

## News tecnica n. 13/7

5 aprile 2019

### Parametri non obbligatori per appalti di progettazione

Negli appalti di progettazione, l'Amministrazione può discostarsi dai parametri contenuti nel **DM 17 giugno 2016** per la determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara. Lo ha spiegato il Consiglio di Stato con la sentenza 2094/2019.

**Gare di progettazione e parametri, il caso** I giudici si sono pronunciati sul ricorso presentato contro il bando per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura riguardanti la progettazione, il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, le attività tecnico amministrative connesse alla progettazione, la direzione lavori, il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e i collaudi.

Il Presidente della Regione aveva individuato il **compenso da attribuire ai professionisti** incaricati delle attività accessorie tra il 6% e l'8% del valore dell'intervento, da definire in base alla natura dell'opera e dell'entità dell'impegno intellettuale necessario per l'espletamento del compito.

Successivamente, era stato approvato il **progetto di fattibilità tecnica ed economica** dei lavori per un costo di 2,85 milioni di euro, di cui 228mila euro da destinare ai corrispettivi dei professionisti incaricati. Si era giunti a questo importo applicando la percentuale dell'8% al costo complessivo dell'opera.

In seguito, il **bando** per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, recava un **importo a base di gara** di 153 mila euro. Un allegato al bando specificava che l'importo totale era stato calcolato in base alle tariffe professionali stabilite dal DM 17 giugno 2016. Dal momento che superava la soglia dell'8% del valore dell'intervento, era stato rimodulato in 228mila euro per tutti i servizi accessori e in 153mila euro per i servizi posti a gara.

Una circostanza che ha fatto scattare il ricorso degli Ordini degli Ingegneri e degli Architetti della Provincia competente per violazione dell'articolo 24, comma 8 del Codice Appalti (**D.lgs 50/2016**). Da *Edilportale*.



**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:

- ◆ Parametri non obbligatori per gare di progettazione
- ◆ Ristrutturazione profonda ed ecobonus
- ◆ Sanabilità degli abusi edilizi
- ◆ #CantiereAmbiente al via il ddl
- ◆ Avvocati e commercialisti saranno pubblici ufficiali
- ◆ Controllo preventivo della PA per costruzioni in zona sismica

## Ristrutturazione profonda ed ecobonus

In caso di 'ristrutturazione profonda' di un immobile non tutti gli interventi generalmente agevolati dall'ecobonus, godono della piena detraibilità. Ad evidenziarlo l'Enea in una *Faq* in cui un contribuente chiedeva se, nel caso di ristrutturazione radicale di un immobile, fosse possibile beneficiare dell'ecobonus per un **nuovo impianto termico** a pompa di calore e per **pannelli solari termici**.

### Ristrutturazioni profonde ed ecobonus

L'Enea ricorda che l'allegato 3 del **DLgs 28/2011** recita: "Nel caso di **edifici nuovi o edifici sottoposti a ristrutturazioni rilevanti**, gli impianti di produzione di energia termica **devono essere progettati** e realizzati in modo da garantire il contemporaneo rispetto della copertura, tramite il ricorso ad energia prodotta da **impianti alimentati da fonti rinnovabili**, del 50% dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria" e di varie percentuali "della somma dei consumi previsti per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento". Inoltre, il comma 4 dell'art. 11 dello stesso decreto aggiunge: "Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili realizzati ai fini dell'assolvimento degli obblighi di cui all'allegato 3 del presente decreto **accedono agli incentivi statali** previsti per la promozione delle fonti rinnovabili, **limitatamente alla quota eccedente** quella necessaria per il rispetto dei medesimi obblighi". L'Enea, quindi, ritiene possa essere **ammissibile al beneficio fiscale del 65%** unicamente la parte di spesa sostenuta per **l'impianto che produce** la quota di **energia termica eccedente** il vincolo cogente sopra identificato.

**Ristrutturazioni rilevanti, quali sono?** Enea ricorda anche cosa intende la normativa per "ristrutturazioni rilevanti"; cioè si intendono gli edifici **demoliti e ricostruiti** e quelli con **superficie utile di almeno 1000 mq** ristrutturati integralmente. Da *Edilportale*.



## Sanabilità degli abusi edilizi

In presenza di **abusi edilizi**, la vigente normativa urbanistica non pone alcun obbligo in capo all'autorità comunale, prima di emanare l'**ordinanza di demolizione**, di **verificarne la sanabilità** ai sensi dell'art. 36, **DPR n. 380/2001** (c.d. *Testo Unico Edilizia*). Lo ha chiarito la Sezione Seconda Bis del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con la **sentenza n. 4211 del 29 marzo 2019** con la quale ha rigettato il ricorso presentato per l'annullamento di una determinazione dirigenziale con la quale il responsabile del servizio Urbanistica ha ingiunto la rimozione o la demolizione delle opere abusive realizzate su un terreno e il ripristino dei luoghi.

**I fatti** La determinazione dirigenziale ha ordinato la demolizione delle opere abusive consistenti in una piattaforma in cemento armato e blocchetti di cemento armato di 20,00x20,00x1,50 di altezza circa di forma irregolare sulla quale è stato edificato un manufatto in muratura di mt. 15,00x15,00x3,00 di altezza circa, con parziale installazione del solaio di copertura, locali sottostanti aventi le stesse misure del manufatto sovrastante con altezza variabile da mt. 2,00 a 2,20 circa, con prosecuzione dei lavori dopo il primo e il secondo sequestro probatorio, con posa in opera del solaio di copertura del piano rialzato, di 9 colonne in c.a. alte mt. 2,80 sul perimetro della piattaforma, del tetto di copertura a 4 falde spioventi, rifinitura interna ed esterna del manufatto, realizzazione di impianti termici ed idraulici, installazione di infissi, porta di accesso, sanitari nei due bagni. La contestazione del ricorrente si è fondata esclusivamente sull'eccesso di potere per omessa comunicazione di avvio del procedimento

**Il giudizio di Palazzo Spada** I giudici del Consiglio di Stato hanno rilevato come la contestazione non riguardi le caratteristiche abusive delle opere oggetto dell'ordine di demolizione, con la conseguenza che le stesse siano state realizzate in assenza di un titolo edilizio legittimante e, come tali, sono soggette al potere repressivo previsto dalla normativa di riferimento. In funzione di questo, un principio, ormai consolidato in giurisprudenza, stabilisce che l'esercizio del potere repressivo degli abusi edilizi è un'attività vincolata e doverosa della Pubblica amministrazione e, pertanto, i relativi provvedimenti, quale l'ordinanza di demolizione, costituiscono atti vincolati per la cui adozione non è necessario l'invio di comunicazione di avvio del procedimento, non essendovi spazio per momenti partecipativi del destinatario dell'atto. Per cui l'omessa comunicazione di avvio del procedimento finalizzato alla repressione di abusi edilizi non vizia il provvedimento adottato, atteso il carattere vincolato dell'esercizio dei poteri repressivi, laddove il provvedimento demolitorio o ripristinatorio sia stato emesso per sanzionare esclusivamente violazioni edilizie od urbanistiche e risulti adeguatamente motivato a mezzo dell'affermazione della **realizzazione di opere in assenza di titolo**, con contestuale richiamo alla normativa violata, costituendo atto doveroso e vincolato nel contenuto, per cui non deve essere preceduto da un avviso di avvio del relativo procedimento, né da una comunicazione ex art. 10 bis, della legge n. 241/1990, anche in considerazione della consequenziale intangibilità. Da *Lavoripubblici*.

ai sensi dell'art. 21 octies, della medesima legge n. 241/1990.



## #CantiereAmbiente ok al ddl

In arrivo 12 milioni di euro per la progettazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, ma anche un apparato che, tra membri interni alle Amministrazioni locali e segreterie ministeriali, dovrà coordinare la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare la **bozza di disegno di legge “Cantiere Ambiente”** contenente le misure per il potenziamento e la velocizzazione degli interventi.

**Cantiere Ambiente, gli interventi contro il rischio idrogeologico** I Presidenti delle Regioni, nella veste di commissari contro il dissesto idrogeologico, dovranno predisporre un Programma d’azione triennale indicante gli interventi da effettuare e i territori coinvolti, completo di cronoprogramma dei lavori e stime dei costi. I programmi saranno trasmessi al Ministero dell’Ambiente, che entro 60 giorni individuerà gli interventi da finanziare secondo le priorità che saranno definite con un DM ad-hoc. Nel frattempo, per il 2019 è consentito l’avvio delle attività di progettazione sulla base delle richieste prioritarie dei Commissari, che saranno finanziate in base alle modalità di ripartizione delle risorse disponibili prevista dal **Dpcm 5 dicembre 2016**.

Il testo indica tassativamente gli **interventi che possono essere inseriti nel programma**. Si tratta della messa in sicurezza dei corsi d’acqua, adozione di sistemi per la moderazione delle piene, difesa di infrastrutture e abitanti dai movimenti franosi, protezione delle coste, gestione del rischio anche attraverso il monitoraggio del dissesto e interventi non strutturali, interventi strutturali e non strutturali per la riduzione del rischio idrogeologico e il miglioramento dello stato ecologico dei corsi d’acqua. Saranno ammissibili ai finanziamenti le **attività di progettazione**, anche non definitiva, il mantenimento o il ripristino delle infrastrutture esistenti e tutti i lavori per rendere le opere fruibili.

In **deroga alle regole del Codice Appalti**, il commissario potrà affidare la progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori sulla base del progetto definitivo, indipendentemente dall’importo dei lavori.

Una volta che il Ministero dell’Ambiente riconosce i finanziamenti, le attività di progettazione e quelle preliminari alla realizzazione degli interventi potranno iniziare immediatamente, **a prescindere dall’effettiva disponibilità di cassa**.

Per la predisposizione dei piani sarà istituito, presso il ministero dell’Ambiente, il **Fondo per la progettazione** degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e la salvaguardia del territorio. Il Fondo, per il 2019, sarà finanziato con **12 milioni di euro**.

## Cantiere Ambiente, la macchina amministrativa contro il rischio idrogeologi-

**CO** Per le attività di **progettazione degli interventi** e le procedure di affidamento dei lavori, il Commissario può avvalersi del **personale interno** agli uffici regionali, comunali o provinciali, dei consorzi, dei provveditorati e delle società in house delle Amministrazioni centrali.

In linea con l’orientamento del Governo di accentrare la progettazione degli interventi nelle strutture pubbliche, non sembra esserci spazio per l’affidamento di servizi di ingegneria e architettura a liberi professionisti esterni alla PA.

Ogni commissario costituirà Nuclei operativi di supporto (**NOS**) composti da esperti. Ci sarà poi una **Segreteria tecnica** per le azioni di contrasto al dissesto idrogeologico, istituita presso il ministero dell’Ambiente, che monitorerà l’andamento delle attività nel periodo 2019 – 2021. Questa struttura costerà, in termini di indennità dei suoi membri, 300mila euro per ciascun anno. Al momento non si sa come sarà strutturata la segreteria, ma sembra che potrebbe assomigliare alla vecchia struttura di missione **“Italia Sicura”**, smantellata dall’attuale Governo nell’ambito di una riorganizzazione di funzioni e competenze tra i Ministeri.

Le Amministrazioni individueranno inoltre un **green manager** che monitorerà l’attuazione del programma in collaborazione con i NOS, promuoverà iniziative per la mobilità sostenibile, l’efficientamento energetico e idrico, nonché campagne di informazione. Da **EDilportale**.

## Avvocati e commercialisti saranno pubblici ufficiali

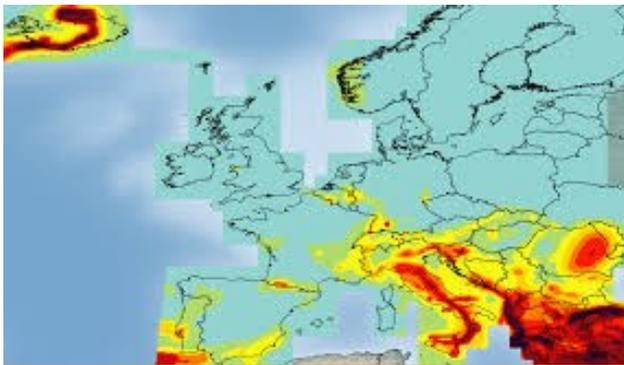


Commercialisti e avvocati pubblici ufficiali per la cessione e il trasferimento d'azienda per le ditte individuali. Sebbene per un aspetto limitato, l'investitura nel ruolo di pubblico ufficiale per una categoria che non sia quella notarile ha del rivoluzionario. È questo l'effetto, sulle tre professioni coinvolte, del subemendamento alla pdl semplificazioni che sarà votato oggi in commissione finanze della camera. Finora, infatti, il ruolo di pubblico ufficiale, con molti oneri, è spettato ai notai per l'attività legata alla tutela della pubblica fede degli atti e della certezza del diritto. Il subemendamento opera da grimaldello nelle regole legate alla nozione di pubblico ufficiale e prevede che «nell'attività di autentica e di certificazione operano come pubblici ufficiali e devono conservare gli atti per il medesimo periodo di tempo previsto per quelli rogati dai notai».

**Cosa vuol dire?** Nell'ordinamento italiano il notaio è il pubblico ufficiale per eccellenza. Si diventa notai per concorso, prima differenza con dottori commercialisti e avvocati che accedono alla professione dopo aver superato un esame. Il notaio è incaricato dallo stato, dunque, in quanto pubblico ufficiale di dare certezza del traffico giuridico degli atti tra privati. Dopo il superamento del concorso, il notaio non sceglie dove aprire lo studio ma è sempre lo stato che lo incarica di andare a esercitare la professione in una zona prestabilita. In tema di controlli dell'attività professionale poi i notai hanno l'obbligo di inviare al ministero di grazia e giustizia, presso gli archivi notarili, gli atti redatti, sono dunque sottoposti a un controllo di qualità. Inoltre l'Agenzia delle entrate ogni 4 mesi verifica il corretto assolvimento tributario, per quanto riguarda le imposte legate alla redazione degli atti. Inoltre i notai sono terzi nella stesura di un atto tra le parti giocano nel ruolo di arbitro mentre sia avvocati sia commercialisti sono assunti dalle parti con un incarico fiduciario. Dalla lettera dell'emendamento tutto questo, si può ipotizzare, sarà applicato anche a dottori commercialisti e avvocati per la porzione a loro riconosciuta negli adempimenti legati alla cessione e affitto di ditte individuali. Non ultima la questione legata alla conservazione nel tempo dei documenti. Il notaio ha l'obbligo di conservare fino alla fine della sua vita professionale. Dopodiché l'atto è trasferito all'archivio notarile e trascorsi 100 anni all'archivio di stato. Per queste rigide regole i dati trasmessi dai notai nei pubblici registri hanno una valenza di veridicità e pubblica fede unica nel suo genere. Per intenderci, ad esempio i registri immobiliari in Gran Bretagna presentano la dicitura che sulle informazioni riferite alle imprese non se ne garantisce la veridicità dovendo in caso ce ne fosse bisogno assumere dei professionisti per risalire ai dati contabili. Per commercialisti e avvocati si tratta di un importante riconoscimento di una valenza sociale e professionale nuova, un grimaldello legislativo appunto che potrebbe nel futuro arricchirsi di altri tasselli. L'emendamento al progetto di legge semplificazioni prevedeva nella versione depositata sabato dalla relatrice Carla Ruocco (M5s) l'estensione a commercialisti e avvocati della competenza per le cessioni e gli affitti di azienda. L'emendamento ha poi avuto un ridimensionamento portando a un confine della nuova competenza per gli atti delle ditte individuali, lasciando ai soli notai la competenza per quegli atti quando sono riferiti alle società di capitali. In questa riscrittura si inserisce il subemendamento che aggiunge le due parole «pubblico ufficiale» all'attività che svolgeranno, una volta approvata la legge, avvocati e commercialisti.

**Getta acqua sul fuoco** Giovanni Currò, deputato M5s della commissione finanze della camera: «la semplificazione e la velocizzazione degli atti, senza rinunciare alla doverosa vigilanza in termini di anticiclaggio operata dai professionisti, consentirà un migliore accesso a questi strumenti. Sono sicuro che questa apertura consentirà un notevole risparmio per i contribuenti, tutto questo senza rinunciare alla qualità degli atti.» da *Italia Oggi*.

# Controllo preventivo della PA per costruzioni in zona sismica



Qualsiasi costruzione in zona sismica, a prescindere ai materiali utilizzati e dalle relative strutture, necessita del controllo preventivo della pubblica amministrazione e quindi la denuncia ed il preventivo deposito del progetto presso il competente ufficio del genio civile per il rilascio del titolo abilitativo.

Lo ha chiarito, ancora una volta, la **Suprema Corte di Cassazione** con **la sentenza n. 58313 del 27 dicembre 2018** che ha di fatto confermato un orientamento già consolidato in materia di interventi edilizi in zona sismica, rigettando il ricorso presentato per l'annullamento di una decisione di primo grado che aveva condannato il ricorrente, ritenendolo responsabile del reato di cui all'art. 95 del **DPR n. 380/2001** (c.d. *Testo Unico Edilizia*) per aver realizzato, sul terrazzo di copertura di un preesistente edificio, una struttura in legno costituita da otto pilastri, senza averne dato preavviso scritto al competente ufficio tecnico della Regione.

Il ricorso in Cassazione. Avverso la sentenza di primo grado il ricorrente ha dedotto: l'inosservanza degli artt. 83, 95 e 98 del Testo Unico Edilizia, della Legge Regione Campania n. 9 del 1983 e dell'art. 131 bis del codice penale, per la mancata assunzione di una prova decisiva ed il vizio di motivazione. Secondo la tesi del ricorrente, la natura sismica della zona in cui è stata realizzata l'opera non poteva essere affermata se non risultante da prove acquisite nel dibattimento, lamentandosi che non fosse stata assunta sul punto la prova testimoniale decisiva del dirigente dell'ufficio tecnico della Regione; che una tettoia in legno di modeste dimensioni, pertinenziale all'appartamento, non sarebbe in ogni caso stata soggetta all'applicazione della contestata disciplina.

La decisione della Suprema Corte Sul primo punto oggetto del ricorso gli ermellini hanno chiarito che l'individuazione dei comuni e delle aree sottoposte alla legislazione antisismica non è tema di prova, in quanto gli ambiti territoriali in questione sono definiti dall'**Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003**. Per cui l'audizione del funzionario tecnico della Regione sul punto non avrebbe costituito prova decisiva di cui può lamentarsi l'omessa assunzione. In riferimento al secondo motivo di ricorso, gli ermellini hanno confermato la sentenza impugnata per la quale l'opera oggetto di contestazione era assoggettata alla disciplina in materia di costruzioni sismiche delineata negli artt. 83 ss. del Testo Unico Edilizia, trattandosi, in sostanza, di una sopraelevazione di un preesistente fabbricato mediante realizzazione di una tettoia di circa 60 mq. sul terrazzo di copertura, sostenuta da otto pilastri in legno. Ricorreva, dunque, l'obbligo di dare preavviso scritto al competente ufficio tecnico della Regione, previsto, nelle zone sismiche per "*chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni*" come previsto dall'art. 93, comma 1 del Testo Unico Edilizia, la cui violazione integra gli estremi del reato previsto dal successivo art. 95. Secondo il consolidato orientamento, le disposizioni previste dagli artt. 83 e 95 del DPR n. 380/2001 si applicano a tutte le costruzioni realizzate in zona sismica, la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità e per le quali si rende pertanto necessario il controllo preventivo da parte della P.A., a prescindere dai materiali utilizzati e dalle relative strutture, nonché dalla natura precaria o permanente dell'intervento. Sull'argomento ricordiamo l'orientamento della Cassazione (sentenza n. 39335/2018) per il quale in riferimento alle costruzioni in zona sismica ha confermato che seppure, in un primo tempo, si sia affermato che la funzione di salvaguardia della pubblica utilità perseguita porta ad escluderne l'applicazione per gli interventi che non interessano la pubblica incolumità, quali quelli di manutenzione ordinaria o straordinaria del patrimonio edilizio già esistente, si è successivamente affermato che la natura delle opere è irrilevante e ciò in quanto la violazione delle norme antisismiche richiede soltanto l'esecuzione di lavori edilizi in zona sismica. Altrettanto irrilevante è stata ritenuta: **la natura dei materiali usati e delle strutture realizzate**, in quanto le disposizioni relative alla disciplina antisismica hanno una portata particolarmente ampia e si applicano a tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità; **la eventuale precarietà dell'intervento**, attesa la natura formale dei relativi reati ed il fine di consentire il controllo preventivo, da parte della pubblica amministrazione, di tutte le costruzioni realizzate in zone sismiche. da *Lavoripubblici*.