

News tecnica n. 35/7

18 ottobre 2019

Nei bandi criteri di premialità con compensazione in caso di possesso di rating di legalità

La stazione appaltante che intenda attribuire un punteggio in caso di possesso del rating di legalità, dimostrato attraverso il certificato rilasciato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), deve anche prevedere delle misure di compensazione di elementi presenti nel rating stesso per i soggetti che a questo non possono accedere. Lo ha chiarito la Sezione Quinta del Consiglio di Stato con la **sentenza n. 6907 del 10 ottobre 2019**, intervenuta per la riforma di una decisione di primo grado in merito alla mancata previsione di misure di compensazione per le piccole imprese relativamente al punteggio previsto per il **rating di legalità**. Il Consiglio di Stato ha ricordato che come previsto all'art. 5-ter del **Decreto Legge n. 1/2012**, il rating di legalità può essere richiesto solo dalle imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro. Per questo motivo, la disposizione prevista all'art. 95, comma 13 del **D.Lgs. n. 50/2016** (c.d. *Codice dei contratti*) persegue l'obiettivo dichiarato di coniugare al criterio premiale del rating di legalità quello di agevolare la partecipazione delle microimprese, delle piccole e medie imprese. In tale contesto legislativo sono intervenute le **Linee guida ANAC n. 2** che al paragrafo II (Criteri di valutazione) affermano: *Al comma 13 dell'art. 95 viene anche stabilito che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità e di impresa dell'offerente, all'impatto sulla salute e sull'ambiente (ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero) e per agevolare la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese, dei giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Si ricorda che il rating di legalità può essere richiesto dalle imprese operanti in Italia, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro. A meno che la stazione appaltante non sappia già, nella predisposizione del bando di gara o della lettera di invito, che alla procedura potranno partecipare solo imprese potenzialmente idonee ad avere il rating, è opportuno che, per il suo utilizzo, vengano introdotte compensazioni per evitare di penalizzare imprese estere e/o di nuova costituzione e/o carenti del previsto fatturato, consentendo a tali imprese di comprovare altrimenti la sussistenza delle condizioni o l'impiego delle misure previste per l'attribuzione del rating.* Nel caso oggetto della contesa, la lex specialis ammetteva la partecipazione di imprese con un fatturato non inferiore ad un milione di euro, ma nessuna misura compensativa è stata prevista in riferimento al rating di legalità nonostante lo stesso non possa essere richiesto dalle imprese con fatturato inferiore a 2 milioni di euro. Il che è illegittimo perché non conforme al disposto dell'art. 95, comma 13 del Codice dei contratti. Da *Lavoripubblici*.



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:

- ◆ Nei bandi criteri di premialità in caso di possesso del rating di legalità
- ◆ Proroga ISA
- ◆ Offerta migliorativa dell'opera
- ◆ Il TAR si esprime sul preavviso di rigetto
- ◆ Sport bonus: al via la seconda tranche per il 2019
- ◆ Cassazione stabilisce che IMU, convenzione urbanistica e permesso di costruire rendono edificabile l'a-

Proroga ISA

La proroga dell'applicazione degli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) non ci sarà. Dopo gli **annunci ufficiali**, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Roberto Gualtieri, ha fatto marcia indietro sullo slittamento dei termini spiegandone i motivi in un'intervista a "Il Sole 24 Ore".

Proroga ISA, l'ipotesi iniziale L'idea di prorogare al 16 marzo 2020 il pagamento della rata del 16 novembre 2019 era nata per spostare al prossimo anno **3 miliardi di euro** di maggiori entrate da destinare alle misure della manovra 2020. Secondo gli annunci di Gualtieri, lo slittamento dei termini sarebbe stato disposto con una disposizione all'interno del **Decreto Fiscale**.

La notizia dello slittamento, diffusa con un comunicato dallo stesso Ministero dell'Economia, era stata accolta con favore da professionisti e imprese, alle prese con le difficoltà e le incertezze derivanti dall'applicazione dei nuovi indici.

Proroga ISA, ecco perché è saltata Poi lo stop, spiegato da Gualtieri con una serie di **criticità** sia sul fronte europeo che su quello interno. La proroga sarebbe infatti incompatibile con i metodi di classificazione Eurostat. Dal punto di vista interno, ha spiegato Gualtieri, la proroga avrebbe inoltre stravolto il calendario delle scadenze. Professionisti e imprese avrebbero pagato la prima parte dell'acconto dopo il versamento della seconda rata.

Nel Decreto Fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri, non compare infatti nessun riferimento ad un possibile slittamento dei termini per i versamenti.

Gualtieri ha assicurato che saranno comunque assicurati i 3 miliardi di euro di maggiori entrate per il 2020.

Gli **acconti** che tutti i professionisti, sia forfetari sia soggetti a Ilsa, e le imprese devono versare entro il 2 dicembre (il termine previsto del 30 novembre cade di sabato) saranno **decurtati di dieci punti percentuali**. Di conseguenza, aumenteranno i saldi da pagare nel 2020. da *Edilportale*.



Offerta migliorativa dell'opera

“Per opera aggiuntiva si deve intendere un intervento che modifichi in senso quantitativo e/o qualitativo l'identità strutturale e/o funzionale dell'opera oggetto dell'appalto, con il risultato di falsare il confronto concorrenziale, laddove invece, gli accorgimenti progettuali volti alla valorizzazione ed alla implementazione dell'opera in senso estetico e/o prestazionale, che non ne modifichino sostanzialmente identità e dimensioni, devono essere sussunti nel *genus* delle migliorie e/o della varianti, e come tali sono compatibili con il divieto di cui all'art. 95, comma 14 bis, d.lgs. n. 50 del 2016, purché contenuti nei limiti stabiliti dalla *lex specialis*.” In intesi sono queste le osservazioni contenute nella Sentenza del **TAR Molise 4 ottobre 2019, n. 340** relativamente alla offerta presentata da un'impresa nella parte in cui prevede la pavimentazione di uno spazio del ponte e la sua destinazione a verde e parco giochi, che, a giudizio dei Giudici, non modifica sostanzialmente la struttura e/o la funzione del ponte, quale opera destinata essenzialmente a parcheggio (che resta tale), né altera la natura dell'intervento descritto nel progetto a base di gara (risanamento strutturale ai fini del miglioramento sismico), ma vale ad inserire elementi del tutto accessori, sotto il profilo quantitativo e del relativo valore economico, che consentono di implementare la funzionalità del ponte, valorizzandone l'aspetto estetico e la fruibilità da parte degli abitanti del comune, in linea con le esigenze e gli obiettivi della stazione appaltante. Nell'ambito, poi, della gara da aggiudicarsi col criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** a proposito di disciplina delle proposte migliorative è affermato quanto segue: *“Si precisa che: si valuteranno le proposte migliorative offerte da intendersi quale miglioramento qualitativo dell'opera posta a base di gara, non configurabili come varianti sostanziali al progetto posto a base di gara”* (punto 13 del disciplinare di gara). Il TAR ha osservato innanzi tutto che **l'art. 95, comma 14 bis, d.lgs. n. 50 del 2016 non sanziona con l'esclusione dalla gara la ditta che abbia proposto opere aggiuntive rispetto a quelle oggetto di gara**, ma si rivolge alla stazione appaltante, precludendo l'attribuzione di un apposito punteggio; conseguentemente ha ritenuto **manifestamente infondata la censura con cui la ricorrente pretende di correlare la sanzione escludente alla offerta di opere ritenute aggiuntive rispetto a quelle poste a base di gara**. Ha chiarito il Tar che le soluzioni progettuali proposte non possono essere qualificate opere aggiuntive rispetto a quella descritta dal progetto esecutivo, **ma costituiscono una miglioria coerente con gli obiettivi perseguiti dall'amministrazione comunale**; pertanto sono **compatibili con il divieto di cui all'art. 95, comma 14 bis, d.lgs. n. 50 del 2016**. Nel caso di specie la ricorrente, con un'unica ed articolata censura, aveva denunciato che le ditte collocate ai primi due posti della graduatoria di gara avrebbero previsto nelle proprie offerte la realizzazione di opere aggiuntive rispetto ai lavori oggetto dell'appalto, consistenti nel risanamento strutturale ai fini del miglioramento sismico di un ponte di importanza strategica, avendo rispettivamente proposto la realizzazione *“di un parcheggio pubblico sottostante l'impalcato con bacheche informative di metallo, fioriere, illuminazione”*, nonché *“di un parco e di un parco giochi con pavimentazione e allestimenti di varia natura”*. I Giudici del TAR Molise hanno, anche, aggiunto che trattandosi di elementi progettuali che non modificano sostanzialmente l'oggetto dell'appalto, ma che ottimizzano il risultato finale dell'intervento di risanamento strutturale, sotto il profilo della fruibilità e dell'impatto estetico ed architettonico, gli stessi elementi risultano compatibili con il divieto di cui all'art. 95, comma 14 bis, d.lgs. n. 50/2016: *“la ratio di fondo che ha ispirato la novella legislativa è piuttosto evidente: si è inteso evitare che, a fronte di procedure indette sulla base del progetto esecutivo (come di regola avviene ai sensi dell'art. 59 del 'Codice'), l'aggiudicazione possa essere disposta - come per il passato è spesso avvenuto - premiando elementi di carattere avulso rispetto al proprium della procedura. Pertanto, le uniche opere aggiuntive non valutabili ai fini dell'attribuzione del punteggio sono quelle che rappresentano un elemento estraneo all'ordinario sviluppo dell'opera per come essa è definita dall'Amministrazione nella lex specialis di gara”* (T.A.R. Venezia, Sez. I, 26/08/2019 n. 938). Da *Lavoripubblici*.



Il Tar si esprime sul preavviso di rigetto

Il preavviso di rigetto previsto dall'art. 10-bis (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza) della legge n. 241 del 1990 si applica anche ai pareri resi dalla Soprintendenza ai sensi dell'art. 167 del Dlgs. n.42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ai fini del rilascio del titolo edilizio in sanatoria. Lo ha stabilito il Tar Lombardia- Brescia (25 settembre 2019, n. 837), che ha accolto il ricorso proposto contro l'ordinanza con la quale il Comune di Toscolano Maderno (il cui territorio è assoggettato a vincolo paesaggistico) aveva respinto una domanda di sanatoria edilizia sebbene la Soprintendenza non avesse notificato all'interessato che avrebbe reso parere negativo.

La cornice normativa L'articolo 10-bis (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza) della legge n.241/1990 prevede che nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni. L'articolo 167 (Ordine di remissione in pristino) del Dlgs n.42/2004 prevede che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area, presenta apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica. L'autorità competente si pronuncia entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni

Il fatto Il Comune aveva chiesto alla Soprintendenza il parere vincolante ex art. 167 del Dlgs n.42/2004 al fine di ammettere a sanatoria un abuso edilizio (un palo porta- insegna) realizzato da una società sul piazzale antistante la sua proprietà. Dopodiché, a fronte del parere negativo della Soprintendenza, l'Ente locale aveva notificato alla società il provvedimento con il quale disponeva il diniego del titolo edilizio in sanatoria e quindi l'ordine di rimessa in pristino dei luoghi. Da qui la decisione della ricorrente di impugnare l'ordinanza di demolizione per: (i) violazione dell' art. 10 -bis della legge n. 241/90 e dell' art. 146 del Dlgs n. 42/ 2004 per omessa comunicazione del preavviso di provvedimento negativo; (ii) violazione dell'art. 167, comma 4, lett. a) del Dlgs n. 42/ 2004 secondo cui sono ammessi a sanatoria i lavori che non abbiano determinato creazione di «superfici utili o volumi»; (iii) violazione dell'art. 21-octies della legge n. 241/90, in quanto il Comune avrebbe dovuto avvedersi della mancata notifica del parere negativo e, di conseguenza, provvedere sua sponte a tale notifica; (iv) violazione dell'art. 2 (conclusione del procedimento) della legge n. 241/90, perché l'ordinanza di demolizione sarebbe stata emessa prima dell'adozione del provvedimento conclusivo della domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 167 del codice dei beni culturali. Argomentazioni che i giudici amministrativi bresciani hanno accolto in aderenza all'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'istituto del preavviso di rigetto ha portata generale dimodoché trova applicazione anche nel procedimento di sanatoria o di condono edilizio perché assicura all'interessato la «piena partecipazione al procedimento e dunque della possibilità di uno apporto collaborativo, capace di condurre ad una diversa conclusione della vicenda» (*ex multis*, Tar Brescia, sentenza n. 642/2019, Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 484/2019).

Il contrasto giurisprudenziale La decisione in narrativa contrasta con l'altro orientamento giurisprudenziale secondo cui la mancata comunicazione del preavviso di rigetto della domanda di condono non comporta ex se l'illegittimità del provvedimento finale in quanto l'art. 10-bis della legge n.241/ 1990 va interpretato alla luce del successivo art. 21-octies, comma 2, il quale, nell'imporre al giudice di valutare il contenuto sostanziale del provvedimento e di non annullare l'atto nel caso in cui le violazioni formali non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale del medesimo, «rende irrilevante la violazione delle disposizioni sul procedimento o sulla forma dell'atto, allorché il contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato» (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2953/ 2017). Il che si spiega con la «natura vincolata» del potere esercitato dall'amministrazione, che esclude qualsiasi apporto collaborativo con l'interessato (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5128 del 2018). Da *Edilizia e territorio*.



Sport bonus: al via la seconda tranche per il 2019

Al via la seconda finestra 2019 per la presentazione delle istanze di accesso allo Sport bonus, il credito d'imposta al 65% riconosciuto alle erogazioni liberali destinate agli interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e alla realizzazione di nuove strutture pubbliche.

Sport bonus 2019: la procedura

I soggetti che vogliono usufruire del credito d'imposta possono farne richiesta **fino al 14 novembre 2019**, compilando l'apposito modulo e inviandolo, esclusivamente tramite posta elettronica certificata, all'indirizzo ufficiosport@pec.governo.it. Nell'oggetto della mail deve essere indicato: Sport Bonus 2° finestra 2019.

Secondo la consueta procedura, l'ufficio per lo Sport invierà alla Pec del richiedente un numero di codice seriale identificativo e univoco. **Entro il 29 novembre verrà pubblicato** sul sito istituzionale l'elenco delle persone fisiche, degli enti non commerciali e delle imprese che potranno effettuare l'erogazione liberale in denaro.

Successivamente, **entro il 9 dicembre 2019**, i soggetti che figurano nell'elenco potranno effettuare l'erogazione in denaro secondo le modalità indicate nel modulo della domanda. I destinatari delle somme entro dieci giorni dal ricevimento dell'erogazione e comunque non oltre il 19 dicembre dichiarano, con apposito modulo, di aver ricevuto l'erogazione in denaro.

Infine, l'ufficio per lo Sport pubblicherà sul proprio sito *internet* istituzionale **l'elenco dei soggetti** a cui è riconosciuto il credito d'imposta, individuabili con il numero di codice seriale.

Sport bonus: cosa prevede la misura

Ricordiamo che lo Sport Bonus è stato introdotto dalla **Legge di Bilancio 2019**; è un credito d'imposta riconosciuto nella **misura del 65%** delle erogazioni effettuate per interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche. Vale anche nel caso in cui le erogazioni siano destinate ai concessionari o agli affidatari degli impianti.

Spetta alle **persone fisiche e agli enti non commerciali** nel limite del 20% del reddito imponibile e ai titolari di reddito d'impresa nel limite del 10 per mille dei ricavi annui.

Il bonus è ripartito in **tre quote annuali di pari importo**. *Da Edilportale.*

Cassazione stabilisce che IMU, convenzione urbanistica e permesso di costruire rendono edificabile l'area



Una superficie di terreno deve essere considerata edificabile qualora sia stata stipulata la convenzione urbanistica e rilasciato il permesso di costruire le opere di urbanizzazione. Lo conferma la sezione tributaria della Cassazione con la [sentenza 23234/2019](#) nella quale vengono richiamate le precedenti sentenze 15566/2010 e 27096/2016 ed aggiunto poco altro nella motivazione.

Il contenzioso verteva sulla natura di terreno agricolo ai fini della applicazione della esenzione dall'imposta municipale per i terreni posseduti e coltivati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali (Iap).

L'ambito normativo è costituito dall'articolo 2 del Dlgs 504/1992 il quale dispone che non si considera edificabile l'area che seppur compresa nel piano regolatore nelle zone fabbricabili, è posseduta e condotta dai soggetti aventi la qualifica di imprenditore agricolo professionale o coltivatore diretto iscritti nella gestione previdenziale agricola, se sui terreni medesimi persiste l'utilizzazione agro silvo pastorale mediante l'esercizio delle attività agricole.

La Suprema corte ritiene che avendo stipulato la convenzione urbanistica con il comune ed ancor di più avendo ottenuto il permesso di costruire, la superficie di terreno perde la natura di terreno agricolo e quindi il proprietario deve assolvere l'imposta municipale sul valore venale dell'area edificabile. Alla norma di legge può essere fornita una interpretazione diversa e cioè che è la destinazione oggettiva che può qualificare il terreno agricolo o edificabile. Ad esempio se nonostante la firma della convenzione urbanistica il terreno continua ad essere coltivato, non sembra che la norma di legge escluda la classificazione agricola ai fini Imu. Più condizionante è invece l'ottenimento del permesso di costruire il quale consente di iniziare le opere urbanistiche con ovvia e immediata cessazione delle coltivazione agricole. Peraltro il permesso di costruire prevede anche un termine entro il quale le opere devono essere concluse.

Tuttavia per assurdo se pur in presenza del permesso di costruire se nel frattempo non si iniziano le opere ed il terreno viene coltivato, l'esenzione da Imu si potrebbe invocare in quanto ricorrono i requisiti previsti dall'articolo 2 del Dlgs 504/1992.

Nella sentenza in verità viene ricordato che la perizia di parte, che attestava la coltivazione ad ortaggi sulla area già convenzionata, si riferiva a qualche tempo prima della firma della convenzione e questo giustifica la decisione della Cassazione.

Ricordiamo che la prova della coltivazione può essere fornita mediante il fascicolo aziendale che le imprese agricole tengono in modo informatico in cui vengono indicate le superficie possedute e le colture praticate; tale strumento può anche essere oggetto di controlli da parte degli organismi pagatori dei contributi comunitari. Pare quindi una prova convincente.

Tuttavia prendiamo atto della posizione della Cassazione secondo la quale la convenzione urbanistica e permesso di costruire compromettono la natura agricola del terreno ai fini della esenzione da Imu.

Anche ai fini dell'Iva la Cassazione ritiene che il terreno divenuto edificabile venga estraniato dalla sfera della impresa agricola e quindi la relativa cessione sia soggetta ad imposta di registro (sentenza 20149/2019). Da *Casa Fisco Immobiliare*.