

SERVIAMO COMPETENZE!



N° II- 2016 Anno XI

LE COMPETENZE DEI COMMERCIALISTI AL SERVIZIO DEI CLIENTI

nella fase di startup, di organizzazione aziendale, di gestione della contabilità economico patrimoniale, nella revisione dei bilanci, nella pianificazione fiscale, come ausiliari di magistrati e nella rappresentanza dinanzi alla giurisdizione tributaria.

Ordine dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili
Circonscrizione del Tribunale di Foggia



Lunga vita al 17 <i>di Sergio De Nicola</i>	3
Primo Piano	
Il trasferimento di azienda e di ramo di azienda e la nuova disciplina sui cambi di appalto <i>di Liana Benincaso</i>	5
Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) Circolare INPS 133/2016 Legge 28/12/2015 n. 208 art. 1 comma 386 (Legge stabilità 2016) <i>di Marcello Amodio</i>	9
Commissione Studi Finanza e Controllo di Gestione - Contributo <i>di Alfredo Ernesto Di Noia</i>	16
Le politiche attive in Italia esistono già e possono funzionare <i>di Mauro Soldera</i>	22

La sicurezza sui luoghi di lavoro nel nuovo codice degli appalti (D. Leg.vo 18-4-2016 n.50) <i>di Angelo Carrozza</i>	24
Incubatori, spin-off, coworking, temporary-shop, crowdfunding, start-up innovative: nuovi paradigmi per un'economia basata sulla collaborazione <i>di Danilo Santoro</i>	28
La responsabilità solidale tra cedente e cessionario nel trasferimento d'azienda e negli appalti <i>di Gianluca Corvelli</i>	33
Rassegna Giurisprudenziale Tributaria	
Termini di prescrizione <i>Corte di Cassazione Sentenza 12715/2016</i>	37

Editore

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Foggia

Direttore responsabile
Sergio de Nicola

Direttore editoriale
Roberto de Meo

Comitato scientifico

Presidente: Nunzio Angiola - Componenti: Iolanda Battiante, Alessandro Buccino, Roberto de Meo

Impaginazione grafica
Pasquale Russo

Redazione e amministrazione

via della Repubblica, 25 - 71121 Foggia - tel./fax. 0881 72 56 12
www.odcefoggia.it - odcefoggia@gmail.com

Registrazione Tribunale di Foggia n. 4/Po6 R.P. del 01.03.2006
Ogni articolo pubblicato è stato ceduto a titolo gratuito ed esprime esclusivamente il pensiero dell'autore.



Direttore Responsabile
Rivista on line
ODCEC Foggia
Giornalista

Lunga vita al 17

di Sergio De Nicola

Ripartire da un numero funesto: il 17. Perché se è vero che la fortuna è cieca, la sfiga ci vede benissimo. Ed allora andiamo incontro al nuovo anno senza paura né pregiudizi, consapevoli che le cattive previsioni spesso legate all'indolenza ed alla rassegnazione vengono superate dall'azione meditata e programmata, dalla capacità di iniziativa, dalla voglia di buttarsi, costi quel che costi.

Il nostro territorio è fermo da troppi anni per starsene a guardare il calendario e a fare calcoli di cabala. Non sarà certo un numero a farci perdere l'orientamento e la fiducia nel futuro. Sempre più incerto, d'accordo, ma pur sempre aperto a cambiamenti e novità. Serve un cambio di prospettiva, un riposizionamento che non sia solo su questo o quel partito di comodo, semmai sospinto da sondaggi più o meno favorevoli, quanto su una profondità di vedute, utile a studiare a fondo il problema ed a trovare la giusta soluzione.

Di questioni irrisolte ce ne sono tante e forse resteranno tali anche per tutto il

2017. Ma intanto cominciamo seriamente a credere di riuscire a portare a casa il miglior risultato possibile. Il Natale appena trascorso con le sue feste di piazza, le luci, i colori, i tanti suoni emanati dai tanti palchi dislocati qua e là per Foggia, ci ha lasciato delle indicazioni precise e confortanti sul nostro potenziale di aggregazione e sulla nostra capacità di fare squadra, magari avvalendoci, anche a distanza - e l'uso delle tecnologie rende oggi tutto più semplice - della collaborazione di chi vive e lavora fuori ma che volentieri mette a disposizione tempo e talento per collaborare a progetti di valorizzazione delle nostre città e delle nostre aspirazioni imprenditoriali. Lasciamoci orientare da chi ne sa di più o se non altro da chi la vede in modo diverso dal nostro. Perché cambiare prospettiva può risultare determinante per inquadrare meglio tutto quello che ci sta intorno, a pochi o a migliaia di chilometri di distanza.

Serve un cambio di passo ed allora, tutti insieme, mettamoci sotto e lavoriamo per rendere migliore la nostra vita, a cominciare dai servizi di cui possiamo disporre e che possiamo offrire. La partita dell'Aeroporto Gino Lisa, per tirare fuori uno di quei problemi ancora indefiniti, non è terminata. Uno aeroporto - si dice - servirebbe a portare più turisti di quanti già non ne arrivino dalle nostre parti. Intanto che la vicenda, in un modo o nell'altro, arrivi ad una fine, iniziamo ad adeguare i nostri standard a quelli di altre realtà. Ciò che interessa davvero al turista ed al visitatore non si esaurisce nella visione di una pur splendida baia o grotta o paesaggio che dir si voglia. Rendiamo sempre più appetibili i luoghi dove viviamo, organizzando eventi, spettacoli, iniziative e dando luogo a campagne di sensibilizzazione per ritrovare quella civiltà purtroppo quasi ovunque perduta. Facciamoci trovare pronti in caso di decollo e non pensiamoci solo dopo, una volta ottenuto qualche collegamento che potrebbe anche esaurirsi nel giro di qualche mese. Giochiamoci bene le carte ma preparandoci alla partita perché con l'improvvisazione e il pressapochismo

non si arriva da nessuna parte. Se poi l'aeroporto si farà, tanto meglio. In caso contrario, ci avremo comunque guadagnato in termini di accoglienza, preparazione, professionalità, qualità dell'offerta.

Prendiamo la questione del centro commerciale sequestrato dalla Procura pochi giorni prima dell'inaugurazione. Si è parlato di magistratura a orologeria, di tempi di intervento sospetti, di un colpo all'occupazione, già di per sé precaria. Si può essere d'accordo ma fino a un certo punto. Perché prestare il fianco ad inchieste che sono per forza di cose inevitabili di fronte a investimenti così grandi e così incisivi sulla vita sociale ed economica di una comunità? Perché farsi trovare impreparati, con bonifiche ancora da effettuare, documenti non ancora in regola, infrastrutture ancora da realizzare? Ora che lo spettacolo può continuare, l'augurio è che tutto si svolga nel segno della legalità, anche sotto il profilo dei contratti di lavoro, affinché la disoccupazione non diventi un alibi per sfruttare e sottopagare.

Stesso dicasi per i nostri agricoltori. Gli elevati costi di produzione unitamente alla tartassante pressione fiscale non devono giustificare l'esistenza di situazioni ai limiti dell'umano, dove degrado e povertà vanno di pari passo con umiliazioni e perdita di dignità. Prima o poi si dovranno smantellare i ghetti che continuano ad affollare le campagne del Tavoliere, dove intanto la regola è la non-regola e dove ogni giorno si consumano vicende che pensavamo appartenessero ad altri tempi e ad altri luoghi, quasi ad altri pianeti, comunque ad altri continenti. Ed invece tutto ciò che accade, accade a pochi passi e a pochi minuti dalle nostre case. Tentativi ne sono stati fatti di scoraggiare stranieri e braccianti da recarsi in questi agglomerati di disperazione, ma anche in questo caso serve un nuovo modo di approcciarsi al problema. La politica è chiamata in prima persona ad assumersi le proprie responsabilità ma anche noi possiamo fare tanto, iniziando ad interessarci direttamente ed a chiedere e a pretendere che venga posta fine a questo

scempio, incompatibile con il desiderio di un territorio che ha sposato l'università e la ricerca, la formazione di qualità, l'universo della start-up e di tutto quanto faccia innovazione.

Abbiamo un ateneo giovane ma ai primi posti in Italia per qualità dell'offerta didattica e della ricerca, appunto, abbiamo un Parco nazionale (quello del Gargano) invidiato in tutta Italia per la sua biodiversità e per la sua varietà di attrazioni in termini di natura e cultura. Abbiamo infrastrutture stradali, portuali e ferroviarie di tutto rispetto. Il nuovo terminal bus accanto alla Stazione di Foggia è di livello europeo. Speriamo solo di farne buon uso e di non lasciarlo morire solo come punto di partenza e di arrivo dei passeggeri. Sarebbe opportuno metterci intorno dei negozi, bar e punti di informazione turistica mentre dentro alcuni locali vuoti si potrebbero allestire mostre permanenti di artigianato locale, di fotografia ed arte del territorio, tutto quanto possa insomma restare favorevolmente impresso nella mente di un visitatore.

Il video-clip girato dalla rockstar Vasco Rossi è lo spot più grande mai diffuso forse nella storia della Capitanata. Ha vinto il premio come video dell'anno, forse grazie anche alle nostre meravigliose location. Ed allora, ripartendo dal meglio che abbiamo - e penso anche alle tante eccellenze che esportiamo in Italia e nel mondo nel campo della musica, delle arti, della cultura, della medicina, del management, in tutti i campi del sapere - andiamo incontro alla sorte e guardiamo in faccia il nuovo anno. Che sia diverso e non uguale a tutti i nuovi anni in cui abbiamo promesso di cambiare ma siamo invece rimasti gli stessi, magari qualcuno peggiorando anche un po'. Guardiamo dunque al meglio e non al peggio. Solo così avremo il giusto stimolo per svegliarci il primo dell'anno senza fare gli scongiuri ma urlando felici: "lunga vita al 2017"!



Il trasferimento di azienda e di ramo di azienda e la nuova disciplina sui cambi di appalto

di Liana Benincaso

L'art. 2555 del c.c. recita: "L'azienda è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa".

Da questa sintetica nozione legislativa emerge con evidenza il rapporto tra azienda e impresa sotto il profilo giuridico ed economico: un rapporto di mezzo a fine, perché l'azienda costituisce l'apparato strumentale di cui l'imprenditore si avvale nello svolgimento della propria attività.

Nella nozione di azienda l'accento va posto sulla organizzazione: l'azienda è infatti un insieme di beni eterogenei (mobili e immobili, fungibili e infungibili, materiali e immateriali), destinato a subire modifiche di natura qualitativa e quantitativa nel corso dell'attività, caratterizzato dalla organizzazione che consiste nel collegamento funzionale tra i medesimi in vista della loro utilizzazione unitaria.

Sul piano statico l'azienda si risolve nei beni che la compongono; sul piano dinamico essa è un nuovo "valore" per l'attitudine alla produzione di nuova ricchezza che l'organizzazione le conferisce.

D'altro canto, il rapporto di strumentalità e complementarità tra i singoli elementi costitutivi dell'azienda, fa sì che il

complesso unitario acquisti di regola un valore di scambio maggiore della somma dei valori dei singoli beni che in un dato momento lo costituiscono: tale maggiore valore si definisce avviamento.

Le norme sull'azienda, ed in particolare sulla sua circolazione che in seguito analizzeremo, si applicano anche al ramo di azienda, tale essendo la porzione di un più ampio complesso organizzato, comunque idonea a dar vita di per sé ad un più ridotto complesso aziendale autonomo dal punto di vista operativo; quindi, la differenza tra azienda e ramo di azienda è di natura puramente quantitativa, nel senso che il ramo d'azienda deve possedere, in scala minore, tutte le caratteristiche dell'azienda madre e configurarsi come «una sorta di piccola azienda in grado di funzionare in modo autonomo...» ovvero come «un complesso di beni idoneo all'esercizio in maniera autonoma dell'impresa, dotato cioè di un'autonoma attitudine alla produzione».

L'azienda e il ramo di azienda possono formare oggetto di atti di disposizione di diversa natura.

Come è noto, si ha trasferimento di azienda ogni qual volta a seguito di operazioni societarie di varia natura (cessione, scissione, fusione, affitto, usufrutto) il titolare dell'attività venga a mutare e secondo la Cassazione più recente per l'effetto: a) siano trasferiti i beni facenti parte del complesso aziendale (siano esse strumentazioni o altro), b) siano ceduti i rapporti con la clientela; c) il personale continui a lavorare per il nuovo datore di lavoro o venga comunque riassunto senza soluzione di continuità tra i due rapporti di lavoro; d) vengano mantenuti lo stabile ed il luogo di lavoro; e) venga svolta la medesima attività precedente dell'alienante.

Il trasferimento di azienda viene definito, in ambito codicistico (vedi art. 2112 nel testo riformato con d.lgs. 18/2001) come «qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di una attività economica organizzata», con l'ulteriore inciso «a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento

sulla base del quale il trasferimento è attuato, ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda».

Al riguardo è stata da più parti rilevata l'apparente incongruenza della formulazione normativa, «quasi contraddittoria», che da un lato include nel novero delle possibili ipotesi traslative solo la fusione o la cessione contrattuale e, dall'altro, utilizza una espressione estremamente ampia «qualsiasi operazione... a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento» con cui viene attuato il trasferimento. Tale apparente incongruenza può essere agevolmente superata ove si tenga presente che il riferimento alle ipotesi della fusione e della cessione contrattuale abbia natura meramente esemplificativa. Sembra essersi quindi concluso il dibattito sorto in dottrina e in giurisprudenza in merito all'applicabilità della disciplina sul trasferimento d'azienda ad alcune vicende circolatorie non espressamente richiamate dalla prima riforma attuata con il d.lgs 18/2001, vale a dire la fusione, la scissione e il provvedimento amministrativo.

Oltre gli effetti dedotti in contratto, l'alienazione dell'azienda produce ex lege effetti ulteriori – dispositivi o inderogabili – che riguardano in particolare i contratti (art. 2558), i crediti (art. 2559) e i debiti (art. 2560).

La disciplina del trasferimento di azienda si preoccupa di favorire il mantenimento dell'unità economica della stessa. A tal fine, ai sensi dell'art. 2558 del c.c., è agevolato il subingresso dell'acquirente nella trama dei rapporti contrattuali in corso di esecuzione a prestazioni corrispettive che l'alienante ha stipulato con i fornitori, finanziatori, lavoratori e clienti, per assicurarsi i fattori produttivi necessari all'organizzazione dell'impresa e allo svolgimento dei cicli produttivi, nonché per dare sbocco ai suoi prodotti.

Il legislatore muove dalla premessa che l'acquirente dell'azienda ha interesse a subentrare in tali contratti e tale interesse tutela introducendo significative deroghe alla disciplina dei contratti di cui agli artt. 1406 e ss. del c.c., deroghe che investono

sia il rapporto alienante-acquirente che la posizione de terzo contraente.

Il subingresso dell'acquirente nei contratti in corso di esecuzione ed in tutti i contratti direttamente o indirettamente inerenti all'organizzazione e all'esercizio dell'impresa non aventi carattere personale, prescinde da una esplicita manifestazione di volontà in tal senso nell'atto di alienazione dell'azienda. Si produce anche se le parti nulla hanno convenuto al riguardo: è quindi un effetto ex lege, sia pure dispositivo, della vendita, sicché una espressa pattuizione tra alienante ed acquirente è necessaria solo se si vuole escludere la successione in uno o più contratti in corso di esecuzione. La deroga è ancora più vistosa per quanto concerne la posizione del terzo contraente. Per diritto comune la cessione del contratto, a norma dell'art. 1406 del c.c., non può avvenire senza il consenso del contraente ceduto, sicché l'interesse di ciascuna parte a non subire la sostituzione della controparte contrattuale trova piena tutela.

La situazione invece muta radicalmente quando il contratto è stipulato con un imprenditore ed ha per oggetto prestazioni (non personali) inerenti all'esercizio dell'impresa. Il consenso del terzo contraente non è più necessario per il trasferimento del contratto e l'effetto successorio si produce nel momento stesso in cui diventa efficace il trasferimento dell'azienda.

Il terzo contraente, tuttavia, non resta senza tutela ma la protezione legislativamente offertagli è molto limitata. E' vero infatti che può recedere dal contratto entro tre mesi dalla notizia del trasferimento dell'azienda e quindi può sciogliersi – con effetto ex nunc – dal vincolo contrattuale con l'acquirente. Però il recesso potrà essere validamente esercitato solo se sussiste una giusta causa e quindi spetterà al terzo contraente provare che l'acquirente dell'azienda si trova in una situazione oggettiva (personale, patrimoniale o aziendale) tale da non dare affidamento sulla regolare esecuzione del contratto. Inoltre il recesso non determina il ritorno del contratto

in testa all'alienante, bensì la definitiva estinzione dello stesso.

Resta al terzo contraente solo la possibilità di richiedere il risarcimento dei danni all'alienante dando la prova (ardua) che questi non ha osservato la necessaria cautela nella scelta dell'acquirente.

La disciplina fin qui esposta non trova applicazione ai contratti stipulati per l'esercizio dell'impresa che abbiano carattere personale. Per il trasferimento di tali contratti saranno necessari sia una espressa pattuizione contrattuale tra alienante ed acquirente sia il consenso del contraente ceduto, ritornando quindi alla disciplina generale in materia di cessione del contratto.

Infine, un cenno a parte merita la disciplina in materia di contratti di lavoro di cui all'art. 2112 del c.c. il quale recita “in caso di trasferimento di azienda il rapporto di lavoro continua con il cessionario ed il lavoratore conserva tutti i diritti che ne derivano.

Il cedente ed il cessionario sono obbligati in solido per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento.

Con le procedure di cui agli artt. 410 e 411 c.p.c. il lavoratore può consentire la liberazione del cedente dalle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro. Il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti. L'effetto di sostituzione si produce esclusivamente tra contratti del medesimo livello.

La disposizione precedente contenuta nell'art. 2558 c.c. si applica ai contratti a prestazioni corrispettive non integralmente eseguiti da entrambe le parti (imprenditore alienante e terzo contraente) al momento del trasferimento di azienda e ramo di azienda; ai contratti cioè nei quali a prestazioni promesse e non ancora eseguite da parte dell'imprenditore alienante si contrappongono prestazione promesse e non ancora eseguite della controparte. Se invece l'imprenditore ha già adempiuto le obbligazioni a suo carico

residuerà un credito a suo favore nei confronti del terzo; viceversa, residuerà un debito dell'imprenditore qualora il terzo contraente abbia già integralmente eseguito le proprie prestazioni.

In tali casi, in sede di cessione di azienda o di ramo di azienda, troverà applicazione la disciplina dettata dagli artt. 2559 e 2560 del c.c. in materia di crediti e debiti aziendali e non quella contenuta nell'art. 2558 in materia di rapporti contrattuali.

Fatta questa disamina di carattere generale sulla nozione di azienda e ramo di azienda e analizzate le regole del trasferimento, faremo un breve cenno introduttivo alla nuova disciplina dei cambi di appalto.

Sulla G.U. n. 158 dell'8 luglio 2016 è stata pubblicata la Legge 122/2016 (Legge Europea 2015-2016) che ha modificato l'art. 29 comma 3 D.Lgs. 276/2003 (Legge Biagi); detta norma, nell'ambito della successione negli appalti, disciplina le conseguenze dell'assunzione di dipendenti del precedente appaltatore da parte di quello subentrante, nei casi in cui l'assunzione sia obbligatoria per legge, CCNL o patto tra committente e appaltatore, coordinando tale obbligo con la disciplina dell'art. 2112 c.c.

Nello specifico, l'art. 29, comma 3, del D. Lgs. n. 276/2003, nella versione precedente alla modifica in esame, prevedeva che “l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda”.

Nel vigore della norma, l'interpretazione giurisprudenziale chiariva la disposizione definendone la portata.

Più precisamente, per i giudici di legittimità, il terzo comma dell'art. 29 si limitava ad escludere che la mera assunzione del personale del precedente appaltatore da parte del nuovo – in virtù di specifici obblighi di legge o pattizi – bastasse ad integrare un trasferimento d'azienda; ai fini della sussistenza di quest'ultimo, per la Suprema Corte, doveva verificarsi la presenza degli

elementi prescritti dalla Direttiva 2001/23/Ce e dall'art. 2112 c.c., quali il passaggio di beni di non trascurabile entità tale da rendere possibile lo svolgimento di una specifica impresa oppure, nei casi di appalti ad alta intensità di manodopera, la presenza di un gruppo di dipendenti "dotati di particolari competenze che siano stabilmente coordinati ed organizzati tra loro".

Tuttavia, nonostante l'interpretazione giurisprudenziale adeguate la disposizione alla normativa europea, la Commissione Europea ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, ritenendo la disciplina sul cambio di appalto di cui all'art. 29, comma 3, D. Lgs. n. 276/03 in contrasto con la Direttiva 2001/23/CE in materia di trasferimento d'azienda, limitando in modo illegittimo la tutela dei lavoratori e l'ambito di applicazione delle regole poste dall'art. 2112 c.c. nei casi di successione di appalto assimilabili al trasferimento d'azienda.

Pertanto, si è andato a ritoccare l'articolo 29, comma 3, D.Lgs. 276/2003 nei termini seguenti (in neretto le parti aggiunte dalla modifica): "3. L'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro o di clausola del contratto di appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o di parte d'azienda".

Pertanto, in virtù della novella legislativa, nei casi di cambio di appalto – e di acquisizione di personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di nuovo appaltatore – è esclusa l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 2112 c.c. soltanto se:

- il nuovo appaltatore sia dotato di una propria struttura organizzativa ed operativa;
- siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità d'impresa.

La genericità dei nuovi parametri richiede

l'imprescindibile intervento interpretativo della giurisprudenza, che sarà chiamata a specificare e concretizzare i medesimi al fine di scongiurare difformi applicazioni ed interpretazioni della disposizione normativa in esame, che rischiano di aprire la strada a nuovi contenziosi in materia di appalto.

Pertanto, l'eventuale applicazione della disciplina del trasferimento d'azienda di cui all'art. 2112 c.c. in caso di cambio di appalto, prevista dalla novella legislativa, reca con sé rilevanti conseguenze per l'appaltatore subentrante.

Infatti, sino all'entrata in vigore della nuova normativa, l'appaltatore subentrante – sulla base di quanto prescritto da clausole del contratto collettivo applicato o del contratto di appalto – poteva limitarsi ad assumere solo i lavoratori già impiegati nell'appalto di cui avesse effettiva necessità, restando libero di ridefinire ogni aspetto del rapporto di lavoro, trattandosi di assunzioni ex novo.

Pertanto, in via di prima interpretazione, la dottrina giuslavoristica ha affermato che non si sentiva davvero il bisogno della modifica di una norma che già aveva il suo correttivo in re ipsa e che probabilmente eleverà il livello del contenzioso, aprendo scenari interpretativi inquietanti e rischiando di ingessare ancor di più il panorama degli appalti. Senza contare che i diritti effettivi dei lavoratori impiegati in un appalto, nel caso di cambio di appaltatore, avrebbero bisogno di altri presidi, trasparenti e applicabili senza forzature interpretative.



**Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA)
Circolare INPS 133/2016
Legge 28/12/2015 n. 208 art. 1 comma
386 (Legge stabilità 2016)**

di Marcello Amodio

Introduzione

L'art. 1 della legge 28/12/2015 n. 208 al comma 386 (Legge di stabilità 2016) ha istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un apposito fondo, al fine di garantire l'attuazione del Piano Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, nel successivo comma 387 lett. A) è stata individuata come priorità del Piano l'avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà.

Il nuovo intervento estende a livello nazionale, con alcune peculiarità, La carta acquisti sperimentale di cui all'art. 60 della legge 9/2/2012 n. 5 attuata in via sperimentale nei 12 comuni italiani con più di 250.000 abitanti (Hermes 3475/2014). Infatti l'ambito di operatività del SIA prevede il coinvolgimento diretto di tutti gli oltre 8.000 Comuni italiani.

Nelle more dell'adozione del menzionato Piano, per procedere nel corso del corrente anno all'avvio dell'intervento su

tutto il territorio nazionale, il D. Leg.vo 26/5/2016 pubblicato in G.U. n. 166 del 18/7/2016, ha disciplinato l'attivazione del nuovo servizio, fissandone le linee guida nonché i rinnovati criteri e le procedure operative.

Premessa

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un sussidio economico alle famiglie in condizioni disagiate, nelle quali siano presenti minorenni, figli disabili o donne in stato di gravidanza accertata.

Il sussidio è subordinato ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del Comune, in rete con i servizi per l'Impiego, i servizi sanitari e le scuole nonché con soggetti privati ed enti no profit. Il progetto coinvolge tutti i componenti del nucleo familiare e prevede specifici impegni per adulti e minori sulla base di una valutazione globale delle problematiche e dei bisogni. L'obiettivo è quello di affidare le famiglie a superare la condizione di povertà e riconquistare gradualmente l'autonomia.

Il decreto affida ai Comuni la gestione operativa delle domande ed il relativo accoglimento/diniego, mentre l'Istituto è chiamato ad effettuare i controlli delle posizioni dei soggetti richiedenti per verificare il possesso dei requisiti richiesti.

I cittadini interessati saranno infatti tenuti a presentare la domanda direttamente al proprio Comune di appartenenza che, successivamente, provvederà ad inoltrarle all'INPS, ai fini della verifica automatica delle condizioni previste da decreto (ISEE, presenza di prestazioni di natura assistenziale, situazione lavorativa etc.) e della conseguente disposizione dei benefici economici, che saranno erogati dal Gestore del servizio attraverso una Carta precaricata.

Le amministrazioni coinvolte

I principali attori coinvolti nel SIA sono:
- Il Comune che riceve le domande da parte dei cittadini, effettua le verifiche anagrafiche sui richiedenti, comunica all'INPS le richieste di beneficio, controlla il rispetto dei progetti personalizzati;
- Il Soggetto attuatore (L'Istituto) che riceve le domande dai Comuni ed effettua i controlli sulla sussistenza dei requisiti di natura socio-economica richiesti dalla legge;
- Il gestore del servizio che assicura la distribuzione e la gestione delle carte prepagate, provvedendo all'accredito periodico degli importi dovuti.
Al fine di gestire in modo ottimale il canale informativo tra INPS e Comuni – con particolare riguardo alle posizioni dei soggetti che chiederanno un riesame delle domande respinte – è stato previsto un apposito flusso di lavoro che sarà illustrato in dettaglio alle strutture dell'Istituto.

Requisiti

Il richiedente (componente del nucleo familiare), al momento della domanda e per l'intera durata dell'erogazione del beneficio, deve essere in possesso dei seguenti requisiti, il cui accertamento spetterà al Comune interessato:

- Essere cittadino italiano o comunitario ovvero familiare di cittadino italiano o comunitario titolare del di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente ovvero cittadino straniero in possesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- Essere residente in Italia da almeno due anni (al momento della presentazione della domanda).
Sempre a carico del Comune è la verifica che nessun componente il nucleo risulti in possesso di:
 - autoveicoli immatricolati la prima volta nei dodici mesi antecedenti la richiesta;
 - autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc (250 cc in caso di motoveicoli) immatricolati la prima volta nei 3 anni precedenti la richiesta.

I nuclei familiari beneficiari, al momento della domanda e per l'intera durata dell'erogazione del beneficio, devono essere in possesso delle seguenti tipologie di requisiti, il cui accertamento spetterà all'INPS:

- composizione del nucleo familiare – con almeno uno dei seguenti requisiti:
 - presenza di un componente di età minore di 18 anni;
 - presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore;
 - presenza di una donna in stato di gravidanza accertata;
- condizione economica:
 - ISEE inferiore o uguale a 3.000 €;
 - Altri eventuali trattamenti economici di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale a qualunque titolo concesso dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni non devono essere superiori a 600 euro mensili;
 - Nessun componente il nucleo deve risultare titolare di:
 - prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI)
 - assegno di disoccupazione (ASDI)
 - altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria;
 - carta acquisti sperimentale.

Valutazione multidimensionale del bisogno

Si tratta di un indicatore riferito alle condizioni del nucleo familiare al momento della presentazione della domanda, il cui valore deve essere superiore o uguale a 45, secondo i criteri di seguito riportati:

- carichi familiari:** valore massimo 65 punti, così attribuiti:
 - nucleo familiare con due figli di età inferiore a 18 anni: 10 punti, elevati a 20 nel caso di tre figli e 25 nel caso di quattro o più figli;
 - nucleo familiare in cui l'età di almeno un componente non sia superiore a 36 mesi: 5 punti;
 - nucleo familiare composto

esclusivamente da genitore solo e figli minorenni: 25 punti;
- nucleo familiare con uno o più componenti in condizione di accertata disabilità grave: 5 punti;
- nucleo familiare con uno o più componenti in condizione di accertata non autosufficienza: 10 punti;
b. **condizione economica**, valore massimo 25 punti (al valore massimo di 25 punti si sottrae il valore dell'ISEE, diviso per 120);
c. **condizione lavorativa**, valore massimo 10 punti, così attribuito: nucleo familiare in cui tutti i componenti in età attiva si trovino in stato di disoccupazione.

Benefici concessi

Il SIA è quindi articolato in un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni economiche di estremo disagio ed è subordinato all'adesione ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa proposto dal Comune di residenza. Il beneficio economico viene concesso, con cadenza bimestrale, in relazione alla composizione del nucleo familiare beneficiario, secondo la seguente ripartizione:

NUCLEO FAMILIARE	IMPORTO MENSILE (in €)
1 membro	80
2 membri	160
3 membri	240
4 membri	320
5 o più membri	400

Progetti personalizzati di presa in carico

Elemento essenziale del nuovo strumento di lotta alla povertà è, oltre all'erogazione del sussidio economico, l'attivazione di interventi tesi al miglioramento del benessere complessivo e alla riconquista dell'autonomia del nucleo familiare. A tale scopo il decreto affida ai Comuni la predisposizione di progetti personalizzati per la presa in carico dei soggetti interessati e finalizzati al superamento della condizione di povertà, al reingresso lavorativo e all'inclusione sociale,

secondo le linee guida di cui all'accordo in Conferenza Unificata (Stato-regioni-Città e Autonomie locali) dell'11 febbraio 2016.

I progetti saranno realizzati tramite i servizi sociali e in sinergia con i centri per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con i soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà. I requisiti per l'accesso sono dettagliati nel Decreto 26 maggio 2016 allegato.

I progetti saranno finalizzati principalmente alla ricerca attiva di lavoro, per mezzo di interventi quali tirocini, borse lavoro, formazione e potranno prevedere anche percorsi attivi nella cura dei figli (scuola, salute, etc.). L'adesione e la partecipazione al progetto rappresenterà una condizione necessaria al godimento del beneficio.

Ulteriori precisazioni

Per la gestione del SIA, sulla scorta dell'esperienza maturata nella sperimentazione nei 12 maggiori Comuni, si è resa necessaria la previsione di un flusso di lavoro in grado di gestire le relazioni con l'utenza e, in particolare, le richieste di chiarimento da parte di cittadini e Comuni.

Ciò posto, l'utente che riceverà una reiezione della domanda per mancato possesso dei requisiti richiesti, potrà recarsi direttamente presso il proprio Comune per chiedere informazioni e presentare, eventualmente, una richiesta di riesame. Il Comune interpellato, laddove non sia in grado di fornire una risposta alle richieste di chiarimenti dei cittadini, potrà inviare una richiesta di ulteriore approfondimento alla Direzione provinciale o alle strutture INPS individuate e competenti territorialmente, utilizzando obbligatoriamente il canale PEC.

Nel caso in cui l'utente decida, invece, di rivolgersi direttamente all'INPS, il primo canale di accesso sarà rappresentato dal Contact Center Multicanale, (CCM),

o in alternativa dal canale web “INPS Risponde”.

Considerate le caratteristiche dei cittadini che richiederanno i benefici del SIA, saranno valutati ulteriori canali per rispondere ai bisogni informativi dell’utenza.

Le domande potranno essere presentate ai Comuni dopo 45 giorni dall’entrata in vigore del Decreto, quindi **a partire dal prossimo 2 settembre**.

I Comuni, infine, potranno iniziare a trasmettere le richieste, in ordine cronologico, entro 15 giorni lavorativi dalla data della richiesta.

Verso il reddito di inclusione

Con l’approvazione in prima lettura alla Camera della Legge delega per il contrasto alla povertà si compie un significativo passo avanti nella definizione del piano nazionale di lotta alla povertà e all’esclusione sociale e, più in generale, nell’introduzione di una misura unica nazionale specificatamente dedicata a sostenere i cittadini più fragili.

Il Reddito di inclusione mira infatti a diventare una misura universale di contrasto alla povertà basata su un sostegno economico condizionato all’attivazione di percorsi verso l’autonomia, sostenuti dai servizi personalizzati e da una rete integrata di interventi individuati dai servizi sociali in rete con i servizi per l’impiego, i servizi sanitari, le scuole e con i soggetti del terzo settore e di tutta la comunità.

Il SIA (Sostegno per l’inclusione Attiva), già sperimentato nelle città più grandi del Paese è stato completamente ridisegnato al fine di anticipare alcuni contenuti essenziali del Reddito di Inclusione: una sorta di **“misura ponte”** che permette di avviare subito una misura nazionale di contrasto alla povertà in attesa che si completi l’iter parlamentare ed il successivo percorso attuativo.

Il piano nazionale per il contrasto alla povertà non si limita solo al reddito di Inclusione. Iniziative e misure specifiche

sono già state avviate per contrastare il fenomeno della marginalità estrema e dei senza dimora, la povertà educativa, la povertà alimentare e la povertà che deriva dalla mancanza di lavoro.

Le altre iniziative del piano nazionale di lotta alla povertà

HomelessZero Con l’adozione nel dicembre 2015 delle Linee guida sulla grave emarginazione adulta il Ministero ha fornito gli indirizzi ai diversi livelli di governo per assicurare interventi organici e strutturati per le persone senza fissa dimora e con particolari fragilità, sostenendo l’adozione di un modello strategico integrato di intervento dei servizi sociali. A livello nazionale le risorse economiche destinate al finanziamento di progetti housing first per le persone senza fissa dimora sono garantite anche attraverso finanziamenti comunitari per il contrasto alla marginalità estrema. In particolare il PON Inclusione, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo e gestito dal Ministero del Lavoro, prevede l’assegnazione di risorse alle città in cui il fenomeno è maggiormente presente per realizzare servizi mentre il FEAD (Fondo di aiuti Europei agli indigenti) è destinato a fornire aiuti materiali. Nei prossimi sette anni, grazie al modo in cui è stato programmato l’utilizzo dei fondi comunitari in sinergia con le risorse nazionali, avremo a disposizione circa 100 milioni di euro (50 milioni dal PON Inclusione + 50 milioni da FEAD) da destinare agli interventi di contrasto alla marginalità estrema coerenti con le Linee guida. Il Ministero patrocina anche la campagna Homelesszero, a cura di Fio.PSD la più grande federazione che riunisce le organizzazioni e gli enti che si occupano dei senza dimora.

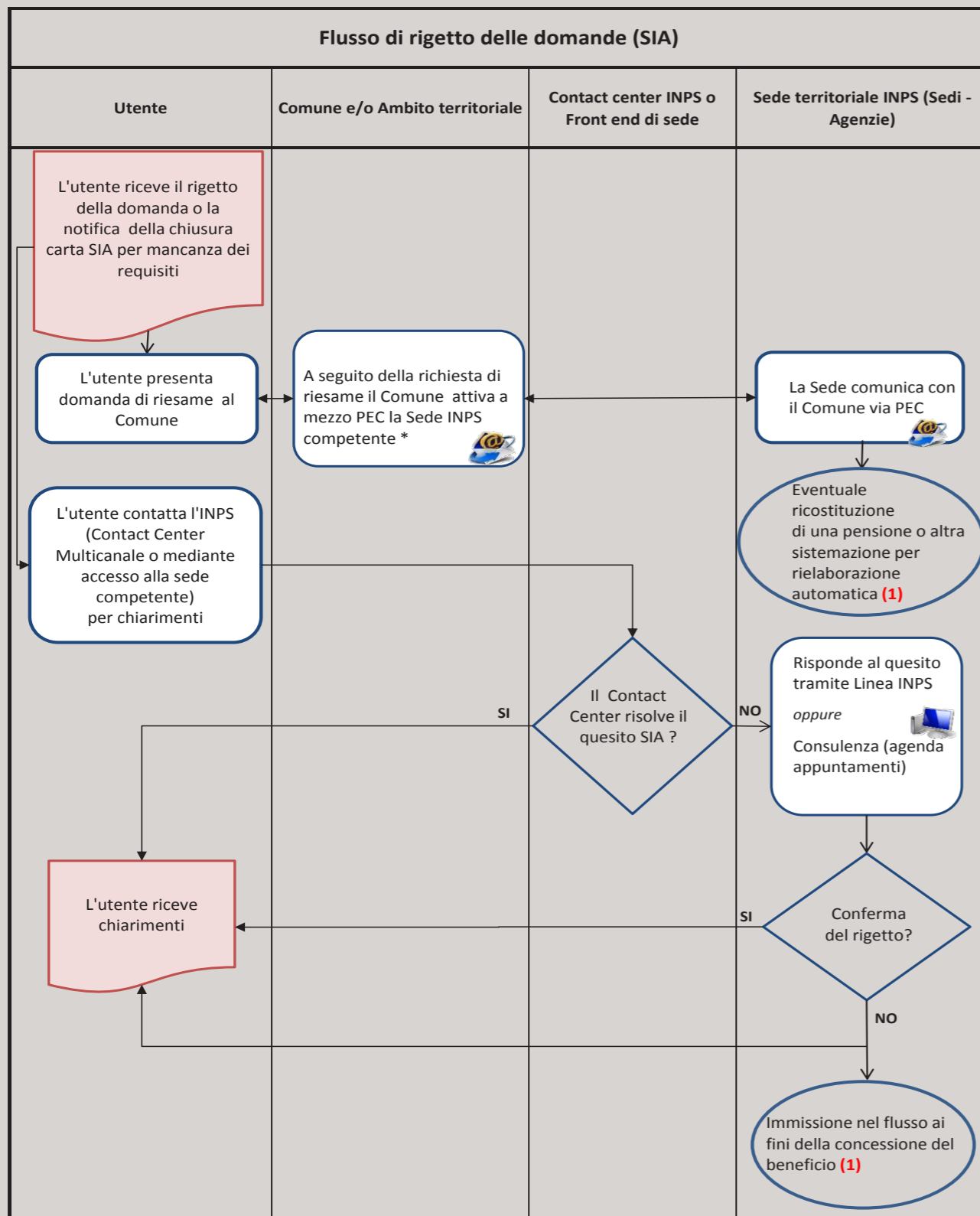
Povertà alimentare – Il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti), programma Operativo a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, contribuisce anche ad allviare le forme più gravi di povertà distribuendo

prodotti alimentari. L’Italia ha scelto di integrare la componente obbligatoria di finanziamento del Programma Operativo con una componente volontaria, più che raddoppiando in tal modo le risorse disponibili. Per la distribuzione di beni alimentari (servizi di mensa, distribuzione di pacchi alimentari, empori sociali, distribuzione tramite unità di strada) sono a disposizione circa 480 milioni di euro per la programmazione 2014-2020.

Povertà educativa – Assicurare il benessere dei bambini, curando in particolare la sfera dell’educazione, della salute e della socialità, contribuisce in maniera determinante a spezzare il circolo vizioso della trasmissione intergenerazionale della povertà. La legge di Stabilità 2016 istituisce inoltre il “Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile”, alimentato dai versamenti effettuati dalle fondazioni bancarie, che finanzierà progetti in questo campo per circa 400 milioni di euro in un triennio. Inoltre il FEAD riserva parte delle risorse alla povertà educativa: 150 milioni sono infatti destinati alla distribuzione di materiale scolastico per i minorenni inseriti in famiglie con grave disagio economico già presi in carico nell’ambito del SIA o in situazione equivalente. Ulteriori 77 milioni sono destinati ai servizi di refezione scolastica nei contesti maggiormente deprivati economicamente e socialmente, per contrastare la povertà alimentare dei bambini e permettere loro di usufruire di servizi socio-educativi in orario extra-scolastico.

Povertà da mancanza di lavoro – Da marzo 2016 è possibile presentare domanda per l’ASDI, l’assegno di disoccupazione riconosciuto a coloro che, dopo aver percepito l’indennità di disoccupazione (NASPI – Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l’Impiego) per la sua intera durata, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di particolare disagio economico. L’ASDI viene erogato mensilmente, per una durata massima di 6 mesi. L’assegno è pari al 75% dell’ultima

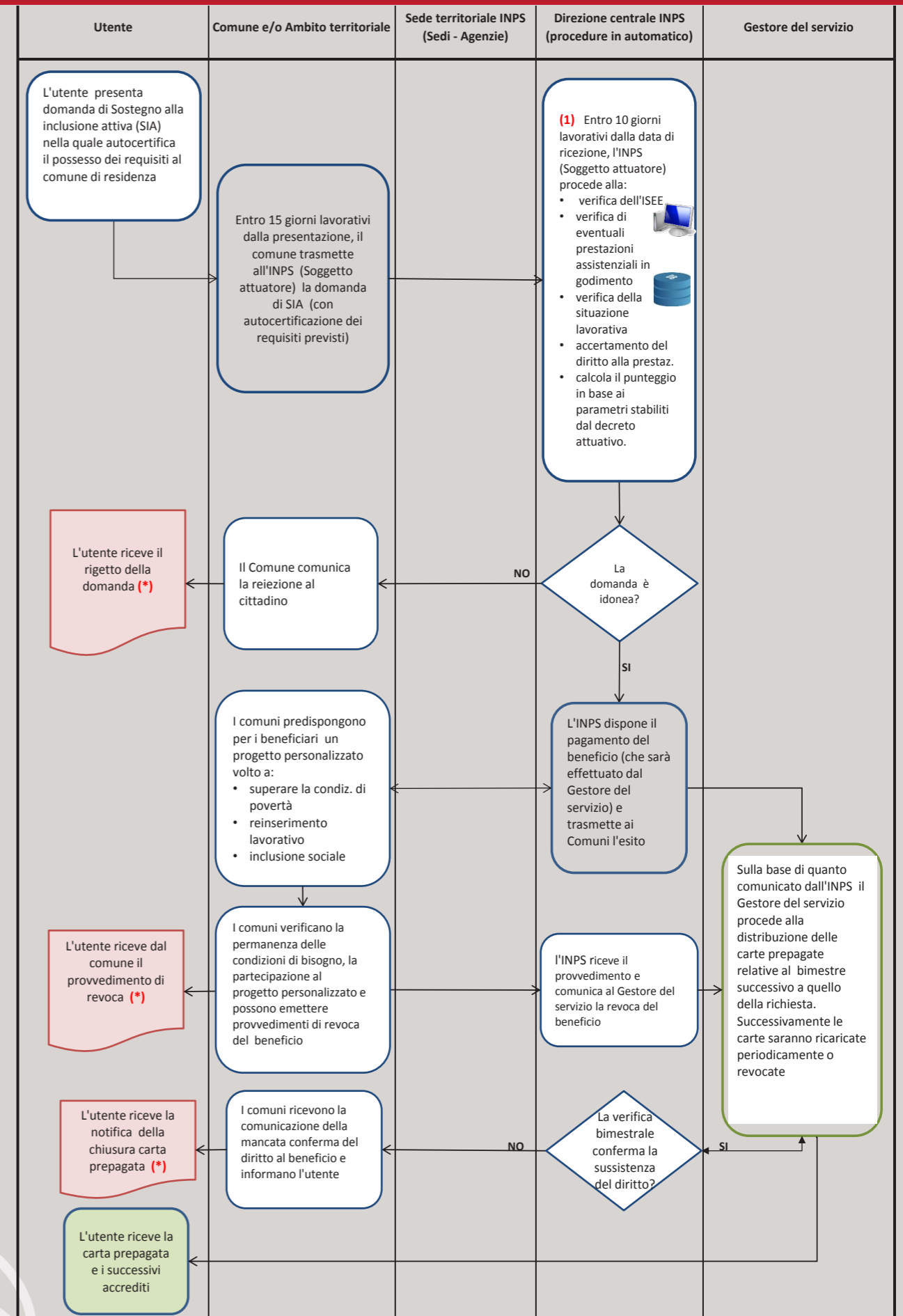
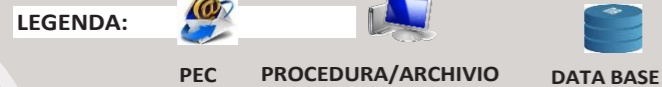
indennità NASPI percepita, e, comunque, non può superare l’importo dell’assegno sociale (la cifra può aumentare in base ai carichi familiari del lavoratore). Oltre allo stato di disoccupazione e ad un ISEE pari o inferiore a 5 mila euro., altra condizione è la presenza di un minorenni nel nucleo familiare o aver compiuto 55 anni senza aver maturato i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia. Come per le altre misure di inclusione attiva, per ricevere l’ASDI è necessario aver sottoscritto un patto di servizio personalizzato presso i competenti centri per l’Impiego, con specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di formazione e/o politiche attive. Le risorse finanziarie destinate all’ASDI ammontano a circa 600 milioni per il 2016, parte dei quali stanziati dalla legge di Stabilità.



* Il Comune autonomamente potrà variare l'esito in procedura

D.C. Organizzazione

(1) Rinvio alla fase di verifica automatica dei requisiti (cfr. flusso primo rilascio)



D.C. Organizzazione

(*) Flusso rigetto domanda
(1) Verifica automatica dei requisiti

Tematica generale: “FINANZA E CONTROLLO DI GESTIONE COME STRUMENTO DI CREAZIONE DI VALORE DELLE PMI DELLA PROVINCIA DI FOGGIA”

**Commissione Studi
Finanza e Controllo di Gestione**

Di Noia Ernesto Alfredo (Presidente)

Falco Luigi Gianluca Pio

Favino Christian

Filolungo Mario

La Marca Michele

Morelli Pasqualino

Rucci Franco

Russi Alberto

Salvato Giuseppe

Filone di studio: “Strumenti di gestione per la green economy”

Titolo

RISCHI AMBIENTALI ED ORGANIZZATIVI: UNA PROPOSTA DI MODELLO DECISIONALE PER LA “NUOVA” ISO 14001:2015

INDICE – Riassunto – 1. Introduzione – 2. La gestione dei rischi ambientali ed organizzativi: una proposta di modello decisionale per la “nuova” ISO 14001:2015 – 2.1 La ricerca relativa alle organizzazioni della provincia di Foggia certificate ISO 14001:2004 - 3. Conclusioni – Bibliografia

Riassunto

La nuova versione dello standard ISO 14001:2015 ha adottato tre concetti chiave che rappresentano un'innovazione radicale dell'approccio all'implementazione di un sistema di gestione ambientale (SGA) ai fini della sua certificazione. Tali concetti riguardano la “prospettiva del ciclo di vita”, l'analisi del “contesto” dell'organizzazione e la gestione dei “rischi ambientali ed organizzativi” (risk management). In particolare, l'innovazione ha delineato il SGA come uno strumento “multidimensionale” di gestione per lo sviluppo sostenibile, dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Quindi tali innovazioni radicali comporteranno delle modifiche altrettanto radicali, e complesse, nel modus operandi delle organizzazioni già certificate. L'obiettivo di questo contributo è di illustrare in sintesi una ricerca che aveva come obiettivo la comprensione di quanto le questioni relative alla gestione dei rischi ambientali ed organizzativi introdotti nella ISO 14001:2015 erano già percepiti importanti nelle organizzazioni della provincia di Foggia certificate secondo la versione precedente del 2004. Tra i principali risultati conseguiti si evidenzia

come gli aspetti relativi al risk management sono generalmente considerati minori nei processi decisionali. Ciò ad eccezione della “sostituzione di sostanze inquinanti con altre più ambientalmente compatibili”. Il modello decisionale sperimentato, con l'impiego di una metodologia multi-criterio consolidata, denominata Analytic Hierarchy Process, permettendo a tutte le “parti interessate” di valutare il grado di comprensione degli aspetti della gestione dei rischi ambientali ed organizzativi, se adeguatamente impiegata, potrebbe guidare meglio i “manager aziendali” nei processi decisionali strategici relativi alla “gestione dei rischi identificati”.

1. Introduzione

La pubblicazione della nuova versione dello standard ISO 14001:2015 ha rappresentato uno spartiacque nell'adozione dei sistemi di gestione ambientale (SGA). Infatti, la nuova versione ha adottato tre concetti chiave che rappresentano un'innovazione radicale dell'approccio all'implementazione di un sistema di gestione ambientale (SGA) ai fini della sua certificazione. Tali concetti riguardano la “prospettiva del ciclo di vita”, l'analisi del “contesto” dell'organizzazione e la gestione dei “rischi ambientali ed organizzativi” (risk management). In particolare, l'innovazione strategica ha delineato il SGA come uno strumento “multidimensionale” di gestione per lo sviluppo sostenibile, dal punto di vista ambientale, economico e sociale. Tali innovazioni, anche in relazione alle opportunità che sono sorte per i commercialisti, sono state già approfondite dallo scrivente in un contributo nell'ultimo numero di questa rivista (Di Noia, 2016). In esso già si evidenziava che tali innovazioni radicali introdotte nel nuovo standard comporteranno delle modifiche altrettanto radicali, e complesse, nel modus operandi delle organizzazioni già certificate.

In questo contributo si illustra in sintesi uno studio, a cui ha partecipato anche lo scrivente, che aveva come obiettivo la comprensione di quanto le questioni relative alla gestione dei rischi ambientali ed organizzativi introdotti nella norma ISO 14001:2015 erano già percepiti importanti nelle organizzazioni della provincia di Foggia certificate secondo la versione precedente dello standard (ISO 14001:2004) (Di Noia & Nicoletti, 2016a). Ciò al fine di testare un proposta di modello decisionale adottabile dai manager aziendali per agevolare le organizzazioni nella gestione dei rischi ambientali ed organizzativi nel processo di implementazione del SGA secondo la nuova versione della norma.

2. La gestione dei rischi ambientali ed organizzativi: una proposta di modello decisionale per la “nuova” ISO 14001:2015

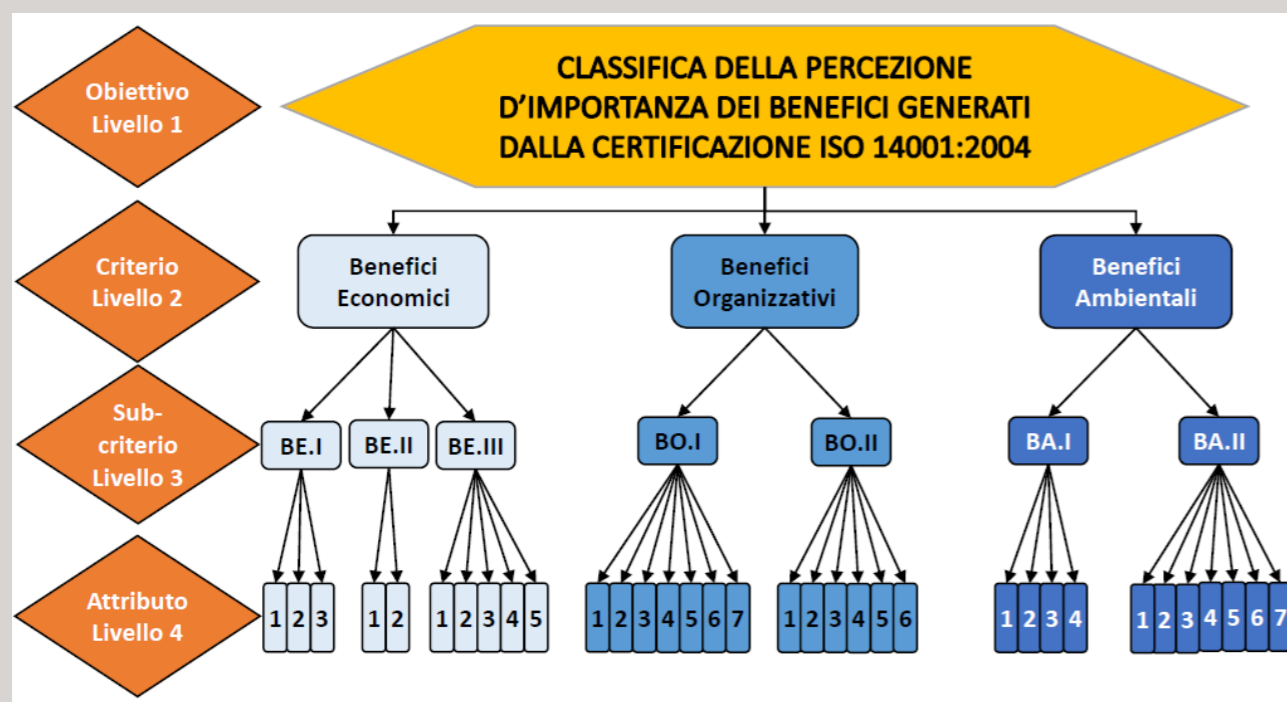
L'obiettivo generale della ricerca riguardava la comprensione di alcuni aspetti salienti di risk management recepiti nella ISO 14001:2015 attraverso lo studio di quale era il livello di percezione di importanza dei benefici della certificazione ambientale manifestato dalle organizzazioni della provincia di Foggia oggetto dell'indagine che erano certificate nella versione precedente del 2004.

Il modello decisionale prevedeva l'impiego di tale indagine per l'applicazione della metodologia multi-criterio, denominata Analytic Hierarchy Process (AHP). In tale modello l'identificazione della gerarchia dei benefici e, tra questi, la selezione di quelli che sono stati considerati direttamente associabili agli aspetti di “rischi ed opportunità” nell'accezione della nuova ISO 14001 è stata sviluppata iterativamente mediante l'integrazione dei risultati disponibili in letteratura e attraverso la discussione tra gli autori della ricerca (Di Noia & Nicoletti, 2016a).

2.1 La ricerca relativa alle organizzazioni della provincia di Foggia certificate ISO 14001:2004

La ricerca ha impiegato i risultati di uno studio che riguardava (anche) la rilevazione delle percezioni d'importanza attribuite dai responsabili ambientali (o loro delegati) ai benefici economici, organizzativi ed ambientali relativi al conseguimento della certificazione ambientale ISO 14001:2004 (Di Noia & Nicoletti, 2016b). Lo studio realizzato dal "Centro Studi di Economia e Tecnologie per l'Energia e l'Ambiente" (CeSETEA) del Dipartimento di Economia dell'Università di Foggia è stato descritto dallo scrivente anche in un contributo pubblicato su questa rivista (Di Noia, 2015). Ciò al fine di realizzare una ricerca che ha contemplato l'applicazione della metodologia molto nota e molto "potente" dell'AHP. Infatti, è stata impiegata per risolvere problemi decisionali complessi mediante la loro definizione, la determinazione dell'obiettivo con una gerarchizzazione stratificata (Figura 1) e l'impiego di una scala di importanza relativa (Di Noia & Nicoletti, 2016a).

Figura 1 Gerarchizzazione dei benefici generati dalla certificazione ISO 14001:2004



Fonte: Di Noia & Nicoletti, 2016a

Legenda:

- ❖ BE.I, Riduzione costi "risorse";
BE.I.1, Riduzione dei costi di acquisti di materie prime e semilavorati;
BE.I.2, Riduzione dei costi relativi al consumo di acqua;
BE.I.3, Riduzione dei costi energetici;
- ❖ BE.II, Riduzione costi "rifiuti e scarti";
BE.II.1, Riduzione dei costi relativi alla gestione dei rifiuti;
BE.II.2, Riduzione degli scarti di produzione;
- ❖ BE.III, Opportunità di "finanza e mercato";
BE.III.1, Benefici bancari e/o assicurativi;
BE.III.2, Riduzione di sanzioni;

- BE.III.3, Ottenimento di finanziamenti;
BE.III.4, Aumento del fatturato;
BE.III.5, Agevolazione rapporti con i clienti;
- ❖ BO.I, Migliori "rapporti esterni";
BO.I.1, Agevolazioni per appalti pubblici;
BO.I.2, Maggior concorrenzialità sul mercato;
BO.I.3, Facilitazioni nelle autorizzazioni;
BO.I.4, Miglior rapporto con gli enti di controllo;
BO.I.5, Miglior rapporto con la popolazione locale;
BO.I.6, Miglior rapporto con i fornitori;
BO.I.7, Miglior rapporto con i clienti;
- ❖ BO.II, Migliore "organizzazione interna";
BO.II.1, Razionalizzazione del processo produttivo;
BO.II.2, Maggiore motivazione del personale;
BO.II.3, Diminuzione rischi di incidenti ambientali;
BO.II.4, Organizzazione delle attività ambientali;
BO.II.5, Conformità legislativa;
BO.II.6, Diminuzione dei rischi penali e civili;
- ❖ BA.I, Riduzione consumo "risorse";
BA.I.1, Riduzione nel consumo di materie prime;
BA.I.2, Riduzione del consumo di acqua;
BA.I.3, Diminuzione consumo di energia elettrica;
BA.I.4, Riduzione del consumo di altre fonti combustibili;
- ❖ BA.II, Riduzione "emissioni";
BA.II.1, Riduzione dei rifiuti assimilabili agli urbani;
BA.II.2, Riduzione dei rifiuti pericolosi;
BA.II.3, Diminuzione del rumore prodotto;
BA.II.4, Diminuzione di emissioni atmosferiche;
BA.II.5, Diminuzione di scarichi idrici;
BA.II.6, Riduzione degli sversamenti nel suolo e nel sottosuolo;
BA.II.7, Sostituzione di sostanze inquinanti con altre più ambientalmente compatibili.

Una volta creata la classifica della percezione di importanza delle tipologie di benefici, di criteri, di sub-criteri e di attributi generati dalla certificazione ISO 14001:2004, gli autori hanno selezionato le seguenti tipologie benefici più direttamente (ed immediatamente) associati al concetto di "risk" della nuova ISO seguendo un criterio generale al fine di testare il modello di ricerca sviluppato. Le tipologie di benefici relativi ai "rischi ed opportunità" sono stati individuati e suddivisi secondo i rischi per l'ambiente ed i rischi per l'organizzazione, e nell'ambito di questa tipologia secondo la conformità normativa e la conformità al nuovo standard (Tabella 1) (Di Noia & Nicoletti, 2016a).

Tabella 1 Benefici direttamente (ed immediatamente) associati al “risk management”

Tipologie di rischi	Benefici	Classifica
i) rischi per l’ambiente	BA.II.7. Sostituzione di sostanze inquinanti con altre più ambientalmente compatibili	5
ii) rischi per l’organizzazione:		
- per la conformità normativa	BE.III.2. Riduzione di sanzioni	34
	BO.II.5. Conformità legislativa	6
	BO.II.6. Diminuzione dei rischi penali e civili	13
- conformità al nuovo standard	BO.II.3. Diminuzione rischi di incidenti ambientali	20

Fonte: Di Noia & Nicoletti, 2016a

I risultati dello studio mostrano che gli aspetti direttamente relativi al “risk management” sono generalmente valutati come minori, con l’eccezione della “Sostituzione di sostanze inquinanti con altre più ambientalmente compatibili” (5° posizione, tra i rischi per l’ambiente). Per quanto riguarda i rischi per l’organizzazione, tra i rischi relativi alla conformità normativa, la “conformità legislativa” si è posizionata al 6° posto, la “riduzione delle sanzioni” all’ultimo posto (34°) e la “diminuzione dei rischi penali e civili” nella 13° posizione. Invece, in relazione alla conformità al nuovo standard, la “diminuzione rischi di incidenti ambientali” si è posizionata al 20° posto. (Di Noia & Nicoletti, 2016a). Infine, si evidenzia che tali risultati sono rilevanti solo per le organizzazioni certificate della provincia di Foggia che hanno partecipato allo studio.

3. Conclusioni

Il modello decisionale testato ha consentito di analizzare i rischi selezionati che si sono ritenuti (immediatamente) associabili al “risk management” nella nuova certificazione. Con questo modello, nel caso in cui, ad esempio, si valutano i “rischi ed opportunità” nell’analisi del “contesto” e dei bisogni e delle aspettative delle “parti interessate” secondo la ISO 14001:2015 e rilevabili dall’indagine realizzata, alcuni altri benefici potrebbero essere presi in considerazione: l’aumento di fatturato (33° posizione), la maggiore concorrenzialità sul mercato (10° posizione), i migliori rapporti con enti di controllo (19° posizione), con la popolazione locale (24° posizione), con i fornitori (23° posizione) e con i clienti (9° posizione). Ciò dimostra come l’analisi della classifica definita con questo modello può fornire l’opportunità al top management la possibilità di acquisire informazioni strategiche sul livello di percezione dell’importanza maturato dagli intervistati. In tal senso, il top management, che nella nuova versione della norma ha di fatto la leadership per l’implementazione del SGA, potrebbe decidere di predisporre le adeguate modifiche del sistema, a partire dall’attivazione di nuove fasi di comunicazione e di ascolto per sensibilizzare il personale e gli stakeholder ai fini di un’efficace adozione in conformità con il nuovo standard.

Dal punto di vista operativo, il modello può essere implementato mediante la realizzazione di “focus group” dedicati, nell’ambito del processo di analisi del “contesto”, e facendolo diventare una “prassi” documentata nel SGA del nuovo standard.

Perciò, il modello decisionale sperimentato, con l’impiego della metodologia AHP, permettendo a tutti le “parti interessate” di valutare il grado di comprensione degli

aspetti della gestione dei rischi ambientali ed organizzativi, se adeguatamente impiegata, potrebbe guidare meglio i “manager aziendali” nei processi decisionali strategici relativi alla “gestione dei rischi identificati”.

Bibliografia

Di Noia A. E., PMI certificate ISO 14001 della Provincia di Foggia e opportunità per i commercialisti, Periodico quadrimestrale on line – Ordine Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Foggia, Anno X, 1/2015.

Di Noia A. E., Nuovo approccio della ISO 14001:2015 ed opportunità per i commercialisti, Periodico quadrimestrale on line – Ordine Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Foggia, Anno XI, 1/2016.

Di Noia A. E., Nicoletti G. M., 2016a, Risk Management: a Proposal for the Practice of the “New” ISO 14001:2015, in (Edited by V. Cantino, P. De Vincentiis, G. Racca) “Risk management: perspectives and open issues. A multi-disciplinary approach”, Chapter 4, McGraw-Hill Education, London, UK, , pag. 608-621, ISBN 9780077180171.

Di Noia A. E., Nicoletti G. M., 2016b, ISO 14001 Certification: Benefits, Costs and Expectations for Organizations, STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA, vol. 4, no. 10, DOI: 10.18559/SOEP.2016.10.7.



Le politiche attive in Italia esistono già e possono funzionare

di Mauro Soldera

- 1) Le politiche attive in Italia esistono già e possono funzionare.
- 2) Definiamo meglio il campo di questa affermazione.
- 3) Da sempre la legge consente alle agenzie per il lavoro (allora si chiamavano "società di fornitura di lavoro temporaneo") di assumere a tempo indeterminato i lavoratori destinati ad essere applicati presso i clienti ("in missione").
- 4) Le esperienze concrete sono state molto poche fino all'introduzione della somministrazione a tempo indeterminato o "staff leasing" (Legge Biagi - 2003). La possibilità di concordare con i clienti una relazione a tempo indeterminato, senza vincoli di durata predeterminati e necessariamente limitati, ha stimolato le agenzie per il lavoro (alcune almeno) a studiare la possibilità di un nuovo schema di relazioni, oltre che contrattuale, con i propri lavoratori. Ciò non solo, o non tanto, in funzione dei dubbi giuridici sulla possibilità di assumere a tempo determinato una persona da destinare ad una missione a tempo indeterminato.
- 5) Il nuovo strumento, infatti, ha intercettato esigenze aziendali per buona parte diverse e nuove rispetto all'utilizzo

della somministrazione a termine; esigenze e contesti organizzativi in cui difficilmente una proposta a tempo determinato avrebbe ricevuto disponibilità dalle professionalità ricercate.

6) Gli anni sono il 2004-2005. Da allora il numero di assunzioni a tempo indeterminato presso alcune agenzie per il lavoro è cresciuta, ampliando anche i confini delle professionalità coinvolte.

7) Tecnicamente, una assunzione a tempo indeterminato a scopo di somministrazione aderisce a tutte le caratteristiche tipiche del contratto di lavoro a tempo indeterminato - comprese le regole che legittimano un eventuale licenziamento -, tranne che per il periodo di disponibilità: momento in cui, in mancanza di un contratto di somministrazione tra agenzia e cliente, il lavoratore è legittimato a non prestare la propria attività, con il diritto a ricevere una "indennità di disponibilità" mensile da parte dell'agenzia.

8) E' evidente che uno schema del genere ha portato con sé un rischio diverso e nuovo rispetto alla gestione "consueta" del rapporto di lavoro temporaneo o in somministrazione a termine, in cui la simmetria tra contratto di fornitura e contratto di lavoro era assoluta.

9) Assumere a tempo indeterminato a scopo di somministrazione ha significato prendersi il rischio di porsi nel mezzo tra un contratto rigido (quello di lavoro) ed un contratto "fluidico" (quello con il cliente): non si può infatti impedire ad un cliente di recedere dal contratto a tempo indeterminato col semplice rispetto di preavviso (concordato o congruo che sia).

10) In uno schema del genere, dunque, il momento della verità arriva quando il contratto commerciale si chiude e il lavoratore entra in disponibilità, remunerato dall'agenzia senza alcun compenso privato o sostegno pubblico. Per essere stringati ed efficaci si potrebbe dire in sostanza che lo schema funziona se, terminata la missione precedente, l'agenzia è in grado di far durare il meno possibile il periodo di disponibilità applicando il lavoratore a nuove attività lavorative. Dunque: sostegno al reddito, politiche attive, ricollocazione. Tutto ciò

di cui da anni si discute nei confronti italiani sul lavoro e di cui si è trattato nelle numerose riforme; senza arrivare ad oggi ad una vera svolta.

11) La relazione agenzia-lavoratore diventa il nodo centrale. Si tratta di un cambio di paradigma: del passaggio da un sistema transazionale ("ti offro un lavoro") ad uno relazionale ("alleva e migliora le tue competenze per aumentare le tue chance occupazionali nel tempo"; i.e. occupabilità).

12) I numeri sono certo contenuti (qualche migliaio), si può parlare di un esperimento nel variopinto mercato del lavoro italiano, comunque interessante proprio perché in grado di dimostrare che opzioni normalmente considerate impossibili o molto difficili nel nostro Paese esistono e possono funzionare.

13) La dimostrazione risiede fondamentalmente in due dati: il numero delle persone in disponibilità (sul totale degli assunti a tempo indeterminato) ed il numero dei licenziamenti per mancanza di nuove occasioni di lavoro. Più bassi sono i numeri di queste due dimensioni più il sistema è virtuoso, soprattutto sul lungo periodo, in cui la cessazione di una quota delle missioni è fisiologica. Significa che le persone prima o poi sono state oggetto di politiche attive e sono state ricollocate.

14) Ciò al netto dei casi in cui le missioni cessano per l'assunzione diretta da parte del cliente; fatto che conferma la bontà della selezione e della gestione, o meglio, si dovrebbe dire, di un modello che nel suo complesso lavora - appunto - sulla occupabilità delle persone.

15) L'esercizio decennale di alcune agenzie per il lavoro con l'assunzione a tempo indeterminato le ha portate a raccogliere la sfida della decontribuzione 2015 e ad incrementare in maniera consistente il numero degli assunti con tale contratto. È il momento per una fase nuova, in cui la capacità del modello di funzionare virtuosamente è sottoposta ad una nuova prova; non solo per l'incremento numerico ma anche per l'applicazione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato in settori e contesti aziendali nuovi, sia per l'abrogazione dei

casi in cui era costretto lo staff leasing (Jobs Act - Codice contratti - giugno 2015) sia per l'aumentato utilizzo di questo contratto in missioni a termine.

16) Concludendo, l'esperienza di Adecco - in particolare - riporta un incremento di circa 5000 contratti a tempo indeterminato dal gennaio 2015 al gennaio 2016, mentre la quota di lavoratori in disponibilità ad oggi (a dieci mesi dal picco delle nuove assunzioni) è rimasta stabile in valore assoluto (in media circa un centinaio al mese), quindi in forte decrescita in senso percentuale. Mentre i licenziamenti rimangono un dato pressoché marginale.

17) L'assunzione a tempo indeterminato sta garantendo dunque continuità lavorativa alle 7.000 persone oggi attive in Adecco, alcune con diversi anni di contratto alle spalle.

18) Probabilmente è un po' presto per una valutazione definitiva circa la capacità del sistema di conservare i suoi tratti virtuosi di fronte al forte incremento dei tempi indeterminati. Il tempo sembra però sufficiente per dire che - grazie all'esperienza ed al modello operativo sviluppato negli anni per gestire questa tipologia contrattuale - da un lato la sfida della decontribuzione è stata raccolta, dall'altro quel modello sta reggendo al primo urto portato da numeri ben più consistenti.

19) L'evoluzione del ruolo delle agenzie per il lavoro passa inevitabilmente dalla dimostrazione sul campo della capacità di accompagnare le persone in un percorso di occupabilità; solo per tale via sarà possibile proporsi in maniera sempre più credibile e concreta quali contributori qualificati nella soluzione dei nodi ancora irrisolti del nostro mercato del lavoro, verso tutti i soggetti interessati. O addirittura come fonte di modelli recepibili nelle politiche pubbliche.

20) Nel frattempo, le assunzioni a tempo indeterminato a scopo di somministrazione in Adecco stanno continuando.



La sicurezza sui luoghi di lavoro nel nuovo codice degli appalti (D. Leg.vo 18-4-2016 n.50)

di Angelo Carrozza

Il committente, in qualità di soggetto nell'interesse del quale l'opera edile viene realizzata, è il primo a doversi interessare delle ricadute sulla salute e sicurezza dei soggetti presenti in cantiere in ottemperanza ai principi e alle misure generali di tutela previste dall'art. 15 del D. Leg.vo n. 81/2008, non potendo pertanto derogare all'obbligo della corretta ed efficace selezione delle offerte da parte delle imprese partecipanti al bando.

Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici

Tra i principi a cui si deve ispirare l'affidamento di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture non compare tuttora in modo esplicito la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Infatti non è chiaro come mai accanto al principio giusto della salvaguardia dell'ambiente, non sia prevista anche la salvaguardia della salute. È comunque stabilito, ma solo all'articolo 30, comma 1, terzo periodo, che il principio di economicità "può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel

bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico".

Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni

L'articolo 30 del nuovo codice è molto importante per le conseguenze che ha nelle fasi di ammissione delle offerte, di aggiudicazione e di esecuzione di lavori, servizi e forniture.

Come anticipato, l'articolo 30, al comma 1, terzo periodo, del nuovo codice stabilisce la possibilità di subordinare il principio di economicità alla necessità di tutela della salute, tra cui quella dei lavoratori.

Al successivo comma 3 dell'articolo 30 si fissa poi l'onere a carico degli operatori economici del rispetto durante l'esecuzione del contratto degli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro, le cui inadempienze possono anche determinare, come sarà più chiaro in seguito, motivi di esclusione dell'offerta, aggiudicazione ed esecuzione.

Motivi di esclusione

Nell'ambito della Parte II (Contratti di appalto di lavori, servizi e forniture) del nuovo codice all'art.80 si prendono in considerazione i motivi di esclusione degli operatori economici dalla partecipazione a una procedura d'appalto o di concessione.

È stabilito che le stazioni appaltanti escludano dalla partecipazione alla procedura d'appalto l'operatore economico nei confronti del quale si "possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3 del presente codice".

In precedenza invece, cioè nel D. Leg. vo n.163/2006, le "gravi infrazioni alle

norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro" dovevano risultare dai dati in possesso dell'Osservatorio presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (ex AVCP, oggi ANAC). Ma la scarsità dei dati in possesso dell'Osservatorio hanno di fatto reso inapplicabile tale motivo di esclusione.

Principi generali in materia di selezione

Il comma 2 dell'articolo 94 del nuovo codice stabilisce la facoltà della stazione appaltante di non aggiudicare l'appalto all'operatore economico che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, in seguito all'accertamento che l'offerta stessa non soddisfi gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3, sul rispetto degli aspetti in materia ambientale, sociale e del lavoro.

Questa norma si sovrappone a quanto disposto sui motivi di esclusione dalla gara dall'articolo 80, comma 5, del nuovo codice, di cui si è detto in precedenza, e sembra indicare che nel caso in cui il concorrente non sia stato escluso dalla stazione appaltante sin dall'inizio dalla procedura di affidamento per irregolarità in materia di obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro, potrebbe esserlo in seguito in relazione alla verifica dell'offerta da costui formulata.

Cosa per altro prevista dal successivo articolo 97, comma 5, del nuovo codice.

Offerte anormalmente basse

L'articolo 97 del nuovo codice dispone che quando le offerte appaiono anormalmente basse, le stazioni appaltanti chiedono per iscritto all'operatore economico spiegazioni sul prezzo o sui costi delle offerte, assegnando un termine per la loro presentazione non inferiore a quindici giorni.

In tali casi, le stazioni appaltanti, in seguito alle verifiche delle giustificazioni fornite e dopo aver consultato l'offerente, possono escludere l'offerta giudicata anormalmente bassa, ritenendo le

motivazioni addotte insufficienti a giustificare i prezzi o i costi specificati. Relativamente agli aspetti di salute e sicurezza del lavoro, è stabilito che tra gli elementi da considerare nella verifica dell'anomalia dell'offerta, previsti dall'articolo 97 comma 5 del nuovo codice, vi è la congruità degli oneri aziendali della sicurezza, di cui all'articolo 95 comma 10 del nuovo codice, che l'impresa è tenuta ad indicare nella propria offerta economica.

Al successivo comma 6, dell'articolo 97, si puntualizza, così come già avveniva in passato, la non ammissibilità di giustificazioni in sede di gara dei costi della sicurezza indicati nel piano di sicurezza e coordinamento, previsto dall'articolo 100 del TUSL, ritenendo tali costi non ribassabili.

Questo non significa che tali oneri siano da considerarsi fissi e invariabili nel corso dell'esecuzione del contratto, ma semplicemente che non possono in alcun modo rientrare tra gli elementi su cui si basano le offerte e si decide l'aggiudicazione dell'appalto.

Il regime di esclusione dell'offerente e dell'offerta

L'art. 80, comma 5, lett. a) dispone l'esclusione dalle procedure di appalto degli operatori economici rispetto ai quali la stazione appaltante «possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.»

Si tratta di una previsione che introduce una sorta di immeritevolezza "da posizione", peraltro senza richiedere che sia intervenuto un accertamento giudiziale, tantomeno definitivo. Trattasi pertanto di una previsione che stride con il principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza (art. 27, comma 2 Cost.), tanto più se si considera che essa appare astrattamente idonea a ricomprendere anche fatti suscettibili di

procedure di estinzione concordata del reato (qual è quella di cui al D.Lgs. n. 758/1994).

Quale sia poi il significato dell'espressione avverbiale «debitamente», riferita all'accertamento dell'infrazione, è di non univoca comprensione (si tratta del rispetto delle regole di accertamento, o di quali altri meccanismi o procedure di legalità formale; ovvero del coefficiente di riscontro dell'infrazione accertata).

L'art. 97 del nuovo codice, similmente ma con maggior rigore rispetto alla disciplina previgente, prevede poi l'esclusione delle c.d. "offerte anormalmente basse", qualora queste siano da ricondurre alla violazione o al mancato rispetto degli obblighi ovvero della disciplina in materia di tutela delle condizioni di lavoro, di subappalto, nonché dei costi aziendali della sicurezza e degli oneri indicati nel Piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'art. 100 del D.Leg.vo. n. 81/2008 (il cd. "Testo Unico della Sicurezza del Lavoro" o, più brevemente, "TUSL").

Costi e oneri della sicurezza: individuazione ed indicazione nell'offerta

I costi della sicurezza specifica dell'appalto sono i "costi" propriamente detti, i cosiddetti costi diretti, necessari per l'eliminazione dei rischi da interferenze, che derivano dalla stima effettuata nel Piano di Sicurezza e Coordinamento (PSC), ai sensi dell'art.100 del D. Leg.vo n.81/2008 e s.m.i., secondo le indicazioni dell'Allegato XV ed in particolare del punto 4, nonché nel Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenza (DUVRI), ai sensi dell'art.26 del D. Leg. vo 81/2008 e s.m.i., o dall'analisi della Stazione appaltante anche per tramite del RUP nel PSS quando il PSC non sia previsto -rif. punto 4.1.2. -secondo le indicazioni dell'allegato XV punto 4. A tali costi l'impresa è vincolata contrattualmente (costi contrattuali) in quanto rappresentano "l'ingerenza" del

committente nelle scelte esecutive della stessa; in essi si possono considerare, in relazione al punto 4.1.1. dell'allegato XV, esclusivamente le spese connesse al coordinamento delle attività nel cantiere, alla gestione delle interferenze o sovrapposizioni, nonché quelle degli apprestamenti, dei servizi e delle procedure necessarie per la sicurezza dello specifico cantiere secondo le scelte di discrezionalità tecnica del CSP / Stazione appaltante, valutate attraverso un computo metrico estimativo preciso. Tali costi non sono assoggettabili a ribasso.

Gli oneri della sicurezza "generica o aziendale" vengono impropriamente definiti, nella pratica e glossario quotidiani, costi indiretti o propri, sono afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa (rischi propri dell'appaltatore), strumentali all'esecuzione in sicurezza delle singole lavorazioni, ma non riconducibili agli oneri stimati previsti al punto 4 dell'Allegato XV del D. Leg.vo n.81/2008, quali i dispositivi di protezione individuali (D.P.I.), la sorveglianza sanitaria, la formazione dei lavoratori, la prevenzione incendi, ecc. Sono pertanto gli oneri aziendali della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascun operatore economico (detti anche, in giurisprudenza piuttosto che in dottrina, costi ex lege, costi propri, costi aziendali necessari per la risoluzione dei rischi specifici propri dell'appaltatore), relativi sia alle misure per la gestione del rischio dell'operatore economico, sia alle misure operative per i rischi legati alle lavorazioni e alla loro contestualizzazione, aggiuntive rispetto a quanto già previsto nel PSC e comunque riconducibili alle spese generali. Solo per i costi della sicurezza specifica la stazione appaltante è tenuta ad effettuarne una stima e ad indicarli nei bandi di gara, procedendo ad una loro quantificazione sulla base delle misure individuate nei documenti di progetto (nel PSC o

nell'analisi della stazione appaltante nel PSS quando il PSC non sia previsto, oppure nel DUVRI). Tale stima dovrà essere congrua, analitica, per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati (come previsto nell'Allegato XV del D. Leg.vo n.81/2008 e s.m.i.). Questi costi devono essere tenuti distinti dall'importo soggetto a ribasso d'asta in quanto rappresentano la quota da non assoggettare a ribasso, ai sensi dell'art.100 e relativo Allegato XV del TUSL.; tale disposizione veniva indicata dall'art. 131, comma 3, del vecchio Codice, articolo non ancora trasportato esplicitamente nel nuovo Codice. Di conseguenza, tali costi non sono soggetti ad alcuna verifica di congruità essendo stati quantificati e valutati a monte dalla stazione appaltante e, pertanto, congruenti per definizione. Gli oneri della sicurezza «generica o aziendale», invece, sono indicati dal singolo operatore economico nella propria offerta economica ai sensi dell'art.30 comma 3 e dell'art.95 comma 10 del nuovo Codice e sono sottoposti alla verifica di congruità, rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, ai sensi dell'art.97 comma 5 del nuovo Codice. Tale quota, rappresentata dalla percentuale di cui all'art.32 del Regolamento quale componente degli oneri della sicurezza propri dell'appaltatore, potrà essere utile sia all'offerente nel momento in cui deve formulare la sua offerta e quindi proporre un ribasso congruo, sia alla stazione appaltante la quale, nel dover adempiere alla verifica della congruità dell'offerta, è tenuta a valutare la congruità anche della quota di costo destinato alla sicurezza generica da parte dell'appaltatore. Tale quota, ai sensi dell'art.16 c.1 lett.a2 del Regolamento di cui al D.P.R 207/2016 (ex D.P.R. 554/1999) tuttora vigente, rappresenta un onere della sicurezza da sottrarre al ribasso che bisogna indicare separatamente nel Quadro Economico di progetto rispetto alla quota attinente l'esecuzione dei lavori. Pertanto gli

oneri della sicurezza «generica», essendo già compresi nel prezzo unitario della singola lavorazione, sono contenuti nel costo dell'opera, risultando, come sopra già richiamato, secondo i disposti della normativa in vigore, un di cui delle spese generali stesse. L'indicazione di tali costi è fondamentale nel procedimento di verifica della congruità delle offerte, ancorché tale obbligo non sia previsto dalla lex specialis di gara. In sintesi, mentre la quantificazione dei costi è un obbligo posto a carico delle stazioni appaltanti, la determinazione e conseguente indicazione degli oneri aziendali della sicurezza è rimessa agli operatori economici che partecipano alla procedura, in sede di valutazione dell'anomalia ovvero, su richiesta del bando, all'interno dell'offerta. E' bene sottolineare che la questione relativa all'obbligo di indicazione degli oneri della sicurezza aziendali, in sede di offerta, nell'ambito degli appalti di lavori pubblici è stato peraltro oggetto di confronto già dalla vigenza del D. Leg.vo n.163/2006 ai vari livelli tra gli operatori del settore a causa di orientamenti non univoci sia delle Autorità preposte (ora ANAC) che della giurisprudenza. Ora nel nuovo Codice l'art.97 comma 10 cita che "nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi aziendali (cioè gli "oneri") concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro", cercando così il legislatore di stabilire un punto di riferimento al riguardo, ma non prevedendo però espressamente l'esclusione in fase di offerta alle gare di appalto in caso di omissione di tale indicazione da parte delle imprese partecipanti, lasciando di fatto irrisolta la problematica.



Incubatori, spin-off, coworking, temporary-shop, crowdfunding, start-up innovative: nuovi paradigmi per un'economia basata sulla collaborazione.

di Danilo Santoro

L'idea di fondo, motore dell'economia tradizionale studiata sui banchi di scuola, è sempre stata quella che un'impresa dovesse fondare le sue strategie sui concetti di individualità e competitività imprenditoriale. Lo schema era quello di un ambiente competitivo in cui i meriti imprenditoriali erano prevalentemente personali, e di contro anche i vantaggi, in una visione, quella della concorrenza pura, che non prevedeva ulteriori considerazioni che potevano impattare su dinamiche sociali ed ambientali.

Se guardiamo al mondo delle giovani imprese questa concezione ha lasciato oggi il passo a nuovi paradigmi per un'economia basata sulla collaborazione. Si sono sviluppati così negli ultimi anni una serie di strumenti e modelli a supporto della creazione e dello sviluppo d'impresa di cui questo contributo, nelle pagine che seguono, intende fornire una breve disamina anche rispetto alle

esperienze presenti sul nostro territorio. Il primo modello è quello degli incubatori ed acceleratori d'impresa. Secondo la definizione data dalla Commissione Europea, un incubatore d'impresa è un'organizzazione che favorisce, "accelera" appunto, e rende sistematico il processo di creazione di nuove imprese, fornendo loro una vasta gamma di servizi di supporto integrati che includono gli spazi fisici dell'incubatore, i servizi di supporto allo sviluppo del business e le opportunità di integrazione e networking. L'erogazione di tali servizi e il contenimento delle spese derivante dalla condivisione dei costi e dalla realizzazione di economie di scala, fanno sì che l'incubatore d'impresa migliori in modo significativo lo spunto iniziale, la sopravvivenza e le prospettive di crescita di nuove start up (definizione della European Commission Enterprise Directorate General, Benchmarking of Business Incubators, Centre for strategy and evaluation services, February 2002). Gli incubatori d'impresa mirano, in particolare, a promuovere lo sviluppo economico e la creazione di lavoro integrando giovani talenti, tecnologie, know-how e capitale all'interno di una rete che favorisce la crescita di nuova impresa.

Per realizzare tali obiettivi gli incubatori forniscono sia servizi di struttura che servizi consulenziali, a elevato valore aggiunto, che vanno dall'affitto di moduli per ufficio alla consulenza sulla definizione e lo sviluppo del business plan e la formazione imprenditoriale, dalla consulenza legale al monitoraggio dei finanziamenti, dal networking con altre imprese ai servizi di comunicazione e marketing.

Nel corso degli anni il format dell'incubatore si è evoluto. Si possono

infatti riconoscere due generazioni di incubatori a supporto alla nascita di nuova imprenditoria.

Incubatori basilari, di prima generazione: caratterizzati prevalentemente dall'offerta di spazi di lavoro e servizi in comune. I clienti sono le piccole imprese e la locazione degli immobili rappresenta la fonte di finanziamento per l'incubatore stesso. Il valore creato è soprattutto di tipo immobiliare.

Incubatori evoluti, di seconda generazione: completano l'offerta degli incubatori di prima generazione con l'offerta di servizi avanzati di incubazione. I clienti sono le neo-imprese, spesso ad elevato contenuto tecnologico oppure gli spin-off. Questi incubatori, al valore immobiliare aggiungono il valore economico sociale raggiunto nella comunità di riferimento.

La **Provincia di Foggia** è stata antesignana nello sviluppo di questo strumento grazie all'esperienza nei primi anni 2000 dell'incubatore **Clips** dedicato alle imprese sociali. Oggi, invece, sono presenti importanti **strutture di incubazione nel Comune di Candela, a cura del Gal Meridauonia, ed in quello di Cerignola**, gestito dalla stessa amministrazione comunale.

Un altro strumento volto a favorire la nascita di nuove imprese è rappresentato dallo **spin-off** – Il termine deriva da una locuzione inglese abitualmente usata dai chimici per indicare un "prodotto derivato", il risultato di una reazione o processo. Da tempo gli economisti designano con questo termine le imprese che nascono da altre imprese, richiamando il concetto di gemmazione.

Il termine spin-off, in generale, indica la creazione di una società indipendente ed autonoma, derivante dallo scorporo di una determinata attività aziendale (spin-

off industriale) o di attività di ricerca (spin-off di ricerca o accademico).

Nello spin-off di ricerca, professori, ricercatori universitari o personale di ricerca delle istituzioni pubbliche di ricerca danno vita ad un'iniziativa imprenditoriale, al fine di valorizzare e trasferire sul mercato il know how e le tecnologie sviluppati nell'ambito dell'attività di ricerca. La creazione di spin-off di ricerca può, quindi, rappresentare un mezzo particolarmente efficace per la formazione di imprese in grado di competere nei settori a più alto valore aggiunto con riflessi positivi in termini di sviluppo economico e sociale del paese.

Scopo degli spin-off è prevalentemente quello di mettere a frutto i risultati della ricerca scientifica attraverso la cosiddetta "industrializzazione dei risultati". Il modello, naturalmente, ha tutta una serie di implicazioni in termini di tutela del know-how, di brevettazione, di effetti sul trasferimento tecnologico ecc.

In questo ambito, l'**Università di Foggia** ha profuso negli ultimi anni uno sforzo importante per supportare i suoi spin-off, favorendo la nascita di esperienze imprenditoriali nei campi della biomedica, dell'agroalimentare e dell'archeologia, solo per citarne alcune.

Lavorare insieme, nello stesso posto, creando sinergie. E' questo il modello per favorire lo sviluppo di idee imprenditoriali basate sul concetto di "coworking". E' una forma di cooperazione spaziale con l'obiettivo, però, di favorire la collaborazione tra i partecipanti. Un gruppo di persone, prevalentemente creativi, designer, web-developer, informatici e, più in generale, persone che intendono fare della loro creatività una ragione di lavoro, decide cioè di

utilizzare il medesimo ambiente di lavoro, l'ufficio tradizionale, ma mantenendo attività indipendenti. Il modello tipico è quello dell'open-space, in cui ci sono le diverse postazioni utilizzate dai partecipanti (talvolta la stessa postazione è utilizzata anche da più imprese) ed alcune aree comuni per le riunioni e gli altri servizi. Quello che non manca quasi mai, ed anzi è il luogo dove spesso si sviluppano le idee migliori, è una zona-caffè. Il risultato immediato è quella della divisione delle spese di struttura: affitto, luce, riscaldamento, internet. Il risultato indiretto, sicuramente molto più potente in termini imprenditoriali, è che dall'opportunità di lavorare fianco a fianco ed in modo informale possano nascere nuove idee, ispirazioni e quindi nuovi progetti.

Il coworking si sta sviluppando poi con una caratteristica del tutto peculiare: vengono spesso scelte strutture che altrimenti sarebbero state destinate all'abbandono. Vecchi magazzini, capannoni abbandonati e, addirittura, fattorie di campagne (è questo il caso della foggiana **VàZapp** ideata da Giuseppe Savino) vengono recuperati e destinati ad altre funzioni raggiungendo così anche uno scopo di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione del territorio.

Qualcosa di analogo agli spazi di coworking è rappresentato dai cosiddetti "**temporary shop**" ovvero da negozi aperti per un periodo determinato, per esempio solo per periodo natalizio e d'estate, e spesso utilizzati da più commercianti che utilizzano lo stesso luogo. Anche in questo caso, l'aggregazione consente una riduzione dei costi di gestione ed un effetto moltiplicatore, soprattutto in termini di marketing, dato dalla "coabitazione" di più imprenditori.

Proseguendo la disamina, in questo mondo fatto di collaborazioni ed opportunità spesso non convenzionali bisogna citare anche lo strumento del **crowdfunding**, termine di difficile pronuncia ma che apre ad un mondo fatto di sogni imprenditoriali. Le piattaforme di crowdfunding, - letteralmente: folla (crowd) e finanziamento (funding) - sono strumenti, infatti, che consentono la raccolta di fondi per finanziare nuove idee imprenditoriali. Una forma alternativa di accesso al credito. Il principio alla base è quello della condivisione di un'idea, di un sogno imprenditoriale, appunto, presentato spesso da giovani alla loro prima esperienza.

Di piattaforme ve ne sono di diversi tipi ma tutte prevedono una qualche remunerazione del capitale versato dai finanziatori. I tagli dei finanziamenti partono da pochi euro, ed in questo caso sono previste per gli investitori ricompense poco più che simboliche, per arrivare al finanziamento in capitale di rischio a fronte della cessione di quote delle nasciture aziende.

Per cogliere e regolamentare il settore, nel 2013, la Consob, è arrivata alla pubblicazione della normativa su l'equity crowdfunding che permetterà alle start-up innovative di raccogliere fondi attraverso le piattaforme di crowdfunding registrate presso un registro Consob; tutelando l'investitore e l'imprenditore (Delibera Consob n. 18592 - *Adozione del "Regolamento sulla raccolta di capitali di rischio da parte di start-up innovative tramite portali on-line" ai sensi dell'articolo 50-quinquies e dell'articolo 100-ter del Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 e successive modificazioni*).

E veniamo alle **start-up**. Tutti gli strumenti presentati trovano, come visto, la loro qualificazione nella funzione di supporto alla nascita di nuove imprese, le start-up, appunto.

Proprio a un particolare tipo di start-up (quelle innovative) sono dedicate alcune norme introdotte dal Decreto Legge 18 ottobre 2012, n. 179 recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modifiche dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, che ha introdotto nel panorama legislativo italiano un quadro di riferimento organico per favorire la nascita e la crescita di nuove imprese innovative (startup). La normativa è stata successivamente modificata dal d.l. n. 76/2013 in vigore dal 28 giugno 2013 e dal d.l. n. 3/2015 convertito in legge n. 33/2015 in vigore dal 26/03/2015.

Su questo tema un grande lavoro di animazione è stato svolto dalla **Camera di Commercio di Foggia e dal Comitato della Piccola Industria di Confindustria Foggia**.

Ma che cosa sono esattamente le **start-up innovative**? L'art. 25 del citato decreto definisce la start-up innovativa come *una società di capitali, costituita anche in forma cooperativa, di diritto italiano oppure Societas Europea, le cui azioni o quote non sono quotate su un mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione*.

La società per essere definita start-up deve possedere seguenti **requisiti**:

- la maggioranza del capitale sociale e dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria deve essere detenuto da persone fisiche al momento della costituzione e per i successivi 24 mesi;
- la società deve essere costituita e operare da non più di 60 mesi (**modificato dal d.l. 3/2015**);

è residente in Italia ai sensi dell'art. 73 del Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, o in uno degli stati membri dell'Unione Europea o in Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo, purché abbia una sede produttiva o una filiale in Italia (**modificato dal d.l. 3/2015**);

il totale del valore della produzione annua, a partire dal secondo anno di attività, non deve superare i 5 milioni di euro;

non deve distribuire o aver distribuito utili;

deve avere quale oggetto sociale esclusivo o prevalente, lo sviluppo, la produzione e la commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad alto valore tecnologico;

non deve essere stata costituita per effetto di una fusione, scissione societaria o a seguito di cessione di azienda o di ramo di azienda.

Inoltre, **la start-up deve soddisfare almeno uno dei seguenti criteri**:

1. sostenere spese in ricerca e sviluppo in misura pari o superiore al 20 per cento del maggiore importo tra il costo e il valore della produzione; (percentuale ridotta al 15% con d.l. n. 76/2013)

2. impiegare personale altamente qualificato per almeno un terzo della propria forza lavoro **ovvero in percentuale uguale o superiore a due terzi della forza lavoro complessiva di personale in possesso di laurea magistrale ai sensi dell'art. 4 del d.m. n. 270/2004** (così integrato con d.l. n. 76/2013)

3. essere titolare o depositaria o licenziataria di almeno una privativa industriale relativa ad una invenzione industriale, biotecnologica, a una topografia di prodotto a semiconduttori o

a una varietà vegetale **ovvero sia titolare dei diritti relativi ad un programma per elaboratore originario registrato presso il Registro pubblico speciale per i programmi per elaboratore, purchè tali privative siano** direttamente afferenti all'oggetto sociale e all'attività di impresa (così integrato con d.l. n. 76/2013).

Gli incentivi fiscali al finanziamento in Pmi Innovative.

Il Legislatore, intuendo la potenziale forza propulsiva delle Pmi innovative, ha previsto significativi vantaggi fiscali per gli investitori.

La legge di Bilancio 2017 conferma la normativa sulle agevolazioni fiscali agli investimenti in start up e PMI innovative, ampliando alcune opportunità. Dal 2017, infatti, la misura delle agevolazioni arriverà al 30% con aliquota unica per gli investimenti delle persone fisiche (detrazione ai fini Irpef), delle persone giuridiche (deducibilità ai fini Ires). Per le persone fisiche è previsto il raddoppio del limite massimo dell'investimento su cui calcolare la detrazione, limite che passa dagli attuali 500.000 a un milione di euro. Restano invariati i limiti invece per i soggetti passivi IRES: l'ammontare massimo degli investimenti ammissibile in ciascun periodo di imposta è pari a 1,8 milione di euro. Per avere diritto alle agevolazioni gli investimenti devono essere mantenuti per 3 anni.

Alla luce di quanto esposto, e nei limiti di una trattazione che non poteva che essere prevalentemente di tipo divulgativa, appaiono evidenti le grandi opportunità offerte dai modelli di sviluppo presentati in queste righe.

Il denominatore comune, rappresentato dal concetto del "fare rete", del networking tra imprenditori, può sicuramente

rappresentare una delle chiavi di successo delle nuove imprese; a neoimprenditori, enti locali ed istituzioni il compito, lavorando insieme, di coglierne le opportunità per tracciare nuovi e più fertili sentieri di sviluppo aziendali.



La responsabilità solidale tra cedente e cessionario nel trasferimento d'azienda e negli appalti

di Gianluca Corvelli

La tematica in argomento, oggetto di un recente intervento nell'ambito della XIII Edizione del Corso di Aggiornamento in Diritto del Lavoro, dedicato a "Il Jobs Act: Le riforme che cambiano il lavoro e gli aspetti gestionali" risulta quanto mai attuale alla luce delle modifiche normative intervenute negli ultimi anni, ma anche e soprattutto alla luce del nuovo contesto socio economico in cui esse si vanno ad innestare, che con-feriscono anche nuova valenza alle vecchie norme da tempo vigenti.

A tal proposito i riferimenti normativi che ineriscono il presente elaborato sono principalmente le disposizioni codicistiche (artt. 2112, 2555 e 2560 c.c.), ma anche leggi speciali intervenute in subjecta materia, tra cui l'art. 29 (comma 3) del d. lgs. 276/2003, l'art. 7 del d.lgs. 23/2013, l'art. 50 del d.lgs. 50/2016 (c.d. nuovo codice degli appalti) e art. 30 della legge 122/2016 (c.d. legge europea 2015/2016), molte delle quali emanate a seguito degli interventi della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

Le disposizioni normative ed i pronunciamenti giurisprudenziali, rappresentano ovviamente il temporaneo (e spesso mutevole) raggiungimento del punto di equilibrio tra due interessi confliggenti ed entrambi meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico: la tutela di creditori del cessionario e velocità nella cessione aziendale e più in generale negli scambi commerciali; ma anche, e più specificamente nella materia lavoristica, la tutela dei dipendenti alla stabilità lavorativa e alla garanzia dei propri crediti patrimoniali da un lato ed il diritto alla libertà di iniziativa economica e alla concorrenza tra le imprese dall'altro. Dando per nota la definizione di azienda ex art. 2555 c.c., quale complesso di beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa e senza soffermarsi sulle diverse teorie interpretative sulla stessa, in tema di solidarietà tra cedente e cessionario si può individuare una regola generale nell'art. 2560 c.c. e delle deroghe settoriali, tra cui le principali sono in materia fiscale ed in materia lavoristica.

In particolare la citata regola generale cerca di trovare un punto di equilibrio tra tutela dei terzi che fanno affidamento sui beni aziendali come garanzia del credito ed interesse generale alla (veloce) circolazione dei beni, stabilendo al primo comma la non liberazione dell'alienante dei debiti d'impresa anteriori al trasferimento (salvo assenso dei creditori) e al comma due la (cor)responsabilità dell'acquirente dell'azienda commerciale dei debiti aziendali pregressi, ma solo ove risultanti dai libri obbligatori (realizzandosi un vero e proprio accollo cumulativo ex lege).

Tuttavia come dicevamo questa disciplina incontra due particolari eccezioni, l'una in materia fiscale, per la evidente diversità e specialità del creditore aziendale (lo Stato), stabilendo, l'art. 14 del d.lgs. 472/97 alcuni importanti principi. In

particolare il cessionario (anche se pur sempre con la previa applicabilità del c.d. beneficium excussionis e nei limiti del valore dell'azienda ceduta) sarà solidalmente responsabile con il cedente nei confronti del Fisco per le imposte e le sanzioni relative all'anno della cessione ed altresì dei due anni precedenti, ma anche di quelle relative ad anni precedenti, purchè già oggetto di contestazione nel periodo superiormente indicato. Tuttavia questa forte responsabilità, viene parzialmente ricondotta nello schema tipo della regola generale, attraverso una limitazione derivante dalla determinazione della responsabilità sulla scorta di quanto risultante dagli atti dell'Amministrazione Finanziaria. In particolare è prevista la possibilità che quest'ultima, nell'interesse del promittente acquirente, rilasci idonea certificazione attestante la situazione debitoria ed ovviamente la responsabilità solidale sarà circoscritta agli importi risultanti da tale dichiarazione e peraltro, con un'apposita *fictione juris*, anche nell'ipotesi di omessa risposta, nel termine legislativamente previsto di 40 giorni, il cessionario sarà tutelato, non accollandosi alcuna responsabilità solidale. Eccezione all'eccezione (limitazione) opera nel caso in cui venga dimostrato che anche il cessionario abbia agito in frode ai creditori tributari, ed in tal caso la responsabilità solidale sarà illimitata (peraltro vige una presunzione di sussistenza della frode, nel caso in cui la cessione sia intervenuta entro i 6 mesi dalla contestazione penale di reati di natura fiscale). Infine ipotesi residuale di inoperatività di alcuna solidarietà opera allorché la cessione avvenga in una sorta di sede protetta e ad interesse pubblicistico, ovvero a seguito di una procedura concorsuale o di sovraindebitamento, ovvero di ristrutturazione del debito.

La deroga allo schema tipo in materia di responsabilità solidale tra cedente e

cessionario in materia lavoristica, la si rinvia nell'art. 2112 c.c. Le modifiche che nel tempo hanno interessato tale articolo, rappresentano la cartina al tornasole delle oscillazioni che il punto di equilibrio della tensione tra tutela dei lavoratori e tutela della (libera iniziativa della) impresa ha trovato nel tempo. Da un trattamento iniziale sostanzialmente parificato alla posizione di tutti i creditori e di tutti i rapporti giuridici pendenti, si è con un primo intervento rafforzata la posizione dei lavoratori, stabilendosi che in caso di cessione d'azienda o anche solo di una parte di essa (c.d. ramo d'azienda, i.e., articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economico-organizzata) il rapporto di lavoro tra impresa (e quindi tra cedente e cessionario) e dipendente continuasse senza soluzione di continuità e quindi senza che lo stesso risultasse giuridicamente mai interrotto, con conseguenze: mantenimento del pregresso trattamento economico e normativo, dell'anzianità, di eventuali scatti, di eventuali trattamenti pregressi di miglior favore rispetto alla contrattazione collettiva nazionale di settore od eventuali premi, e quindi una piena responsabilità solidale del cessionario nei confronti dei dipendenti, per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento. Si tratta a ben vedere di una tutela piena, la massima possibile con piccole limitazioni (valevole cioè solo per il rapporto di lavoro subordinato e non per altre forme, solo laddove il rapporto fosse ancora in essere al momento della cessione e non per quelli cessati anteriormente all'operazione di trasferimento, e non per i crediti contributivi, in quanto la legittimazione attiva – ultima - di tali crediti non è in capo al lavoratore, ma in capo all'Ente Previdenziale). Tuttavia l'operatività dell'art. 2112 c.c. è stata in qualche modo depotenziata, dall'art. 29, co. 3 del d.lgs. 276/2003 in vigore fino al 22

luglio 2016, in quanto – con spostamento del punto di equilibrio tra i due interessi confliggenti citati – si è stabilito che non è da intendersi come cessione d'azienda l'ipotesi del c.d. cambio di appalto (tipico dei servizi di vigilanza privata, della ristorazione collettiva dei trasporti pubblici locali appaltati e simili) e quindi allorché i dipendenti, già impiegati su un certo appalto, si trovassero a transitare dal cedente-uscente al cessionario-subentrante per effetto di disposizioni di legge (tipica è quella prevista dalla legge regionale della Regione Puglia n. 4/2010 all'art. 30, poi trasfuso nell'art. 25 della l.r. n. 25/2007), ovvero di contrattazione collettiva nazionale di lavoro ovvero di clausola sociale (o di riassorbimento). In tali ipotesi il lavoratore transita dalla vecchia alla nuova azienda, ma, trattandosi della costituzione di un rapporto di lavoro ex novo in capo al cessionario, la responsabilità di quest'ultimo, solidalmente con il cedente, è assai limitata. In particolare vi è un sostanziale azzeramento dell'anzianità di servizio, la possibilità di un riconoscimento di un diverso inquadramento contrattuale e la sola responsabilità patrimoniale del cedente per i crediti pregressi dei lavoratori.

Un tentativo di correzione di tale accentuazione di tutela nei confronti della libera iniziativa economica privata e della concorrenzialità delle imprese è scaturito proprio dalla normativa comunitaria (la quale è stata preceduta in qualche modo dalla sensibilità di talune pronunce della giurisprudenza comunitaria e della stessa Corte di Cassazione), anche allo scopo antielusivo di eventuali pratiche commerciali scorrette e miranti unicamente ad aggirare la normativa a tutela dei dipendenti, mascherando una cessione d'azienda come un cambio d'appalto. In particolare la legge n. 122/2016 (legge europea 2015/2016) all'art. 30, ha modificato il comma 3

dell'art. 29 del d.lgs. 276/2003, il quale nella vecchia previsione prevedeva testualmente che "l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, non costituisce trasferimento d'azienda o parte d'azienda", stabilendosi invece nel nuovo testo che l'inoperatività delle norme sul trasferimento d'azienda (art. 2112 c.c.) "l'acquisizione del personale già impiegato nell'appalto a seguito di subentro di un nuovo appaltatore dotato di propria struttura organizzativa e operativa, in forza di legge, di contratto collettivo nazionale di lavoro, o di clausola del contratto d'appalto, ove siano presenti elementi di discontinuità che determinano una specifica identità di impresa, non costituisce trasferimento d'azienda o parte d'azienda". In qualche modo, come già detto si sono recepite le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Suprema Corte, la quale, ai fini della configurabilità di un trasferimento d'azienda e non già di un cambio di appalto, richiedeva, oltre al transito dei dipendenti, anche il passaggio di beni di non trascurabile entità, tali da poter parlare di passaggio di una vara e propria organizzazione economica.

In definitiva si è trattato o di un parziale ritorno al passato (ante d.lgs. 276/2003) o di una migliore specificazione di una normativa già esistente con un ulteriore intervento legislativo in omaggio al principio di certezza del diritto.

Ed in questo caso, è da chiedersi se sia più rispondente al principio di certezza del diritto la plurima e sistematica modifica a breve – talvolta brevissima - distanza di tempo, talvolta anche con decretazione d'urgenza ed a volte anche con efficacia retroattiva della disciplina positiva esistente, ovvero se attendere il formarsi e il consolidarsi di una interpretazione

ed applica-zione di tali norme da parte della giurisprudenza, specialmente in seguito alla operatività della funzione nomofilattica della Suprema Corte di cassazione ed eventualmente delle interpretazioni costituzionalmente orientate della Corte Costituzionale o comunitariamente orientate della Corte U.E.

Probabilmente, nel caso di specie, a parere di chi scrive, non si senti-va il bisogno di un ulteriore intervento normativo del legislatore, risultando già sufficiente il diritto positivo esistente, ricavandosi la soluzione alla luce di una interpretazione sistematica degli artt. 2555 (che definisce appunto cosa è l'azienda), dell'art. 2112 c.c. che ben delinea quando possano applicarsi le regole sul trasferimento di ramo di azienda e quando no, peraltro già prevedendo tale articolo al comma 5, che il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata per integrare l'ipotesi di trasferimento debba essere necessariamente accompagnato dalla conservazione nel trasferimento della propria identità.

In definitiva si tratta delle stesse parole poi reimpiegate dal legislatore nel 2016 che forse ha solo finito per ripetere se stesso e finire per ingessare ancor più una norma irrigidendola di fronte alle possibili interpretazioni adeguatrici della giurisprudenza.

Civile Ord. Sez. 6 Num. 12715 Anno 2016

Presidente: IACOBELLIS MARCELLO

Relatore: CIGNA MARIO

Data pubblicazione: 20/06/2016

ORDINANZA

sul ricorso 23139-2014 proposto da:

elettivamente domiciliato in ROMA,

presso il Dott. GARDIN MARCO,

rappresentato e difeso dall'avvocato ANTONIO PIRRELLI giusta procura speciale in calce al ricorso;

- *ricorrente* -

contro

EQUITALLIA SUD SPA 11210661002, in persona dell'Amministratore Unico, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA FEDERICO CONFALONIERI 1, presso lo studio dell'avvocato CARLO CIPRIANI, rappresentato e difeso dall'avvocato EMMANUELE VIRGINTINO giusta procura speciale in atti;

- *resistente* -

C.U. + C.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3332
16

avverso la sentenza n. 420/14/2014 della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE di BARI DEL 20/11/2013, depositata il 20/02/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio dell'11/05/2016 dal Consigliere Relatore Dott. MARIO CIGNA;

udito l'Avvocato Emmanuele Virgentino difensore della resistente che si riporta agli scritti.

In fatto

Il contribuente ricorre, affidandosi a tre motivi, per la cassazione della sentenza con la quale la Commissione Tributaria Regionale, in accoglimento dell'appello proposto da Equitalia ed in riforma della decisione di primo grado, ha dichiarato legittimo l'impugnato avviso di pagamento (notificato il 27-4-2012), relativo a cartella (notificata il 30-7-2002) avente ad oggetto tributi erariali, sanzioni ed interessi relativi all'anno 1995; la CTR, in particolare, dopo avere precisato che con il ricorso introduttivo il contribuente aveva eccepito l'intervenuta prescrizione quinquennale limitatamente agli importi per sanzioni ed interessi e che la CTP aveva accolto detta eccezione, ha evidenziato che il termine di prescrizione entro il quale si può far valere l'obbligazione tributaria principale e quella accessoria relativa alle sanzioni non può che essere di tipo unitario (nel caso di specie, concernente cartelle esattoriali originate da crediti erariali, dieci anni)

Equitalia Sud si costituisce al solo fine di partecipare all'udienza di discussione.

Il contribuente presenta anche memoria ex art. 380 bis cpc.

In diritto

Il primo motivo è fondato, con assorbimento degli altri.

Come affermato da Cass. sez. unite 25790/2009 e ribadito da numerose pronunce successive "il diritto alla riscossione delle sanzioni

Ric. 2014 n. 23139 sez. MT - ud. 11-05-2016
-2-

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



amministrative pecuniarie previste per la violazione di norme tributarie, derivante da sentenza passata in giudicato, si prescrive entro il termine di dieci anni, per diretta applicazione dell'art. 2953 cod. civ., che disciplina specificamente ed in via generale la cosiddetta "actio iudicati", mentre, se la definitività della sanzione non deriva da un provvedimento giurisdizionale irrevocabile vale il termine di prescrizione di cinque anni, previsto dall'art. 20 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472, atteso che il termine di prescrizione entro il quale deve essere fatta valere l'obbligazione tributaria principale e quella accessoria relativa alle sanzioni non può che essere di tipo unitario"; nel caso di specie, ove la definitività della sanzione non discende da provvedimento giurisdizionale irrevocabile, è da ritenersi applicabile il termine di prescrizione quinquennale di cui al cit. art. 20.

In conclusione, pertanto, in accoglimento del ricorso, va cassata l'impugnata sentenza, e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto (è pacifico il decorso del termine quinquennale di prescrizione), decidendo nel merito ex art. 384, comma 2, cpc, va accolto il ricorso introduttivo per sanzioni ed interessi.

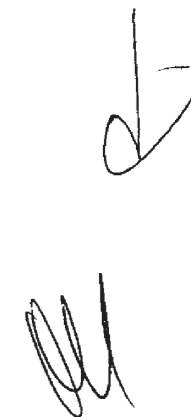
In considerazione dell'evoluzione delle decisioni, sussistono giusti motivi per dichiarare compensate le spese relative ai gradi di merito.

Le spese relative al giudizio di legittimità, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza, con distrazione in favore del difensore anticipatario

P. Q. M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa l'impugnata sentenza e, decidendo nel merito, accoglie il ricorso introduttivo; dichiara compensate tra le parti le spese dei gradi di merito e condanna parte resistente al pagamento delle spese di legittimità, che si liquidano in complessivi

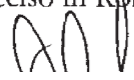
Ric. 2014 n. 23139 sez. MT - ud. 11-05-2016
-3-



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

euro 800,00, oltre rimborso spese forfettarie al 15% ed oltre IVA, CAP ed accessori di legge.

Così deciso in Roma in data 11-5-2016



Il Presidente

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili
Circonscrizione del Tribunale di Foggia