

# LA GUIDA PRATICA ALLA MANOVRA

## Gli enti territoriali



# Addio al patto di stabilità, arriva il pareggio di bilancio

## Nuovo vincolo per tutti, compresi i Comuni con meno di mille abitanti

**Anna Gulducci**  
**Patrizia Ruffini**

Dopo 17 anni di vigenza, dallo scorso 1° gennaio il patto di stabilità interno è stato sostituito con il nuovo vincolo del pareggio di bilancio di competenza finale. La novità è contenuta nei comuni da 207 a 229 dell'articolo 1 della legge di Stabilità ed applica parzialmente le novità della legge 243/2012 sul pareggio di bilancio costituzionale. Il nuovo pareggio di bilancio di competenza si applica a tutti i Comuni (compresi i quasi 2mila con meno di mille abitanti, finora esclusi dal patto di stabilità), alle Province e Città metropolitane e alle Regioni. Sono assoggettati al pareggio anche i Comuni istituiti a seguito di fusione dopo il 2011, escluse le Unioni.

**Un saldo non negativo**  
Il nuovo obbligo richiede di conseguire un saldo non negativo (anche pari a zero) calcolato in termini di competenza fra le entrate finali (primi 3 titoli del bilancio armonizzato) e le spese finali (primi 3 titoli del nuovo bilancio). Tale saldo può essere eventualmente modificato dall'intervento della Regione. Solo per il 2016, nelle entrate e nelle spese finali è considerato il fondo plurisettoriale vincolato, di entrata ed spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento. Infine, non sono considerati nel saldo, gli stanziamenti di spesa del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi relativi ad accantonamenti destinati a concludere nel risultato di amministrazione. Ai fini del calcolo del saldo del pareggio le esclusioni sono limitate ai contributi ricevuti a valore

autonome definiranno i saldi obiettivo ridefiniti entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre.

**Le "code" dei vecchi patti**  
Le "code" dei vecchi patti entreranno a far parte del prospetto del pareggio degli anni 2016-2018, con effetti di riduzione o di aumento del saldo (in caso di spazi ricevuti o ceduti nei due anni precedenti). Per la quota di spazi regionali non soddisfatta tramite l'aiuto regionale gli enti potranno contare sulle ambivalenze nazionali per cui gli enti che prevedono di conseguire un differenziale negativo (o positivo) rispetto al saldo "zero" fra entrate e spese finali, avranno la possibilità di richiedere (o cedere), gli spazi necessari (o eccedenti) per impegni di spesa in conto capitale. I dati andranno comunicati alla Ragioneria generale dello Stato entro il termine perentorio del 15 giugno; dopo di che la Ragioneria, entro il 1° luglio, aggiornerà gli obiettivi degli enti interessati dalla acquisizione e cessione di spazi finanziari per l'anno in corso e per il biennio successivo. L'acquisizione (o cessione) di spazi finanziari comporta il peggioramento (o miglioramento) dell'obiettivo dei due anni successivi per il 50% di quanto ricevuto (o ceduto).

**Monitoraggio e certificazione finale**  
Con decreto del Mef saranno definite le modalità di monitoraggio e di certificazione finale. Restano confermati i meccanismi di flessibilità regionale e la possibilità di scambio di spazi a livello nazionale. Le Regioni potranno autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di competenza per consentire esclusivamente un aumento di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento dei restanti enti locali della regione e della Regione stessa. Gli spazi finanziari ceduti dalla Regione sono assegnati tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai Comuni con meno di mille abitanti e dai comuni istituiti per fusione dopo il 2011. Gli enti locali dovranno inviare le richieste all'Anci, all'Upi, alle Regioni e alle Province autonome, entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre le Regioni e le Province

trienale precedente); la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori operata in riferimento agli importi per indennità di funzione e gettoni di presenza al 30 giugno 2014 anziché al 30 giugno 2010; scatta il blocco totale delle assunzioni del personale e il taglio dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori (queste ultime si applicano anche nel caso in cui la certificazione finale, pur attestando il conseguimento del saldo, risulta trasmessa dal commissario ad acta entro 60 giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto). Inoltre in caso di elusioni, la sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali (oltre a quella che riguarda gli amministratori, pari fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica per epila al momento di commissione dell'elusione) riguarda il responsabile amministrativo individuato dalla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (non più quindi solo il responsabile del servizio economico-finanziario). Le fattispecie elusive dal "genio 2016 saranno accertate rispetto all'accolta applicazione dei principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Per i Comuni sotto i mille abitanti, non soggetti al patto di stabilità, infine, il comma 762 ha risolto il coordinamento con le norme in materia di personale, confermando che restano ferme le norme riferite agli enti che nel 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità (riferimento al 2008 come tetto di spesa e 100% turn over).

**Il sistema sanzionatorio**  
In caso di inadempimento alle regole sul pareggio di bilancio si rilevano alcune modifiche rispetto al sistema sanzionatorio vigente per il patto di stabilità: l'ente non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dell'anno precedente (e non del

La scelta, tuttavia, deve fare i conti con una serie di criticità che possono alterare gli equilibri finanziari fortemente perseguiti dall'armazione. Innanzitutto perché entrate "straordinarie" non ricorrono e non stanziano, e le finanze sono contrarie a certe ripetitive, quali le manutenzione del patrimonio, spesso già contrattualizzate. Inoltre perché tale facoltà contrasta palesemente con gli obblighi imposti dalla legge n. 243/2012 sul pareggio di bilancio (e codificati anche nel novellato articolo 102, comma 6, del Tuel) che impone di finanziare con le sole entrate correnti le spese correnti e quelle per rimborso di prestiti. Con il rischio, senza un adeguato intervento legislativo, che venga compromessa non solamente la tenuta del bilancio, ma la loro stessa legittimità sostanziale.

**Anticipazione di tesoreria**  
Anche per il 2016 gli enti in crisi di liquidità potranno beneficiare dell'anticipazione di tesoreria ai 12 delle entrate correnti. La legge di stabilità infatti (comma 78) proroga di un altro anno l'articolo 2, comma 2-bis, dell'11/4/2014 (legge n. 50/2014). Nata come misura per favorire il rispetto dei tempi di pagamento sanciti dal Dps 23/2002, la norma sta perdendo il carattere "emergenziale" da cui è derogata inizialmente e scaturita per assumere sempre più i connotati di una norma di sistema, rivelatrice di una situazione di difficoltà non momentanea. Grazie soprattutto alle anticipazioni di liquidità della Cassa di depositi e prestiti, il pagamento dei debiti pregressi da parte degli enti locali può considerarsi pressoché concluso. Tuttavia in molti casi permangono bucherelli le condizioni di "cronica" debolezza della cassa che rendono necessario il ricorso all'anticipazione di tesoreria, ben oltre i limiti ordinari previsti dal testo unico (3/12). L'armazione contabile ha introdotto misure specifiche volte a superare il deficit di liquidità (revisione dei residui, accantonamento al Fidej, equilibrio di esigibilità) ma i tempi necessari a restituire un equilibrio duraturo sono lunghi, stante anche il respiro triennale concesso per ripianare il disavanzo.

**Daniela Ghinolfi**  
**Elena Masini**

### L'IMPIEGO DELLE RISORSE

#### Nelle spese correnti il 100% dei proventi da concessioni edilizie e sanzioni

Se mai fu verde nel 2016 e 2017 all'utilizzo integrale dei proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni (escluse quelle concesse agli abusi) per gli equilibri di parte corrente. A differenza di quanto previsto dall'articolo 2, comma 8 della legge n. 243/2012, grazie al quale fino a tutto il 2015 i Comuni potevano impiegare il 50% di questi proventi per finanziare spese correnti e il 25% per spese di manutenzione del patrimonio, il comma 757 della legge 201/2015 eleva la quota destinabile alla parte corrente del bilancio al 100%. Intendiamoci, però, l'impiego alle sole spese di manutenzione del verde, delle strade e del patrimonio comunale, oltre che alle spese di progettazione delle opere pubbliche. Una soluzione dettata dall'esigenza di alleviare le difficoltà che gli enti incontreranno nel quadrare i nuovi bilanci.

#### Una serie di criticità

La scelta, tuttavia, deve fare i conti con una serie di criticità che possono alterare gli equilibri finanziari fortemente perseguiti dall'armazione. Innanzitutto perché entrate "straordinarie" non ricorrono e non stanziano, e le finanze sono contrarie a certe ripetitive, quali le manutenzione del patrimonio, spesso già contrattualizzate. Inoltre perché tale facoltà contrasta palesemente con gli obblighi imposti dalla legge n. 243/2012 sul pareggio di bilancio (e codificati anche nel novellato articolo 102, comma 6, del Tuel) che impone di finanziare con le sole entrate correnti le spese correnti e quelle per rimborso di prestiti. Con il rischio, senza un adeguato intervento legislativo, che venga compromessa non solamente la tenuta del bilancio, ma la loro stessa legittimità sostanziale.

#### Anticipazione di tesoreria

Anche per il 2016 gli enti in crisi di liquidità potranno beneficiare dell'anticipazione di tesoreria ai 12 delle entrate correnti. La legge di stabilità infatti (comma 78) proroga di un altro anno l'articolo 2, comma 2-bis, dell'11/4/2014 (legge n. 50/2014). Nata come misura per favorire il rispetto dei tempi di pagamento sanciti dal Dps 23/2002, la norma sta perdendo il carattere "emergenziale" da cui è derogata inizialmente e scaturita per assumere sempre più i connotati di una norma di sistema, rivelatrice di una situazione di difficoltà non momentanea. Grazie soprattutto alle anticipazioni di liquidità della Cassa di depositi e prestiti, il pagamento dei debiti pregressi da parte degli enti locali può considerarsi pressoché concluso. Tuttavia in molti casi permangono bucherelli le condizioni di "cronica" debolezza della cassa che rendono necessario il ricorso all'anticipazione di tesoreria, ben oltre i limiti ordinari previsti dal testo unico (3/12). L'armazione contabile ha introdotto misure specifiche volte a superare il deficit di liquidità (revisione dei residui, accantonamento al Fidej, equilibrio di esigibilità) ma i tempi necessari a restituire un equilibrio duraturo sono lunghi, stante anche il respiro triennale concesso per ripianare il disavanzo.

### GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI

#### Programmazione biennale d'obbligo per forniture superiori al milione

Le amministrazioni pubbliche devono razionalizzare i processi di spesa per gli acquisti di beni e servizi, mediante la programmazione biennale e facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip e dagli altri soggetti aggregatori. La legge di Stabilità 2016 introduce (comma 505) questo obbligo per forniture e servizi di valore unitario superiore a un milione di euro (rimane la facoltà di utilizzare la programmazione biennale per valori inferiori), prevedendo che i dati siano pubblicati e trasmessi al tavolo dei soggetti aggregatori, per consentire lo sviluppo di macro-procedi di acquisto su base regionale, nonché stabilendo criteri molto rigorosi per acquisti addizionali della programmazione.

#### Il mercato elettronico

La legge n. 208/2015 innova anche (comma 502) le previsioni relative al mercato elettronico, stabilendo che l'obbligo per l'utilizzo del Meppa (o di altri mercati elettronici di piattaforma telematica) per l'acquisto di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria parte dalla micro-soglia di mille euro, lasciando libere le amministrazioni di utilizzare altre procedure (contino filareto, spese economie eccetera) al di sotto di questo valore. Per facilitare gli enti di minori dimensioni, la Stabilità 2016 consente (comma 503) anche ai comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti di poter acquisire autonomamente lavori, servizi e forniture mediante l'affidamento diretto entro il valore di 10 mila euro, ma solo quando non sia possibile soddisfare il fabbisogno (soprattutto per beni e servizi) mediante gli obblighi di adesione alle convenzioni stipulate da Consip e dagli altri soggetti aggregatori.

#### Il quadro delle deroghe

Proprio in ordine all'utilizzo obbligatorio delle convenzioni per l'acquisto di alcune categorie merceologiche (di forniture e di prestazioni standardizzate, la legge n. 208/2016 ridefinisce (comma 494) le deroghe concesse alle amministrazioni tenute, stabilito dall'articolo 1, comma 7 del decreto spending review (11/9/2012), prevedendo che gli enti possano acquisire autonomamente tali servizi e beni mediante procedure a evidenza pubblica, strumenti elettronici o facendo ricorso a centrali di committenza, a condizione che il corrispettivo messo a gara sia inferiore del 10% per la telefonia e del 5% per carburanti, energia e gas. L'acquisto "in autonomia" della singola amministrazione deve comunque essere autorizzato dall'organo di governo e deve essere comunicato alla Corte dei conti (comma 510). Il quadro normativo (comma 499) rafforza anche il ruolo dei soggetti aggregatori regionali. Nel quadro di riassetto dei processi di spesa, la legge proroga (comma 66) al 31 dicembre 2016 il divieto per le amministrazioni pubbliche di acquistare auto vetture e di stipulare contratti di leasing per il loro utilizzo.

**Alberto Barbiero**

# Tutte le novità della legge di Stabilità 2016



Finanza locale. Dopo gli interventi sugli immobili

## Comuni, meno spazio per l'autonomia fiscale

Pasquale Micrò

Anche quest'anno la legge di Stabilità (legge 201/2015) recanumerose modifiche ai tributi comunali. Si tratta generalmente di interventi di favore per i contribuenti, ma che al contempo tolgono spazio di manovra alla fiscalità locale, limitando sempre di più l'autonomia fiscale di Comuni. Anzi, nel 2016, con il blocco agli aumenti, si può dire che il federalismo fiscale sia andato ormai in soffitta.

**Le esenzioni**  
La novità più importante per i contribuenti è l'esenzione Tasi per le abitazioni principali non di lusso, sia per il possessore sia per il detentore. Per le abitazioni principali dei detentori resta comunque dovuta la Tasi da parte del possessore, nella stessa misura stabilita nel 2015 e il Comune non ha individuato la quota, si applica quella base del 90 per cento. Le abitazioni di lusso (accatstate in categoria A/1, A/8/A/9/11, non sono soggette a Tasi, con aliquota approvata nel 2015 e la detrazione di 200 euro e saranno soggette a Tasi, se prevista dal Comune. Sul fronte final'intervento più rilevante è quello sui terreni agricoli. È stata ripristinata l'esenzione per i terreni montani prevista per l'ICI, dall'articolo 7, comma 1, lettera b) del D.lgs. 502/1992, ed è stata prevista la nuova esenzione per tutti i terreni posseduti e condotti dai coltivatori professionali, indipendentemente dalla loro ubicazione. Sono poi confermate le esenzioni per i terreni ubicati nelle isole minori e per quelli a proprietà collettiva indivisibile e insuscipibile.

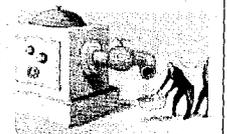
**I comodati**  
Cambia nuovamente la disciplina per i comodati. Dal 2016 è prevista una riduzione del 50 per cento delle imposte, la nuova lettera "a" del terzo comma dell'articolo 13 del D.l. n. 201/2011 prevede il riconoscimento della riduzione per gli immobili concessi in comodato registrato a parenti in linea retta (padre/figlio) che la utilizza come abitazione principale a condizione che il comodatario/possessore risieda nello stesso Comune del comodatario e che possieda al massimo un altro immobile destinato a propria abitazione principale. Non trattandosi più di assimilazione, l'aliquota applicabile è quella ordinaria. Con una modifica alla disciplina Tasi (comma 69 della legge n.147/2013) si chiariscono le ipotesi di assimilazione all'abitazione principale abitazioni dei residenti all'estero, delle cooperative a proprietà indivisa assegnate ai soci, agli enti sociali, ex casa coniugale assegnata dal giudice della separazione, immobili dei militari ed infine, se previsto dal Comune, l'appartamento di residenza ai disabili che acquisiscono l'abitazione principale in favore dei familiari. A queste ipotesi la legge di Stabilità aggiunge quella delle abitazioni delle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari soci assegnatari.

**Immobili e canone concordato**  
Doppia agevolazione per gli immobili locati a canone concordato, di cui alla legge n. 431/1998. Dal 2016 l'Iuv, determinata applicando l'aliquota deliberata dal Comune nel 2015, è dovuta nella misura del 75 per cento. Identica riduzione è prevista

anche per la Tasi. A decorrere dall'1 gennaio 2016 le imprese possono chiedere la revisione della rendita catastale dei capannoni al fine di scontare il valore dei macchinari, congegni, attrezzature ed altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo. Per le richieste avanzate entro il 15 giugno 2016, la nuova rendita produce effetti fiscali per tutto il 2016. Per gli accertamenti successivi, invece, valgono le regole generali, ovvero la modifica della rendita avrà effetto ai fini Iuv del 1 gennaio dell'anno successivo a quello della messa in atti.

**Mancati gettiti e compensazioni**  
I mancati gettiti derivanti da queste disposizioni, da calcolarsi sulla base dei gettiti effettivi da aliquota 2015, saranno compensati da un incremento del Fondo di solidarietà comunale per 3.707,45 euro, a cui occorre aggiungere il contributo di 155 milioni per gli imbullonati. Si riduce, invece, a 390 milioni il fondo compensativo Imu-150 (605 milioni nel 2014, 475,5 milioni nel 2015), che sarà ripartito in proporzione alle somme attribuite con il Dm 6 novembre 2014 e non sarà computabile tra le entrate del nuovo saldo di competenza. Cambia, infine, la quota di contamento del FSC da ripartire sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard. La quota del 2015 utilizzata nel 2015 è in realtà del 2015 utilizzata nel 2015 è in realtà aumentata al 30% nel 2016, al 40% del 2017 ed al 55% nel 2018. I criteri di calcolo della tratta-mento e di assegnazione del fondo sono piuttosto complessi anche per il 2016 e nulla fa presagire il rispetto del termine che la legge indica al 31 marzo prossimo.

### DOMANI



Banche in crisi, le regole sbarcano in Stabilità

Spazio agli arbitri per gestire le controversie

Le disposizioni fiscali sugli istituti in risoluzione

Dal 1° gennaio operative le nuove procedure

Informazione, antidoto ai rischi dei risparmiatori

## REGIONI E SANITÀ

### Dote da 111 miliardi per la salute Alle Regioni fondi anti-dissesto

La scommessa di potercela fare quest'anno con 111 miliardi è di non dover zingare ancora maxi ticket e maxi addizionali. La tenuta della spesa farmaceutica in ospedale e il mistero del reale impatto dei medicinali innovativi. Il peso dei contratti e della stessa contrattazione decentrata. L'ingresso di GmI tra medici e infermieri assunto stabilizzatori. Il rebus dell'effetto dei nuovi Livelli essenziali di assistenza) così come dell'annuncio Piano nazionale vaccini.

**Sette incognite**  
Saranno, almeno, queste sette incognite a gravare sui bilanci di Asl e ospedali nel nuovo anno. E che costituiranno le prime e decisive sfide per le Regioni e i loro bilanci: la sanità, che vale in media quasi l'80% dei conti locali, resta infatti la partita delle partite per governatori. Una vera e propria mina vagante. A partire dalle Regioni sotto piano di rientro dai disavanzi sanitari, cinque delle quali (Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Umbria) anche commissariate. Ma anche la legge di Stabilità 2016 ha riservato capitoli importanti alla spesa sanitaria, uno degli snodi decisivi per mettere in campo anche la possibilità di azione leve e meccanismi gestionali sia per risparmiare sia per mettere al riparo i bilanci da cattive amministrazioni. In questo direzione vogliono andare i piani, al massimo triennali, di rientro dai deficit per gli ospedali, con tanto di verifica dei livelli e della qualità dei servizi e di annessa rinovazione dei manager inadempienti.

A dare una spinta a trasparenza e "buona spesa", intendendo contribuire agli acquisti di beni e servizi tramite centrali uniche regionali di committenza di riferimento, con procedure che, se aggirate, comporteranno illecito disciplinare e saranno causa di danno erariale. Intanto, si parte con una dote di 111 miliardi: 210 milioni di quanto previsto, ma 13 in più del 2015. Sebbene i nuovi Le comproprietà spesa vincolata nel Fondo sanitario per 800 milioni e il nodo del costo dei contratti sia ancora interamente da sciogliere. Aspettando magari che il «patto per la salute» decoli, anche mettendo in campo le prime misure risparmio della sanità digitale, e che dal Parlamento arrivi la sanatoria contro la medicina difensiva, che la manovra 2016 intanto anticipa con la funzione del risk management in tutte le strutture.

**Il fondo anti-dissesto**  
La legge di Stabilità prevede poi un fondo da 150 miliardi con finalità abbattibile per permettere ai governatori di tagliare il proprio stock di indebitamento. La fetta più grande, 132 miliardi, è indirizzata alla Lombardia mentre al Lazio vanno 223 milioni. Nella gara degli assegni in arrivo dallo Stato, però, è fuori concorso la Sicilia, che vede arrivare 90 milioni (chiedeva 4,4 miliardi) in attesa di concordare con lo Stato la nuova ripartizione delle entrate fiscali in situazione dello Stato.

Roberto Turro

## LA SANATORIA DEI BILANCI

### Riaccertamento e pre-dissesto in par condicio sul riequilibrio

La legge di Stabilità 2016, all'articolo 1, comma 71, fornisce una soluzione al disallineamento temporale tra la possibilità concessa, agli enti locali di ripianare fino a 30 anni l'eventuale extradeficit emerso in sede di riaccertamento straordinario e quella decennale consentita invece agli enti in pre-dissesto che, nel corso del 2013 e 2014, avevano presentato il piano di riequilibrio non avevano ricevuto l'approvazione. Il legislatore colma dunque una disparità di trattamento già palese con il D.lgs. 2015, che all'articolo 2, comma 5, aveva allungato a 30 anni i tempi per il ripiano del disavanzo per soli enti sperimentatori e che avrebbe finito per penalizzare proprio gli enti che, più di altri, si sono adoperati in questi anni per sanare il proprio bilancio.

**La pronuncia della Corte dei conti**  
La Sezione autonoma della Corte dei conti, peraltro, con delibera n. 4/2015, aveva sottolineato che l'eventuale emissione di un extradeficit avrebbe comportato una rivisitazione delle risorse poste a copertura del piano di riequilibrio decennale, in quanto si sarebbe reso necessario individuare ulteriori economie di spesa o incrementi di entrata da poter utilizzare per finanziare il disavanzo aggiuntivo rispetto a quello già programmato. La procedura di riequilibrio finanziario plurientennale è una facoltà a cui le amministrazioni in conclamata situazione di squilibrio strutturale del bilancio possono ricorrere per accedere ad alcune prerogative economiche procedurali, per esempio l'allungamento dei tempi ordinari di riesame del disavanzo.

**Sei mesi di tempo**  
Grazie a questo intervento i consiglieri comunali avranno ora sei mesi di tempo per riformulare i piani già approvati, per rinegoziarli, fermando l'andata loro durata decennale, potendo ripianare il disavanzo utilizzando le quote destinate o vincolate dall'ente del risultato di amministrazione ovvero il provento delle alienazioni del patrimonio disponibile, porre a carico del bilancio il disavanzo residuo in 30 anni e non più in dieci anni, restituire l'anticipazione ricevuta a carico del Fondo in 30 anni e non in dieci. Inoltre tutti gli enti in pre-dissesto potranno contare sul utilizzo dei benefici di rinegoziazione manuti e dell'eventuale riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione. Se la possibilità di allungare a 30 anni i tempi del piano di riequilibrio fosse stata prevista a regime per tutti gli enti, l'istituto del pre-dissesto godrebbe di un maggiore appeal. Positivo è il tentativo di definitiva copertura dei deficit provenienti dal passato, con misure straordinarie che non si intendono mettere a sistema. Se è vero tuttavia che la cronica ed irrisolvibile carenza di liquidità non può più essere colmata da norme di emergenza, è altrettanto vero che non è possibile attribuire solo al Fondo cre di dubbia esigibilità la funzione di rimediare alla problematica dell'inesigibilità dei crediti.

Daniela Ghidoni  
Elena Masini

## PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE

### Le funzioni non fondamentali saranno coperte dalle Regioni

Dall'8 aprile 2014, data di entrata in vigore della legge 56/14, sono passati 640 giorni. Il 2015 sarà ancora un anno di transizione. Al fine di legge di Stabilità 2016 detta un serie di misure mirate al mantenimento dei servizi essenziali che discendono dalle sole funzioni fondamentali. Le funzioni non fondamentali dovranno, invece, essere integralmente coperte dalle Regioni.

**Norme ordinarie e finanziarie**  
Si potrà predisporre il bilancio di previsione per la soluzione 2016 e per garantire di equilibri sarà possibile applicare l'anzito libero e destinato. Nel caso di esercizio provvisorio si farà riferimento al bilancio 2015 e non al 2016 seppure reclassificato secondo lo schema armonizzato. Sarà invece la procedura per l'approvazione del bilancio 2016 che potranno essere adottati anche separatamente per ciascuno Comune e Provincia. Si potranno rimodulare in 30 anni il piano di riequilibrio, su la restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate dal fondo di rifazione. Entro il 31 febbraio 2016 sarà ripianato un fondo di 25 milioni per la Provincia e un fondo di 250 milioni per le Città metropolitane per strade e scuole. Per garantire l'equilibrio di parte corrente, sarà possibile vincolare e applicare al bilancio di previsione 2016 (previa intesa con le Regioni dopo il rendiconto 2015) i trasferimenti attribuiti e confluìti nell'avanzo di amministrazione vincolato del 2015. Anche in esercizio provvisorio si potrà rinegoziare le quote di ammontamento dei mutui. I redditi oneri si potranno finanziare anche con gli eventuali risparmi derivanti dalla stessa rinegoziazione. L'Anas potrà stipulare accordi con Regioni ed enti locali finalizzati a interventi di manutenzione della rete ex Anas per l'importo massimo di 500 milioni.

**Norme sul personale**  
Per favorire la riorganizzazione del personale provinciale presso Regioni e Comuni è prevista la disapplicazione a questi enti del divieto di procedere ad assunzioni di personale, nei casi di mancanza rispetto dell'indicatore dei tempi di mancato pagamento ovvero di mancato rispetto del patto di stabilità interno, nonché dei termini preventivi previsti per l'invio della certificazione del patto di stabilità. È previsto un fondo di 60 milioni finalizzato alla copertura delle assunzioni di personale in eccesso al triennio. Il fondo si divide in due parti: la prima parte, da ripartire entro il 31 febbraio 2016, di 40 milioni ed è destinata alle Province che non riusciranno a garantire l'equilibrio di parte corrente; la seconda parte di 20 milioni finanzia gli stipendi del personale soprannumero e sarà ripartito in proporzione alle unità di personale in soprannumero e non ancora ricolto. Infine, qualora le leggi regionali prevedano che le funzioni di polizia provinciale restino presso le Città metropolitane e le Province, occorrerà che la copertura dei relativi oneri sia a carico delle Regioni e che la dotazione organica di questi enti, inizialmente ridotta di almeno il 50% e, successivamente, in un momento in misura corrispondente al personale della polizia provinciale.

Rocco Conte

## BENI E SERVIZI INFORMATICI

### Le acquisizioni dovranno passare per Consip o altri aggregatori

Le amministrazioni pubbliche devono acquisire i beni e i servizi informatici di cui hanno bisogno attraverso Consip o mediante i soggetti aggregatori. La legge di Stabilità 2016 definisce un'ampia serie di disposizioni finalizzate alla razionalizzazione dei processi di acquisto per le forniture e per l'ampio spettro di tipologie di prestazioni di servizi informatici. L'obbligo di ricorso ai soggetti aggregatori (comma 51) ha come presupposto un piano triennale per l'informatica predisposto dall'Agid e approvato con decreto, contenente per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni (ad esempio Comuni, Camere di commercio, Asl eccetera) l'elenco dei beni e servizi informatici di cui ha bisogno, le relative costi, e le relative spese da sostenere per innovazione e per gestione corrente.

**Ruolo dei soggetti aggregatori**  
Consip o i soggetti aggregatori, sulla base di un contratto con l'Agid, programmano (comma 54) gli acquisti di beni e servizi informatici (compresi i servizi di connettività) in rapporto alla domanda aggregata per il contesto di riferimento (nazionale, regionale o infraregionale) derivante dal piano. Ai soggetti aggregatori regionali (al pari di Consip) spetta, invece, l'aggregazione della domanda funzionale all'intero degli strumenti messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni su base nazionale, regionale o comune a più amministrazioni. Proprio a fronte della rilevanza dei processi gestiti, gli organismi che svolgono il ruolo di centrali di committenza regionali hanno possibilità di assumere personale specializzato in dotazione ai limiti alle assunzioni previste dalla normativa per le pubbliche amministrazioni.

**Obiettivo risparmio**  
Il quadro normativo di razionalizzazione degli acquisti aventi ad oggetto beni e servizi informatici ha come obiettivo (comma 51) un risparmio di spesa annuale, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50% della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, al netto dei canoni per servizi di connettività e della spesa effettuata tramite Consip o i soggetti aggregatori documentati nel Piano triennale. I risparmi derivanti dall'attuazione delle norme di razionalizzazione sono utilizzati prioritariamente per investimenti in materia di innovazione tecnologica. Le amministrazioni possono procedere (comma 56) ad acquisti autonomi al di fuori del sistema di razionalizzazione che fa capo ad Agid e ai soggetti aggregatori esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o non risulti idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione, oppure in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Tali acquisti devono comunque essere comunicati all'Anac e all'Agid.

Al.Ba.

**Pacchetto Madia.** Dai fallimenti alle crisi d'impresa: nella bozza di decreto attuativo equiparazione piena con le regole per le aziende private

# Partecipate, mobilità per gestire il riordino

## Per spostamenti di personale fino a 50 chilometri non è necessario il preventivo accordo con i sindacati

Gianni Trovati

MILANO

La nuova riforma delle partecipate scritte nelle bozze di decreto attuativo della delega Madia atteso a metà gennaio in consiglio dei ministri rilancia le regole sulla mobilità del personale, riproponendo in forma rafforzata un pacchetto di norme che era già stato introdotto dalla legge di stabilità 2014, ma che finora non ha avuto un'attuazione ad ampio raggio anche perché le "razionalizzazioni" scritte nelle ultime manovre si sono rivelate all'acqua di rose.

La strada, dunque, non è inedita ma cambia il contesto, perché assieme a un'ampia riforma della partecipazione delle partecipate pubbliche si introducono una serie di obbligazioni di riduzione degli organici e delle spese di personale, e in questa chiavesta si riconosce l'obiettivo sulla mobilità che disegnano una situazione a cavallo fra le crisi d'impresa e l'operazione che si sta provando con le Province. La bozza di decreto, infatti, prevede esplicitamente l'applicazione alle società partecipate delle regole su mobilità e cassa integrazione scritte nella legge 223 del 1991 e quelle sugli ammortizzatori sociali introdotte dal decreto legislativo 22 che l'anno scorso ha attuato su questo versante il Jobs Act. Il tentativo, insomma, è quello di avvicinare il più possibile le società pubbliche alle aziende private, con tanto di applicazione della legge fallimentare (come anticipato sul Sole 24 Ore del 2 dicembre).

A ricordare invece la situazione delle province sono gli obblighi di revisione strutturale degli ambiti di

attività e quindi degli organici delle partecipate, soprattutto quando si tratta di aziende a controllo pubblico. Il punto di partenza è rappresentato dall'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di scrivere ogni anno il piano di razionalizzazione delle partecipate che deve mettere nel mirino, oltre ai casi già previsti dall'ultima manovra (società doppione, aziende con minifatturato, scartole vuote e così via),

anche le aziende che operano in rami diversi da quelli rigidamente previsti dal decreto attuativo: servizi di interesse generale, opere pubbliche, servizi strumentali e servizi di committenza.

A differenza del passato, come previsto dai correttivi della delega approvati in Parlamento, la mancanza di adozione del piano di razionalizzazione produrrà una sanzione amministrativa ancora da stabilire negli importi. Non solo: gli enti pubblici proprietari dovranno indicare obiettivi di contenimento dei costi del personale alle loro società controllate, ma sono soprattutto le aziende a dover fissare una programmazione puntuale sul personale. Entro sei mesi dalla entrata in vigore delle nuove regole, infatti, le aziende controllate dalle pubbliche amministrazioni dovranno effettuare «un'analisi puntuale e cognitiva dei propri fabbisogni di personale, anche a tempo determinato», per trarne un successivo, indicando in modo dettagliato i profili professionali di cui hanno bisogno, e trasmettere il tutto al nuovo organico di controllo sulle partecipate (su cui si veda il Sole 24 Ore di ieri). Le eventuali assunzioni non riportate in questo censimento preventivo saranno ammissibili, ma soprattutto l'analisi dei fabbisogni dovrà far emergere anche gli "esuberanti" e le "eccedenze" presenti nel personale già in organico.

Proprio per gestire questo aspetto, che ha rappresentato finora uno degli ostacoli più importanti all'avvio di una semplificazione effettiva nella giunta delle partecipate, interverranno le regole sulla mobilità. In pratica, si riprende il meccanismo

### STUDIO UE

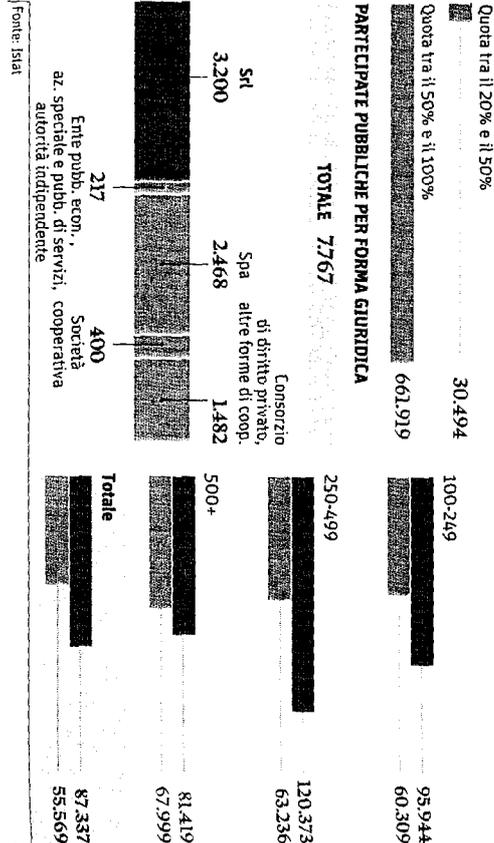
## «In Italia spending insufficiente»

In Italia è difficile ridurre in misura significativa la spesa primaria lasciando inalterato il perimetro dell'azione pubblica e, nonostante i progressi nella spending review, «sembrava tuttora mancarla volontà di far avanzare operativamente le misure preventive. Incluso il monitoraggio della loro attuazione, la valutazione costante della spesa delle amministrazioni e la valutazione indipendente delle spending prece-

denze». Questa la conclusione di due economisti della Dg Afari economici in un paper pubblicato dalla Commissione Ue. Lo studio esprime anche preoccupazioni per gli effetti dell'abolizione della Tasi.

simo dei possibili accordi fra società controllate per lo scambio di personale, a patto che non si superino i 50 chilometri (scritti nel testo unico del pubblico impiego dopo l'intervento del decreto Madia del 2014. Se c'è l'intesa fra le aziende, la mobilità si può attivare senza l'accordo del lavoratore interessato e dopo una semplice informativa alle rappresentanze sindacali dell'azienda e alle organizzazioni che hanno firmato il contratto collettivo. L'accordo con i sindacati, invece, diventa necessario solo per gli spostamenti che superano i 50 chilometri. Se il meccanismo parte, la società che cede il personale può farsi coprire dai 30 euro del suo costo, ma se ha risorse in bilancio e senza produrre «oneri per la finanza pubblica»: questa quota, e qui arriva l'unica agevolazione, viene detorta dall'imponibile su cui si calcolano le imposte sui redditi e l'Irap.

Viene espressamente esclusa la possibilità che il personale in mobilità possa essere spostato dalla contabilità alla pubblica amministrazione proprietaria, ipotesi del resto già ostacolata dal fatto che i dipendenti delle aziende in genere non hanno partecipato a un concorso pubblico: diverso il caso delle persone che dipendevano dalla Pasoripoli passate alla partecipata, e che ora possono essere reintegrate.



Fonte: Istat



L'intervista **Graziano Delrio**

# «Appalti, con il nuovo codice più trasparenza e tempi certi»

Il ministro delle Infrastrutture e Cantone collaborazione con maggiore qualità e controlli efficaci ► Con l'Anac di Cantone collaborazione per stroncare tutti i fenomeni corruttivi



**ORA FINALMENTE CI LASCIAMO ALLE SPALLE ANNI DI OCCASIONISMI E SOLDI SPRECATI**

**VARIAMO UN TESTO DI TIPO EUROPEO CHE FACILITERÀ DI MOLTO I COMPITI DELLE AMMINISTRAZIONI**

**IN ARRIVO LA PUBBLICIZZAZIONE DELLE GARE CON LA DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE**

**MENO STAZIONI APPALTANTI E MENO ONERI DOCUMENTALI PER LE IMPRESE**

**M**inistro delle Infrastrutture Graziano Delrio, cosa cambierà realmente con il nuovo codice degli appalti ormai al decollo? Lei sul Messaggero. Il presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, ha detto che con le norme che entreranno in vigore ci sarà una vera svolta e che bisognerà far ripartire le gare. Lei che ne pensa?

«Il nuovo codice degli appalti ha una importanza fondamentale proprio ora che siamo in vista di una ripresa degli investimenti e che abbiamo dato la garanzia, nella legge di Stabilità, di risorse certe a media e lunga scadenza per le opere pubbliche. Ritengo che dobbiamo lasciarci alle spalle anni di occasioni sprecate, in termini di tempo perso in burocrazia, soldi non spesi o mal utilizzati, opere incompiute, fenomeni corruttori, i soldi pubblici sono di tutti, così come lo sono le opere pubbliche. Dobbiamo ragionare anche in questo caso di "beni comuni", che debbono quindi dare certezza alla cittadinanza e migliorare la vita di tutti. Nelle pieghe delle troppe norme sono state possibili tutte le scorture che ho evidenziato e che il Messaggero ha rappresentato nei casi illustrati l'altro ieri, con i dati della Gdf che evidenziano come ci sia un appalto irregolare su tre. Con la delega del Parlamento, l'opera del Governo, la collaborazione di Anac possiamo dare in mano alle amministrazioni pubbliche e ai tecnici un testo semplificato, europeo, che garantisca più trasparenza, controlli e correttezza, più qualità nei progetti e più certezza e rapidità nei tempi di realizzazione».

Ma quali sono i punti qualificanti di questo nuovo quadro normativo?

«Primo. Nella semplificazione, ad esempio, con il divieto di giolpaling delle norme europee, evitando la sovrapposizione di norme, o il superamento di un sistema regolatorio di 600 articoli frammentato, il ritorno a procedure ordinarie abbandonando quelle speciali e non efficaci come la legge Obiettivo. Sul fronte dei controlli, il principio della terza età di chi li esercita. Nella qualità delle opere, la centralità del progetto, che deve essere definitivo e non preliminare, e la qualificazione degli operatori. Nella correttezza delle gare, il superamento del massimo ribasso, l'80% dei lavori delle concessionarie non più in affidamento diretto se non vi è gara a monte. Contro la corruzione, il rafforzamento del ruolo dell'Anac, pre-



Il ministro Graziano Delrio

sentare agli atti di indirizzo, nel senso degli atti di indirizzo, nel bandi d'appalto contrattuali tipo». Pensa davvero che con queste norme ci sarà più trasparenza?

«La trasparenza e la pubblicità delle gare, con la digitalizzazione delle procedure, sono un altro elemento centrale, insieme alla riduzione degli oneri documentali a carico delle imprese, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, le misure volte a contrastare i ricorsi e il dibattito pubblico che



L'intervista con Raffaele Cantone sul Messaggero di ieri

consentita alle popolazioni di valutare le opere previste. Le stesse imprese trarranno vantaggio da questi cambiamenti».

Il 2016 sarà l'anno della svolta per le opere pubbliche e per gli appalti?

«La Stabilità 2016 ha fissato condizioni di certezza da cui gli investimenti riprenderanno slancio. Dalla cancellazione del patto di stabilità interno, le risorse aumentate per Anas e Rfi, oltre che programmate in prospettiva di consentono

di essere riducibili. Il Sud ha l'occasione di rafforzare la propria rete con i complementari e le grandi manovre, del contratto di programma Anas, mentre per la cura del ferro Rfi sta velocizzando le due dorsali, i vorsi Sud. Siamo altresì lavorando per portare investimenti sugli aeroporti e i porti, che debbono rafforzare l'identità dell'Italia nel Mediterraneo. Tra le opere in dirittura d'arrivo, solo per quanto riguarda Anas, ci sono tratte della Pen-

gia-Ancona, l'apertura della Sassari-Oristano, in Calabria della Tirrenica delle Serre, in Sicilia della variante di Caltafrotto».

Nella legge di Stabilità sono previste anche misure per il trasporto pubblico locale. In quali tempi potranno realizzarsi?

«Il settore ha bisogno di raggiungere uno standard europeo e abbiamo previsto investimenti e percorsi dedicati. Soprattutto per le città metropolitane, è importantissimo dare impulso al trasporto su ferro e ad esempio la metropolitana di Torino riprenderà i lavori tra poco. Stanno già lavorando al decreto attuativo per una Società di Trasporto Pubblico prevista in Stabilità che permetterà l'acquisto centralizzato per il rinnovo del parco mezzi e che mi auguro possa in tempi brevi mettere a disposizione materiale rotabile e autobus nuovi in leasing alle agenzie di mobilità. Anche in questo caso, semplificando e portando a una gara centralizzata l'acquisto».

A proposito di controlli e vertenze quali sono i rapporti con l'Anac di Raffaele Cantone?

«Di forte collaborazione nella reciproca autonomia. Anac è una struttura eticamente e di altissima qualità, e rappresenta, grazie anche al ruolo centrale riconosciuto dal governo, un punto di riferimento. La collaborazione del governo con Anac ha permesso di concludere Expo e di portare avanti il Mose, che altrimenti sarebbero rimasti fermi sotto il peso della corruzione e delle relative necessarie inchieste in corso. La riduzione dei fenomeni corruttori, grazie a questa forte attenzione, è in corso, come diceva ieri il presidente Cantone, ma deve continuare. L'Italia deve conquistarsi una reputazione di Paese della legalità e della certezza, anche per chi, dall'estero, è interessato a investire qui».

Ma quando entrerà in vigore il nuovo codice?

«Stiamo collaborando insieme a tutti i soggetti coinvolti, con la Commissione istituita presso il nostro Ministero con l'obiettivo di rendere disponibili i testi attuativi entro pochi mesi. La legge delegata, che è in corso di approvazione, prevede che le direttive siano adottate entro il 18 aprile e che il codice sia adottato o entro la medesima data o entro il 31 luglio. E sarà, come vedete anche al Senato, una rivoluzione della normativa».

Umberto Mancini  
#FRANCESCOESPRIMO

**Consiglio di Stato/1.** Respinto il ricorso su un appalto assegnato alla società classificata seconda

# Il mancato guadagno va provato

Dimostrazione a carico dell'impresa che vuole il risarcimento del danno

Giuseppe Franco Ferrari

La recente decisione del Consiglio di Stato, sezione III, n. 5255/2015, si inserisce nel filone giurisprudenziale in tema di **onere della prova** in relazione alla **domanda risarcitoria**. La questione è centrale, in quanto in caso di rigetto dell'istanza cautelare i tempi di definizione del contenzioso - per quanto accelerati rispetto al regime processuale ordinario - non consentono all'imprenditore che veda riconosciute le proprie ragioni di ottenere un reale beneficio se non in termini di risarcimento per equivalente. Ciò a maggior ragione ove ciò avvenga all'esito del secondo grado di giudizio.

Il Consiglio di Stato, con la decisione in commento, dopo aver accertato la fondatezza delle doglianze articolate da una società attiva nel settore delle forniture informatiche in relazione alla sentenza del Tar Lazio che, annullando l'aggiudicazione di un appalto triennale bandito dal ministero dell'Interno, aveva assegnato il contratto alla società seconda classificata, è stato chiamato a decidere sull'istanza risarcitoria con cui l'appellante aveva richiesto che - in relazione

al tempo trascorso dalla stipula del contratto - il ministero venisse condannato a risarcire il danno correlato alla consumazione di parte del periodo di durata dell'appalto, quantificandolo in proporzione all'utile atteso dichiarato in sede di giustificazioni.

Il collegio ha rigettato la domanda, osservando che l'appellante non aveva dichiarato di non

## LE CONSEGUENZE

La marginalità dell'utilizzo di testimoni nel processo amministrativo e l'alto costo rendono il ricorso inefficace a reintegrare l'interesse leso

aver altrimenti impiegato, nel periodo predetto, le risorse occorrenti per l'esecuzione dell'appalto, e in generale non aveva prospettato alcun elemento in ordine all'utilizzazione delle figure professionali disponibili in azienda ovvero impegnate in vista dell'esecuzione dell'appalto.

Richiamando quindi l'orientamento secondo il quale, «ai fini del risarcimento dei danni provocati da illegittimo esercizio del

potere amministrativo nel corso di gare pubbliche, va comunque detratto dall'importo dovuto a titolo risarcitorio quanto dall'impresa percepito grazie allo svolgimento di ulteriori attività lucrative nel periodo in cui avrebbe dovuto eseguire l'appalto in contestazione» e l'onere di provare l'assenza dell'*aliunde perceptum vel perceptendum* grava non sulla Pa ma sull'impresa, i giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto che la lacuna probatoria impedisse di accogliere la domanda risarcitoria.

Il Consiglio di Stato fa dunque pedissequa applicazione del meccanismo probatorio peculiare elaborato dalla giurisprudenza amministrativa, che si pone in frontale contrasto con un totem della materia istruttoria processuale (soprattutto civilistica), ossia l'inammissibilità della prova negativa: *negativa non sunt probanda*. Palazzo Spada, in ultima analisi, chiede al ricorrente di provare di non avere realizzato guadagni: solo in presenza di tale prova, il risarcimento può essere riconosciuto.

Se difficilmente può ipotizzarsi il ricorso proficuo alla prova documentale, la via della prova

costituenda non è di più facile percorribilità considerando la marginalità e inusualità della prova testimoniale nel processo amministrativo. Che poi la prova del fatto negativo gravi sull'imprenditore è - all'atto pratico - inevitabile, essendo egli l'unico soggetto, almeno in linea di principio, nella condizione di reperire elementi adatti a soddisfare l'onere probatorio. Tuttavia, anche sotto tale profilo si evidenzia l'originalità della posizione del giudice amministrativo: i principi generali della materia probatoria rimettono in capo al debitore la prova del fatto estintivo.

Per converso, seguendo il ragionamento fatto proprio anche dalla decisione in commento, il ricorrente è chiamato a provare il danno - secondo l'ordinario meccanismo delineato dall'articolo 2697 Codice civile - e, contestualmente, a provare che non si siano verificati eventi idonei a incidere, elidendolo in tutto o in parte, sul lamentato nocimento. Si realizza pertanto un totale ribaltamento dell'ottica probatoria, determinando l'orientamento che si è andato consolidando in materia di danno da illegittimo esercizio del potere ammini-

strativo nel corso di gare pubbliche la radicale inversione dell'onere della prova.

Se è pur vero, quindi, che in materia di appalti, dopo la sentenza della Corte di Giustizia sezione III, 30 settembre 2010, C-314/09, si è ormai consolidata la tesi della responsabilità oggettiva della stazione appaltante, per cui il ricorrente è sollevato dall'onere di provare l'elemento soggettivo della colpa dell'agente, tale vantaggio è controbilanciato dall'intensità dell'onere allegativo imposto in punto di prova del danno.

Proprio la difficoltà della prova può spiegare la relativa infrequenza di pronunce di accoglimento delle istanze risarcitorie proposte a corredo dei ricorsi in materia di appalti. Tale dato, unitamente all'elevato costo del contenzioso disciplinato dall'articolo 120, dlgs 163/2006, può incidere sulla propensione dell'aspirante appaltatore all'impugnativa, posto che, salva l'ipotesi di subentro tempestivo nel contratto all'esito della sospensiva, il ricorso in via giurisdizionale può non costituire un efficace strumento di reintegrazione dell'interesse leso.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**Consiglio di Stato/2.** Se la gara si aggiudica all'offerta economicamente più vantaggiosa

# Via libera alle varianti migliorative

Uguelmo Saporito

Nuovo impulso dal Consiglio di Stato alle **"varianti migliorative"** degli **appalti pubblici**. Con la sentenza n. 5655 del 11 dicembre diventa più agevole proporre soluzioni tecniche quando l'aggiudicazione avviene a favore dell'offerta «economicamente più vantaggiosa» articolo 81-83 del Dlgs 63/2006. Anche quando il progetto posto a base di gara è definitivo, le imprese possono proporre variazioni migliorative e possibili dal possesso di specifiche conoscenze tecnologiche. L'unico obbligo è quello

di rispettare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste dal bando e di non danneggiare la parità di trattamento rispetto ad altri concorrenti.

Nel caso esaminato si discuteva di un appalto con progettazione definitiva già predisposta, per realizzare un centro natatorio, con possibili varianti migliorative sulla qualità architettonica e sulle caratteristiche dei materiali di finitura da utilizzare. Uno dei concorrenti aveva proposto di utilizzare, per la copertura di una piscina, 16 pilastri e pareti in prefabbricati, invece di pilastri gettati in opera volta

per volta. Questa modifica è stata ritenuta coerente con il progetto, e quindi valutabile dalla commissione giudicatrice con specifico punteggio. Trova così conferma l'orientamento già emerso in altri casi, ad esempio quando si è ritenuto che il risparmio energetico derivante da pensiline fotovoltaiche per 33 posti auto, possa rappresentare una miglioria ad un progetto di riqualificazione di un parco urbano (Tar Bari 846/2015).

Più delicata è stata la questione risolta dal Tar Liguria (351/2013, riformata poi per motivi procedurali) relativa ai la-

vori sul torrente Bisagno a Genova, quando non si discuteva solo di fondazioni e di micro pali, di cunicoli e di abbassamento dell'alveo, ma anche di vere e proprie incongruenze del progetto iniziale che rendevano indispensabili le modifiche proposte dalle imprese. Proprio attraverso la possibilità di intervenire sul progetto con varianti migliorative (sindacabili dal giudice con il parametro della coerenza e della logica) è infatti anche possibile criticare il progetto iniziale.

In scala minore rispetto ai problemi liguri, ad esempio, si

può proporre la modifica del tracciato di una rete fognaria prevista sotto la sede stradale, offrendo una collocazione su adiacenti aree private (Tar Napoli 1978/2015). Se la commissione di gara condivide le soluzioni migliorative, si pone il problema dei prezzi da adottare per attuare le proposte: il Consiglio di Stato (5160/2013) ritiene che gli oneri economici derivanti dalle migliorie trovino compensazione all'interno della complessiva offerta economica presentata. Su questi presupposti, ci si prepara all'imminente entrata in vigore della Direttiva Ue 24/2014, che privilegia l'offerta economicamente più vantaggiosa.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

IL SOLÉ ZA OFE

**Sicurezza.** Spetta al coordinatore controllare che le ditte esecutrici rispettino gli adempimenti previsti dal Psc

# Appalti, vigilanza generale al committente

Luigi Caiazzo

**Nell'appalto d'opera** la vigilanza sull'operato delle ditte esecutrici non è passibile di delega: il coordinatore controlla gli adempimenti delle aziende e il committente esercita una "vigilanza" sul coordinatore. È il principio della Corte di cassazione, IV sezione penale, con la sentenza 16 depositata il 5 gennaio.

Il giudizio trae origine da un infornuto mortale sul lavoro accaduto a un lavoratore apprendista il quale era caduto attraverso l'aper-

tura esistente sul tetto di un fabbricato in costruzione, mentre era intento ai lavori di posa in opera di una granaia bituminosa.

Stain primo che in secondo grado sono stati condannati per omi-

## IL PRINCIPIO

In base all'articolo 93 del decreto 81/2008

i compiti per la prevenzione non sono delegabili

icidio colposo sia l'amministratore della società committente che il coordinatore per l'esecuzione.

Quanto a quest'ultimo la Corte di cassazione, nel respingere i motivi di ricorso, ha ribadito che compito del coordinatore per l'esecuzione è quello di verificare che le misure previste dal piano di sicurezza e di coordinamento (Psc) siano adottate dalle ditte esecutrici. Nel caso di specie si trattava di porre in essere le misure che già nel piano erano state ritenute necessarie a proteggere dal

rischio di cadute di lavoratori, stante la presenza di aperture nel tetto dell'edificio in costruzione.

In merito alla posizione del committente la sentenza non manca di puntualizzare la previsione di cui all'articolo 93, comma 2 del Dlgs 81/2008 (Tu sulla salute e sicurezza sul lavoro), secondo la quale la designazione del coordinatore per la progettazione e per l'esecuzione non esonera il committente dalle responsabilità connesse alla verifica dell'adempimento degli obblighi in capo al co-

ordinatore per l'esecuzione.

Il committente è tenuto a svolgere attività di vigilanza sull'adempimento, da parte del coordinatore per la sicurezza, della verifica che l'impresa esecutrice abbia osservato le disposizioni a essa pertinenti, contenute nel Psc. Pertanto, è palese l'infondatezza secondo cui la "delega di funzioni" rilasciata dal committente al coordinatore per l'esecuzione dei lavori esonera il committente stesso dall'obbligo di vigilare sugli adempimenti ai quali il coordinatore è tenuto. Certamente quelli del committente non sono obblighi delegabili al coordinatore sul quale è invece tenuto a vigilare, né, essenzialmente, appare

imputabile il committente su compiti propri del coordinatore.

Infatti, come si rileva dalla sentenza della Cassazione, l'affermazione del committente, l'affermazione svolta dalla Corte di appello secondo cui il committente non aveva vigilato sul rispetto delle misure contenute nel Psc, non è in alcun modo commessa a specifiche circostanze di fatto, che ne evidenziano l'infondatezza. Né è apparsa rilevante la stessa sentenza della corte territoriale allorché afferma quando e come l'azione di controllo del committente sull'operato del coordinatore si sarebbe potuto svolgere, in rapporto delle fasi di lavorazione.

**Gabellina continua**

# Tassa sui rifiuti, le imprese pagano due volte

di CAROLA OLMI

**U**n miliardo per il solo 2015. È questa la stima calcolata dalla Cna sulle tasse che le imprese pagano su rifiuti già avviati allo smaltimento, a causa di una diffusa applicazione illegittima della Tari, il tributo destinato a coprire le spese sostenute dalle amministrazioni municipali per il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti. Un tributo trasformato in un bancomat per i Comuni che il sistema produttivo è costretto ad alimentare.

**NOMI NUOVI, STORIE VECCHIE**  
Il prelievo non è di oggi. Dalla Tarsu alla Tia, dalla Tares adesso alla Tari la storia non cambia. Molti Comuni continuano a chiedere soldi anche sui rifiuti speciali che le imprese smaltiscono tramite i circuiti di raccolta privata,

in maniera ecologicamente corretta e coerente con i principi comunitari. Negli anni non sono mancati gli interventi, ma dalle maglie troppo larghe, che hanno permesso ai Comuni di

continuare ad agire arbitrariamente. La stessa Legge di Stabilità 2014, che ha istituito la Tari, è contraddittoria. Da un lato, esclude correttamente dal tributo i rifiuti che il produttore dimo-

stri di avere avviato al recupero. Dall'altro, prevede che i Comuni possano ridurre la tariffa in proporzione alla quantità di rifiuti avviati al recupero. Ri-affermando, così, l'esistenza del doppio tributo. La Cna ha chiesto pertanto una nuova norma per impedire ai Comuni di applicare il tributo ai rifiuti smaltiti dal produttore. E per obbligare gli enti locali a tenere conto della Direttiva quadro europea che pone il riutilizzo, riciclo e recupero come prioritario nella gerarchia dello smaltimento dei rifiuti e prevede il conferimento in discarica solo come ultima ipotesi.

## E io pago!

La Tari è utilizzata dai Comuni come un bancomat. Nel 2015 un miliardo è stato imposto in modo illegittimo



Il segretario della Cna Stefano Carra (in rappresentanza)