



**UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”**

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Management

**Green Deal Europeo e PNRR Italia: il contratto di appalto per gli interventi di
Superbonus 110% negli edifici privati organizzati in condominio**

**European Green Deal and PNRR Italia: the procurement contract for the
Superbonus 110% interventions in the apartment buildings**

Relatore: Chiar.mo
Prof. Pietro Maria Putti

Tesi di Laurea di:
Martina Del Sasso

Anno Accademico 2020 – 2021

INDICE

1	Introduzione	pag. 3
2	Green Deal Europeo	pag. 6
2.1	Descrizione del fenomeno.....	pag. 6
2.2	Tappe fondamentali.....	pag. 10
2.3	Il quadro legislativo.....	pag. 12
2.4	Valutazione economica d'impatto.....	pag. 22
2.4.1	Quadro finanziario pluriennale 2021/27.....	pag. 24
2.4.2	Next Generation Eu.....	pag. 29
3	PNRR: NextGenerationItalia	pag. 34
3.1	Le missioni di cui si compone il Piano.....	pag. 41
3.1.1	Focus: Rivoluzione verde e Transizione ecologica.....	pag. 43
3.2	Panorama edilizio europeo ed italiano in tema di consumo energetico.....	pag. 47
4	Superbonus 110% negli edifici residenziali privati organizzati in Condominio	pag. 49
4.1	Normativa di riferimento e ambito di applicazione.....	pag. 49
4.2	Difficoltà nella realizzazione degli interventi e continui interventi legislativi a semplificazione.....	pag. 52
4.3	Controlli sulla regolarità degli interventi svolti.....	pag. 55
5	Il contratto di appalto	pag. 60
5.1	Natura giuridica.....	pag. 60
5.2	I soggetti del contratto.....	pag. 61
5.2.1	Il committente.....	pag. 61
5.2.2	L'appaltatore.....	pag. 62
5.2.3	Il progettista.....	pag. 62
5.2.4	Il direttore dei lavori.....	pag. 63
5.2.5	Il supplente.....	pag. 65
5.3	I caratteri del contratto di appalto.....	pag. 65

5.3.1	Contratto commutativo.....	pag. 65
5.3.2	Contratto consensuale ad effetti obbligatori.....	pag. 66
5.3.3	Contratto oneroso.....	pag. 67
5.3.4	Esonero del carattere ad esecuzione periodica o continuata.....	pag. 68
5.4	Requisiti di legittimità.....	pag. 69
5.5	La forma.....	pag. 70
5.6	Le responsabilità dell'appaltatore.....	pag. 71
5.6.1	Vizi palesi.....	pag. 73
5.6.2	Vizi occulti.....	pag. 75
5.6.3	Vizi taciuti in malafede.....	pag. 76
5.6.4	Vizi occulti con raggiri.....	pag. 77
5.7	L'estinzione del contratto.....	pag. 78
6	Il contratto di subappalto.....	pag. 85
6.1	I rapporti tra l'appaltatore e il subappaltatore.....	pag. 88
6.2	Il subappalto trasparente.....	pag. 90
7	Il contratto di appalto per gli interventi di Superbonus 110% in condominio.....	pag. 93
7.1	Il ruolo dell'amministratore di condominio nella stipula del contratto di appalto.....	pag. 93
7.2	Superbonus e General Contractor.....	pag. 97
8	Analisi dell'impatto degli incentivi.....	pag. 102
9	Conclusioni.....	pag. 107
	Allegati.....	pag. 110
	Bibliografia.....	pag. 112
	Sitografia.....	pag. 114

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni a causa del graduale impoverimento delle risorse del pianeta e dell'esaurimento dei carburanti fossili ha indotto gli Stati sviluppati e quelli in via di sviluppo ad incrementare l'accesso e l'utilizzo delle energie rinnovabili. Il nostro Paese, grazie al clima mediterraneo è uno di quei Stati che meglio si adatta alla produzione di tali risorse. Nonostante tutto ciò premesso, ancora oggi è necessario fare ulteriori sforzi per meglio implementare l'utilizzo di tali risorse.

Per meglio rispondere a tali esigenze, nel 2019 l'Unione Europea ha avviato un processo che mira a rendere l'Europa il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050: Il Green Deal Europeo.

Sulla scorta del Green Deal e a seguito della pandemia Covid-19 la Commissione Europea ha approvato un ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa, denominato Next Generation EU. Al fine di poter accedere a tali finanziamenti, ogni Stato Membro ha dovuto predisporre un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR) che deve dettagliare progetti, misure e riforme nell'ambito di sei pilastri individuati nel Green Deal Europeo: transizione verde, trasformazione digitale, coesione sociale e territoriale, salute, politiche per la prossima generazione e crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva.

L'elaborato in questione concentrerà la propria analisi sulla transizione verde ed in particolare sulla Missione 2, componente 3 del PNRR Italia. Dallo studio effettuato sul patrimonio immobiliare europeo è emerso che esso consuma il 40% di energia ed è responsabile del 36% delle emissioni di gas ad effetto serra. Allo stesso modo, in linea con il trend europeo, il patrimonio edilizio italiano è vecchio; secondo uno studio effettuato dall'ISTAT, è risultato che di oltre quarantamila immobili presenti sul territorio italiano, ben il 60% sono stati realizzati prima del 1980 e il 42,5% hanno più

di cinquant'anni. Oltre sedici milioni di abitazioni sono state costruite prima del 1970 e quindi senza criteri per il risparmio energetico. Inoltre le nuove costruzioni in Italia sono quasi vicine ad una stasi.

Per i motivi sopra esposti e nel proseguo dei capitoli che si avvicenderanno, si analizzerà nello specifico la misura del Superbonus 110% applicato agli immobili privati organizzati in condominio, dettagliando chi ha diritto ad usufruirne, le normative alla base dell'applicazione della misura, i criteri tecnici da rispettare e le procedure di controllo degli interventi realizzati. Tale misura di incentivazione è stata introdotta dal D.L. "Rilancio" del 19 Maggio 2020 n. 34 allo scopo di rendere più efficiente e sicuro il patrimonio immobiliare pubblico e privato in Italia. Nel decreto rilancio è stato previsto per gli immobili residenziali privati la possibilità di migliorarli energeticamente e sismicamente utilizzando un bonus fiscale pari al 110% della spesa sostenuta.

La persona fisica che intende utilizzare tale bonus pertanto matura un credito d'imposta che può utilizzarlo come detrazione fiscale sulla propria dichiarazione dei redditi in cinque quote annuali di pari importo, o in alternativa, può cederlo all'impresa edile che avrà realizzato l'opera a fronte di uno sconto in fattura di pari importo al credito maturato.

L'impresa edile a sua volta, può decidere di utilizzare il credito ottenuto a compensazione sulla propria dichiarazione dei redditi o cederlo nuovamente ad istituti bancari, società energetiche o ogni altra persona fisica o giuridica residente in Italia.

Ampio studio è stato dedicato inoltre alla normativa del contratto di appalto che rappresenta la fase di passaggio tra la progettazione tecnica degli interventi agevolabili e la realizzazione degli stessi sugli immobili.

Attraverso il contratto di appalto, il committente incarica l'appaltatore per il compimento di un'opera e verso un corrispettivo in denaro. In questo modo il committente quindi può ottenere la costruzione di un'opera che non sarebbe in grado di svolgere da solo. Si analizza altresì la figura del contratto di subappalto, che permette all'appaltatore di sub appaltare alcune o addirittura, nei casi

più estremi, tutte le opere commissionate. L'analisi di tale contratto è molto importante e può realizzarsi solo se il committente, nel contratto di appalto principale, autorizza l'appaltatore a subappaltare alcune o tutte le opere. Tale situazione può generare problematiche relative all'accettazione dell'opera da parte del committente principale poiché, se si considera il contratto di appalto principale come un contratto intuitus personae, allora il subappalto può configurarsi come una forma di superamento del vincolo fiduciario instauratosi tra il committente e l'appaltatore.

La parte finale della tesi analizza la figura e le responsabilità dell'amministratore di condominio come committente nella stipula del contratto di appalto ed in generale sull'intero iter procedurale dei lavori agevolabili con il Superbonus. Ultimo accenno riguarda la figura, innovativa ed introdotta di recente nel nostro ordinamento giuridico, del General Contractor; figura presa in prestito dal Codice degli appalti pubblici ed utilizzata per l'appalto generale dei lavori in Superbonus data la complessità dell'opera da realizzare.

CAPITOLO 2

GREEN DEAL EUROPEO

2.1 DESCRIZIONE DEL FENOMENO

Il Green Deal Europeo è un piano che mira a rimodulare l'economia dell'Europa; si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. L'Unione Europea ha infatti individuato nei cambiamenti climatici e nel degrado ambientale le principali minacce per il mondo.

L'obiettivo del Green Deal è quello di rendere l'Europa il primo continente al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050, attraverso l'attuazione delle seguenti linee guida:

- **TRASFORMARE L'ATTUALE ECONOMIA E SOCIETA' CIVILE:** all'interno di questo primo pacchetto di risorse, tutti gli Stati Membri si sono impegnati a ridurre le emissioni di anidride carbonica almeno del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. In questo modo si creeranno opportunità per l'innovazione, gli investimenti e l'occupazione, ma anche per:
 - ridurre le Emissioni;
 - creare posti di lavoro e favorire la crescita;
 - affrontare il problema della povertà energetica¹;
 - ridurre la dipendenza energetica dall'esterno;

¹ *Comitato europeo delle regioni, sito ufficiale dell'Unione Europea.* La povertà energetica è definita come "una situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità e corrente) necessari per garantire un tenore di vita dignitoso, a causa di una combinazione di basso reddito, spesa per l'energia elevata e bassa efficienza energetica nella propria abitazione" (definizione a cura del Patto dei sindaci per il clima e l'energia). Il Patto dei sindaci per il clima e l'energia ha definito la povertà energetica come il proprio terzo pilastro e svolge così un ruolo trainante nel mantenere tale problematica all'ordine del giorno all'orizzonte 2030.

- migliorare la salute e il benessere.
- **RENDERE I TRASPORTI SOSTENIBILI PER TUTTI** attraverso una transizione ad una mobilità più verde, che prevede trasporti puliti, accessibili ed a prezzi abbordabili anche nelle zone più remote. La Commissione Europea prevede obiettivi ambiziosi per ridurre le emissioni di anidride carbonica in tutti i settori dei trasporti: su terra, via mare, aerei e marittimi. Riguardo i veicoli privati e commerciali, si prefigge la riduzione del 55% delle emissioni per la prima categoria entro il 2030 e la riduzione del 50% delle emissioni dei furgoni entro il 2030 ed infine l'obiettivo principe delle Zero Emissioni prodotte dalle automobili nuove entro il 2035. La Commissione promuove altresì la messa a disposizione dei cittadini di infrastrutture necessarie per ricaricare elettricamente i veicoli per viaggi brevi e lunghi. Dal 2026 al trasporto su strada si applicherà lo scambio di quote di emissione (ETS)², con il risultato di attribuire un prezzo all'inquinamento, stimolare l'uso di carburanti più puliti e indirizzare gli investimenti verso le tecnologie più green. Si prevede infine di fissare il prezzo del carbonio per il settore del trasporto aereo, che finora ha beneficiato di un'esenzione, e di promuovere carburanti sostenibili per l'aviazione con l'obbligo di passare a miscele di carburanti sostenibili per tutti i voli in partenza dagli aeroporti dell'UE. Per garantire un contributo equo del settore marittimo allo sforzo della decarbonizzazione della

2 *Isprambiente.gov.it*. Il Sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'Unione Europea (EU ETS) è uno dei principali strumenti su cui si fonda la politica dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici. E' uno strumento essenziale per ridurre in maniera economicamente efficiente le emissioni di gas a effetto serra (GHG). L'EU ETS è stato istituito nel 2005 ed è attivo in 31 paesi (i 28 dell'UE, più l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia). Esso opera secondo il principio del "Cap and Trade". Viene fissato un tetto o limite, che stabilisce la quantità massima che può essere emessa dagli impianti che rientrano nel sistema. Entro questo limite, le imprese possono acquistare o vendere quote in base alle loro esigenze. Una volta l'anno, tutte le imprese che partecipano all'UE ETS devono restituire una quota di emissione per ogni tonnellata di CO₂eq emessa. Un numero limitato di quote di emissione viene assegnato a titolo gratuito ad alcune imprese sulla base di regole armonizzate di assegnazione applicate in tutta Europa. Le imprese che non ricevono quote di emissione a titolo gratuito o in cui le quote ricevute non sono sufficienti a coprire le emissioni prodotte devono acquistare le quote di emissione all'asta o da altre imprese. Viceversa, chi ha quote di emissioni in eccesso rispetto alle emissioni prodotte, può venderle. Se una società non adempie agli obblighi di conformità (Compliance), vengono applicate sanzioni pesanti. Le imprese che incontrano difficoltà nel coprire le emissioni prodotte possono scegliere tra diverse opzioni: 1. Adottare misure per ridurre le proprie emissioni, investendo in tecnologie più efficienti e a basso rilascio di CO₂; 2. Acquistare le quote necessarie dalle aste o dal mercato EU ETS; 3. Usare una combinazione delle due opzioni precedenti. Questa flessibilità garantisce che le emissioni siano ridotte nel modo economicamente più conveniente.

nostra economia, la Commissione propone di estendere l'applicazione del prezzo del carbonio a questo settore. Per i porti principali verranno fissati obiettivi in materia di fornitura di energia elettrica da impianti di terra alle navi, così da ridurre l'utilizzo di carburanti inquinanti che danneggiano la qualità dell'aria a livello locale.

- **GUIDARE LA TERZA RIVOLUZIONE INDUSTRIALE** attuando proposte che mirino ad una transizione “verde” e che creino un impatto sull'intera catena del valore dei settori dell'energia, dei trasporti, dell'edilizia e delle ristrutturazioni, contribuendo a creare posti di lavoro sostenibili, locali e ben retribuiti in tutta Europa. In quest'ottica, ben 35 milioni di edifici potrebbero essere ristrutturati entro il 2030 e 160.000 nuovi posti di lavoro verdi potrebbero essere creati nel settore dell'edilizia. Si prevede che l'elettrificazione dell'economia e il maggiore ricorso alle energie rinnovabili si tradurranno in una crescita dell'occupazione in questi settori. Allo scopo di non rendere vani gli sforzi che tutti gli operatori dovranno sostenere per raggiungere tale transizione, la Commissione prevede che anche le imprese che importano energia nell'UE da Paesi con norme climatiche meno rigorose debbano pagare un prezzo del carbonio.
- **REALIZZARE UN SISTEMA ENERGETICO PIU' PULITO**, stabilendo di portare al 40% l'obiettivo vincolante delle energie rinnovabili nel mix energetico dell'UE. Questo significa promuovere la diffusione dei combustibili rinnovabili come l'idrogeno nell'industria e nei trasporti; inoltre la riduzione del consumo energetico è essenziale per far diminuire sia le emissioni, sia i costi dell'energia per i consumatori e per l'industria. La Commissione propone di raggiungere tali obiettivi anche attraverso la fornitura di adeguati incentivi che potranno consistere nell'allineare le aliquote fiscali minime per il riscaldamento e i trasporti agli obiettivi climatici badando però nel contempo a mitigare l'impatto sociale e ad aiutare i cittadini vulnerabili.
- **RISTRUTTURARE GLI EDIFICI PER UNO STILE DI VITA PIU' ECOLOGICO**

contribuendo a risparmiare energia, proteggendo le abitazioni da temperature estremamente basse o elevate e a combattere la povertà energetica. Il nuovo Fondo Sociale per il Clima sosterrà i cittadini UE più colpiti o a rischio povertà energetica o di mobilità. Contribuirà ad attenuare i costi per le persone più esposte ai cambiamenti, al fine di garantire che la transizione sia equa e non lasci nessuno indietro. Fornirà 72,2 miliardi di euro di finanziamenti nel corso di sette anni per la ristrutturazione degli edifici, l'accesso ad una mobilità a basse emissioni o emissioni zero o anche sostegno al reddito. Oltre alle abitazioni, anche gli edifici pubblici dovranno essere ristrutturati, affinché utilizzino di più le energie rinnovabili e siano maggiormente efficienti sotto il profilo energetico. A tale scopo la Commissione propone di imporre agli Stati Membri di ristrutturare ogni anno almeno il 3% della superficie coperta totale di tutti gli edifici pubblici e di aumentare dell'1,1% all'anno, fino al 2030, l'uso di energie rinnovabili per il riscaldamento e il raffrescamento. Infine viene fissato un parametro di riferimento del 49% di energie rinnovabili negli edifici entro il 2030.

- **LAVORARE IN SINTONIA CON LA NATURA PER PROTEGGERE IL PIANETA E LA SALUTE.** La natura è un alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici, il ripristino della natura e la ripresa della biodiversità offrono una soluzione rapida ed economica per assorbire e stoccare il carbonio. La Commissione propone pertanto di ripristinare le foreste, i suoli, le zone umide, e le torbiere in Europa, ciò allo scopo di aumentare l'assorbimento di anidride carbonica e di rendere l'ambiente più resiliente ai cambiamenti climatici. Una gestione circolare e sostenibile di tali risorse migliorerà le condizioni di vita della popolazione, manterrà un ambiente sano, creerà posti di lavoro di qualità e fornirà risorse energetiche sostenibili. La Commissione ha anche previsto nuovi obiettivi di assorbimento naturale del carbonio passando da -225 Mt a -268Mt (attuale assorbimento del carbonio) fino a puntare a -310 Mt entro il 2030.

La bioenergia contribuisce quindi all'eliminazione graduale dei combustibili fossili e alla decarbonizzazione dell'economia dell'UE.

- **PROMUOVERE L'AZIONE GLOBALE PER IL CLIMA** collaborando con i partner internazionali, cercando di indurli a condividere gli obiettivi del Green Deal in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sul clima (COP26)³ svoltasi a Glasgow nel mese di Novembre 2021, dedicando il 30% delle risorse dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale⁴, a sostegno degli obiettivi in materia di clima e destinando un terzo dei suoi finanziamenti pubblici per il clima a livello mondiale.

2.2 TAPPE FONDAMENTALI

Per raggiungere tutti gli obiettivi proposti, l'UE ha dovuto affrontare un lungo iter burocratico iniziato nel Dicembre 2019 in cui la Commissione Europea ha presentato il Green Deal al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni.

Successivamente, nel Marzo 2020, La Commissione ha proposto un nuovo Regolamento europeo sul clima per trasformare in legislazione vincolante l'obiettivo della neutralità climatica entro il

3 *Isprambiente.gov.it*. Si è conclusa il 12 novembre, a Glasgow la conferenza sul clima organizzata annualmente dalle Nazioni Unite, nell'ambito della Conferenza quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC). Erano 4 gli obiettivi principali individuati dalla Presidenza: mitigazione, adattamento, finanza per il clima, Finalizzazione del "Paris Rulebook. Per quanto riguarda il primo obiettivo, per la prima volta è stato riconosciuto che l'obiettivo delle politiche climatiche deve essere quello di mantenere la temperatura globale entro un aumento massimo di 1,5°C rispetto all'epoca preindustriale. Per quanto concerne il secondo, si è deciso di raddoppiare i fondi internazionali per le azioni di adattamento, soprattutto nei paesi più vulnerabili agli impatti dei cambiamenti climatici. E' stato inoltre approvato un programma di lavoro per definire il "Global Goal on Adaptation", finalizzato a definire gli indicatori per monitorare le azioni di adattamento dei Paesi. E' stato previsto inoltre l'avvio di un "dialogo" su questo tema, da concludersi entro il 2024, per l'istituzione di un fondo per sistemi di allerta e minimizzazione delle perdite e danni conseguenti ai cambiamenti climatici. Il terzo obiettivo da raggiungere, entro il 2020, di 100 miliardi di dollari annui per supportare i Paesi vulnerabili non è stato ancora raggiunto (nel 2019, si sono sfiorati gli 80 miliardi). Nell'ambito della COP26 sono stati tuttavia molteplici gli impegni da parte di diverse istituzioni finanziarie e dei Paesi per aumentare i propri contributi e far sì che tale obiettivo sia raggiunto il prima possibile. Secondo le stime dell'OCSE, si potrebbe raggiungere quota 100 miliardi annui entro il 2023, con la prospettiva di aumentare l'impegno gli anni seguenti. Per contribuire al raggiungimento dell'ultimo obiettivo, sono stati individuati tre temi di natura tecnica per rendere pienamente operativo l'Accordo di Parigi.

4 *Sito ufficiale dell'UE ec.europa.eu*. Per l'UE è lo strumento principale per contribuire a eliminare la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile, la prosperità, la pace e la stabilità fuori dai confini dell'Unione. Il bilancio 2021-2027 aumenterà l'efficacia e la visibilità delle politiche esterne dell'UE, rafforzerà il coordinamento con le politiche interne e conferirà all'UE la flessibilità necessaria per una risposta più rapida alle nuove crisi e alle nuove sfide.

2050, modificando sostanzialmente il Regolamento UE 2018/1999 (Legge europea sul clima)⁵. Lo stesso, nel Settembre 2020 è stato oggetto di una nuova modifica allo scopo di aumentare la riduzione delle emissioni di gas portandola almeno al 55% entro il 2030 a livello UE.

Nel Dicembre 2020 i leader europei hanno approvato gli obiettivi proposti dalla Commissione e nell'Aprile 2021 il Parlamento Europeo e gli Stati Membri hanno raggiunto un accordo politico sulla normativa europea sul clima, che è entrata definitivamente in vigore nel Giugno 2021.

Nel Luglio 2021 La Commissione ha presentato un pacchetto di proposte per trasformare l'economia europea al fine di raggiungere gli obiettivi climatici per il 2030. Il Parlamento europeo e gli Stati Membri hanno negoziato ed adottato un pacchetto legislativo per raggiungere tali obiettivi.

L'Agenda europea proseguirà nel suo iter promuovendo tutti gli obiettivi inseriti nel Green Deal, istituendo manovre correttive qualora gli sforzi degli Stati Membri non siano stati sufficienti per ottenere gli obiettivi di efficienza stabiliti.

L'iter burocratico e temporale sopra menzionato, richiede un'analisi accurata e puntuale per meglio comprendere come la normativa europea sul clima sia cambiata ed è costantemente in evoluzione, partendo dall'Accordo di Parigi del 2015⁶, fino ad arrivare al grande obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. I regolamenti europei hanno e stanno incidendo in maniera importante sulle scelte di ogni Stato Membro e sugli incentivi che ogni governo europeo sta in questi anni promuovendo a favore dei signoli cittadini. Dato molto importante quest'ultimo, poichè per la prima volta, la Commissione Europea ha riconosciuto il ruolo fondamentale di ogni parte sociale e dei cittadini, che sono stati messi al centro della rivoluzione verde. In particolar modo grande

5 *REGOLAMENTO (UE) 2018/1999 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 dicembre 2018:* tra l'altro prevedeva la riduzione di almeno il 40% delle emissioni al 2030 rispetto ai valori del 1990. E' stato modificato dal Regolamento UE 2021/1119.

6 *Consilium.europa.eu.* L'accordo di Parigi è un accordo tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), riguardo alla riduzione di emissione di gas serra, e alla finanza, a partire dall'anno 2020. E' sottoscritto il 12 dicembre 2015 e nel novembre 2018, 195 membri dell'UNFCCC hanno firmato l'accordo e 183 hanno deciso di farne parte. L'obiettivo di lungo periodo dell'Accordo di Parigi è quello di contenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto della soglia di 2°C oltre i livelli pre-industriali, e di limitare tale incremento a 1,5°C, poiché questo ridurrebbe sostanzialmente i rischi e gli effetti dei cambiamenti climatici.

attenzione è stata rivolta a tutta quella fascia di popolazione che si trova in condizione di povertà energetica, ovvero l'impossibilità da parte di famiglie ed individui di procurarsi un paniere minimo di servizi energetici che permettano uno standard di vita dignitoso, quali: riscaldamento, raffrescamento, illuminazione, gas per cucinare. Le cause di tale povertà energetica fanno riferimento ad una combinazione di redditi bassi, una spesa per l'energia elevata ed una esigua efficienza energetica nelle case. Le conseguenze sono negative sul livello di benessere e di inclusione sociale.

2.3 IL QUADRO LEGISLATIVO

Il primo atto dell'Europa alla costituzione del Green Deal Europeo è avvenuto l'11 Dicembre 2019 data in cui la Commissione Europea ha reso comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni in cui dichiara: "... la presente comunicazione illustra un Green Deal per l'Unione Europea e i suoi cittadini. Essa riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, ovvero il compito che definisce la nostra generazione. Ogni anno che passa l'atmosfera si riscalda e il clima cambia. Degli otto milioni di specie presenti sul nostro pianeta un milione è a rischio di estinzione. Assistiamo all'inquinamento e alla distruzione di foreste e oceani".

Il piano in esame prevede quindi una transizione ecologica imponente, che mira a proteggere conservare e migliorare il capitale umano dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Allo stesso tempo mette al primo posto il ruolo delle persone, dei lavoratori, delle industrie e delle Regioni che dovranno affrontare i problemi maggiori legati alla transizione, poiché essa determinerà cambiamenti sostanziali e la partecipazione di cittadini ed istituzioni saranno fondamentali affinché le politiche possano funzionare ed essere accettate.

La Comunicazione della Commissione prevede di conseguire i seguenti obiettivi:

1. *Elaborare una serie di politiche profondamente trasformative*, in cui è necessario rivedere le

politiche per l'approvvigionamento di energia pulita in tutti i settori dell'economia. Pertanto è necessario migliorare gli ecosistemi naturali, l'uso sostenibile delle risorse, il miglioramento della salute umana. Il Green Deal prevederà un uso coerente di tutte le leve politiche: regolamenti, normative, investimenti ed innovazione, riforme nazionali, dialogo con le parti sociali e cooperazione internazionale per raggiungere gli obiettivi. Oltre ad avviare nuove iniziative, la Commissione collaborerà con gli Stati Membri affinché le politiche attuali pertinenti al Green Deal siano applicate in maniera efficace.

2. *Rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'UE in materia di clima per il 2030 e il 2050.* L'UE ha già iniziato un processo di modernizzazione e trasformazione dell'economia tanto che tra il 1990 e il 2018 ha ridotto del 23% le emissioni di gas a effetto serra. Gli obiettivi attuali e futuri prevedono: l'introduzione di un sistema per lo scambio di quote di emissioni, compresa la sua estensione a nuovi settori; il regolamento sull'uso del suolo, il cambiamento di uso del suolo e la silvicoltura. Queste riforme contribuiranno a garantire un'efficace fissazione del prezzo del carbonio in tutta l'economia, incoraggiando i cittadini e le imprese a modificare i propri cambiamenti, facilitando un aumento degli investimenti sostenibili, pubblici e privati. La Commissione inoltre prevede di rivedere la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici⁷, dando rilevanza agli aspetti ambientali, e proponendo di utilizzare le disposizioni dei Trattati che consentono al Parlamento e al Consiglio di adottare proposte mediante la procedura legislativa ordinaria con votazione a maggioranza qualificata anziché all'unanimità. La Commissione avverte altresì che fin quando non tutti i Partner

⁷ *ec.europa.eu*. La direttiva 2003/96/CE del Consiglio stabilisce le norme dell'Unione europea in materia di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Si applica ai prodotti utilizzati come carburante per motori o combustibile per riscaldamento (per far funzionare i motori o per produrre calore) e all'elettricità. La direttiva sulla tassazione dell'energia stabilisce i livelli minimi di tassazione per i prodotti utilizzati come carburante per motori o combustibile per riscaldamento e per l'elettricità. Oltre alle aliquote minime, gli Stati membri sono liberi di fissare le loro aliquote nazionali nel modo che ritengono più opportuno. Stabilisce quali esenzioni e riduzioni sono ammesse per le tariffe standard degli Stati membri e a quali condizioni. Alcune esenzioni sono obbligatorie, come quelle che si applicano ai prodotti energetici e all'elettricità utilizzati per la produzione di energia elettrica. Si applicano anche esenzioni facoltative e riduzioni, per esempio a favore delle imprese a forte consumo di energia. L'obiettivo della direttiva sulla tassazione dell'energia è garantire che il mercato interno funzioni in modo efficace ed evitare la doppia tassazione o gravi distorsioni degli scambi e della concorrenza tra le diverse fonti di energia e fra i consumatori e i fornitori di energia che potrebbero derivare da notevoli differenze fra le aliquote d'imposta nazionali.

internazionali non condivideranno le stesse ambizioni dell'UE, esisterà un rischio di rilocalizzazione delle risorse, sia perché la produzione di beni e servizi può essere trasferita fuori UE, in Paesi con ambizioni minori di riduzioni delle emissioni; sia perché possono essere importati prodotti da Paesi fuori dall'Unione ad alto contenuto di carbonio per la loro produzione. In tal caso si vanificherebbero gli obiettivi climatici e per rispondere a questa situazione la Commissione prevede l'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, garantendo che il prezzo delle importazioni tenga conto del tenore di carbonio utilizzato nella produzione di beni e servizi esteri.

3. *Garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura* attraverso la decarbonizzazione del sistema energetico, e l'utilizzo di fonti rinnovabili. Ad oggi la produzione e l'uso dell'energia nei vari settori economici rappresenta il 75% delle emissioni di gas ad effetto serra. La Commissione ha invitato gli Stati membri a presentare i rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima entro la fine del 2019, i quali sono stati valutati ed eventualmente richiesti di una modifica, qualora la Commissione abbia ritenuto che il livello di ambizione degli stessi non fosse stata sufficiente. L'Aggiornamento dei piani nazionali, il cui avvio è previsto nel 2023, deve tener conto dei nuovi obiettivi climatici e la Commissione continuerà ad assicurare che tutta la legislazione in materia sia pertinente e rigorosamente applicata. La transizione verso la neutralità climatica richiede inoltre infrastrutture intelligenti e una maggiore cooperazione internazionale per la condivisione degli obiettivi sul clima. La Commissione si impegna a riesaminare il quadro normativo sulle infrastrutture energetiche, compreso il Regolamento TEN-E⁸, il quale dovrà

⁸ Si tratta di un provvedimento, nato nel 2013, al fine di stabilire gli orientamenti per “lo sviluppo tempestivo e l’interoperabilità delle aree e dei corridoi prioritari dell’infrastruttura energetica transeuropea”. Da oltre 8 anni fornisce le norme per la ripartizione di costi e incentivi dei cosiddetti “progetti di interesse comune” (PIC). Determinandone anche le condizioni di ammissibilità ai finanziamenti UE. A dicembre 2020, la Commissione europea ha pubblicato una proposta di aggiornamento per allineare il regolamento alle istanze del Green Deal europeo. Il testo, oggi in mano a Parlamento e Consiglio dell’UE, introduce criteri vincolanti di sostenibilità per le nuove opere finanziate; e l’obbligo di rispettare il principio del “non nuocere” per tutti i nuovi progetti infrastrutturali.

promuovere la diffusione di tecnologie ed infrastrutture innovative quali: le reti intelligenti, la reti a idrogeno o lo stoccaggio di energia, consentendo un'integrazione settoriale.

4. *Mobilizzare l'industria per un'economia pulita e circolare.* La Commissione ha annunciato: “occorrono 25 anni, una generazione, per trasformare un settore industriale e tutte le catene del valore. Per essere pronti nel 2050, le decisioni e le azioni dovranno essere prese nei prossimi 5 anni”. Tra il 1970 e il 2017 l'estrazione di materiali a livello mondiale è triplicata ed è in continua crescita. Circa la metà delle emissioni totali di gas ad effetto serra e più del 90% della perdita della biodiversità e dello stress idrico sono determinate dall'estrazione di risorse e dai processi di trasformazione di materiali, combustibili e alimenti. Ad oggi l'industria dell'UE contribuisce ancora al 20% delle emissioni di gas ad effetto serra. Soltanto il 12% dei materiali utilizzati proviene dal riciclaggio. In questo quadro, gli sforzi della Commissione si dirigeranno maggiormente verso le industrie ad alta intensità energetica, come quelle dell'acciaio, dei prodotti chimici e del cemento; settori fondamentali per l'economia europea, dato che alimentano diverse catene del valore. La Commissione metterà a punto requisiti per garantire che entro il 2030 tutti gli imballaggi siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile e prevederà un quadro normativo per le plastiche biodegradabili e a base biologica, oltre ad attuare misure sulla plastica monouso. Il piano prevederà anche misure per incoraggiare le imprese a offrire prodotti riutilizzabili, durevoli e riparabili. Analizzerà la necessità ad un “diritto alla riparazione” e contrasterà l'obsolescenza programmata dei dispositivi, in particolare quelli elettronici. Anche le informazioni dovranno essere affidabili, dimostrabili e comparabili, riducendo il rischio di un marketing ambientale fuorviante, il “green washing”⁹ fenomeno per cui le imprese che vantano caratteristiche ecologiche dei propri prodotti dovranno essere in grado di dimostrarle attraverso una metodologia standard che ne valuti l'impatto

⁹ Strategia di comunicazione o di marketing perseguita da aziende, istituzioni, enti che presentano come ecosostenibili le proprie attività, cercando di occultarne l'impatto ambientale negativo.

sull'ambiente. Un possibile esempio potrebbe essere l'introduzione di un *passaporto di un prodotto elettronico* in grado di fornire informazioni sull'origine, la composizione, le possibilità di riparazione e smantellamento del prodotto a fine ciclo di vita. Una politica dei prodotti sostenibili contribuirà anche alla riduzione dei rifiuti.

5. *Costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico e delle risorse.* La costruzione, l'utilizzo e la ristrutturazione di edifici assorbono una quantità significativa di energia e risorse minerarie. Gli edifici sono inoltre responsabili del 40% del consumo energetico. Attualmente il tasso di ristrutturazione del parco immobiliare negli Stati Membri varia dallo 0,4% all'1,2%, un ritmo che dovrà essere almeno raddoppiato nei prossimi anni per raggiungere gli obiettivi fissati dall'UE. Allo stesso tempo 50 milioni di consumatori hanno difficoltà a riscaldare adeguatamente le loro abitazioni. Per far fronte a questa duplice esigenza gli stati membri dovranno avviare “un'ondata di ristrutturazioni” di edifici pubblici e privati, con l'obiettivo di ridurre l'importo delle bollette energetiche, e contrastare la povertà energetica, oltre a dare impulso al settore dell'edilizia, costituendo un'occasione per sostenere le PMI e creare posti di lavoro a livello locale. La Commissione applicherà rigorosamente la normativa relativa alla prestazione energetica nel settore dell'edilizia e cercherà di introdurre anche in tale settore la normativa sullo scambio di quote. Saranno inoltre previsti regimi di finanziamento innovativi nell'ambito di InvestEU¹⁰ di cui potrebbero giovare associazioni edilizie o società di servizi energetici. Si presterà inoltre particolare attenzione alla ristrutturazione dell'edilizia sociale, per aiutare le famiglie che hanno difficoltà a pagare le bollette energetiche, senza dimenticare scuole ed ospedali.

¹⁰ *europarl.europa.eu*. InvestEU si inserisce nella strategia europea volta ad aumentare gli investimenti in Europa, sostenere la ripresa e preparare l'economia per il futuro. InvestEU riunisce gli strumenti finanziari volti a sostenere gli investimenti decisivi per la crescita economica. Il nuovo programma istituisce una garanzia dell'UE pari a circa €26,2 miliardi che permetterà ai partner d'investimento di assumere rischi più elevati e di sostenere progetti a cui avrebbero altrimenti rinunciato. La Banca europea per gli investimenti continuerà a essere il principale partner d'investimento, ma anche le banche nazionali per il sostegno alle imprese dei paesi europei e le istituzioni finanziarie internazionali avranno accesso diretto alla garanzia dell'UE. I paesi dell'UE potranno anche assegnare risorse a InvestEU dai fondi strutturali che ricevono o dai fondi che ottengono dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Almeno il 30% degli investimenti nell'ambito di InvestEU dovrebbe essere diretto al raggiungimento degli obiettivi climatici europei. Altro aspetto importante del programma è il sostegno all'innovazione e alle PMI, infatti il fondo include anche la possibilità di sostenere il capitale delle PMI.

6. *Perseguire i finanziamenti e gli investimenti verdi e garantire una transizione giusta.*

Secondo le stime della Commissione, per perseguire gli obiettivi del 2030 serviranno investimenti nell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, il cui flusso dovrà essere costante nel tempo. La Commissione ha proposto di portare al 25% l'obiettivo di integrazione degli aspetti climatici in tutti i programmi UE, proponendo tra i nuovi flussi di “entrate” del bilancio europeo i proventi derivanti delle quote sui rifiuti non riciclabili degli imballaggi in plastica e quelli derivanti dal sistema per lo scambio di quote di emissione; inoltre almeno il 30% del Fondo InvestEU sarà destinato alla lotta contro i cambiamenti climatici. La Commissione collaborerà anche con il gruppo Banca Europeo per gli Investimenti (BEI), il quale si è prefissato di raddoppiare il proprio obiettivo climatico, portandolo dal 25% al 50% entro il 2025 diventando così la Banca Europea per il Clima. Ruolo fondamentale della BEI sarà quello di finanziare le regioni e i settori maggiormente colpiti dalla transizione, a causa della loro grande dipendenza dai combustibili fossili o da processi ad alta intensità di carbonio, permettendo loro di attingere a fonti di finanziamento. La Commissione riconosce che il punto di partenza non è lo stesso per tutti gli Stati Membri, così come diverse sono le loro capacità di reazione; pertanto, in un'ottica di transizione giusta ed equa, il meccanismo si concentrerà anche verso i cittadini e i lavoratori che risentiranno maggiormente della transizione ecologica, offrendo programmi di riqualificazione professionale, posti di lavoro in nuovi settori o alloggi maggiormente efficienti.

7. *L'UE come leader mondiale, focalizzando il suo impegno a fornire sostegno ai paesi limitrofi, poiché la transizione potrà davvero avvenire se anche i partner internazionali saranno disposti a collaborare adottando misure efficaci in tema di questioni ambientali e climatiche. In questa ottica i summit tra UE e Cina, UE e Africa¹¹ saranno l'occasione per*

¹¹ www.eurocomunicazione.com. Causa pandemia, il summit UE-Cina non si è ancora tenuto al momento della scrittura del presente elaborato; per quanto riguarda il summit UE-Africa, in attesa dell'incontro che si terrà a Febbraio 2022, sempre rimandato causa pandemia, Marrakech ha ospitato il 28 e 29 novembre l'EU-Africa Business Summit. Durante l'incontro si è ribadito che l'UE è il principale partner commerciale dell'Africa. Obiettivo del summit sarà quello di accelerare la transizione verde, promuovere uno sviluppo sostenibile dando centralità all'agricoltura, combattere la disinfestazione e promuovere la transizione digitale. L'impegno è quello di diminuire il

intraprendere delicati rapporti internazionali in termini di clima.

Successivamente, il 04 Marzo 2020, la Commissione ha adottato una proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che sostituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento UE 2018/1999 (Legge europea sul clima) in cui viene approvato l'obiettivo a lungo termine della neutralità climatica. La proposta mira ad integrare, in coerenza con il Regolamento UE 2018/1999, le politiche in riferimento alla neutralità climatica, istituendo il Fondo per una transizione giusta¹². Il Parlamento e il Consiglio Europeo, hanno valutato positivamente la proposta, in riferimento a tre principi: la base giuridica, il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità.

La base giuridica della proposta del nuovo regolamento poggia sugli artt.191-193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹³ che confermano e precisano le competenze dell'UE in materia di cambiamenti climatici. Ai sensi degli artt. 191 e 192 l'UE deve contribuire al perseguimento dei seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Il Cambiamento climatico è per definizione un problema transfrontaliero che non può essere risolto solamente con un'azione locale o nazionale, pertanto le azioni in riferimento ad esso sono giustificate da motivi di sussidiarietà ed è necessaria un'azione coordinata tra UE e a livello globale.

Inoltre la proposta rispetta il principio di proporzionalità in quanto obbliga gli Stati Membri al rispetto delle norme ivi comprese, ma non definisce politiche o misure specifiche, garantendo piena

divario tecnologico e di sviluppo ancora esistente in molti Stati dell'unione Africana.

12 *europarl.europa.eu*. Il Fondo per una transizione giusta è un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione che mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica. Il Fondo agevolerà l'attuazione del Green Deal europeo, che mira a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

13 *eur-lex.europa.eu*. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), è stato sviluppato a partire dal trattato che istituisce la Comunità europea, come attuato dal trattato di Maastricht. Lo scopo del TCE era quello di «porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei». Tale formulazione è ancora presente nel preambolo dell'attuale TFUE. Il Trattato ha effettivamente attribuito una dimensione più politica e democratica all'integrazione europea, al di là dell'obiettivo originario di tipo economico di creare un mercato unico.

flessibilità ad ogni Stato. La proposta è dotata di un meccanismo di riesame delle politiche e della legislazione UE vigenti per l'adozione di misure supplementari, ma non contiene proposte dettagliate. Analogamente, la proposta offre una certa flessibilità per garantire che tutti gli Stati, equamente, siano in grado di rispondere agli obblighi imposti, secondo le loro necessità e reattività ai cambiamenti.

Il 17 Settembre 2020, la Commissione ha rivisto e propone una modifica del precedente Regolamento, che ha riguardato un nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra per il 2030 che passa dal 50%-55%, ad almeno il 55% delle emissioni rispetto ai livelli del 1990. Tale modifica è stata inclusa nell'art. 2 bis paragrafo 1 del regolamento UE COM (2020) 80 final.

Atto successivo fondamentale all'emanazione del Regolamento UE sul clima, è stata la Riunione del Consiglio Europeo dell'11 Dicembre 2020, in cui i leader europei hanno condiviso ed approvato le linee guida della Commissione. Nello specifico la Commissione ha riconosciuto la necessità di elaborare ed adottare le linee guida con cui applicherà il Regolamento in stretta collaborazione e consultazione con gli Stati membri, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione. Qualora venga introdotto un ricorso di annullamento in relazione al regolamento, le linee guida saranno messe a punto successivamente alla sentenza della Corte di Giustizia, in modo da incorporarvi eventuali elementi pertinenti derivanti dalla sentenza. Fino alla messa a punto delle linee guida, la Commissione non proporrà misure a norma del Regolamento.

Nell'Aprile 2021 Il Parlamento europeo e gli Stati membri hanno definito un accordo in cui è stato istituito il Board on Climatic Change (Comitato scientifico consultivo europeo) sui cambiamenti climatici allo scopo di individuare un obiettivo climatico intermedio fissato per il 2040. Esso è composto da 15 esperti scientifici di alto livello a mandato quadriennale, di cittadinanza diversa, con un massimo di due per ogni Stato membro al fine di garantirne l'indipendenza.

Il Comitato Scientifico è nominato dal consiglio di amministrazione e la sua carica è rinnovabile

una sola volta a seguito di una procedura di selezione aperta, equa e trasparente. Nella selezione dei membri, il consiglio di amministrazione si adopera per garantire una competenza disciplinare e settoriale variegata, nonché equilibri di genere e geografici. La selezione si basa su criteri di eccellenza scientifica, di esperienza nell'effettuare valutazioni scientifiche e sulla capacità di fornire consulenza nei campi di competenza (scienze del clima e dell'ambiente o altri campi pertinenti). I membri selezionati dovranno altresì avere esperienza professionale in un ambiente multidisciplinare e in contesti internazionali.

I membri del Comitato sono nominati a titolo personale e offrono i loro servizi in un'ottica di totale indipendenza dallo Stato membro di appartenenza, inoltre essi eleggono tra i membri un Presidente e adottano un proprio regolamento interno.

Il Comitato Scientifico integra il lavoro dell'AEA¹⁴ agendo in modo indipendente e stabilendo un programma di lavoro annuale che il Presidente riferirà al consiglio di amministrazione. Il Comitato dovrà fornire consulenza scientifica e dovrà redigere relazioni sulle misure proposte e adottate dall'Unione sul clima; dovrà identificare le azioni e le opportunità necessarie per realizzare con successo l'obiettivo climatico; e dovrà inoltre sensibilizzare gli organismi scientifici interni all'UE sul cambiamento climatico, stimolarne il dialogo e la cooperazione, integrando il proprio lavoro con quello dell'IPCC e dell'IPBES¹⁵ e di altri organismi internazionali.

Ogni Stato Membro, è invitato ad istituire un organismo consultivo nazionale sul clima, responsabile di fornire consulenza scientifica sulla politica climatica alle autorità competenti nazionali. Il lavoro svolto da ogni Stato potrà essere oggetto di eventuale riesame da parte della

14 L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) è un'agenzia dell'Unione europea che ha il compito di fornire informazioni attendibili e indipendenti sull'ambiente. L'AEA aiuta l'UE e i Paesi Membri a prendere decisioni informate su come migliorare l'ambiente, integrando considerazioni di carattere ambientale nelle politiche economiche e progredendo verso la sostenibilità; sviluppa e coordina l'EIONET, la rete degli organi ambientali nazionali costituita per aiutare l'agenzia.

15 *isprambiente.gov.it*. L'IPCC (Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico) è il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici. L'IPCC è un organismo scientifico che passa in rassegna e valuta le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche prodotte a livello mondiale per la comprensione dei cambiamenti climatici. Non effettua attività di ricerca né di controllo dei dati o dei parametri climatici. La piattaforma intergovernativa di politica scientifica sulla biodiversità e i servizi ecosistemici (IPBES) è un'organizzazione intergovernativa istituita per migliorare l'interfaccia tra scienza e politica sulle questioni della biodiversità e dei servizi ecosistemici.

Commissione, qualora il risultato previsto non produca un risultato in linea con l'obiettivo climatico europeo. In tal caso la Commissione può adottare tutte le misure necessarie per riallineare l'obiettivo, sulla base di una valutazione d'impatto, anche attraverso l'adozione di strumenti legislativi conformi ai Trattati UE.

Nell'obiettivo primario della neutralità climatica entro il 2050, la Commissione propone di stabilire un obiettivo intermedio al 2040 per valutare se gli sforzi che si stanno compiendo siano in linea, considerando:

- le migliori prove scientifiche disponibili, compreso il lavoro del Comitato scientifico e dell'IPCC, gli impatti socioeconomici e ambientali compresi i costi dell'inazione, la necessità di garantire una transizione giusta ed equa per tutti;
- il rapporto costo-efficacia ed efficienza economica;
- la competitività dell'economia UE, in particolare delle PMI e dei settori più esposti alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio;
- l'efficienza energetica e il principio “l'efficienza energetica prima di tutto”, l'accessibilità economica dell'energia e dell'approvvigionamento;
- l'equità e la solidarietà tra e all'interno degli Stati UE;
- la necessità di garantire l'efficacia ambientale e la progressione nel tempo;
- le esigenze ed opportunità di investimento.

Entro il 30 settembre 2023 e successivamente ogni 5 anni, la Commissione valuta i progressi collettivi compiuti da tutti gli Stati membri e presenta le proprie conclusioni unitamente alla Relazione sull'Unione dell'energia (preparata nel rispettivo anno civile) al Parlamento europeo e al Consiglio. Laddove la Commissione ritenga che le misure di uno Stato Membro non siano coerenti con l'obiettivo climatico europeo, può emettere Raccomandazioni a tale Stato. Qualora sia emessa la raccomandazione, lo Stato interessato, entro sei mesi, notifica alla Commissione su come intende tenere debitamente conto della raccomandazione e successivamente chiarisce, in una relazione che

verrà presentata nell'anno successivo all'anno in cui ha ricevuto la raccomandazione, le azioni intraprese. Se lo Stato Membro decide di non dar seguito alla Raccomandazione o ad una parte sostanziale di essa, deve fornire alla commissione le sue motivazioni.

Sulla scorta dell'accordo sopra citato, il 30 Giugno 2021 è entrato in vigore il Regolamento UE 2021/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999, il quale conferma tutti gli obiettivi proposti dalla Commissione nei precedenti accordi, confermando l'istituzione del Comitato scientifico, della sua composizione e dei suoi compiti, l'istituzione di un obiettivo climatico intermedio nel 2040 e le valutazioni intermedie.

2.4 VALUTAZIONE ECONOMICA D'IMPATTO

Per realizzare tutti gli obiettivi analizzati nei paragrafi precedenti, il Consiglio Europeo, a seguito dell'approvazione del Parlamento, ha approvato il 17 Dicembre 2020 il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021-27.

Il Regolamento prevede un bilancio a lungo termine di 1074,3 miliardi di EUR, compresa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. Insieme allo strumento per la ripresa Next Generation EU da 750 miliardi di EUR, consentirà all'Unione Europea di fornire nei prossimi anni finanziamenti senza precedenti, pari a 1800 miliardi di EUR a sostegno degli Stati membri e delle priorità a lungo termine nei diversi settori d'intervento. Il prossimo bilancio coprirà sette settori di spesa e fornirà il quadro per il finanziamento di quasi 40 programmi di spesa nei prossimi 7 anni.

I finanziamenti saranno orientati verso priorità nuove e rafforzate in tutti i settori d'intervento, ivi inclusa la transizione verde e digitale e vi saranno destinati fondi per circa un terzo della spesa in bilancio.

Il nuovo Bilancio dell'UE così come strutturato ha l'obiettivo di proseguire il programma positivo proposto dall'ex Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker che nel suo discorso

sullo stato dell'Unione dinanzi al Parlamento europeo il 14 settembre 2016 e nella sua dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017, il quale invitava tutti gli Stati membri a superare le divisioni e rendere l'Unione più unita, forte e democratica.

In sintesi il nuovo quadro finanziario 2021-27 ha l'obiettivo di rispondere alle maggiori sfide del prossimo decennio, in relazione al progresso scientifico, l'evoluzione demografica, cambiamenti climatici e la scarsità di risorse, la disoccupazione, in particolare quella giovanile e l'instabilità geopolitica che ha acuito la necessità di dare risposte veloci e in merito alle pressioni migratorie dei paesi nel vicinato dell'Europa.

Da un'analisi delle precedenti programmazioni settennali, è emerso che il Bilancio Europeo si è dimostrato sempre troppo rigido, con norme di finanziamento complesse e divergenti che hanno reso difficile l'accesso ai finanziamenti. Tale mancanza di flessibilità ha impedito l'Europa di reagire in modo sufficientemente tempestivo ed efficace in un mondo in rapida evoluzione. I fondi sono stati finora distribuiti su un numero troppo elevato di programmi e strumenti.

L'approfondita revisione della spesa della Commissione ha permesso di individuare ciò che ha funzionato bene in passato e che andrebbe lasciato nel prossimo bilancio e ciò che occorre riformare per sfruttare appieno il potenziale del Bilancio UE. Sulla base di tale valutazione la Commissione propone un quadro moderno e una serie di programmi nuovi e riformati, improntati ai principi che seguono:

- *maggior attenzione al valore aggiunto europeo*, il Bilancio UE è modesto rispetto alle dimensioni dell'economia europea e ai Bilanci nazionali. E' pertanto essenziale che investa in settori in cui l'Unione possa offrire un reale “valore aggiunto europeo” alla spesa pubblica nazionale.
- *Un bilancio semplificato e trasparente*. La Commissione propone un quadro più coerente, più mirato e più trasparente. A tale scopo propone di ridurre i programmi di oltre un terzo, ad esempio riunendo fonti di finanziamento frammentati in nuovi programmi integrati e

razionalizzando al massimo l'uso degli strumenti finanziari.

- *Meno burocrazia per i beneficiari:* la Commissione propone di rendere le norme più coerenti sulla base di un corpus unico. Ciò ridurrà drasticamente gli oneri amministrativi per i beneficiari e le autorità di gestione, faciliterà la partecipazione ai programmi dell'UE e ne accelererà l'attuazione. Tale progetto consentirà di rendere diretto il nesso tra gli strumenti del bilancio UE e i finanziamenti nazionali, semplificando procedure e costi, e di conseguenza velocizzando l'approvvigionamento di tali risorse impegnate.
- *Un bilancio più agile e flessibile.* La Commissione propone di accrescere la flessibilità dei programmi al loro interno e tra di loro; di rafforzare gli strumenti di gestione delle crisi e di creare una nuova “riserva dell'Unione” per far fronte ad eventi imprevisti e reagire alle emergenze in settori quali la sicurezza e la migrazione.
- *Un bilancio che funziona,* concentrando l'attenzione su obiettivi più chiari e su un numero più ridotto di indicatori di performance di qualità superiore. In tal modo sarà più agevole monitorare e misurare i risultati e apportare modifiche ove necessario.

Fissati i principi cardini, oggi la vera prova è la verifica dei risultati che i programmi daranno sul campo. L'attuazione efficiente ed efficace della prossima generazione di programmi è una priorità assoluta. E' inoltre essenziale rafforzare il legame tra i finanziamenti dell'UE e il rispetto dello stato di diritto. L'Unione europea è una comunità basata sullo stato di diritto: questo significa che organi giurisdizionali indipendenti a livello nazionale e dell'UE hanno il compito di vigilare sul rispetto delle norme e dei regolamenti decisi di comune accordo e sulla loro applicazione in tutti gli Stati Membri. Il rispetto dello stato di diritto è un requisito essenziale per una gestione finanziaria sana e per un uso efficace dei fondi europei.

2.4.1 Quadro finanziario pluriennale 2021-27

Il Bilancio europeo per il periodo 2021-27, nato sulla base dei nuovi principi proposti dalla

Commissione ed approvati dal Parlamento Europeo, consta di sette capitoli che rappresentano le principali priorità di spesa. All'interno di ogni priorità i programmi sono riuniti in cluster che si rifletterà nei titoli del bilancio annuale, allo scopo di rendere il Bilancio maggiormente chiaro su come i programmi contribuiranno al conseguimento degli obiettivi.

Lo scopo finale è quello di riuscire a combinare gli investimenti provenienti da più programmi per rispondere a priorità trasversali, tipiche delle nuove sfide che l'Europa è chiamata ad accettare e redimere.

Tabella I.2 il nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027

I. MERCATO UNICO, INNOVAZIONE E AGENDA DIGITALE

1 Ricerca e innovazione

- Orizzonte Europa
- Programma Euratom di ricerca e formazione
- Reattore termonucleare sperimentale internazionale (ITER)

2 Investimenti strategici europei

- Fondo InvestEU
- Meccanismo per collegare l'Europa
- Programma Europa digitale (in particolare cibersecurity)

3 Mercato unico

- Programma del mercato unico (in particolare competitività e piccole e medie imprese - COSME, sicurezza alimentare, statistiche, concorrenza e cooperazione amministrativa)
- Programma UE per la lotta antifrode
- Cooperazione nel settore fiscale (FISCALIS)
- Cooperazione nel settore doganale (CUSTOMS)

4 Spazio

- Programma spaziale europeo

II. COESIONE E VALORI

5 Sviluppo regionale e coesione

- Fondo europeo di sviluppo regionale
- Fondo di coesione
- Sostegno alla comunità turco-cipriota

6 Unione economica e monetaria

- Programma di sostegno alle riforme (in particolare strumento per la realizzazione delle riforme e strumento di convergenza)

- Protezione dell'euro contro la contraffazione
- 7 Investire nelle persone, nella coesione sociale e nei valori
- Fondo sociale europeo+ (in particolare integrazione dei migranti e sanità)
 - Erasmus+
 - Corpo europeo di solidarietà
 - Giustizia, diritti e valori
 - Europa creativa (in particolare MEDIA)

III. RISORSE NATURALI E AMBIENTE

8 Agricoltura e politica marittima

- Fondo europeo agricolo di garanzia
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca

9 Ambiente e azione per il clima

- Programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)

IV. MIGRAZIONE E GESTIONE DELLE FRONTIERE

10 Migrazione

- Fondo Asilo e migrazione

11 Gestione delle frontiere

- Fondo per la gestione integrata delle frontiere

V. SICUREZZA E DIFESA

12 Sicurezza

- Fondo sicurezza interna
- Disattivazione nucleare (Lituania)
- Sicurezza nucleare e disattivazione (in particolare per Bulgaria e Slovacchia)

13 Difesa

- Fondo europeo per la difesa
- Meccanismo per collegare l'Europa - mobilità militare

14 Risposta alle crisi

- Meccanismo di protezione civile dell'Unione (rescEU)

VI. VICINATO E RESTO DEL MONDO

15 Azione esterna*

- Strumento per il vicinato, lo sviluppo e la cooperazione internazionale (in particolare aspetti esterni della migrazione)
- Aiuto umanitario
- Politica estera e di sicurezza comune
- Paesi e territori d'oltremare (in particolare Groenlandia)

16 Assistenza preadesione

·Assistenza preadesione

VII. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE EUROPEA

17 Pubblica amministrazione europea

·Spese amministrative, pensioni e scuole europee

STRUMENTI AL DI FUORI DEI MASSIMALI DEL QFP

·Riserva per aiuti d'urgenza

·Fondo di solidarietà dell'UE

·Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

·Strumento di flessibilità

·Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti

*Lo strumento europeo per la pace è un fondo fuori bilancio al di fuori del quadro finanziario.

Fonte: Commissione Europea – Comunicato Stampa. Bilancio dell'UE: la Commissione europea accoglie con favore l'adozione del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-27

Nel prosieguo della presente tesi, ci si concentra, per scelta, sull'analisi del primo capitolo di spesa del Bilancio UE (Mercato unico, innovazione e agenda digitale) con particolare attenzione al Fondo Invest EU e al capitolo 2 di spesa (COESIONE E VALORI) con particolare attenzione al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione.

Invest EU è un programma che fa seguito al Fondo europeo per gli investimenti strategici istituiti per la prima volta nel 2015 come incentivo agli investimenti pubblici e privati in Europa, soprannominato Piano Juncker¹⁶. Sulla scorta del suo primo esordio, all'interno del nuovo bilancio europeo, riunisce gli strumenti volti a sostenere gli investimenti decisivi per la crescita economica.

Il nuovo programma istituisce una garanzia dell'UE pari a circa € 26,2 miliardi che permetterà ai partner d'investimento di assumere rischi più elevati e di sostenere programmi a cui avrebbero rinunciato. La Banca europea per gli investimenti sarà il principale partner d'investimento, ma anche le banche nazionali per il sostegno alle imprese dei paesi membri e le istituzioni finanziarie

16 *ec.europa.eu*. Il piano di investimenti per l'Europa, il cosiddetto piano Juncker, ha avuto un ruolo chiave nel promuovere la crescita e l'occupazione nell'UE. Gli investimenti del Gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI), con il sostegno del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) del piano Juncker, hanno aumentato dello 0,9% il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE e creato 1,1 milioni di nuovi posti di lavoro rispetto allo scenario di riferimento. Grazie al sostegno del piano Juncker, la BEI e il Fondo europeo per gli investimenti (FEI), hanno approvato il finanziamento di quasi 1200 operazioni e stanno mettendo capitale di rischio a disposizione di più di un milione di start-up e di PMI in un'ampia gamma di settori in tutti i 28 Stati membri.

internazionali avranno accesso diretto alla garanzia dell'Unione. Il sostegno ai progetti dovrebbe a sua volta attirare altri investitori, per cui il fondo dovrebbe mobilitare oltre € 372 miliardi di investimenti in tutta l'UE, contribuendo alla ripresa e alle priorità a lungo termine imposte a livello europeo. I Paesi dell'UE potranno anche assegnare risorse a InvestEU dai fondi strutturali che ricevono o dai fondi che ottengono dal Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, strumento creato per aiutare gli Stati Membri a sostenere la ripresa dalla pandemia del Coronavirus.

Il fondo europeo di sviluppo regionale nella nuova programmazione europea, oltre a mantenere gli obiettivi tradizionali per cui il fondo stesso è nato (cioè investimenti a favore dell'occupazione e della crescita e cooperazione territoriale europea), è integrato con due principali novità: sostegno all'innovazione, all'economia digitale e alle PMI attraverso una strategia di specializzazione intelligente, e un'economia circolare, più verde e a basse emissioni di carbonio. La nuova politica di coesione ha introdotto un'elenco di attività che non possono essere sostenute dal FESR, tra cui la disattivazione o la costruzione di centrali nucleari, infrastrutture aeroportuali (tranne nelle regioni ultra periferiche) e alcune operazioni di gestione dei rifiuti ad esempio, le discariche.

Baluardo del nuovo programma di coesione europea è il Fondo per una transizione giusta dotato di risorse pari a 19,2 miliardi di EUR. Il fondo è un elemento chiave del Green Deal e sostituisce il primo pilastro del Meccanismo per una transizione giusta. Il suo obiettivo è attenuare i costi socioeconomici derivanti dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra attraverso un'ampia gamma di attività volte principalmente alla diversificazione dell'attività economica e a sostenere l'adattamento delle persone ad un mercato del lavoro in evoluzione.

Il regime specifico nell'ambito di InvestEU è il secondo pilastro del meccanismo per una transizione giusta e sarà attuato in tutti e quattro gli ambiti di intervento del programma. Ciò significa che esso può sostenere investimenti in una gamma più ampia di progetti come ad esempio: progetti per le infrastrutture dell'energia e dei trasporti, ma anche i progetti di decarbonizzazione, diversificazione economica ed infrastrutture sociali. La Commissione fornirà una garanzia di bilancio ai partner

esecutivi dei progetti polo di consulenza InvestEU e rappresenterà il punto di accesso per le richieste di consulenza per qualsiasi progetto nell'ambito del programma. Fornirà assistenza tecnica su misura e sostegno allo sviluppo di capacità in funzione delle esigenze del progetto. Sarà disponibile un supporto per l'individuazione, la preparazione, lo sviluppo, la strutturazione, l'appalto e l'attuazione di progetti.

Lo strumento di prestito per il settore pubblico è il terzo pilastro del meccanismo per una transizione giusta. Combinerà 1,5 miliardi di euro di sovvenzioni, finanziate dal bilancio dell'UE, con 10 miliardi di euro di prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI), al fine di mobilitare tra 25 e 30 miliardi di euro di investimenti pubblici per soddisfare le esigenze di sviluppo dei territori interessati dalla transizione giusta. In futuro lo strumento potrebbe essere esteso a partner finanziari diversi dalla BEI. Questo strumento sarà destinato esclusivamente ad enti pubblici, fornendo sostegno a progetti che non generano un flusso sufficiente di risorse proprie da finanziare commercialmente. I progetti dovrebbero includere investimenti in tutti i tipi di infrastrutture pubbliche, ad esempio nei settori dell'energia e dei trasporti, delle reti di teleriscaldamento, delle misure di efficientamento energetico, compresa la ristrutturazione degli edifici, nonché delle infrastrutture sociali. È escluso il sostegno agli investimenti connessi ai combustibili fossili.

2.4.2 Next Generation EU

Next Generation EU è uno strumento temporaneo per la ripresa, per ricostruire l'Europa dopo la pandemia COVID-19, costituisce il pacchetto più ingente di misure di stimolo mai finanziato in Europa. Unitamente e in affianco al nuovo Bilancio europeo, potenzierà i meccanismi di flessibilità, volti a garantire la possibilità di far fronte ad esigenze impreviste. Nasce allo scopo di rispondere alle necessità attuali della realtà economica europea dopo la pandemia, ma ha anche l'obiettivo di far fronte alle incertezze future.

	<i>QFP</i>	<i>NextGenerationEU</i>
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	149,5 miliardi di euro	11,5 miliardi di euro
2. Coesione, resilienza e valori	426,7 miliardi di euro	776,5 miliardi di euro
3. Risorse naturali e ambiente	401 miliardi di euro	18,9 miliardi di euro
4. Migrazione e gestione delle frontiere	25,7 miliardi di euro	-
5. Sicurezza e difesa	14,9 miliardi di euro	-
6. Vicinato e resto del mondo	110,6 miliardi di euro	-
7. Pubblica amministrazione europea	82,5 miliardi di euro	-
TOTALE QFP	1 210,9 miliardi di euro	806,9 miliardi di euro

Tutti gli importi sono espressi in miliardi di euro, a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

La commissione ha stanziato ben 806,9 miliardi di EUR, di cui oltre il 50% sosterrà la modernizzazione, tramite:

- la ricerca e l'innovazione, portati avanti con il programma Orizzonte Europa¹⁷;
- le transizioni climatiche e digitali eque, attraverso il Fondo per una transizione giusta e il programma Europa Digitale¹⁸;
- la preparazione, la ripresa e la resilienza, attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza, rescEU¹⁹ e un nuovo programma per la salute, EU4Health²⁰;

¹⁷ *ec.europa.eu*. Orizzonte Europa è il principale programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione. Affronta i cambiamenti climatici, contribuisce al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e rafforza la competitività e la crescita dell'UE. Il programma facilita la collaborazione e rafforza l'impatto della ricerca e dell'innovazione nello sviluppo, nel sostegno e nell'attuazione delle politiche dell'UE, affrontando nel contempo le sfide globali. Sostiene la creazione e una migliore diffusione di conoscenze e tecnologie di eccellenza. Crea posti di lavoro, impegna pienamente il bacino di talenti dell'UE, stimola la crescita economica, promuove la competitività industriale e ottimizza l'impatto degli investimenti all'interno di uno Spazio europeo della ricerca rafforzato. Possono partecipare soggetti giuridici dell'UE e dei paesi associati.

¹⁸ *ec.europa.eu*. Il programma Europa digitale finanzia progetti in cinque settori cruciali: super calcolo, intelligenza artificiale, cibersicurezza, competenze digitali avanzate, garantire un uso diffuso delle tecnologie digitali nell'economia e nella società. Il programma mira a colmare il divario tra la ricerca sulle tecnologie digitali e la diffusione sul mercato. Ne trarranno beneficio i cittadini e le imprese europee, in particolare le PMI. Gli investimenti nell'ambito del programma Europa digitale sostengono il duplice obiettivo dell'Unione europea della transizione verde e della trasformazione digitale e rafforzano la resilienza e la sovranità digitale dell'Unione.

¹⁹ RescEU mira a rafforzare le misure di preparazione e di prevenzione di risposta alle catastrofi degli Stati membri creando un'apposita riserva di capacità operative a livello dell'Unione. Si concentra su due settori principali: la creazione del sistema rescEU per rafforzare le capacità generali di risposta alle catastrofi disponibili nell'UE; maggiori investimenti nelle attività di prevenzione e preparazione.

²⁰ *Salute.gov.it*. EU4Health” è un Programma d'azione dell'Unione Europea (UE) in materia di salute per il periodo 2021-2027 ed è il più ampio programma mai realizzato dall'UE in ambito sanitario in termini di risorse finanziarie che, con una dotazione pari a 5,1 miliardi di Euro, rappresenta la risposta dell'Unione Europea alla pandemia da COVID-19 e fornirà finanziamenti ai Paesi dell'UE, alle organizzazioni sanitarie e alle ONG. il Programma EU4Health persegue i seguenti obiettivi: migliorare e promuovere la salute nell'Unione, al fine di ridurre l'onere delle malattie trasmissibili e non trasmissibili, sostenendo la promozione della salute e la prevenzione delle malattie, riducendo le disuguaglianze sanitarie, favorendo stili di vita sani e promuovendo l'accesso all'assistenza sanitaria;

Il pacchetto finanziario anche:

- la modernizzazione di politiche tradizionali, come la politica di coesione e la politica agricola comune, per massimizzare il loro contributo alle priorità dell'Unione;
- la lotta ai cambiamenti climatici, a cui verrà riservato il 30% dei fondi europei, la più alta percentuale di sempre nel bilancio UE;
- la protezione della biodiversità e la parità di genere.

Il fulcro di NextGenerationEU è rappresentato dal dispositivo per la ripresa e la resilienza con € 723,8 miliardi di EUR a disposizione a titolo di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati Membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia da coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparati alle sfide ed opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Per ottenere i finanziamenti del pacchetto, ogni stato membro deve redigere il proprio piano di ripresa e resilienza.

Per finanziare NextGenerationEU, la Commissione europea assumerà, a nome dell'UE, prestiti sui mercati finanziari a tassi più favorevoli rispetto a quanto possano ottenere molti Stati membri e ridistribuirà gli importi. La Commissione cercherà di raccogliere fino al 30% dei fondi NextGenEU attraverso l'emissione di obbligazioni verdi. Nell'Ottobre 2021, la Commissione, dopo aver adottato un quadro di Green Bond NextGenerationEU valutato in modo indipendente, ha emesso il primo Green bond per un valore di € 12 miliardi di EUR, la più grande obbligazione verde al mondo finora. Raggiungere la soglia del 30% di emissione di titoli verdi, rappresenterà per l'Europa

proteggere le persone nell'Unione dalle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e rafforzare la capacità di risposta dei sistemi sanitari e il coordinamento tra gli Stati membri per far fronte a gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, completando l'approvvigionamento nazionale di prodotti essenziali rilevanti per la crisi ed istituendo una riserva di personale medico, sanitario e di supporto; accrescere la disponibilità e l'accessibilità, anche in termini economici, dei medicinali, dei dispositivi medici e dei prodotti pertinenti per la crisi nell'Unione e sostenere l'innovazione in relazione a tali prodotti, così come l'uso efficiente dei medicinali; potenziare i sistemi sanitari nazionali, attraverso un miglior utilizzo dei dati sanitari, lo sviluppo di strumenti e servizi digitali, la trasformazione digitale della sanità; migliorare l'accesso alle cure, sviluppare e implementare la legislazione sanitaria dell'Unione, i meccanismi decisionali basati sull'evidenza e il lavoro integrato tra i sistemi sanitari degli Stati Membri.

numerosi vantaggi:

- Confermare l'impegno della Commissione per il raggiungimento di una finanza sostenibile;
- Portare sul mercato un nuovo asset verde altamente qualificato e liquido, dando accesso a investimenti verdi per una vasta gamma di investitori;
- Aiutare la Commissione europea ad accedere a una gamma più ampia di investitori;
- Consentire agli investitori di diversificare il proprio portafoglio di investimenti verdi con un'attività liquida ad alto rating, accelerando così potenzialmente un circolo virtuoso di investimenti sostenibili;
- Spingere ulteriormente il mercato delle obbligazioni verdi e servire da ispirazione per altri emittenti;
- Rafforzare il ruolo dell'Unione Europea e dell'Euro nel marchio della finanza sostenibile

Per poter emettere obbligazioni verdi, la Commissione ha adottato un quadro normativo di riferimento organizzato intorno a quattro pilastri principali:

1. *L'impiego dei proventi.* Nell'ambito del quadro delle obbligazioni verdi NextGenerationEU, i fondi saranno utilizzati per nove ampie categorie di spesa, tra cui l'efficienza energetica, l'energia pulita e l'adattamento ai cambiamenti climatici.
2. *Processo di valutazione e selezione della spesa.* Gli investimenti saranno identificati sulla base della spesa per il clima per il 37% dei piani di ripresa e resilienza; le tabelle di marcia di spesa nell'ambito del meccanismo di ripresa e resilienza saranno al centro dello strumento di ripresa NextGenerationEU.
3. *Gestione dei proventi.* Nell'ambito del quadro delle obbligazioni verdi NextGenerationEU, la Commissione seguirà la spesa pertinente.

4. *Segnalazione*. La Commissione utilizzerà due tipi di rendicontazione per mostrare come sono stati spesi i fondi (rendicontazione sull'assegnazione) e cosa hanno ottenuto (relazione sull'impatto). Il quadro è allineato con i principi delle obbligazioni verdi dell'International Capital Market Association (ICMA)²¹, che è uno standard di mercato per le obbligazioni verdi. In linea con la prassi standard, il quadro è stato esaminato anche da un opinion provider di seconda parte, Vigeo Eiris. Il valutatore ha confermato che il quadro è allineato con i principi Green Bond dell'ICMA, è coerente con la più ampia strategia ambientale, sociale e di governance (ESG) dell'UE e fornirà un solido contributo alla sostenibilità.

21 L'International Capital Market Association o ICMA è un'organizzazione di autoregolamentazione per i partecipanti ai mercati dei capitali. Le convenzioni e gli standard di mercato ICMA sono stati i pilastri del mercato internazionale del debito per quasi 40 anni, fornendo il quadro di autoregolamentazione delle regole che disciplinano le pratiche di mercato che hanno facilitato il funzionamento ordinato e una crescita impressionante del mercato

CAPITOLO 3

PNRR: NEXTGENERATION ITALIA

Al fine di accedere ai fondi del NextGenerationEU, ciascuno Stato membro deve predisporre un Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) per definire un pacchetto coerente di riforme ed investimenti per il periodo 2021-2026.

Il piano deve dettagliare i progetti, le misure e le riforme previste nelle aree di intervento riconducibili a sei pilastri fondamentali:

1. transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato unico ben funzionante con PMI forti;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e resilienza economica, sociale ed istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi;
6. politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluso istruzione e competenze.

Il PNRR deve inoltre essere coerente con le sfide e le priorità specifiche per Paese individuate nel contesto del Semestre europeo²², destinare almeno il 37% della dotazione al sostegno della transizione verde e almeno il 20% alla trasformazione digitale; deve fornire una dettagliata spiegazione delle modalità con le quali il Piano intende rafforzare il potenziale di crescita e attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi; deve definire i target intermedi e finali e un

²² *Consilium.europa.eu*. Il semestre europeo è un ciclo di coordinamento delle politiche economiche, sociali, di bilancio e del lavoro nell'ambito dell'UE e rientra nel quadro della governance economica dell'Unione europea. Sebbene agli inizi fosse principalmente un esercizio economico, il semestre europeo si è evoluto nel tempo integrando nel processo altri settori d'intervento pertinenti. Durante il semestre europeo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio alle norme convenute a livello dell'UE.

calendario indicativo dell'attuazione delle riforme e degli investimenti , da completare al più tardi entro la fine di Agosto 2026; deve indicare le modalità per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, delle tappe e degli obiettivi di cui si compone il piano stesso.

Ogni PNRR deve essere approvato dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione europea, al fine di aver accesso ai finanziamenti. Nello specifico, per quanto riguarda il PNRR Italia, il 02 Giugno 2021 la Commissione ha pubblicato un esame approfondito a norma dell' art.5 del regolamento UE n.1176/2011²³ del Parlamento europeo e del Consiglio, nel quale evidenzia che l'Italia presenta squilibri macroeconomici eccessivi, soprattutto per quanto riguarda l'elevato debito pubblico e la prolungata debole dinamica della produttività.

Il 30 Aprile 2021 l'Italia ha presentato alla Commissione il proprio Piano di ripresa e resilienza, a norma dell'art. 18 par.1 del Regolamento UE 2021/241²⁴. Tale presentazione ha fatto seguito a un processo di consultazione con le autorità locali e regionali, con le parti sociali e le organizzazioni della società civile, organizzazioni giovanili e altri portatori di interessi. La Commissione ha valutato la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano conformemente agli orientamenti per la valutazione di cui all'allegato V del Regolamento 2021/241²⁵.

Il PNRR italiano è stato valutato in relazione a:

- Una risposta equilibrata che contribuisce ai sei pilastri: il piano è stato valutato

23 *REGOLAMENTO (UE) N. 1176/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici.* Art.5 ...”la Commissione effettua un esame approfondito per ogni Stato membro che, a suo avviso, può presentare squilibri o correre il rischio di presentarli [...] L’esame approfondito si fonda su un’indagine dettagliata delle circostanze specifiche per paese, compresa la diversità delle posizioni di partenza degli Stati membri [...] L’esame approfondito della Commissione consiste, fra l’altro, nel valutare se lo Stato membro in questione presenti squilibri e se questi possano costituire squilibri eccessivi.

24 *REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.* Lo Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario in conformità dell'articolo 12 presenta alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza quale definito all'articolo 17, paragrafo 1. Gli Stati Membri elaborano piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tali piani definiscono il programma di riforme e investimenti dello Stato membro interessato. I piani per la ripresa e la resilienza ammissibili al finanziamento a titolo del dispositivo comprendono misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati.

25 *REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.* Prevede all'allegato V gli orientamenti per la valutazione in rating: A- in ampia misura; B- in misura moderata; C- in misura ridotta.

positivamente (rating A) poiché rappresenta in ampia misura una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, in quanto contribuisce in modo adeguato a tutti e sei i pilastri, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziario dello Stato membro interessato. Il Piano contiene un'ampia gamma di investimenti e riforme per contribuire al superamento delle sfide della transizione verde, efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici; il piano inoltre affronta il tema delle competenze digitali attraverso una serie diversificata di misure rivolte alla popolazione in generale, alla pubblica amministrazione, al sistema di istruzione e al mercato del lavoro. In tutte le sue missioni, il Piano promuove una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva sia mediante investimenti volti a rafforzare il capitale fisico e umano, sia tramite riforme che incidono sulla produttività e sulla competitività a medio e lungo termine. Nelle regioni meridionali sono previsti ingenti investimenti ed azioni nel settore dell'istruzione e delle competenze, soprattutto a favore dei gruppi più vulnerabili.

- *Affrontare le sfide individuate nelle Raccomandazioni specifiche per Paese*: il Piano comprende una vasta serie di riforme e investimenti che si rafforzano a vicenda e che contribuiscono ad affrontare le tutte le sfide delineate nelle raccomandazioni specifiche rivolte all'Italia dal Consiglio in occasione del semestre europeo nel 2019 e nel 2020. Segnatamente, per quanto riguarda le politiche di bilancio e strutturali, il piano comprende misure volte a migliorare la riscossione delle imposte e ad intensificare la lotta all'evasione fiscale, nonché misure tese a migliorare l'efficienza della spesa pubblica. Il piano comprende altresì una riforma ed investimenti mirati a ridurre il lavoro sommerso e interventi volti a migliorare i risultati scolastici e a ridurre l'abbandono, dato che l'Italia registra un abbandono scolastico superiore alla media europea. Sono incluse anche misure volte ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e al potenziamento dell'offerta di strutture di assistenza all'infanzia. Riforme ed investimenti inerenti l'adozione

della legge annuale sulla concorrenza 2021 ridurranno i tempi per l'avvio di un'attività in Italia e aumenterà i processi competitivi per l'aggiudicazione dei contratti di servizi pubblici locali. La revisione della legislazione in materia di appalti pubblici comprende regolamenti volti a ridurre il tempo che intercorre tra la pubblicazione dei contratti e la loro aggiudicazione, la diffusione di appalti elettronici, il coordinamento della politica in materia di appalti pubblici e la razionalizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici; questi interventi dovranno garantire un adeguato equilibrio tra i benefici della semplificazione e i controlli anticorruzione e antifrode.

Il Piano comprende misure ambiziose per riformare e modernizzare il sistema giudiziario civile, penale e amministrativo. Gli investimenti proposti sono finalizzati alla digitalizzazione dei Tribunali, alla formazione dei giudici, del personale e al miglioramento dell'efficienza complessiva dei tribunali. L'istituzione e il potenziamento dell'Ufficio del processo ha lo scopo di sostenere i magistrati al fine di abbattere l'arretrato delle cause pendenti e la durata complessiva dei procedimenti.

- Contributo al potenziale di crescita, alla creazione di posti di lavoro e alla resilienza economica, sociale e istituzionale: la Commissione ha valutato positivamente le riforme inserite in questo pilastro (rating A) infatti dalle simulazioni dei servizi della Commissione, il piano è potenzialmente in grado di aumentare del 2,5% il PIL dell'Italia entro il 2026. Il Piano assegna non meno del 40% degli investimenti alla coesione territoriale, con destinazione territoriale specifica alle regioni del Mezzogiorno. Particolare attenzione è rivolta al Sud e alle aree interne, con misure mirate a rivitalizzare le aree urbane e migliorare le condizioni dei gruppi più vulnerabili della popolazione.
- Non arrecare danni significativi: nessuna misura del PNRR arreca un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'art. 17 del Regolamento UE 2020/852²⁶ (rating A).

²⁶ *REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Art.17: un'attività economica arreca un danno significativo se: l'attività conduce a significative*

Nella valutazione del rispetto di tale principio, l'Italia ha seguito gli orientamenti tecnici fissati dalla Commissione e si impegna ad attuare azioni specifiche al fine di evitare danni significativi.

- Contributo alla transizione verde, compresa la biodiversità: le misure a sostegno degli obiettivi climatici rappresentano un importo pari al 37,5% della dotazione totale del piano, il quale comprende un'ampia gamma di investimenti e riforme volti ad affrontare le sfide della transizione verde e nel complesso è adeguatamente allineato alle priorità del Green Deal Europeo (rating A). Ad esempio, ristrutturazione di edifici a fini di efficienza energetica attraverso la detrazione fiscale delle spese per la casa (Superbonus), incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili, riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra derivanti dai trasporti.
- Contributo alla transizione digitale: Le misure a sostegno della transizione digitale rappresentano un importo pari al 25,1% della dotazione totale del piano e sono previsti investimenti significativi nei settori della digitalizzazione delle imprese, nel sostegno alle reti per la collaborazione nel campo della R&I e nei trasferimenti di tecnologia tra università, istituti di ricerca e imprese. Si attende che gli investimenti per il completamento delle reti a banda larga ultra veloce e la connettività 5G contribuiscano al conseguimento degli obiettivi digitali europei per il 2030. La transizione digitale rappresenta per l'Italia una sfida molto ardua in quanto il Paese deve far fronte a notevoli carenze digitali di base ed avanzate, che si riflettono in una scarsa digitalizzazione del sistema produttivo. Per questi motivi la Commissione valuta positivamente questo capitolo di riforme con rating A.
- Monitoraggio e attuazione: le modalità proposte al fine di garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci delle misure inclusi il calendario previsto; i traguardi, gli obiettivi e i

emissioni di gas ad effetto serra; l'attività conduce ad un peggioramento degli effetti negativi sul clima attuale e futuro; l'attività produce effetti negativi all'economia circolare; l'attività produce un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo.

relativi indicatori, sono considerati dalla Commissione adeguati (rating A). E' prevista nello specifico, una governance multilivello: a livello politico, una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; a livello di dialogo sociale, un organo consultivo che coinvolge i portatori di interessi; a livello tecnico, una segreteria istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per sostenere i lavori della Cabina di regia e dell'organo consultivo. E' prevista inoltre una struttura di coordinamento centrale e di monitoraggio, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e strutture di coordinamento tecnico individuate a livello delle amministrazioni centrali responsabili delle singole misure. Il modello prevede inoltre l'istituzione di organismo di audit indipendente, incaricato dell'attuazione dei sistemi di controllo interno. Obiettivo di questo modello è creare sinergie e assicurare il coordinamento tra lo strumento e gli altri programmi dell'Unione, con il potenziale effetto di migliorare l'esecuzione dei fondi dell'Unione in Italia.

- Costi: la giustificazione fornita nel piano in merito all'importo dei costi totale stimati allo stesso è in misura moderata (rating B) ragionevole e plausibile, è in linea con il principio dell'efficienza in termini di costi ed è commisurata all'impatto nazionale atteso a livello economico e sociale. L'Italia ha fornito stime dei costi per tutte le misure del piano, che comportano spese. Nel complesso, la metodologia e le ipotesi formulate per ottenere i costi stimati sono chiare e plausibili per la maggior parte delle misure e si basano su precedenti progetti di natura simile o su pertinenti studi di supporto. Tuttavia, per altre misure del Piano, i dettagli specifici sulla metodologia e sulla base utilizzata per calcolare i costi stimati sono mancanti o incompleti, il che non consente una valutazione pienamente positiva.

Pertanto alla luce di quanto sopra esposto, il PNRR nella sua completezza presenta una visione strategica e coerente, le riforme e gli investimenti in ciascuna componente sono coerenti e si rafforzano a vicenda, e vi è anche una significativa complementarietà tra le varie componenti. Ad

esempio, diverse componenti del Piano prevedono, oltre alle misure specificatamente dedicate alla transizione verde, anche misure volte a promuovere l'efficienza energetica o a garantire l'assenza di impatti negativi sul consumo energetico; o ancora tutte le parti di cui si compone il Piano, oltre a garantire il loro ambito di applicazione specifico, includono tra le priorità i giovani, il genere e la coesione territoriale.

Per tutti questi motivi, a seguito della valutazione positiva della Commissione Europea, la quale ha concluso che il Piano soddisfa i criteri di valutazione di cui al Regolamento UE 2021/241, a norma dell'art. 20 , par.2 di tale regolamento, all'Italia viene riconosciuto che il costo del proprio piano ammonta a € 191.499.177.889,00 e poiché l'importo dei costi totali stimati è superiore al contributo massimo disponibile per l'Italia, il contributo finanziario assegnato al piano deve essere pari al massimo contributo erogabile, che sarà aggiornato entro il 30 Giugno 2022. Inoltre per sostenere ulteriori riforme ed investimenti, l'Italia ha chiesto un sostegno sotto forma di prestito. L'importo massimo erogabile è pari al 6,8% del reddito nazionale lordo per il 2019 a prezzi correnti, e dato che l'importo dei costi stimato totale del PNRR è superiore all'importo complessivo del contributo massimo erogabile disponibile per l'Italia, ed è superiore anche all'importo del sostegno richiesto sotto forma di prestito, la restante parte è finanziata mediante l'assunzione di prestiti da parte della Commissione a nome dell'Unione sulla base dell'art. 5 della decisione UE Euratom 2020/2053 del Consiglio²⁷. Il sostegno sarà erogato a rate, successivamente al conseguimento soddisfacente da parte dell'Italia degli obiettivi individuati in relazione all'attuazione del PNRR. L'Italia ha anche chiesto un prefinanziamento pari al 13% del contributo finanziario e al 13% del prestito.

Per quanto riguarda il contributo finanziario, il Consiglio Europeo ha approvato la valutazione del PNRR Italia sulla base dell'art. 19 par.3 del Regolamento UE 2021/241 e mette a disposizione dell'Italia un importo pari a € 68.880.513.747,00 sotto forma di sostegno non rimborsabile di cui €

²⁷ *Senato.it*. La decisione UE Euratom 2020/2053 conferisce alla Commissione europea il potere di contrarre prestiti per conto dell'Unione sui mercati internazionali per un ammontare fino a 750 miliardi di euro per dare vita al programma "Next Generation EU".

47.925.096.762,00 da impegnare entro il 31 Dicembre 2022 ed ulteriori € 20.955.416.985,00 da impegnare giuridicamente dal 1 Gennaio 2023 al 31 Dicembre 2023. La Commissione mette a disposizione dell'Italia a titolo di prefinanziamento un importo pari a € 8.954.466.787,00, pari al 13% del contributo finanziario. Tali importi saranno messi a disposizione sotto forma di rate, subordinate alla Decisione della Commissione, adottata a norma dell'art. 24 del Regolamento UE 2021/241, secondo il quale l'Italia ha conseguito in modo soddisfacente i traguardi e gli obiettivi pertinenti individuati nella relazione all'attuazione del PNRR; essi dovranno essere comunque conseguiti entro il 31 Agosto 2026.

Per quanto riguarda il sostegno sotto forma di prestito, l'Unione mette a disposizione dell'Italia un importo massimo di € 122.601.810.400,00 di cui € 15.938.235.352,00 messi a disposizione a titolo di prefinanziamento, pari cioè al 13% dello stesso.

3.1 LE MISSIONI DI CUI SI COMPONE IL PIANO

Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza il Governo intende affrontare i nodi strutturali dell'economia e della società italiana, che hanno contribuito a porre il Paese su un sentiero di declino già a partire dall'inizio degli anni '90.

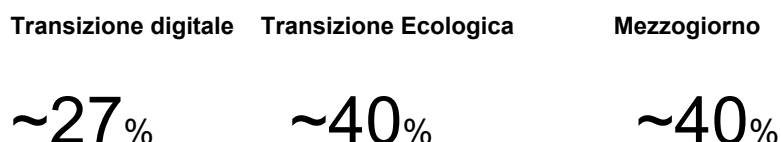
Tra il 1999 e il 2019 il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9%; nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna l'aumento è stato rispettivamente del 30,2%, del 32,4% e del 43,6%. Tra il 2005 e il 2019 il numero di persone sotto la soglia della povertà assoluta è salito dal 3,3% al 7,7% della popolazione, prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4%. Ad essere stati particolarmente colpiti sono stati donne e giovani. L'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione. Il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è solo il 53,8%, molto al di sotto del 67,3% della media europea. Questi problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno.

L'andamento della produttività è molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Dal 1999 al 2019 il

PIL per ora lavorativa in Italia è cresciuto del 4,2% mentre in Francia e in Germania è aumentato rispettivamente del 21,2% e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, un indicatore che misura il grado di efficienza complessiva di un'economia, è diminuita del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento al livello europeo. Tra le cause del deludente andamento della produttività c'è l'incapacità di cogliere le molte opportunità legate alla rivoluzione digitale. Questo ritardo è dovuto sia alla mancanza di infrastrutture adeguate, sia alla struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una prevalenza di piccole e medie imprese, che sono state spesso lente nell'adottare nuove tecnologie e muoversi verso produzioni a più alto valore aggiunto. La scarsa familiarità con le tecnologie digitali caratterizza anche il settore pubblico. Prima dello scoppio della pandemia, il 98,9% dei dipendenti pubblici in Italia non aveva mai utilizzato il lavoro agile; anche durante la pandemia, a fronte di tale potenziale modalità di lavoro del 53% circa, solo il 30% ne ha beneficiato, con livelli più bassi, pari al 10% nel Mezzogiorno²⁸.

La proposta del PNRR si concentra su tre assi di intervento condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

III.1 Allocazione delle risorse del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF) ad assi strategici (% su totale RRF)



Fonte: PNRR Italia

Per quanto concerne la struttura del Piano, esso si articola in sei Missioni, che raggruppano sedici Componenti funzionali a realizzare gli obiettivi economico sociali definiti nella strategia del Governo. Le componenti a loro volta si articolano in 48 linee di Intervento per progetti omogenei e coerenti.

Per ogni missione sono indicate le riforme di settore necessarie a una più efficace realizzazione degli interventi, nonché i profili più rilevanti ai fini del perseguimento delle tre priorità trasversali del Piano; tali priorità trasversali non sono affidate a singoli interventi circoscritti a specifiche

²⁸ Dati ricavati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA.

Missioni, ma sono perseguite in modo diffuso nell'ambito di tutte le Missioni del Piano.

Le sei missioni del Piano sono:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione e ricerca;
5. inclusione e coesione;
6. salute.

Il 40% delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno, a testimonianza dell'attenzione al tema del riequilibrio territoriale.

Il governo stima che l'attuazione del PNRR comporterà nel 2026 un aumento del PIL di 3,6 punti percentuali rispetto all'andamento tendenziale. Nell'ultimo triennio dell'orizzonte (2023-2026), l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali rispetto ad oggi. Gli investimenti previsti nel Piano porteranno inoltre miglioramenti negli indicatori che misurano il divario regionale, l'occupazione femminile e giovanile.

3.1.1 Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”

Il presente elaborato concentra l'attenzione alla seconda missione del PNRR: “Rivoluzione verde e transizione ecologica” ed in particolare alla Componente 3 “Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici”.

Questa missione ha una dotazione finanziaria di 59,47 miliardi di EUR e rappresenta un'opportunità unica per l'Italia in quanto il Paese ha un patrimonio unico da proteggere: un ecosistema naturale, agricolo e di biodiversità di valore inestimabile, che rappresentano l'elemento distintivo dell'identità, cultura, storia, e dello sviluppo economico presente e futuro; è maggiormente esposta a rischi climatici rispetto ad altri Paesi data la configurazione geografica, le specifiche del territorio,

e gli abusi ecologici che si sono verificati nel tempo; può trarre maggior vantaggio e più rapidamente rispetto ad altri Paesi dalla transizione, data la relativa scarsità di risorse tradizionali (es., petrolio e gas naturale) e l'abbondanza di alcune risorse rinnovabili (es., il Sud può vantare sino al 30-40 per cento in più di irraggiamento rispetto alla media europea, rendendo i costi della generazione solare potenzialmente più bassi). Tuttavia la transizione sta avvenendo troppo lentamente principalmente a causa delle enormi difficoltà burocratiche ed autorizzative che riguardano in generale le infrastrutture in Italia.

La Missione 2 consta di quattro componenti: Agricoltura sostenibile ed economia circolare; Transizione energetica e mobilità sostenibile; Efficienza energetica e riqualificazione sugli edifici; Tutela del territorio e della risorsa idrica.

Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, la Componente 2 con una dotazione pari a 23,78 miliardi di EUR prevede di sincronizzare le risorse rinnovabili per un uso degli utenti finali in tutti i settori, con particolare focus su una mobilità più sostenibile e sulla decarbonizzazione di alcuni segmenti industriali, includendo l'avvio dell'adozione di soluzioni basate sull'idrogeno (in linea con la EU Hydrogen Strategy).

Attraverso la Componente 3 con 15,36 miliardi di EUR si vuole rafforzare l'efficientamento energetico incrementando il livello di efficienza degli edifici, una delle leve più virtuose per la riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati, come già avviato dall'attuale misura "Superbonus".

L'attuale PNIEC²⁹ (in corso di revisione) già prevede ambiziosi obiettivi in termini di efficientamento energetico. In particolare, gli attuali obiettivi di consumi di energia primaria e

²⁹ *mise.gov.it*. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC) è lo strumento fondamentale per cambiare la politica energetica e ambientale del nostro Paese verso la decarbonizzazione. Il Piano si struttura in cinque linee d'intervento, che si svilupperanno in maniera integrata: dalla decarbonizzazione all'efficienza e sicurezza energetica, passando attraverso lo sviluppo del mercato interno dell'energia, della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

finale al 2030 sono pari a 103,8 Mtep di energia finale (0,8 per cento di efficientamento annuo), con una traiettoria che prevede circa il 35 per cento del risparmio nel settore degli edifici.

Gli edifici italiani rappresentano più di un terzo dei consumi energetici del Paese e la maggior parte è stata realizzata prima dell'adozione dei criteri per il risparmio energetico e della relativa normativa. La Componente intercetta quindi una dimensione assai rilevante per la riduzione dei consumi e per l'abbattimento delle emissioni di CO₂, significativa anche con riferimento all'esposizione al rischio sismico del nostro Paese. In particolare, dalla componente ci si attende un risparmio pari a 209 Ktep l'anno di energia finale e 718 Kt di anidride carbonica l'anno a regime. Oltre all'obiettivo di risparmio energetico e di prevenzione di rischi sismici, le misure incluse contribuiscono a dare forte impulso all'economia e all'occupazione del Paese, e alla promozione della resilienza sociale migliorando le condizioni abitative della popolazione e alleviando il problema della povertà energetica.

In particolare, la componente è costituita da tre linee:

- Attuazione di un programma per migliorare l'efficienza e la sicurezza del patrimonio edilizio pubblico, con interventi riguardanti in particolare scuole e cittadelle giudiziarie;
- Introduzione di un incentivo temporaneo per la riqualificazione energetica e l'adeguamento antisismico del patrimonio immobiliare privato e per l'edilizia sociale, attraverso detrazioni fiscali per i costi sostenuti per gli interventi;
- Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento efficienti.

Per quanto riguarda la seconda linea d'intervento, per far fronte ai lunghi tempi di ammortamento delle ristrutturazioni degli edifici, per stimolare il settore edilizio, da anni in grave crisi, e per raggiungere gli obiettivi sfidanti di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni al 2030, si intende estendere la misura del Superbonus 110% recentemente introdotta (articolo 119 del Decreto

Rilancio) dal 2021 al 2023 (al 30 giugno 2023 per gli interventi effettuati dagli IACP, a condizione che almeno il 60 per cento dei lavori siano stati effettuati alla fine del 2022; al 31 dicembre 2022 per gli interventi effettuati dai condomini, a condizione che almeno il 60 per cento dei lavori sia stato effettuato entro il 30 giugno precedente). Il sostegno sarà fornito in forma di detrazione fiscale pari al 110% delle spese sostenute, usufruibili in un periodo di 5 anni e disponibili per chi intende effettuare ristrutturazioni energetiche e antisismiche degli edifici residenziali. La misura prevede inoltre l'introduzione di strumenti finanziari come la "cessione del credito" e il "pagamento anticipato" per agevolare gli ingenti investimenti iniziali.

L'investimento consentirà inoltre di stimolare le economie locali attraverso la creazione di posti di lavoro nella filiera dell'edilizia e della produzione di beni e servizi per le abitazioni con potenziale impatto sulle categorie deboli colpite dalla pandemia. La misura riguarda interventi effettuati su zone comuni, su unità immobiliari funzionalmente indipendenti e unità plurifamiliari con uno o più accessi indipendenti dall'esterno, nonché su singole unità immobiliari. Sono inclusi nella misura numerosi interventi, quali soluzioni per l'isolamento, infissi efficienti, sostituzione di sistemi di riscaldamento e condizionamento e installazione di impianti per la generazione di energia rinnovabile. L'ammissibilità degli interventi è condizionata ad un miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio, dimostrabile tramite il confronto con l'attestato di prestazione energetica (APE) prima e dopo l'intervento, equivalente ad un risparmio energetico medio (in relazione ad un consumo medio annuo di energia primaria dell'edificio residenziale) di circa 240 kWh/mq e ad un risparmio minimo atteso (sia energetico che di emissioni) del 30%-40%.

Gli investimenti consentiranno la ristrutturazione di oltre 100.000 edifici a regime, per una superficie totale riqualificata di oltre 36 milioni di mq. Il risparmio energetico atteso dal Superbonus è di circa 191 Ktep/anno con una riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 KtCO₂/anno.

3.2 PANORAMA EDILIZIO EUROPEO ED ITALIANO IN TEMA DI CONSUMO ENERGETICO

Il patrimonio edilizio dell'Unione Europea è il maggior consumatore di energia in Europa, consumandone il 40% e responsabile del 36% delle emissioni di gas ad effetto serra nell'UE. Negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi, in buona parte grazie alle disposizioni della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD)³⁰ per la riduzione dei consumi nel settore. I nuovi edifici oggi tendono a consumare almeno la metà dell'energia di edifici simili costruiti 20 anni fa. Tuttavia, circa l'80% degli edifici esistenti sarà ancora in uso nel 2050 e il 75% di questo stock è inefficiente dal punto di vista energetico. Per questo motivo gli edifici e l'industria delle costruzioni occupano una posizione di rilievo all'interno del Green Deal: il tasso di rinnovo annuale del patrimonio immobiliare dovrà almeno raddoppiare. Al fine di raggiungere l'obiettivo, il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) prevede la stabilizzazione delle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica e per la ristrutturazione degli edifici, per un periodo almeno triennale, l'integrazione dell'Ecobonus, Sismabonus e Bonus casa in un unico meccanismo: Superbonus.

Allo stesso modo, in linea con il trend europeo, il patrimonio edilizio italiano è sempre più vecchio. In Italia sono presenti 12.187.689 edifici e oltre 31.000.000 di abitazioni; tra questi, l'ISTAT ha censito che ben il 60% del totale degli edifici residenziali sono stati realizzati prima del 1980 e il 42,5% hanno più di cinquant'anni. Oltre sedici milioni di abitazioni, più della metà, sono state realizzate prima del 1970 e quindi costruite precedentemente la prima legge che introduceva criteri per il risparmio energetico.

Il patrimonio immobiliare è infatti quasi vicino ad una stasi: la produzione media annua in Italia di abitazioni è passata da quasi 200 mila edifici all'anno negli anni Sessanta – Settanta a meno di 29.000 nuove costruzioni tra il 2001 e il 2018.

³⁰ Vedi DIRETTIVA (UE) 2018/844 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

Questa situazione mette in evidenza due questioni fondamentali circa la vetustà del patrimonio immobiliare italiano: l'efficienza energetica e la sicurezza legata alla sismicità del territorio. Nel 2013 il consumo nel settore residenziale è stato pari a 30 Mtep, il gas naturale rappresenta tuttora la principale fonte energetica, con un peso pari al 47% dei consumi totali. Il consumo energetico per il riscaldamento e il raffrescamento degli spazi abitativi assorbe circa il 76% dei consumi complessivi, valore in crescita negli ultimi anni a causa delle maggiori esigenze di comfort abitativo e della conseguente installazione di impianti laddove in passato erano assenti.

Negli ultimi anni però con i vari bonus fiscali sono stati fatti passi in avanti e ci sono stati anche importanti progressi per quanto riguarda la possibilità di ottenere bonus anche a livello condominiale, che possono contribuire significativamente a far sì che gli immobili escano dal ciclo di obsolescenza in cui versano attualmente.

Oggi è infatti possibile migliorare l'efficienza energetica e sismica attraverso il Superbonus 110%. Si tratta di una misura di incentivazione introdotta dal Decreto Rilancio del 19 Maggio 2020 che ha come fine quello di rendere più sicuri ed efficienti gli edifici residenziali. La novità del meccanismo, rispetto ai precedenti bonus, è che questo incentivo prevede interventi a costo zero per il cittadino, infatti si applica una detrazione fiscale del 110% da ripartire tra gli aventi diritto in cinque quote annuali, e la possibilità di cedere il credito all'impresa edile appaltatrice con la facoltà a sua volta di cederlo nuovamente ad istituti di credito e finanziari, e qualsiasi altro soggetto, sia persona fisica sia giuridica, come società ed enti, senza un necessario legame del cessionario con l'intervento collegato alla detrazione. Il fine di questi interventi è quello di ottenere un miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio. Questa misura crea un meccanismo virtuoso che offre benefici a tutti i soggetti coinvolti: il cittadino può ristrutturare l'edificio gratuitamente e ridurre il costo delle proprie bollette e lo Stato può rendere più efficienti e sicure le abitazioni e sostenere l'aumento dell'occupazione e del reddito;all'edilizia offre altresì di conseguenza una spinta all'occupazione e alla crescita del settore.

CAPITOLO 4

SUPERBONUS 110% NEGLI EDIFICI RESIDENZIALI PRIVATI

ORGANIZZATI IN CONDOMINIO

4.1. NORMATIVA DI RIFERIMENTO E AMBITO DI APPLICAZIONE

Secondo l'art.119 del Decreto Legge n. 34 del 19/05/2020 convertito in legge n. 77 del 17/07/2020, detto “Decreto Rilancio” sono ammessi alla detrazione del 110% due categorie di interventi denominati trainanti e trainati. La realizzazione dei primi permette l'accesso al Superbonus, i secondi sono realizzabili solo ed esclusivamente se viene realizzato almeno un intervento trainante.

Gli interventi trainanti riguardano:

- Involucro, cioè l'isolamento termico delle superfici opache verticali, orizzontali ed inclinate con un'incidenza superiore al 25% della superficie lorda disperdente dell'edificio. Esso si realizza attraverso l'isolamento termico delle superfici orizzontali e verticali dell'edificio installando il c.d. “cappotto termico”, che consiste nell'apposizione di materiale isolante (del tipo rispettoso dei criteri ambientali minimi disciplinati dal D.M. 1 ottobre 2017) lungo le pareti esterne disperdenti dell'edificio (solai, pilastri e infissi). Un risultato simile si ottiene attraverso il c.d. “insufflaggio”, ovvero l'inserimento di materiale isolante all'interno delle intercapedini delle pareti vuote. Il rischio è che l'insufflaggio non riesca a garantire l'obiettivo previsto dalla legge dell'isolamento del 25% dell'edificio, quando ad esempio le intercapedini delle pareti vuote siano poche nella struttura. La spesa massima ammissibile è pari ad € 40.000,00 moltiplicato il numero di unità immobiliari che compongono l'edificio per quelli composti da due ad otto unità immobiliari; mentre per gli edifici composti da più di otto unità, la spesa massima ammissibile si riduce ad € 30.000,00 ad unità immobiliare. I materiali isolanti utilizzati devono rispettare i criteri ambientali minimi di cui al Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

del 11 ottobre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 6 novembre 2017.

- Impianti, consiste in interventi sulle parti comuni degli edifici per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti, con impianti centralizzati per il riscaldamento, raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria a condensazione, con efficienza almeno pari alla classe A di prodotto prevista dal Regolamento UE n. 811/2013 della Commissione, del 18 Febbraio 2013³¹, a pompa di calore, ivi compresi gli impianti ibridi o geotermici, anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo ovvero con impianti di microgenerazione o a collettori solari. In questo caso la spesa massima ammissibile è pari ad € 20.000,00 moltiplicato per le unità immobiliari che compongono l'edificio per quelli compresi da due ad otto unità immobiliari ed € 15.000,00 moltiplicato per le unità immobiliari che compongono gli edifici con più di otto unità immobiliari.

Gli interventi trainati invece sono definiti dal comma 2 dell'art. 119 del decreto rilancio e sono: installazione di impianti solari fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo; sostituzione di finestre comprensive di infissi, delimitanti il volume riscaldato verso l'esterno e/o verso vani non riscaldati, che rispettino i requisiti di trasmittanza termica U (W/m^2K); installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria; acquisto e posa in opera di schermature solari (allegato M al d.lgs. 311 del 29/12/2006³²); l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici; building automation: acquisto, installazione e messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, di produzione di acqua calda, di climatizzazione; eliminazione delle barriere architettoniche.

L'ammissibilità degli interventi sopra descritti è condizionata al fatto che realizzando almeno uno degli interventi trainanti e uno o più interventi trainati, l'edificio migliori almeno di due classi

³¹ Riguarda l'etichettatura indicante il consumo d'energia degli apparecchi per il riscaldamento d'ambiente, degli apparecchi di riscaldamento misti, degli insiemi di apparecchi per il riscaldamento d'ambiente, dispositivi di controllo della temperatura e dispositivi solari e degli insiemi di apparecchi di riscaldamento misti, dispositivi di controllo della temperatura e dispositivi solari

³² Vedi allegato II

energetiche; ovvero, se non sia possibile, consegua la classe energetica più alta prevista, da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica (A.P.E.) riferito all'intero edificio, da redigere ante e post intervento. L'APE è rilasciata da un tecnico abilitato nella forma della dichiarazione asseverata e tiene in considerazione i servizi energetici esistenti prima dell'intervento all'interno di ogni singola unità immobiliare di cui è composto l'edificio (APE pre-intervento) e quelli che verranno sostituiti e/o installati ex novo a seguito degli interventi agevolabili (APE post-intervento). Dal raffronto delle due APE deve risultare il salto di almeno due classi energetiche dell'intero edificio.

Novità di assoluta importanza è la possibilità di usufruire della cessione del credito e sconto in fattura, infatti l'art. 121 del decreto rilancio prevede che i soggetti beneficiari possono, in alternativa all'utilizzo diretto della detrazione, optare alternativamente per:

- un contributo, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, fino ad un importo massimo pari al corrispettivo stesso, anticipato dai fornitori che hanno effettuato gli interventi e da questi ultimi recuperato sotto forma di credito d'imposta, di importo pari alla detrazione spettante, con facoltà di successiva cessione del credito ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari. Tale opzione può essere esercitata in relazione a ciascun stato di avanzamento dei lavori, che non può esserne più di due per ciascun intervento complessivo. Infine ciascun S.A.L. deve riferirsi ad almeno il 30% del medesimo intervento;
- la cessione di un credito d'imposta di pari ammontare, con facoltà di successiva cessione ad altri soggetti, compresi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari.

Qualora il contribuente scelga lo sconto in fattura, è necessario richiedere il Visto di conformità dei dati relativi alla documentazione che attesta la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta per gli interventi agevolabili e dell'asseverazione, da parte dei tecnici abilitati, che attesta la congruità delle spese sostenute secondo le disposizioni dell'art.119 comma 13-bis del

Decreto Rilancio.

4.2 DIFFICOLTA' NELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI E CONTINUI DECRETI SEMPLIFICATIVI

Nonostante l'intento dell'art.119 del Decreto Rilancio di prevedere interventi finalizzati al miglioramento energetico degli edifici residenziali, e nonostante la possibilità per i cittadini di godere di tali interventi con una detrazione fiscale pari al 110% con sconto in fattura, l'applicazione pratica di essi si è rilevata particolarmente difficoltosa.

Tali difficoltà sono riconducibili ai seguenti fattori:

- criticità nell'interpretazione della norma;
- continui chiarimenti da parte dell'Agenzia delle Entrate sia a livello centrale, sia a livello delle Direzioni Regionali;
- interventi del Governo con decreti semplificativi;
- fissazione dei termini di scadenza per la realizzazione degli interventi.

Per quanto riguarda il primo fattore, i Tecnici abilitati nella redazione dei progetti esecutivi, dei computi metrici e dei quadri economici, hanno riscontrato principali difficoltà soprattutto relativamente all'obbligo della verifica della conformità urbanistico-edilizia degli edifici. La realtà dei fatti è che il patrimonio immobiliare italiano è interessato da moltissime irregolarità più o meno gravi, e il testo originario dell'art.119 del Decreto rilancio prevedeva la possibilità di accedere agli interventi agevolabili a condizione della puntuale regolarità urbanistico-edilizia del Fabbricato; pertanto è stato necessario prima regolarizzare le difformità o eventualmente ripristinare la situazione preesistente per tutte quelle difformità non sanabili: questo lavoro ha significato un notevole ritardo nell'inizio lavori.

Per quanto concerne i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate, dal mese di Luglio 2020 a Dicembre 2021 l'Agenzia delle Entrate ha risposto a più di mille interPELLI, questo semplice dato è indicativo

di quanti dubbi e di quante richieste di soluzioni interpretative gli interessati hanno avanzato per evitare che in caso di futuri controlli, il contribuente finale non rischi di perdere l'agevolazione fiscale. Anche in questo caso tutto ciò ha significato un notevole ritardo nell'inizio lavori.

A causa delle sopracitate difficoltà il Governo italiano ha emanato un Decreto Semplificazioni D.L. 77/2021 convertito in L. 108/2021 all'art. 33, il quale prevede che gli interventi rientranti nel Superbonus costituiscono manutenzione straordinaria e sono pertanto realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Nella Cila debbono essere attestati gli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'edificio oggetto d'intervento o del provvedimento che ne ha consentito la legittimazione, ovvero il titolo attestante che la costruzione è stata completata in data antecedente il 1 settembre 1967. La presentazione della Cila non richiede l'attestazione dello stato legittimo, pertanto la decadenza del beneficio fiscale opera esclusivamente nei seguenti casi:

- mancata presentazione della CILA;
- interventi realizzati in difformità della CILA;
- non corrispondenza al vero delle attestazioni rilasciate dai Tecnici.

Questa prima semplificazione ha di fatto eliminato l'obbligo della conformità urbanistico-edilizia come prerequisito per poter iniziare i lavori inerenti il Superbonus, ma lo stesso articolo prosegue e termina con la dicitura ”... resta impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità dell'immobile oggetto di intervento.”; questo significa che se un immobile presenta difformità non sono più di ostacolo ai fini dei lavori agevolabili, ma comunque la difformità rimane e sarà sempre responsabilità del proprietario dell'immobile la futura sanatoria. Inoltre bisogna anche valutare il caso in cui la difformità non può essere sanabile, pertanto in questo siffatto caso il proprietario sarà costretto al ripristino dello stato dei luoghi.

Ulteriore intervento del Decreto Semplificazioni prevede che gli interventi di dimensionamento del cappotto termico e del cordolo sismico non concorrono al conteggio della distanza e dell'altezza, in

deroga alle distanze minime riportate dall'art.873 c.c. Ciò vuol dire che il maggior spessore derivante dall'istallazione del cappotto termico non sarà calcolato per il rispetto delle distanze minime riportate dall'articolo precedentemente citato.

Ultimo e importante fattore che crea incertezza sul mercato è quello relativo al tempo. Il Governo italiano ha in prima battuta fissato il termine di scadenza per il Superbonus relativo agli edifici condominiali al 31 Dicembre 2021, con la clausola che entro il 30 Giugno 2021 fossero già stati svolti almeno il 60% degli interventi. Tuttavia le associazioni di categorie del settore edile, degli amministratori di condominio e le associazioni di consumatori hanno richiesto con estrema urgenza una proroga, motivata dal fatto che un termine così breve per interventi particolarmente complessi ha congestionato la reperibilità della manodopera del settore e dei materiali. In aggiunta l'aumento dei prezzi delle materie prime ha spesso superato i limiti imposti dal prezzario regionale di riferimento e/o del prezzario DEI, tanto che la situazione è stata attenzionata dal Ministero dello Sviluppo Economico e dall'Enea. Pertanto il Governo è intervenuto in prima istanza spostando definitivamente la scadenza al 31 Dicembre 2021 indipendentemente dalla percentuale di lavori realizzati entro il 30 Giugno; successivamente ha ulteriormente prorogato la scadenza al 31 Dicembre 2022 ed ora, a seguito della Legge di Bilancio 2022, ha ulteriormente posticipato la scadenza del Superbonus 110% al 31 Dicembre 2023 (per i soli edifici residenziali organizzati in condominio), prevedendo ulteriori proroghe al 2024 con un' aliquota di agevolazione al 70% e scadenza definitiva al 2025 con aliquota di agevolazione al 65%.

Nella realtà dei fatti l'intero iter di progettazione e di realizzazione dei lavori è ritardato di oltre un anno di tempo a causa di incertezze derivanti da scadenze brevi e da continue comunicazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate; questo a causa di uno Stato altamente burocratizzato con l'intento di normare fin nei minimi dettagli una disciplina nuova con meccanismi di cessione del credito d'imposta ad una percentuale mai precedentemente applicata.

Inoltre molti addetti ai lavori si sono interrogati a lungo sul motivo per cui il legislatore, invece di

stabilire un termine per la fine lavori, non abbia invece stabilito sin dall'inizio un termine definitivo per la presentazione della pratica edilizia (come accade con la presentazione dei permessi a costruire per la realizzazione di nuovi edifici). In questo modo si sarebbero potuti organizzare meglio i lavori, inoltre il mercato non sarebbe stato inflazionato da un'elevata richiesta di stessi materiali in pochissimo tempo e di conseguenza i prezzi non sarebbero lievitati in maniera esorbitante. Tutto avrebbe reso l'intervento più semplice con anche meno necessità di interventi da parte del Governo Centrale.

4.3 CONTROLLI SULLA REGOLARITA' DEGLI INTERVENTI SVOLTI

Un progetto così ambizioso come quello del Superbonus, ha reso indispensabile ed obbligatorio un sistema di controllo specifico e minuzioso.

In prima battuta, i Tecnici abilitati alla progettazione degli interventi in Superbonus hanno l'obbligo di stipulare una polizza professionale ad hoc per tali interventi con una copertura di responsabilità civile minima di € 500.000,00 e comunque commisurata all'entità dei lavori appaltati; inoltre il professionista può scegliere se stipulare una polizza per ogni singolo intervento oppure una polizza globale che racchiuda tutti gli interventi in corso. Essa dovrà essere comunque costantemente aggiornata a tutti gli interventi che sta realizzando.

L'Impresa edile dovrà anch'essa fornire le proprie assicurazioni obbligatorie in materia di responsabilità civile, una polizza postuma decennale, polizza CAR e ulteriori polizze a richiesta del committente.

Si indicano di seguito gli enti preposti al controllo e i loro compiti.

I Controlli del SUE

Un primo controllo sarà affidato al SUE (Sportello Unico dell'Edilizia) presente in ogni Comune del territorio nazionale in cui i Tecnici consegneranno la CILA Superbonus. A questo punto il SUE verifica la correttezza della Comunicazione, eventuali cause di decadenze e comunica

all'Amministrazione finanziaria.

I Controlli dell'ENEA

Parallelamente ai controlli del SUE, si attivano i poteri di vigilanza dell'Enea previsti direttamente dal Decreto MiSE del 6 Agosto 2020 recante "Requisiti delle asseverazioni per l'accesso alle detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici (c.d. Decreto Asseverazioni), dato che il Tecnico deve depositare presso la piattaforma telematica di Enea l'asseverazione prevista, unitamente:

- alla dichiarazione con la quale il tecnico specifica di voler ricevere ogni comunicazione con valore legale ad un preciso indirizzo di posta elettronica certificata;
- la dichiarazione che, alla data di presentazione dell'asseverazione, il massimale della polizza allegata è adeguato al numero delle attestazioni o asseverazioni rilasciate e agli importi degli interventi oggetto delle predette asseverazioni o attestazioni;
- copia della polizza di assicurazione;
- copia del documento di riconoscimento.

Su queste informazioni l'Enea effettua un controllo automatico in cui verifica che gli interventi rientrino tra quelli previsti, che i dati tecnici dichiarati nella scheda di cui all'allegato D del decreto requisiti ecobonus garantiscano che:

- la rispondenza degli interventi ai requisiti di cui al medesimo decreto;
- la tipologia di edificio rientri tra quelli agevolabili ai sensi dell'art. 119 del decreto rilancio;
- gli eventuali interventi trainati (diversi da quelli sulle parti comuni e per le schermature solari) siano realizzati congiuntamente a quelli trainanti;
- la congruità degli stessi interventi al rispetto dei costi previsti dal Decreto Requisiti

Ecobonus;

- l'asseverazione sia regolarmente datata, sottoscritta e timbrata dal tecnico abilitato;
- nell'asseverazione sia presente il richiamo agli articoli 47, 75 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445³³.

L'ENEA, all'esito positivo della verifica, rilascia la ricevuta informatica, comprensiva del codice identificativo della domanda.

I controlli dell'Agenzia delle Entrate

L'Agenzia delle Entrate procede invece alla verifica documentale della sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione. Qualora sia accertata la mancata integrazione, anche parziale, dei requisiti che danno diritto alla detrazione d'imposta, l'Agenzia provvede al recupero dell'importo corrispondente alla detrazione non spettante nei confronti del soggetto che ha esercitato l'opzione, maggiorato di interessi e sanzioni. Rispondono, quindi, i beneficiari della detrazione, fermo restando che, se viene accertata la violazione, risponde in solido anche il fornitore che ha applicato lo sconto e i vari cessionari.

Il D.L. n. 77/2021 (Decreto Semplificazioni-bis) ha inserito all'interno dell'art. 119 del Decreto Rilancio il comma 5-bis, il quale prevede che le violazioni meramente formali non arrecanti pregiudizio all'esercizio delle azioni di controllo, non comportano la decadenza delle agevolazioni fiscali limitatamente alla irregolarità od omissione riscontrata. Nel caso in cui invece le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli da parte delle autorità competenti siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, la decadenza dal beneficio si applica limitatamente al singolo intervento oggetto di irregolarità od omissione.

33 *DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 28 dicembre 2000, n. 445 Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa. (Testo A) pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 2001- Supplemento ordinario n. 30.* Art. 47 riguarda la modalità di redazione e compilazione dell'atto di notorietà; l'art. 75 specifica che qualora le dichiarazioni all'interno dell'atto di notorietà siano false o non corrispondenti alla veridicità, causa decadenza dagli eventuali benefici ottenuti tramite la compilazione dello stesso. L'art. 76 infine rimanda alle norme penali cui si va incontro in caso di dichiarazioni non veritiere.

L'Agenzia delle Entrate ha otto anni di tempo per verificare i documenti esibiti per usufruire del bonus fiscale. Eventuali omissioni, errori e documentazione non idonea tale da far perdere il diritto all'utilizzo del beneficio fiscale, comporta la restituzione dell'importo ricevuto, maggiorato di sanzioni e interessi fino al 200%. In caso di cessione del credito d'imposta, l'atto di recupero dello stesso potrà avvenire entro il 31 Dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di utilizzo irregolare.

Per quanto riguarda infine la documentazione da esibire in caso di controlli, la Circolare dell'Agenzia delle Entrate n 24 del 2020 ha chiarito che occorre conservare quanto segue:

- le fatture o le ricevute fiscali comprovanti le spese effettivamente sostenute per la realizzazione degli interventi e conservare anche la ricevuta del bonifico bancario, ovvero del bonifico postale, attraverso il quale è stato effettuato il pagamento;
- se i lavori sono effettuati dal detentore dell'immobile, va altresì acquisita la dichiarazione del proprietario di consenso all'esecuzione dei lavori;
- nel caso in cui gli interventi sono effettuati su parti comuni degli edifici va anche acquisita la copia della delibera assembleare e della tabella millesimale di ripartizione delle spese. Tale documentazione può essere sostituita dalla certificazione rilasciata dall'amministratore del condominio;
- una copia dell'asseverazione trasmessa all'ENEA per gli interventi di efficientamento energetico, nonché per gli interventi antisismici, una copia dell'asseverazione depositata presso lo sportello unico competente.

Il tema dei controlli è molto sentito e ha spaventato molti cittadini, soprattutto perché oggi c'è molta diffidenza nei confronti di uno Stato che da un lato cerca di risolleverare l'economia post-pandemia attraverso aiuti economici, assistenzialistici e di incentivo alla crescita e al mondo del lavoro, dall'altro burocratizza eccessivamente tutte le procedure per accedere agli incentivi ed inserisce

controlli severi e soprattutto con un arco temporale molto lungo.

La relativa certezza della buona riuscita dell'applicazione dei bonus oggetto di discussione è quella di procedere con un'ottima progettazione; infatti laddove essa venga realizzata in maniera seria e professionale, i controlli non dovrebbero suscitare ritrosie di alcun genere.

CAPITOLO 5

IL CONTRATTO DI APPALTO

La normativa sopra analizzata si concretizza attraverso l'appalto di lavori di manutenzione straordinaria dell'edificio ad un'impresa edile o ad un General Contractor. Appare pertanto necessario approfondire la disciplina del contratto di appalto e la figura del General Contractor.

5.1 NATURA GIURIDICA

Nel vigente ordinamento giuridico il contratto di appalto è disciplinato dall'art. 1655 c.c. che lo definisce come un contratto con il quale “una parte (appaltatore) assume il compimento di un'opera o di un servizio su incarico di un committente e verso un corrispettivo in denaro, con organizzazione di mezzi necessari e con gestione a proprio rischio”. Con l'appalto il committente può ottenere la costruzione di un'opera o una prestazione di servizi che non sarebbe in grado di realizzare da solo (ad esempio la costruzione di un immobile): l'appaltatore, invece, è in grado di provvedervi in quanto dispone dei mezzi e dell'organizzazione necessari (ad esempio un'impresa edile). Fra le caratteristiche più rilevanti di questa tipologia contrattuale è da considerare in primo luogo come esso sia un contratto ad esecuzione prolungata e non continuata; ciò significa che ogni atto di esecuzione (ogni parte di opera eseguita) dall'appaltatore non soddisfa un corrispondente ed autonomo interesse del committente. In altre parole, il compimento dell'opera si considera alla conclusione del lavoro e non si valuta in corso d'opera; la prestazione si considera infatti indivisibile. L'appaltatore è adempiente nel solo momento in cui l'opera è portata a termine ed è collaudata, così come stabilito dall'articolo 1665 c.c.. Il corrispettivo dell'appaltatore, salvo patto contrario, si matura soltanto al compimento e al collaudo dell'opera.

5.2. I SOGGETTI DEL CONTRATTO

5.2.1 Il committente

Nell'art. 1655 c.c. i contraenti del contratto di appalto sono i seguenti: il committente, colui che dà il compito di realizzare un'opera o un servizio dietro il corrispettivo in danaro; l'appaltatore, colui che se ne accolla l'incarico. L'identificazione delle due parti non è sempre indicativa ai fini della titolarità degli interessi: il committente non sarà obbligatoriamente lo stesso soggetto che beneficerà della realizzazione dell'opera o del servizio, ma sicuramente sarà colui che dovrà liquidare il corrispettivo stabilito dal relativo contratto. In aggiunta il committente ha il proprio interesse ad accertare regolarmente che i lavori siano stati realizzati secondo le disposizioni del contratto e le regole d'arte. L'appagamento di questo suo interesse trova un limite dato dall'operare in autonomia che caratterizza l'appaltatore: la posizione di autonomia rappresenta l'entità del contratto di appalto e delinea la differenza rispetto al rapporto di lavoro subordinato.

Va specificato subito che il committente non dovrebbe praticare la sua facoltà di vigilanza, come previsto dall'art. 1662 c.c. in modo oppressivo e tale da mettere in una posizione di difficoltà l'appaltatore, perché se l'interferenza dovesse avere un carattere illecito o irregolare, egli risulterebbe colpevole contrattualmente della lesione arrecata in questo modo all'appaltatore³⁴.

L'appaltatore, nello svolgimento dell'opera commissionata, si accolla sia il relativo rischio sia una responsabilità verso i terzi per i danni a loro causati da eventuale condotta colposa o dolosa.

Verosimilmente, si può realizzare per il committente una responsabilità concomitante o esclusiva, nell'ipotesi in cui egli abbia attribuito delle disposizioni vincolanti che abbiano causato un danno

illecito portando l'appaltatore ad assumere una posizione di semplice attuatore (c.d. nudus

³⁴ *Art. 1662 c.c.* "Il committente ha diritto di controllare lo svolgimento dei lavori. Quando, nel corso dell'opera, si accerta che la sua esecuzione non procede secondo le condizioni stabilite dal contratto e a regola d'arte, il committente può fissare un congruo termine entro il quale l'appaltatore si deve conformare a tali condizioni; trascorso inutilmente il termine stabilito, il contratto è risolto, salvo il diritto del committente al risarcimento del danno". È tuttavia da notare che le periodiche visite alle quali ha diritto il committente non debbono essere tali da sconvolgere l'ordinario andamento dei lavori; né debbono essere eseguite con spirito vessatorio o defaticante, perché la loro eccessività, risolvendosi in definitiva in una perdita di tempo può dare diritto all'assuntore non solo di consegnare l'opera finita in ritardo rispetto al termine contrattuale, ma di chiedere anche uno speciale compenso per aumento di spese generali.

minister). Una seconda causa di responsabilità del committente vede origine nel suo atteggiamento intenzionale di aver consegnato la realizzazione dell'opera o del servizio ad un'impresa senza mezzi competenti (c.d. culpa in eligendo).

5.2.2 L'Appaltatore

L'appaltatore è colui che, con organizzazione dei mezzi necessari e gestione del proprio rischio, assume il compimento di un'opera promessa al committente. Non sempre la titolarità dei mezzi e la gestione del rischio aziendale sono necessari per inquadrare l'appaltatore.

Nell'art. 1655 c.c. si parla di organizzazione dei mezzi necessari riferendosi all'oggetto desunto dall'obbligazione: l'appaltatore garantisce la realizzazione di un'opera o di un servizio a rischio proprio e con organizzazione dei mezzi di cui dispone o di cui può procurarsene disponibilità da terzi soggetti.

5.2.3 Il progettista

Il compimento di un'opera prevede la sua connessa progettazione: esige un'attività di direzione e una di vigilanza. Le figure, facoltative, ma che sempre più si immettono in un contratto di appalto sono: il progettista, il direttore dei lavori e le assistenze.

Il progettista rappresenta una figura ausiliaria e viene selezionata dal committente, con il quale l'incarico viene formalizzato da un contratto d'opera intellettuale oppure da un contratto di lavoro subordinato. In entrambi i casi, il progettista è obbligato a compiere sempre il proprio lavoro osservando le regole appartenenti alla propria arte. L'obbligazione del tecnico di realizzare il progetto è stata considerata, dalla massima giurisprudenza, come obbligazione di risultato, applicando i limiti dell'art. 2236 c.c.³⁵

³⁵ *Art. 2236 c.c.* Se la prestazione implica la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, il prestatore d'opera non risponde dei danni, se non in caso di dolo o di colpa grave. La diligenza richiesta al professionista è una

La sua responsabilità verso il committente può aver origine da potenziali disparità del progetto rispetto a ciò che era inizialmente concordato nel contratto, ovvero in una inadempienza dei principi di normale diligenza riferibili alla natura dell'impiego e all'evento concreto (c.d. colpa generica), oppure nell'inosservanza di precetti di natura tecnica, di sicurezza o edilizia (c.d. colpa specifica).

Nell'ipotesi in cui il progetto sia oggetto di vizi, il progettista e l'appaltatore, qualora non abbiano provveduto ad accertarli, diventano corresponsabili nei confronti del committente a titolo contrattuale e verso i terzi a titolo extracontrattuale (art. 2055 c.c.³⁶) per possibili danni ingiusti a loro cagionati. La giurisprudenza ha chiarito che, se l'evento che ha causato il danno è addossabile a varie persone, basta a far considerare la solidarietà di esse nell'obbligazione risarcitoria il fatto che le condotte o mancanze di ognuna abbiano contribuito a realizzare l'evento, non rilevando pertanto che non rappresentino singoli fatti illeciti o infrazione di differenti regole giuridiche.

5.2.4 Il direttore dei lavori

Una maggiore importanza riveste la figura del direttore dei lavori, la cui funzione si determina, qualche volta, in espressioni dirette di volontà riguardanti lo svolgimento del rapporto. La gestione dei lavori può essere svolta da soggetti come l'ingegnere, l'architetto, il geometra; tutte prestazioni che possono essere qualificate come d'opera intellettuale oppure come rapporto di lavoro subordinato. Nel contratto di appalto, il committente ha la libertà di nominare o meno un direttore dei lavori a sorveglianza dell'esatta realizzazione dell'opera e tale figura non può identificarsi con il progettista dell'opera o del servizio. Attualmente non esistono norme che disciplinano i poteri del direttore dei lavori: questi vengono infatti ricavati nei singoli compiti che gli vengono man mano

diligenza qualificata, superiore a quella che viene richiesta ad una persona comune (c.d. diligenza del buon padre di famiglia), ed è commisurata alla prestazione che lo stesso deve eseguire. Il professionista, infatti, risponde di regola per negligenza, imprudenza e colpa lieve, atteso il maggior grado professionale che si presume in capo allo stesso. La limitazione di responsabilità non è applicabile alle ipotesi di negligenza o imprudenza del professionista

³⁶ *Art. 2055 c.c.* Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno. Colui che ha risarcito il danno ha regresso contro ciascuno degli altri, nella misura determinata dalla gravità della rispettiva colpa e dall'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Nel dubbio, le singole colpe si presumono uguali.

assegnati e che comunque devono essere compatibili con la prestazione tipica oggetto del contratto di appalto.

“La dottrina ha affermato che il direttore dei lavori è un rappresentante del committente con riferimento alle manifestazioni di volontà contenute in ambito strettamente tecnico, con poteri d’ingerenza, pari a quelli del committente, finalizzati alla buona realizzazione dei lavori”³⁷. La funzione svolta dal direttore dei lavori è primariamente tecnica. Esso risponde della buona riuscita dell’opera a lui assegnategli nel senso che è tenuto ad assolvere l’attività di vigilanza; non gli compete invece l’organizzazione, i tempi di esecuzione dell’opera né i mezzi utilizzati, se non nella quantità in cui tutto questo possa influenzare il suo corretto adempimento. La giurisprudenza ha puntualizzato che ad egli compete anche l’obbligo di verificare che i propri ordini vengano eseguiti a “regola d’arte”. Le decisioni prese dal direttore dei lavori non possono eccedere l’ambito tecnico a lui assegnategli, altrimenti incorrerebbe in una situazione di responsabilità verso il committente per non adempimento del contratto. Primariamente va detto che il direttore dei lavori è responsabile verso il committente in caso ometta il rispetto delle regole o violi altri doveri a lui impartiti. Qualora il danno sopportato dal committente per vizi dell’opera sia l’effetto di inadempimenti del direttore dei lavori o dell’appaltatore, entrambi sono responsabili solidalmente. Il tema della responsabilità può riguardare anche il caso in cui, il direttore dei lavori venga ritenuto responsabile per aver trascurato la sua attività di sorveglianza: non ha fatto tutto ciò che era nel suo possesso per evitare un’opera mal realizzata; oppure nell’ipotesi che soggetti terzi vengano danneggiati dalle indicazioni da lui impartite (responsabilità extracontrattuale). In questo ultimo caso, occorre far emergere che quanto maggiori sono i poteri del direttore dei lavori tanto minore è la responsabilità dell’appaltatore verso il committente. Si viene a creare una garanzia aggiuntiva per il committente che potrà chiamare in giudizio sia l’appaltatore che il direttore dei lavori, per risarcimento dei danni.

³⁷ Carigella – De Marzo, Manuale di diritto civile, Giuffrè ed. 2007.

5.2.5 Il supplente

La figura del supplente si inquadra nel contratto di appalto privato come obbligato in via sussidiaria.

Il supplente assume l'obbligo di provvedere alla realizzazione dell'opera o del servizio, non in caso di inadempimento, ma in un'eventualità di morte, di fallimento o altre inosservanze da parte dell'appaltatore. Il supplente, avendo un ruolo autonomo rispetto a quella dell'appaltatore, non può rispondere di fatti di quest'ultimo, ma soltanto di fatti propri; soltanto per l'attività da lui stesso svolta nella realizzazione dell'opera o del servizio potrà essere soggetto di un'azione di inadempimento per vizi.

5.3 I CARATTERI DEL CONTRATTO

5.3.1 Contratto commutativo

Molti sono stati i dibattiti riguardanti la collocazione del contratto d'appalto come contratto commutativo oppure come contratto aleatorio. Parte della dottrina considera il rischio economico come elemento distintivo del contratto. Il profitto dell'appaltatore è dato dalla differenza tra il prezzo dell'appalto e le spese sostenute per acquistare materiali, per la mano d'opera ecc.; quindi può accadere che tali oneri complessivamente sostenuti vadano a superare il rischio d'impresa facendo risultare così una perdita, e la conseguenza della definizione del contratto aleatorio.

La definizione più corretta è quella che prevede il contratto di appalto come contratto commutativo, dove le reciproche prestazioni sono valutate e definite dalle singole parti e non dipendono da fattori, futuri e incerti, che le medesime non sono in grado di ponderare. Data la caratteristica della commutatività, di particolare importanza è l'art. 1664 c.c.³⁸ che rappresenta un rimedio generale

³⁸ *Art. 1664 c.c.* Qualora per effetto di circostanze imprevedibili siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera, tali da determinare un aumento o una diminuzione superiori al decimo del prezzo complessivo convenuto, l'appaltatore o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata solo per quella differenza che eccede il decimo. Se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto a un equo compenso.

all'eccessiva onerosità dell'art. 1467 c.c.³⁹ (“ Nei contratti a esecuzione continuata o periodica ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari e imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto, con gli effetti stabiliti dall'art 1458 c.c.⁴⁰ La risoluzione non può essere domandata se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto).

5.3.2 Contratto consensuale ad effetti obbligatori

Il contratto di appalto è innanzitutto ad effetti obbligatori: ha come oggetto il compimento di un'opera o di un servizio, da parte dell'appaltatore, verso il corrispettivo in danaro, per il committente. L'appalto rappresenta, in altre parole, un'obbligazione di fare.

A tali obbligazioni principali corrispettive ne seguono altre, le c.d. obbligazioni accessorie, come la fornitura di materia prima. Il diritto dell'appaltatore ad ottenere il pagamento del danaro avviene solo dopo che la prestazione o l'opera sia stata accolta dal committente, sempre salvo deroga pattizia. Questa considerazione deve essere accettata solo nell'ipotesi in cui il pagamento del danaro avvenga al termine dell'opera o del servizio stesso.

Contrariamente, se le parti avessero pattuito il pagamento del corrispettivo attraverso degli acconti, l'accezione di inadempimento può essere provocata dall'appaltante, per esempio, rifiutando l'ultimazione dei lavori da parte del appaltatore. A fronte di questo però, il committente può opporre l'*exceptio inadimpleti contractus*⁴¹ per evitare il pagamento del danaro o la riduzione del

³⁹ *Art. 1467 c.c.* Nei contratti a esecuzione continuata o periodica, ovvero a esecuzione differita, se la prestazione di una delle parti è divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari ed imprevedibili, la parte che deve tale prestazione può domandare la risoluzione del contratto. La risoluzione non può essere domandata se la sopravvenuta onerosità rientra nell'alea normale del contratto. La parte contro la quale è domandata la risoluzione può evitarla offrendo di modificare equamente le condizioni del contratto.

⁴⁰ *Art. 1458 c.c.* La risoluzione del contratto per inadempimento ha effetto retroattivo tra le parti, salvo il caso di contratti ad esecuzione continuata o periodica, riguardo ai quali l'effetto della risoluzione non si estende alle prestazioni già eseguite. La risoluzione, anche se è stata espressamente pattuita, non pregiudica i diritti acquistati dai terzi, salvi gli effetti della trascrizione della domanda di risoluzione.

⁴¹ Eccezione di contratto non adempiuto. L'espressione enuncia il rimedio offerto dalla legge, nei contratti a prestazioni corrispettive, per reagire contro l'inadempimento di una delle parti: soggetto non inadempiente, nel

corrispettivo per vizi o difformità.

Tuttavia, la giurisprudenza ha evidenziato come l'eccezione di inadempimento possa essere opposta solo con buona fede. Inoltre, il contratto di appalto è consensuale cioè si realizza con il mero consenso delle parti. Secondo il codice civile, art. 1326 c.c., il contratto è effettivamente concluso quando la parte che ha realizzato una proposta (proponente) riceve, nel termine da lui definito, l'accettazione dall'altra parte.

La conclusione del contratto deve avvenire, oltre che con l'espressione diretta di volontà tra le due parti, anche in presenza di integrità degli elementi essenziali dello stesso. Se l'accettante modifica qualche elemento corrente nel contratto, compromettendo gli stessi interessi con il proponente, si configura una nuova proposta e di conseguenza una nuova accettazione.

Bisogna tener presente che, secondo l'art. 1335 c.c. "la proposta, l'accettazione, la loro revoca e ogni altra dichiarazione diretta a una determinata persona si reputano conosciute nel momento in cui giungono all'indirizzo del destinatario [...] ". Con riguardo alla forma, esso non necessita di una forma particolare né ad probationem né ad substantiam.

Per esempio, un contratto di appalto può essere considerato legittimo quando vi è una semplice elencazione di alcuni lavori da effettuare con i corrispondenti prezzi.

5.3.3 Contratto oneroso

Dall'art. 1655 c.c. si desume che il contratto di appalto sia essenzialmente oneroso; qualora la prestazione sia stata definita senza corrispettivo, il negozio non assume la figura di appalto ma di donazione, dove secondo l'art. 769 c.c. è il " contratto col quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa

momento in cui l'altra parte, inadempiente, gli chiedi la prestazione, può assumere un atteggiamento passivo, difendendosi con l'eccezione di inadempimento. Il rifiuto a eseguire la propria prestazione è legittimo quando è conforme a buona fede, ossia quando è giustificato da un non lieve inadempimento dell'altra parte.

un'obbligazione". In questo caso, il contratto che prevede un'obbligazione di facere assumerebbe la forma di contratto atipico gratuito, dove colui che esegue la prestazione ha un interesse economico a svolgerla gratuitamente.

5.3.4 Esonero del carattere ad esecuzione periodica o continuata

Il contratto di appalto è stato escluso dai contratti di durata, per il fatto che la prestazione a cui l'appaltatore è vincolato non si riproduce nel tempo, ma viene realizzata una sola volta, anche se per l'esecuzione dell'opera o del servizio deve trascorrere un periodo di tempo. Potremmo quindi definire l'appalto come un contratto ad esecuzione prolungata, dove, per realizzare il risultato previsto dall'appaltatore è necessario un intervallo temporale.

In alcuni casi però l'esclusione dell'appalto dalle fattispecie contrattuali ad esecuzione continuata non è universale. Vi sono alcune ipotesi, ad esempio, di contratti di appalti di manutenzione o di servizi, dove esiste il dovere dell'appaltatore alla prestazione continuativa o ciclica. Nell'appalto non è ammesso il recesso unilaterale delle parti con il diritto al corrispettivo per le attività già eseguite o in corso di svolgimento. Per il contratto di appalto la legge disciplina solamente il recesso del committente (art. 1671 c.c.)⁴².

Il recesso dell'appaltatore trova applicazione nell'art. 1660 c.c.⁴³, in cui si evince che esso può recedere solo se le variazioni necessarie al progetto sono di entità notevole, ovvero superi il sesto del prezzo complessivo concordato.

42 *Art. 1671 c.c.* Il committente può recedere dal contratto, anche se è stata iniziata l'esecuzione dell'opera o la prestazione del servizio, purché tenga indenne l'appaltatore delle spese sostenute, dei lavori eseguiti e del mancato guadagno.

43 *Art. 1660 c.c.* Se per l'esecuzione dell'opera a regola d'arte è necessario apportare variazioni al progetto e le parti non si accordano, spetta al giudice di determinare le variazioni da introdurre e le correlative variazioni del prezzo. Se l'importo delle variazioni supera il sesto del prezzo complessivo convenuto, l'appaltatore può recedere dal contratto e può ottenere, secondo le circostanze, un'equa indennità. Se le variazioni sono di notevole entità, il committente può recedere dal contratto ed è tenuto a corrispondere un equo indennizzo.

5.4 REQUISITI DI LEGITTIMITA'

L'appalto, assieme ad altre fattispecie di decentramento produttivo presenti nel nostro sistema giuridico, comporta una complessa attività interpretativa svolta dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Il contratto d'appalto è regolato da varie fonti normative: tra cui gli art. 1655 e s.s. del codice civile, il D. Lgs. n. 276/2003 modificato in seguito dal D. Lgs. n. 251/2004 , e l'art. 35 c.28 della Legge n. 248/2006 abrogato successivamente dal D. Lgs. n. 175/2014.

Come abbiamo già citato, l'art. 1655 c.c. definisce l'appalto come “il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro”; da tale norma si desume che il soggetto che può porre in essere un contratto di appalto possa essere sia una persona giuridica che fisica.

I requisiti previsti affinché il contratto di appalto possa dirsi genuino sono:

- Il diritto di stipulare un contratto di appalto al committente (persona fisica o giuridica) e all'appaltatore;
- L'esistenza del rischio d'impresa in capo all'appaltatore;
- L'organizzazione, da parte dell'appaltatore, dei mezzi necessari alla realizzazione dell'opera o del servizio.

Si evince, quindi, che l'appaltatore deve essere un imprenditore che utilizzi i propri mezzi, la propria struttura produttiva, il proprio personale dipendente e prenda in carico i rischi derivanti per realizzare l'opera o il servizio appaltati. Sebbene il contratto di appalto possa essere stipulato sia da soggetti dotati di mezzi di lavoro propri sia da soggetti che si avvalgono delle proprie competenze intellettuali, professionali ed esperienze (c.d. know-how), l'elemento della organizzazione sarebbe giusto valutarlo caso per caso. Quindi, l'elemento dell'organizzazione deve essere slegato dall'appartenenza dei mezzi propri utilizzati durante la lavorazione, ma ritenuto invece

fondamentale dalla dottrina e giurisprudenza. Possiamo dire che l'appalto è legittimo quando l'appaltatore esercita in esclusività il proprio potere direttivo e organizzativo sul proprio personale utilizzato nella realizzazione dell'opera o servizio appaltato, purché l'apporto complessivo di dotazioni e di capitale sia marginale rispetto alle prestazioni di lavoro. Quindi, per considerare un appalto lecito, devono sussistere sia il principio dell'organizzazione dei mezzi che deve essere idonea al conseguimento del risultato dell'opera o del servizio, sia il principio dell'assunzione del rischio economico e aziendale.

L'appalto è invece considerato illecito laddove sia rappresentato dalla mera costituzione di un contratto subordinato a tempo indeterminato tra i lavoratori dipendenti dell'appaltante e l'utilizzatrice.

5.5 LA FORMA

L'appalto è un contratto a forma libera. Può essere concluso anche oralmente tranne nella circostanza in cui abbia ad oggetto la realizzazione di navi o aeromobili (art. 237 e 852 cod. nav.)⁴⁴ ovvero nel caso in cui si tratti di appalto pubblico. La conclusione del contratto in forma orale è sconsigliabile perché qualora dovessero insorgere controversie i contraenti si troverebbero in condizione di grande difficoltà.

Il contratto può anche essere concluso per *facta concludentia* che si ha quando il consenso è manifestato tramite comportamenti inequivocabilmente diretti ad accettare una data proposta. L'art. 1327 c.c. stabilisce che “qualora, su richiesta del proponente o per la natura dell'affare o secondo gli usi, la prestazione debba eseguirsi senza una preventiva risposta, il contratto è concluso nel tempo e nel luogo in cui ha avuto inizio l'esecuzione”. Per comprendere meglio in quali situazioni possa

⁴⁴ *Art. 237 cod.nav.* Il contratto di costruzione della nave, le successive modifiche e la revoca devono essere fatti per iscritto a pena di nullità. La disposizione del comma precedente non si applica alle navi ed ai galleggianti di stazza lorda non superiore alle dieci tonnellate, se a propulsione meccanica, o alle venticinque, in ogni altro caso. *Art. 852 cod. nav.* Il contratto di costruzione dell'aeromobile, le successive modifiche e la revoca devono essere fatti per iscritto a pena di nullità.

rendersi conveniente un simile schema, si pensi all'appaltatore che, di fatto, inizia a compiere le opere commissionate, assecondando tutte le richieste del committente. L'ultimo comma dell'articolo 1327 c.c. peraltro, impone all'accettante di avvertire prontamente l'altra parte dell'iniziata esecuzione, pena l'obbligo di risarcire il danno che quest'ultima abbia eventualmente subito da tale ritardo nella comunicazione.

Per i motivi sopra esposti, normalmente, la forma del contratto è scritta, e ad esso è allegato il capitolato, che costituisce parte integrante del contenuto del contratto di appalto; esso non contiene clausole contrattuali pertanto non se ne richiede la sottoscrizione delle parti.

Il capitolato rappresenta un documento che raccoglie le clausole tecniche riguardanti le modalità dell'opera e della sua esecuzione (ad esempio, la determinazione dei materiali da impiegare, gli schemi tecnici dei lavori da eseguire etc...); qualora i due documenti presentino date differenti, si farà riferimento esclusivamente alla data del contratto principale. E' di tutta evidenza, data l'osmosi tra i due documenti, che qualora il contratto principale risultasse inficiato da invalidità, la stessa sorte subirebbe il capitolato. Nel caso in cui invece sia il capitolato ad essere travolta da invalidità, le parti, in ragione dell'autonomia contrattuale, potrebbero decidere di ricorrere alla redazione di un nuovo capitolato che entrambi dovranno successivamente sottoscrivere.

5.6. LE RESPONSABILITA' DELL'APPALTATORE

L'appaltatore è responsabile degli eventuali vizi dell'opera oggetto del contratto di appalto, non soltanto quando provvede alla stesura del progetto, ma anche nell'ipotesi in cui il progetto stesso venga fornito dall'appaltante; l'appaltatore appare pertanto responsabile sia dei vizi che dei difetti dell'opus in quanto è obbligato all'osservanza delle "regole d'arte".

Per questo motivo egli è ulteriormente responsabile qualora il committente si intrometta, tranne che tale intromissione non comporti all'appaltatore di assumere la figura di nudus minister, un semplice agente delle direttive impartite dal committente stesso.

Difatti l'appaltatore è obbligato a vigilare, con la diligenza pretesa dal caso specifico, sulla congruenza e l'integrità del progetto e sull'amministrazione dei lavori, avvisando il committente, anche nel caso di intromissione dello stesso, dei probabili errori constatati, quando essi consistano nell'assenza di accorgimenti fondamentali per produrre l'opus conforme e idoneo ad assolvere il fine di soddisfare il committente.

Ne deriva quindi che la responsabilità dell'appaltatore, con il successivo obbligo di risarcimento, non può venir meno neanche nell'ipotesi di vizi attribuibili ad errori progettuali o di direzione dei lavori. L'appaltatore per essere esente da responsabilità, dopo essersi accorto del vizio:

- deve rapidamente comunicarlo al committente;
- manifestare in modo formale il proprio disaccordo andando oltre il semplice messaggio verbale.

Nel caso in cui, invece, l'appaltatore non abbia riscontrato i vizi, è esente da responsabilità soltanto quando non poteva riconoscerli, con riferimento alla propria capacità in relazione al caso concreto. L'art. 1667, 1° comma, codice civile dispone che l'appaltatore è tenuto alla garanzia per le difformità e i vizi dell'opera. Rappresenta una sorta di responsabilità "speciale" che si verifica quando l'opera o il servizio siano stati realizzati ma mostrino vizi o difformità; tutte le altre ipotesi di inadempimento configurano la responsabilità ordinaria contrattuale.

Dopo aver constatato che l'opera sia stata compiuta nella sua integrità, bisogna andar a verificare se essa sia corrispondente a ciò che era stato concordato inizialmente nel contratto di appalto e alle regole d'arte, parametri importanti per quantificare l'esistenza di un vizio o difformità.

I vizi appartengono alle modalità di realizzazione delle singole parti dell'opera, che risultino eseguite senza il rispetto di regole tecniche o che siano manchevoli di quei particolari di fattura che, pur se possono non essere specificatamente stabiliti, normalmente presenta un determinato bene.

Il vizio può quindi considerarsi come ogni possibile modifica della composizione e della struttura

funzionale di “un oggetto inanimato”; un difetto che comporta il non buon funzionamento dell'opera, diminuendo la sua efficacia e il suo valore.

La difformità non costituisce un difetto vero e proprio dell'opera, ma un risultato diverso da quello previsto dal contratto. Tutte le difformità o i vizi che l'opera appaltata può presentare sono ammissibili solo se l'opera stessa è stata interamente compiuta; pertanto si discosta da questo, il caso in cui l'opera risulti incompleta in alcune parti fondamentali, dovendo quindi far riferimento alle disposizioni generali dell'art. 1453 c.c e ss, piuttosto che alla norma specifica dell'appalto.

5.6.1 Vizi palesi

Il primo comma dell'art. 1667 c.c. prevede: “la garanzia non è dovuta se il committente ha accettato l'opera e le difformità o i vizi erano da lui conosciuti o riconoscibili, purché, in questo caso, non siano stati in malafede taciuti dall'appaltatore”. L'accettazione dell'opera non deve coincidere né essere confusa per la presa in consegna della stessa.

La presa in consegna rappresenta un semplice fatto materiale e non comporta la rinuncia a ricorrere alla garanzia per i difetti conosciuti o riconoscibili, mentre l'accettazione costituisce una manifestazione di volontà dove il committente afferma l'accoglienza dell'opera compiuta dall'appaltatore.

L'accettazione rappresenta, un negozio unilaterale ricettizio, visto che deve essere conosciuta dall'appaltatore. La liberazione dell'appaltatore dagli obblighi della garanzia secondo il disposto dell'art. 1667 c.c. è dipendente dal verificarsi di due condizioni:

1. l'accettazione del committente;
2. i vizi risultino palesi (tranne il caso di atteggiamento disonesto dell'appaltatore).

Questo, nella situazione opposta, evidenzia che:

1. qualora il committente abbia accettato, ma i vizi siano occulti dall'appaltatore, la garanzia in

capo a quest'ultimo persiste;

2. qualora invece il committente non abbia accettato l'opera, sebbene ne abbia presa la consegna, e i vizi siano palesi, la garanzia in capo all'appaltatore rimane.

L'accettazione assoluta dell'opera da parte del committente comporta la liberazione dell'appaltatore per eventuali vizi palesi, questo ad evitare che, dopo un periodo di tempo, la verifica dei difetti diventi più difficoltosa. Difatti, il secondo comma dell'art. 1667 c.c. stabilisce che "il committente deve, a pena di decadenza, denunciare all'appaltatore le difformità o i vizi entro sessanta giorni dalla scoperta. La denuncia non è necessaria se l'appaltatore ha riconosciuto le difformità o i vizi o se li ha occultati"; si allude a vizi o difformità occulti e non palesi, in quanto possono essere riconoscibili durante la verifica o il collaudo.

Si esprime dunque un principio duraturo: la garanzia dell'art. 1667 c.c. non è dovuta dall'appaltatore ogni volta che le difformità o i vizi dell'opera appaltata siano noti al committente e abbia comunque accettato di ricevere l'opera. Per i vizi conosciuti o riconoscibili, il committente, nel caso di mancata accettazione dell'opera, non deve dare alcuna dimostrazione, a pena di decadenza, per far valere la garanzia dell'appaltatore.

In qualunque caso, ove la verifica o il collaudo non siano stati compiuti o non ne sia stato comunicato all'appaltatore l'esito, si ha, nel termine di poco tempo, la presunzione di accettazione, secondo il terzo comma dell'art. 1665 c.c.. Il committente quindi deve prendere una decisione non potendo da una parte non accettare in modo esplicito l'opera e dall'altra non porre in essere atti che facciano ipotizzare un'accettazione c.d. tacita.

In questa ultima ipotesi, potrebbero essere attuate le presunzioni assolute di accettazione secondo l'art. 1665, 3° comma codice civile⁴⁵, regolate sia per la mancata attuazione della verifica sia per dimenticata informazione dei risultati di essa all'appaltatore. È indispensabile sia eseguire la

⁴⁵ Se, nonostante l'invito fattogli dall'appaltatore, il committente trascuri di procedere alla verifica senza giusti motivi, ovvero non ne comunica il risultato entro un breve termine, l'opera si considera accettata.

verifica sull'opera appaltata che comunicare all'imprenditore (l'appaltatore) probabili vizi constatabili in essa; tale comunicazione seguente alla verifica corrisponde alla denuncia dei vizi occulti in seguito alla loro identificazione.

Secondo il disposto dell'art. 1667 c.c., non è fondamentale che la denuncia presenti il carattere generico ed analitico dei vizi e difformità dell'opera, cioè da permettere il riconoscimento di ogni anomalia di essa; basta invece una sommaria indicazione delle difformità da parte dell'appaltatore per impedire la decadenza del committente dalla garanzia.

5.6.2 Vizi occulti

Nonostante l'accettazione da parte del committente dell'opera, l'appaltatore continua ad avere la responsabilità per i vizi occulti: vizi non conoscibili dal committente né noti durante la verifica. Diversamente dai vizi palesi, per quelli occulti l'accettazione senza riserve non è una preclusione del committente per farli valere successivamente.

Per questa ragione il committente, benché abbia accettato l'opera senza riserve, può denunciare i vizi e le difformità entro il termine di sessanta giorni dalla scoperta: "Il committente ha l'onere di provare di aver denunciato all'appaltatore i vizi dell'opera, non facilmente riconoscibili al momento della consegna, entro sessanta giorni dalla scoperta, costituendo tale denuncia una condizione dell'azione di garanzia, essendo quegli assolto da tale onere solo per i vizi dolosamente occultati dall'appaltatore, a meno che il predetto committente non provi che per patto intervenuto con l'appaltatore costui si è obbligato ad eliminarli, con l'effetto di novare la sua obbligazione di garanzia "ex legge"⁴⁶.

Nel caso in cui nel giudizio promosso dal committente nei confronti dell'appaltatore, con azione di garanzia ai sensi degli artt. 1667 e 1668 c.c., venga disposta consulenza tecnica, su istanza anche

⁴⁶ Cass. civ. Sez. II n. 6774 del 17 Maggio 2001

del convenuto, o comunque, con la sua adesione o partecipazione, allo scopo di accertare difformità o vizi occulti dell'opus, si deve escludere che l'attore, in relazione ai difetti riscontrati da tale consulenza, sia tenuto, a pena di decadenza, alla denuncia contemplata dal 2° comma del citato art. 1667 cod. civ. Si è considerato, inoltre, che il committente che solleva la possibile presenza di vizi occulti nell'opera non è obbligato a fornire la prova della rapidità della denuncia, in assenza di obiezione. Tuttavia, qualora il committente non effettui la denuncia di vizi occulti, successivamente alla loro identificazione, nel termine indicato dall'art. 1667 c.c., non ha il diritto di far valere la garanzia per vizi e difformità "né in via d'azione né in via di eccezione". Non vi è pertanto applicazione, in ambito di decadenza, del principio temporalia ad addendum, perpetua ad excipiendum (le azioni sono temporanee, le eccezioni sono perpetue)⁴⁷.

5.6.3 Vizi taciuti in malafede

Secondo l'art. 1667 c.c. in caso di vizi taciuti in mala fede, si applica la stessa disciplina considerata per i difetti occulti, ma con una "complicazione" per l'appaltatore. In questo caso, difatti, secondo l'art. 1667, 2° comma, codice civile, vi è l'esonero del dovere della denuncia dei vizi e difformità entro sessanta giorni dalla loro scoperta. A differenza del codice civile previgente, non sembra fondamentale che l'appaltatore abbia espresso in modo esplicito che l'opera sia immune da vizi, nemmeno che attui comportamenti al fine di "abbindolare" il committente sulla possibile esistenza di una difformità.

Per questo, secondo l'art. 1667 2° comma, codice civile, il nascondere vizi dell'opera da parte dell'appaltatore deve essere inteso come un mero silenzio di mala fede, secondo il prescritto del primo comma dell'articolo sopracitato. Per tale ragione, perché si abbia occultamento di vizi dell'opera, e successiva non esigenza della denuncia dei vizi a nome del committente, non è

⁴⁷ L'espressione si riferisce all'azione e all'eccezione di annullamento: mentre l'azione di annullamento si prescrive in cinque anni, l'eccezione di annullabilità è imprescrittibile, cioè può essere proposta in qualunque momento.

indispensabile che l'appaltatore abbia attuato raggiri e tattiche; per configurare un vizio è necessario il mero silenzio dell'appaltatore rispetto i vizi. Il silenzio dell'appaltatore deve essere pertanto di mala fede, ovvero malignamente attuato per ostacolare la conoscenza dei vizi al committente.

Il committente deve dimostrare che il vizio era conosciuto all'appaltatore; una volta ottenuto questo, la mala fede si suppone, e toccherà all'appaltatore provare che il suo silenzio era per una semplice distrazione, o perché considerava il vizio irrilevante. A tal riguardo, dopo che il committente ha dimostrato, anche tramite presunzioni di fatto, che l'appaltatore è consapevole dei vizi dell'opera, la sua mala fede viene ammessa e tocca a lui dimostrare il contrario.

Nel caso in cui l'appaltatore abbia nascosto i vizi dell'opera, non con il mero silenzio, ma con tattiche e raggiri o con violenza morale nei riguardi del committente (ad esempio con le minacce), quest'ultimo potrà impugnare l'accettazione o il collaudo, attuando l'abituale azione di annullamento per causa di dolo o violenza nella scadenza di cinque anni dal momento in cui si è venuti a conoscenza del dolo o si è conclusa la violenza.

5.6.4 Vizi occulti con raggiri

Per quanto riguarda la singolare fattispecie dove l'appaltatore nasconda con dolo eventuali vizi e difformità che l'opera può presentare, compiendo atti diretti a una finalità ben precisa, il committente può avvalersi delle azioni speciali disciplinate per la responsabilità dell'appaltatore, senza l'obbligo di denuncia.

Si è ritenuto che non è fondatamente sostenibile che i vizi riconoscibili siano stati in mala fede taciuti o occultati dall'appaltatore, quando risulti che il committente si era riservato la direzione dei lavori e aveva eseguito in continuazione l'esecuzione di essi.

5.7. L'ESTINZIONE DEL CONTRATTO

L'estinzione del contratto di appalto può avvenire per molteplici cause, alcune di esse sono tipiche di questa fattispecie contrattuale, altre invece sono ricorrenti in tutti i tipi di contratti. La consueta modalità di estinzione, comune anche a tutti i tipi di contratto, è l'adempimento delle reciproche obbligazioni da parte dei soggetti coinvolti: ovvero, da una parte la realizzazione dell'opera o del servizio, e dall'altra la liquidazione del corrispettivo stabilito. Per accertare l'obbligazione dell'appaltatore, il codice civile negli artt. 1665 e 1666, prevede una serie di operazioni sequenziali chiamate: verifica e collaudo, accettazione e consegna dell'opera.

La dottrina ha qualificato come verifica quel complesso di operazioni materiali che ha lo scopo di accertare che l'opera è stata eseguita bene e intendendo per collaudo solo la dichiarazione con cui viene riconosciuto che l'opera è stata eseguita bene. Rappresentano pertanto due momenti diversi di un'unica ma articolata operazione che, con la conseguente accettazione e la consegna dell'opera si pone termine al rapporto contrattuale.

L'art. 1665 1° comma codice civile prevede che “il committente, prima di ricevere la consegna, ha diritto di verificare l'opera compiuta”; l'ordinamento giuridico attribuisce pertanto al committente un diritto o una facoltà di effettuare una verifica sull'opera. La premessa per compiere la verifica è che l'opera commissionata sia stata ultimata, ovvero l'appaltatore potrà invitare il committente ad esercitare il proprio diritto di verifica solamente dopo che l'opera sia stata completata con ogni peculiarità.

Nel caso in cui l'appaltatore pretenda di essere pagato per i lavori effettivamente svolti nonostante l'opera non sia stata completata, è possibile una verifica del committente anche sull'opera incompleta in modo da poter valutare il reale stato di avanzamento dell'opera stessa ed avere gli strumenti per l'eventuale controversia usata sulla pretesa di pagamento. La verifica è generalmente prefissata nel contratto di appalto e l'appaltatore può obbligare il committente ad eseguirla. Nel caso in cui essa non fosse stata concordata, per l'appaltatore sarà necessario che l'appaltante riceva senza

riserve l'assegnazione dell'opera: "se il committente riceve senza riserve la consegna dell'opera, questa si considera accettata ancorché non si sia proceduto alla verifica" (art. 1665, 4° comma, codice civile).

Ai sensi del secondo comma dell'articolo sopracitato "la verifica deve essere fatta dal committente non appena l'appaltatore lo metta in condizioni di poterla eseguire". Questa può essere realizzata sia dal committente o da un soggetto da lui incaricato. Se nel contratto di appalto è stato nominato un direttore dei lavori, esso avrà anche l'incarico di verifica finale; tuttavia il committente potrà scegliere un terzo soggetto diverso senza che l'appaltatore ne sia a conoscenza (se non è stato stabilito diversamente, la scelta del soggetto addetto alla verifica spetta al committente).

L'appaltatore può sempre richiedere di presenziare all'operazione di verifica; anche se per questo non è previsto l'obbligo, se non nel caso in cui la sua presenza sia fondamentale.

L'ipotesi di mancanza dell'appaltatore nelle operazioni di accertamento è stata analizzata dalla Cassazione che ha affermato che la mancata partecipazione dell'appaltatore al collaudo – quando sia stato dato tempestivo avviso dell'ora e del giorno fissati per l'inizio e lo svolgimento delle operazioni – non toglie valore al verbale che viene redatto dal collaudatore, perché la rispondenza dell'opera alle norme tecniche e alle attuazioni può essere accertata anche se non vi sia la simultanea presenza delle parti. Pertanto, quando l'appaltatore non sia stato presente è indispensabile che gli eventuali difetti riscontrati dal collaudatore gli siano comunicati perché ne abbia legale conoscenza e possa o accettare le conclusioni o fare le proprie riserve.

Il codice civile dispone che "la verifica deve essere fatta dal committente appena l'appaltatore lo mette in condizione di poterla eseguire" (art. 1665 c.c.). Se, nonostante l'invito fattogli dall'appaltatore, il committente tralascia di procedere alla verifica senza giusti motivi, ovvero non ne comunica il risultato entro breve termine, l'opera si considera accettata" (art. 1665 c.c., 2° e 3° comma): quindi per avere la mora del committente nell'effettuare la verifica, e la presunzione di approvazione, devono esistere contemporaneamente questi tre elementi:

- L'invito dall'appaltatore al committente per eseguire la verifica dell'opera;
- L'appaltatore deve mettere in condizione il committente ad eseguirla;
- Nonostante tutto, il committente non proceda alla verifica in un breve termine considerato congruo.

Questi tre presupposti devono pertanto sussistere contemporaneamente.

Attuata la verifica da parte del committente sull'opera e se questa sarà conforme alle regole d'arte egli ne darà notizia all'appaltatore. Questa comunicazione positiva deve adeguatamente chiamarsi collaudo. Esso assume la natura di contratto bilaterale di accertamento: impedisce ad entrambe le parti di discutere nuovamente gli elementi considerati per sanzionare l'obbligo della liquidazione del prezzo spettante all'appaltatore; e non prevede, pertanto, all'appaltatore un'azione di rimborso della relativa imposta di consumo sulla materia utilizzata nella realizzazione dell'opera. La giurisprudenza ritiene il collaudo composto da due elementi: tecnico e contabile. L'elemento tecnico, se il collaudo ha risultato positivo, consente all'appaltatore di essere liberato da ogni responsabilità per vizi ed evidenti difformità; riguardo all'elemento contabile, con l'approvazione e la liquidazione del conto finale, il credito vantato dall'appaltatore diventa in forma liquida ed esigibile (è un accordo di liquidazione che si accavalla al contratto di appalto senza annullarlo).

La dichiarazione di collaudo può avere un esito negativo o positivo: il collaudo sarà negativo e l'opera di conseguenza non sarà accettata qualora si siano verificate delle inadempienze, pertanto questa comunicazione sarà il primo passo da parte del committente per far rilevare vizi e difformità; per contro, se il collaudo avrà esito positivo, come abbiamo detto prima, libererà l'appaltatore da ogni responsabilità per vizi ed evidenti difetti. Solitamente dopo la verifica segue l'accettazione che rappresenta una manifestazione di volontà del committente di voler ritirare l'opera eseguita. Essa consiste in un contratto unilaterale ricettizio e si differenzia dal collaudo che è una normale testimonianza di scienza ovvero un'opinione tecnica; inoltre si differenzia anche dalla consegna la

quale non è un'espressione di volontà, ma si conclude in un avvenimento materiale che si pone in essere con il semplice trasferimento del possesso della cosa dall'appaltatore al committente. L'accettazione può essere fatta dal committente in persona oppure da una persona da lui abilitata. Questa persona, nella maggioranza dei casi sarà, sempre se il contratto di appalto lo preveda, il direttore dei lavori; ossia un rappresentante del committente per quanto riguarda le espressioni di volontà comprese in un ramo tecnico, inclusa anche l'accettazione dell'opera realizzata a regola d'arte dall'appaltatore.

Si deve considerare invece mancante di valore giuridico e di conseguenza non obbligatorio per il committente verso l'appaltatore, ogni altra manifestazione di volontà da parte del direttore dei lavori, come l'approvazione del prezzo conclusivo dell'opera, soprattutto quando da questo deriva un prezzo diverso rispetto a quello inizialmente pattuito. L'accettazione, assieme alla verifica e alla consegna, non può prospettarsi qualora l'opera non sia stata realizzata almeno nei suoi elementi essenziali.

Non prevedendo alcun requisito particolare di forma, l'accettazione può essere espressa, tacita e presunta. Espressa, nell'ipotesi in cui il committente esponga, in forma scritta o orale, l'inequivocabile volontà di ritirare l'opera in assenza di riserve; essa può essere comunque realizzata anche se non siano stati effettuati a priori sia la verifica che il collaudo, visto che non costituiscono fasi necessarie all'accettazione.

Si parla, invece, di accettazione tacita ogni volta il committente o rappresentante di esso attuino azioni che richiedano inevitabilmente la loro volontà di acconsentire a ricevere l'opera, e che sembrerebbero incompatibili con quella di non accettarla o di accettarla in modo condizionato. In modo più specifico, si ha accettazione tacita qualora, dopo aver eseguito la verifica, il committente emette la dichiarazione di collaudo: l'opera viene accettata e non è necessaria una nuova manifestazione esplicita di consenso. Importante è tener sempre separati e indipendenti questi due momenti, l'accettazione e il collaudo, visto che la prima si presenta come manifestazione tacita

mentre il secondo come dichiarazione espressa. Le possibilità di accettazione tacita sono molteplici; una di queste è disciplinata dall'art. 1665, 4° comma, codice civile: "Se il committente riceve senza riserva la consegna dell'opera, questa si considera accettata ancorché non sia proceduto alla verifica". Nel caso in cui non sia ancora avvenuta la verifica ma si voglia evitare gli effetti dell'accettazione, per la tutela della garanzia, è idoneo sia una riserva di verifica dell'opera tramite l'intervento di un tecnico, sia che sia stato pattuito nel contratto che gli effetti dell'accettazione decorrano dalla verifica e non dalla consegna, salvo la rinuncia del committente al suddetto accordo.

Un'ulteriore situazione di accettazione tacita dell'opera oggetto del contratto di appalto è rappresentata dall'offerta di pagamento, dal committente all'appaltatore, dell'importo concordato per il lavoro appaltato.

A differenza dell'accettazione che, come si è detto, rappresenta un negozio unilaterale ricettizio, la consegna è, al contrario, un semplice atto di carattere materiale. L'accettazione c.d. tacita e la consegna, quindi, non coincidono e il verificarsi della seconda non comporta di per sé la prima: difatti, è plausibile che il risultato venga consegnato al committente prima di realizzare la verifica al fine di consentirla in modo più accurato. È onere dell'appaltatore provare l'accettazione dell'opera e successivamente onere del committente provare che essa è avvenuta con riserva; in tema di appalto la semplice presa in consegna dell'opera appaltata, esaurendosi in un fatto materiale che si attua mediante la traditio, non equivale ad accettazione della stessa, in quanto quest'ultima si concreta in una manifestazione di volontà con la quale il committente dichiara di voler accogliere la prestazione dell'opera eseguita, comportando quali effetti l'esonero dell'appaltatore da ogni responsabilità per vizi e le difformità conosciuti o riconoscibili dell'opera e il diritto al pagamento del prezzo.

L'ultima forma di accettazione da esporre è quella presunta. Il legislatore ne prevede tre casi: due di essi sono inclusi nel terzo comma dell'art. 1665 c.c., dove il primo avviene quando: nonostante l'invito fattogli dall'appaltatore, il committente tralascia di procedere alla verifica senza giusti

motivi, quindi in questa ipotesi l'opera viene ritenuta accettata; il secondo caso si ha quando il committente, compiuta la verifica non ne comunica il risultato entro un breve termine, l'opera si considera accettata. Queste due situazioni realizzano una presunzione assoluta di accettazione, che costituisce una specie di sanzione imputabile al committente per il ritardo nell'attuare la verifica o informare l'appaltatore dei relativi risultati.

Il terzo ed ultimo caso di accettazione presunta, disciplinata dall'ordinamento giuridico, è contenuto nel secondo comma dell'art. 1666 c.c. dove, per l'esecuzione di opere per partite, il pagamento di queste ultime fa presumere l'accettazione della parte di opera pagata.

Sotto questo aspetto, la presunzione di accettazione è valida soltanto se la liquidazione si effettua dopo la verifica. Al contrario, se il pagamento avviene prima della verifica delle partite realizzate, esso dovrebbe essere ritenuto solo come acconto, che, secondo quanto disciplinato dal secondo comma dell'art. 1666 c.c., non fa presumere l'accettazione.

L'accettazione, quindi, sia essa espressa, tacita o presunta, libera l'appaltatore da un'eventuale responsabilità per vizi e difformità palesi, escludendo l'ipotesi in cui essi siano occulti o dolosamente occultati. La dottrina e la giurisprudenza esprimono pareri unanimi al riguardo. Il complesso delle operazioni sequenziali sopra descritte termina con la consegna dell'opera al committente da parte dell'appaltatore. Il committente ha il pieno diritto alla consegna dell'opera conclusa, visto che la sua accessibilità rappresenta l'obiettivo e il fine della sua partecipazione in un contratto di appalto. La consegna, come più volte detto, rappresenta un atto semplicemente materiale, che si concreta con il trasferimento del possesso e l'ottenimento della cosa da parte del committente, che ne diventa pertanto depositario. La consegna è solitamente consecutiva alla verifica, al collaudo e all'accettazione, ma è possibile che le singole parti del contratto definiscano, con adeguate clausole, che le singole fasi dell'adempimento si susseguano in modo diverso.

Nel periodo che intercorre tra la conclusione dei lavori e la relativa consegna dell'opera, l'appaltatore ha il vincolo di custodire e salvaguardare l'opera nello stesso stato in cui essa si

trovava al momento della conclusione. La consegna dell'opera può essere realizzata in qualunque modalità idonea e può anche essere effettuata da un rappresentante abilitato dal committente, che di solito, se è previsto, è il direttore dei lavori.

Nell'ipotesi in cui il committente, senza motivi giustificati, rifiuti la consegna dell'opera data dall'appaltatore, cade in mora. Il committente può rifiutare la consegna dell'opera solo se dalle verifiche sia risultato che essa abbia tali difformità o vizi da essere del tutto inadatta alla sua destinazione (art. 1668 c.c.) pertanto la mancata consegna non può essere imputabile all'appaltatore, se il committente abbia rifiutato l'opera senza addurre l'unico motivo giustificato dalla legge.

Visto la mancanza di una norma apposita che regoli gli effetti della mora del committente, bisogna rifarsi ai principi generali in tema di mora del creditore (art. 1206 e segg. cod. civ.). Questi effetti consistono, soprattutto, nel vincolo del committente a liquidare all'appaltatore le spese sopportate per la salvaguardia e il mantenimento della cosa.

CAPITOLO 6

IL CONTRATTO DI SUBAPPALTO

Ai sensi dell'art. 1656 c.c. l'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera se non è stato autorizzato dal committente. A fondamento del divieto di subappalto vi è la rilevanza dell'intuitus personae. Il subappalto può affermarsi infatti come una forma di superamento del vincolo fiduciario instauratosi tra il committente e l'appaltatore.

Il subappalto si impone come una delle forme di cooperazione giuridica tra le imprese volta ad allargare il numero dei soggetti coinvolti nella realizzazione di un'opera. Infatti il compimento di un'opera complessa richiede l'intervento di soggetti variamente qualificati che apportino specifiche capacità tecniche al fine di consegnare l'opera al committente in conformità alle pattuizioni contrattuali e alle regole dell'arte.

Il subappalto può essere totale o parziale, a seconda che riguardi tutta l'opera o parte di essa. Spesso l'appaltatore vi ricorre per parti accessorie e speciali dell'opera, che esulano dalla sua attività ordinaria e per le quali quindi non è attrezzato. Ottenuta l'autorizzazione al subappalto parziale, non è consentito all'appaltatore dare unilateralmente un'autorizzazione maggiore, magari all'intera opera; viceversa, ottenuta dal committente l'autorizzazione al subappalto totale, l'appaltatore può anche limitarsi ad appaltare solo una parte dell'opera.

Nel contratto di subappalto agiscono due parti, la parte costituente e la parte acquirente. La prima è rappresentata dall'appaltatore, la seconda invece, dal subappaltatore. Questo nuovo rapporto è accessorio rispetto al primo, principale, e presuppone quindi come sua premessa, l'esistenza, la validità e l'efficacia del primo contratto.

Nulla vieta che il subappalto abbia una propria autonomia, delle proprie regole e una propria durata;

esso consiste infatti in un contratto autonomo, sebbene derivato. A questo riguardo la Giurisprudenza ha ricordato come “ il subappalto, anche se autorizzato, spiega l'efficacia di un appalto disciplinato dalle norme codicistiche e dal contenuto pattizio che le parti hanno inteso dargli e non influisce in nulla sugli obblighi e doveri reciproci che sorgono dall'appalto principale, restando i due contratti strutturalmente distinti, nonostante il vincolo di derivazione che rende il subappalto sensibile in varia misura alle vicende incidenti sull'appalto principale”. Pertanto si è affermato in giurisprudenza che i subentranti possano convenire prezzi, tempi di esecuzione e consegna diversi da quello del primo appalto, nonché stabilire condizioni, modalità e clausole diverse da quelle che nel contratto principale trovano applicazione. Il subappalto non risulta in via automatica disciplinato dalle clausole dell'appalto originario ed è lasciata all'autonomia delle parti la facoltà di richiamare il contenuto del contratto base o di regolare in modo differente i propri interessi.

Il committente del contratto principale resterà pertanto estraneo al subappalto, non essendo parte di esso, ed è privo di azione nei confronti del subappaltatore, della cui opera sicuramente risentirà gli effetti.

Essendo un contratto derivato, la sorte di esso è condizionata a quella del contratto principale; ne consegue che, con riguardo all'opera eseguita dal subappaltatore, l'accettazione senza riserve dell'appaltatore resta condizionata dal fatto che il committente accetti a sua volta l'opera senza riserve. Inoltre l'estinzione dell'appalto determina sempre una impossibilità sopravvenuta dell'esecuzione del subappalto: in quest'ottica si esclude che a carico dell'appaltatore sussista una garanzia o una responsabilità oggettiva verso il subappaltatore per l'attuazione del rapporto principale. In particolare si afferma che la nullità del rapporto principale, il suo scioglimento per sopravvenuta impossibilità non imputabile alle parti, nonché il recesso del committente, reagiscano sul rapporto di subappalto comportandone l'estinzione per impossibilità sopravvenuta non imputabile all'appaltatore; in tali ipotesi, i rapporti tra i subcontraenti, sono disciplinati dall'art. 1672

c.c.⁴⁸ In caso invece di scioglimento del contratto di appalto per recesso dell'appaltatore-sub committente, ai sensi dell'art 1671 c.c., il subappaltatore ha nei confronti della controparte gli stessi diritti che quest'ultima può vantare in tali ipotesi nei confronti del committente.

L'art. 1656 c.c. individua come già introdotto, un divieto a subappaltare in mancanza dell'autorizzazione del committente, senza però indicare le conseguenze che derivano da un subappalto non autorizzato. Si discute molto in dottrina quale possa essere la sorte del contratto di subappalto instauratosi senza autorizzazione: secondo una prima tesi, in assenza di autorizzazione il contratto di subappalto sarebbe viziato da nullità; anche se si tratta di nullità relativa, cioè può essere fatta valere solo dal committente e non dall'appaltatore o subappaltatore. Secondo un diverso orientamento tanto dottrinale quanto giurisprudenziale, tale contratto sarebbe viziato da annullabilità, che può esser fatta valere solo dal committente, in quanto sancita nel suo solo interesse; si è infine sostenuto da altri che il contratto di subappalto sia perfettamente valido ed efficace benché privo di autorizzazione. Parte della dottrina infatti ritiene che l'interesse tutelato dall'art. 1656 c.c. sia da rinvenire nella necessità di evitare forme di speculazione e di intermediazione tra il committente e il soggetto che effettivamente esegue l'opera. Tale interesse sarebbe pertanto estrinseco al contratto e la sua violazione non legittimerebbe alcuna azione nei confronti del subappalto, ma solo un'azione volta alla dichiarazione giudiziale della risoluzione del contratto principale per inadempimento grave dell'appaltatore; il che, una volta verificatosi, avrebbe l'effetto di produrre di conseguenza i suoi effetti anche nel derivato contratto di subappalto. L'attenzione viene quindi rivolta non tanto al contratto di subappalto quanto al contratto principale. Con la conclusione del subappalto a questo punto si viene a configurare una nuova fattispecie, quella dell'inadempimento dell'appaltatore nei confronti del committente, inadempimento dovuto alla lesione dell'interesse del committente a che l'opera venga eseguita dall'imprenditore scelto. La dottrina a questo punto però ricorda che una siffatta soluzione deve misurarsi con un altro dato

⁴⁸ *Art. 1672 c.c.* Se il contratto si scioglie perché l'esecuzione dell'opera è divenuta impossibile in conseguenza di una causa non imputabile ad alcuna delle parti, il committente deve pagare la parte dell'opera già compiuta, nei limiti in cui è per lui utile, in proporzione del prezzo pattuito per l'opera intera.

legislativo, quello contenuto nell'art. 1668 c.c., comma 2, che prevede più severe limitazioni per l'esperimento di risoluzione per inadempimento del contratto di appalto.

Un'ulteriore riflessione deriva anche dal fatto che l'ipotesi di risolvere il subappalto proviene dall'art. 1662 c.c., che si fonda sulla possibilità per il committente di risolvere l'appalto se l'appaltatore non procede secondo le condizioni pattuite o non rispetta le regole dell'arte. Bisogna precisare al riguardo che il ricorso dell'appaltatore al subappalto non viola di per se automaticamente tale principio, ma vi deve essere la non corrispondenza dell'opera alle condizioni pattuite. Secondo la dottrina infatti il committente può escludere dall'esecuzione dell'opera o del servizio il subappaltatore non autorizzato, ma il semplice intervento di tale soggetto nello svolgimento delle attività oggetto dell'appalto è però insufficiente a fondere una pretesa risarcitoria del committente: a tal fine, infatti, l'intervento non autorizzato del terzo deve sortire un effetto pregiudizievole per il committente.

6.1 I RAPPORTI TRA L'APPALTATORE E IL SUBAPPALTATORE

L'autonomia gestionale ed organizzativa del subappalto ha come immediata conseguenza l'assunzione da parte dello stesso imprenditore di tutte le responsabilità connesse. Tali responsabilità possono essere più o meno consistenti fino ad annullarsi del tutto. L'ingerenza del committente nelle scelte tecniche ed organizzative delle attività proprie dell'appaltatore e, di conseguenza, quelle dell'appaltatore sul subappaltatore, può spingersi fino ad escludere ogni possibile scelta di carattere discrezionale dell'imprenditore. Questa situazione ha come conseguenza quella di esimere il subappaltatore da ogni responsabilità ex art. 1667-1668 c.c. La responsabilità nascente dal contratto di subappalto viene meno quando risulti che sia stato il sub committente a pretendere l'esecuzione dell'opera in un determinato modo o con l'impiego di determinati materiali, nonostante il subappaltatore avesse tempestivamente e chiaramente rappresentato i rischi e gli inconvenienti che il compimento di tale opera avrebbe potuto arrecare. Si precisa inoltre che non

cessa la responsabilità del subappaltatore nei confronti del sub committente nell'ipotesi in cui quest'ultimo, inesperto del lavoro, si sia limitato ad accettare l'esecuzione dell'opera così come propositagli dal subappaltatore, né viene meno quando il sub committente abbia richiesto l'adozione di determinati procedimenti nell'esecuzione dell'opera e il subappaltatore abbia a tali richieste acconsentito senza nulla obiettare; in quanto il subappaltatore ha l'obbligo di controllare la bontà delle istruzioni ricevute.

Il subappaltatore non è esente da responsabilità neanche nel caso in cui un determinato sistema di lavoro sia stato prescelto dal sub committente per ragioni di risparmio poiché egli è tenuto ad eseguire l'opera secondo le regole dell'arte e a far presente al sub committente gli inconvenienti che potrebbero derivare dall'utilizzo della siffatta modalità di esecuzione. La dottrina e la giurisprudenza rilevano che anche qualora il sub committente accetti l'opera eseguita dal subappaltatore senza riserve, ciò non gli impedisce di agire nei confronti del subappaltatore anche per vizi palesi, poiché la natura del contratto discende che la sua sorte è condizionata da quella del contratto principale, pertanto il subappaltatore estingue la sua responsabilità solo nel caso in cui il committente principale accetti a sua volta l'opera senza riserve. Inoltre si ritiene in dottrina che l'appaltatore non possa agire nei confronti del subappaltatore per responsabilità derivanti da vizi, prima che il committente abbia denunciato il vizio. A questo punto l'appaltatore, per agire in regresso nei confronti del subappaltatore, deve, sotto pena di decadenza, comunicare ad essi la denuncia del committente, entro sessanta giorni dal ricevimento.

Per quanto riguarda la domanda di regresso, parte della dottrina sostiene che la condanna dell'appaltatore nei confronti del committente vincolerebbe in parte il contenuto della domanda di regresso verso il subappaltatore con riguardo all'entità della pretesa. Tale condizionamento implicherebbe che in caso di riduzione del prezzo dell'appalto potrebbe chiedersi una proporzionale riduzione del corrispettivo del subappalto, mentre in ipotesi di condanna all'eliminazione del vizio, l'appaltatore potrebbe domandare in regresso la riduzione del prezzo o l'eliminazione del vizio al

subappaltatore. Altra parte della dottrina ritiene invece non esserci questo legame rigido tra contratto principale e quello di subappalto.

Si ritiene infine in dottrina che tra la domanda risarcitoria del committente nei confronti dell'appaltatore e quella di quest'ultimo nei confronti del subappaltatore sussista un rapporto di garanzia impropria, pertanto l'appaltatore convenuto in giudizio dal committente possa chiamare in giudizio il subappaltatore.

6.2. IL SUBAPPALTO TRASPARENTE

L'autonomia che il contratto di subappalto conserva nei confronti del contratto principale ha come conseguenza quella di esporre l'appaltatore sub committente ad un duplice ordine di rischi. Egli è l'unica figura ad avere un rapporto contrattuale diretto con il committente principale ed è responsabile nei suoi confronti sia se la mancata o difettosa realizzazione dell'opera è dipesa da un suo inadempimento sia se è dipesa da un inadempimento del subappaltatore.

L'imprenditore arriva così a dover sostenere, attraverso la stipula di un contratto di subappalto, più rischi economici e giuridici di quanti ne avrebbe sopportato se avesse realizzato l'opera personalmente. Per questo motivo molto spesso, nella prassi, si ricorre sempre più frequentemente all'inserimento, nel contratto di subappalto, di clausole che realizzino un maggior collegamento con il contratto di appalto, facendo partecipare il subappaltatore alle vicende che interessano il negozio principale. Si viene così a definire il subappalto trasparente, intendendo con tale termine una forma di subappalto in cui gli elementi essenziali sono strettamente legati a quelli del contratto principale. Clausole di tale tipo possono essere ad esempio: “ il subappaltatore si impegna ad eseguire le opere descritte nel contratto di appalto fra l'impresa e il committente, secondo il progetto e le specifiche tecniche ad esso allegate e in conformità delle eventuali variazioni che al progetto venissero successivamente apportate dal committente”⁴⁹.

⁴⁹ Il contratto di appalto, Roberto Panetta, Giappichelli Editore p.155

In una fattispecie contrattuale di questo tipo si verifica frequentemente che venga apposta dalle parti anche un clausola in forza della quale il corrispettivo verrà pagato al subappaltatore solo quando il committente principale avrà pagato tutto o parte del corrispettivo dell'appalto.

Il tratto più distintivo e forse più importante del fenomeno del subappalto trasparente è la clausola “if and when” nei termini di pagamento, in cui il sub committente appaltatore si impegna a pagare il corrispettivo del subappalto solo dopo aver ricevuto il pagamento dal committente principale. In questo modo il rischio dell'insolvenza o del ritardo nel pagamento da parte del committente viene posto a carico del subappaltatore senza che ciò determini di per sé una trasformazione del contratto da commutativo ad aleatorio.

Secondo parte della dottrina, la clausola in esame, dovrebbe essere qualificata come condizione: casuale, in quanto farebbe riferimento esclusivamente al comportamento del committente principale , ovvero mista tenendo conto del comportamento dell'appaltatore che deve porre il committente in condizione di adempiere. Altra parte della dottrina reputa che tale clausola non sia una vera e propria condizione, ma una condizione meramente strutturale. La condizione, in senso proprio, incide sull'insorgenza del rapporto contrattuale, mentre la clausola if and when incide esclusivamente sulla sua attuazione. In giurisprudenza si è affermato che la clausola del contratto di subappalto che subordini l'obbligazione del pagamento del corrispettivo al subappaltatore, al pagamento dell'obbligazione principale, regola il “quando” e non l’”an” (il verificarsi dell'evento) della prestazione, con la conseguenza che l'appaltatore sarà tenuto all'adempimento al momento dell'esecuzione della prestazione da parte del committente principale.

Secondo altra parte della giurisprudenza, la clausola di cui si discute, si configurerebbe non come una condizione, ma come un termine di adempimento. Tale orientamento ritiene che, in caso di intollerabile ritardo nel pagamento da parte del committente principale, il subappaltatore può chiedere giudizialmente che sia fissato un termine ex art. 1183 c.c.⁵⁰ all'obbligazione del sub

⁵⁰ *Art. 1183 c.c.* Se non è determinato il tempo in cui la prestazione deve essere eseguita, il creditore può esigerla immediatamente. Qualora tuttavia, in virtù degli usi o per la natura della prestazione ovvero per il modo o il luogo

committente. La giurisprudenza arbitrale ha anche aggiunto che se la clausola *if and when* regola il quando e non anche l'an della prestazione, affinché essa si possa qualificare come tale, deve essere accompagnata da altre pattuizioni che, in caso di controversie tra le parti del contratto di appalto, abilitino il subappaltatore a tutelare direttamente i propri interessi, legittimandolo ad intervenire nel procedimento contenzioso instauratosi tra le parti del contratto principale.

La dottrina propone di distinguere diverse configurazioni della clausola *if and when* nel subappalto. In un primo caso, qualora si sia previsto solo la fattispecie per cui il pagamento da parte del committente è considerato un evento certo, a partire dal quale diviene esigibile la pretesa del subappaltatore al corrispettivo, il contenuto negoziale presenterebbe una lacuna in riferimento al caso opposto di inadempimento del committente principale. In questa ottica, il mancato pagamento del corrispettivo da parte del committente principale comporterebbe la risoluzione del subappalto, con l'obbligo per il sub committente di restituire, ove ancora possibile, la prestazione resa dal subappaltatore, o di corrispondere a tale soggetto il costo della manodopera e dei materiali impiegati, ma non il mancato guadagno.

Nel caso in cui invece i subcontraenti abbiano considerato l'evento incerto del pagamento del committente principale, il verificarsi del suo mancato pagamento comporterebbe la risoluzione del contratto di subappalto. E' bene ricordare infine che nel subappalto con clausola *if and when*, il subappaltatore non ha alcuna pretesa diretta nei confronti del committente. Peraltro, quando il mancato pagamento del corrispettivo dell'appalto sia ascrivibile all'appaltatore perché questi si è reso inadempiente nei confronti del committente, o non ha tutelato adeguatamente i propri diritti, si ritiene ammissibile l'applicazione della regola sulla finzione di avveramento della condizione *ex art.*

1359 c.c.⁵¹ Al fine di riconoscere al subappaltatore il diritto al corrispettivo.

dell'esecuzione, sia necessario un termine questo, in mancanza di accordo delle parti, è stabilito dal giudice. Se il termine per l'adempimento è rimesso alla volontà del debitore, spetta ugualmente al giudice di stabilirlo secondo le circostanze; se è rimesso alla volontà del creditore, il termine può essere fissato su istanza del debitore che intende liberarsi.

51 *Art. 1359 c.c.* La condizione si considera avverata qualora sia mancata per causa imputabile alla parte che aveva interesse contrario all'avveramento di essa.

CAPITOLO 7

IL CONTRATTO DI APPALTO PER GLI INTERVENTI DI SUPERBONUS

110% IN CONDOMINIO

L'elaborato finora prodotto ha analizzato il contesto europeo in riferimento all'emanazione del Green Deal, e le modalità di recepimento di tale normativa dei singoli Stati Membri, soffermandosi ovviamente in particolare sull'Italia e sull'emanazione del D.L. n.34 del 19 Maggio 2020 convertito in Legge n.77 del 17 Luglio 2020 denominato Decreto Rilancio.

L'applicazione pratica della normativa emanata dal Governo italiano si sostanzia nella stipula di un contratto di appalto tra il condominio e l'impresa edile al fine di realizzare tutte le lavorazioni rientranti del Superbonus 110%.

7.1. IL RUOLO DELL'AMMINISTRATORE DI CONDOMINIO NELLA STIPULA DEL CONTRATTO DI APPALTO.

Il nostro ordinamento giuridico, nel disciplinare il condominio, non ha mai riconosciuto ad esso la personalità giuridica, pertanto tutti gli effetti delle obbligazioni contratte sulle parti comuni degli edifici vanno riferite ai singoli condomini che compongono il condominio. Anche la riforma del condominio, Legge 220/2012, ha ribadito che esso non ha personalità giuridica. Se questo è vero allora ne deriverebbe che ogni qualvolta sia necessario redigere dei contratti di appalto per le opere sulle parti comuni condominiali, dovrebbero essere stipulati tanti distinti contratti quanti ne sono i partecipanti al condominio.

Al fine di rendere unitarietà alla volontà condominiale e in ragione della normativa codicistica che disciplina il condominio, l'ente preposto a prendere decisioni sulle parti comuni condominiali è

rappresentato dall'assemblea, che opera per il tramite dell'amministratore di condominio, soggetto preposto a rendere esecutive le delibere approvate in sede d'assemblea.

Le opere di manutenzione straordinaria e di notevole entità devono essere pertanto approvate con le maggioranze di cui al 4 co. dell'art. 1136 c.c.⁵² Tali maggioranze sono state derogate dall'art. 119 del Decreto Rilancio che prevede, esclusivamente per i lavori relativi al Superbonus una riduzione del quorum deliberativo corrispondente alla maggioranza dei partecipanti il condominio che rappresentino almeno un terzo del valore dell'edificio.

Attraverso la delibera condominiale di approvazione dei lavori, l'amministratore ha il potere di stipulare in nome e per conto del condominio i relativi contratti di appalto con le varie figure professionali che ruotano intorno alla realizzazione dei suddetti lavori, nella sua qualità di committente (di opera con l'impresa edile, di prestazione di servizi con il direttore lavori, progettista, dottore commercialista) .

La delibera assembleare deve indicare l'oggetto del contratto di appalto, l'impresa prescelta e la tipologia di bonus di cui i condomini vogliono usufruire e deve altresì indicare se gli stessi intendono usufruire dello sconto in fattura⁵³.

In ragione del principio ispiratore dell'operato dell'amministratore quale rappresentante legale del condominio, cioè quello del "buon padre di famiglia", nella stipula del contratto di appalto è buona norma far deliberare dall'Assemblea il contratto predisposto per la sottoscrizione, completo di tutte le clausole, allegandolo alla convocazione o comunque mettendolo per tempo a disposizione affinché ciascuno lo possa esaminare. Inoltre è possibile coinvolgere il Consiglio dei condomini, e

⁵² *Art. 1136, 4 co. c.c.* Le deliberazioni che concernono la nomina e la revoca dell'amministratore o le liti attive e passive relative a materie che esorbitano dalle attribuzioni dell'amministratore medesimo, le deliberazioni che concernono la ricostruzione dell'edificio o riparazioni straordinarie di notevole entità e le deliberazioni di cui agli articoli 1117 quater, 1120, secondo comma, 1122 ter nonché 1135, terzo comma, devono essere sempre approvate con la maggioranza stabilita dal secondo comma del presente articolo. *Art. 1136, 2 co. c.c.* Sono valide le deliberazioni approvate con un numero di voti che rappresenti la maggioranza degli intervenuti e almeno la metà del valore dell'edificio.

⁵³ Si può scegliere tra: sconto in fattura, cessione del credito sorto in capo ad ogni singolo condominio, ma in questo caso lo stesso dovrà pagare l'intero ammontare della quota parte dei lavori a lui imputabili secondo la ripartizione tabellare; o sistema misto, cioè alcuni condomini potrebbero scegliere lo sconto in fattura, altri la cessione del credito: in quest'ultimo caso sorgerebbero complessi problemi di gestione del credito fiscale.

se non c'è suggerirne la nomina; infatti con la riforma del Condominio del 2012, c'è una previsione di legge, all'art. 1130 c.c., ove si prevede che "l'assemblea può anche nominare, oltre all'amministratore, un consiglio di condominio composto da almeno tre condomini negli edifici di almeno dodici unità immobiliari", e che "il consiglio ha funzioni consultive e di controllo". Si ritiene quindi che il Consiglio possa svolgere, senza nessun dubbio, l'attività istruttoria (come l'esame dei capitolati, dei preventivi e della bozza di contratto); in merito invece alla delega di decisioni (come la scelta dell'impresa, o tra più proposte contrattuali), la giurisprudenza consolidata escludeva tale possibilità, ritenendo che l'unico organo decisionale è l'assemblea di condominio, (Cass. 5130/07)⁵⁴, ma recentissimamente è intervenuta una pronuncia che, entro certi limiti, la ammette (Cass. 14300/20)⁵⁵.

L'Amministratore di condominio ha quindi un ruolo centrale di coordinamento tra la volontà condominiale e di tutte le figure professionali che ruotano intorno alla progettazione e realizzazione degli interventi di Superbonus. Nello specifico egli è tenuto a convocare le numerose assemblee condominiali, deliberare i punti all'ordine del giorno rispettando le corrette maggioranze richieste; proporre una rosa di Tecnici abilitati per la progettazione degli interventi e di imprese edili disposte ad accettare il lavoro e lo sconto in fattura. Reperire tutta la documentazione tecnica e quella afferente i proprietari delle unità immobiliari di cui si compone il condominio e consegnarla al commercialista per l'apposizione del visto di conformità.

L'Amministratore deve inoltre firmare i contratti, e deve vigilare come soggetto *super partes* affinché tutte le decisioni prese in sede d'assemblea vengano rispettate. Lo svolgimento di tutte

⁵⁴ *Cassazione civile, sentenza del 6 marzo 2007, n. 5130*. La Suprema Corte ha stabilito che l'assemblea ben può delegare alcuni condomini al fine di vagliare i preventivi, ma la decisione relativa all'affidamento dell'incarico e alla successiva ripartizione delle spese spetta comunque all'assemblea, trattandosi di funzione indelegabile.

⁵⁵ *Cassazione civile, sentenza del 08 luglio 2020, n. 14300*. Secondo la Corte, se è vero che la nomina di una commissione è perfettamente legittima, è altresì vero che le decisioni delle commissioni sono vincolanti per il condominio solo se sono poi approvate dall'assemblea. Infatti, nella sentenza si legge: "l'assemblea condominiale ben può deliberare la nomina di una commissione di condomini deputata ad assumere determinazioni di competenza assembleare, a condizione tuttavia che le determinazioni della commissione, affinché siano vincolanti ai sensi del 1° co. dell'art. 1137 cod. civ. pur per i dissenzienti, siano poi approvate, con le maggioranze prescritte, dall'assemblea, assemblea le cui funzioni dunque non sono, al fondo, suscettibili di delega".

queste attività rende necessario il pagamento di un compenso straordinario all' amministratore di condominio, che per prassi, ammonta indicativamente tra il 2%-3% dell'importo lavori. E' chiaro che gli interventi realizzati in Superbonus hanno un elevato impatto economico, pertanto anche il relativo compenso dell'amministratore può raggiungere cifre importanti, e considerato che egli ha un ruolo attivo e di rilievo all'interno delle attività del Superbonus, si è ritenuto in un primo momento che anche il suo compenso potesse rientrare tra le spese detraibili con sconto in fattura. Tuttavia con la Circolare 22/12/2020, n. 30/E, al punto 4.4.1, l' Agenzia delle Entrate ha chiarito che l'eventuale compenso dell'amministratore condominiale per tutti gli adempimenti connessi al Superbonus non può essere portato in detrazione. Ciò in base al principio secondo cui la detrazione spetta per i soli costi strettamente collegati alla realizzazione degli interventi, mentre tale spesa sostenuta dal condominio non è caratterizzata da un'immediata correlazione con gli interventi che danno diritto alla detrazione, in quanto gli adempimenti amministrativi rientrano tra gli ordinari obblighi posti a carico dell'amministratore da imputare alle spese generali di condominio. Tuttavia, si ritiene che il compenso dell'amministratore di condominio possa diventare detraibile se corrisposto per lo svolgimento del compito di responsabile dei lavori (in tal caso andrà fatturato separatamente e corrisposto con "bonifico parlante").

In tal caso la spesa sarebbe infatti da ritenersi come riferibile ad una prestazione professionale strettamente correlata all'esecuzione delle opere agevolabili, e quindi detraibile. Tale orientamento è stato affermato anche dal Ministero dell'economia e delle finanze nelle FAQ relative al Superbonus, aggiornate al 24 novembre 2020.

L'acquisizione della qualifica di "responsabile dei lavori", così come definito e regolato dal D. Leg.vo 81/2008, comporta delle responsabilità ulteriori per l'amministratore, di tipo sia civile che penale. Il responsabile dei lavori deve assolvere molti obblighi, facendo sempre gli interessi esclusivi del committente, cioè della totalità dei condomini attraverso l'organo decisionale

dell'assemblea.

Peraltro, si ricorda che qualora non si adotti una delibera assembleare per la nomina di un diverso responsabile dei lavori e la relativa quantificazione del compenso, l'amministratore, in quanto mandatario dell'assemblea e rappresentante del condominio, assume il ruolo di responsabile dei lavori e tutti gli obblighi e le responsabilità ad esso collegate.

7.2 SUPERBONUS E GENERAL CONTRACTOR

Con il termine general contractor (o contraente generale), codificato dall' art. 176 codice degli appalti, si intende quel soggetto qualificato per una specifica capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria che assume su di sé l'obbligo di eseguire, con qualsiasi mezzo, un'opera rispondente alle esigenze del committente.

L' istituto del contraente generale nasce e si sviluppa nel mondo anglosassone in relazione alla realizzazione di opere di notevoli dimensioni, ove era forte l'esigenza di competenze che non erano solamente quelle tipiche dell'appaltatore tradizionale. Nell'ordinamento italiano ha fatto il suo ingresso con la legge 21 dicembre 2001 n. 443 in cui il legislatore ha delegato il governo ad emanare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il legislatore ha ritenuto di introdurre una disciplina derogatoria del quadro normativo generale dei lavori pubblici. Pertanto il contraente generale viene istituito nel nostro ordinamento come figura all'interno dell'appalto pubblico, come unico soggetto in cui si concentra sia il potere di organizzare l'intero iter di realizzazione dell'opera, sia la relativa responsabilità verso il committente. Da qui una necessaria qualificazione del contraente generale che porta alla formazione di un mercato in cui gli operatori possono accedere solo se in possesso di determinate caratteristiche: specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa; assunzione

dell'onere relativo alla anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati; libertà di realizzare l'opera come meglio intende; assunzione del rischio nella realizzazione dell'era, considerando che l'obbligazione che nasce in capo al contraente generale è un'obbligazione di risultato; obbligo di presentazione di adeguate garanzie per la realizzazione dell'opera.

L'aspetto peculiare che connota l'istituto in esame è quello di avere un'organizzazione tale che oltre a portare a termine l'opera nella sua interezza, sia anche in grado di svolgere tutte quelle attività di progettazione e direzione lavori. Inoltre, a differenza dell'appalto tradizionale, che prevede il pagamento del corrispettivo a stati di avanzamento dei lavori, l'affidamento al general contractor prevede il pagamento del corrispettivo al momento dell'ultimazione dei lavori.

Considerati gli ampi margini di autonomia riconosciuti al contraente generale, il legislatore riserva al committente funzioni di vigilanza, indirizzo ed approvazione nonché di sorveglianza dell'opera in fase di realizzazione.

L'obiettivo del committente, nel nominare un General Contractor è quello di unificare una serie di competenze specifiche in capo ad un unico soggetto che necessiterebbero, soprattutto nella realizzazione di opere complesse, di apporti economico-progettuali tali da rendere quanto meno improbabile, se non impossibile, il raggiungimento dell'obiettivo in tempi utili utilizzando percorsi di appalto tradizionali. Pertanto il committente, appaltando il lavoro al General Contractor si attende di ottimizzare i tempi di esecuzione dell'opera e il costo economico, nonché quello della diversificazione delle responsabilità, tecniche e giuridiche. Soprattutto in processi complessi come quello del Superbonus, l'individuazione di una figura terza presenta innumerevoli vantaggi. Innanzitutto essa possiede estrema contezza dei processi costruttivi e di tutte le varie tempistiche da rispettare. Tale modo di agire contempla, oltre le scadenze tecniche, anche quelle burocratiche la cui mancata ottemperanza porta, alle volte, a degli stop estremamente anti-economici. Il general

contractor funge inoltre da coordinatore di tutte le altre professionalità che interverranno nel processo di costruzione, e ciò permette, oltre al risparmio dei tempi morti di attesa, anche un maggiore risparmio economico, essendo i sub contractor individuati in base all'esperienza del general contractor e alla convenienza che essi garantiscono all'interno del processo costruttivo. Di solito chi svolge il ruolo di general contractor ha delle caratteristiche ben determinate. All'interno dello staff ci saranno infatti delle professionalità specifiche che nei settori di appartenenza conoscono la materia alla perfezione. Queste riusciranno ad individuare le maggiori criticità durante le varie opere di ristrutturazione, e grazie alla loro specifica competenza sapranno come fare per superarle in tempi brevi e senza costi esorbitanti. Non è raro inoltre che all'interno della struttura organizzativa del general contractor, ci sia anche un ramo aziendale che si interessi di recepire eventuali finanziamenti. Quest'ultima caratteristica, soprattutto negli ultimi tempi, sta ottenendo un'attenzione sempre maggiore e di fatto contribuisce a far assumere al ruolo dell'appaltatore generale una mansione totalizzante in tutti i settori utili e necessari per portare a compimento le opere del Superbonus.

Data la figura di assoluta novità nel settore edile e del contratto di appalto, l'Agenzia delle Entrate ha risposto ad alcuni interpelli proprio riguardante la figura del General Contractor. Nella risposta 254 del 15 Aprile 2021, l'istante ha dichiarato di aver appaltato tutti gli interventi ad un unico soggetto, di agire come contraente generale offrendo in un unico contratto sia di fornitura e posa in opera degli interventi, sia quello di progettazione dell'opera. Il Contribuente ha specificato inoltre che le opere saranno fatturate del fornitore unico, così come la progettazione sarà eseguita e fatturata dal fornitore unico. Per quanto riguarda invece i servizi di coordinamento in materia di sicurezza, la redazione dell'APE, la direzione lavori e la contabilità dell'opera realizzata, l'asseverazione tecnica e il visto di conformità, l'esecuzione del servizio di responsabile dei lavori saranno invece eseguiti da professionisti incaricati dall'Istante ed emetteranno fattura al fornitore unico.

L'Istante rappresenta di aver dato mandato senza rappresentanza al fornitore unico che agisce come contraente generale per pagare le fatture ai professionisti. I servizi professionali necessari per lo svolgimento dei lavori e per l'effettuazione delle pratiche amministrative e fiscali inerenti l'agevolazione pertanto saranno fatturati dal professionista al contraente generale, che poi li addebiterà in fattura all'Istante. Ciò posto, l'Istante chiede se possa ricevere da un unico contraente generale sia i servizi di progettazione e realizzazione delle opere con successivo accesso all'opzione dello sconto in fattura, sia gli ulteriori servizi connessi alla realizzazione dei prospettati lavori senza pagamento di sovrapprezzo, accedendo per questi ultimi allo sconto in fattura, in quanto costi detraibili ai fini del Superbonus.

L'Agenzia risponde nel seguente modo: L'articolo 194 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. "*Codice dei contratti pubblici*") individua nel contraente generale il soggetto che, in qualità di unico referente nei confronti del committente dei lavori, si impegna a realizzare l'intervento oggetto dell'incarico in tutti i suoi aspetti essendo dotato delle competenze necessarie per garantire l'obbligazione di risultato, ovvero il corretto completamento dell'opera commissionata. Tale figura è stata, pertanto, normativamente individuata solo dalla disciplina dei contratti pubblici mentre con riferimento agli interventi edilizi commissionati da soggetti privati, l'attività di "*contraente generale*" è ordinariamente disciplinata nell'ambito dell'autonomia contrattuale che regola i rapporti privatistici che intercorrono tra il committente/beneficiario delle agevolazioni e le imprese e/o i professionisti. Ai fini del *Superbonus*, tali soggetti, si pongono, ad esempio quali interlocutori unici per l'espletamento di tutte le attività da effettuare. Tanto sopra premesso, l'Agenzia, nel caso di specie, ritiene che l'Istante possa accedere al *Superbonus* ed esercitare l'opzione per lo sconto in fattura in relazione ai costi che l'impresa, in qualità di "*contraente generale*", gli fatturerà per la realizzazione di interventi specifici oggetto di agevolazione, inclusi quelli relativi ai servizi professionali necessari per lo svolgimento dei lavori e per l'effettuazione delle pratiche amministrative e fiscali inerenti l'agevolazione (visto di conformità e asseverazioni). In particolare,

essendo necessario, ai fini del *Superbonus* e dell'esercizio dell'opzione, che siano documentate le spese sostenute e rimaste effettivamente a carico del committente/beneficiario dell'agevolazione, nella fattura emessa dal "*contraente generale*" per riaddebitare all'Istante le spese relative ai servizi professionali, o in altra idonea documentazione, deve essere descritto in maniera puntuale il servizio ed indicato il soggetto che lo ha reso.

Dalla risposta sopra menzionata, derivano alcune considerazioni: la figura del General Contractor nel nostro ordinamento giuridico è previsto principalmente nei contatti di appalto pubblici e in questa occasione viene trasferito anche alla disciplina dei contratti privati grazie all'autonomia contrattuale; il General Contractor può operare solo ed esclusivamente secondo lo schema giuridico del mandato senza rappresentanza, tanto che deve essere obbligatoriamente il contribuente a nominare i professionisti che provvederanno a svolgere le opere professionali necessarie per il rilascio di tutte le autorizzazioni per l'ottenimento del bonus fiscale (APE, visto conformità, asseverazione tecnica etc...) e poi fattureranno al fornitore unico; tale operazione può essere svolta solo se il General Contractor non applichi alcun ricarico o ricavo sull'operazione.

CAPITOLO 8

ANALISI DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI

Nell'analisi delle misure incentivanti, la domanda principale è sempre la stessa: che impatto avrà l'introduzione degli incentivi sull'economia del Paese? A Dicembre 2021, è possibile già fare una breve analisi dell'impatto di tali agevolazioni.

Fra il 2020 e il 2021, rispetto agli incentivi presenti in Italia già dal 1982, con percentuali e meccanismi diversi e a minore impatto, c'è stata una forte impennata degli interventi di riqualificazione degli immobili, dovuta ai seguenti fattori:

- con la legge di bilancio 2020 viene promossa l'agevolazione per il decoro delle facciate degli edifici, la cui detrazione è del 90% senza limiti di spesa ed è stata introdotta la possibilità dello sconto in fattura;
- con la crisi pandemica e il lockdown le abitazioni sono state vissute maggiormente, si ha avuto modo di osservare i difetti tecnologici, estetici e distributivi con maggiore intensità. Le famiglie hanno sentito maggiormente la necessità di dover effettuare manutenzione sulle proprie case. L'ISTAT ha misurato, nel terzo trimestre 2020, su base annua, + 28% di famiglie che hanno ristrutturato, e + 38% nel quarto trimestre 2020;
- I consumi delle famiglie italiane si sono contratti molto più dei redditi e i risparmi sono cresciuti velocemente: a marzo 2020 la liquidità delle famiglie consumatrici, nei dati di Banca d'Italia, è cresciuta di 63 miliardi rispetto al 2021. A metà 2021, l'ammontare dei depositi delle famiglie consumatrici presso banche o poste è stato di 1.137 miliardi di EUR;
- A maggio 2020, l'introduzione del Decreto Rilancio ha maggiormente spinto in alto

l'intenzione delle famiglie di svolgere lavori di manutenzione straordinaria degli immobili, sfruttando un'aliquota di detrazione del 110% accompagnata dallo strumento dello sconto in fattura;

- A Luglio 2020 e a Giugno 2021, i decreti “Semplificazioni” hanno reso più agevole alcune procedure per la progettazione degli interventi in Superbonus.

Nel 2020, le nuove norme introdotte non hanno determinato effetti rilevanti in termini di investimenti, ma hanno permesso a domanda ed offerta di organizzarsi. Nel 2021 il mercato degli interventi di riqualificazione accelera velocemente: L'ISTAT segnala che la capacità di risparmio si trasforma in capacità di investimento, registrando un + 19% nel primo trimestre e + 57% nel secondo trimestre.

Secondo le stime del CRESME gli investimenti complessivi in riqualificazione edilizia, sommando l'edilizia residenziale e non, nel 2021 sono arrivati a un ammontare di quasi 100 miliardi di EUR: 30 miliardi in più rispetto al 2020 e 24 miliardi in più rispetto al 2019. I lavori di riqualificazione nella sola edilizia residenziale ammontano a fine 2021 a 75 miliardi di EUR, di cui 51.242 milioni di EUR provenienti dalla riqualificazione incentivata.

L'elevato numero di interventi sono stati favoriti dall'introduzione del Superbonus e dalla riduzione delle quote annuali di detrazione che sono passate da 10 anni (come nei precedenti incentivi) a 5 anni e dal meccanismo dello sconto in fattura.

Il 31 Ottobre 2021, Enea, Ministero dello Sviluppo Economico e Ministero della Transizione Ecologica hanno rilasciato l'ultimo report in cui si dichiara che sono stati eseguiti 57.994 interventi per un ammontare dei lavori di progetto pari a 9,74 miliardi di EUR.

Nello specifico i lavori asseverati l'8 Febbraio 2021 sono stati di soli 338 milioni di EUR, per

crescere a oltre 1 miliardo di EUR il 21 Aprile 2021 e raggiungere 1,8 miliardi di EUR nella terza settimana di Maggio 2021. Si sono impennati ulteriormente alla fine di Giugno, per 3,5 miliardi di EUR e alla fine di settembre per 7,5 miliardi di EUR. Alla fine di Ottobre 2021 gli interventi progettati sono stati pari a 9,7 miliardi di EUR. Gli interventi hanno riguardato 8.356 edifici condominiali e 49.307 edifici unifamiliari e unità indipendenti.

A guidare la classifica delle regioni più impegnate sulla progettazione degli interventi è la Lombardia seguita da Veneto, Lazio e Campania. Importanti risultati sono stati raggiunti anche dalla Campania, Sicilia, Puglia e Calabria, regioni che tradizionalmente hanno beneficiato sempre in misura minima degli incentivi. L'appetibilità delle misure varate con il DL Rilancio ha quindi dimostrato una più proporzionata distribuzione della spesa impegnata negli interventi agevolabili rispetto al passato e hanno fatto emergere una quota considerevole di lavori che prima venivano effettuati "in nero".

Problematica che ha iniziato ad affiorare nel 2021 è stato l'aumento costante e considerevole dei costi degli interventi in Superbonus. Il costo medio ad intervento è aumentato da 464 mila EUR nelle asseverazioni presentate fino a Marzo, a 567 mila EUR nel successivo bimestre, fino ad aumentare a 580 mila EUR nel periodo agosto-settembre. Alla fine di Ottobre 2021 si è arrivati a 626 mila EUR. E' possibile ascrivere tale crescita in parte all'aumento della crescente complessità dei lavori, ma esso sembra troppo elevato in così poco tempo; va infatti tenuto conto anche del fatto che molte materie prime e semilavorati hanno subito una variazione in aumenti a due cifre, trascinando con sé aumenti anche della relativa manodopera. Per tutti questi motivi, si è passati da interventi da 231/mq registrati a Marzo 2021 a 291/mq registrati ad Ottobre 2021.

Per quanto riguarda il fronte dell'energia risparmiata e del raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'Europa in termini di efficientamento energetico, si può dire che il Superbonus sta intervenendo sul 0,42% della superficie complessiva degli edifici residenziali esistenti. Inoltre, con 11,6 miliardi

di EUR di spesa pubblica, il risparmio energetico complessivo dichiarato, trasformato in tonnellate di petrolio equivalente, è pari a 0,20 Mtep/anno. L'obiettivo attualmente previsto dal PNIEC è di 0,33 Mtep/annuo. Considerando però che il Superbonus sarà prorogato fino al 2023 e successivamente, con aliquote inferiori, fino al 2025, ci si aspetta che verrà raggiunto il target prefissato. Certo è che ad oggi si è raggiunto solo il 60% del target e si è intervenuto solo sullo 0,42% della superficie complessiva del parco immobiliare, rispetto all'obiettivo stimato tra il 0,81% e il 0,62%.

La valutazione d'impatto economico, effettuata sulla spesa sostenuta stimata per l'anno 2021 mostra che le agevolazioni sono state utilizzate in 2.174.400 interventi sugli immobili; il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonta a 34,2 miliardi di EUR; il gettito fiscale e contributivo, sarebbe pari a 19,5 miliardi di EUR. Il saldo complessivo per lo Stato, per l'arco di tempo che va dal 2021 al 2031, considerando i 10 anni di detrazione, sarebbe negativo per 14,8 miliardi di EUR.

Bisogna però considerare che lo Stato incamera i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori e ripartisce il mancato gettito nell'arco temporale va da dai 5 ai 10 anni, a seconda del bonus impiegato. L'introduzione di questa riflessione fa diminuire il risultato negativo a 12,2 miliardi di EUR. Se si considera inoltre: la diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche, causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento; la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati da redditi aggiuntivi dei nuovi occupati; gli introiti catastali e altre voci, si determina un saldo negativo ulteriormente ridotto a 11,2 miliardi di EUR.

Riassumendo quindi:

- lo Stato presenta un saldo negativo di 11,2 miliardi di EUR;

- gli investitori (famiglie) presentano un risultato negativo di 16,9 miliardi di EUR derivante dal saldo tra l'investimento effettuato (componente negativa), le detrazioni fiscali (componente positiva), le maggiori entrate derivante da maggiore occupazione (componente positiva) e risparmio sulle bollette (componente positiva);
- le imprese vantano un saldo positivo di quasi 32 miliardi di EUR.

La somma algebrica di tali componenti determina un saldo per il sistema Paese degli interventi in Superbonus positivo per quasi 4 miliardi di EUR.

Se si considera che le famiglie, soprattutto chi vive in condominio, riesce ad accedere agli interventi in Superbonus sopportando alcun investimento iniziale o comunque di importo basso, il saldo per il sistema Paese sarebbe maggiormente positivo.

CAPITOLO 9

CONCLUSIONI

L'ardito obiettivo dell'Unione Europea di rendere i propri Paesi Membri ad impatto climatico zero entro il 2050 così come concepito dal Green Deal Europeo, ha messo in moto una serie di progetti ed investimenti di vasta portata. La nuova programmazione economica europea 2021-27 e il relativo nuovo bilancio settennale sono stati organizzati proprio per rispondere a tali esigenze. Nello specifico il Bilancio europeo ha ridotto il numero dei settori di spesa e le varie voci di spesa all'interno dei settori sono maggiormente flessibili, allo scopo di poter combinare gli investimenti provenienti da più programmi per rispondere a priorità trasversali, tipiche delle nuove sfide che l'Europa è chiamata ad accettare.

La crisi pandemica ha ulteriormente accelerato questo cambiamento, dato che per la prima volta l'UE ha varato misure economiche di incentivo alla crescita di imponente misura: il pacchetto definito Next Generation EU. Ogni Stato Membro è stato chiamato a predisporre dei Piani Nazionali per fruire dei finanziamenti messi a disposizione all'interno del NexGenEU.

Il lavoro svolto ha concentrato l'attenzione sul programma denominato Transizione Verde ed ecologica, inserito all'interno del PNRR Italia. La misura analizzata è stata quella degli interventi realizzati in Superbonus negli edifici residenziali organizzati in condominio con possibilità dello sconto in fattura. L'incentivo prevede la realizzazione di almeno un intervento trainante e vari interventi trainati, al fine di far superare di almeno due classi energetiche l'edificio.

Tale incentivo inizialmente ha stentato a prendere avvio, a causa di una normativa di difficile interpretazione e dei molti vincoli procedurali. Infatti la normativa ha prodotto i suoi benefici solo a partire dal 2021 grazie all'intervento dello Stato che ha varato, nel corso del 2020 il decreto

Semplificazioni, che ha snellito l'iter burocratico per l'accesso ai fondi.

Di particolare importanza si è rivelata la figura dell'amministratore di condominio al fine di permettere agli edifici condominiali l'accesso al bonus. Compito dell'amministratore è quello di far incontrare la domanda di intervento (da parte dei condomini) con l'offerta di eseguire i lavori (impresa edile); nel far ciò l'amministratore è tenuto a seguire il concetto generico del buon padre di famiglia, pertanto deve operare nel migliore dei modi che la propria professionalità ed etica gli impone. Egli deve inoltre coordinare le varie figure professionali coinvolte negli interventi di Superbonus e soddisfare tutte le richieste dei condomini. Tali oneri dovranno essere ovviamente remunerati a titolo di compenso straordinario per l'amministratore di condominio che generalmente si attesta tra il 2%-3% a seconda dell'importo dell'intervento.

Gli interventi in Superbonus sono di alto impatto economico, e di conseguenza anche il compenso straordinario dell'amministratore risulta oneroso. In un primo momento si è ritenuto, come sarebbe dovuto essere, che anche tale voce di spesa fosse detraibile e cedibile tramite lo sconto in fattura, ma un chiarimento dell'Agenzia delle Entrate, ha stabilito che il compenso straordinario dell'amministratore non può essere ricompreso all'interno delle spese detraibili, pertanto l'amministratore è costretto ad assumere la carica del Responsabile dei lavori, con ulteriori carichi di oneri suo carico.

Nonostante la misura oggetto di analisi è stata spesso criticata per la farraginosità dell'iter burocratico e progettuale per l'accesso al bonus, il presente lavoro di tesi ha dimostrato che, se gli interventi vengono progettati e realizzati in modo serio e professionale, contribuiscono a migliorare l'efficientamento energetico degli immobili e innesca un sistema di investimenti e crescita in ambito occupazionale per l'intero Paese.

Ad oggi purtroppo non si è ancora raggiunto l'obiettivo imposto dall'Europa in termini di

percentuale di rinnovo del parco immobiliare italiano e di riduzione dei gas ad effetto serra, ma si è dimostrato che se si prosegue il cammino appena avviato, l'Italia potrebbe essere uno dei primi Stati europei a raggiungere gli obiettivi prefissati nel Green Deal Europeo.

ALLEGATI

ALLEGATO I

Allegato M

(Allegato I, comma 16 ultimo periodo)

NORME TECNICHE

La metodologia di calcolo adottata dovrà garantire risultati conformi alle migliori regole tecniche, a tale requisito rispondono le normative UNI e CEN vigenti in tale settore:

FABBISOGNO ENERGETICO PRIMARIO

UNI EN ISO 6946, Componenti ed elementi per edilizia - Resistenza termica e trasmittanza termica - Metodo di calcolo

UNI 10339 Impianti aerulici ai fini del benessere. Generalità classificazione e requisiti. Regole per la richiesta d'offerta.

UNI 10347, Riscaldamento e raffrescamento degli edifici - Energia termica scambiata tra una tubazione e l'ambiente circostante - Metodo di calcolo

UNI 10348, Riscaldamento degli edifici - Rendimenti dei sistemi di riscaldamento - Metodo di calcolo

UNI 10349, Riscaldamento e raffrescamento degli edifici - Dati climatici

UNI 10379-05, Riscaldamento degli edifici. Fabbisogno energetico convenzionale normalizzato

UNI EN 13465 Ventilazione degli edifici - Metodi di calcolo per la determinazione delle portate d'aria negli edifici residenziali

UNI EN 13779 Ventilazione negli edifici non residenziali - Requisiti di prestazione per i sistemi di ventilazione e di condizionamento

UNI EN 13789, Prestazione termica degli edifici - Coefficiente di perdita di calore per trasmissione - Metodo di calcolo

UNI EN 832, Calcolo del fabbisogno di energia per il riscaldamento - edifici residenziali

UNI EN ISO 13790, Prestazione termica degli edifici - Calcolo del fabbisogno di energia per il riscaldamento

UNI EN ISO 10077-1, Prestazione termica di finestre, porte e chiusure - Calcolo della trasmittanza termica - Metodo semplificato

UNI EN ISO 10077-2, Prestazione termica di finestre, porte e chiusure - Calcolo della trasmittanza termica - Metodo numerico per i telai

UNI EN ISO 13370, Prestazione termica degli edifici - Trasferimento di calore attraverso il terreno - Metodi di calcolo

Raccomandazione CTI Esecuzione della certificazione energetica - Dati relativi all'edificio

Raccomandazione CTI Raccomandazioni per l'utilizzo della norma UNI

10348 ai fini del calcolo del fabbisogno di energia primaria e del rendimento degli impianti di riscaldamento

PONTI TERMICI

UNI EN ISO 10211-1, Ponti termici in edilizia - Flussi termici e temperature superficiali - Metodi generali di calcolo

UNI EN ISO 10211-2, Ponti termici in edilizia - Calcolo dei flussi termici e delle temperature superficiali - Ponti termici lineari

UNI EN ISO 14683, Ponti termici nelle costruzioni edili - Trasmittanza termica lineare - Metodi semplificati e valori di progetto

VERIFICHE CONDENSA

UNI EN ISO 13788 Prestazione igrometrica dei componenti e degli elementi per l'edilizia.

Temperatura superficiale interna per evitare l'umidità superficiale critica e condensa interstiziale - Metodo di Calcolo

UNI EN ISO 15927-1, Prestazione termoigrometrica degli edifici - Calcolo e presentazione dei dati climatici - Medie mensili dei singoli elementi meteorologici

VALUTAZIONI PER IL PERIODO ESTIVO

UNI EN ISO 13786, Prestazione termica dei componenti per edilizia - Caratteristiche termiche dinamiche - Metodi di calcolo

SCHERMATURE SOLARI ESTERNE

UNI EN 13561 Tende esterne requisiti prestazionali compresa la sicurezza (in obbligatorietà della marcatura CE)

UNI EN 13659 Chiusure oscuranti requisiti prestazionali compresa la sicurezza (in obbligatorietà della marcatura CE)

UNI EN 14501 Benessere termico e visivo caratteristiche prestazioni e classificazione

UNI EN 13363.01 Dispositivi di protezione solare in combinazione con vetrate; calcolo della trasmittanza totale e luminosa, metodo di calcolo semplificato

UNI EN 13363.02 Dispositivi di protezione solare in combinazione con vetrate; calcolo della trasmittanza totale e luminosa, metodo di calcolo dettagliato

BANCHE DATI

UNI 10351, Materiali da costruzione - Conduttività termica e permeabilità al vapore

UNI 10355, Murature e solai - Valori della resistenza termica e metodo di calcolo

UNI EN 410, Vetro per edilizia - Determinazione delle caratteristiche luminose e solari delle vetrate

UNI EN 673, Vetro per edilizia - Determinazione della trasmittanza termica (valore U) - Metodo di calcolo

UNI EN ISO 7345, Isolamento termico - Grandezze fisiche e definizioni

BIBLIOGRAFIA

- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Bruxelles, 11.12.2019 COM (2019) 640 final;
- Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima);
- Riunione del Consiglio Europeo Bruxelles, 11 dicembre 2020 EUCO 22/20 CO EUR 17 CONCL 8;
- Proposta modificata di Regolamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima);
- Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (<<Normativa europea sul clima>>);

- ALLEGATO alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni. Un bilancio moderno al servizio di un'unione che protegge , che da forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 [SWD (2018) 171 final];
- Proposta di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del PNRR dell'Italia [SWD (2021) 165 final];
- Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR);
- Rapporto annuale efficienza energetica 2020, Ottobre 2020, agenzia nazionale efficienza energetica (ENEA);
- REGOLAMENTO (UE) N. 1176/2011 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 16 novembre 2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;
- REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088;
- Giuseppe Musolino, Appalto e contratto d'opera, la responsabilità, Bologna: Zanichelli, 2010;
- Mangini Vito, Iacuanello Bruggi Maria , il contratto di appalto, 2. ed. Torino : UTET , 1997;
- Gian Vincenzo Tortorici, I contratti di appalto tra privati, edizioni FAG, 2021;
- Roberto Panetta, Il contratto di appalto, Giappichelli editore, 2016;
- Stefano Gattamelata, L'Istituto del contraente generale;
- Camera dei deputati, Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione n. 32/3, 9 dicembre 2021.

SITOGRAFIA

- https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en
- <https://cor.europa.eu/it/news/Pages/time-to-eradicate-energy-poverty-in-europe.aspx>
- <https://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2021/11/26a-conferenza-delle-parti-sul-cambiamento-climatico>
- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/global-europe-neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument_it
- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>
- https://ec.europa.eu/info/consultations/evaluation-eu-framework-taxation-energy-products-and-electricity_it
- <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-il-programma-dell-ue-per-favorire-gli-investimenti>

- <https://www.eurocomunicazione.com/2021/12/10/eu-africa-business-summit-2021-cooperare-per-la-transizione-verde-e-digitale/>
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301854>
- <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/biodiversita/documenti/intergovernmental-panel-on-climate-change-ipcc-report>
- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_6119
- https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/horizon-europe_it
- <https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=1948&area=rapporti&menu=programmi>
- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>