

ANCE Campania News

È illegittimo chiedere ai concorrenti di presentare il progetto esecutivo già con l'offerta in un appalto integrato. Lo ha precisato l'Anac, [con il parere n. 506 del 6 novembre 2024](#), con cui rispondendo positivamente alle obiezioni sollevate dall'Oice (l'associazione delle società di ingegneria e architettura) ha bocciato il comportamento del Comune di Lignano Sabbiadoro, invitandolo ad annullare in autotutela la gara da 1,6 milioni per la ristrutturazione di un impianto sportivo.

Il caso è nato quando il Comune di Lignano Sabbiadoro, nell'ambito dell'appalto integrato scelto per riqualificare e ampliare la palestra comunale ha chiesto ai partecipanti di includere nell'offerta il progetto esecutivo. L'idea è stata contestata dall'Oice come un onere eccessivo, oltre che un rischio per la concorrenza, poiché disincentivava la partecipazione di molte imprese. Il caso è stato sottoposto all'Anac, che ha confermato l'illegittimità della richiesta

Secondo l'Autorità una richiesta simile viola la normativa sugli appalti (articolo 44 del Dlgs 36/2023). Secondo il parere dell'Anac il progetto esecutivo è una fase progettuale dettagliata che deve essere elaborata solo dall'aggiudicatario. Altrimenti si potevano scegliere soluzioni diverse, come un concorso di progettazione. «Richiedere il progetto esecutivo in fase di gara - scrive l'Anac - non solo viola il principio di proporzionalità, ma altera il rapporto tra la stazione appaltante e l'aggiudicatario». Tale richiesta impone un onere progettuale sproporzionato, poiché costringe le imprese a sostenere costi ingenti per redigere un progetto esecutivo che, qualora l'offerta non fosse vincente, non verrà mai utilizzato. In questo senso contrasta anche con il divieto di prestazioni professionali gratuite perchè «per tutti gli operatori diversi dall'aggiudicatario» l'obbligo di produrre un progetto esecutivo in gara «si traduce nell'imposizione di un onere economico, la redazione del progetto esecutivo, non remunerato dalla stazione appaltante». In aggiunta, l'obbligo di presentare il progetto esecutivo limita la partecipazione alla gara, in quanto scoraggia le imprese con minori risorse economiche, limitando così la concorrenza e il confronto tecnico.

Per questo l'Autorità ha intimato al Comune di annullare in autotutela la gara, ripubblicando il bando eliminando la richiesta del progetto esecutivo con l'offerta. In caso non intenda conformarsi al parere il Comune ha 15 giorni per spiegare il perché esponendosi però al rischio di un ricorso al Tar della stessa Autorità. Da NT+.



In questo numero

Anac ritiene illegittimo richiedere esecutivo con offerta in appalto integrato

1

In arrivo le regole per le polizze catastrofali

2

Per il TAR Campania occorre sempre valutare l'affidabilità dell'impresa con violazioni fiscali gravi

3

Nel 2025 l'Ecobonus potrebbe restare al 65%

4

Per il TAR è legittima la demolizione di abusi in area vincolata

4

La Corte UE spiega, ai fini IVA, quando si è in presenza di "terreno edificabile"

In arrivo le regole per le polizze catastrofali

Il Governo è al lavoro per definire i dettagli delle polizze catastrofali obbligatorie per le imprese e le modalità di individuazione degli eventi calamitosi che daranno diritto ad un indennizzo.

È stata infatti diffusa la **bozza del Regolamento** con le modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione contro i rischi catastrofali co-firmato dal Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle imprese e del Made in Italy.

Sono definite le figure coinvolte e i concetti chiave, come "assicurato" - impresa italiana o con stabile organizzazione in Italia, esclusi i settori agricoli - e altri termini rilevanti, tra cui immobilizzazioni, fabbricati, impianti e attrezzature industriali. Sono esclusi dalla copertura i beni **immobili con abusi edilizi** o privi delle autorizzazioni necessarie.

Il Regolamento spiega come identificare e classificare gli eventi catastrofali, quali sono i criteri di determinazione e di aggiornamento dei premi, i limiti alla capacità di assunzione del rischio per le assicurazioni e il coordinamento con le normative IVASS per la regolazione e la vigilanza prudenziale.

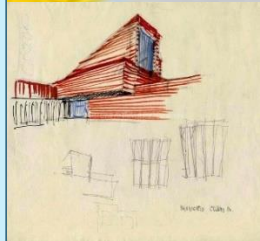
Vengono elencati gli eventi considerati, specificando i **tipi di disastri coperti: alluvioni, inondazioni, terremoti e frane**. In merito ai danni da "frana", non sarà più necessaria un'autorizzazione specifica da parte delle Autorità per l'operatività delle polizze.

Nella bozza si legge che i premi assicurativi saranno calcolati in base alla proporzionalità del rischio, considerando ubicazione e vulnerabilità dei beni, dati storici, mappe di rischio e letteratura scientifica. Viene introdotto il principio che la **prevenzione adottata dalle imprese influirà sul calcolo del premio**.

Per rispettare l'obbligo di contrarre, le imprese assicurative dovranno stabilire una propensione al rischio in linea con i requisiti di solvibilità globale, definendo anche i limiti di tolleranza al rischio. Per le polizze con somma assicurata fino a 30 milioni di euro, è previsto uno **scoperto massimo del 15%** del danno indennizzabile, che rimarrà a carico dell'assicurato, laddove stabilito dalle parti.

Il Regolamento stabilisce i criteri per l'applicazione dei massimali di indennizzo, tenendo conto di scoperti e franchigie, e specifica che la somma assicurata rappresenta il massimo esborso previsto. SACE S.p.A. assumerà i rischi del portafoglio polizze per danni catastrofali, come previsto dalla legge, garantendo una copertura riassicurativa a tutela dei rischi derivanti dagli eventi calamitosi regolamentati.

Il Regolamento sulle polizze catastrofali obbligatorie è ora in attesa del parere del Consiglio di Stato prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Da NT+.



Per il TAR Campania occorre sempre valutare l'affidabilità dell'impresa con violazioni fiscali gravi

Una violazione fiscale non definitivamente accertata, pur se di entità grave, non comporta automaticamente l'esclusione di un'impresa dalla gara, ma la stazione appaltante deve comunque valutare discrezionalmente l'impatto dell'infrazione sull'affidabilità dell'operatore economico, ribadendo la necessità di una decisione motivata. Lo ha ribadito il Tar Campania con la [sentenza n. 2033/2024 del 31 ottobre](#).

La questione è sorta in merito a un appalto da 49,9 milioni per la realizzazione di un'opera stradale. Al centro del ricorso l'aggiudicazione a un raggruppamento di imprese di cui una presentava violazioni tributarie non definitivamente accertate per un importo di 2 milioni di euro, dunque oltre la soglia di gravità definita dalle norme (minimo 35mila euro e almeno pari al 10% del valore dell'appalto), visto che il valore della commessa riferita alla quota di partecipazione in Ati dell'impresa finita al centro della contestazione sarebbe stata di circa 7 milioni.

Sulla base di questo scenario i ricorrenti chiedevano la revisione dell'aggiudicazione, posto che non risultava da alcun atto che la stazione appaltante avesse proceduto a valutare l'affidabilità dell'impresa autrice della violazione e che l'esame si fosse risolto in senso favorevole all'azienda. Una conclusione accolta dai giudici amministrativi, che hanno accolto il ricorso annullando l'aggiudicazione.

Secondo il Tar, in presenza di violazioni fiscali non ancora accertate definitivamente, l'esclusione del concorrente non va decisa in modo automatico, ma richiede una valutazione discrezionale della stazione appaltante in merito alla sua rilevanza della violazione. Questo approccio, hanno precisato i giudici, è in linea sia con l'articolo 80 del vecchio Codice dei Contratti Pubblici (Dlgs 50/2016) sia con la disciplina dettata dall'articolo 95 del nuovo codice appalti. «Dal raffronto testuale» tra i testi dei due codici, si legge nella sentenza, «emerge che le due disposizioni, infatti, presentano un contenuto simile e declinano entrambi una linea di incontestabile continuità, anche in relazione ai due incisi normativi “sulla base di qualunque mezzo di prova adeguato” e “può adeguatamente dimostrare”. In questo scenario normativo così delineato, si staglia la questione dell'entità del potere di verifica istruttorio, posto a carico della stazione appaltante, a fronte di una violazione non definitivamente accertata».

Due tesi in campo

In realtà la sentenza si colloca in un contesto giurisprudenziale segnato da interpretazioni diverse. Da una parte, vi è chi sostiene che una violazione fiscale grave, seppur non definitiva, debba comportare l'esclusione immediata dell'impresa per tutelare la correttezza delle procedure di appalto. Secondo questa visione, la violazione fiscale, anche non definitiva, mina la moralità dell'operatore economico e lo rende inaffidabile.

Dall'altra parte, l'orientamento giuridico prevalente, cui il Tar di Salerno aderisce, richiede una valutazione discrezionale della stazione appaltante in merito alla gravità della violazione e alla sua incidenza sulla capacità dell'operatore economico di adempiere agli obblighi contrattuali. Tale valutazione deve essere basata su «qualunque mezzo di prova adeguato» e accompagnata da una motivazione che evidenzia come la violazione possa incidere negativamente sull'affidabilità dell'impresa.

La sentenza del Tar Salerno fa riferimento a diverse pronunce giurisprudenziali che confermano la non automaticità dell'esclusione in caso di violazioni non definitive, anche in caso di anomalie gravi (superiori al 10% del valore dell'appalto o 35.000 euro). Il Tar ricorda, ad esempio, che la norma sull'esclusione per violazioni fiscali gravi «presenta un carattere composito», che richiede di valutare sia la moralità dell'impresa, sia la sua idoneità finanziaria rispetto all'esecuzione dell'appalto. Sul punto i giudici ricordano la sentenza del Consiglio di Stato (n. 7219/2023), secondo cui «la rilevata sussistenza a carico dell'operatore economico di violazioni non definitivamente accertate... non genera un effetto espulsivo automatico».

L'indicazione per le stazioni appaltanti

In questi casi, le stazioni appaltanti devono valutare due elementi. Il primo è la capacità dell'impresa di far fronte agli oneri economici dell'appalto, in relazione all'entità del debito fiscale, il secondo ha a che fare con l'inclinazione dell'impresa a rispettare gli obblighi contrattuali e fiscali, considerando l'esposizione debitoria. «La decisione della stazione appaltante di esclusione del concorrente cui siano imputate violazioni non definitivamente accertate agli obblighi tributari - si legge nella sentenza - deve quindi scaturire da una valutazione di carattere discrezionale in ordine ai requisiti di moralità dell'operatore economico ed alla sua idoneità finanziaria, valutazione che deve quindi basarsi anche sull'entità del debito tributario contestato al soggetto».

Sulla base di questa valutazione, la stazione appaltante deve fornire una motivazione dettagliata, giustificando in modo specifico la decisione di escludere l'impresa solo se questa violazione incide concretamente sull'affidabilità e sulle garanzie economiche fornite dall'operatore. Da qui la decisione di accogliere il ricorso «non risultando da alcun atto che la doppia valutazione sopra indicata sia stata effettuata e risolta in senso favorevole all'impresa». *Da NT+.*

Nel 2025 l'Ecobonus potrebbe restare al 65%



Riportare al 65% la percentuale di detrazione dell'ecobonus per gli interventi riqualificazione energetica, che il ddl di Bilancio 2025 prevede di ridurre al 50%. Lo chiede un emendamento alla Manovra depositato dalla deputata di Forza Italia Erica Mazzetti.

Come potrebbe cambiare l'ecobonus 2025, 2026 e 2027 Secondo la proposta di modifica, per le spese documentate sostenute, l'ecobonus va così riconfigurato:

- **per il 2025 aliquota del 65%** per prime case e altre abitazioni e immobili non residenziali (anziché 50% e 36% come previsto dal ddl Bilancio);
- **per il 2026 e 2027 aliquota del 36%** per le prime case e del 30% su altre abitazioni e immobili non residenziali (come previsto dal ddl di Bilancio).

L'ecobonus 2025, 2026 e 2027 nel ddl di Bilancio

Il testo del disegno di legge di Bilancio 2025 approvato dal Governo il 23 ottobre scorso prevede un'aliquota dell'ecobonus uguale per tutte le tipologie di lavori di efficientamento energetico, ma differenziata in base all'immobile - abitazione principale o altre abitazioni e immobili non residenziali - su cui saranno realizzati gli interventi. Tale aliquota decrescerà nel 2026 e 2027.

Abitazione principale: 2025 - aliquota del 50% 2026 e 2027 - aliquota del 36%

Altre abitazioni e immobili non residenziali: 2025 - aliquota del 36% 2026 e 2027 - aliquota del 30%

Bonus 50% per l'antincendio L'emendamento depositato dalla deputata Mazzetti propone anche di estendere il bonus ristrutturazioni, con aliquota al 50% e tetto di spesa di 96mila euro, all'installazione di impianti, attrezzature e altri sistemi di sicurezza antincendio per gli edifici privati. La due misure, cioè la modifica dell'aliquota dell'ecobonus 2025 e l'estensione del bonus 50% per l'antincendio negli edifici privati, avrebbero un costo stimato in 2,2 milioni di euro per l'anno 2026 (primo anno di detrazione delle spese del 2025), 14,6 milioni di euro per l'anno 2027, 8,3 milioni di euro per l'anno 2028, 8,7 milioni di euro per gli anni dal 2029 al 2035 e 0,3 milioni di euro per l'anno 2038. *Da Edilnortale*

Per il Tar è legittima la demolizione di abusi in area tutelata

È legittimo il provvedimento di demolizione per abusi realizzati in aree vincolate o inedificabili. E il Comune «è tenuto, senza alcun margine di discrezionalità e senza alcun onere motivazionale, ad applicare la sanzione pecuniaria massima. Infatti, ciò che viene sanzionato, nella misura massima di 20 mila euro». E' quanto emerge da una sentenza del Tar di Roma, la numero 19972/2024, in merito a un ricorso, respinto, presentato da una persona che aveva realizzato un abuso e non ottemperato all'ordinanza di demolizione. Tutto era iniziato quando i ricorrenti avevano acquistato nel 2015 un terreno in comune di Tivoli, in cui «era già presente un manufatto edilizio, realizzato senza titolo abilitativo edilizio, per il quale, il precedente proprietario, aveva presentato domanda di condono edilizio». Nella ricostruzione i ricorrenti avevano rimarcato di «aver rilevato, nelle more della definizione del provvedimento di sanatoria, che il fabbricato presentava diverse crepe sulla muratura portante, nel prospetto a valle, per effetto di uno scivolamento del terreno che presentava un notevole dislivello tra il confine a monte e quello a valle, e di aver, di conseguenza, in data 19 febbraio 2015, presentato, al comune di Tivoli una istanza con la quale comunicavano l'esecuzione di opere di movimentazione terra per il consolidamento del terreno nella zona a valle prospiciente il manufatto edilizio». In seguito c'era stato il sopralluogo della polizia locale e l'ordinanza di demolizione e rimessa in pristino «di quanto abusivamente realizzato». C'era stata poi anche la comunicazione al comune e l'ottenimento del «dissequestro temporaneo da parte dell'Autorità giudiziaria penale, alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi in ottemperanza all'ordinanza comunale, come constatato, in data 9 novembre 2016, da personale dell'ufficio tecnico e agenti di Polizia giudiziaria». Dalla ricostruzione emerge che «con successiva nota del 24 novembre 2016, l'Ufficio tecnico del Comune di Tivoli comunicava al comando della Polizia Locale di Tivoli che, nel corso del sopralluogo, era stata rilevata la completa rimozione delle opere edilizie e della strada di accesso sottostante a tali opere, mentre permanevano le opere di sbancamento del terreno». A seguire, il verbale di «inottemperanza all'ingiunzione di demolizione e, in data 26 settembre 2019, veniva adottato un provvedimento di irrogazione, ad essi ricorrenti, della sanzione pecuniaria di 20 mila euro». Quindi il ricorso al Tar cui si era costituito in giudizio il Comune. I giudici hanno ricordato che il ripristino a seguito dell'emanazione dell'ordinanza di demolizione «era stato, in concreto, parziale, non avendo i ricorrenti provveduto a ridurre in pristino la parte di terreno oggetto delle opere di sbancamento». I giudici hanno poi evidenziato che «Neppure è utilmente contestato che l'ordinanza di demolizione (non impugnata da parte ricorrente) riguardava opere (tra le quali lo sbancamento non oggetto di ripristino) realizzate, sine titolo, su un terreno sottoposta a vincolo (aree boscate), atteso che le contestazioni di parte si appuntano sull'entità del vincolo idrogeologico». Per i giudici del Tar «correttamente l'amministrazione ha dunque proceduto all'irrogazione della sanzione pecuniaria, applicata ai sensi del combinato disposto degli artt. 31, comma 4-bis, d.P.R. n. 380/2001 e 15, comma 3, L.R. n. 15/2008, disposizioni che, con formulazione pressoché equivalente, prevedono l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (di

La Corte UE spiega, ai fini IVA, quando si è in presenza di “terreno edificabile”

La cessione di un terreno sul quale sono presenti esclusivamente le fondazioni di costruzioni a uso abitativo costituisce una cessione di “terreno edificabile” e non di fabbricato.

Lo prevede la Direttiva 2006/112/Ce sull'Iva e lo ha ribadito la Corte di giustizia dell'Unione europea nella Sentenza del 7 novembre 2024 relativa alla Causa C-594/23.

La questione nasce dall'interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 1, lettere a) e b), nonché dell'articolo 135, paragrafo 1, lettere j) e k), della Direttiva 2006/112/Ce sull'Iva ed è stata posta nell'ambito di una controversia che oppone l'Amministrazione finanziaria danese a una società, in relazione all'Iva da versare per la cessione di terreni provvisti di fondazioni di costruzioni a uso abitativo.

Vendita di un terreno con fondazioni, il caso La società ha acquistato un immobile utilizzato fino ad allora come campeggio. Ha suddiviso tale immobile in diversi lotti, su alcuni di questi ha installato collegamenti per l'elettricità, l'acqua, il riscaldamento, le fognature e ha realizzato delle fondazioni.

Successivamente, la società ha **trasferito la proprietà di 16 lotti provvisti di fondazioni** a una compagine di diritto danese che li ha poi venduti a privati. Per 5 di questi lotti, è stata successivamente edificata una costruzione a uso abitativo sulle fondazioni realizzate. Su altri 8 lotti è stata realizzata una costruzione a uso abitativo, ma non sulle fondazioni costruite. Per i 3 restanti lotti, le fondazioni realizzate sono a oggi presenti ma non vi è stata edificata alcuna costruzione.

L'Amministrazione tributaria danese ha chiesto alla società di **pagare l'Iva sulla cessione dei 16 lotti provvisti di fondazioni**, ritenendo che essa costituisse una cessione di “terreni edificabili” soggetta all'imposta. Ne è sorta una controversia che è arrivata al vaglio pregiudiziale della Corte Ue.

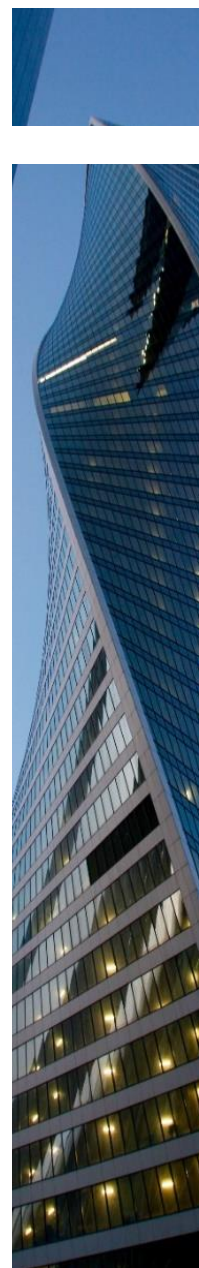
Il giudice chiede, in sostanza, se l'articolo 12 della direttiva Iva debba essere interpretato nel senso che un'operazione di cessione di un terreno provvisto, alla data della stessa cessione, esclusivamente di fondazioni di costruzioni a uso abitativo costituisca una cessione di un “terreno edificabile”, ai sensi di tale articolo.

Sulla base dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva, si considerano come “terreni edificabili”, ai fini del paragrafo 1, lettera b), dello stesso articolo 12, i terreni, attrezzati o no, definiti tali dagli Stati membri. Tuttavia, la direttiva Iva limita il potere discrezionale di questi ultimi quanto alla portata della nozione di “terreni edificabili”.

In tale contesto, gli Stati membri devono rispettare l'obiettivo perseguito dall'articolo 135, paragrafo 1, lettera k), della direttiva, che mira a **esentare dall'Iva solo le cessioni di terreni non edificati**, che non sono destinati a supportare un fabbricato.

Inoltre, la definizione della nozione di “terreni edificabili” è limitata anche dalla portata della nozione di “fabbricato”, definita in modo molto ampio dal legislatore dell'Unione all'articolo 12, paragrafo 2, primo comma, della direttiva Iva come inclusiva di “qualsiasi costruzione incorporata al suolo”. Ne consegue che un terreno munito di una costruzione che deve essere qualificata come “fabbricato”, ai sensi di tale disposizione, non può essere qualificato come “terreno edificabile”.

I terreni oggetto della controversia erano muniti, alla data della loro cessione, soltanto delle fondazioni di costruzioni a uso abitativo. Pertanto, **occorre stabilire se tali fondazioni costituiscano, in quanto tali, un “fabbricato”** o una “frazione di fabbricato”, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva; in tal caso, i terreni non potrebbero più essere considerati come “terreni edificabili”. Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che tale chiarimento si impone in quanto la cessione di un terreno edificabile è soggetta a Iva. La Corte ha precisato che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva prevede che **anche i terreni attrezzati rientrano nella nozione di “terreni edificabili”** nei limiti in cui siano definiti tali dagli Stati membri. In altri termini, l'urbanizzazione dei terreni, come l'allacciamento alle reti elettriche, del gas e dell'acqua, non può comportare la modifica della loro qualificazione giuridica in “fabbricato”, nel senso di edificio fissato al suolo mediante, in particolare, fondazioni. Da *Edilportale*.



Ance Campania

Piazza Vittoria 10
Napoli 80121

Telefono:

0817645851

Mail

info@ancecampania.it

Siamo sul web
ancecampania.it

ANCE | CAMPANIA



