

## News tecnica n. 2

15 gennaio 2021

### Sentenza della Cassazione sull'utilizzo di Google Earth per dimostrare gli abusi edilizi

A rispondere a questa domanda ci ha pensato la Corte di Cassazione con la [sentenza n. 37611 del 29 dicembre 2020](#), arrivata dopo gli interventi del [Tar per la Basilicata \(leggi articolo\)](#) e del [Tar Calabria \(leggi articolo\)](#), che avevano già confermato la possibilità di utilizzare le aerofotogrammetrie acquisite dal programma Google Earth, i cui fotogrammi costituiscono prove documentali pienamente utilizzabili anche in sede penale. La sentenza della Cassazione riguarda la realizzazione di una piscina in muratura in assenza del permesso di costruire, per la quale i ricorrenti erano stati condannati dal Tribunale di primo grado ai sensi dell'articolo 44 del DPR n. 380/2001 (c.d. Testo Unico Edilizia). Decisione che era stata confermata anche dalla Corte di Appello. Avverso la sentenza di appello, è stato proposto ricorso in cassazione articolato in 3 motivi:

- mancanza di attività istruttoria, in quanto il teste del P.M. non avrebbe effettuato alcun accertamento sui luoghi, ma si è unicamente affidato alle immagini presenti su Google Earth che, secondo il ricorrente, sarebbero privi di rilevanza giuridica;
- la data di inizio lavori collocata dagli incaricati del Comune sulla scorta delle immagini riportate da Google Earth e solo perché gli imputati non avrebbero fornito la prova della effettiva;

opera contestata appare ultimata, utilizzata e funzionale, sicché la stessa sarebbe da ritenersi realizzata in epoca di gran lunga antecedente a quella riportata, fatto che renderebbe plausibile la ricorrenza del dubbio fondante l'estinzione dei reati per prescrizione. Il ricorrente ha contestato in Cassazione la decisione della Corte di Appello di collocare la data di inizio lavori sempre sulla scorta delle immagini riportate da Google Earth. Secondo il ricorrente, infatti, da tali immagini, in particolare, non sarebbe possibile evincere lo stato di usura dei materiali, l'eventuale utilizzo del bene, l'esistenza di materiale edile da cui potrebbe desumersi la sussistenza di lavori in corso e/o la recente o meno realizzazione delle opere stesse. Sul punto, la Cassazione ha ribadito un principio ormai consolidato per il quale grava sull'imputato l'onere di allegare gli elementi in suo possesso dai quali desumere la data di inizio del decorso del termine, diversa da quella risultante dagli atti. Mentre i giudici hanno utilizzato il programma Google Earth per la verifica della data di inizio lavori, il ricorrente avrebbe potuto allegare elementi dai quali ricavare una diversa ed anteriore datazione tale da condurre a ritenere superato il termine di prescrizione. Cosa che non è avvenuta. I ricorrenti, infatti, preso atto dell'intervento accertamento della presenza del manufatto per il tramite di immagini tratte dal software Google Earth, si sono limitati, senza porre in discussione la data dell'accertamento, a contestare che da esse potesse desumersi lo stato di usura dei materiali e, quindi, la recente o meno realizzazione delle stesse, senza dunque adempiere all'onere loro imposto. In definitiva il ricorso è stato respinto e la sentenza della Corte di Appello confermata. Da *Lavoripubblici.it*

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:

- ◆ Sentenza della Cassazione sull'utilizzo di Google earth per dimostrare gli abusi edilizi
- ◆ Il PNRR punta a prorogare il Superbonus
- ◆ Per il bonus facciate cosa fare se la zona non è A o B
- ◆ Nel Milleproroghe subappalto al 40% fino al 30 giugno
- ◆ Approvato il contratto tipo del PPP
- ◆ Superbonus anche per la coibentazione del tetto

## Il PNRR punta a prorogare il Superbonus

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) punta a prorogare ulteriormente il Superbonus 110%. Nell'ambito del programma per l'efficientamento energetico e sismico dell'edilizia privata e pubblica da 12,68 miliardi di euro, sono stati stanziati 8,26 miliardi di risorse nuove, che si aggiungono ai 10,26 già a disposizione. Parte di queste risorse coprirà il costo dell'allungamento dei termini della detrazione maggiorata. Attualmente, per effetto della Legge di Bilancio per il 2021, il Superbonus 110% si applica alle spese sostenute fino al 30 giugno 2022 o fino al 31 dicembre 2022 per gli interventi sugli edifici di edilizia popolare. Ai condomini e agli edifici ex IACP sono concessi altri sei mesi di tempo nel caso in cui sia stato completato il 60% dei lavori prima della scadenza della misura. Per i condomini, quindi, la scadenza può essere posticipata al 31 dicembre 2022 e per gli edifici di edilizia popolare al 30 giugno 2023. Il PNRR stanziava 8,26 miliardi aggiuntivi con l'obiettivo di consentire la proroga senza nessuna condizione, quindi a prescindere dalla quota di lavori che si è riusciti a realizzare. Il fine, spiega il Piano, è "aumentare in modo sostanziale il risparmio annuale generato dagli interventi di riqualificazione energetica. In termini di superficie sottoposta a riqualificazione energetica e sismica, si stimano circa 3 milioni di metri quadri riqualificati per anno, corrispondenti a circa l'1% della superficie complessivamente occupata da edifici residenziali". In totale, il PNRR stanziava 12,68 miliardi per l'efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici. Nonostante la parte più sostanziosa sia destinata al potenziamento del Superbonus, ci sono altri 4,42 miliardi di euro che saranno destinati all'edilizia scolastica e giudiziaria.



### Per il bonus facciate cosa fare se la zona non è A o B

Il restyling della facciata di un condominio che effettua parte degli interventi in una zona non espressamente citata dalla normativa ma assimilata ad essa dell'ente competente può usufruire del bonus facciate 90%? Lo ha chiesto un contribuente all'Agenzia delle Entrate.

Con la **Risposta 23 dell'8 gennaio 2021**, l'Agenzia ha detto di sì. Il quesito è stato posto da un condominio che deve effettuare lavori di rinnovamento e consolidamento della facciata esterna di edifici. Parte degli interventi interessano la 'zona di completamento B3' e **una parte un'area (minima) destinata ad 'attività terziarie'**. L'istante evidenzia che l'intero fabbricato possiede le stesse caratteristiche funzionali, tipologiche e d'uso degli edifici confinanti della 'zona di completamento B3' (in cui parzialmente ricade), mentre non ha nulla in comune con gli immobili destinati ad attività terziarie. Il chiarimento richiesto riguarda la possibilità di applicare il **bonus facciate**, cioè la detrazione del 90% **introdotta dalla Legge di Bilancio 2020** (articolo 1, commi 219-224, Legge 160/2019) e **prorogata dalla Legge di Bilancio 2021**, per tutti i lavori effettuati e, in caso di risposta positiva, di **cedere il corrispondente credito** a terzi, come previsto dall'articolo 121 del DL 34/2020.

Il dubbio nasce perché il bonus facciate può essere applicato soltanto in caso di spese finalizzate al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici situati **nelle zone A o B delle città**, secondo le indicazioni del **DM 1444/1968**.

La misura agevolativa - ricorda l'Agenzia - è stata introdotta **per dare nuovo look e decoro alle città di particolare pregio storico, artistico e ambientale** e favorire, in generale, il restyling degli edifici situati nei centri urbani con determinate caratteristiche.

**Chiarimenti sull'applicazione del bonus facciate** sono stati forniti dalla stessa Agenzia delle Entrate con la **Circolare 2/2020**: la detrazione spetta per gli immobili situati nelle zone A e B indicate dall'articolo 2 del DM 1444/1968 o **in zone a queste equivalenti** in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali. L'eventuale assimilazione **deve risultare dalle certificazioni urbanistiche** rilasciate dagli enti competenti. Tornando al caso in esame, l'Agenzia ricorda che, con la Circolare 2/2020 ha confermato il **via libera al beneficio anche per gli interventi effettuati in aree assimilabili alle zone A o B**, con riferimento alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali. I criteri stabiliti dal DM 1444/1968 - osserva l'Agenzia - identificano, nell'ambito della competenza esclusiva statale, **zone omogenee** per stabilire le dotazioni urbanistiche, i limiti di densità edilizia, di altezze e di distanze tra gli edifici da osservare nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti e tali criteri sono stati fissati dal legislatore al solo fine di offrire un **parametro di riferimento uniforme** su tutto il territorio nazionale.

**I Comuni**, tuttavia, **non sono obbligati** a suddividere il territorio in base a tali classificazioni e **relative denominazioni**. Considerato ciò, **il beneficio può essere applicato a prescindere dal nome della zona in cui si trova l'immobile**, purché questa sia riconducibile o simile a una di quelle individuate dalla disposizione e l'equipollenza sia attestata da una certificazione dell'ente territoriale competente. Anche nell'ipotesi in esame, quindi, il condominio, per poter beneficiare del bonus facciate, **deve munirsi di una certificazione urbanistica** dalla quale risulti l'equipollenza in questione. In caso contrario, l'agevolazione spetterà soltanto per le spese riferibili alla parte dell'edificio situato sulla 'zona di completamento B3'.

Infine - conclude l'Agenzia - **l'istante può trasformare la detrazione in sconto in fattura o in un credito d'imposta** che può cedere a terzi, compresi gli istituti di credito e altri intermediari finanziari, come prevede l'articolo 121 del Decreto Rilancio. Da Edilportale.



## Nel Milleproroghe subappalto al 40% fino al 30 giugno

Saranno le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera a occuparsi della conversione in legge del [decreto Milleproroghe](#). Il provvedimento presentato in Parlamento l'ultimo dell'anno deve essere convertito in legge entro il primo marzo. Questa settimana dovrebbe essere decisa la scaletta delle audizioni, in quella successiva dovrebbe invece partire la giostra degli emendamenti.

Anche quest'anno il decreto porta in dote una ricca messe di novità per amministrazioni e imprese. Una dote destinata con tutta probabilità ad arricchirsi nel corso dell'esame parlamentare. Vediamo quali sono i punti principali, che vanno dalla mini-proroga del subappalto al 40 per cento fino alle nuove deroghe al codice per accelerare il processo di digitalizzazione delle Pa.

### **Appalti senza gara per gli acquisti informatici delle Pa (articolo 1, comma 11)**

Arriva la proroga (dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021) del termine entro il quale le pubbliche amministrazioni sono autorizzate ad acquistare beni e servizi informatici e servizi di connettività, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara in deroga al Codice dei contratti pubblici. Resta fermo il rispetto delle disposizioni antimafia e delle misure di prevenzione. Tra gli obiettivi anche quello di agevolare la diffusione del *lo smart working* e dei servizi in rete su cui la Pa finora ha dato prove di produttività quantomeno a singhiozzo.

### **Anticipazione del prezzo al 30% (articolo 13, comma 1)**

Proroga di sei mesi per la norma che prevede la possibilità di innalzare dal 20% al 30% il valore dell'anticipazione del prezzo a favore delle imprese appaltatrici. Il termine si sposta quindi dal 30 giugno al 31 dicembre 2021 avendo come riferimento il momento di avvio delle procedure.

### **Subappalti al 40% fino al 30 giugno (articolo 13, comma 2)**

Il governo prende ancora tempo sul subappalto. Nell'attesa di una soluzione organica al problema della soglia sollevato dall'Europa (con una lettera di messa in mora e più sentenze della Corte di Giustizia Ue) arriva una mini-proroga della deroga al codice degli appalti che alza dal 30% al 40% il tetto massimo dei subaffidamenti calcolato sul importo totale dell'appalto. Dunque, fino al 30 giugno il subappalto è indicato dalle stazioni appaltanti nel bando di gara e non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. Inoltre fino al 31 dicembre 2021, è sospeso anche l'obbligo di indicazione terna di subappaltatori (sia negli appalti che nelle concessioni), nonché le verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80, sempre riferite al subappaltatore.

### **Fondo progettazione degli enti locali(articolo 13, comma 8)**

Tre mesi in più per affidare la progettazione a favore degli enti locali beneficiari del finanziamento previsto dalla Finanziaria 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205). la norma che istituisce il fondo, finanziato con 30 milioni all'anno, prevede e che gli enti locali sono tenuti a procedere all'attivazione delle procedure per l'affidamento della progettazione finanziata entro tre mesi dalla comunicazione di ammissione al finanziamento. La modifica del DI Milleproroghe stabilisce che l'attivazione delle procedure per l'affidamento della progettazione finanziata possa avvenire entro il più ampio termine di 6 mesi.

La relazione tecnica chiarisce che il 28 settembre 2020, il Ministero delle infrastrutture provveduto a comunicare agli enti locali, tramite pubblicazione sul proprio sito il provvedimento di ammissione a finanziamento con conseguente obbligo per gli enti di procedere all'attivazione della progettazione entro il 28 dicembre 2020. termine troppo stretto, hanno fatto sapere gli enti locali, nel pieno dell'emergenza sanitaria. Di qui il riconoscimento di tre mesi aggiuntivi. Da *NT+*.



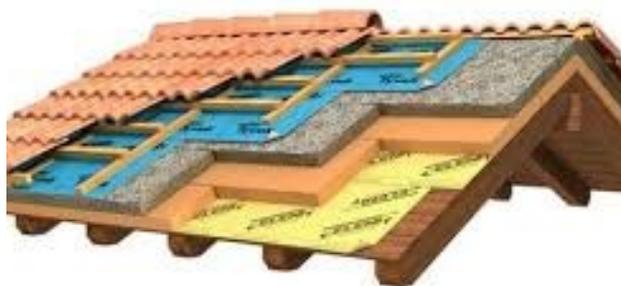
## Approvato il contratto-tipo del PPP

**A**rriva finalmente al traguardo, dopo anni di lavoro, il contratto-tipo per le operazioni di partenariato pubblico privato (Ppp). Dopo lo stop arrivato dal Consiglio di Stato lo scorso aprile, lo schema di contratto è stato ulteriormente rivisto e aperto alle osservazioni del ministero delle Infrastrutture, arrivando alla stesura finale appena approvata congiuntamente dal ministero dell'Economia e dall'Autorità Anticorruzione. Proprio la mancata adozione del documento da parte dell'Anac era stata al centro delle obiezioni sollevate da Palazzo Spada che, nella primavera del 2020, aveva contestato l'idea di un'approvazione in solitaria da parte del Mef.

Come altri documenti standard preparati dall'Autorità, il contratto tipo per le operazioni di partenariato - messo a punto insieme all'Economia in forza di un protocollo d'intesa e di un tavolo di lavoro risalenti addirittura al 2013 -, risponde allo scopo di aiutare le stazioni appaltanti nella predisposizione di documenti così delicati, tentando al contempo di uniformare le prassi seguite nell'assegnazione e nella gestione di questo tipo di operazioni. Va detto che applicare lo schema di contratto-tipo non è obbligatorio. Non si tratta infatti di un provvedimento vincolante. Sicuramente però è una bussola di cui tenere conto, anche laddove le amministrazioni (si spera quelle meglio attrezzate) intendano seguire strade diverse o introdurre modifiche e integrazioni.

Come si spiega nelle premesse del corposo documento (72 pagine accompagnate da una relazione di 66) l'obiettivo «è quello di incentivare e sostenere gli investimenti in infrastrutture, tutelando al contempo la finanza pubblica». Lo schema di contratto, viene spiegato, è pensato con riferimento alla realizzazione e gestione di opere a tariffazione sull'amministrazione, vale a dire a quelle opere per le quali i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono in maniera sostanziale da un canone di disponibilità riconosciuto dall'ente concedente, che può comprendere anche una componente legata alla domanda, e non da tariffe corrisposte dagli utenti finali (es. scuole, strutture socio-sanitarie, ospedali, tecnologie sanitarie, penitenziari, biblioteche, strutture sportive a valenza particolarmente sociale). In ogni caso, tenendo anche conto che il modello è stato strutturato con riferimento a operazioni aggiudicate sulla base di un progetto definitivo, il contratto-tipo è comunque applicabile a tutte le operazioni di Ppp, incluse quelle a tariffa sugli utenti. Un grande sforzo è stato compiuto per definire al meglio la distribuzione dei rischi tra amministrazione e privati. La presa di responsabilità da parte delle imprese, sul pericolo di non riuscire a remunerare completamente l'investimento, è ciò che distingue le operazioni di Ppp dagli appalti tradizionali. «Il trasferimento al concessionario dei rischi economici insiti nella gestione affidata in concessione costituisce la causa giustificativa tipizzante del contratto - si legge nella relazione -. La componente "rischio" deve pertanto ricorrere sempre in concreto, ancorché eventualmente ridotta in ragione del riconoscimento in favore del Concessionario di un prezzo, di garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pa».

La speranza di Mef e Anac è che il contratto-tipo contribuisca a elevare « la capacità negoziale delle amministrazioni, soprattutto territoriali», evitando che «il ricorso al Ppp sia motivato essenzialmente dalla necessità di "aggirare" i vincoli di carattere finanziario». Da NT+



## Superbonus anche per la coibentazione del tetto

Detrazione maggiorata del 110% anche per gli interventi di coibentazione del tetto, senza limitazioni. I tetti risultano, infatti, sempre inseriti nella superficie disperdente lorda e sono ricompresi anche gli edifici privi di attestato di prestazione energetica perché privi di copertura e/o muri perimetrali.

Questa una delle interessanti novità introdotta dalla lettera a), n. 2 del comma 66 dell'art. 1 della legge 178/2020 come ulteriore specifica degli interventi indicati nella lettera a), comma 1 dell'art. 119 del dl 34/2020, convertito con modificazioni nella legge 77/2020 sul tema dell'isolamento termico.

Si ricorda, innanzitutto, che la citata lettera a), comma 1 dell'art. 119 prevede, quale intervento «trainante» per la fruizione della detrazione maggiorata del 110%, quello relativo all'isolamento termico delle superficie opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro dell'edificio con una incidenza superiore al 25% della superficie disperdente lorda.

L'Agenzia delle entrate, intervenuta a più riprese sul tema, ha chiarito (circ. 24/E/2020 § 2.1.1) che la superficie disperdente lorda relativa al volume riscaldato, rispetto alla quale deve essere verificata la condizione indicata del 25%, è rilevabile dalle superficie opache verticali, orizzontali e inclinate «delimitanti il volume riscaldato, verso l'esterno o verso vani non riscaldati che rispettino i requisiti di trasmittanza U, espressa in  $W/m^2K$ , definiti dal decreto del ministro dello sviluppo economico dell'11 marzo 2008», tenendo conto sempre che i parametri cui il contribuente deve far riferimento sono quelli rilevabili all'inizio dei lavori.

La stessa agenzia, nella circolare indicata, ha sostenuto che ai fini della verifica della percentuale del 25% della superficie disperdente lorda, si doveva tenere conto anche degli interventi riguardanti la coibentazione del tetto soltanto «a condizione che il tetto sia elemento di separazione tra il volume riscaldato e l'esterno».

La recente legge di Bilancio per l'anno in corso, con la lettera a), n. 2 del comma 66, dell'art. 1 ha introdotto una interessante novità sul tema, concernente l'ambito oggettivo degli interventi che possono fruire della detrazione maggiorata del 110%, superando l'indicazione precedente e facendo rientrare tra quelli destinatari quegli interventi di coibentazione del tetto senza limitare il concetto di superficie disperdente al solo locale sottotetto eventualmente esistente; ai fini dell'applicazione dell'agevolazione, inoltre, si definisce l'unità immobiliare funzionalmente indipendente e viene precisato che rientrano nell'agevolazione anche gli edifici privi di attestato di prestazione energetica (Ape) perché sprovvisti di copertura, di uno o più muri perimetrali o di entrambi, purché al termine degli interventi gli stessi raggiungano una classe energetica in fascia «A».

Con particolare riferimento ai tetti, quindi, il legislatore ha reso irrilevante la presenza di un sottotetto non riscaldato, estendendo la detrazione maggiorata ai tetti compresi nella superficie disperdente lorda di un edificio. La conseguenza, pertanto, è che se gli interventi sono eseguiti su unità immobiliari funzionalmente indipendenti e dotate di accesso autonomo, la condizione del 25% deve essere valutato tenendo conto della superficie disperdente lorda che delimita il volume riscaldato della stessa singola unità immobiliare, mentre se l'intervento interessa le parti comuni di un edificio, il detto requisito deve essere verificato tenendo conto della superficie disperdente lorda relativa il volume riscaldato dell'intero edificio, anche nel caso in cui sia il singolo condomino che, previa delibera autorizzativa, procede all'isolamento termico del tetto e delle proprie mura. Da *Italiaoggi*.