



UNCI" Unione Nazionale  
|| Cooperative Italiane

# *RASSEGNA STAMPA*

**del**

**4 maggio 2015**

## Fondi Ue, ultima chiamata per 8 miliardi

*Regioni e ministeri puntano su «overbooking» e digitalizzazione per rispettare i target entro fine anno*

Il conto alla rovescia è iniziato. Mancano infatti otto mesi al 31 dicembre, ultima chiamata per l'Italia che dovrà presentare alla Commissione Ue tutti i giustificativi della spesa dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013. Nonostante l'accelerazione dell'ultimo anno, secondo quanto riferito da Bruxelles restano 7,8 miliardi da certificare: 5,3 per il Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) e 2,5 per il Fondo sociale europeo (Fse). E ben 11,8 miliardi se si considera anche la quota di cofinanziamento nazionale. Per rispettare i target e non rischiare di perdere risorse le amministrazioni pubbliche hanno imboccato la strada dell'«overbooking» finanziario e della digitalizzazione. Alcune Regioni fanno inoltre ricorso al contributo dei privati per amplificare l'effetto-leva dei fondi Ue. Lo rivela l'indagine dell'Osservatorio Il Sole 24 Ore-Gruppo Clas su 40 autorità di gestione (Regioni e ministeri), pari al 78% delle amministrazioni pubbliche in prima linea.

Ad attivare il meccanismo dell'overbooking, dichiarando una spesa ammissibile maggiore rispetto agli importi impegnati, sono due amministrazioni su tre e 25 programmi, per un totale di circa 1,9 miliardi, pari al 5,2% della dote complessiva. Il 72,4% delle risorse in overbooking riguardano i Programmi di convergenza e si concentrano dunque nelle regioni del Sud, che presentano i maggiori ritardi. «Si tratta – spiega Chiara Sumiraschi, economista di Gruppo Clas – di una buona pratica che dovrebbe aiutare la Pa a spendere tutte le risorse del 2007-2013 e rappresenta una scelta strategica soprattutto in questa fase finale, utile per creare una riserva finanziaria, come ha di recente anche fatto notare la stessa Commissione Ue: se alcuni progetti selezionati dovessero incontrare ostacoli tali da non garantire la rendicontazione e certificazione delle spese entro fine anno, le amministrazioni avrebbero la possibilità di sostituirli con altri progetti in overbooking». Una scelta rivelatasi vincente anche nella programmazione precedente (2000-2006) e che, insieme alla proroga concessa fino al giugno del 2009, ha consentito di non perdere risorse.

Questa volta l'altra strada per centrare i target è anche la digitalizzazione: per più della metà delle autorità disporre di processi informatizzati per la presentazione delle domande e la rendicontazione facilita il raggiungimento degli obiettivi. Finora circa un quarto dei bandi sono stati attuati con procedure quasi esclusivamente digitalizzate, mentre in 12 amministrazioni tra il 30 e l'89% degli avvisi sono stati gestiti con procedure online. Ci sono però margini di miglioramento, se si pensa che in sette casi meno del 10% dei bandi avviene con procedura digitalizzata. Per amplificare l'effetto-leva dei fondi comunitari, inoltre, 17 autorità di gestione hanno attivato risorse aggiuntive di privati, come banche o Fondazioni, pari a 3,3 miliardi. Un tesoretto destinato in gran parte a interventi con contributo a fondo perduto per le Pmi (11,6%), o altri strumenti finanziari a loro dedicati (9,7%), seguiti da interventi per gli enti locali (13,5%).

Come mai l'Italia non ha imparato dagli errori del passato ed è nuovamente costretta a una corsa contro il tempo? Per la metà delle amministrazioni interpellate a ostacolare l'attuazione dei programmi è stata soprattutto la complessità nell'azione di coordinamento tra i differenti settori e le direzioni regionali. Un nodo evidenziato soprattutto dalle autorità di gestione dei Programmi operativi regionali (Por) e Interregionali (PoIn), con particolare riferimento a quelli cofinanziati con il Fesr. A complicare le cose (secondo un terzo delle amministrazioni) sono stati anche i ritardi nella piena funzionalità del sistema di monitoraggio. Tra i fattori esterni vengono invece citati la normativa nazionale sugli appalti pubblici, i vincoli di spesa imposti dal Patto di stabilità e le procedure comunitarie complesse, come i vincoli di ammissibilità e il regime di aiuti di Stato. Tutte riflessioni da

non sottovalutare per partire con il piede giusto con la programmazione 2014-2020 ormai al decollo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Chiara Bussi

## Giovani europei, under 30 in cerca di riscatto

È l'Italia il paese più vecchio d'Europa: la presenza di giovani under 30 (tra i 15 e i 29 anni) non solo è sotto la media, ma risulta la più bassa rispetto a quella in tutti gli altri 27 Stati membri (circa il 15% della popolazione). L'età media è pari a 44,4 anni, preceduta solo dai 45,3 anni medi dei tedeschi, rispetto a una media europea di 41,9. A dirlo sono i dati Eurostat elaborati nella quarta «Infodata del Lunedì» proprio nella Settimana europea della gioventù che chiuderà il prossimo 10 maggio. L'identikit dei giovani europei passa attraverso una serie di indicatori che raccontano lo stato di salute, le condizioni di vita, la scolarizzazione, l'accesso al lavoro e il digital divide dei più piccoli. Tra le graduatorie statistiche selezionate, gli under 30 residenti in Italia totalizzano diversi record. Innanzitutto al nostro paese spetta lo scettro legato al "tasso di bamboccioni" (cioè giovani tra i 20 e i 29 anni che ancora vivono in casa con i genitori): solo l'11,3% risultano sposati o conviventi, contro una media europea del 22,9 per cento. Guardando i ragazzi anche attraverso la lente delle nuove tecnologie si incontrano delle sorprese: Italia e Bulgaria sono gli Stati con la più bassa presenza di under 30 sui social network (pari al 73% contro l'87% dell'Inghilterra e il 92% della Finlandia). Sotto la media Ue anche la percentuale di accesso quotidiano a internet. Il tasso di abbandono scolastico, inoltre, segna uno scarto di 5 punti percentuali rispetto al benchmark europeo (in Italia al 17%, contro l'11,9% Ue). Gli under 30 in Italia sembrano assomigliare più ai giovani greci o spagnoli, meno agli austriaci o ai tedeschi, in base alle condizioni di vita (si veda il rischio povertà). Unica differenza: l'indebitamento delle famiglie in Grecia e la disoccupazione in Spagna registrano dei picchi particolari. A procedere in modo anomalo, infine, sono i dati relativi alla salute: in Bulgaria il tasso di mortalità degli under 30 tocca i 58 casi ogni 100mila abitanti, in Romania 65; in controtendenza i giovani finlandesi che registrano un record negativo di suicidi (21,2 ogni 100mila under 30).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Michela Finizio

### CORRELATI

I mutui  
subprime e il  
rischio del  
Thanksgiving

"Nessuno  
tocchi  
Milano":  
20mila in  
piazza contro  
i black bloc

Pensioni,  
Monti difende  
la decisione  
bocciata  
dalla  
Consulta:  
«Blocco  
perequazioni  
per evitare il  
default»

# modelli, imposte e adempimenti: la carica del fisco

## Conto da 17 miliardi tra complicazioni e novità continue

A volte i dettagli dicono più dei grandi numeri. Può sembrare assurdo che le istruzioni alla versione semplificata del modello 770 siano più lunghe di quelle per il prospetto ordinario, 78 pagine contro 58. Ma gli addetti ai lavori conoscono bene questi apparenti paradossi del sistema fiscale. E ne misurano ogni giorno le ricadute pratiche, in termini di tempo (impiegato dai professionisti) e di denaro (speso da cittadini e imprese).

Considerando le operazioni fiscali più rilevanti, Il Sole 24 Ore del Lunedì ha stimato un totale di 173 milioni di “invi” eseguiti dai contribuenti italiani in un anno, per una spesa di oltre 17 miliardi di euro e 19,3 milioni di giornate lavorative dedicate dagli operatori a predisporre e a inoltrare i documenti al fisco.

### La stima su tempo e denaro

Tra le operazioni considerate – raffigurate nel grafico qui fianco – ci sono i principali adempimenti, versamenti, comunicazioni e dichiarazioni, rapportate ad alcuni contribuenti-tipo (un lavoratore dipendente, un artigiano, una media impresa) e riferite a situazioni di media complessità. Il tutto rapportato a spese per operazione che non considerano tariffe globali o a forfait.

Sul campione esaminato da un panel di esperti, l'operazione più “pesante” è la dichiarazione dei redditi di società ed enti (Unico Sp, Sc o Enc) con 695 euro e più di tre ore e mezza di lavoro – esclusa l'attività di consulenza specifica – mentre tra quelle più “leggere” c'è la preparazione di un modello di pagamento F24, con 21 euro e un quarto d'ora. Il versamento unificato, però, viaggia su grandi numeri: nei primi quattro mesi dell'anno ne sono già stati eseguiti 9,3 milioni su Entratel e quasi mezzo milione su Fisconline. E questo quando deve ancora aprirsi la stagione dei versamenti di Unico, dell'Imu e della Tasi.

### Il prelievo «tra le righe»

Quando si parla di costi e tempi, la vera difficoltà è distinguere la componente “normale” da quella che deriva dall'eccessiva complicazione del sistema fiscale italiano. Anche perché, in questo senso, le parcelle professionali non sono neppure l'unico (o il principale) elemento da tenere presente.

Detto diversamente, c'è una “tassa nascosta” di cui sia i contribuenti che i professionisti farebbero volentieri a meno: ed è la perdita di tempo necessaria a interpretare le norme e ad applicarle, che spesso si porta dietro il rischio di incappare in contestazioni più o meno fondate e di dover affrontare lunghi contenziosi per scoprire qual è la lettura corretta delle regole.

### Dal precompilato alla delega

Le spese occulte possono essere fotografate solo di striscio dai costi e dai tempi medi. D'altra parte, queste tasse nascoste derivano in gran parte dalle norme sostanziali, e non dalle modalità di compilazione o inoltro di un atto. Ma, anche così, i dati medi permettono di cogliere possibili linee d'azione verso una reale semplificazione. Ad esempio, la presentazione della documentazione in risposta a un controllo formale o automatizzato costa in media circa 100 euro, per i contribuenti che si fanno assistere nella procedura. Da quest'anno, però, chi fa da sé e accetta il modello 730 precompilato senza modifiche evita fin dall'inizio i controlli. Certo, per ora la maggioranza dei 730 dovrà essere completata – ad esempio inserendo le spese sanitarie – ma, in prospettiva, l'operazione può liberare tempo prezioso per una consulenza a maggior valore aggiunto (tra i professionisti) e per verifiche più mirate (tra i funzionari del fisco).

Il guaio è che semplificare – con un gioco di parole – spesso si rivela molto difficile. Ad

## CORRELATI

Il fisco  
«OSCURO»  
vale 17  
miliardi

Tassa  
occulta di un  
sistema  
sempre più  
«incerto»

Bonus lavori,  
la mappa  
degli incroci

Ferrovie, la  
spinta del  
commissario  
accelera  
Napoli-Bari e  
Messina-  
Palermo: la  
mappa

Finanza  
locale, svolta  
in quattro  
mosse

esempio, nel decreto semplificazioni (Dlgs 175/2014) è stata innalzata da 500 euro (per transazione) a 10mila euro (totali) la soglia per la comunicazione delle operazioni con Paesi *black list* e l'invio è stato reso annuale. Ma, così facendo, si è riaperto il nodo degli acquisti sotto i 500 euro, che sembrava ormai archiviato, con il rischio di dover segnalare anche operazioni di scarso valore.

Intendiamoci, da quando le Entrate – nell'autunno del 2012 – aprirono la consultazione con le associazioni di categoria su una lista di 108 adempimenti, qualche passo avanti è stato fatto. Adesso, però, l'attesa è rivolta all'attuazione della delega fiscale. Questa settimana saranno incardinati alle commissioni Finanze di Camera e Senato i tre schemi di decreto legislativo su abuso del diritto, fatturazione elettronica e internazionalizzazione delle imprese. Se i parlamentari daranno subito (e senza indicare troppe correzioni) il via libera al pacchetto su certezza del diritto e raddoppio dei termini (si veda Il Sole 24 Ore del 30 aprile), già a metà giugno le nuove norme potrebbero essere in vigore.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Cristiano Dell'Oste

Valentina Melis

Competitività/2. Cresce la fiducia nelle nazioni europee più penalizzate

## Le imprese italiane prevedono una ripresa di economia e utili

Una grande iniezione di fiducia. Malgrado tutte le incertezze italiane su tempi e modi per una "vera" uscita dalla crisi economica e il peso di una tassazione sempre più soffocante, le nostre aziende negli ultimi mesi hanno fatto un pieno di ottimismo. Questo, almeno, secondo l'International Business Report di Grant Thornton, che ogni anno intervista - sulla visione del mercato e sulle aspettative di business - circa 10mila imprese di oltre 30 nazioni.

Nei primi tre mesi del 2015 l'elemento più rilevante registrato, ragionando sull'andamento dell'economia a livello globale, è stato il balzo in avanti della fiducia imprenditoriale circa l'andamento dell'economia globale con risultati che raggiungono i livelli pre-crisi. Soprattutto - e questo colpisce di più - da parte delle imprese delle nazioni più penalizzate negli ultimi anni. A quasi tre mesi dal lancio del programma di *quantitative easing* della Bce, il rapporto di Grant Thornton rivela infatti che le economie più colpite dalla crisi finanziaria - come Irlanda e Spagna - risultano essere le più ottimiste in tema di prospettive di crescita.

A parte la Germania, che resta il sistema economico più performante in Europa, alle spalle di Irlanda e Spagna si registra un notevole miglioramento per l'Italia (da -2% a +32% rispetto al quarto trimestre 2014), che conferma una buona dose di ottimismo in favore di una crescita economica. A livello globale, convincono le norme anti-corruzione che stanno prendendo piede in maniera convincente nel nostro Paese. Sorprende, poi, la percentuale di imprese italiane che ritengono di fondamentale importanza per la propria competitività investire in Ricerca & sviluppo: con un valore quasi doppio rispetto al quarto trimestre 2014, il nostro Paese si colloca, nel primo trimestre 2015, al primo posto a livello globale con il 66% di giudizi positivi.

Lo studio di Grant Thornton mostra che per quanto riguarda le prospettive di crescita economica il 34% dei dirigenti d'azienda nella Zona euro risulta essere ottimista rispetto al 13% del quarto trimestre 2014 e al 5% del terzo trimestre 2014. La rinascita è guidata in gran parte dai miglioramenti registrati in Irlanda (92% fra il quarto trimestre 2014 e il primo 2015) - al momento la comunità imprenditoriale più ottimista al mondo -, in Spagna (52%) e in Italia (32%).

Le aspettative per l'aumento di ricavi e profitti sono alte in ciascuna di queste tre economie. In Spagna il 59% delle imprese prevede di aumentare i ricavi nel corso dei prossimi 12 mesi e il 50% si aspetta profitti in aumento. L'Irlanda è ancora più vivace con il 70% positivo sui ricavi e il 66% sui profitti. Le imprese italiane sono leggermente meno rialziste, ma negli ultimi tre mesi hanno espresso percentuali a due cifre in entrambi gli indicatori.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Alberto Ronchetti

### CORRELATI

L'auto tenta la ripresa con progettisti, operai ed esperti di marketing

Consolidati a perimetro allargato

Fondi Ue, ultima chiamata per 8 miliardi

Ue e Cina rilanciano il dialogo

Ora basta con le divagazioni

Dichiarazioni. Il beneficio si applica sulle erogazioni del 2014 e può essere usato solo in compensazione

## L'Art bonus trova spazio in «RU»

*In Unico il credito d'imposta del 65% ma pesa il limite calcolato sui ricavi*

Debutta nel modello Unico l'Art bonus, il credito d'imposta riservato alle aziende che effettuano erogazioni liberali per valorizzare il patrimonio culturale. È il beneficio introdotto dal Dl 83/2014 (articolo 1), per i periodi d'imposta 2014, 2015 e 2016: un credito d'imposta che va a sostituire la deduzione dal reddito d'impresa già presente all'interno del secondo comma, lettere f) e g), dell'articolo 100 del Tuir.

### Le caratteristiche del bonus

La nuova agevolazione è riconosciuta alle imprese che effettuano erogazioni finalizzate a scopi di carattere culturale, e più precisamente:

interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica (come musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici), delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione; realizzazione di nuove strutture, restauro e potenziamento di quelle esistenti, di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

Anziché concedere una deduzione dal reddito d'impresa, come avveniva sino all'anno scorso, per le aziende che effettuano queste liberalità è riconosciuto, quindi, un credito d'imposta nella misura del 65%, per i periodi d'imposta 2014 e 2015, che viene ridotto al 50% per il 2016. Entrambe le percentuali sono calcolate sulle erogazioni effettuate in denaro, attraverso sistemi di pagamento tracciabili. Il credito d'imposta, in ogni caso, non può superare il limite massimo del 5 per mille dei ricavi, come determinati in base agli articoli 85 e 57 del Tuir.

### La compilazione di Unico

La deduzione, quindi, lascia il posto al credito d'imposta con un effetto pratico ben preciso in termini di compilazione del modello Unico.

La prima considerazione da fare è che l'erogazione liberale, da un punto di vista civilistico, va comunque inserita in conto economico come costo dell'esercizio.

In secondo luogo, da un punto di vista fiscale, visto che esistono dei limiti di deducibilità spesso collegati al fatturato, è necessario effettuare nel quadro RF (rigo RF17, del modello Unico 2015 SC), una variazione in aumento per l'importo complessivo di tutte le erogazioni liberali contabilizzate nel periodo d'imposta 2014.

Se la singola tipologia di erogazione liberale dovesse poi consentire, in tutto o in parte, una deduzione dal reddito d'impresa, sarebbe necessario appostare l'importo ammesso in deduzione nel rigo RF61. Avendo, però, la nuova norma trasformato la deduzione per le donazioni "culturali" in un credito d'imposta – una volta sterilizzato il risultato dell'esercizio anche dalle erogazioni liberali coinvolte dall'Art bonus, tramite la variazione in aumento di cui si è detto – si deve passare direttamente alla compilazione del quadro RU, tramite il quale l'erogazione liberale si traduce nel credito d'imposta, con i limiti evidenziati (65% fino al massimo al 5 per mille dei ricavi).

A questo punto, l'impresa potrà utilizzare il credito d'imposta solo in compensazione, ripartendolo in tre quote annuali di pari importo. Per le liberalità effettuate nel 2014, la prima rata poteva essere, quindi, impiegata fin dal 1° gennaio del 2015, mentre per le due successive si dovrà attendere, rispettivamente, il 1° gennaio 2016 e il 1° gennaio 2017.

Questo credito d'imposta non rileva né ai fini delle imposte sui redditi, né ai fini Irap, nel senso che non deve essere assoggettato a tassazione come sopravvenienza attiva. Non soggiace nemmeno ai limiti di utilizzazione previsti dalla legge 244/2007 e cioè al tetto annuale, a cui solitamente sono sottoposti i crediti d'imposta, di 250mila euro, e

### CORRELATI

L'Art bonus trova spazio in «RU»

Ai soci può convenire donare come privati

Deduzione Irap del costo del personale: Circ. Assonime 7/2015

Unico 2015 Società di capitali

Per il bonus della ricerca scattano le limitazioni retroattive



nemmeno al limite massimo compensabile di 700mila euro (Dlgs 241/1997).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Pagina a cura di

Michele Brusaterra

Affidamento di servizi. Il decreto legislativo 23/2015 detta le regole su come si calcola l'anzianità del dipendente

## Con l'appalto cambiano le tutele

*L'azienda subentrata a partire dal 7 marzo può applicare il regime del Jobs act*

In caso di cambio di appalto, il computo dell'anzianità di servizio del lavoratore che passa alle dipendenze dell'azienda subentrante, dovrà tenere conto di tutto il periodo di impiego nell'attività appaltata. Lo precisa l'articolo 7 del Dlgs 23/2015 sul contratto a tutele crescenti, per il calcolo delle indennità e degli importi dovuti al lavoratore illegittimamente licenziato da un'impresa alla quale sia stato trasferito nell'ambito della successione di appalti. Ma vediamo meglio che cosa prevede la nuova norma e quali sono le sue conseguenze.

I lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 con contratto a tempo indeterminato saranno soggetti al regime delle «tutele crescenti» in caso di licenziamento accertato come illegittimo dal giudice del lavoro (lo spartiacque è infatti la data di entrata in vigore del Dlgs 23/2015). Salvi i casi di reintegra previsti per i licenziamenti discriminatori, nulli o perché intimati in forma orale, ovvero quando sia accertata l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore nel licenziamento disciplinare, se è accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa, il dipendente avrà diritto a un'indennizzo di due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del Tfr per ogni anno di anzianità aziendale, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a 24 mensilità.

Nelle aziende fino a 15 dipendenti, il licenziamento illegittimo è sanzionato con un'indennità pari alla metà delle mensilità dovute per le grandi aziende, con un massimo di sei mensilità.

Se il recesso del datore è intimato senza aver rispettato l'obbligo di mettere per iscritto la motivazione, ovvero la procedura disciplinare prevista dall'articolo 7 della legge 300/70, la norma prevede un'indennità pari a una mensilità per ogni anno di anzianità aziendale in misura non inferiore a due e non superiore a 12.

Ma che cosa succede in caso di licenziamento accertato come illegittimo del lavoratore a seguito del cambio di appalto? Come si calcola l'anzianità di servizio? Si tiene conto o no dell'anzianità pregressa? In base a quanto stabilito esplicitamente dal Dlgs 23/2015, l'anzianità e il calcolo delle indennità risarcitorie dovranno tenere conto di tutto il periodo durante il quale il lavoratore è stato impiegato nell'appalto.

Ad esempio, se un lavoratore è licenziato (illegittimamente) dopo un anno dal subentro del nuovo datore di lavoro, ma lavorava sull'appalto già da due anni, quest'ultimo periodo, per effetto dell'articolo 7 del Dlgs 23/2015, si aggiungerà al precedente ai fini del calcolo delle indennità previste dal contratto a tutele crescenti.

Questa disposizione potrà comportare qualche difficoltà applicativa soprattutto nel caso in cui il lavoratore sia stato utilizzato (magari anche contemporaneamente) su più appalti per effetto di specifiche esigenze produttive.

La norma modifica, di fatto, anche il regime di tutela in caso di licenziamento illegittimo. Salvo diversa previsione contrattuale, nel caso in cui un'azienda subentri nell'appalto a partire dal 7 marzo 2015, i lavoratori già assunti al momento dell'entrata in vigore della legge e trasferiti all'azienda subentrante perderanno il regime di tutela pregresso (ad esempio ex articolo 18 dello statuto dei lavoratori) per essere sottoposti alla nuova normativa sul contratto a tutele crescenti, tenuto conto che il cambio di appalto comporta comunque una nuova assunzione.

L'articolo 7 del Dlgs 23/2015 nella sua formulazione letterale, desta però qualche dubbio interpretativo. Nella norma non è richiamato espressamente, infatti, l'articolo 9 del decreto, che riguarda il regime di tutela per i lavoratori delle piccole imprese.

---

**IL CRITERIO** Per definire gli indennizzi da licenziamento illegittimo bisogna tenere conto di tutto il periodo di impiego nell'attività appaltata

---

### CORRELATI

Con l'appalto cambiano le tutele

L'antipasto: il segreto della cucina all'italiana

Nepal: governo troppo lento nel distribuire gli aiuti

Spari a evento anti-islam: uccisi i due attentatori

Fiat: Marchionne cerca partner "consolidarsi" nel settore

Ci si chiede, dunque, se lo stesso trattamento giuridico sul calcolo delle indennità e degli importi dovuti al lavoratore in caso di licenziamento per cambio appalto si applichi anche alle imprese che hanno un organico fino a 15 dipendenti. Sarebbe opportuno un chiarimento ministeriale, per evitare possibili discrasie interpretative a livello giurisprudenziale, con disarmonie di calcolo tra le aziende in funzione della loro dimensione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Pagina a cura di  
Daniele Colombo

Consiglio di Stato. Stop in autotutela

## La spending review giustifica l'annullamento dell'appalto

A fronte di un giustificato e rilevante interesse pubblico, quale la riduzione della spesa pubblica (spending review) in conseguenza della crisi economica, l'affidamento del privato regredisce e, conseguentemente, è minore la cogenza dell'obbligo motivazionale in capo al provvedimento di revoca in autotutela da parte della stazione appaltante.

La fattispecie, analizzata nella pronuncia n. 2019/2015 della quinta sezione del Consiglio di Stato, trae origine dall'aggiudicazione di una gara d'appalto sulla progettazione e l'esecuzione di un nuovo immobile regionale da destinare ad uffici e sedi di organismi pubblici.

A breve distanza dall'aggiudicazione, l'amministrazione aveva emanato in autotutela un provvedimento di revoca della gara e di tutti i provvedimenti successivamente intervenuti, sulla base della necessità di riduzione dei "costi della politica".

Il provvedimento veniva impugnato e annullato dal Tar in quanto ritenuto carente sotto il profilo motivazionale, per non avere l'amministrazione interessata argomentato adeguatamente il raffronto tra le spese derivanti dall'esecuzione dell'appalto e i risparmi derivanti invece dall'abbattimento dei costi di locazione delle sedi di alcuni uffici attualmente sostenuti dalla Regione.

Di diverso avviso il Consiglio di Stato, il quale ha invece accolto l'appello. In primo luogo, il collegio ha precisato che l'obbligo di esaminare le memorie e i documenti difensivi presentati in riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento amministrativo non impone all'amministrazione una formale e analitica confutazione di ogni argomento esposto, essendo sufficiente una motivazione che renda percepibili le ragioni del mancato adeguamento alle deduzioni partecipative (Consiglio di Stato, Sezione VI, 29 maggio 2012, n. 3210).

Il Consiglio di Stato ha poi rimarcato il fatto che in primo grado il Tar aveva invece erroneamente sostenuto che non risultava adeguatamente dimostrato come l'esecuzione della nuova opera avrebbe effettivamente abbattuto il costo delle locazioni. Con ciò di fatto svolgendo, impropriamente, censure di merito sull'operato della Pa, in violazione del principio per il quale il sindacato giurisdizionale sui provvedimenti discrezionali è limitato solo all'illogicità, contraddittorietà, ingiustizia manifesta e arbitrarietà evidente.

Quanto invece all'affidamento della società quale conseguenza diretta e immediata dell'aggiudicazione definitiva e dell'attività difensiva svolta nel corso dei precedenti giudizi relativi all'aggiudicazione della procedura aperta – principio condiviso dal Tar - il Consiglio di Stato ha sottolineato come la presenza di un'indebita alterazione, nel corso della gara, della par condicio a vantaggio della società aggiudicataria, faccia venir meno in favore della società il legittimo e pieno affidamento all'aggiudicazione. Affidamento che comunque deve essere controbilanciato con l'interesse generale che costituisce il fondamento del potere di autotutela. Tanto più nel caso in cui l'affidamento deve considerarsi recessivo rispetto a un provvedimento in autotutela fondato (e giustificato) sul rilevante interesse pubblico di voler evitare la lievitazione dei costi dei lavori pubblici, e di voler quindi conseguire una riduzione della spesa pubblica, conseguente alla crisi economica, rispetto al quale l'interesse privato regredisce, con conseguente minor cogenza dell'obbligo motivazionale al riguardo (si veda anche Consiglio di Stato, Sezione V, 29 dicembre 2014 n. 6406).

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Raffaele Cusmai

---

**IL PRINCIPIO** L'esigenza di ridurre la spesa pubblica soddisfa l'obbligo di motivazione del provvedimento

---

### CORRELATI

La spending review giustifica l'annullamento dell'appalto in autotutela

In arrivo il nuovo certificato energetico

Tassa occulta di un sistema sempre più «incerto»

Scuola: tutti i rebus del pianeta-precari

Cupertino spende 84 dollari per ogni Apple Watch Sport

## CONTI PUBBLICI

# Finanza locale, svolta in quattro mosse

## *Dalla local tax al pareggio di bilancio serve una riforma di lungo respiro*

In materia di finanza pubblica locale, le decisioni da prendere hanno spesso riguardato quello che sarebbe accaduto il giorno o la settimana dopo, oppure addirittura quello che sarebbe dovuto accadere mesi prima, ma che si era sempre rinviato.

Sarebbe bello invece se, per una volta, una discussione su una riforma strutturale (e permanente) della finanza locale nel 2016 potesse aprirsi e chiudersi nella prima metà del 2015. Ma in cosa potrebbe consistere tale riforma definitiva, in grado finalmente di chiudere l'eterno cantiere - aperto da 15 anni - della finanza locale?

Vale forse la pena riflettere su quattro fronti: tassazione immobiliare, vincoli di politica fiscale, semplificazioni normative e riforma dei trasferimenti.

Quello della tassazione immobiliare è il cantiere più evidente. Negli ultimi sette anni l'imposta locale immobiliare ha cambiato nome, funzionamento e destinazione di gettito una dozzina di volte, senza mai trovare efficienza e stabilità. Creare un unico semplificato strumento fiscale - il cui gettito andrebbe interamente lasciato ai Comuni - permetterebbe non solo di semplificare la vita al contribuente (tramite il bollettino pre-compilato), ma consentirebbe il confronto immediato tra le diverse politiche fiscali decise dai Comuni, cosa ora resa impossibile non solo dalla moltitudine di strumenti, ma anche dalla giungla delle aliquote e delle detrazioni. Insomma, il "pago, vedo, voto" più volte invocato negli ultimi vent'anni e mai realizzato.

Inoltre, lo scambio tra addizionale comunale Irpef (tributo sul reddito, ora attribuito ai Comuni) e Imu sui capannoni (tributo patrimoniale, ora allo Stato) permetterebbe di disegnare un sistema tributario nazionale in cui è chiaro "chi fa cosa": tutte le imposte sul reddito allo Stato, tutte le imposte patrimoniali immobiliari ai Comuni, senza commistioni né ambiguità.

Una volta sistemate le entrate, è cruciale chiedersi a quale sistema di vincoli di finanza pubblica debbano sottostare le amministrazioni locali. A molti sfugge che, in assenza di interventi normativi, il prossimo 1° gennaio entrerà in vigore un nuovo sistema di vincoli (articoli 9,10,11 e 12 della legge 243/12) introdotto forse un po' troppo frettolosamente nel momento in cui si diede attuazione all'equilibrio strutturale di bilancio in Costituzione - principio invece sacrosanto. Tale nuovo sistema obbligherà gli enti a rispettare il pareggio nominale su ben otto saldi: tra spese ed entrate correnti e tra spese ed entrate finali. Ciascuno sia di competenza che di cassa e ciascuno sia a preventivo che a consuntivo.

Qualcuno spaccia tutto ciò per "superamento del Patto di stabilità interno". Anche qualora fosse vero, c'è da chiedersi se sia davvero un così buon affare sostituire un vincolo con otto vincoli; alcuni di essi non solo sono di impossibile realizzabilità (si veda i vincoli di cassa), ma - il che è persino peggio - hanno poco o nulla a che fare con l'unica grandezza rilevante ai fini della finanza pubblica: l'indebitamento netto della pubblica amministrazione, la grandezza su cui si calcola il mitologico 3% di Maastricht.

Viene allora da chiedersi se non sia questa l'occasione per disegnare daccapo un sistema di vincoli di finanza pubblica che sia coerente da Bruxelles fino al più piccolo dei Comuni. Un doppio vincolo, parallelo a quello - con l'eccezione di quello strutturale, di impossibile applicabilità sui Comuni - che la Repubblica deve rispettare in sede Ue: uno sullo stock (il debito, rapportato alla popolazione) e uno sul flusso (l'esatta replica del deficit, traslata sui bilanci comunali). Così facendo, sarebbe immediato non solo verificare quanto ogni ente contribuisce al debito e deficit, ma sarebbe anche più facile fissare gli obiettivi, in relazione al principio "chi inquina paga".

Se un sistema del genere fosse davvero implementato, potrebbe essere la pietra su cui costruire un nuovo patto tra livelli della Repubblica: autonomia (vera) in cambio di rigore

**DISEGNO COERENTE**

Per durare nel tempo le nuove regole devono cancellare i vincoli di dettaglio e garantire perequazione vera con parametri trasparenti

## CORRELATI

Conti pubblici, rischio impatto da 9 miliardi al netto dell'Irpef

Ue e Cina rilanciano il dialogo

Ferrovie, la spinta del commissario accelera Napoli-Bari e Messina-Palermo: la mappa

L'Italia 癡 il paese Ue con meno giovani under 30. Dove vivono i pi羅 竄 bamboccioni 罐

estremo sul rispetto dei vincoli di cui sopra. Per essere brutali: niente più divieti su quante penne un Comune può acquistare, quante locandine può stampare o quanta formazione del personale può fare, ma anche niente più "sanatorie" per chi sfora gli unici due vincoli veramente importanti, lasciando agli enti libertà completa su come rispettarli.

Infine, occorre prendere atto che la perequazione non è più verticale: su 4,3 miliardi di trasferimenti che ricevono dallo Stato, i Comuni ne versano 4,7. In quest'ottica lo scambio è chiaro: niente più tagli lineari ai trasferimenti, ma in cambio entro cinque anni tutte le risorse devono essere allocate secondo uno schema di perequazione orizzontale: enti con fabbisogni standard (=necessità) superiori alla capacità fiscale standard (=possibilità di raccogliere gettito con aliquota media) ricevono risorse dagli enti che si trovano in situazione opposta. L'occasione sarebbe ghiotta anche per compiere l'ultimo - necessario - aggiornamento al calcolo dei fabbisogni, per evitare effetti residui distorsivi.

Nelle scorse settimane si è raggiunto un risultato importante: con il debutto di un meccanismo di ripartizione delle risorse che supera l'applicazione integrale del criterio della spesa storica che viveva sin dai decreti Stammati del 1977. La risoluzione di altri problemi contingenti è al momento allo studio del governo. Ma il comparto della finanza locale per troppo tempo è stato governato con un orizzonte temporale troppo corto, sempre rincorrendo l'ultima (o meglio la penultima) emergenza. Dimenticando che una corretta e definitiva sistemazione del modo in cui stanno insieme i livelli di governo di questa Repubblica è essenziale non solo per la sempre necessaria tenuta dei conti pubblici, ma anche per l'efficiente funzionamento della trasmissione della politica fiscale e della fornitura di beni pubblici.

È forse arrivato il momento di ideare, discutere e realizzare un disegno coerente e coraggioso di riforma strutturale, che chiuda finalmente l'eterno e precario cantiere della finanza pubblica locale e la renda un modello in Europa.

Consigliere economico della presidenza del Consiglio Docente di economia politica  
Università di Bologna

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Luigi Marattin