

News tecnica n. 35/6

23 novembre 2018

Il 57% delle abitazioni ha usufruito di detrazioni fiscali per ristrutturazioni

Dalle stime elaborate dal CRESME emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato dal 1998 al 2018, **17,8 milioni di interventi**; considerando che le abitazioni sono il principale oggetto degli interventi di rinnovo, il documento calcola che oltre il 57% delle abitazioni italiane siano state interessate dai bonus per la casa. In venti anni le misure di incentivazione fiscale **hanno attivato investimenti pari a 292,7 miliardi di euro**. Il dato a consuntivo per il 2017 indica un volume di investimenti pari a 28.106 milioni di euro veicolati dagli incentivi, riconducibili a 3.724 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a **24.382 milioni di euro per il recupero edilizio**. Le previsioni per il 2018, sulla base delle dinamiche registrate nei primi otto mesi dell'anno, indicano un **volume di spesa complessivo superiore ai livelli del 2017**, con 28.587 milioni di euro, imputabili per 3.549 milioni di euro alla riqualificazione energetica e per 25.038 milioni al recupero edilizio. I dati del 2017 e del 2018 confermano che le misure di incentivazione hanno attivato importanti volumi di investimenti **a partire dal 2013**, in corrispondenza della **maggiorazione delle aliquote**.

L'analisi territoriale, svolta sulla base dei dati regionali relativi agli importi dei lavori portati in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi, mostra nel confronto tra le **dichiarazioni del biennio 2016-2017** e quelle del biennio 2010-2011, un aumento degli importi dei **lavori portati in detrazione del 85%**. Sulla base di tali dati, si conferma, da un lato, un maggiore utilizzo degli incentivi nelle regioni del Nord e del Centro rispetto a quelle del Mezzogiorno e, dall'altro, che l'incremento del ricorso agli incentivi è più significativo nel Mezzogiorno (con tassi di crescita del 117% al Sud e del 126% nelle Isole) anche se l'ammontare delle detrazioni nel biennio rappresenta nell'insieme il 13,9% dei 12,4 miliardi di euro totali, con il 34,3% della popolazione.

Secondo il dossier, gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto e continuano ad avere un rilevante impatto sull'occupazione: **nel 2018 le stime riguardano 426.745 occupati**, dei quali 284.497 diretti e 142.248 nell'indotto. Edil-



Siti e riviste controllate: sito ANCE (solo per la parte studi ed approfondimenti), sito Confindustria, sito ABI, sito Inps, sito Censis, sito Cresme, sito Svimez, sito Ministero dello Sviluppo Economico e delle Finanze, sito Unioncamere, sito Bloomberg, sito Il Sole 24 Ore, Sito Edilizia e Territorio, sito Dipartimento Politiche Europee, sito Economia e Finanza R.it, sito SRM, sito Istat, sito Italia Oggi, sito lavoripubblici.it, sito Edilportale, sito Ministero Ambiente, sito Autorità di Vigilanza, sito Ministero per la Coesione Territoriale, sito Scenari Immobiliari, sito Nomisma, sito Banca d'Italia, sito Agenzia delle Entrate, sito Conferenza stato regioni, sito MIUR, sito Quirinale, sito Invitalia.

Sommario:

- ◆ Il 57% delle abitazioni ha usufruito di detrazioni fiscali per ristrutturazioni
- ◆ Per lavori di risparmio energetico doppio regime di comunicazione
- ◆ Consiglio di Stato su doppia conformità di lavori
- ◆ Fuori dal mercato in 10 anni 16.000 imprese
- ◆ Tar: illegittima l'aggiudicazione se il subappalto è superiore al 30%
- ◆ Parere di precontenzioso Anac sui costi di manodopera errati

Per lavori di risparmio energetico doppio regime di comunicazione

Un doppio regime per le comunicazioni, che distingue nettamente chi ha già effettuato i lavori da chi, invece, ha ancora il suo cantiere aperto. L'attivazione del portale Enea per l'invio delle pratiche edilizie relative al 50% nella giornata del 21 novembre ha messo in moto un meccanismo che era stato delineato nei mesi scorsi.

Chi ha già chiuso i suoi lavori dovrà guardare alla data della loro conclusione: la legge di Bilancio che fa partire il nuovo adempimento è, infatti, quella relativa al 2018 e, quindi, solo chi ha ultimato i lavori a partire dal primo gennaio scorso in poi sarà toccato dalla novità. Per mettersi in regola con la comunicazione, allora, avrà un periodo di 90 giorni, a decorrere da ieri. Guardando il calendario, le informazioni dovranno essere trasmesse attraverso il portale dell'Enea al massimo entro il 21 febbraio del 2019. da Casa fisco immobiliare.



Consiglio di Stato sulla doppia conformità dei lavori

Op

era abusiva o a norma? Non è sempre facile capirlo, dati i cambiamenti della normativa negli anni. E se il Comune sostiene che una costruzione vada demolita, chi deve dimostrare che è stata realizzata in modo regolare? In genere il privato, ma il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza 5988/2018**, ha spiegato che ci sono delle eccezioni e ha fornito delle spiegazioni su come provare la regolarità della propria abitazione.

Abusi edilizi e ampliamenti non autorizzati Nel caso preso in esame, il Comune dopo aver effettuato dei sopralluoghi aveva concluso che un edificio, situato in zona agricola, fosse stato ampliato senza permessi, violando anche il vincolo paesaggistico cui era sottoposta tutta l'area.

Il Comune aveva quindi ordinato la demolizione della parte di edificio per la quale non risultavano depositate richieste di licenza edilizia o permesso di costruire.

Abusi edilizi, quando conta la data di costruzione Il proprietario degli edifici sosteneva invece la regolarità della loro realizzazione sulla base di una serie di documenti.

Per dirimere la questione sono state fondamentali due date. La prima è il 1967, anno di entrata in vigore della **legge "ponte" 761/1967**, con la quale l'obbligo di previa licenza edilizia è stato esteso alle costruzioni realizzate al di fuori del perimetro del centro urbano. La seconda data è il 1987, anno in cui la regione ha apposto il vincolo paesaggistico alla zona.

Dagli atti della **compravendita**, avvenuta nel 1940, è emerso l'acquisto di una casa civile con stalla, portico e fienile, elementi che poi presumibilmente sono stati trasformati. Dalle **aerofotogrammetrie**, in particolare quella rilasciata dall'Istituto Geografico militare del 1962, è stato inoltre appurato che il manufatto aveva già la stessa consistenza odierna. I giudici hanno quindi concluso che si trattava di una costruzione realizzata secondo la normativa vigente al momento della sua costruzione.

Il CdS ha ricordato che, in caso di richiesta di sanatoria, bisogna soddisfare il requisito della doppia conformità: l'opera deve risultare conforme anche alla normativa vigente al momento della valutazione dell'istanza. Nel caso esaminato, il proprietario non aveva presentato alcuna istanza di sanatoria, ma era stato il Comune a contestare, di sua iniziativa, la regolarità dell'edificio.

Edifici abusivi, l'onere della prova I giudici hanno infine chiarito che **l'onere della prova** dell'ultimazione di un'opera entro una certa data "incombe sul privato a ciò interessato, unico soggetto ad essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto".

Esiste però un limite, come spiegato dal Consiglio di Stato, "secondo ragionevolezza" quando da un lato il privato porta a sostegno della propria tesi elementi attendibili, come il contratto di compravendita e le aerofotogrammetrie, mentre l'Amministrazione fornisce solo elementi incerti dai quali si dovrebbe presumere l'abuso.

Sulla base di tutti questi elementi i giudici hanno accolto le richieste del proprietario e considerato illegittimo l'ordine di demolizione. Da *Edilportale*.



Fuori dal mercato in 10 anni 16.000 imprese

Il vecchio Albo nazionale costruttori (il famigerato Anc) ne contava 85mila. L'emorragia di costruttori interessati ai lavori pubblici comincia ad assumere i contorni preoccupanti di una vera e propria fuga dal mercato, sia pure in gran parte forzata dalla crisi che incombe sul settore da almeno dieci anni. Va detto che per quanto grave, il declino del numero di costruttori usciti (o espulsi) dal mercato è un fenomeno in atto da tempo. La vera novità, che la dice lunga sull'appeal che questo settore è ancora in grado di esercitare, arriva dai dati che fotografano l'andamento delle nuove imprese che bussano alla porta del malridotto club dei cantieri pubblici, silenziosamente crollati nel corso degli ultimi mesi. Andiamo ai numeri di Unionsoa, una delle associazioni più rappresentative delle società private autorizzate dall'Anac a qualificare le imprese edili. Dal 2006 a oggi (i dati sono aggiornati al 30 settembre di quest'anno) sono spariti dal mercato sedicimila costruttori. **Le 42.500 imprese qualificate dodici anni fa sono diventate 26.500.** La diminuzione è di oltre il 37 per cento. Una impresa su tre non c'è più. Lo scivolamento verso il basso degli ultimi anni è avvenuto in modo costante, a un ritmo compreso tra le circa 1.500 e le 3.500 imprese in meno ogni dodici mesi. Senza neppure un tentativo di inversione di tendenza. A pesare però non è soltanto l'uscita coatta dei costruttori che non trovano più sufficienti commesse pubbliche per restare a galla. Non c'è solo il fenomeno dell'uscita dal mercato delle vecchie imprese stritolate dalla crisi. A preoccupare di più, in prospettiva, è il mancato ingresso di nuovi imprenditori interessati al mercato pubblico. Consultando i dati di Unionsoa si scopre infatti che le «nuove attestazioni», cioè le richieste di certificazione avanzate da imprese che non hanno mai lavorato nel mercato «qualificato» dei lavori pubblici (provenienti dal mercato privato o dai piccoli appalti sotto i 150mila euro), già in flessione, hanno subito un crollo quasi verticale negli ultimi mesi. **Nel 2017 i «nuovi ingressi» erano 1.755, nel 2018 1.383, quest'anno (nei primi nove mesi) soltanto 605.** Di certo oggi non ci sono più le scatole vuote del passato. Anche perché - su questa patologia specifica - dalla fine del 2014 ha cominciato a produrre effetti il nuovo manuale sulla qualificazione, varato dall'Anac all'epoca da pochi mesi in mano da Raffaele Cantone. Con le nuove regole sono diventate molto più rigide le norme sui certificati lavori privati (in passato concessi con una certa disinvoltura) usati per accreditarsi nel mercato pubblico ed è arrivata la stretta finale sulla «prassi» della cessione di ramo d'azienda, al centro di tante inchieste, grazie all'obbligo di far stimare e indicare nella perizia dei tribunali personale, organico e fatturato minimo dei rami oggetto di scambio. Innescandosi sulla scia della crisi, alla lunga ha pesato molto anche l'obbligo di esibire Durc regolare (pagamento dei contributi) e certificato di assenza di pendenze con il Fisco al momento della richiesta di un'attestazione Soa. Da *Edilizia e territorio*.



TAR: illegittima l'aggiudicazione se il subappalto è superiore al 30%

Qualora un concorrente dichiari di voler subappaltare parte della prestazione esibendo a corredo della dichiarazione un preventivo che superi il 30% dell'importo consentito dall'art. 105 del Codice dei contratti pubblici (di seguito «Codice»), la stazione appaltante deve chiedere ai sensi dell'art. 97 (offerte anormalmente basse) chiarimenti dettagliati su come il concorrente intenda limitare l'utilizzazione delle prestazioni del subappaltatore per rimanere all'interno della percentuale consentita dal codice, fermo restando che nel caso in cui i chiarimenti siano insufficienti il concorrente non potrà risultare aggiudicatario della gara (*Tar Emilia Romagna, Sez. I, 8 ottobre 2018, n.746*). Con questa pronuncia i giudici amministrativi felsinei hanno annullato una gara d'appalto indetta dal Comune di Cesenatico per l'affidamento dei lavori di ripristino di una condotta sottomarina di un impianto di sollevamento di acque bianche (categoria prevalente OG7- Opere marittime e lavori di dragaggio). Gara che la stazione appaltante aggiudicava a un concorrente che aveva dichiarato di voler subappaltare la posa della condotta a mare per un importo che sfiorava di gran lunga il 30% dell'importo complessivo del contratto. Anomalia che la stazione appaltante non aveva ritenuto ostativa ai fini dell'ammissione dell'offerta («le questioni inerenti il sub appalto che influiscono sull'ammissibilità di un'offerta [devono] essere valutate nella fase esecutiva dell'appalto»). Di qui il ricorso della concorrente seconda classificata che denunciava la violazione degli artt. 105 («l'eventuale subappalto non può superare la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture») e dell'art. 95 («gli operatori economici forniscono, su richiesta della stazione appaltante, spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse»). In concreto, a dire dell'impresa ricorrente, la stazione appaltante avrebbe dovuto chiedere (senza attendere la fase esecutiva dell'appalto) attraverso quale riduzione di costi si sarebbe rispettata la percentuale prevista dall'art. 105, dal momento che il preventivo del sub appaltatore per quel tipo di prestazione richiedeva circa 60.000 euro a fronte di un importo complessivo dell'appalto circa 97.000 euro. Tesi che il Tar ha accolto senza «rinnegare» l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la dichiarazione di subappalto può limitarsi alla mera indicazione della volontà di avvalersene nelle ipotesi in cui il concorrente sia a propria volta in possesso delle qualificazioni necessarie per eseguire in autonomia le prestazioni oggetto dell'appalto (ex Consiglio di Stato, sez. III, 4 settembre 2013, n. 4431). Con la conseguenza che eventuali violazioni del limite del 30% possono valere solo nella fase esecutiva del rapporto senza comportare l'esclusione del concorrente dalla gara ma, al più, l'esclusione del subappalto in caso di aggiudicazione (*Tar Lazio- Roma, Sez. II, 8 agosto 2017, n. 9260*). Ciò che il Collegio «sanziona» è l'acritica applicazione di tale indirizzo dinanzi a un palese superamento della citata soglia del 30 per cento. «Si può attendere la fase esecutiva - si legge nella sentenza - quando la dichiarazione di avvalersi di un subappaltatore è meramente

eventuale e comunque non è evidente quale sia l'importo della prestazione di quest'ultimo, ma nel caso in esame era macroscopicamente chiaro al momento della verifica dell'anomalia, che la percentuale del costo dell'opera del subappaltatore era pari ad oltre il 60% dell'offerta dell'aggiudicatario». «A fronte di un preventivo del subappaltatore che per quel tipo di prestazione richiedeva 60.000 euro circa - continua la sentenza -, la stazione appaltante avrebbe dovuto chiedere in dettaglio attraverso quale riduzione di costi si sarebbe rispettata la percentuale massima di cui all'art. 105 citato. Mancando quest'approfondimento la verifica dell'anomalia è lacunosa e di conseguenza l'aggiudicazione è illegittima poiché si è omesso di verificare un dato che era emerso e che, se non rettificato, comportava l'affidamento di un appalto ad una ditta che aveva già evidenziato che avrebbe superato il limite percentuale del subappalto senza bisogno di attendere la fase esecutiva per verificare lo sfioramento». **Limiti al subappalto alla Corte Ue** Sul punto occorre precisare che il *Tar Lombardia (ordinanza n. 148 del 19 gennaio 2018)* ha sottoposto il citato art. 105 all'esame della Corte di Giustizia dell'UE, per sospetta violazione di principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi, di cui agli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) nonché dell'art. 71 della direttiva 2014/24 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 (Direttiva appalti), evidenziando che:

- la previsione di un limite per il subappalto, con riferimento all'importo complessivo del contratto, sia per il contratto di lavori, sia per quello di servizi e forniture, può rendere più difficoltoso l'accesso delle imprese agli appalti pubblici, «precludendo agli stessi acquirenti l'opportunità di ricevere offerte più numerose e diversificate»;

-tale limite (non previsto dalla Direttiva appalti) impone una restrizione alla facoltà di ricorrere al subappalto per una parte del contratto «fissata in maniera astratta in una determinata percentuale [...], a prescindere dalla possibilità di verificare le capacità di eventuali subappaltatori».

Peraltro la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia ammette che una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi «può essere giustificata qualora essa persegua un obiettivo legittimo di interesse pubblico e purché [...] tale obiettivo e non vada oltre quanto è necessario» (sentenza del 5 aprile 2017, causa C-298/15, punto 51).

Da *Edilizia e territorio*.

Parere di precontenzioso ANAC sui costi di manodopera errati



In un appalto pubblico è legittimo, in caso di errore materiale sulla comunicazione dei costi della manodopera, applicare il soccorso istruttorio. L'ha stabilito, in un parere di precontenzioso (delibera 30 ottobre 2018), l'Autorità nazionale anticorruzione per una gara relativa all'affidamento del servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza stradale compromesse a seguito del verificarsi di incidenti stradali.

Era accaduto che il soggetto vincitore, pur avendo indicato separatamente nell'offerta economica (in attuazione dell'art. 95, comma 10 del dlgs n. 50/2016) i costi della manodopera, li aveva determinati in una somma molto più bassa (6.800 euro) rispetto alla stima compiuta dalla stazione appaltante pari a 33.500 euro). Il vincitore della gara aveva poi spiegato che aveva indicato il costo relativo a ciascuna annualità e non il costo relativo all'appalto nella sua globalità. La stazione appaltante e l'impresa, congiuntamente, hanno però chiesto all'Anac di chiarire se sia ammissibile consentire all'operatore economico di chiarire il costo della manodopera indicato nell'offerta e se la stazione appaltante possa quindi effettuare la valutazione di congruità rispetto alla somma così precisata. In precedenti pareri (n. 417 e n. 420 del 2018) l'Anac ha ritenuto che il costo della manodopera costituisca una componente essenziale dell'offerta economica e che non sia pertanto possibile procedere ad alcuna integrazione della stessa in sede di soccorso istruttorio.

L'Anac, innanzitutto, ha precisato che, diversamente dai precedenti casi, la problematica segnalata è diversa in quanto riguarda l'errata indicazione di tali costi: l'operatore economico è infatti incorso in un errore materiale avendo indicato i costi della manodopera (6.800 euro) che prevede di sostenere per ciascun anno di affidamento, e non la somma complessiva relativa alla durata triennale del contratto (che ammonterebbe a 20.400 euro), senza tuttavia specificare l'unità di misura utilizzata (ovvero il costo annuale). In ogni caso, ha detto l'Anac, il prevalente orientamento giurisprudenziale in materia di omessa indicazione degli oneri di sicurezza aziendali formatosi sulla base della pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 19/2016, la stazione appaltante può chiedere di chiarire successivamente, nell'ambito delle offerte economiche già formulate e da ritenersi non suscettibili di alcuna modifica, la parte di importo imputabile ai costi della manodopera. Infatti, così facendo non si pone in discussione il computo dei costi nella manodopera nella formulazione dell'offerta, ma si contesta soltanto che l'offerta non specifica la quota di prezzo corrispondente ai predetti costi, la carenza non è sostanziale, ma solo formale e, in assenza di una espressa previsione nella lex specialis di gara che richieda la puntuale indicazione del costo della manodopera. Pertanto, in caso di errata indicazione dei costi della manodopera può essere consentito all'operatore economico di fornire l'indicazione separata del costo della manodopera successivamente, a seguito di legittima richiesta di chiarimenti in tal senso da parte della stazione appaltante.

Da *Italia Oggi*