



Informazioni Amministrative ed Approfondimenti

Newsletter

**15 maggio
2017**

CONFEDERAZIONE DELLE PROVINCIE E DEI COMUNI DEL NORD

IN QUESTO NUMERO

- ❖ Secondo la Cassazione i magazzini devono pagare la tassa rifiuti
- ❖ Emanato il decreto legge sulle vaccinazioni obbligatorie
- ❖ Da Regione Lombardia in arrivo 300 milioni di euro per le piccole e medie imprese
- ❖ Illegittima la clausola di esclusione automatica per il ribasso del costo della manodopera

SEDE CENTRALE - Piazzale Risorgimento n. 14 - 24128 Bergamo
Tel. 030/40.35.40 . Fax 035/25.06.82 - C.F. 95100580166
www.conord.org conord@conord.org

Secondo la Cassazione i magazzini devono pagare la tassa rifiuti

La sentenza numero 14414/2017 della Corte di Cassazione tratta del tema dell'assoggettamento a tassa rifiuti dei magazzini in cui si producono rifiuti da imballaggi terziari.

Questa sentenza è particolarmente interessante in quanto, seguendo la linea già tracciata dalla precedente giurisprudenza di legittimità, conferma che i magazzini siano assoggettati alla tassa rifiuti, mentre invece nelle intenzioni del Ministero dell'Ambiente non saranno più soggetti ad alcun prelievo in futuro. Questo in quanto la bozza del decreto ministeriale che deciderà i criteri quantitativi e qualitativi sulla base dei quali i Comuni possono assimilare ai rifiuti urbani i rifiuti speciali, che dovrà essere approvato entro agosto come ordinato dalla sentenza del Tar Lazio numero 4611 del 13 aprile 2017, prevede la detassazione di tutti i magazzini, sia di materie prime che di prodotti definitivi, derogando fra l'altro a quanto previsto dal comma 649 della legge numero 147/2013, che lascia alla potestà regolamentare la detassazione dei magazzini, ma riferendosi solo a quelli ove vengono prodotti rifiuti non assimilabili.

La sentenza in oggetto tratta del complesso tema degli imballaggi, chiarendo che gli imballaggi si distinguono in primari, cioè quelli costituiti da *“un'unità di vendita per l'utente finale o per il consumatore”*, secondari o multipli, cioè quelli costituiti da *“raggruppamento di un certo numero di unità di vendita”* e terziari, cioè quelli concepiti *“in modo da facilitare la manipolazione ed il trasporto di un certo numero di unità di vendita oppure di imballaggi multipli”*. L'articolo 226 del decreto legislativo numero 152/2016 dispone il divieto di immettere gli imballaggi terziari di qualsiasi natura nel circuito ordinario di raccolta rifiuti urbani, mentre gli imballaggi secondari si possono assimilare solo se è attiva la raccolta

differenziata. Va ricordato anche, che lo stesso articolo 226 distingue fra imballaggio vero e proprio e gli scarti derivanti dalle operazioni di selezione, riciclo e recupero dei rifiuti di imballaggio, che possono essere conferiti al servizio pubblico.

Il caso affrontato dalla Corte nella sentenza riguarda un'azienda di logistica che pacificamente aveva prodotto rifiuti da imballaggi terziari ed aveva provveduto in autonomia allo smaltimento degli stessi, ma questo *“non comporta, però, che tali categorie di rifiuti (imballaggi terziari) siano, di per sé esenti da Tarsu”*, in quanto si deve applicare a questi la disciplina prevista per i rifiuti speciali, che prevede la detassazione solo per la parte di superficie dove si formano in via prevalente e continuativa i rifiuti speciali. Detto in altre parole, la società *“in quanto produttrice di rifiuti speciali non assimilabili (imballaggi terziari), avrebbe potuto solo beneficiare di una riduzione parametrata alla intera superficie su cui l'attività veniva svolta”*, considerando che nell'area venivano prodotti anche rifiuti urbani, la riduzione sarebbe stata poi da quantificare anche sulla base delle specifiche disposizioni del regolamento comunale.

Secondo la Cassazione poi, nonostante il tema di tassa rifiuti valga il principio secondo cui l'onere della prova dei fatti costituenti la fonte dell'obbligazione tributaria spetta al Comune, per quanto riguarda la *“quantificazione”* della tassa l'obbligo di presentare la dichiarazione al fine di ottenere l'esclusione di alcune aree della superficie tassabile è a carico del contribuente, *“ponendosi tale esclusione come eccezione alla regola generale secondo cui al pagamento del tributo sono astrattamente tenuti tutti coloro che occupano o detengono immobili nel territorio comunale”*.

Emanato il decreto legge sulle vaccinazioni obbligatorie

Il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente Gentiloni e della Ministra della salute Lorenzin, ha approvato un decreto legge contenente misure urgenti in materia di prevenzione vaccinale.

Il decreto è diretto a garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette alla prevenzione, al contenimento e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica con particolare riferimento al mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale, superando l'attuale frammentazione normativa.

In questa prospettiva, che tiene conto anche degli obblighi assunti e delle strategie concordate a livello europeo e internazionale, il decreto in primo luogo estende il novero delle vaccinazioni obbligatorie in coerenza con il Piano nazionale di prevenzione vaccinale. Saranno, pertanto, obbligatorie le vaccinazioni anti-poliomelitica, anti-difterica, anti-tetanica, anti-epatitica B, anti-pertossica, anti Haemophilus influenzae tipo B, anti-meningococcica B, anti-meningococcica C, anti-morbillosa, anti-rosolia, anti-parotite ed anti-varicella.

Tali vaccinazioni potranno essere omesse o differite solo in casi particolari quali ad esempio l'accertato pericolo per la salute.

Al fine di assicurare l'adempimento dell'obbligo di vaccinazione, il decreto prescrive – ed è questo l'aspetto di maggiore interesse per i Comuni, alcuni dei quali si erano già visti costretti ad introdurre autonomamente l'obbligo delle vaccinazioni per l'accesso ai nidi e alle scuole dell'infanzia – specifici adempimenti con particolare riferimento all'iscrizione ai servizi educativi per l'infanzia e alle scuole dell'infanzia (0-6 anni), pubblici e privati, i cui responsabili

saranno tenuti, ai fini dell'iscrizione, a richiedere ai genitori la presentazione di idonea documentazione comprovante l'effettuazione delle predette vaccinazioni, fatti salvi i casi particolari ivi comprese le ipotesi di avvenuta immunizzazione a seguito di malattia naturale. La mancata presentazione della predetta documentazione comporta il rigetto della domanda di iscrizione, di cui viene informata l'azienda sanitaria locale per gli adempimenti di competenza.

Inoltre, sempre al fine di rendere cogente l'obbligo di vaccinazione, il decreto prevede, in caso di mancata osservanza dell'obbligo vaccinale, l'elevazione di una sanzione amministrativa ai genitori esercenti la responsabilità genitoriale e ai tutori è comminata da euro cinquecento a euro settemilacinquecento. Non incorreranno nella sanzione gli esercenti la responsabilità genitoriale che, a seguito di contestazione da parte dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente, provvedano, nel termine indicato nell'atto di contestazione, a far somministrare al minore il vaccino ovvero la prima dose del ciclo vaccinale, a condizione che il completamento del ciclo previsto per ciascuna vaccinazione obbligatoria avvenga nel rispetto delle tempistiche stabilite dalla schedula vaccinale in relazione all'età.

Infine, sono dettate disposizioni transitorie per consentire un ordinato passaggio al nuovo sistema di vaccinazioni obbligatorie: per l'anno scolastico 2017/2018, la documentazione richiesta dovrà essere presentata entro il 10 settembre 2017, mentre la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie può essere sostituita dalla dichiarazione resa ai sensi del D.P.R. n. 445/2000; in tale caso, la documentazione comprovante l'effettuazione delle vaccinazioni obbligatorie dovrà essere presentata entro il 10 marzo 2018.

Da Regione Lombardia in arrivo 300 milioni di euro per le piccole e medie imprese

La Regione Lombardia ha messo in campo un'iniziativa che punta a spingere le imprese ad effettuare nuovi investimenti, che va ad unirsi all'apparato di bonus fiscali previsto per i beni dell'industria 4.0 e ad un contesto in cui i tassi di interesse sono ai minimi storici. Si tratta di un investimento di 300 milioni di euro destinati alle piccole e medie imprese aventi la sede operativa sul territorio lombardo che verranno erogati sulla base di programmi di sviluppo ad ampio raggio.

Ci saranno da un lato investimenti per programmi di ammodernamento ed ampliamento produttivo, inteso come acquisto di attrezzature, sistemi gestionali, opere murarie, e dall'altro interventi destinati a riqualificare e riconvertire aree produttive, intendendo come finanziabili in questa fattispecie anche l'acquisto di immobili.

Questi fondi, provenienti per 75 milioni da fondi europei, 110 milioni da Finlombarda attraverso Bei, 110 milioni dal sistema bancario, saranno erogati per la maggior parte sotto forma di finanziamenti agevolati assistiti da garanzia regionale prestata a titolo gratuito con cui poter coprire fino al 95% delle spese ammissibili all'interno in un perimetro che per la linea di sviluppo aziendale va fino a tre milioni di euro, mentre fino a sei per il rilancio delle aree produttive. Saranno invece riservati a contributi in conto capitale venti milioni di euro dell'intera provvista, che per alcuni tipi di investimento potranno arrivare fino al 15%.

L'obiettivo del bando "Al via", secondo le intenzioni dell'Assessorato allo Sviluppo Economico della Regione, è quello di rilanciare il sistema produttivo in modo sussidiario ed accrescere la competitività e la fiducia in un momento in cui si vuole consolidare i timidi accenni di ripresa

all'interno di un piano complessivo di sostegno alle imprese. Questa misura, secondo Regione Lombardia, rappresenta la più importante messa in campo per la crescita delle imprese, a cui si aggiungono misure per le startup, per il sostegno alla filiera dell'edilizia hi-tech, della moda e del design, ed ancora quelle per il sostegno al credito e all'export, per un totale impegno da parte della Regione di 800 milioni di euro a sostegno del sistema produttivo lombardo.

Le imprese potranno proporre domande per progetti da realizzare entro 12 mesi a partire dalle ore 12 del 5 luglio, attraverso uno sportello elettronico che resterà aperto fino alla fine del 2019, a meno che le richieste avanzate dalle imprese non arrivino a superare prima il 120% della dotazione finanziaria messa a disposizione, quindi si tratta di una scadenza molto teorica.

La prima istruttoria formale durerà 10 giorni, dopo di che ci sarà un'analisi tecnica di 45, e concluso questo iter verrà assegnato un punteggio in centesimi. I progetti che avranno ottenuto un punteggio superiore a 50 saranno ammessi all'istruttoria economico-finanziaria che durerà 60 giorni, terminata la quale, se l'esito sarà positivo, verranno finanziati.

All'interno del bando sono previste anche delle misure premiali aggiuntive, in particolare sono previsti contributi in conto capitale a fondo perduto fino al 15% delle spese ammissibili per progetti di riconversione dell'area Expo, con la finalità di rendere quell'area un attrattore di produzioni innovative, esaltandone la vocazione.

Per quanto riguarda i tassi di interesse per le imprese finanziate, saranno pari alla media ponderata dei tassi applicati alle risorse finanziarie messe a disposizione da Finlombarda e dagli intermediari convenzionati, calmierati dalla garanzia regionale. Questi finanziamenti hanno durata che varia da un minimo di tre anni ad un massimo di sei incluso l'eventuale

preammortamento, mentre per quanto riguarda le modalità di erogazione è prevista la possibilità di anticipazione dal 20% fino al 70% di quanto concesso nel momento della sottoscrizione del contratto.

Illegittima la clausola di esclusione automatica per il ribasso del costo della manodopera

Un Comune ha indetto con proprio bando una procedura per l'affidamento del servizio di pulizia dei locali comunali adibiti ad uffici, con un importo a base d'asta di € 123.614,04, da aggiudicarsi col criterio del prezzo più basso ai sensi dell'articolo 95, comma 4, d.lgs. n. 50/2016.

Un operatore economico presentava così la relativa offerta, applicando a tal fine un lieve ribasso anche sul costo del lavoro (a fronte dell'importo indicato dalla stazione appaltante in € 105.876,40 l'offerta risultava pari ad € 99,399,73), dichiarato nel bando come incompressibile.

Così stando le cose, la Commissione di gara, nella seduta del 30 novembre 2016, pur avendo rilevato che le disposizioni normative contenute nel nuovo codice degli appalti non prevedono più la non assoggettabilità al ribasso d'asta del costo della manodopera, si riteneva vincolata alla previsione della *lex specialis* che invece prevedeva la non ribassabilità del costo del lavoro, e pertanto senza esaminare le giustificazioni dell'impresa, ne disponeva l'esclusione.

Insorgeva la società esclusa che, ricorrendo al TAR Palermo, ha ottenuto, con la sentenza 23.5.2017, n. 1370, l'annullamento dell'esclusione e del bando di gara.

Il Giudice adito non ritiene infatti conforme al quadro normativo di riferimento l'inserimento nella *lex specialis*

di una clausola di esclusione automatica dell'offerta che contenga un costo orario del personale dipendente inferiore a quello stabilito dalle tabelle ministeriali senza che sia, in ogni caso, consentita una valutazione di congruità della stessa nella fase di verifica della anomalia (in tal senso anche delibera/parere Anac n.1092 del 26/10/2016).

L'art. 97 D.lgs. n. 50/2016, sulle offerte anormalmente basse, prevede, infatti, ai commi 5 e 6 quanto segue: "La stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione, per iscritto, delle spiegazioni. Essa esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato, con le modalità di cui al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto: a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3. b) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 105; c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'articolo 95, comma 10 rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture; d) il costo del personale è inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle di cui all'articolo 23, comma 16. Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Non sono, altresì, ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa".

Nel previgente d.lgs. n. 163/06 l'art. 82, comma 3 bis, stabiliva, invece, che "il prezzo più basso è determinato al netto delle spese relative al costo del personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva

nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, delle voci retributive previste dalla contrattazione integrativa di secondo livello e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro".

E' pertanto evidente il mutamento di rotta, stante anche la ferma contrarietà dell'Autorità per vigilanza sui contratti pubblici (v. segnalazione n. 2 del 19 marzo 2014) nei confronti di una disposizione di legge diretta a imporre alla stazione appaltante di quantificare e di scorporare ex ante il costo del lavoro dal prezzo complessivo posto a base di gara, col rischio di premiare le imprese meno efficienti dal punto di vista organizzativo o quelle che compensano con la voce di prezzo percepito a titolo di costo della manodopera i forti ribassi offerti sulle restanti voci di prezzo: il costo del lavoro da costo puro ed incomprimibile, da non assoggettare al mercato, è divenuto componente dell'offerta soggetta a verifica di congruità.

Nel caso in questione la stazione appaltante, nel dichiarare incomprimibile la voce "costo manodopera", non ha neppure specificato che l'importo indicato nel bando di gara fosse esattamente corrispondente ai minimi salariali, ed ha proceduto all'automatica esclusione della concorrente, in virtù di una clausola evidentemente illegittima.

Per il TAR è quindi chiaro, quindi, che l'esclusione ex ante dal ribasso dell'importo del costo del lavoro, previamente determinato dall'amministrazione, per di più in un appalto in cui è considerevole l'incidenza della manodopera, collide con le disposizioni prima richiamate e, in definitiva, con il principio di libera concorrenza (cfr. la sentenza di questa sezione n. 1882 del 16 luglio 2014, più volte richiamata dalla ricorrente, ed anche Tar Firenze, 9 novembre 2015, n. 1496).