

Appalti pubblici preclusi ai piccoli: tagliato fuori il 95% delle imprese

Allarme Cna. L'Ance al ministro Toninelli: Codice da rivedere

MILANO Su un punto piccole e grandi imprese sono d'accordo: il Codice degli appalti va modificato. Mentre i grandi sono per una revisione sostanziosa, i piccoli auspicano un tagliando alla normativa in vigore ormai da due anni. Con un obiettivo su tutti: aprire il mercato anche alle piccole e medie imprese.

Ieri Gabriele Buia, presidente dell'Ance, l'associazione dei costruttori vicini al mondo Confindustria, ha incontrato il ministro delle Infrastrutture Danilo Toninelli. «Positiva la spinta del gover-

no per semplificare le procedure», è la sintesi della posizione dei costruttori. Che per rendere più fondate le proprie rivendicazioni ricordano i dati della crisi del settore: persi in dieci anni 600 mila addetti e oltre 120 mila imprese.

I dati Anac, Autorità nazionale anticorruzione, parlano di appalti pubblici in ripresa dal 2017. È a partire da queste rilevazioni che Cna ha fatto i conti per individuare l'importo medio di ciascun appalto. Ne risulta che i volumi delle gare sono cresciuti del 28,9% nel giro di quattro anni (tra

2014 e 2017). E hanno raggiunto un valore medio superiore al milione: 1.012.664 euro, per la precisione. Visto che quando il valore di un appalto supera il milione possono candidarsi solo le imprese che fatturano almeno due milioni, il risultato è che il 95% delle aziende del settore sono tagliate fuori.

«La riforma degli appalti ha mancato il bersaglio politico e strategico di aprire la strada alle piccole imprese, come ci chiedeva l'Europa», fa notare il segretario generale di Cna,

Sergio Silvestrini. Da qui alla richiesta successiva il passo è breve: «Governo e parlamento intervengano per porre rapidamente rimedio a questa situazione».

All'Anac fanno notare che gli interessi da contemperare sono due. Da una parte la necessità che a prendere un appalto sia chi ha le spalle abbastanza larghe per portarlo a termine. Dall'altra favorire la partecipazione alle gare del numero più ampio possibile di attori. Un equilibrio da «registrare» e mettere a regime.

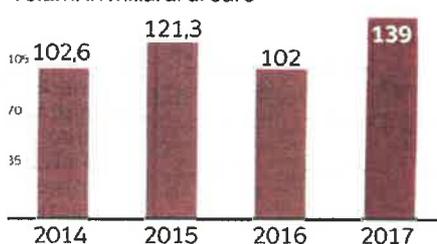
Rita Querzè

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Gli appalti pubblici

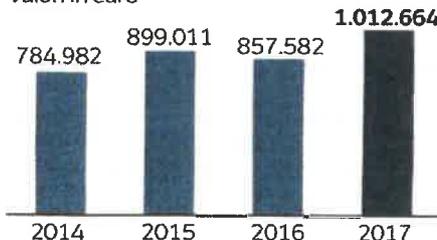
Il mercato

Volumi in miliardi di euro



L'importo medio

Valori in euro



Fonte: elaborazione Centro studi Cna su dati Anac - L'Espresso

Le gare

● I volumi delle gare sono cresciuti del 28,9% nel giro di quattro anni (tra 2014 e 2017). E hanno raggiunto un valore medio superiore al milione, vale a dire 1.012.664 euro



MINISTRO IN SENATO

Toninelli: a settembre decreto sul codice appalti

Confermata l'analisi costi-benefici sulle grandi opere, tra cui la Tav Torino-Lione

Alessandro Arona

Un decreto legge a settembre con i primi ritocchi al Codice appalti. La stabilizzazione delle detrazioni fiscali all'edilizia. L'analisi costi benefici sulle grandi opere di legge obiettivo. E poi: priorità alla mobilità collettiva ed ecologica al posto dell'auto privata e dei veicoli diesel e benzina. Piccole opere diffuse e manutenzione al posto delle grandi infrastrutture, ma sì al rilancio degli investimenti pubblici come chiave per aumentare il Pil. Il ministro delle Infrastrutture Danilo Toninelli ha illustrato ieri in Senato i programmi del suo ministero. Tra le novità anche il definitivo stop del governo alla fusione Anas-Fs («è un fallimento annunciato») e la conferma dell'obiettivo 51% italiano per l'Alitalia («ma non significa nazionalizzazione»).

Alcune delle novità erano state anticipate in mattinata al presidente dell'Ance (costruttori) Gabriele Buia. Sul Codice il governo punta a un'azione in due fasi: prima un decreto legge con modifiche circoscritte e di immediato impatto soprattutto



Danilo Toninelli

Tra le novità illustrate dal ministro delle Infrastrutture e trasporti, anche il definitivo stop del governo alla fusione Anas-Fs e la conferma dell'obiettivo 51% italiano per l'Alitalia

con l'obiettivo semplificazione e sblocca-cantieri. E poi, in tempi più lunghi, una riforma più complessiva.

Ance soddisfatta - oltreché sul Codice - anche sul fronte edilizia e urbanistica. «Punteremo sulla stabilizzazione delle detrazioni fiscali come l'ecobonus» - ha detto Toninelli «e faciliteremo il più possibile il ricorso al sisma-bonus». «Rilanceremo il settore delle costruzioni - ha annunciato - promuovendo rigenerazione urbana, edilizia di qualità e digitalizzazione».

L'Ance preoccupata invece sul fronte grandi opere, sul fatto che l'analisi costi benefici finisca per fermare «opere già iniziate da anni e con progetti approvati». Toninelli in commissione ha spiegato che la priorità del suo ministero sarà «dotare il Paese di una rete di tante piccole opere diffuse» piuttosto che «le grandi opere mastodontiche e dispendiose». Su queste Toninelli ha confermato che è in corso un'analisi costi-benefici oggettiva, scientifica e «terza», coordinata dal Ministero, i cui risultati «saranno resi note nei prossimi mesi». Tra le opere oggetto di analisi ha citato «la Gronda autostradale di Genova, l'aeroporto di Firenze, la Pedemontana Lombarda, l'Alta Velocità Brescia-Padova, il Terzo Valico, il Nodo di Firenze, la Torino-Lione».

© RIPRODUZIONE RISERVATA



31 Lug 2018

Codice appalti/2. Corradino (Anac): «Ecco le nostre proposte per semplificare»

Alessandro Arona

Ripubblichiamo la nostra intervista al consigliere Anac Michele Corradino del 15 giugno scorso.

Consigliere Corradino. cosa si può fare per semplificare il Codice?

A due anni dall'entrata in vigore credo si possa ragionare di come differenziare, graduare, alcuni istituti del Codice, forse previsti in modo un po' troppo rigido, alle caratteristiche dei singoli appalti, dal punto di vista della complessità e del valore. Penso ad esempio al divieto di appalto integrato. È stata una innovazione del Codice in sé fondamentale, intendiamoci, perché l'attribuzione della progettazione esecutiva all'impresa aveva spesso portato ad appalti in cui cosa costruire veniva deciso dalla ditta aggiudicataria a fronte di scelte embrionali e comunque incomplete dell'amministrazione. Attraverso l'obbligo di appalto su progetto esecutivo si è voluto invece recuperare la capacità dell'amministrazione di programmazione e di individuazione dei bisogni della collettività. Non c'è dubbio però che ci sono lavori e servizi in cui davvero non c'è nulla da progettare e in cui non ha senso allungare i tempi del procedimento obbligando le amministrazioni ad autonome gare per la progettazione. Il correttivo al codice dello scorso anno si è già posto in questa direzione e credo esistano spazi di ulteriore semplificazione.

Sta pensando agli appalti complessi o a quelli più semplici?

A quelli più semplici. Gli affidamenti delle manutenzioni con accordi quadro, certo, dove non si può mettere a base di gara l'esecutivo, ma non solo.

Quali altri istituti possono essere "semplificati"?

Un discorso simile si può fare per l'obbligo generalizzato, previsto dal Codice, di ricorrere al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. E' uno strumento fondamentale che premia la qualità, le imprese che investono in sviluppo e innovazione e che quindi creano occupazione e ricchezza. Il massimo ribasso, invece, ha dato spesso opere e servizi pubblici di scarsa qualità non garantendo né risparmio, poiché il ribasso d'asta è stato recuperato mediante variante, né legalità, come dimostrano le numerose inchieste per corruzione che hanno investito queste gare. Non c'è dubbio però che esistono numerosi settori in cui le imprese forniscono servizi sostanzialmente analoghi tra loro e in cui il progetto messo a gara dall'amministrazione non presenta oggettivamente alcun margine di miglioramento. Abbiamo così assistito a gare in cui le amministrazioni hanno fatto ricorso a criteri di valutazione fantasiosi o che hanno mescolato requisiti soggettivi e oggettivi. Credo sia possibile individuare settori produttivi in cui allargare considerevolmente il perimetro di applicazione del massimo ribasso facendo ricorso a strumenti normativi tecnici o anche solo matematici che impediscano alle imprese di fare cartello aggiudicandosi irregolarmente le gare.

Le imprese ritengono contrari alle direttive europee i limiti al subappalto, che ne pensa?

Su questo tema si è già espresso il Tar Milano che con un'approfondita ordinanza ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia affinché valuti la compatibilità della disciplina dettata dal codice con l'ordinamento comunitario. In ogni caso credo che, attraverso una riflessione pacata che coinvolga tutti gli attori di questo scenario, si possa trovare una regolamentazione che costituisca un punto di equilibrio condiviso tra le esigenze industriali e quelle, specifiche del nostro Paese, di tenere indenni i mercati dall'infiltrazione criminale.

L'Ance propone di tornare al regolamento per dare più certezza alle regole...

Come ha detto il presidente Cantone ci sembrano posizioni «nostalgiche». Il vecchio regolamento appalti era rigido e il suo linguaggio burocratico e di altri tempi. Le linee guida sono uno strumento di flessibilità normativa essenziale in un mondo dominato dalla continua trasformazione tecnologica, normativa e anche sociale. Consentono di avere una normativa di dettaglio che senta il respiro dei tempi, dei mercati, delle amministrazioni e si adegui rapidamente ad essi.

Ma non è vero che le Linee guida hanno creato qualche dubbio interpretativo, sulla gerarchia delle fonti?

Il Consiglio di Stato, nei suoi pareri, ha individuato con chiarezza il livello di vincolatività delle diverse linee guida distinguendo quelle che offrono all'amministrazione un sentiero stretto di attuazione e quelle che invece possono essere disattese previa motivazione.

Ciò non toglie che alcuni pezzi del vecchio regolamento possano essere recuperati con riguardo a fasi dell'esecuzione caratterizzati da modalità cui gli operatori siano ormai abituati e che non necessitino di modifiche. Il meccanismo dell'ultravigenza fissato dal codice non ha mai fatto venir meno queste norme ma potrebbe essere utile ribadire la loro vigenza in modo espresso così da dare certezza agli operatori.

Cantone ha invece sostenuto con forza che bisogna completare l'attuazione del Codice...

Certo, perché alcuni tasselli decisivi nell'equilibrio generale del Codice non sono ancora stati attuati. Ad esempio: il Codice aveva il chiaro obiettivo di ridurre le stazioni appaltanti. Mentre oggi tutte le amministrazioni possono fare tutto, il codice ha subordinato la possibilità di bandire gare di appalto alla dimostrazione dell'adeguatezza della struttura tecnico organizzativa e della qualificazione professionale del personale. Una scelta che favorisce l'innovazione perché premia le pubbliche amministrazioni che investono nella qualità e nella formazione del personale. Come ha sottolineato il presidente Cantone, invece, il Dpcm sui criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti non è stato ancora emanato, «per le resistenze di molte amministrazioni».

È pesata pure la mancata attuazione della norma che prevede l'individuazione a sorteggio dei commissari di gara. Il decreto governativo di fissazione dei compensi dei commissari è stato emanato solo di recente, e mancano alcuni passaggi attuativi finali. La conseguenza è che a tutt'oggi i commissari che decidono l'aggiudicazione delle gare sono nominati dalla stessa stazione appaltante che la bandisce. Questo però crea un corto circuito nel sistema perché il codice ha fortemente ampliato gli spazi di discrezionalità e di flessibilità delle stazioni appaltanti, ma prevedeva quale elemento di bilanciamento che la scelta sull'aggiudicazione sia posta al di fuori della stazione appaltante. Basti pensare, in questo senso, alla generalizzazione del sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa o ai nuovi strumenti di flessibilità che ammettono un dialogo stretto tra amministrazione e imprese che possono funzionare correttamente e senza destare preoccupazione di generare conflitti di interesse solo se la scelta dell'aggiudicatario non è affidata alla stessa amministrazione.

Non avete nulla da rimproverarvi sul fronte della "complicazione"?

Spesso l'Autorità è accusata di appesantire i procedimenti burocratici e qui va, a mio parere, sottolineato che l'Autorità fa quello che la legge le chiede di fare e non sempre la legge è ispirata a libertà delle forme e semplificazione. Nel codice convivono un'anima innovativa che si ispira a flessibilità dando alle amministrazioni margini di discrezionalità sempre più ampi nella gestione degli appalti pubblici e un'anima tradizionalista che ricalca il formalismo che dominava le precedenti leggi in materia di contratti pubblici, da quella del secolo scorso fino al d.lgs. 163/2006. L'attuazione delle norme in cui la forma prevale sulla sostanza non può che risentire di questa impostazione e già in un paio di occasioni - penso alle linee guida sul sottosoglia o sui gravi illeciti professionali - il Consiglio di Stato ha raccomandato all'Autorità di assumere posizioni più rigorose rispetto a quelle proposte ritenute non conformi al dato normativo. Se si vuole semplificare il mercato dei contratti pubblici bisogna agire sul codice e sugli istituti che lo stesso prevede adeguandoli al mondo attuale.

Al contrario, invece, credo che sia importante che le Amministrazioni utilizzino più di quanto accade oggi **gli strumenti di flessibilità che il nuovo codice ha introdotto**. Mi riferisco in particolare alle consultazioni preliminari di mercato e in generale a tutti gli istituti che consentono e auspicano un rapporto forte tra pubbliche amministrazioni e mercato. È questa la parte più innovativa del codice. Permette un dialogo tra settore pubblico e privato - finora pressoché vietato - che può consentire la realizzazione di un duplice obiettivo: individuare soluzioni innovative di cui l'acquirente pubblico non ha spesso consapevolezza e aiutare le imprese ad orientare la ricerca e la produzione verso le esigenze della pubblica amministrazione che in numerosi settori di mercato rappresenta la maggior parte della domanda. Questi nuovi strumenti, se utilizzati in un quadro di trasparenza e tutela della concorrenza, possono costituire potenti fattori di sviluppo e innovazione.

C'è poi un **fenomeno di fuga dal codice** che rischia di rendere la sua applicazione frammentaria, e quindi foriera di disparità concorrenziali. Basti pensare ai frequenti e spesso fantasiosi tentativi delle imprese di annoverare le proprie produzioni ai settori esclusi, con conseguente sostanziale disapplicazione del codice o, basti pensare al gran numero di deroghe legislative che sono state già introdotte, dalla ricostruzione alle Universiadi fino ai campionati di sci.

Poiché il codice già prevede procedure accelerate e semplificate per far fronte ad esigenze straordinarie bisogna piuttosto chiedersi perché si senta l'esigenza di deroghe espresse che spesso ricalcano l'attuale normativa codicistica. Io credo che alla base vi sia la paura determinata dall'incerto regime di responsabilità dei pubblici funzionari. Penso al rischio di responsabilità contabile o ai mobili confini di applicazione dell'abuso d'ufficio. Andrebbe fatta una riflessione su questi istituti che spesso non sono in grado di prevenire l'illecito ma invece scoraggiano i funzionari onesti. Credo vada inasprita la reazione contro chi ruba o sperpera il pubblico denaro e garantito invece il funzionario che ha voglia di fare nell'interesse pubblico.

Anac Nuovi poteri per bloccare i bandi irregolari

Partono da oggi i nuovi poteri dell'Anac per prevenire le possibili irregolarità nei bandi

Guglielmo Saporito

—a pagina 19

L'Anac può portare in tribunale le procedure d'appalto irregolari

ANTICORRUZIONE

Da oggi l'Autorità può impugnare i bandi in modo diretto

Guglielmo Saporito

Da oggi Anac potrà impugnare in prima persona le procedure contrattuali di rilevante impatto o che presentino gravi violazioni. Entra, infatti, in vigore la delibera dell'Autorità 13 giugno 2018, che attua l'articolo 211 del Codice degli appalti (Dlgs 50/2016).

In questo modo si rimedia alla sottrazione del precedente potere di raccomandazione, che consentiva ad Anac, fino al maggio del 2017, di invitare le stazioni appaltanti a rimuovere illegittimità, con incisive sanzioni (da 250 a 25mila euro). Ora si sostituiscono le raccomandazioni con due altri poteri, entrambi di impugnazione: il primo, più rapido, consente all'Autorità di rivolgersi al giudice amministrativo, impugnando procedure relative contratti di «rilevante impatto». Il secondo potere d'intervento consente anch'esso di ricorrere al giudice am-

ministrativo, con iter che prevede dapprima un parere su «gravi violazioni» e successivo ricorso se l'amministrazione non si ravvede.

Le due azioni di Anac possono essere avviate d'ufficio o su segnalazione da parte dell'autorità giudiziaria (per lo più penale e contabile), dell'avvocatura dello Stato o da altre autorità pubbliche. È possibile anche la segnalazione da parte di terzi (quindi, anche di imprese o enti locali), ma in tal caso l'Autorità si riserva di valutare sia la gravità delle violazioni e la rilevanza di interessi coinvolti, sia le risorse (umane, economiche) disponibili. Di sicuro, dal 1° agosto le maggiori amministrazioni aggiudicatrici entreranno in un periodo d'ansia, com'è avvenuto (fino all'aprile del 2017) per il rischio di ricevere raccomandazioni cui doversi adeguare: per contratti di «rilevante impatto» o ipotetiche «gravi violazioni», può giungere un ricorso firmato in prima persona dal presidente Anac, con l'assistenza dell'avvocatura dello Stato. Un ricorso cioè di ben maggiore impatto rispetto alla lite che possa essere instaurata da un'impresa concorrente che si ritenga danneggiata.

Il ricorso di Anac è infatti nell'in-

teresse della legge, al di sopra delle parti concorrenti. Ad esempio, difficilmente può essere ritirato per accordi avvenuti al di fuori di aule giudiziarie. Per ciò che riguarda i termini della procedura, l'Anac è equiparata a un normale utente della giustizia amministrativa, e quindi deve affrettarsi ad impugnare entro 30 giorni i provvedimenti (bandi, atti di programmazione, ammissioni ed esclusioni di concorrenti, commissioni di gara, varianti) per opere di rilevante impatto. Per gli interventi che non sono di rilevante impatto, ma che presentano comunque gravi violazioni, è previsto un parere che metta in allarme la stazione appaltante: se l'amministrazione non si adegua, sopravviene il ricorso.

Nessun privilegio quindi per l'Anac, che deve seguire le stesse procedure del privato ricorrente: vi potranno quindi essere più ricorsi, delle imprese escluse, delle imprese non vincitrici, dell'Anac, tutte innanzi il Tar anche se ognuna con proprie finalità. Le imprese tenderanno infatti ad ottenere un'aggiudicazione, mentre l'Anac avrà il compito di tendere comunque al ripristino della legalità violata.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

IL GIUDIZIO SULLE OFFERTE

Giudici di gara indipendenti: iscrizioni all'elenco dal 10 settembre

Una app per i professionisti che vogliono accedere alle nuove commissioni

Giuseppe Latour

Il nuovo albo dei giudici di gara inizierà ad essere popolato dal 10 settembre. E sarà attivo per i bandi le cui offerte scadranno dopo il 15 gennaio del 2019.

Con il comunicato del 18 luglio, appena pubblicato, l'Anac ha fissato le coordinate per comporre, tramite la creazione di un nuovo elenco, le commissioni di gara degli appalti pubblici. L'albo nazionale, dopo essere finito nel congelatore per circa due anni, sta per essere sbloccato. Portando una grande opportunità per i professionisti, destinatari principali di questa misura.

Il principio da cui parte la riforma è che le «giurie» incaricate di assegnare tutti gli appalti pubblici (lavori, servizi e forniture) devono essere indipendenti. Nasce così un Albo nazionale, tenuto dall'Anac, al quale devono iscriversi i componenti delle

commissioni. Questo albo andrà utilizzato ogni volta che si usa il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con poche eccezioni. Quando, cioè, si giudica la qualità dell'offerta e non solo il prezzo. In questi casi, la Pa dovrà chiedere all'Anac l'invio di alcuni nominativi estratti dall'Albo nazionale, tra i quali sorteggiare esperti indipendenti. Gli interni andranno usati solo in casi limitati.

Quello che mancava per rendere pienamente esecutiva la norma erano le procedure di iscrizione, fissate dal comunicato appena pubblicato. Al centro del sistema, secondo quanto spiega l'Autorità nel documento, ci sarà un applicativo, disponibile sul portale dell'Anticorruzione. Chi è in possesso dei requisiti di onorabilità e di professionalità previsti dalla legge (come l'assenza di condanne per reati contro la Pa o il rispetto di obblighi di formazione) potrà compilare un'autocertificazione e inviare la domanda di accesso all'Albo. Nel tempo, poi, con lo stesso applicativo sarà possibile segnalare le situazioni che possano incidere sul mantenimento dei requisiti.

All'Albo potranno accedere professionisti iscritti al loro Ordine, professionisti «non ordinistici», dipendenti pubblici, professori e ricercatori. L'elenco sarà diviso per sezioni. Al suo interno ci sarà, infatti, una classificazione per materia, che consentirà di individuare volta per volta gli esperti adatti in base ai contenuti del bando. La novità ha, insomma, un impatto potenziale molto ampio.

Per accedere all'Albo si pagherà, indipendentemente dal momento di iscrizione, una tariffa annuale di 168 euro. Il versamento andrà rinnovato entro il 31 gennaio di ogni anno. Chi non paga sarà prima sospeso e poi cancellato.

L'applicativo sarà utilizzato anche dalla Pa per chiedere la lista di esperti tra i quali effettuare il sorteggio. L'Anticorruzione risponderà tramite l'applicativo, privilegiando gli esperti che, tra quelli compatibili per materia, hanno ricevuto il minor numero di incarichi. In questo modo sarà assicurata la rotazione nelle commissioni. Una volta ricevuti i nomi, la Pa comunicherà, sempre tramite la app, di avere costituito la commissione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Cantone (Anac): il settore non è in crisi

Il Codice appalti non ha determinato la crisi del mercato. Possibili semplificazioni mantenendo la centralità del progetto. Ridurre le stazioni appaltanti. E quanto ha affermato il presidente dell'Anac, Raffaele Cantone, intervenendo lunedì in Commissione lavori pubblici del senato sulla prossima riforma del Codice appalti. Cantone ha innanzitutto smentito che il codice abbia provocato una crisi del mercato degli appalti pubblici: «Che ci sia un collegamento causa-effetto tra il Codice appalti e la crisi degli appalti pubblici è smentito dai fatti. Si è detto che gli appalti pubblici sono in crisi, ma i dati del 2017 dicono che i bandi sono in continuo aumento, e questa crescita prosegue anche nel primo semestre 2018. È vero, c'è stato un effetto rimbalzo rispetto al calo del 2016, ma è oggettivamente in corso una ripresa degli appalti pubblici, più significativa per servizi e forniture, ma anche per i lavori». Il presidente Anac ha poi difeso la regola dell'affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo: «Quando i progetti definitivi ed esecutivi sono fatti bene», ha detto Cantone, «è quasi impossibile fare varianti, aprire

contenziosi e recuperare i ribassi fatti in gara. Il Codice ha portato a un boom di gare di progettazione, e questo oltre a dare lavoro a molti professionisti sta gradualmente producendo importanti risultati nel migliorare la qualità della progettazione, così come altri risultati arriveranno dall'applicazione delle tecnologie informatiche del Bim». Per il presidente dell'Anac sarà poi importante insistere sulla riduzione del numero delle stazioni appaltanti: «importanti risultati di efficienza sono da attendersi se affidiamo il ruolo di stazione appaltante solo a chi ha i mezzi per farlo. Ma il decreto sulle stazioni appaltanti non è stato fatto finora proprio per le resistenze dei piccoli enti. Su tutto questo sarebbe secondo noi un grave errore fare retromarcia». Sulle modifiche del codice Cantone ha aperto a qualche possibile semplificazione del codice principio dell'obbligo di progettazione esecutiva (quando gli interventi sono semplici) e ha prefigurato un possibile maggiore utilizzo del criterio del prezzo più ribasso quando la qualità non è valutabile.

Andrea Mascolini



Prima casa con agevolazione se l'altra è inidonea perché locata

IMMOBILI

La proprietà di un bene non idoneo all'uso abitativo consente l'accesso al bonus

Sul tema la giurisprudenza della Cassazione a partire dal 2009

Angelo Busani

L'agevolazione «prima casa» compete anche a chi abbia già, nel medesimo Comune, la proprietà di un'altra casa che sia però inidonea all'uso abitativo in quanto locata a terzi (a meno che si tratti di una locazione preordinata a consentire un abusivo avvalimento dell'agevolazione).

Più in generale, non è di ostacolo all'applicazione dell'agevolazione il possesso di un'altra casa, ubicata nello stesso Comune, quando essa sia inidonea ad essere adibita ad abitazione, sia per ragioni soggettive che per ragioni oggettive, dovendosi comprendere, tra queste ultime, anche quelle derivanti da impedimenti di natura giuridica (quale un diritto di godimento, derivante da un contratto di locazione). Così decide la Cassazione, nell'ordinanza 19989/2018 in un'ennesima puntata nella storia infinita della inidoneità dell'abitazione preposseduta.

Il tema è quello dell'impossibilità: vale a dire dell'avvalimento dell'agevolazione da parte di chi già abbia, nel medesimo Comune, la proprietà di un'altra abitazione. Stando al tenore letterale della legge, in tal caso l'agevolazione sarebbe impedita. Il prevalente orientamento della Cassazione (non privo di scossoni, ma che dunque si consolida) ritiene che il concetto di casa «preposseduta» debba essere letto come casa idonea a essere abitata, con la conseguenza che, quando vi sia l'inidoneità della casa a

essere abitata, il contribuente che ne sia proprietario può acquistare con l'agevolazione un'altra abitazione.

Questo orientamento è stato inaugurato in Cassazione con le decisioni 18128/2009 e 100/2010 e poi si è consolidato con le decisioni 3921/2014 e 21289/2014, nonché nella giurisprudenza di merito. La Cassazione è però tornata sui suoi passi (decidendo nel senso che non era rilevante se la casa preposseduta fosse, o meno, idonea all'uso abitativo) nelle decisioni 25646/2016, 25521/2016, 14740/2017 e 19255/2015, negando l'agevolazione nel caso di contribuente proprietario di un'altra abitazione nel medesimo Comune. Un'ulteriore svolta si è avuta con le decisioni 2565/2018, 19989/2018 e 20300/2018 (depositata ieri) nelle quali è stato affermato:

- una casa non è una casa, se essa non è idonea per un utilizzo abitativo; e quindi il prepossesso di una casa inidonea nel medesimo Comune non impedisce l'agevolazione (a meno che la casa preposseduta sia stata, a sua volta, acquistata con l'agevolazione);
- l'inidoneità può essere conseguente sia a fattori soggettivi (come l'allargamento della famiglia) che a fattori oggettivi (come l'inagibilità della casa) di qualsiasi natura e specie e, tra questi, è compreso anche il fattore dell'inidoneità giuridica e cioè che, ad esempio, la casa preposseduta sia indisponibile per la sussistenza di un altrui diritto di godimento, come quello derivante da un contratto di locazione, senza che abbia rilevanza il carattere temporaneo del diritto di godimento del conduttore.

L'ordinanza 19989/2018, oltre a consolidare l'orientamento recepito nella sentenza 2565/2018, smentisce la sentenza di Cassazione 8429/2018, che aveva dato credito alla rilevanza dell'inidoneità della casa preposseduta, ma limitandola all'inidoneità oggettiva, non dando quindi credito a ragioni di inidoneità soggettiva del contribuente.

RIIPRODUZIONE RISERVATA

La storia infinita della inidoneità della casa preposseduta

Il riepilogo delle principali pronunce

| | |
|--|--|
| <p>Cassazione 18128/2009 Cassazione 100/2010</p> | <p>Inaugurano l'orientamento per il quale ha rilevanza l'inidoneità della casa preposseduta: il contribuente che è proprietario nel medesimo Comune di una casa inidonea a uso abitativo, può comprare una casa con l'agevolazione</p> |
| <p>Cassazione 3921/2014 Cassazione 21289/2014 Ctp Alessandria 22/2010 Ctp Matera 820/2011 Ctr Puglia 134/2013 Ctr Lombardia 2970/2014 Ctr Lombardia 4272/2015</p> | <p>L'orientamento di Cassazione 18128/2009 e di Cassazione 100/2010 si consolida nella giurisprudenza di legittimità e di merito</p> |
| <p>Cassazione 25646/2016 Cassazione 25521/2016 Cassazione 14740/2017 Cassazione 19255/2015</p> | <p>Inversione di rotta: l'inidoneità della casa preposseduta non rileva. Chi è proprietario di una casa nel medesimo Comune, idonea o inidonea, non può avvalersi dell'agevolazione "prima casa"</p> |
| <p>Cassazione 2565/2018</p> | <p>Ulteriore svolta della Cassazione: • la proprietà di un'abitazione nello stesso Comune impedisce l'agevolazione solo se si tratta del prepossesso di casa idonea all'uso abitativo; • il prepossesso di una casa acquistata con l'agevolazione (ovunque) impedisce l'avvalimento dell'agevolazione; • l'inidoneità può essere sia soggettiva (in relazione al contribuente) che oggettiva (in relazione all'edificio)</p> |
| <p>Cassazione 8429/2018</p> | <p>È rilevante solo l'inidoneità oggettiva della casa preposseduta; nel caso di inidoneità soggettiva, il contribuente non si può avvalere dell'agevolazione</p> |
| <p>Cassazione 19989/2018 Cassazione 20300/2018</p> | <p>• Sono rilevanti sia l'inidoneità soggettiva che oggettiva: in entrambi i casi il prepossesso di un'abitazione nel medesimo Comune non impedisce di avvalersi dell'agevolazione. • Nell'ambito dell'inidoneità oggettiva rientra l'inidoneità giuridica, come quando la casa preposseduta sia locata a terzi (e non si tratti una locazione artefatta)</p> |

COMPENSAZIONE DEGLI IMPORTI ISCRITTI A RUOLO

Scambio debiti-crediti Pa anche nel 2018

Emendamento allunga di un anno l'opportunità per imprese e professionisti

**Salvina Morina
Tonino Morina**

Si allunga per un altro anno lo scambio dare-avere tra importi dovuti con le cartelle e somme che si devono avere dalla Pa. Imprese e professionisti, che vantano crediti con la Pa, potranno compensare, anche per il 2018, i loro crediti con i debiti iscritti a ruolo. Compensazione che sarà possibile per le cartelle di pagamento i cui carichi sono stati affidati agli agenti della Riscossione entro il 31 dicembre 2017.

L'allungamento al 2018 è previsto da un emendamento al decreto Dignità. L'articolo, intitolato «Compensazione delle cartelle esattoriali in favore di imprese e professionisti titolari di crediti nei confronti della pubblica amministrazione», stabilisce che le «disposizioni di cui all'articolo 12, comma 7-bis, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 (...) si applicano, con le modalità previste dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello svi-

luppo economico 24 settembre 2014 (...), anche per l'anno 2018, con riferimento ai carichi affidati agli agenti della Riscossione entro il 31 dicembre 2017».

I contribuenti potranno perciò compensare le cartelle di pagamento, per i carichi affidati alla Riscossione entro il 31 dicembre 2017, con i crediti non prescritti, maturati nei confronti della Pa e certificati, a condizione che la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito vantato. Questa speciale compensazione è disciplinata dall'articolo 28-quater del Dpr 602/1973. L'articolo richiamato, che ha per titolo compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo, dispone che i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle amministrazioni pubbliche per somministrazione, forniture e appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo. A questo fine, le certificazioni dei crediti, recanti la data prevista per il pagamento, emesse mediante l'apposita piattaforma elettronica, sono usate, a richiesta del creditore, per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo, effettuato in data antecedente a quel-

LO «SCAMBIO»

1. La regola

Imprese e professionisti che vantano crediti con la Pa potranno compensare, anche per il 2018, i crediti con i debiti iscritti a ruolo

2. La data

Compensabili le cartelle i cui carichi sono affidati alla Riscossione entro il 31 dicembre 2017 con i crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, per somministrazione, forniture, appalti e servizi, a condizione che la somma iscritta a ruolo sia inferiore o pari al credito

3. La certificazione

Le certificazioni dei crediti, recanti la data prevista per il pagamento, emesse mediante piattaforma elettronica, sono usate, a richiesta del creditore, per il pagamento, totale o parziale, delle somme dovute a seguito dell'iscrizione a ruolo, effettuato in data antecedente a quella prevista per il pagamento del credito

la prevista per il pagamento del credito. L'estinzione del debito a ruolo è condizionata alla verifica dell'esistenza e validità della certificazione. Nei casi in cui la pubblica amministrazione non versa all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione, entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato, l'agente della riscossione ne dà comunicazione ai ministeri dell'Interno e dell'Economia e l'importo oggetto della certificazione è recuperato mediante riduzione delle somme dovute dallo Stato all'ente territoriale a qualsiasi titolo, incluse le quote dei fondi di riequilibrio o perequativi e le quote di gettito relative alla compartecipazione a tributi erariali. Dai recuperi sono escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del servizio sanitario nazionale. Nel caso in cui il recupero non sia possibile, l'agente della riscossione procede alla riscossione coattiva, sulla base del ruolo emesso a carico del titolare del credito. E' infatti disposto che le eventuali somme non recuperate sono iscritte a ruolo, affinché il recupero venga effettuato dagli agenti della riscossione competenti per territorio, in ragione della sede della pubblica amministrazione inadempiente.

1 RIPRODUZIONE RISERVATA

