

News tecnica n. 38/7

8 novembre 2019

ANAC adegua i bandi tipo allo sblocca cantieri

Aggiornamento dei bandi tipo in base alle novità introdotte nel Codice Appalti dal **decreto "Sblocca Cantieri"**. Lo ha disposto l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), che in un **comunicato** ha spiegato quali elementi dei bandi tipo continuano ad applicarsi e quali devono invece essere sostituiti.

L'Anac, nella redazione del suo comunicato, ha preso come riferimento il bando tipo n.1, relativo all'affidamento di servizi e forniture sopra soglia comunitaria, ma ha chiarito che le stesse considerazioni valgono per i bandi tipo n.2 e n.3. Quest'ultimo riguarda l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore a 100mila euro.

Bandi tipo, le clausole da valutare in base allo Sblocca Cantieri Dovranno essere disapplicate dai bandi tipo le clausole previste dal paragrafo 9, che fanno riferimento alla soglia del subappalto, che lo Sblocca Cantieri ha elevato dal 30% al 40%, e all'obbligo, oggi non più vigente, di indicare la terna dei subappaltatori in fase di offerta. Devono inoltre essere rivisti alla luce delle nuove norme il paragrafo 7.5 sui controlli relativi ai consorzi di cooperative e di imprese artigiane e i consorzi stabili, il paragrafo 8 sull'avvalimento, 15.2 sul Documento di gara unico europeo, il paragrafo 5 sui Soggetti ammessi in forma singola e associata e condizioni di partecipazione, il paragrafo 19 e 21 sulle procedure di gara, l'apertura delle buste e la valutazione delle offerte. Ricordiamo infatti che le stazioni appaltanti possono ora prevedere nei bandi che l'esame delle offerte preceda la verifica dell'idoneità degli offerenti.

Gare di progettazione oltre 100mila euro, il bando tipo n.3 Ricordiamo che il bando tipo per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura di importo pari o superiore a 100mila euro con procedura aperta e offerta economicamente più vantaggiosa è entrato **in vigore nell'estate del 2018**. Il bando prescrive l'applicazione del DM Parametri e riguarda tutte le **procedure aperte** bandite dalle Amministrazioni che operano nei settori ordinari, nonché il settore dei beni culturali. 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:

- ◆ ANAC adegua i bandi tipo allo sblocca cantieri
- ◆ Interpello dell'Agenzia delle Entrate su sismabonus
- ◆ Titolo edilizio occorrente per la modifica delle aperture di un edificio
- ◆ Il secondo rapporto sul condono edilizio
- ◆ La Cassazione ribadisce il principio di solidarietà sui contributi Inps
- ◆ La data di ultimazione dei lavori abusivi deve essere provata da chi richiede la prescrizione

Interpello dell'Agenzia delle Entrate su sismabonus

Si può usufruire del sismabonus solo se il procedimento per l'autorizzazione degli interventi è iniziato dopo il 1° gennaio 2017. Lo ha spiegato l'Agenzia delle Entrate con l'**interpello 467/2019**. Nel caso in cui il procedimento di autorizzazione sia iniziato prima, si può accedere alla detrazione del 50%. I lavori di miglioramento e adeguamento antisismico rientrano infatti nel range di applicazione del Bonus Ristrutturazioni. Solo a partire dal 2017, per incentivare la messa in sicurezza del patrimonio edilizio, è stato riconosciuto a questi interventi un bonus maggiore.

Risanamento conservativo e miglioramento antisismico, il caso

Il caso preso in esame dall'Agenzia delle Entrate riguarda il risanamento conservativo di un condominio minimo. Per l'intervento, ad aprile 2016 era stato richiesto il permesso di costruire, poi ottenuto ad agosto dello stesso anno. Dopo l'**introduzione del sismabonus**, avvenuta con la Legge di Bilancio per il 2017 (**L.232/2016**) i comproprietari avevano deciso di modificare il progetto, introducendo altri interventi, inizialmente non previsti, per usufruire dei maggiori incentivi riconosciuti ai lavori di miglioramento antisismico. Il Comune aveva quindi rilasciato il nuovo permesso di costruire in variante a dicembre 2017.

I condòmini si sono quindi rivolti all'Agenzia delle Entrate per capire se avessero diritto ai maggiori incentivi del sismabonus.

Sismabonus, vale la data di inizio della procedura di autorizzazione

L'Agenzia delle Entrate ha spiegato che, in base alla circolare 13/E/2019, che ha confermato la circolare 7/E/2018, si può usufruire del sismabonus se le procedure autorizzatorie sono iniziate dopo il 1° gennaio 2017. Questa è infatti la data in cui è entrata in vigore la norma che ha introdotto il sismabonus. Da *Edilportale*.



Titolo edilizio occorrente per la modifica delle aperture di un edificio

La modifica delle aperture effettuata sulla parete esterna di un edificio può essere considerato un intervento di manutenzione straordinaria, restauro o risanamento conservativo?

La risposta è negativa e l'ha fornita la **Suprema Corte di Cassazione** con la **Sentenza n. 44503 del 31 ottobre 2019** con la quale è intervenuta in merito al ricorso presentato per l'annullamento di una decisione della Corte di Appello che aveva condannato l'attuale ricorrente per violazione dell'art 44, comma 1, lett. c), **d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380** (c.d. *Testo Unico Edilizia*) e dell'art. 181 del **D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42** per aver realizzato opere senza permesso di costruire e senza autorizzazione paesaggistica in zona sottoposta a vincolo paesaggistico ambientale ed archeologico.

Il ricorso

Gli interventi edilizi oggetto della sentenza riguardano il restauro di due aperture lignee con trasformazione delle stesse in un'unica apertura a vetri, di dimensioni inferiori a quelle preesistenti. Intervento che, secondo il ricorrente, sul piano urbanistico avrebbe dovuto essere trattato come manutenzione straordinaria o restauro conservativo non assoggettato a permesso di costruire e su quello paesaggistico non sarebbe stata necessaria l'autorizzazione, rientrando le opere tra quelle disciplinate nell'art. 149 d.lgs. 42 del 2004 e, comunque, nell'art. 2 d.P.R. 31 del 2017, da applicarsi retroattivamente trattandosi di norma più favorevole.

La sentenza della Cassazione

Diversamente da quel che sostiene la ricorrente, gli ermellini hanno chiarito che la modifica delle aperture effettuata sulla parete esterna di un edificio non sono riconducibili né alla categoria della manutenzione straordinaria, né a quelle del restauro o risanamento conservativo, dovendo invece essere qualificato come **ristrutturazione edilizia pesante** per la quale è richiesto il previo rilascio del **permesso di costruire**.

L'art. 10, comma 1, lett. del Testo Unico Edilizia prevede, infatti, l'assoggettamento al permesso di costruire gli interventi di **ristrutturazione edilizia** che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

È interpretazione consolidata nella giurisprudenza della Cassazione che l'apertura di "pareti finestrate" sulla facciata di un edificio, senza il preventivo rilascio del permesso di costruire, integra il reato previsto dall'art. 44 del Testo Unico Edilizia, poiché si tratta di un intervento edilizio comportante una modifica dei prospetti non qualificabile come **ristrutturazione edilizia minore** e per il quale, quindi, non è sufficiente la mera denuncia di inizio attività.

Nel caso di specie, infine, l'intervento, oltre ad essere soggetto al rilascio del permesso di costruire, stante il pacifico vincolo paesaggistico, avrebbe richiesto anche il previo rilascio della relativa autorizzazione paesaggistica. Da *Lavoripubblici*.

Secondo rapporto sul condono edilizio



Le pratiche di condono edilizio continuano a fare la muffa negli scaffali dei Comuni. A quasi 35 anni dalla prima legge sul condono edilizio varata dal governo Craxi nel 1985, in Italia rimangono ancora 4.263.897 richieste di sanatoria da evadere; più di un quarto rispetto al totale di quelle presentate, che ammonta a 15.007.199. I dati sono contenuti nel Secondo rapporto sul condono edilizio in Italia, realizzato dal Centro studi Sogeea e presentato in senato.

Si parla di oltre quattro milioni di pratiche legittimate, dove il cittadino che aveva commesso un abuso edilizio ha depenalizzato il reato, può vendere la casa, la può affittare e la può mettere a reddito ma non ha ancora pagato il dovuto allo Stato, in quanto la pratica è rimasta inevasa. E di questo passo, secondo i dati, per svuotare gli archivi italiani serviranno ancora più di 21 anni. Il ritmo mensile medio di smaltimento delle istanze tra il primo e il secondo Rapporto (tra il 2016 e il 2019), è stato di appena 16.708 domande. Quasi 3 milioni di istanze tuttora da definire (2.842.938), sono relative al provvedimento legislativo 47/85 del governo Craxi, mentre alle leggi del 1994 e del 2003 (governi Berlusconi) sono riconducibili rispettivamente 810.367 e 610.592 pratiche.

Secondo lo studio, si stimano mancati introiti per le casse del paese pari a poco più di 19 miliardi di euro. «Il dato si ottiene sommando il denaro non incassato per oneri concessori, oblazioni, diritti di istruttoria, segreteria e paesaggistica, sanzioni da danno ambientale», spiega Sandro Simoncini, direttore scientifico del Centro studi Sogeea. Dunque di questi 19 miliardi nascosti, 9,8 miliardi sono di oblazioni (da spartire tra stato e comuni, con una piccola quota destinata anche alle regioni); 7 miliardi di oneri concessori; 760 milioni di diritti di segreteria e di istruttoria; 1,7 miliardi tra diritti di paesaggistica e risarcimenti per danno ambientale. Cifre queste che non sono messe in nessun bilancio. Le prime cinque regioni ritardatarie sono: Campania (656.832 domande da portare a termine), Lazio (623.897), Sicilia (623.109), Piemonte (379.716) e Lombardia (316.715). L'Emilia-Romagna è il territorio più virtuoso nella gestione delle domande di condono edilizio, con Bologna, Ferrara e Ravenna che hanno già concluso tutti gli iter. Discorso simile per Trento, Vicenza, Chioggia e Sondrio. La Lombardia è la regione che ha concluso più istruttorie (1.633.116) seguita da Piemonte (1.353.866), Lazio (1.014.644), Campania (784.828) e Sicilia (690.159).

Contando che la Campania ha ancora circa 3,1 miliardi di euro da incassare, seguita da Lazio (2,9 milioni) e Sicilia (2,8 mln). Riguardo le istanze presentate presso gli uffici tecnici dei comuni italiani, poco più del 72% (10.816.634 unità) riguarda pratiche relative alla legge dell'85; alla legge 724/1994 possono essere ricondotte 2.542.244 domande (poco meno del 17% del totale), mentre sono state 1.648.321 le richieste che hanno riguardato la legge 326/2003 (circa l'11% del totale). Per il numero di istanze presentate, la Capitale ne conta 599.793 e precede Milano (138.550), Firenze (92.465), Napoli (85.495), Torino (84.926), Bologna (62.393), Genova (48.677), Prato (39.105), Arezzo (36.717) e Reggio Calabria (33.866). A livello regionale, invece, è la Lombardia ad avere raccolto il maggior numero di richieste di condono edilizio: 1.942.096. A seguire Piemonte (1.732.644), Lazio (1.620.749), Campania (1.410.496) e Sicilia (1.313.313). Da *Italiaoggi*.



La Cassazione ribadisce il principio di solidarietà sui contributi INPS

Nell'ambito di un appalto, l'obbligo in via solidale del committente per i contributi non versati in relazione alle prestazioni rese dai lavoratori impiegati dal subappaltatore sussiste anche se tra committente e appaltatore era stato convenuto il divieto di subappalto. La Cassazione afferma (sentenza 27382/2019) che l'obbligazione solidale del committente si applica anche ai dipendenti del subappaltatore per i contributi omessi, senza che possa escludere il vincolo solidale la circostanza che, nel contratto di appalto, fosse stato previsto che l'appaltatore non poteva avvalersi, senza previo consenso del committente, di imprese subappaltatrici. Il caso sul quale è stata chiamata a pronunciarsi la Suprema corte era relativo ai crediti contributivi vantati dall'Inps, e da quest'ultima azionati in via monitoria, per i contributi non versati da un'impresa subappaltatrice in relazione ai propri lavoratori impiegati nell'appalto. Il committente aveva opposto il decreto ingiuntivo sul presupposto, tra l'altro, che il contratto prevedeva il divieto di subappalto.

La Corte d'appello di Torino, riformando la decisione del tribunale di Novara, ha rigettato l'opposizione, confermando il decreto ingiuntivo e il conseguente diritto dell'Inps di agire direttamente contro il committente per i contributi non versati dalla subappaltatrice. La Cassazione conferma la sentenza di secondo grado e precisa che il divieto di subappalto è irrilevante e non dispiega effetti nei confronti dell'ente previdenziale, il quale agisce per l'adempimento di una prestazione rispetto alla quale le parti del rapporto di appalto non hanno facoltà di intervento. La Suprema corte osserva che l'obbligazione contributiva va tenuta distinta da quella retributiva, in quanto il rapporto di lavoro (incluso quello degli operai della subappaltatrice) è diverso e non sovrapponibile al rapporto previdenziale che si instaura con l'Inps. L'obbligazione contributiva, conclude la Cassazione, è per sua natura indisponibile, nel senso che su di essa non possono intervenire pattuizioni di segno contrario delle parti che stipulano il contratto di appalto.

Ne consegue che la previsione di un divieto di subappalto non incide sul diritto dell'istituto di previdenza di richiedere direttamente alla committente il versamento dei contributi non pagati dall'impresa subappaltatrice per i lavoratori impiegati nei servizi appaltati. La sentenza è stata resa in un contesto storico nel quale l'articolo 29 del decreto legislativo 276/2003 vigente a quel tempo non prevedeva il beneficio di preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore prima che il creditore potesse agire esecutivamente nei confronti del committente. Sotto questo profilo, per effetto delle modifiche introdotte dal decreto legge 25/2017, l'allora vigente disciplina può dirsi ripristinata e, dunque, la sentenza della Cassazione si presenta del tutto attuale. da *Edilizia e territorio*.



La data di ultimazione dei lavori abusivi deve essere provata da chi richiede la prescrizione

La data di ultimazione dei lavori abusivi deve essere provata da parte di chi richiede la prescrizione. Lo afferma la corte di cassazione con la sentenza n.44510/2019 depositata il giorno 31/10/2019. Il caso di specie trae origine dalla realizzazione di un'opera edilizia abusiva, in assenza di permesso di costruire e comunque in difformità da un'autorizzazione ottenuta in sanatoria. L'attività edilizia era stata realizzata in violazione delle prescrizioni per la costruzione di opere e fatto di particolare gravità in zona sismica. Si trattava in particolare di un ampliamento di un'abitazione per 16,70 mq, costituito da una tettoia chiusa sui lati con pareti in muratura e vetrate non amovibili che aveva alterato la fisionomia originaria del manufatto.

A seguito dell'accertamento dell'attività edilizia era come ovvio conseguita un procedimento penale che si era concluso con la condanna del costruttore per reati edilizi. Tuttavia la pronuncia dei giudici era intervenuta molto tempo dopo il compimento delle opere ritenute abusive, tanto da far sì che il reo eccepisse la prescrizione del reato e la conseguente estinzione di ogni responsabilità a suo carico non ricorrendone i presupposti. Osservava infatti nella propria tesi difensiva come i lavori fossero stati ultimati in epoca di molto antecedente a quella erroneamente accertata da parte dei giudici della corte di appello e posta a fondamento della propria decisione.

I giudici, pertanto a suo avviso avevano errato, dato che se avessero correttamente interpretato la situazione di fatto non avrebbero potuto fare altro che mandare esente il costruttore da ogni responsabilità. Superfluo ricordare che ai sensi della legge italiana, gli illeciti penali perdono ogni efficacia una volta che sia decorso un preciso lasso temporale dopo la loro realizzazione. La questione piuttosto delicata risolta con la sentenza qui in commento, riguarda le modalità di prova dell'inizio del decorso del termine di prescrizione dei cosiddetti reati edilizi. In altri termini sarà compito del soggetto che richiede a proprio favore l'intervenuta prescrizione dare la prova certa del momento in cui siano cessati i lavori abusivi, oppure al contrario tale onere incomberà sui giudici che nella motivazione della loro decisione debbono individuare precisi elementi che facciano ritenere certa la cessazione delle attività illecite. I giudici della corte suprema di cassazione prendono una precisa posizione sulla questione.

Secondo tali magistrati infatti sarà onere del costruttore che aveva realizzato le opere abusive dare la prova della loro ultimazione potendosi nel solo caso di prova certa di tale fatto considerare quanto indicato da parte del ricorrente come momento d'inizio della prescrizione. Osservano infatti i magistrati, come dall'esame degli atti relativi all'accertamento da parte dell'autorità emergessero elementi che potavano a far ritenere, che i lavori illeciti fossero ancora in corso al momento dell'accesso dei pubblici ufficiali. Pertanto, proseguono i giudici, in assenza di altri elementi dei quali abbia dato prova il ricorrente il termine necessario a prescrivere avrebbe dovuto essere calcolato dal momento del sopralluogo da parte dell'autorità che come ovvio determinava la cessazione di ogni ulteriore attività illecita. Il costruttore, che al contrario voglia dare prova di una precedente cessazione dei lavori edilizi deve fornire ben precisi elementi dai quali risulti in maniera evidente la definitiva sospensione di ogni attività. Da *Edilizia e territorio*.