

## News tecnica n. 9

6 marzo 2020

### ANAC ricorrerà contro ASMEL

**L'** Anac dichiara guerra all'Asmel, consorzio che si è affermato nell'attività di gestione delle gare d'appalto per conto delle centinaia di comuni associati. Dopo la **sentenza del Tar Lombardia dello scorso gennaio - che da ultimo ha bocciato una gara da oltre 800 milioni gestita dal consorzio sposando in toto la tesi dell'Anac sull'illegittimità del ruolo di centrale appalti rivendicato da Asmel**- l'Autorità Anticorruzione ha deciso di impugnare tutte le nuove gare promosse dal consorzio per conto degli enti locali senza averne titolo. Qualche bando, sia pure di importo non paragonabile alle convenzioni quadro seppellite dai giudici lombardi, è già stato preso di mira. Un **parere motivato**, anticamera del ricorso al Tar nel caso di mancato ritiro del bando da parte di Asmel, ha già colpito la gara da 1,3 milioni di euro per affidare la gestione del sistema di controllo degli accessi alla Ztl del Comune di Biella. Nel parere l'Anac ricostruisce tutti i motivi, confortati anche dalle prese di posizione della giurisprudenza, che impediscono ad Asmel di svolgere il ruolo di centrale di committenza. E dunque inficiano in radice la legittimità della procedura di gara. In aggiunta, questa volta l'Anac contesta anche diverse irregolarità del bando, pubblicato a fine gennaio.

A parte la riproposizione di una forma di «remunerazione» vietata «per l'attività svolta dalla centrale di committenza», l'Anticorruzione ha rilevato altre anomalie come una compilazione del bando non corretta, arrivando a contestare anche la scelta dei requisiti di partecipazione, dei criteri dell'offerta economica nonché l'inesatta individuazione dell'oggetto dell'appalto. La delibera dell'Autorità assegna al Comune e Asmel venti giorni di tempo per adeguarsi alle indicazioni del parere. Poi scatterà il ricorso. Destino già toccato al project financing promosso dal Comune di Vairano Patenora (Ce) - sempre tramite Asmel - per la gestione degli impianti di illuminazione pubblica. Anche in questo caso nel mirino c'era l'inserimento nel bando dell'obbligo di pagamento da parte del vincitore di una fee da oltre 11mila euro per retribuire il servizio svolto dalla centrale di committenza. Il Comune ha scelto di non adeguarsi alle **prescrizioni dell'Anac** ed è scattato il ricorso annunciato. *Da Edilizia e Territorio.*



#### Sommario:

- ◆ Anac ricorrerà contro Asmel
- ◆ Da ABI strategia per riqualificare gli immobili
- ◆ Quando è possibile l'ordine di demolizione
- ◆ TAR Lombardia sulla trasparenza negli affidamenti entro i 40mila euro
- ◆ Per la Cassazione anche i vani inagibili producono reddito
- ◆ La Cassazione sui difetti del cappotto termico

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.

## Da ABI strategia per riqualificare gli immobili

Riqualificazione degli edifici, pubblici e privati, per stimolare la crescita e promuovere la sostenibilità ambientale nell'economia. Con questi obiettivi proseguono i lavori del "Tavolo tecnico per favorire la riqualificazione degli immobili", promosso dall'ABI in collaborazione con i rappresentanti della Commissione Europea, della Presidenza del Consiglio dei ministri, della Banca d'Italia, del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dell'Economia, del Ministero dello Sviluppo Economico, di ABI Lab, di Ance, dell'Ania, delle Associazioni dei consumatori, di Confedilizia, di Cdp Immobiliare, dell'Enea, della Federazione Ipotecaria Europea e di Fiaip. Tenendo conto delle esperienze maturate a livello nazionale ed europeo, gli attori del Tavolo hanno elaborato un documento che contiene prime riflessioni, articolate in 7 mosse, volte a promuovere interventi per sviluppare la domanda e agevolare l'offerta di investimenti in riqualificazione energetica e per il contenimento dei rischi sismici e idrogeologici degli edifici: Creazione di un Fondo di garanzia pubblico per i finanziamenti per la riqualificazione degli edifici al fine di favorire l'accesso al credito, soprattutto ai condomini; Stabilizzazione delle agevolazioni fiscali "sisma bonus" ed "ecobonus" per favorire lo sviluppo di progetti di interventi di riqualificazione che richiedono tempi lunghi; Previsione di una fiscalità agevolata per gli immobili con alti standard di sicurezza ed efficienza energetica per incrementare gli investimenti; Revisione dei sistemi sintetici di rappresentazione delle prestazioni energetiche nell'ottica di uniformare a livello nazionale ed europeo le informazioni contenute nelle attestazioni di prestazione energetica (Ape) da ABI



## Quando è possibile l'ordine di demolizione

Considerato che l'**ordine di demolizione** è una **sanzione di tipo amministrativo**, non suscettibile di passare in giudicato, una domanda che arriva spesso in redazione è: **quando può essere revocato?**

Il problema è stato più volte affrontato dalla giurisprudenza che ha elencato una serie di ipotesi per la revoca dell'ordine di demolizione in presenza:

- di un **permesso di costruire in sanatoria**;
  - di una richiesta di sanatoria o di condono con accertamento da parte del giudice dell'esecuzione della sussistenza di elementi che facciano ritenere plausibilmente prossima l'adozione, da parte della Autorità amministrativa competente, del provvedimento di accoglimento (in questo caso si parla di sospensione dell'ordine di demolizione);
- di un provvedimento della P.A. che conferisce all'immobile una diversa destinazione.

**La sentenza del Consiglio di Stato** L'argomento è stato nuovamente affrontato dal Consiglio di Stato con la **sentenza n. 1540 del 3 marzo 2020** con la quale ha ritenuto improcedibile il ricorso presentato per l'annullamento di una decisione di primo grado riguardo un ordine di demolizione.

In particolare, in primo grado il ricorrente aveva presentato ricorso per l'annullamento di un ordine di demolizione. Al ricorso il TAR aveva risposto che la mancanza della regolarità urbanistica dell'immobile comportava il rigetto della domanda di annullamento, in mancanza di alcun titolo edilizio relativo all'immobile sul quale erano stati realizzati i lavori oggetto del giudizio, e che era irrilevante la concessione in sanatoria presentata considerato il suo annullamento da parte della stessa amministrazione.

Con separato ricorso al Consiglio di Stato, il ricorrente aveva ottenuto l'annullamento della determina che aveva disposto l'annullamento della concessione edilizia in sanatoria, pertanto non risulterebbe corretta l'affermazione del giudice di prime cure secondo la quale l'immobile sarebbe privo

di titolo edilizio. **Il permesso di costruire in sanatoria sospende l'ordine di demolizione**

Come da premessa, il Consiglio di Stato ha confermato che la proposizione di istanza permesso a costruire in sanatoria in relazione alle opere abusive oggetto dell'ordinanza di demolizione fa venire meno l'interesse alla decisione dell'odierno gravame e ancor prima all'originario ricorso di prime cure, considerato che secondo consolidata giurisprudenza, la **presentazione dell'istanza di sanatoria**, sia essa di **accertamento di conformità** sia essa di **condono**, produce l'effetto di **rendere inefficace il provvedimento sanzionatorio dell'ingiunzione di demolizione** e, quindi, improcedibile l'impugnazione per sopravvenuta carenza di interesse. Da *Lavori pubblici*.



## Tar Lombardia sulla trasparenza negli affidamenti entro i 40mila euro

Nell'ambito degli affidamenti entro 40mila euro, se il responsabile unico, pur potendo procedere con l'assegnazione diretta «pura» ovvero senza la consultazione di due o più preventivi, avvia un procedimento maggiormente formalizzato con valutazione delle offerte, dovrà attenersi ai principi classici dell'evidenza pubblica predisponendo, previamente, criteri oggettivi e trasparenti da utilizzare nella scelta dell'offerta «migliore», a pena di illegittimità degli atti. In questo senso [l'ordinanza n. 208/2020 del Tar Lombardia](#), Milano sezione I.

**Il rispetto dei principi di evidenza pubblica** Il Tar di Milano ha ripreso la questione della corretta "struttura" del procedimento amministrativo contrattuale dell'affidamento diretto nell'ambito di 40mila euro. Esprimendo, quindi, alcune considerazioni utili al "lavoro" istruttorio del responsabile unico del procedimento chiamato (articolo 31 del codice dei contratti) a organizzare, predisporre e condurre gli atti del procedimento. Nell'ambito di 40mila euro, e quindi nell'ipotesi declinata nella lettera a), comma 2, dell'articolo 36, la stazione appaltante può procedere con l'affidamento diretto «puro» ovvero senza il previo confronto tra preventivi come chiaramente puntualizzato dalla norma. Ciò non impedisce, evidentemente, al Rup di formalizzare maggiormente il procedimento di «gara» anche in ossequio ai principi della trasparenza e della partecipazione. Qualora, però, valutasse l'opportunità tecnica - per ottenere la prestazione «migliore» possibile, presente sul mercato - la legge di gara dovrà essere «proporzionalmente» adeguata con la chiara indicazione delle regole della micro competizione. In assenza di queste, come si desume dall'ordinanza (che ha sospeso l'efficacia degli atti adottati imponendo la riedizione del procedimento), una valutazione delle offerte presentate non può che ritenersi arbitraria.

**L'ordinanza** Il giudice è stato piuttosto chiaro nel ribadire il senso dell'articolo 36 del codice dei contratti, più nel dettaglio:

a) l'articolo 36, comma 2, lettera a), puntualizza che, per importi inferiori a 40.000 euro, può altresì procedersi all'affidamento in via diretta «anche senza previa consultazione di due o più operatori economici»;

b) nella fattispecie, la stazione appaltante «ha optato per la adozione di una procedura di selezione aperta al pubblico, senza veruna limitazione soggettiva, con la partecipazione di tutti gli operatori interessati purchè -beninteso- in possesso della qualificazione richiesta per la categoria di riferimento»;

c) la indicazione di una procedura aperta al pubblico - recte a tutti gli operatori in possesso di determinati requisiti di qualificazione - «impone la osservanza dei principi fondamentali del diritto dell'Unione - per certo applicabili a tutte le procedure pubbliche di selezione ed espressamente richiamati peraltro nel citato art. 36, comma 1, d.lgs. 50/2016 - di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, economicità (cfr., altresì, art. 4 d.lgs. 50/16)».

Perché questi principi possano dirsi effettivamente rispettati, il percorso istruttorio seguito dal Rup non potrà in alcun modo prescindere «dalla preventiva fissazione di regole e principi, benchè non aventi grado di dettaglio stante la natura semplificata della procedura, in grado (...) da un lato, di orientare in modo non discriminatorio la comparazione tra le offerte e la scelta finale» dall'altro, «di rendere trasparente e conoscibile il processo decisionale in concreto seguito dalla Amministrazione».

La mancata, preventiva, fissazione di regole, pur informali, in grado di rispettare i principi di oggettività e trasparenza nella valutazione e «altresì, della indicazione del valore del servizio» da appaltare, conclude il giudice, non ha «consentito ex ante ai partecipanti di comprendere sulla base di quali concreti elementi la stazione appaltante avrebbe prescelto una determinata offerta» e di «rendere immotivata ed apodittica la determinazione di aggiudicazione in favore della controinteressata». Con conseguente sospensione degli atti adottati e obbligo di riedizione del procedimento di affidamento. Da *Edilizia e territorio*.



## Per la Cassazione anche i vani inagibili producono reddito

I vani inagibili producono reddito e bisogna tenerne conto nell'attribuzione della corretta categoria catastale. È la conclusione cui è giunta la Cassazione con la sentenza 5175/2020 ha messo fine a un contenzioso sorto tra un contribuente e l'Agenzia delle Entrate.

### Catasto e vani inagibili, il caso

Il proprietario di un immobile, composto da piano terra e sottotetto, aveva presentato denuncia di variazione catastale, proponendo per il sottotetto un classamento in A/2 (abitazioni di tipo civile) e per il piano terra in C/2 (magazzini e locali di deposito). L'Agenzia delle Entrate aveva invece classificato l'immobile come A/7 (abitazioni in villini).

Secondo il contribuente, il classamento operato dall'Agenzia delle Entrate non era corretto dal momento che il sottotetto aveva un'altezza inferiore al minimo per essere ritenuto **abitabile** e il piano terra risultava distrutto, fatiscente e in stato di abbandono.

Per la Commissione tributaria regionale (Ctr) della Campania, le modifiche apportate al sottotetto, con la suddivisione in ambienti e la sistemazione di finestre e un terrazzo, poteva far desumere la destinazione abitativa. La Ctr aveva inoltre osservato che nessun accertamento aveva verificato lo stato del piano terra, aggiungendo che, se fosse stato davvero fatiscente e abbandonato, il contribuente non avrebbe avuto motivo di richiederne l'accatastamento.

La Cassazione ha affermato che, per l'attribuzione della rendita, bisogna fare riferimento solo alla situazione concreta dell'immobile. Non fanno testo, invece, l'agibilità o la conformità urbanistica. Questo perchè, hanno spiegato i giudici, ogni parte di immobile, nello stato in cui si trova, è di per sé stessa utile ed atta a produrre un reddito proprio".

In sostanza, hanno concluso i giudici, l'eventuale inagibilità non priva l'immobile del suo **valore economico**.

I giudici hanno quindi dato ragione all'Agenzia delle Entrate, confermando l'aumento della rendita catastale dell'immobile e respingendo le obiezioni del proprietario. Da *Edilportale*.



## La Cassazione sui difetti del cappotto termico

**Q**uando un difetto in un immobile può essere considerato grave? Capirlo con certezza è importante, perché da questa valutazione dipendono i termini a disposizione dell'acquirente per agire e ottenere un risarcimento.

Con la sentenza 22093, la Cassazione ha spiegato che un vizio è grave non soltanto se mette a rischio la stabilità dell'edificio, ma anche se provoca effetti che ne compromettono l'utilità.

**Difetti nel cappotto termico, il caso** I giudici si sono pronunciati sul contenzioso sorto tra il costruttore/venditore e gli acquirenti di alcuni immobili.

Gli acquirenti avevano citato in giudizio il venditore per una serie di **vizi** emersi nelle **parti comuni** e nei singoli **appartamenti**, chiedendogli un risarcimento di 50mila euro. Il Tribunale ordinario respinse le richieste degli acquirenti, sostenendo che, in quanto tali, avrebbero dovuto agire secondo i termini contenuti nell'articolo 1495 del Codice Civile, in base al quale l'azione si prescrive entro un anno dalla consegna, e non secondo l'articolo 1669, secondo cui il costruttore è responsabile per 10 anni per i vizi delle opere.

Successivamente, la Corte d'Appello ribaltò la situazione, condannando il costruttore/venditore al pagamento di 38mila euro per il risanamento dei vizi dell'opera. Il costruttore aveva però obiettato che i giudici avevano erroneamente qualificato il difetto di isolamento delle strutture come grave vizio dell'opera, mentre si trattava piuttosto di difformità regolate dall'articolo 1667 del Codice Civile, che prevede un termine di prescrizione di 2 anni dalla consegna dell'opera.

La Cassazione, dopo aver rilevato che il **difetto di isolamento** determinava una riduzione della resistenza climatica delle pareti del 50%, ha spiegato che tra i gravi difetti dell'opera di cui il costruttore deve rispondere, ai sensi dell'articolo 1669 del Codice Civile, non ci sono solo quelli che compromettono la stabilità totale o parziale dell'edificio.

Secondo i giudici, la **gravità di un difetto** è correlata alle conseguenze che può causare, a prescindere dalla sua "consistenza obiettiva". Come spiegato nella sentenza, le carenze costruttive che pregiudicano in modo grave il normale godimento dell'immobile, la sua funzionalità e l'abitabilità devono sempre essere considerate gravi, anche se incidono su elementi secondari e accessori della costruzione e anche se possono essere risolte con semplici lavori di manutenzione ordinaria.

Nel caso esaminato, l'utilizzo di materiali non idonei e la realizzazione non a regola d'arte della tamponatura delle pareti esterne dell'edificio, avevano causato la riduzione della resistenza termica, **incidendo negativamente sull'utilità** e l'abitabilità degli appartamenti. Dato che i giudici hanno considerato grave questo difetto, hanno confermato la condanna del costruttore al pagamento del risarcimento. Da *Edilportale*.