

## News tecnica n. 14/6

20 aprile 2018

# La Cassazione detta regole per distinguere l'ampliamento dalla nuova costruzione

**A**i fini dell'applicazione delle sanzioni penali per abusi edilizi su beni paesaggistici, articolo 181 comma 1-bis del Codice dei Beni Culturali (più pesanti di quelle ordinarie del Testo unico edilizia), quel che conta non è la disciplina urbanistica oggi vigente su quelle aree, ma l'impatto dell'intervento sull'originario assetto del territorio. Ad affermarlo è la Corte di Cassazione, nel principio di diritto contenuto nella **sentenza 16697/2018** depositata oggi. Le soglie oltre le quali scatta la super-sanzione (carcere da uno a quattro anni anziché quella ordinaria "fino a due anni") sono fissate dalla norma in metri cubi aggiuntivi, più alti in caso di nuova costruzione: quest'ultima - secondo la Cassazione - si configura solo se sul terreno non era preesistente alcuna costruzione, anche se demolita.

**L'**articolo 181-bis del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio (Dlgs 41/2004), come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale 56/2016, stabilisce una pena "maggiorata", da due a quattro anni di reclusione, per abusi edilizi su aree con vincolo paesaggistico: 1) in caso di ampliamento, se l'aumento di volumetria è oltre il 30% rispetto alla costruzione originaria, oppure se l'ampliamento è superiore a 750 metri cubi; 2) in caso di nuova costruzione, se questa ha una volumetria superiore ai 1.000 metri cubi. La Cassazione chiarisce che si configura una "nuova costruzione" solo se quel terreno era in precedenza privo di ogni costruzione, libero, mentre se in passato c'era una costruzione, anche se demolita da tempo, il nuovo intervento è comunque "ampliamento", e dunque la sanzione penale "super" scatta con limiti più bassi (750 anziché 1.000 metri cubi). Da *Edilizia e territorio*



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

### Sommario:

- ◆ La Cassazione detta nuove regole per distinguere ampliamento da nuova costruzione
- ◆ Direttiva UE aggiornata sull'efficienza energetica
- ◆ Calo della produzione edilizia
- ◆ Tar Campania su gravi illeciti professionali
- ◆ 50 Ryder Compact Biogolf
- ◆ Cassazione: nessuna sanzione aggiuntiva se non si ricorda chi guidava l'auto

## Direttiva UE aggiornata sull'efficienza energetica

Il Parlamento europeo ha approvato il 18 aprile la revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, **la 2010/31/UE**. Dopo l'approvazione finale da parte del Consiglio Ue la direttiva andrà in Gazzetta Europea.

Gli Stati membri dovranno elaborare strategie a lungo termine per assicurare che gli edifici diventino efficienti sul piano energetico entro il 2050. L'obiettivo è migliorare la prestazione energetica di edifici nuovi ed esistenti riducendo le emissioni dell'80-85% rispetto ai livelli del 1990.

I deputati hanno fissato l'obiettivo di costruire nell'UE edifici pubblici e privati a consumo di energia vicino allo zero entro il 2050.

La direttiva prevede inoltre il sostegno allo sviluppo di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici, in edifici con più di 10 posti auto, e introduce gli indicatori d'intelligenza, strumenti capaci di aumentare l'efficienza energetica degli edifici.

Le strategie nazionali messe a punto dagli Stati membri saranno monitorate nella loro attuazione.

La direttiva fa parte del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" lanciato nel novembre 2016, ed era stata già concordata informalmente in prima lettura fra deputati e Ministri UE.

Il testo è stato approvato in via definitiva con 546 voti a favore, 35 contrari e 96 astensioni. Le strategie nazionali seguiranno tabelle di marcia per raggiungere l'obiettivo di un parco immobiliare fortemente decarbonizzato entro il 2050, con tappe intermedie per il 2030 e il 2040. da *Edilizia e territorio*.



## Calo della produzione in edilizia

Secondo l'Istituto nazionale di statistica, a febbraio, la produzione nel settore delle costruzioni ha subito una doppia battuta d'arresto, con un calo del 3,6% rispetto all'indice rilevato a gennaio e del 2% rispetto al dato registrato a febbraio 2017.

La flessione assume una particolare rilevanza perché arriva dopo il boom di attività registrato nei due mesi precedenti (dicembre 2017 e gennaio 2018), **quando la produzione dei cantieri ha segnato un doppio consistente balzo in avanti** (rispettivamente +2,5 e +7,9% su base annua) raccolti dagli operatori come i primi segnali di uscita dalla crisi che attanaglia il settore da circa dieci anni.

A questo proposito va detto però che la battuta d'arresto arrivata a febbraio non sembra pregiudicare le tendenze di medio periodo. La produzione media rilevata dall'Istat negli ultimi tre mesi resta infatti positiva, visto che l'indice destagionalizzato aumenta dell'1,3% in termini congiunturali (dunque nel confronto con la media dei tre mesi precedenti).

«Il **forte calo congiunturale** registrato a febbraio - è il commento dell'Istituto - interrompe una fase moderatamente positiva per la produzione del settore delle costruzioni. Ciononostante, la variazione congiunturale trimestrale, che consente di evidenziare più chiaramente le tendenze di fondo al di là delle oscillazioni di più breve periodo, permane positiva».

L'Istat rileva peraltro che «sul risultato negativo di febbraio possono avere influito le condizioni meteorologiche particolarmente avverse registrate in questo mese».

### Costi di costruzione in crescita

Con la nota appena diffusa l'Istat dà anche conto dell'andamento dei costi di costruzione, vale a dire della spesa sopportata dalle imprese del settore per portare avanti la realizzazione di case e strade. I prezzi continuano a crescere. Nonostante qualche saliscendi tra un mese e all'altro, nel medio periodo i costi sono infatti in salita. Su base annua, gli indici del costo di costruzione aumentano dell'1% per il fabbricato residenziale, dell'1,5% per il tronco stradale con tratto in galleria e dell'1,6% per quello senza tratto in galleria. Da *Istat*.



## Tar Campania su gravi illeciti professionali

**Le** macchie sul curriculum di un costruttore possono pregiudicare la sua affidabilità agli occhi della stazione appaltante e ne giustificano l'esclusione dalla gara d'appalto, anche se l'inadempimento è stato contestato dall'impresa e sulla questione pende ancora il giudizio del Tar. Ancora una sentenza sui «gravi illeciti professionali», la novità introdotta dal nuovo codice degli appalti per permettere alle amministrazioni di valutare il comportamento tenuto dalle imprese nei precedenti rapporti con la Pa, escludendo quelle giudicate meno affidabili.

La pronuncia, appena emessa dal Tar Campania ([sentenza n. 2390 dell'11 aprile 2018](#)), è di quelle che possono far discutere perché intervengono su una delle novità più delicate del nuovo codice appalti ([il Dlgs 50/2016, che proprio in questi giorni "festeggia" i primi due anni di operatività seppure incompleta](#)). In particolare, i giudici danno una lettura originale del punto in cui la norma che autorizza le amministrazioni a escludere le imprese giudicate inaffidabili, per vecchi inadempimenti contrattuali e anche per appalti affidati da altre amministrazioni. Si tratta di una delle fattispecie che il codice (articolo 80. comma 5, lettera c) porta ad esempio dei casi che possono spingere l'amministrazione ad estrarre il cartellino rosso durante la gara. A patto che, stabilisce la norma, «le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata» risultino « non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzione». Il punto è proprio questo. Perché, nel caso in questione, l'impresa esclusa dalla gara aveva tempestivamente segnalato di aver contestato in giudizio la risoluzione contrattuale promossa dall'amministrazione che le aveva affidato il precedente appalto, segnalando anche che sulla questione era ancora attesa la pronuncia del tribunale competente.

Il Tar ha però rispedito al mittente le obiezioni sollevate dal costruttore depennato dalla gara. Il motivo, secondo i giudici, è che la parte della norma che elenca i casi che possono portare al giudizio di inaffidabilità delle impresa ha una portata meramente esemplificativa. Dunque, sarebbe da considerare subordinata al principio generale che permette alle stazioni appaltanti di dimostrare «con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità».

Se questo accade, dice ora il Tar, cioè se la stazione appaltante dimostra con mezzi adeguati (e in piena autonomia) che l'impresa è ai suoi occhi inaffidabile, può senz'altro escluderla dalla gara, prescindendo dal fatto che l'inadempimento contrattuale contestato attenda ancora l'esito di un giudizio. «Tale soluzione trova conforto - conclude la sentenza - oltre che nella formulazione letterale della norma, anche nella ratio legis; in proposito, accettare la tesi propugnata dalla società ricorrente implicherebbe che, rispetto a fatti ugualmente costituenti grave illecito professionale, di certuni sarebbe sufficiente neutralizzare gli effetti ostativi della partecipazione mediante la semplice proposizione di una domanda giudiziale ed avvalersi della mera pendenza del relativo giudizio; tale idea renderebbe la norma, di fatto, di difficile applicazione concreta, poiché la stessa resterebbe soggetta ad una sorta di condizione potestativa in favore di chi dovrebbe invece subirla, vanificando, nel contempo, la funzione di tutela dell'interesse pubblico di estromettere concorrenti che la disposizione codicistica in scrutinio consente alla stazione appaltante, come ipotesi generale, di qualificare non affidabili, a prescindere da una presupposta verifica giudiziale». Da *Edilizia e territorio*.



## 50 Ryder Compact Biogolf

**S**i chiama '50 Ryder Compact Biogolf' l'iniziativa lanciata dalla Federazione Italiana Golf per favorire lo sviluppo del golf attraverso la realizzazione di piccoli impianti a basso costo, da sviluppare su aree sotto i 10 ettari.

L'iniziativa rientra nell'ambito del progetto '**Ryder Cup 2022**' e si avvale della collaborazione dell'Istituto per il Credito Sportivo, Legambiente, FederParchi, Fondazione Univerde e Golf Environment Organization (GEO) l'ente internazionale di certificazione ambientale

Ricordiamo che, per la realizzazione del progetto 'Ryder Cup 2022', la **Manovrina 2017 (DL 50/2017)** convertito nella **Legge 96/2017**) ha concesso a 'Ryder Cup Europe LLP', per il periodo 2017-2027, la garanzia dello Stato per un ammontare fino a 97 milioni di euro, relativamente alla parte non coperta dai contributi dello Stato.

“Tra gli obiettivi dell'iniziativa '50 Ryder Compact Biogolf', non solo la diffusione del golf, ma di un **golf sostenibile, attento al consumo di suolo**, capace di **recuperare aree degradate** inserite nei contesti urbani, quali **discariche o aree dismesse**, per renderle usufruibili dalla collettività creando occupazione e nuovi impianti polisportivi, luoghi di aggregazione e socializzazione, con conseguenti ulteriori vantaggi anche per le attività turistico-recettive, a cui il golf è strettamente legato”, sostiene Roberto Pella, vicepresidente vicario Anci con delega allo Sport, alla Salute e alle Politiche Giovanili.

“Il modello italiano '50 Ryder Compact Biogolf Courses' è caratterizzato dal saper coniugare le aspettative di un 'nuovo' utente dei campi da golf (impianti a basso costo di accesso, ma comunque confortevoli, aperti a tutti e facilmente raggiungibili), con la tradizionale cura degli aspetti ambientali dei quali la FIG da oltre 30 anni si è fatta portavoce attraverso molteplici iniziative nel settore della sostenibilità ambientale (Impegnati nel Verde, GEO, Biogolf). Un'iniziativa simile è stata realizzata con successo **in Francia**, dove in vista dell'edizione 2018 della Ryder Cup **sono state costruite circa 100 piccole strutture low cost** (Compact Urban Golf)” ha commentato Gian Paolo Montali, Direttore Generale del Progetto Ryder Cup 2022.

“Il **marchio Biogolf** che connota il progetto, oltre all'aspetto dell'**ecosostenibilità** che consideriamo fattore prioritario e qualificante, grazie a un articolato Business Plan e un format di finanziamento curato dall'Istituto per il Credito Sportivo, consente di fornire ai promotori imprenditori, gestori di campi da golf già esistenti, progettisti, tecnici di campi da golf, aziende del settore e Enti pubblici, tutte le indicazioni e le informazioni tecniche necessarie a sviluppare iniziative di **significativo livello sportivo e sociale**” ha dichiarato Andrea Abodi, Presidente dell'Istituto per il Credito Sportivo. Da *Edilportale*.



## Cassazione: nessuna sanzione aggiuntiva se non si ricorda chi guidava l'auto

**L**a Cassazione “riapre la porta” a chi dichiara di non sapere chi si trovasse alla guida nel momento in cui è stata commessa un’infrazione stradale che comporta la perdita di punti patente.

Se la giurisprudenza della Corte nell’ultimo decennio aveva praticamente affermato per gli intestatari di veicoli l’obbligo di sapere a chi il mezzo era affidato, l’**ordinanza 9555/2018** depositata ieri dalla Seconda sezione civile riconosce che bisogna vedere caso per caso.

Così, nel caso affrontato dall’ordinanza, il fatto che trascorrono mesi fra l’infrazione e la notifica del verbale può giustificare il fatto di non ricordare chi fosse alla guida. Ma attenzione: la vicenda su cui si è pronunciata la Corte risale al 2007, quando per la notifica le forze di polizia avevano a disposizione 150 giorni. Dall’estate di otto anni fa, invece, la mini-riforma del Codice della strada (legge 120/2010) ha ridotto il termine (contenuto nell’articolo 201 del Codice) a 90 giorni e i verbali arrivano nelle mani del destinatario in tempi ben più ridotti, per cui diventa più difficile giustificarsi col tempo trascorso. In ogni caso, si parla di chi riceve un verbale d’infrazione con decurtazione di punti, con conseguente invito a dichiarare chi l’abbia commessa, e risponde di non sapere chi guidasse. Nel caso di chi non risponde affatto, invece, è pacifico che scatta una sanzione supplementare di 286 euro (articolo 126-bis, comma 2, del Codice). Finora la Cassazione aveva di fatto esteso automaticamente questa sanzione anche a chi risponde di non sapere: la norma punisce chi omette la risposta senza avere un «giustificato e documentato motivo» e la Corte ha riconosciuto fondate le giustificazioni solo in pochi casi. Infatti, i giudici hanno prevalentemente affermato che il proprietario, essendo responsabile della circolazione del veicolo, è sempre tenuto a conoscere l’identità di chi lo utilizza (sentenza 12568/2015, fra le tante), se non altro per accertarsi che abbia la patente.

Né vale giustificarsi col fatto che il mezzo viene abitualmente utilizzato da più patentati, come **nel caso di un’impresa**: occorre adottare misure organizzative (come la tenuta di un registro) per essere sempre in grado di ricostruire chi fosse il conducente (sentenze 14649/2010 e 24133/2012). Anzi, più dipendenti ha un’impresa più adeguato deve essere il sistema aziendale di controllo. *Da IlSole24ore.*