico dipendente sia un potenziale corrotto e ogni operatore economico sia un potenziale corruttore. In alcuni casi il legislatore ha saggiamente scelto una strada diversa. Nel codice dei contratti pubblici è potenziata la discrezionalità del pubblico funzionario e il libero accesso dell'imprenditore alla pubblica amministrazione. Le consultazioni preliminari di mercato, ad esempio, permettono alla pubblica amministrazione di consultare operatori economici per informarli degli appalti programmati. Il dialogo competitivo permette alla pubblica amministrazione di avviare con i partecipanti selezionati per una gara un dialogo finalizzato a individuare le procedure più idonee a soddisfare le proprie necessità. Il codice prevede inoltre che l'imprenditore possa presentare alle amministrazioni proposte concrete per la realizzazione di opere pubbliche. L'amministrazione pubblica se ne avvantaggerebbe perché l'operatore privato è, in genere, più



aggiornato del pubblico funzionario su specifiche tecnologie: come costruire oggi un ospedale o una scuola, ad esempio. Ma tutte queste procedure trovano rarissima applicazione.

La principale ragione è costituita dalla mancanza di certezza sui presupposti della responsabilità penale dei pubblici funzionari e degli operatori economici. Ogni atto discrezionale può essere oggetto di indagini penali, per effetto di denunce di imprenditori concorrenti o di inchieste giornalistiche o per altre ragioni. Il pm è tenuto ad inviare un avviso di garanzia. Quell'avviso nella maggioranza dei casi non produce una condanna. Ma in ogni caso è fonte di danni gravi per il pubblico funzionario. Deve farsi assistere da un avvocato, con gli oneri conseguenti, è indicato come colpevole sui mezzi di comunicazione, la reputa-

**Decisione**  
Ogni atto discrezionale può causare un'indagine, dopo una denuncia o un'inchiesta giornalistica

**Timore**  
Ma se ogni scelta può apparire frutto di abusi, è naturale che il funzionario non firmi

zione è rovinata. Di fronte a questo rischio, il pubblico funzionario è ragionevolmente indotto all'inerzia, che è l'unico modo per salvaguardarsi. Questa è la ragione principale della lentezza e della oppressività della burocrazia. Se ogni scelta discrezionale può apparire frutto di un abuso, chi può dar torto al funzionario che non firma o che chiede innumerevoli documenti?

Anche l'imprenditore che presenta un progetto al pubblico funzionario rischia di cadere nella trappola delle indagini penali, per tentativo di corruzione; oppure di essere escluso da una gara perché accusato di aver tentato di influenzare indebitamente la decisione della stazione appaltante. Definire con chiarezza i presupposti della responsabilità penale gioverebbe non solo ai singoli cittadini, ma all'intera economia.

## Un'alleanza per la legalità

Roberto Garofoli \*

**L** dibattito suscitato dalle drammatiche vicende di Genova dello scorso agosto ha confermato quanto sia riduttivo ragionare in termini di sola sostenibilità economica nella disciplina e nella gestione dell'attività d'impresa, e quanto decisivo sia, invece, valorizzare e rilanciare il paradigma della cosiddetta responsabilità sociale di impresa.

segue a pagina 10

# L'asse pubblico-privato contro i reati economici

Roberto Garofoli \*

*segue dalla prima*  
**P**ur nella consapevolezza della non sovrapposibilità concettuale e tecnica dei due profili, a quel paradigma ci si è in passato ispirati nell'introdurre discipline, talune trasversali altre settoriali, volte a promuovere il concorso dello stesso mondo imprenditoriale nel prevenire e contrastare il diffondersi degli illeciti aziendali. È un approccio che ha dato risultati? È necessario un ripensamento o sono utili quanto meno interventi correttivi? La diffusione della criminalità d'impresa e, in senso ancor più lato di condotte socialmente ed eticamente non corrette, genera effetti distortivi, determinando costi rilevanti in termini di minor benessere collettivo oltre che sul versante economico.

La lotta alla criminalità economica ha quindi effetti determinanti nel rafforzare non solo le potenzialità di crescita delle imprese, ma anche le possibilità di sviluppo sociale del Paese. Un contrasto efficace al fenomeno richiede interventi mirati, non solo in chiave repressiva ma preventiva, diretti a promuovere una cultura aziendale favorevole alla legalità e attenta all'impatto dell'attività d'impresa nel tessuto sociale. In linea con tale impostazione è la tendenza ad affiancare al modello repressivo tradizionale - di sola punizione con finalità preventive - un sistema di prevenzione con eventuali conseguenze punitive, chiamando in causa lo stesso mondo imprenditoriale nell'approntare modelli organizzativi idonei a prevenire il verificarsi di illeciti. L'avvio di questa nuova prospettiva risale al d.lgs. n. 231 del 2001, con l'introduzione di una respon-

sabilità autonoma e diretta in capo alle imprese per l'omessa adozione delle cautele organizzative idonee ad impedire la commissione di reati da parte degli amministratori o dei dipendenti.

L'approccio orientato alla valorizzazione della *compliance* si traduce in una forma di partecipazione democratica all'azione pubblica di contrasto alla criminalità d'impresa, una sorta di *partnership* pubblico-privato nella gestione del rischio di reato, affidata a uno strumento di autoregolamentazione dell'ente. La collaborazione non è una scelta rimessa alla libera iniziativa dell'impresa: l'adozione e l'efficiente attuazione dei modelli organizzativi di prevenzione è condizione necessaria per esonerare l'ente da responsabilità nell'ipotesi di reato commesso nel contesto aziendale (o attenuare le conseguenze sanzionatorie a suo carico se la stessa interviene *post-delictum*).

A 17 anni dall'avvio della politica di contrasto occorre interrogarsi sulla sua effettiva efficacia. Il d.lgs. 231 ha registrato una frequenza non elevata di applicazione in sede processuale. Nel dibattito maturato sulle possibili linee di riforma, si è in primo luogo fatta strada l'esigenza di scongiurare un approccio burocratico dell'impresa nell'elaborazione dei modelli organizzativi e una traduzione solo formale della disciplina legislativa in prassi aziendali non efficaci, minimizzando al contempo l'esposizione dell'ente ad una valutazione giudiziale di inidoneità dei modelli troppo influenzata dalla sola constatazione, dell'avvenuta commissione del reato.

È stata inoltre da più parti evidenziata la mancanza di una compiuta disciplina dei meccanismi di

collaborazione volti a favorire l'emersione degli illeciti, circoscritta alla segnalazione interna all'azienda prevista dalla recente disciplina del *whistleblowing*.

Nel panorama internazionale non mancano le spinte verso la valorizzazione di meccanismi di collaborazione anche di carattere negoziale. In Francia la recente Legge Sapin II, oltre a introdurre l'obbligatorietà dei *compliance program* per le società di grandi dimensioni, ha disciplinato un accordo in sede processuale in base al quale l'ente che accetta, se da un lato sfugge alla condanna per l'illecito a suo carico, è sottoposto a una serie di obblighi come realizzare uno stringente programma di prevenzione sotto il monitoraggio della neo-istituita Agenzia anti-corruzione.

Se quello francese non appare un modello replicabile, suggerisce una possibile linea di evoluzione del sistema di responsabilità degli enti, orientata al rafforzamento degli strumenti negoziali e dei meccanismi collaborativi. Tra le tante proposte di riforma si segnala - per l'importanza che assume, se adeguatamente costruita, nella prospettiva di valorizzare una effettiva collaborazione del mondo imprenditoriale nel contrasto al crimine di impresa - quella volta ad affiancare a meccanismi punitivi (per l'ipotesi di mancata adozione o non efficace attuazione dei modelli organizzativi), misure di tipo incentivante o premiale, collegate all'impegno profuso dall'impresa stessa nell'accertamento di reati commessi al suo interno.

La soluzione prospettata è quella di introdurre meccanismi che favoriscano l'auto-denuncia da parte dell'ente e la cooperazione con le autorità penali per l'emersione





## Nel terziario volumi in calo a quota 6,5 miliardi

Paola Dezza

**I**ncertezza condiziona ancora una volta il mercato immobiliare italiano. Incertezza che deriva dalle future politiche fiscali e occupazionali del nuovo governo, scelte che mettono già un freno alle prospettive.

Secondo la fotografia scattata da Scenari Immobiliari al Forum di Santa Margherita Ligure che si è tenuto nelle giornate di venerdì 14 e di sabato 15 settembre al momento gli investitori esteri sono pronti a scommettere ancora sul nostro Paese e nel primo semestre hanno fatto shopping (comperando per due terzi uffici e per il resto segmento commerciale) per quasi due miliardi di euro. Ma se i valori si paragonano a quelli dello stesso periodo dello scorso anno la discesa è pesante: i valori sono dimezzati rispetto al primo semestre 2017 (-48,2%).

Gli investitori istituzionali italiani (fondi e assicurazioni) hanno comprato per poco più di un miliardo. La contrazione, fisiologica rispetto a un anno straordinario come il 2017, è dovuta anche al calo della qualità del parco immobiliare, penalizzato dalla lunga crisi che ha fermato i cantieri. Tra il 2010 e il 2018 sono stati inve-

stiti oltre 41 miliardi di euro nel mercato immobiliare italiano, con volumi sempre in crescita fino al 2017, che ha fatto registrare quasi dieci miliardi di euro di investimenti (11 miliardi secondo altre fonti di ricerca). Nel 2018, invece, i volumi potrebbero frenare a quota 6,5 miliardi.

«Siamo alla fine di un ciclo internazionale - dice Mario Abbadessa, country manager di Hines in Italia - e i capitali esteri si chiedono quando finirà questo ciclo, molto lungo. Gli investitori cercano immobili difensivi, un prodotto anti-ciclico. Ma gli immobili core sono inaccessibili, dato che i rendimenti risultano molto compressi, più adatti ad assicurazioni e fondi pensione piuttosto che a operatori real estate». Al momento si cercano pertanto edifici storici da riconvertire in spazi moderni, da affittare come uffici, oppure soluzioni in contesti High street retail. Per questo Hines torna a fare sviluppo se non trova gli oggetti adatti alla propria strategia. Concentrandosi su asset class alternative come lo student housing o il microliving. E su Milano, dato che sembra questa la sola realtà interessante nel panorama italiano.

Secondo Scenari Immobiliari anche il peso degli investitori esteri è in contrazione: fino al 2017 il 70% degli

investimenti erano di matrice estera, mentre nel 2018 questi dovrebbero ricoprire solo il 40%.

E lo sviluppo? Si fa a Milano e in poche altre location. Al Forum, per esempio, Ght ha presentato il più grande parco scientifico e tecnologico in Italia a Genova Erzelli (il progetto è Great Campus): su 400mila mq, ci sono già 20 aziende e 2mila persone (Siemens, Esaote, Ericsson, Liguria Digitale, Talent Garden, oltre al Centre for Human Technologies dell'Istituto italiano di Tecnologia). Entro il 2023 si trasferirà l'intera sezione di Ingegneria della Scuola Politecnica di Genova.

Anche Coima punta su rigenerazione e sviluppo. «Abbiamo raccolto 670 milioni per il fondo che fa rigenerazione urbana - dice Manfredi Catella, ceo di Coima Res -. Abbiamo in corso 200mila mq in sviluppo, oltre ad avere acquisito l'area di Valtellina. Prevediamo di investire in maniera significativa nel prossimo anno, sopra il miliardo di euro. Da un punto di vista di Paese, invece, la situazione è complessa perché le banche italiane, per via del costo del capitale più alto, tendono a finanziare lo sviluppo in maniera selettiva, mentre le banche straniere preferiscono finanziare a reddito».

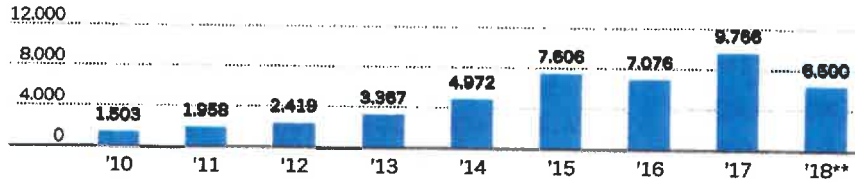
✉ RIPRODUZIONE RISERVATA



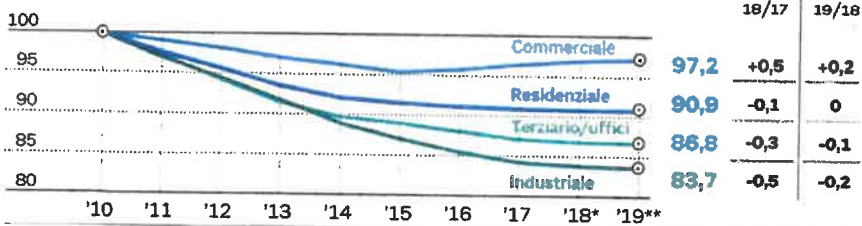
**Manfredi Catella.**  
 Ceo di Coima Res.  
 Il gruppo ha in corso sviluppi per 200mila mq e prevede di investire nel prossimo anno oltre un miliardo di euro

**Il trend degli investimenti nel real estate italiano**

**INVESTIMENTI IMMOBILIARI IN ITALIA TRA IL 2010 E IL 2018**  
 Investitori italiani ed esteri. In mln di €



**ANDAMENTO DEI PREZZI MEDI NOMINALI IN ITALIA**  
 Base 2010 = 100



\*Stima; \*\*Previsione

Fonte: Scenari Immobiliari



Intervista. Mario Breglia

# «Le migliori prospettive per la logistica e l'alberghiero»

Evelina Marchesini

**M**ario Breglia, presidente di Scenari Immobiliari, parla di un mercato immobiliare italiano acerbo, alle prese con un real estate europeo maturo.

**Residenziale a parte, come si presenta la situazione degli altri comparti immobiliari?**

Decisamente oggi i settori più attivi e con le migliori prospettive sono la logistica e l'alberghiero, soprattutto per strutture a quattro o cinque stelle. Basti pensare che la logistica ha oggi rendimenti inferiori a quelli del retail, viaggiando in media sul 6%, contro il retail che ha raggiunto il 7%. Ormai da tre anni siamo infatti alle prese con un'esplosione dell'immobiliare logistico, spinto soprattutto dalla richiesta di spazi a supporto del commercio online. Basti pensare al fenomeno Amazon e all'e-commerce in generale, che hanno bisogno di nuovi poli distributivi.

**Parlando di logistica, le esigenze sono cambiate? E come?**

Sicuramente sì. Le strutture su cui oggi si concentra la domanda devono essere più piccole, molto moderne e si assiste sempre più anche allo sviluppo di strutture realizzate espressamente su richiesta.

**L'alberghiero invece?**

Stiamo assistendo a una forte domanda non solo per le solite Roma e Venezia, ma anche per zone più interne e località



**MARIO BREGLIA.**  
 «Per il settore degli uffici Milano rappresenta l'80% del mercato e prosegue la sua corsa»

alternative. E' un mercato caratterizzato prevalentemente da investitori internazionali, almeno per due terzi. Milano e Roma sono ormai sature di alberghi e ci si inizia a spostare in altre località. Vediamo molta attività anche su Torino, Bologna, Firenze, Napoli, Catania. L'Italia, nel settore dell'hotellerie, ha enormi potenzialità,

ma un patrimonio edilizio vecchio ed obsoleto, completamente da riqualificare.

**Gli uffici fanno da sempre la parte del leone nei grandi portafogli istituzionali. Con quali aspettative per l'anno che verrà?**

Milano va e continua a rappresentare l'80% del mercato. Poi segue Roma, ma a notevole distanza, non perché non ci sia domanda ma perché è un mercato piccolo, con 15 milioni di mq di uffici e c'è una forte esigenza di spazi nuovi.

**Il retail gode di buona salute?**

Direi che va bene, ma nelle zone top. Parliamo sempre di Milano, Roma, Venezia e Firenze.

**Centri commerciali contro high street: chi vince?**

L'high street, non c'è confronto. Con l'eccezione dei grandi centri commerciali nuovi, come Arese o come le aspettative su Westfield a Milano, che sarà il più grande centro commerciale europeo. Certo il pericolo delle chiusure domenicali potrebbe essere un grosso passo indietro per il settore, ma è presto per trarre conclusioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## I pareri di Serrini (Prelios) e Caniggia (Dea Capital) Sinergie per smaltire l'invenduto

**C**reare una filiera completa per le operazioni immobiliari con un dialogo reale tra gli operatori del real estate. In un mercato che ha comunque dimostrato di essere trasparente ma alle prese con la solita lungaggine burocratica e le incertezze politiche ed amministrative, diventano fondamentali realtà integrate in grado di affrontare, dall'inizio alla fine, i differenti step di deal sempre più complessi. E la capacità degli operatori di dialogare e collaborare.

«Il mercato immobiliare italiano fattura circa 100 miliardi l'anno, di cui l'80% nel residenziale, e, del restante 20%, una parte fa capo a investitori internazionali. Questa parte è proprio quella che ha avuto un forte rallentamento, sia per ragioni di incertezza politica sia perché i prezzi sono aumentati molto e, di conseguenza, i rendimenti scesi», spiega Riccardo Serrini, direttore generale del Gruppo Prelios.

Questo sarebbe il momento di vedere, dopo i fondi opportunistici e quelli value added, i cosiddetti core, che operano per restare sul mercato. «A parte casse di previdenza e fondi pensione italiani, io non vedo questi operatori sul mercato italiano», dice Serrini.

La parte giocata dai Non Performing Loans è poi enorme. «A 20 miliardi di Npl in gestione corrispondono oltre 96,6 milioni di metri quadrati di immobiliare. Solo sulla parte residenziale stiamo parlando di 35mila appartamenti. Un volume enorme, dove gli investitori internazionali non sono ancora presenti - continua Serrini - ma stanno arrivando. Si tratta di operazioni in cui è fondamentale avere la padronanza dei processi dell'intera filiera, perché l'investitore non può far fronte da solo alla gestione di portafogli sottostanti difficile e frammentati. Nei prossimi due anni il trend sarà esattamente questo».

«Nel nostro Paese ogni ope-

ratore rappresenta in pratica un settore diverso - spiega Emanuele Caniggia, a.d. di Dea Capital Real estate - ma chi si occupa di Npl, di alberghiero, l'investitore internazionale piuttosto che il gestore lavora a compartimenti stagni.

Cambiando questa situazione ne trarrebbero beneficio il mercato stesso ma anche le diverse realtà operative». Per spiegarlo Caniggia fa l'esempio degli Npl. «Chi fa Npl compra il credito non per arrivare al possesso dell'immobile - dice - ma per cederlo il prima possibile guadagnando il massimo. Dato però che il sottostante di questo credito, cioè l'immobile, può riguardare una funzione tipica di altri, trovare un dialogo in comune potrebbe sicuramente favorire un'accelerazione del mercato. Mettendo insieme fin da subito tutte le funzioni si creerebbe una filiera ottimizzando numeri e utili».

—Ev.M.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## LA GUIDA DOVE COMPRARE PER AFFITTARE CONTANDO SUI SALDI DEI MUTUI

di **Gino Pagliuca**

36

# Casa, quanto rende investire e affittarla

Da Milano a Napoli, passando per Roma e Torino il giro d'Italia delle seconde abitazioni da mettere a reddito  
Per chi può anticipare 30, 70 o 100 mila euro, fare un mutuo a tassi minimi e poi dare in locazione l'immobile

a cura di **Gino Pagliuca**

**I**nvestire nel mattone indebitandosi. Come fanno i costruttori quando avviano un nuovo progetto o i fondi quando acquistano immobili a reddito. In questa fase del mercato, l'operazione potrebbe avere senso anche per una famiglia che voglia investire, in una logica di diversificazione del rischio, nel mattone residenziale, perché i tre fattori da valutare — prezzi delle case, canoni di locazione e tassi dei mutui — sono allineati nel miglior modo possibile. Le quotazioni si sono stabilizzate ma non salgono, il costo del finanziamento è al minimo storico (anche se le condizioni potrebbero cambiare), i canoni e la domanda di case in affitto sono in crescita.

### I conti

Ma dove l'operazione risulta più conveniente? Per rispondere abbiamo considerato, per le quattro maggiori città italiane, i dati presentati la scorsa settimana da Tecnocasa su prezzi e affitti, selezionando i quartieri (154 a Milano, 197 a Roma, 67 a Torino e 49 Napoli) per cui siano disponibili sia le quotazioni per le abitazioni usate in stato medio di conservazione sia i canoni mensili per mono, bi e trilocali, e abbiamo così stilato una classifica dei rendimenti. Abbiamo poi identificato tre fasce di prezzo (attorno a 100mila con 30mila in contanti, attorno a 170mila, con 70mila in contanti e attorno a 250 mila con 100mila in contanti) per le quattro città. I due dati da

guardare per capire la convenienza dell'investimento sono quello del rendimento netto che si otterrebbe comprando in contanti e la differenza tra il costo del mutuo e il canone che si ricaverebbe affittando.

A Milano, nella fascia da 100mila euro è possibile acquistare monolocali nella zona popolare del Quartiere San Luigi o attorno a via Farini. Con 96mila euro di spesa si ottengono 650 euro al mese per un monocale. Il rendimento nominale supera l'8%, quello netto (per le modalità di calcolo rimandiamo all'articolo della pagina seguente) tocca il 5,4% pagando in contanti. Anche con lo spread attuale l'investimento in Btp non è in grado di offrire una performance paragonabile. Si possono comprare nell'estrema periferia cittadina (Quarto Oggiaro, Comasina) anche bilocali con una resa analoga. Impiegando solo 30mila euro in contanti si pagano rate che risultano inferiori anche di oltre 200 euro al mese rispetto ai canoni lordi che si ricavano.

Disponendo di 70mila euro si possono comprare anche dei trilocali in zone certo non di prestigio ma molto ben servite dai mezzi pubblici come Cimiano (dove il rendimento lordo è del 7,4% e il netto sfiora il 5%) e Dergano, incassando canoni lordi più alti della rata del mutuo tra i 250 e i 450 euro al mese. Con il salire dei prezzi scende molto il potenziale di rendimento. Nella fascia attorno a 250mila euro (100 mila in contanti) il top si raggiunge in zona Ripamonti-Spadolini, dove il trilocale consente di ottenere

un lordo del 6,1% e un netto del 3,9%. Negli altri casi però si fatica a ottenere il 3% netto anche se il canone copre quasi ovunque il costo del mutuo.

Infine l'acquisto per investimento di una casa tra i 350 e i 400mila euro ha un qualche senso solo in zone semicentrali come piazza Wagner e via Montenero, negli altri casi il rendimento netto scende sotto il 3% e la rata del mutuo è più alta del canone.

Anche a Roma comprando una casa di prezzo attorno ai 100mila euro è possibile ricavare buoni rendimenti: fino all'8,1% lordo (5,4% netto) al Pigneto, dove si può comprare un bilocale che rende 650 euro al mese anticipando 30mila euro e pagandone 382 al mese di mutuo. Nella fascia di prezzo superiore si può optare per un trilocale in zona Don Bosco o un monocale ai Parioli, per ottenere attorno al 4% netto pagando in contanti mentre se si compra con il mutuo si spendono rispettivamente 592 e 648 euro al mese per ottenerne 900 di canone lordo.

Drastico calo di performance nelle fasce superiori. Si supera il 3% netto all'Eur e a Lanciani nella fascia di prezzo da 250mila euro e per quella 350-400mila euro risultato analogo si ottiene ai Parioli e a Piazza San Giovanni. A Napoli e Torino i prezzi sono più bassi ma lo sono anche i canoni. Nel capoluogo campano il 4% netto si ottiene solo a Pianura e a Pallonetto nella fascia di prezzo 100mila euro, nelle due fasce superiori si ottiene il 3% solo a Soccavo. A Torino rendono solo gli

Ricerche

# Logistica, scocca l'ora degli immobili su misura

Le superfici in costruzione aumentano del 50% nel primo semestre  
E intanto anche gli affitti del nuovo prendono l'abbrivio

di **Gino Pagliuca**

**L**a logistica è diventata negli ultimi anni un settore di primario interesse per gli investitori, sia per gli alti rendimenti possibili (fino al 7,5% per gli immobili di elevato standing, fino al 10% per le operazioni speculative) sia perché la domanda, con lo sviluppo dell'e-commerce, è destinata sicuramente a crescere. Il fenomeno sta portando anche all'identificazione di criteri più rigorosi della valutazione degli immobili. La Business school della Liuc, l'Università Cattaneo di Castellanza in collaborazione con il Politecnico di Milano, ha dato vita con Osil a un modello di valutazione degli immobili logistici.

## Come funziona

Senza scendere in uno specifico troppo tecnico per queste pagine, il modello opera una prima distinzione tra magazzini di stoccaggio, magazzini di transito e immobili con funzioni ibride. Per ogni struttura vengono valutate le caratteristiche della location, dell'area esterna, dell'edificio vero e proprio e degli interni con le dotazioni tecnologiche e di sicurezza. In tutto vengono monitorati 50 aspetti e la somma del punteggio ottenuto da ognuno di questi esprime il rating dell'immobile. Osil è presentato nel dettaglio nell'ultimo rapporto sull'immobiliare logistico redatto

da World Capital e aggiornato al primo semestre del 2018.

L'analisi conferma il momento molto positivo per il comparto, come testimonia l'aumento di oltre il 50% delle superfici di nuova costruzione. In grande maggioranza si tratta di immobili realizzati su misura per un cliente, i cosiddetti «build to suit». E per il nuovo stanno crescendo in maniera significativa anche i canoni. Rispetto al primo semestre 2017 infatti si registra un incremento generalizzato, con punte dell'8% a Napoli e del 6% a Milano e Bologna. L'hinterland milanese è di gran lunga l'area con il maggiore potenziale per questo mercato immobiliare: lo stock di strutture di oltre 20 mila metri quadrati infatti supera i 4 milioni di euro, ed è più che doppio rispetto a quello della Capitale. Nel capoluogo lombardo i rendimenti lordi degli immobili di migliore qualità oscillano tra il 6 e il 7% e i canoni sono i più alti dal 2009. Le performance migliori in Italia sono quelle di Torino e Catania, con punte del 7,6% e Piacenza, con 7,5%. La

maggior parte delle trattative riguarda immobili tra 5 e i 15 mila metri quadrati e si concludono in tempi tra gli 8 e i 12 mesi con uno sconto tra il 10 e il 20%.

I canoni italiani restano piuttosto bassi se confrontati con quelli delle principali piazze continentali: a Zurigo infatti si toccano i 140 euro al metro quadrato per anno e a Londra i 130. A Milano il dato medio è 56.

Alto rendimento e canoni ridotti significa che i costi di acquisto rimangono molto bassi rispetto a quelli di altri paesi e questo spiega sia perché l'interesse degli investitori per l'Italia è oggi più alto sia perché il nostro mercato risulti in controtendenza rispetto a quello continentale.

L'ultimo rapporto semestrale di Bnp Paribas infatti segnala che in Europa si è registrata nella prima parte del 2018 una diminuzione del 14% nell'assorbimento di spazi logistici e un calo del 21% nel valore delle transazioni, ammontate a 14 miliardi di euro.

**I canoni restano più bassi  
A Milano la media è 56  
contro i 130 di Londra e i 140 di Zurigo**

© RIPRODUZIONE RISERVATA



### La mappa

I canoni dei capannoni nelle principali aree logistiche del Paese

Area	Nuovo	Usato
Bergamo	44-50	35-42
Bologna	46-55	40-44
Firenze	54-58	45-52
Genova	45-60	38-45
Milano	52-56	43-50
Napoli	42-52	34-40
Novara	39-43	33-38
Padova	43-52	37-42
Prato	45-54	37-45
Rimini	40-47	33-39
Roma	45-55	40-50
Torino	42-52	35-42
Verona	40-45	37-42

Canoni euro/mq/anno

### Le preferenze

Le dimensioni più richieste



Fonte: World Capital

### La top ten delle superfici

Le 10 aree con il maggiore stock di capannoni di oltre 20.000 metri quadrati

Area	Superficie (mq)
Milano	4.196.265
Roma	1.925.600
Placenza	1.572.311
Pavia	1.321.005
Bergamo	958.235
Caserta	832.800
Verona	766.170
Novara	642.827
Torino	636.489
Bologna	636.400

### Il trend

L'andamento dei canoni a Milano (dati alla fine del 1° semestre di ogni anno)  
 Canoni in euro per metro quadrato per anno

Anno	Nuovo	Usato
2009	51	43
2010	51,5	44
2011	52	45
2012	48,5	46
2013	51	46
2014	46	44
2015	48,5	45
2016	50	45
2017	51	45
2018	54	46,5

### Quanto si guadagna

I rendimenti lordi



L'Esp



# Rettifica degli oneri di costruzione solo per errori evidenti

## EDILIZIA

**Sì del Consiglio di Stato al ricalcolo ma lo sbaglio deve essere riconoscibile**

**Guido Inzaghi  
Carolina Romanelli**

Anche dopo anni i Comuni possono chiedere l'integrazione degli oneri che, sbagliando, hanno calcolato in difetto. L'errore però deve essere riconoscibile. Queste le conclusioni cui è giunta l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato che con la sentenza del 30 agosto 2018 n. 12 che ha posto fine ai contrasti giurisprudenziali in materia. La questione riguardava l'operato di un Comune che - dopo ben cinque anni dal rilascio del titolo edilizio - aveva ricalcolato le somme già liquidate, in misura tra l'altro ampiamente superiore a quella originaria.

### Le decisioni

Il tema ha evidenti risvolti specie in ordine alle tutele opponibili alla richiesta sopravvenuta del Comune: è possibile sottrarsi al pagamento di gravosi conguagli e di eventuali (e talvolta altrettanto gravose) sanzioni per l'omesso o ritardato versamento? Le amministrazioni comunali sono del tutto libere di procedere alla correzione dei propri errori anche se è decorso molto tempo dalla realizzazione dei lavori?

La questione è finita all'adunanza plenaria su sollecitazione del Consiglio di giustizia amministrativa per

la Regione Siciliana, che ha rilevato la permanenza di un articolato contrasto interpretativo (si veda la scheda in basso) che spazia dal precludere del tutto alla Pa ogni rideterminazione del quantum ormai liquidato, cristallizzandosi al momento del rilascio del titolo, fino al ritenere addirittura doverosa l'eventuale necessaria rettifica successiva dei conteggi originari da parte dell'ente locale.

A tali opzioni diametralmente opposte (cui la giurisprudenza è giunta pur partendo dalla medesima impostazione sulla natura non autoritativa degli atti di determinazione del contributo di costruzione, soggetti quindi alle norme del Codice civile alla stregua dei contratti ordinari), si riscontra l'emergere di una terza lettura "intermedia", che - discostandosi da entrambi i precedenti richiamati - riconosce all'atto di determinazione del contributo di costruzione natura autoritativa, con la conseguenza che ogni rettifica sarebbe sì ammessa ma regolata dai principi dell'autotutela amministrativa.

### La decisione

L'adunanza plenaria risolve definitivamente la questione riconoscendo agli atti di rideterminazione natura privatistica e ponendo in capo

ai Comuni il potere-dovere di rivedere i conteggi errati, senza che assumano un qualche rilievo, se non in casi marginali, l'affidamento del privato alla correttezza dei calcoli già effettuati.

Risultano pertanto assai circoscritti i limiti che i Comuni incontrano nell'intraprendere la rideterminazione:

- esclusione di ogni retroattività: il nuovo computo non può comportare l'applicazione di coefficienti o tabelle non vigenti al momento del rilascio del titolo edilizio;
- operatività del termine prescrizione ordinaria: non è consentito il recupero di somme a conguaglio trascorsi dieci anni dal rilascio del titolo;
- tutela dell'affidamento del privato: limitata a casi eccezionali, quelli cioè in cui l'errore in cui è incorso il Comune non risulti immediatamente percepibile dal debitore usando l'ordinaria diligenza e si rientri quindi nell'errore riconoscibile disciplinato dall'articolo 1431 del Codice civile.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, l'adunanza plenaria puntualizza che «l'oggettività dei parametri da applicare» rende vincolato il conteggio della Pa, «consentendone a priori la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza», che del resto agisce «con l'ausilio del progettista che l'assiste nella presentazione dell'istanza».

In estrema sintesi, quindi, tanto più è riconoscibile l'errore del Comune sulla base del raffronto con le tabelle e i coefficienti applicabili, tanto più è ridotta la tutela del privato nei confronti delle pretese sopravvenute anche a distanza di anni: un evidente incentivo alla immediata e puntuale verifica delle somme liquidate dall'ente locale in sede di rilascio del titolo edilizio, con conseguente riconoscimento del ruolo (e delle connesse responsabilità) del progettista.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**I PRECEDENTI CONTRASTANTI**

**1. Immodificabilità**  
 In numerose occasioni il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (si veda ad esempio la sentenza 64/2007) ha sostenuto la sostanziale immodificabilità dei conteggi operati dal Comune in sede rilascio del titolo edilizio, riconoscendo la più ampia tutela dell'affidamento del privato che pertanto sarebbe sempre al riparo da eventuali pretese patrimoniali sopravvenute. Il presupposto è comunque la definizione paritetica della natura del rapporto tra Pa e privato, con la conseguente applicabilità dei principi del Codice civile.

**2. Rettifica sempre possibile**  
 Una recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenze 4515/2017 e 2821/2017) pur muovendo dai medesimi presupposti rappresentati dalla pariteticità degli atti di rideterminazione del contributo e dalla conseguente inapplicabilità dell'autotutela amministrativa, giunge invece a conclusioni

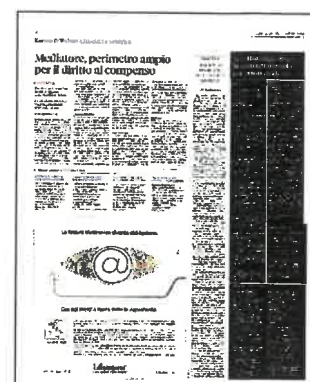
diametralmente opposte: la rettifica dei conteggi originari sarebbe infatti non solo possibile ma anzi doverosa. Gli unici limiti sarebbero:  
 - l'irretroattività dei coefficienti e dei parametri applicabili, che devono essere vigenti al momento del sorgere dell'obbligazione;  
 - il limite di dieci anni dal rilascio del titolo edilizio per il ricalcolo

**3. Revisione con paletti**  
 Il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana nell'ordinanza di rimessione all'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha riscontrato una terza lettura intermedia. Il rapporto dovrebbe risultare attratto dal regime di diritto pubblico e, conseguentemente, la Pa potrebbe legittimamente procedere al ricalcolo del quantum già liquidato ma solo nel rispetto dei principi dell'autotutela amministrativa: in altre parole, si renderebbe più difficile per l'amministrazione correggere vecchi errori, pur ammettendone la possibilità.

**PAROLA CHIAVE**

**#Contributo di costruzione**

Al momento della formazione del titolo edilizio sorge l'obbligazione per il richiedente di corrispondere al Comune un contributo, disciplinato dagli articoli 16 e seguenti del Dpr 380/2001. Il contributo è articolato nelle due componenti degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione, determinate e liquidate dai Comuni sulla base di tabelle parametriche, o mediante l'applicazione di coefficienti predeterminati in ragione della tipologia di intervento edilizio e delle opere da eseguire.



# La fattura elettronica a 100 giorni dal big bang

**Il nuovo obbligo.** Criticità in vista del debutto della e-fattura. Le categorie chiedono più semplificazioni. Come prepararsi da subito

**La settimana speciale.** Il Sole propone da oggi una serie di servizi: filo diretto con i lettori, forum online e una guida in vista del 1° gennaio

di Cerolfi, Dell'Oste, Neri, Parente, Santacroce e Uva a pag. 2 e 3

**LA MARCIA DI AVVICINAMENTO**  
L'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica

Obbligo di emettere in formato elettronico le fatture per documentare il diritto al regime del tax free shopping

Fattura elettronica obbligatoria per la vendita di carburanti (escluse pompe su strada e autostrada) e per i subappaltatori in contratti di appalti pubblici



**Il conto alla rovescia verso il 1° gennaio**  
 Professionisti e imprese chiedono invii in blocco, più chiarezza sui termini e riduzione degli oneri

# Semplificare la e-fattura, categorie in pressing

**Cristiano Dell'Oste  
 Giovanni Parente  
 Valeria Uva**

Il 1° gennaio 2019 è ancora lontano. Nei primi cinque mesi di quest'anno, oltre il 97% delle fatture elettroniche transitate dal Sistema di interscambio (Sdi) è stato indirizzato alla pubblica amministrazione (per la quale l'obbligo è scattato tre anni fa). Se si escludono i disguidi di trasmissione, gli invii tra privati non arrivano al 2% del totale, pari a circa 50mila al mese. Come dire: servirà un salto tecnologico e di prassi commerciali fortissimo per raggiungere i 158 milioni di fatture digitali mensili che si stima saranno emesse con l'obbligo a regime.

I lavori sono ancora in corso, a 105 giorni dalla scadenza in cui la legge prevede il debutto della fattura elettronica obbligatoria per tutte le operazioni tra partite Iva (*business to business*) e con i consumatori (*business to consumer*). Tanto è vero che si preannuncia un *re-styling* di «Fatture e corrispettivi», il sito internet gratuito delle Entrate con cui i piccoli operatori possono inviare e conservare le fatture elettroniche emesse e ricevute. Ma questa è solo una delle novità in cantiere. In Parlamento sarà incardinata a breve una proposta di legge a firma della presidente della commissione Finanze della Camera, Carla Ruocco (M5s). L'obiettivo è tagliare ulteriormente gli adempimenti: a partire dall'addio alla comunicazione dei dati delle liquidazioni Iva.

In parallelo, la scorsa settimana la commissione Finanze del Senato ha raccolto la voce dei professionisti. I commercialisti hanno chiesto una proroga differenziata, in base alle dimensioni aziendali. Secondo il presidente del Consiglio nazionale Massimo Miani, c'è «grande impreparazione dei clienti», che rischia di sovraccaricare gli studi, chiamati a emettere le e-fatture. Ma intravede complessità gestionali «*inaudite*» in una eventuale partenza scaglionata la responsabile area politiche fiscali di Confindustria, Francesca Mariotti: «I sistemi

gestionali devono partire tutti insieme, sia per le operazioni attive che passive: nella fattura c'è tutta la politica commerciale di un'azienda. Serve quindi stabilità». «Senza contare - conclude - che le imprese hanno già investito molto sui sistemi operativi, senza incentivi».

Sempre a Palazzo Madama anche i consulenti del lavoro hanno ipotizzato una partenza soft, ma solo con una moratoria sulle sanzioni. Anche per superare le difficoltà tecniche: «Solo il 35% dei numeri civici nel Paese è servito dalla banda larga», ricorda Sergio Giorgini, vicepresidente del Consiglio nazionale con delega alla fiscalità.

Un assaggio delle difficoltà pratiche che potrebbero emergere nel 2019 lo si è avuto il 1° luglio scorso, quando la fattura elettronica è entrata in vigore per i subappalti della Pa e la filiera dei carburanti, con l'esclusione in extremis dei distributori stradali e autostradali. «La platea non è del tutto definita - segnala Andrea Trevisani, direttore politiche fiscali di Confartigianato - e ancora oggi ai nostri artigiani arrivano fatture analogiche (con una normale email, ndr) che dovrebbero essere già digitalizzate, cioè in formato Xml». Forte di questa esperienza, anche Confartigianato teme l'ipotesi di un'entrata in vigore scaglionata. «La gradualità serve solo per le sanzioni», ammonisce Trevisani. Che si sta preparando a inviare le e-fatture per conto dei propri clienti. Un'attività su cui anche Cna prevede un forte impegno: «Noi calcoliamo che il 77% delle imprese, almeno nella fase iniziale, sarà costretto a rivolgersi al proprio intermediario anche per emettere le fatture, per questo chiediamo di poter gestire l'invio massivo delle deleghe e maggiore chiarezza sui termini di invio», conferma il responsabile delle politiche fiscali dell'associazione, Claudio Carpentieri. Del resto, la stessa Cna stima che - ancora oggi - il 35% degli artigiani compili a mano il documento contabile.

Qualche difficoltà in più si segnala per i gestori di servizi a rete (acqua, luce e gas) che in alcuni casi hanno anagrafiche ancora prive del codice fiscale dei clienti, prerequisito indispensabile per la e-fattura.

Tutte le categorie si stanno preparando anche con incontri formativi e convegni sul territorio. In più i commercialisti stanno lavorando a un portale specializzato da offrire a costi contenuti ai propri associati e ai clienti. Il Consiglio nazionale vuole arrivare ad avere un sistema con funzionalità aggiuntive rispetto alla piattaforma delle Entrate. «Memorizzerà le anagrafiche dei clienti e caricherà in una sola operazione in caso di articoli plurimi in fattura», precisa Roberto Cunsolo, tesoriere con delega alla fiscalità. Che aggiunge: «I clienti avranno subito in un'unica schermata il proprio ciclo attivo e passivo». Il bando di gara per la *software house* dovrebbe essere pubblicato proprio oggi sul sito del Cndcec. Solo alla fine della competizione si sapranno i prezzi che il Consiglio è riuscito a spuntare, ma si partirà da un primo pacchetto di documenti gratuito, mentre per i successivi il costo dovrebbe rimanere concorrenziale. «Sul fronte della riduzione dei costi abbiamo già avuto un primo successo - aggiunge Miani - visto che abbiamo ottenuto da Sogei la conservazione sostitutiva, anche a fini civilistici, gratuita».

❖ RIPRODUZIONE RISERVATA

**LA SETTIMANA DELLA E-FATTURA CON IL SOLE 24 ORE**



**1**

**Oggi**  
Casella email per i lettori e Radio24

- Con queste due pagine inizia una settimana di approfondimenti speciali dedicati alla fattura elettronica
- Da oggi è possibile inviare quesiti ai nostri esperti utilizzando la casella di posta: [efattura@ilsole24ore.com](mailto:efattura@ilsole24ore.com)
- Di e-fattura parla oggi anche Radio24. A «Due di denari», in onda dalle 11, ospiti Pierpaolo Ceroli e Giovanni Parente

**2**

**Da domani**  
La guida operativa e il web forum

- Da domani fino a venerdì 21 ogni giorno una pagina nella sezione Norme & Tributi proporrà le indicazioni operative per professionisti e imprese sulla e-fattura
- Giovedì alle 15 Il Sole propone un forum online sulla fattura elettronica: Benedetto Santacroce risponde sul sito e su Facebook alle domande dei lettori [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

**3**

**Lunedì 24**  
Le risposte ai quesiti dei lettori

- Il Sole 24 Ore del lunedì pubblica le risposte degli esperti ai quesiti inviati dai lettori alla casella di posta elettronica sulla e-fattura



**IL PORTALE DEI COMMERCIALISTI**

È attesa per oggi la pubblicazione del bando indetto dal Consiglio dei commercialisti, per selezionare il fornitore che offrirà il servizio di invio delle fatture agli iscritti e ai clienti



**RESTYLING PER LE ENTRATE**

Sarà pronta nei prossimi giorni la versione evoluta del sito internet delle Entrate «Fatture e corrispettivi» che consente di inviare e archiviare le fatture elettroniche

**35%**

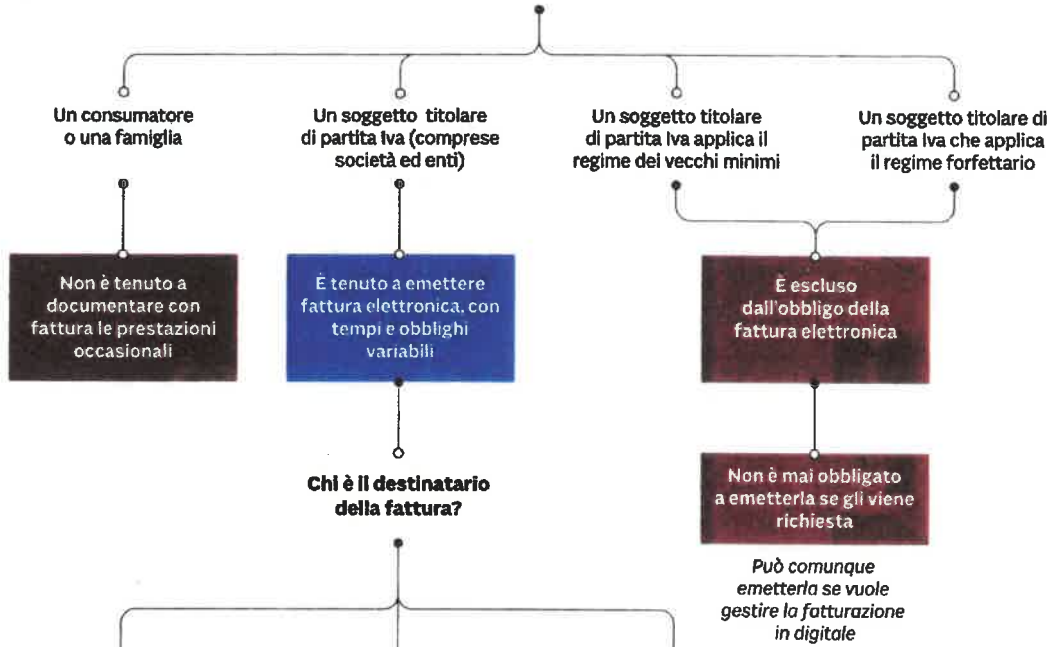
**FATTURE SU CARTA**

Secondo un sondaggio della Cna su 2mila soggetti, più di un artigiano su tre compila ancora a mano e sul tradizionale supporto cartaceo le proprie fatture

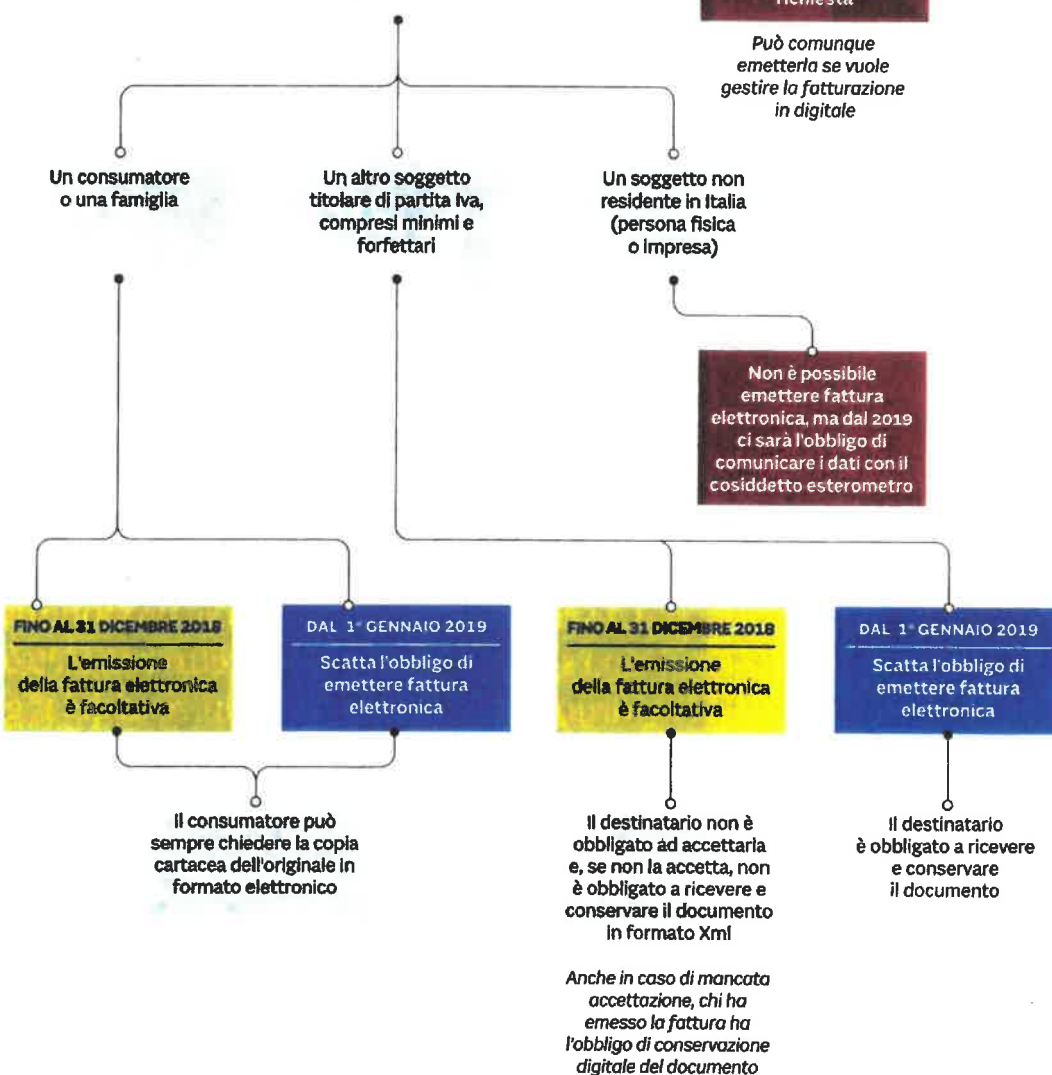
## I passi verso la e-fattura tra privati

- E-FATTURA OBBLIGATORIA
- E-FATTURA ESCLUSA
- COMPORTAMENTO FACOLTATIVO

**Chi è il soggetto che cede beni, servizi o prestazioni?**



**Chi è il destinatario della fattura?**



## Emissione e ricezione della e-fattura

- E-FATTURA OBBLIGATORIA
- E-FATTURA ESCLUSA
- COMPORTAMENTO FACOLTATIVO

### Cosa possono fare i titolari di partita Iva per prepararsi alla fattura elettronica tra privati?



### Entro quale termine deve essere emessa la fattura elettronica?

I termini di emissione dei documenti digitali sono gli stessi di quelli cartacei: al momento di effettuazione dell'operazione e di esigibilità dell'imposta

### Quando si considera ricevuta la fattura elettronica?

La trasmissione allo Sdi deve avvenire entro le 24 ore successive alla data di effettuazione

### Quando si considera emessa la fattura elettronica?

Se lo Sdi recapita la fattura all'indirizzo telematico comunicato all'Agenzia

La data di ricezione è quella indicata nella ricevuta di consegna

Se il recapito da parte dello Sdi non è possibile

La data di ricezione è la data di presa visione della fattura da parte del cessionario/committent e la fattura si considera emessa

Se lo Sdi, entro 5 giorni dalla trasmissione, invia un messaggio di scarto

La fattura si considera non emessa pertanto non ricevuta

Alla data indicata in fattura

La data deve corrispondere al momento di effettuazione dell'operazione

### Come è possibile rimediare allo scarto di una fattura?

Entro 15 giorni dalla comunicazione di scarto, si può inviare nuovamente la fattura con lo stesso numero e data

Se l'invio entro 15 giorni non è possibile, si può emettere una nuova fattura, con nuovo numero e data

Dalla nuova fattura deve risultare un collegamento con la precedente fattura scartata, con variazione contabile interna

**LE CRITICITÀ/1**

**Le deleghe singole**

Il sistema di delega all'intermediario per l'emissione della fattura elettronica è ancora complesso: sui moduli è richiesta la firma autenticata, fotocopie del documento e la ricongiunzione "manuale" dei codici di accesso al sistema tra intermediario e contribuente. Questo costringe gli intermediari a procedere, cliente per cliente. Servirebbero semplificazioni che consentano invii massivi.

**Le notazioni sul registro**

La normativa Iva del 72, nata in era "cartacea" prevedeva per agevolare i controlli la trascrizione con un numero di protocollo sul registro Iva delle fatture passive. La fattura elettronica nasce già interamente tracciata con un "impronta" che ne garantisce integrità e identità di emittente e ricevente tale da permettere ogni controllo. Ma l'obbligo di trascrizione sul registro Iva resta in contabilità ordinaria.

**I codici mancanti**

Le aziende che erogano servizi a rete (acqua, luce e gas) possono ancora avere clienti attivi (dunque non morosi) con contratti vecchissimi aperti senza codice fiscale. In questo caso è impossibile emettere fattura elettronica perché il codice fiscale è un elemento necessario. Il fenomeno è marginale in percentuale, ma di fatto, riguarda ancora migliaia di utenti e non esistono procedure efficaci per spingere alla comunicazione del codice fiscale.

**I tempi stretti**

La fattura elettronica va inviata allo Sdi entro 24 ore dalla emissione. Un tempo che potrebbe non bastare soprattutto se si delegano intermediari (commercialisti o patronati) che potrebbero non riuscire a garantire il rispetto dei tempi soprattutto in prossimità dei giorni prefestivi e festivi. Si pensi a ristoranti, taxi e ogni altra attività in esercizio sette giorni su sette che sceglie di delegare un intermediario con orari "tradizionali".

**LE CRITICITÀ/2**

**I problemi di rete**

Mancano indicazioni in caso di difficoltà tecniche. Alcuni chiarimenti sono stati dati per difficoltà operative dello Sdi. Non è ancora chiaro cosa succederà se l'impresa o l'intermediario subisce un blocco della connessione alla Rete, se sono fuori uso i sistemi operativi di clienti ed intermediari (ad esempio per virus o per danni ai computer).

**Compensazioni Iva**

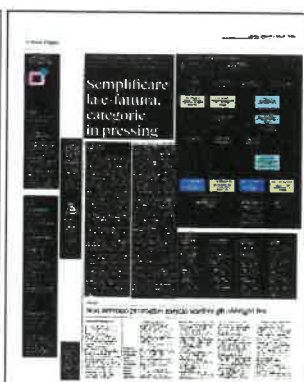
I chiarimenti sui tempi della detrazione Iva e di annotazione delle fatture di acquisto hanno risolto i problemi legati alle fatture di fine anno. Qualche incertezza rimane sulla possibilità di contabilizzare le fatture ricevute entro il termine di presentazione delle liquidazioni periodiche. Con la e-fattura un'interpretazione rigida farebbe slittare la detrazione Iva al periodo successivo, causando difficoltà finanziarie alle imprese.

**La burocrazia**

La fattura elettronica conviverà con strumenti che hanno le stesse finalità antifrode. Nessuna modifica, infatti, per la disciplina dello split payment. Va in pensione solo lo spesometro, ma restano attivi altri obblighi di comunicazione tra cui quello delle liquidazioni periodiche, o alcune comunicazioni -doppione, ad esempio i dati delle spese sanitarie per il 730 precompilato (da parte degli operatori del sistema sanitario).

**I nuovi adempimenti**

L'obbligo di fatturazione elettronica non riguarda le operazioni con l'estero, ma i dati di queste fatture andranno comunque inviati al fisco. Nasce, quindi, il nuovo adempimento di comunicazione delle operazioni con l'estero a cadenza mensile (il cosiddetto esterometro), peraltro con tempi più stringenti dello spesometro mandato in pensione.





**L'ANALISI**

# Non servono proroghe: meglio snellire gli obblighi Iva

di **Benedetto Santacroce**

L'appuntamento del 1° gennaio 2019 per l'implementazione da parte di tutti i contribuenti (partite Iva) della fatturazione elettronica B2B e B2C si avvicina rapidamente ed è necessario che tutti i soggetti interessati si attivino e collaborino per essere pronti all'evento. In effetti, la partenza anticipata per carburanti, subappalti e subforniture insegna che se non fosse stato per lo sforzo coordinato delle imprese interessate, dell'amministrazione finanziaria e del legislatore, oggi non saremmo in grado di testimoniare che tutto sta procedendo nel migliore dei modi e con pochi intoppi.

Del resto i tempi sono veramente ristretti e non è possibile attendere oltre, aspettando una proroga che, a dire il vero, sembra del tutto improbabile anche in ragione degli obiettivi finanziari e degli scopi operativi sottesi alla specifica misura.

Quello che ci si auspica è che, come in occasione dell'appuntamento del 1° luglio, tutti gli attori pubblici si sforzino per trovare soluzioni di

semplificazione e che i contribuenti, operando scelte mirate e sperimentando i propri sistemi, si organizzino per tempo.

In questa logica, un ruolo determinante lo giocheranno i consulenti d'impresa e i provider che possono fin da ora aiutare concretamente i contribuenti ad adattare sistemi e procedure alle nuove esigenze. Come abbiamo più volte sottolineato sul Sole 24 Ore, l'implementazione della fattura elettronica non è solo un obbligo, ma un'opportunità che va colta per arrivare a obiettivi di semplificazione e di efficienza che fino a oggi non era neppure pensabile raggiungere.

Sul piano della semplificazione, sia il fisco che il legislatore sono chiamati a operare ulteriori sforzi interpretativi e normativi che consentano a tutti, specialmente ai contribuenti minori, di raggiungere l'obiettivo.

In particolare, dall'amministrazione finanziaria ci si attende una rinnovata azione di informazione, di assistenza e supporto. È necessario, che vengano rilasciati al più presto demo e tutorial interattivi. Per i servizi già implementati ci si attende anche alcuni miglioramenti peraltro

annunciati, quale la possibilità per i consulenti di scaricare in modo massivo e in un ambiente unico tutte le fatture dei propri assistiti. Inoltre, sul piano interpretativo devono essere superati alcuni dubbi applicativi, ad esempio il trattamento corretto delle autofatture o delle integrazioni da reverse charge.

Dal legislatore, invece di pensare a proroghe distinte per tipologie di soggetti (situazione che metterebbe in crisi la maggior parte delle imprese, nonché l'organizzazione della macchina pubblica), sarebbe necessario rivedere la normativa Iva per cambiare tutti quegli adempimenti resi inutili o superflui proprio dal ricorso alla fattura elettronica. In particolare sarebbe sicuramente possibile:

- una revisione dei meccanismi di emissione della fattura che consentano un invio ritardato rispetto all'attuale termine che è fissato entro le 24 del giorno di effettuazione dell'operazione;
- la soppressione di alcuni obblighi resi obsoleti dalle attuali regole di monitoraggio delle fatture quali l'obbligo di numerazione delle fatture passive previsto dall'articolo 25 del Dpr 633/72 e l'indicazione in fattura del numero della dichiarazione d'intento in caso di fornitura a esportatore abituale.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Consentire l'invio ritardato delle fatture e togliere alcuni oneri ormai obsoleti**

**35%**

**FATTURE SU CARTA**  
Secondo un sondaggio della Cna su 2mila soggetti, più di un artigiano su tre compila ancora a mano e sul tradizionale supporto cartaceo le proprie fatture

