

Percorsi di informazione ed approfondimento
per professionisti, aziende e Pubblica Amministrazione

IN QUESTO NUMERO

p.54 ECONOMIA E FISCO

La nuova tassazione immobiliare

p.66 AMBIENTE

AUA: i chiarimenti del Ministero

p.70 APPALTI

Contratti elettronici: guida per PA e imprese

*Quindicinale di aggiornamento e approfondimento
in materia di ambiente, appalti, edilizia e urbanistica,
immobili, sicurezza*

Chiuso in redazione il **15 dicembre 2013**

© 2013 Il Sole 24 ORE S.p.a.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze.

Sede legale e Amministrazione:

Via Monte Rosa, 91 – 20149 Milano

a cura della Redazione

Edilizia e PA de Il Sole 24 ORE

Tel. 06 3022.6353

e-mail: redazione.ediliziaeambiente@ilsole24ore.com

Sommario

	pag.
NEWS	
Lavoro, previdenza e professione – Pubblica amministrazione - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Appalti – Ambiente – Energia – Sicurezza sul lavoro – Antincendio – Condominio – Edilizia e urbanistica	4
RASSEGNA NORMATIVA	
Ambiente – Lavoro, previdenza e professione - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi – Appalti – Energia - Impianti – Antincendio – Rifiuti – Sicurezza sul lavoro	38
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA	
Edilizia e urbanistica – Appalti – Energia – Immobili – Rifiuti	45
APPROFONDIMENTI	
Economia, fisco, agevolazioni e incentivi	
NUOVA TASSAZIONE IMMOBILIARE IN VIGORE DAL 1° GENNAIO	
<i>Dal prossimo 1° gennaio entreranno in vigore le nuove disposizioni in materia di imposte indirette applicabili ai trasferimenti immobiliari, con conseguenze rilevanti sulla "prima casa", ma anche su tutte le altre agevolazioni che tra poche settimane cesseranno di esistere.</i>	
Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942	54
Ambiente	
AUA: I CHIARIMENTI DEL MINISTERO	
<i>Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con la circ. prot. n. 4981 del 7 novembre (a pag. 2104), chiarisce i casi in cui è obbligatorio il ricorso alla nuova procedura di autorizzazione unica ambientale (AUA), che prevede un procedimento semplificato con il quale è possibile richiedere in una sola volta fino a sette titoli abilitativi in campo ambientale.</i>	
Autorizzazione unica ambientale: alcuni chiarimenti ministeriali	
ANCE - News 14 novembre 2013, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942	66
Appalti	
CONTRATTI ELETTRONICI, GUIDA PER PA E IMPRESE: IL BOLLO SULLE SCRITTURE PRIVATE RESTA TRADIZIONALE	
<i>Arrivano le linee guida sulla gestione dei contratti elettronici. L'intesa sul vademecum è stata raggiunta nella conferenza unificata del 5 dicembre, cioè a quasi un anno di distanza dall'entrata in vigore dell'obbligo di stipulare contratti pubblici solo in formato elettronico, pena la nullità.</i>	
Massimo Frontera, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio, 5 dicembre 2013	70
OSSERVATORIO DEI PERITI INDUSTRIALI SU FORMAZIONE, INDUSTRIA, CULTURA DI IMPRESA, UNIVERSITÀ, MANAGEMENT OpificiumNews24	2

Appalti

CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE, LINEE GUIDA SU PIANIFICAZIONE ED ESECUZIONE

L'inesplorata materia della programmazione degli affidamenti di forniture e servizi è affrontata dalla dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la determinazione 5/2013, che dà anche l'opportunità per rimeditare un aggiornamento dei regolamenti delle stazioni appaltanti.

Maria Luisa Beccaria, Il Sole 24 ORE – Guida agli Enti Locali, 6 dicembre 2013

73

Impianti

RUMOROSITÀ DEGLI IMPIANTI: I CRITERI DI VALUTAZIONE

Con la recente sent. n. 25019 del 6 novembre 2013, la Cassazione si è occupata del problema di un ascensore rumoroso, confermando le sentenze che avevano ordinato la cessazione delle immissioni acustiche prodotte dall'impianto.

Ettore Ditta, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942

78

Immobili

SFRATTO PER MOROSITÀ: INAMMISSIBILE LA COMPENSAZIONE TRA I CANONI NON CORRISPOSTI E LE SPESE PER LAVORI SUCCESSIVI AL SUBENTRO

La messa in sicurezza dell'impianto elettrico non si può considerare una riparazione urgente ex art. 1577 c.c. se il conduttore, al momento dell'ingresso, ha dichiarato l'idoneità del locale all'uso pattuito.

Marta Jerovante - Ivan Meo, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 4 dicembre 2013

81

Sicurezza sul lavoro

RIFIUTO DELL'UTILIZZO DEI DPI, IL LICENZIAMENTO È LEGITTIMO

La sterminata casistica giurisprudenziale in materia di licenziamento si arricchisce con un nuovo orientamento espresso dalla Suprema Corte di cassazione: la fattispecie affrontata in effetti non è nuova in quanto riguarda la legittimità del provvedimento espulsivo da parte del datore di lavoro nell'ipotesi in cui il lavoratore ometta di utilizzare i dispositivi di protezione individuale (Dpi), ma in questa occasione il giudice di legittimità ha espresso anche alcuni interessanti indirizzi interpretativi sulla valutazione dei rischi, la partecipazione alla stessa delle diverse figure della prevenzione e la valenza del documento di valutazione (Dvr)

Mario Gallo, Il Sole 24 ORE – Guida al Lavoro, 6 dicembre 2013, n. 48

84

L'ESPERTO RISPONDE

Condominio – Immobili – Appalti - Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

88

News



Lavoro, previdenza e professione

■ I paletti del Garante privacy sull'uso del redditometro

Il Garante per la protezione dei dati personali bacchetta l'Agenzia delle entrate con riguardo al redditometro. Con il documento datato 21 novembre 2013, il Garante per la privacy ha dato il via libera al cosiddetto "redditometro", ma ha imposto all'amministrazione finanziaria l'adozione di una serie di misure e accorgimenti volti a evitare che l'accertamento sintetico si riveli inidoneo come strumento per un'efficace lotta all'evasione. Nella prima parte del documento, il Garante analizza il nuovo articolo 38 del Dpr 600/1973, applicabile agli accertamenti relativi ai periodi d'imposta 2009 e successivi, e il Dm 24 dicembre 2012, attuativo della normativa. Da questa analisi è scaturito l'intervento dell'organismo, che si è reso necessario in quanto, il nuovo strumento dell'accertamento sintetico, si fonda:

- a. sul trattamento automatizzato di dati personali presenti in anagrafe tributaria al fine della selezione del contribuente da sottoporre ad accertamento;
- b. sull'imputazione di spese presunte, quantificate in base a una specifica tipologia di famiglia e dall'appartenenza di una determinata area geografica.

Questi elementi, che individuano criteri astratti volti ad analizzare il comportamento del contribuente, presentano rischi specifici per i diritti fondamentali e la libertà, nonché la dignità degli interessati. Pertanto, è sembrato opportuno segnalare determinate modifiche da apporre al procedimento istruttorio.

La selezione del contribuente. Il Garante riconosce che l'Agenzia, con la circolare 31 luglio 2013 n. 24/E, ha chiarito che in sede di selezione dei contribuenti da sottoporre al controllo, le spese Istat non hanno valenza, ma la scelta si basa solo sulle spese certe e sulle spese per elementi certi. Nel corso del contraddittorio, il contribuente può giustificare il sostenimento di dette spese. Solo successivamente e nel momento in cui il contribuente non fornisce chiarimenti esaustivi, rilevano le spese Istat, sulle quali il contribuente può fornire giustificazioni basate su argomentazioni logiche anche senza documentazione. In proposito, in sede di accertamenti ispettivi effettuati dal Garante, è emerso che la qualità dei dati possono portare a un'errata attribuzione delle spese Istat in capo al controllato, dovuta alla non corretta individuazione della famiglia fiscale di appartenenza e della relativa area geografica (lifestage). Ad esempio, l'attribuzione del fitto figurativo, che l'Agenzia utilizza per il controllo solo se il contribuente non detiene, nel Comune di residenza, un'abitazione in proprietà, o altro diritto reale, ovvero in locazione o in uso gratuito da familiare, è risultata "falsata". Infatti, l'applicativo attribuisce automaticamente il valore del fitto figurativo anche a soggetti che non hanno un reddito dichiarato, con la conseguenza che saranno selezionati nella lista come soggetti incoerenti. Sul punto, quindi, il Garante suggerisce all'Agenzia di attribuire il fitto figurativo solo dopo aver selezionato il contribuente per l'accertamento e, in sede di contraddittorio, correggerlo sulla base delle indicazioni da esso fornite. Qualora il contribuente non si dovesse presentare al contraddittorio, ai fini del calcolo per l'invio dell'atto di accertamento, l'ufficio dovrà procedere alla verifica delle informazioni sulla famiglia anagrafica presso le anagrafi comunali.

Spese Istat. I dati delle spese Istat non possono essere utilizzate per determinare l'ammontare delle spese frazionate e ricorrenti per le quali l'Agenzia non ha prove certe. Secondo il Garante, l'utilizzo di queste spese ai fini dell'accertamento, costituisce un'ingerenza ingiustificata nella vita privata degli interessati in quanto sproporzionata rispetto «alle legittime finalità di interesse generale perseguite dall'Agenzia, poiché va oltre quanto necessario per ricostruire sinteticamente il reddito del contribuente ai sensi dell'art. 38 del d.p.r. 60 del 1973, e si pone in contrasto con i principi di correttezza e liceità del trattamento e di esattezza dei dati, specie per i profili relativi all'attribuzione delle spese Istat (articoli 2 e 11 del Codice)». D'altro canto, come conferma nella relazione l'organismo, i dati Istat vengono raccolti per la principale finalità di essere utilizzati quali dati macroeconomici per calcolare il Pil e, quindi, non sono idonei per essere utilizzati ai fini dell'accertamento sintetico perché si possono riscontrare notevoli margini di errore in eccesso o in difetto.

Aree geografiche. Anche con riguardo all'individuazione delle aree, il Garante è critico con l'Agenzia. A parere dell'organismo, le aree geografiche sono vaste e non prendono in considerazione la differenza tra centro e periferia della città, o Comuni di piccole e grandi dimensioni, zone rurali, con oscillazioni fortissime del costo della vita. Queste differenze non forniscono ai fini dell'accertamento, dati certi e, pertanto, alterano il risultato del reddito sinteticamente accertato.

Contraddittorio. Il Garante ritiene necessario che l'invito al contraddittorio inviato al contribuente debba contenere una chiara indicazione dei poteri utilizzati dall'Agenzia nell'ambito del trattamento dei suoi dati personali effettuato ai fini dell'accertamento, specificando la natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati e le conseguenze di un eventuale rifiuto, anche parziale, a rispondere.

Da ultimo, il Garante ricorda che contraddittorio è volto principalmente a garantire al contribuente la possibilità di giustificare le spese sostenute. Tuttavia, è ardua impresa giustificare le spese quotidiane (con invasione dell'amministrazione finanziaria nella sfera privata), specie per il periodo d'imposta 2009, annualità per la quale ancora non si conoscevano le spese rilevanti ai fini dell'accertamento sintetico, con la conseguenza che il contribuente difficilmente avrà conservato le "pezze" giustificative del sostenimento delle spese stesse.

(Francesco Barone, Il Sole 24 ORE – Guida Normativa, 2 dicembre 2013)

■ **Obbligo di Pos negli studi, professionisti pronti allo sciopero**

Il problema è sul tavolo da diverse settimane, e non è stato risolto. Così la Rete delle professioni tecniche decide di passare alle vie di fatto e minaccia uno sciopero. L'obiettivo è ottenere il ritiro della norma che impone a tutti i professionisti di dotarsi di un sistema per i pagamenti elettronici, a partire dal prossimo primo gennaio, come previsto dal decreto Sviluppo bis del Governo Monti. Una "tassa occulta" che, secondo le stime, potrebbe valere 80 milioni di euro solo per i professionisti del settore delle costruzioni.

«Esprimo con decisione la nostra totale contrarietà – afferma Armando Zambrano, Coordinatore della Rete delle professioni tecniche e presidente del Consiglio nazionale degli ingegneri -. Siamo disposti a fermarci, a scioperare, per affermare quanto sia assurda questa norma. Siamo di fronte all'ennesimo balzello a carico dei professionisti». Senza contare che non ha nessuna finalità di lotta all'evasione e al sommerso. «La quasi totalità delle prestazioni professionali – prosegue Zambrano - ha una soglia di valore superiore ai mille euro, oltre la quale tutti i pagamenti devono essere tracciabili e quindi fatti con sistemi di pagamento quali assegni o bonifici».

Le stime effettuate dalla Rete delle professioni tecniche danno un'idea dell'impatto della novità. Al professionista, infatti, è richiesto di farsi carico dei costi di installazione del Pos (mediamente intorno ai 100 euro), del pagamento di un canone mensile (mediamente intorno ai 30 euro) e del pagamento di una commissione su ogni transazione, che può anche superare il 3 per cento. Il peso, solo nel settore delle costruzioni, potrebbe toccare gli 80 milioni. «Milioni di euro – fa notare Andrea Sisti, segretario della Rpt - che da reddito per i professionisti si trasformano in rendita per il sistema bancario. Una cosa inaccettabile. Proprio ora che gli onorari dei professionisti italiani sono ormai ridotti al lumicino dall'abrogazione delle tariffe e da un mercato che li obbliga a praticare forti ribassi».

Inoltre, la norma in alcune zone sarebbe attuata con difficoltà. «Il provvedimento – aggiunge Maurizio Savoncelli, Presidente del Consiglio nazionale dei geometri - se confermato, atteso che riguarda migliaia di professionisti tecnici che operano capillarmente su tutto il territorio nazionale anche in zone dal paese non adeguatamente coperte dal servizio telematico, metterebbe in seria difficoltà gli stessi professionisti che, loro malgrado, non potrebbero adempiere ad un obbligo normativo».

(Giuseppe Latour, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 2 dicembre 2013)

■ **Sospensione del Durc quando scade il «vecchio»**

La certificazione può sopravvivere all'accertamento degli illeciti

L'eventuale sospensione del documento unico di regolarità contributiva (Durc) e quindi dei benefici normativi ed economici in forza di una causa ostativa al suo rilascio, opererà necessariamente a far data dalla scadenza di un eventuale Durc (della durata di 120 giorni) rilasciato in precedenza per la stessa finalità.

È quanto afferma il ministero del Lavoro con l'interpello n. 33 di ieri in risposta alla richiesta di chiarimenti formulata dall'Ordine dei consulenti del lavoro circa la corretta individuazione dell'arco temporale di riferimento di non rilascio del Durc in presenza delle cause ostative indicate nell'allegato A del decreto del ministero del Lavoro del 24 ottobre 2007.

L'articolo 9 del decreto stabilisce che la violazione, da parte del datore di lavoro o del dirigente delle disposizioni penali e amministrative in materia di tutela delle condizioni di lavoro indicate nell'allegato A al decreto, accertata con provvedimenti amministrativi o giurisdizionali definitivi, è causa ostativa al rilascio del Durc per i periodi indicati. La richiamata causa ostativa non sussiste, invece, qualora il procedimento penale sia estinto a seguito di prescrizione obbligatoria ai sensi degli articoli 20 e seguenti del Dlgs n. 758/1994 e dall'articolo 15 del Dlgs n. 124/2004 ovvero di oblazione (articoli 162 e 162-bis C.p.).

L'allegato A, nell'individuare le violazioni che determinano il mancato rilascio del Durc, stabilisce anche i rispettivi periodi di non rilascio del documento. Tali periodi variano da un minimo 3 mesi per le violazioni in materia di riposi giornalieri e settimanali, a un massimo di 24 mesi per le omissioni dolose delle misure di sicurezza.

Una volta esaurito il periodo di «non rilascio del Durc», l'impresa potrà evidentemente tornare a godere dei benefici normativi e contributivi, ivi compresi quei benefici di cui è ancora è ancora possibile fruire in quanto non legati a particolari vincoli temporali.

Così ad esempio sarà possibile usufruire di eventuali benefici legati alla corresponsione di premi di risultato, il cui termine per l'effettiva erogazione sia liberamente scelto dal datore e, quindi, non soggetto a decadenze, ricada in un periodo di assenza di una causa ostativa al rilascio del Durc.

Non sarà invece possibile fruire per tutto il periodo di non rilascio del Durc di benefici concernenti, ad esempio, l'abbattimento degli oneri contributivi nei confronti dell'Inps nel caso in cui gli stessi vengano assolti in base a scadenze legali mensili. In tal caso la regolarità contributiva deve sussistere con riferimento al mese di erogazione ovvero al periodo temporale all'interno del quale si colloca l'erogazione prevista dalla normativa di riferimento che, per ciascun periodo, legittima il datore a fruire dell'agevolazione.

(Luigi Caiazza, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 12 dicembre 2013)

■ **Gli studi di settore indicano i contribuenti da indagare**

Il controllo finanziario può scattare se le dichiarazioni sono incongrue

Gli studi di settore sono strumenti istruttori assai complessi in quanto basati su algoritmi, formule matematiche, variabili statistiche, analisi strutturali, cluster, territorialità, correttivi e molto altro. Essi si riferiscono a specifiche categorie reddituali (d'impresa o lavoro autonomo) e, secondo quanto sentenziato dalla Cassazione a sezione unite, si qualificano come presunzioni semplici. Al contrario le indagini finanziarie poggiano su di una presunzione legale relativa che inverte a carico del contribuente l'onere della prova. Siamo, pertanto, in presenza di due accertamenti strutturalmente diversi: di tipo analitico presuntivo quello basato sugli studi di settore ed analitico documentale quello che si fonda sulle indagini finanziarie.

I possibili intrecci traggono origine principalmente dal riscontro di anomalie negli studi di settore in presenza delle quali l'amministrazione finanziaria è legittimata ad attivare ulteriori controlli privilegiando strumenti di indagine più incisivi e precisi, quali ad esempio, proprio le indagini finanziarie.

Il regime premiale

Questa è la conclusione che si può trarre dall'articolo 10 del decreto Monti (DI 201/2011) che disciplina il cosiddetto "regime premiale" riservato ai contribuenti in linea, con le risultanze degli studi di settore, tanto in termini di congruità e coerenza, quanto in termini di fedeltà dei dati rilevanti trasmessi con l'apposito modello. La norma citata prevede specifici piani di controllo per i contribuenti che presentano significative anomalie segnalate da Gerico e nei cui confronti non si applica il regime "premierale". Si dispone, infatti, che nei confronti di detti soggetti l'agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza destinino parte della capacità operativa con piani di controllo proporzionati alla numerosità dei contribuenti interessati e basati su specifiche analisi del rischio di evasione, che tengano anche conto delle informazioni presenti nell'anagrafe dei rapporti e delle movimentazioni finanziarie.

Quando scatta l'indagine

Nei confronti dei contribuenti che dichiarano ricavi o compensi inferiori a quelli risultanti dagli studi di settore e per i quali non si riscontra la fedeltà dei dati trasmessi e/o la non coerenza agli indicatori, i «controlli sono svolti prioritariamente con l'utilizzo dei poteri istruttori di cui ai numeri 6-bis e 7 del primo comma dell'articolo 32» del Dpr 600/73 e dei corrispondenti articoli previsti dalla legge Iva ovvero tramite le indagini finanziarie (secondo periodo del comma 11).

Trattandosi di una disposizione di tipo procedurale, ossia portatrice di un ampliamento e di una razionalizzazione dei poteri di controllo, può essere applicata anche retroattivamente, ossia alle annualità d'imposta antecedenti al 2011 per le quali non siano ancora decorsi i termini per l'esercizio dell'azione accertatrice.

Un rapporto subordinato

In pratica, quindi, è molto improbabile che possa coesistere l'applicazione dello studio di settore ed il ricorso alla verifica bancaria nell'ambito dello stesso accertamento. I due strumenti vivono un destino subordinato. Ove la posizione dell'impresa o del professionista presenti delle criticità non particolarmente gravi, l'utilizzo dello studio di settore consente di intercettare con facilità la presunta evasione. Ove, invece, la posizione del soggetto sia particolarmente deteriorata sul piano dell'attendibilità fiscale, il ricorso alle indagini finanziarie può consentire al Fisco un'indagine molto più efficace e penetrante.

(Mario Cerofolini, Gian Paolo Ranocchi, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, Focus Le indagini finanziarie, 11 dicembre 2013)

■ Iva 2012, scatta la sanzione penale

A rischio i contribuenti che hanno dichiarato e non versato importi oltre i 50mila euro

Superate le scadenze degli acconti Ires e Irpef, i contribuenti sono ora attesi dal versamento dell'acconto Iva per l'anno 2013, da effettuarsi entro il prossimo 27 dicembre.

Il contribuente può optare – in base a ciò che ritiene più vantaggioso – per una di queste modalità:

- metodo storico;
- metodo previsionale (previsto dalla legge 405/1990, articolo 6, comma 2);
- metodo effettivo-analitico (previsto dalla legge 405/1990, articolo 6, comma 3-bis).

La scadenza in questione, però, è rilevante anche per un altro aspetto: si tratta dell'ultimo giorno utile per versare (o contenere sotto la soglia dei 50.000 euro) l'eventuale Iva dichiarata per l'anno 2012 e non ancora versata, per non incorrere in sanzioni penali.

Si ricorda infatti che il reato di omesso versamento dell'Iva, sanzionato con la reclusione da sei mesi a due anni, previsto dall'articolo 10-ter del decreto legislativo 74/2000, scatta allorché alla data di scadenza dell'acconto dell'Iva dell'anno successivo non sia stata versata l'imposta dell'anno precedente per importi superiori a 50.000 euro.

Ne consegue, che il prossimo 27 dicembre si consuma il reato in capo a quei contribuenti i quali hanno dichiarato per l'anno 2012 (ma non versato) imposta per un ammontare superiore a tale soglia.

Su questo la Corte di cassazione ha assunto una linea interpretativa particolarmente rigorosa.

Di recente, le Sezioni unite penali (con la sentenza n. 37424/2013) hanno innanzitutto chiarito che il reato non si pone in rapporti di specialità rispetto all'analogia violazione tributaria che pure viene commessa in presenza di omesso versamento (sanzione del 30% dell'importo non versato in base all'articolo 13, comma 1 del decreto legislativo 471/1997). Con la conseguenza che trovano applicazione entrambe le violazioni (sia quella penale sia quelle tributaria).

Ciò perché gli elementi costitutivi di queste violazioni penali e di quelle tributarie sono in parte differenti: per esempio, la presentazione della dichiarazione Iva è richiesta solo ai fini penali, mentre l'omesso versamento degli acconti Iva è richiesto solo per la violazione tributaria. Non potrà, quindi, invocarsi la non sanzionabilità ai fini tributari degli omessi versamenti in presenza di condanna penale del medesimo trasgressore, a norma dell'articolo 19 del decreto 74/2000.

L'altro elemento particolarmente importante da segnalare attiene all'esclusione della colpevolezza, in presenza di crisi di liquidità.

Sul punto, vari tribunali penali (Firenze, Milano, Novara), anche di recente, hanno ritenuto che la comprovata situazione di difficoltà economica escluda l'elemento psicologico del reato richiesto ai fini dell'integrazione della fattispecie penale di omesso versamento. Evidentemente occorre provare in modo dettagliato e inequivocabile l'effettivo stato di difficoltà economica dell'interessato. E, in ogni caso, si tratta di pronunce isolate, che al momento non scalfiscono il principio generale secondo il quale i tributi vanno comunque pagati.

In queste sentenze, che finora fanno eccezione, i giudici di merito, pur prendendo atto della sussistenza della condotta illecita, hanno ritenuto non provato il dolo, in base alla circostanza, ad esempio, che gli imputati vantassero crediti da enti pubblici, la cui mancata riscossione non consentiva il versamento delle imposte.

Le Sezioni unite, invece, partendo dal presupposto che l'Iva viene riscossa una volta emessa la fattura (il che per la verità non è sempre così) e sussiste quindi un obbligo di "accantonamento" da parte del contribuente per eseguire il successivo versamento, hanno ritenuto integrato il reato anche in presenza di crisi di liquidità. Sul punto, però, la medesima sentenza sembra offrire una minima apertura ove il contribuente dimostri, circostanza non particolarmente semplice, oltre alla crisi di liquidità in cui verte l'azienda anche che l'omesso versamento non sia dipeso da una scelta dell'imprenditore.

La giurisprudenza

01 | IL FALLIMENTO

Qualora la società che ha omesso il versamento dell'Iva fallisca, il precedente amministratore ne risponde se viene dimostrato che la sua gestione era finalizzata all'evasione dell'imposta sul valore aggiunto non provvedendo ai previsti accantonamenti e ponendo il curatore fallimentare nell'impossibilità di assolvere l'obbligo fiscale.

(Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 39082/2013)

02 | IL PATTEGGIAMENTO

Nel caso di patteggiamento in un giudizio penale aperto a seguito di omesso versamento dell'Iva, il giudice deve procedere alla confisca per equivalente dei beni, per un importo pari al profitto dell'illecito. Quest'ultimo è rappresentato dall'ammontare dell'imposta che non è stata versata dal contribuente. Ciò a prescindere dall'accordo delle parti, in quanto la sentenza di patteggiamento è vincolante per il giudice solamente per quanto riguarda il profilo del trattamento sanzionatorio e non anche per quello relativo alla confisca.

(Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 44445/2013, depositata l'altro ieri)

03 | I DUE PROFILI

Il reato di omesso versamento dell'Iva non si pone in rapporti di specialità rispetto all'analoga violazione tributaria che pure viene commessa in presenza di omesso versamento (sanzione del 30% dell'importo non versato, in base all'articolo 13, comma 1, del Dlgs 471/1997). La conseguenza di questo principio affermato dai supremi giudici è che trovano applicazione entrambe le violazioni (penali e tributarie).

(Corte di cassazione, Sezioni unite penali, sentenza n. 37424/2013)

04 | LA COMUNICAZIONE

La comunicazione annuale Iva è un adempimento che si deve configurare in un modo che è del tutto differente rispetto alla dichiarazione. La conseguenza di questo principio è che la mancata presentazione di quest'ultima, al superamento delle previste soglie di punibilità, costituisce comunque reato.

(Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 44433/2013)

05 | L'OMISSIONE PENALE

Il reato di omesso versamento Iva si commette anche se l'impresa non ha incassato dal suo cliente l'ammontare dell'imposta, in quanto ha rilevanza il dato risultante dalla dichiarazione e non la percezione del corrispettivo pattuito, salvo i casi in cui applicazione dell'Iva si effettua per cassa. Peraltro, configurandosi in questa ipotesi un risparmio economico, l'importo che non è stato versato può essere sottoposto alla misura del sequestro per equivalente.

(Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 19099/2013)

06 | DIFFICOLTÀ ECONOMICA

Una situazione di difficoltà economica, che sia testimoniata dall'emissione nei confronti di una società debitrice di un ricorso per decreto ingiuntivo per un ingente importo, è idonea ad escludere in capo al rappresentante legale di una società l'esistenza di quell'elemento psicologico che viene richiesto dalla legge ai fini dell'integrazione della fattispecie di omesso versamento Iva.

(Tribunale di Milano, sentenza n. 2818 del 5 novembre 2012)

07 | IL PIANO DI RIENTRO

L'omesso versamento dell'Iva non costituisce reato se il soggetto che risulta inadempiente – ma che ha sottoscritto con l'agenzia delle Entrate un piano di rientro nelle modalità previste dalla normativa – è costretto ad evadere l'imposta a causa delle gravi difficoltà economiche e della situazione di illiquidità nella quale si è venuto a trovare. In tal caso, infatti, deve reputarsi carente il necessario elemento soggettivo che normalmente integra il reato.

(Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Firenze con sentenza del 10 agosto 2012)

(Antonio Iorio, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 12 dicembre 2013)

**Pubblica amministrazione****■ Pa, non pagato il 60% delle fatture**

Ritardi record nelle partecipate pubbliche soprattutto se controllate dagli enti locali e nel Sud

Fatture liquidate con il contagocce e dilazionate a tempo indeterminato. Gli enti pubblici – Regioni, Province, Comuni, enti sanitari o nel campo delle utility – si confermano pessimi pagatori, nel 2013. Ma le partecipate pubbliche non sono da meno. Soprattutto se si tratta di quelle controllate dagli enti locali e se si trovano nel mezzogiorno.

Dopo quasi 1 anno dal recepimento in Italia della direttiva europea 2011/7 che fissa in 30 giorni (in casi particolari 60) il termine entro cui la Pa ha l'obbligo di pagare i suoi fornitori, il ritardo resta una piaga del sistema economico pubblico. E nonostante (dati del ministero dell'Economia aggiornati al 29 novembre) su 24,4 miliardi stanziati dallo Stato per pagare i debiti della Pa, ai creditori ne siano effettivamente giunti 16,9 miliardi.

A "mappare" il quadro della situazione è Cerved Group, attraverso il proprio database (Payline) sulla base di 482mila fatture scadute a giugno, 125mila emesse verso Pa, partecipate pubbliche, relativi fornitori e pluri-aggiudicatari di gare.

A giugno 2013 non sono state saldate il 57% delle fatture scadute ed emesse verso gli enti della Pa, con punte che superano l'80% tra gli enti del sistema sanitario nazionale. La percentuale si attesta al 37% tra le partecipate pubbliche e risulta molto elevata anche tra gli aggiudicatari di gare della PA, pari al 36 per cento. Se poi si prende in considerazione il valore, gli enti della Pa non hanno ancora saldato il 61% del valore delle fatture scadute a giugno 2013. Mentre tra le partecipate pubbliche, le situazioni più critiche nei mancati pagamenti si osservano tra quelle controllate dalle regioni o da altri enti locali (82% di fatture non pagate e 71% di scaduto) e tra quelle che operano nel Mezzogiorno (rispettivamente 80% e 73 per cento). Qui le differenze geografiche contano perchè nel Nordovest la percentuale di fatture non pagare scende al 28,9% e nel Nordest al 22,9.

Se poi si valuta con la lente dei tempi di liquidazione, in media, gli enti pubblici hanno saldato le loro partite con 51 giorni di ritardo (108 giorni compresi i termini pattuiti), mentre le partecipate pubbliche addirittura con ritardi di 62 (131 giorni oltre la scadenza, ovvero 24 giorni in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente). I tempi più lunghi si sono riflessi sui fornitori, che in media liquidano le loro fatture in 101 giorni, con ritardi di 36 e si tratta di un gap negativo di 24 giorni rispetto a quanto fanno le aziende italiane private. Un record, negativo, riguarda, infine, gli enti che operano nell'alveo sanitario. I tempi medi per pagare le fatture passano da 125,5 a 137,7 giorni. Solo il 5,3% riesce a saldare le fatture nei termini (rispetto al 26,6% dei Comuni).

«I dati – ha spiegato l'amministratore delegato di Cerved Group, Gianandrea De Bernardis – evidenziano un peggioramento nell'anno. In effetti fino a giugno 2013 gli stanziamenti previsti dal Governo non sono stati liquidati ma emerge anche una forte eterogeneità tra gli enti pubblici e qualche dato confortante: il 25% degli enti mappati è infatti puntuale nei pagamenti. Mentre la percentuale dei mancati pagamenti tra i fornitori della Pa è significativamente più elevata rispetto a quella osservata sul resto delle imprese: 36% contro 21. È l'effetto negativo dei ritardi nei pagamenti da parte del Pubblico, che poi si riflette sul resto dell'economia e fa boccheggiare le imprese verso le quali quest'anno il credito bancario si è ulteriormente contratto di 50 miliardi di euro».

(Laura Cavestri, Il Sole 24 ORE – Impresa e Territori, 10 dicembre 2013)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

■ Il decreto sull'Isee- Più «sconti» per figli e disabili

Un sistema più preciso, un vestito il più possibile "su misura" della condizione economica effettiva dei cittadini, che si rivela mediamente più severo con le proprietà di case, conti correnti e titoli. Ma è anche più attento ad aiutare le famiglie numerose e i disabili, cioè i primi utenti dei servizi di welfare.

La filosofia ispiratrice del nuovo Isee, l'indicatore della «situazione economica equivalente» che misura reddito e patrimonio delle famiglie per modulare su questa base l'accesso ai servizi e le loro tariffe, emerge chiara dal confronto con i parametri utilizzati fino a oggi.

Se i controlli incrociati e i database telematici servono a superare i tanti difetti dell'autocertificazione, l'evoluzione dei parametri si concentra sulle tante variabili che determinano il "benessere" della famiglia, con una griglia di indicatori che prova a passare dalla vecchia fotografia sgranata a una radiografia precisa della condizione dei cittadini.

In generale, le nuove regole fanno entrare tutte le voci di reddito e danno un peso maggiore al patrimonio. Sul primo versante, il calcolo si allarga a tfr, introiti da cedolare secca sugli affitti, assegni sociali e indennità, ma introduce uno sconto generale per dipendenti e pensionati: l'abbattimento è del 20%, fino a una detrazione massima di 3mila euro per i dipendenti e di mille per i pensionati.

Per la casa, l'effetto è dato dal passaggio dai valori Ici a quelli Imu, che sono più alti del 60%: il meccanismo prevede l'abbattimento di un terzo, ma il confronto fra vecchie franchigie e nuovi parametri di calcolo determina un aumento del peso degli immobili. L'unica eccezione è data dalle case di valore fiscale modesto oppure da quelle gravate per una grossa parte dal mutuo, che riescono a entrare nella nuova franchigia che azzerà i conti degli immobili fino a 52.500 euro.

Per i conti correnti, diminuiscono le franchigie (cioè le quote di patrimonio escluse dal calcolo), e cambia il criterio di calcolo: a pesare non sarà più solo il dato del conto o del deposito rilevato al 31 dicembre ma, se è superiore, la consistenza media nel corso dell'anno, a meno che siano stati effettuati investimenti significativi.

Per le famiglie in affitto, quelle numerose e quelle con componenti disabili (cioè per la platea più importante per i tanti servizi disciplinati dall'Isee), le notizie sono positive. Il nuovo meccanismo, mentre amplia le voci di reddito rilevate, si dimostra decisamente più attento a modulare sconti e franchigie per questi profili.

Questa logica informa tutto il sistema e ricompare in più punti del decreto. L'esenzione per le case di basso valore, per esempio, si alza di 2.500 euro per ogni figlio e un meccanismo simile si rivolge alle case in affitto: la detrazione generale collegata alle spese del canone sale a 7mila euro (contro i 5.164,6, cioè i vecchi 10 milioni di lire, previsti fino a oggi), ma cresce ancora di 500 euro per ogni figlio successivo al secondo. I figli, anche in questo caso in misura più significativa quelli dal terzo in poi, aumentano anche le detrazioni sul patrimonio mobiliare, avvicinandole progressivamente a quelle, più generose, previste fino a oggi.

Quando un componente della famiglia è disabile, l'Isee poi è destinato ad abbassarsi in modo significativo. La riforma introduce una franchigia che oscilla da 4mila a 7mila euro a seconda del grado di disabilità (o da 5.500 a 9.500 euro nel caso di minori) e permette di far uscire dal calcolo tutte le spese sostenute per i collaboratori domestici che assistono i non autosufficienti. Uno sconto aggiuntivo, fino a 5mila euro, scatterà poi con le spese mediche e di assistenza specifica per i disabili.

La «pagella»

Migliorativo rispetto al vecchio sistema

CASA DI PROPRIETÀ

Nell'indicatore contano i valori Imu dell'abitazione di proprietà, superiori del 60% rispetto a quelli dell'Ici. Il valore viene abbattuto di un terzo, ma rimane più alto rispetto al vecchio. Come nel vecchio sistema, dal valore viene sottratto il debito residuo del mutuo, ma è cancellata l'alternativa di detrarre 51.645 euro. Non entra nell'Isee una casa di valore fino a 52.500 euro (più 2.500 per ogni figlio)

CASA IN AFFITTO

Aumenta di oltre un terzo, arrivando a 7mila euro contro i 5.164,6 previsti dal vecchio sistema, la detrazione per le spese di affitto, che devono essere contenute in un contratto registrato di cui si dichiarano gli estremi.

La detrazione è ulteriormente aumentata per le famiglie numerose: cresce di 500 euro per ogni figlio convivente, dal terzo in poi

Peggiorativo rispetto al vecchio sistema

REDDITI

Accanto ai redditi Irpef e a quelli delle attività finanziarie, entrano nel nuovo indicatore tutti i redditi soggetti a imposta sostitutiva (come quelli da affitto con cedolare), i redditi tassati all'estero, gli assegni percepiti per il mantenimento dei figli, i trattamenti assistenziali, le indennità e così via. In pratica, ci sono tutte le entrate della famiglia; la regola va letta assieme alle detrazioni (schede successive)

DETRAZIONI REDDITI

Per attenuare l'estensione delle voci di entrata considerate nell'indicatore, vengono introdotte due nuove detrazioni fisse per i redditi da lavoro dipendente o da pensione. In entrambi i casi, la regola generale prevede la detrazione pari al 20% del reddito, ma con due tetti massimi distinti: lo sconto può arrivare a 3mila euro per i redditi da lavoro, mentre si deve fermare a mille euro per la pensione

ALTRE DETRAZIONI

La nuova regola prevede altre detrazioni per abbassare la componente reddituale dell'Isee. In particolare, si sottrae all'indicatore l'importo degli assegni versati al coniuge e di quelli per il mantenimento dei figli. Uno sconto fino a 5mila euro riguarda poi le spese mediche e di assistenza specifica per disabili, l'acquisto di cani guida e i servizi di interpretariato per non udenti

DISABILI

Il nuovo sistema introduce una nuova franchigia per le famiglie con componenti disabili: la franchigia è di 4mila euro (5.500 se il componente è minorenne) nel caso di disabilità media, sale a 5.500 euro (7.500 se minorenni) con disabilità grave e arriva a 7mila (9.500 se minorenni) per persone non autosufficienti. Per i non autosufficienti escono dall'Isee anche tutte le spese per collaboratori domestici

DEPOSITI E CONTI

Il valore di depositi e conti correnti nel vecchio sistema era quello registrato al 31 dicembre dell'anno precedente, mentre nel nuovo Isee vale, se superiore, la consistenza media annua. Il riferimento al 31 dicembre rimane sempre valido se il contribuente ha fatto investimenti significativi, cioè superiori alla differenza fra consistenza media e valore al 31 dicembre

IMMOBILI

Diminuisce la detrazione riferita al patrimonio mobiliare, che passa da 15.493,7 euro (i vecchi 30 milioni di lire) a 6mila euro. Per le famiglie numerose esistono poi due regole aggiuntive: una detrazione aggiuntiva da 2mila euro, finché non si supera il tetto complessivo di 10mila euro, per ogni componente dopo il primo e un altro sconto (fuori dal tetto) di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo

(Gianni Trovati, Il Sole 24 ORE, 4 dicembre 2013)

■ **Prorogati i bonus volumetrici - Anche nel 2014 in molte Regioni sarà possibile ampliare superfici e volumi del 20-30% con regole semplificate**

In una fase di stagnazione del mercato immobiliare gli italiani hanno scelto il «fai-da-te» per trovare una soluzione (magari temporanea) al proprio fabbisogno abitativo. Famiglie che si allargano, figli e nipoti che crescono, magari il posto per una badante o una baby sitter. E hanno utilizzato la vecchia idea di Silvio Berlusconi del «piano casa» per farsi una stanza in più. Impossibile dire quanti siano questi italiani, sicuramente alcune centinaia di migliaia: comunque non pochi se tutte le Regioni, con l'eccezione dell'Emilia-Romagna, hanno via via prorogato, ampliato le opportunità tipologiche e semplificato le procedure per consentire maggiore accesso al «premio di volumetria».

Il paradosso è che quando l'allora premier annunciò, il 6 marzo 2009, il decreto legge con cui avrebbe consentito agli italiani di allargare volumi e superfici di un 20%, scatenò la resistenza delle Regioni che di fatto svuotarono il provvedimento, ottenendo che fossero le legislazioni regionali a definire se e come consentire le deroghe alle regole generali. Solo successivamente, le Regioni si convinsero che questa forma di liberalizzazione avrebbe funzionato. C'è chi l'ha immessa dentro una cultura urbanistica di pianificazione, come Toscana o Umbria, e chi invece ha puntato proprio sulla liberalizzazione, come il Veneto e la Sardegna, che ha prorogato nuovamente nei giorni scorsi. Ma la corsia preferenziale con cui liberarsi dei vincoli rigidi è piaciuta quasi a tutti. Picchi di concentrazione degli interventi sicuramente in Veneto, Sardegna, Val d'Aosta e Campania, con qualche incognita sulla Lombardia (che per altro non ha ancora prorogato al 2014).

Anche l'ondata di proroghe arrivate nel 2013 (si veda alle pagine successive la mappa regione per regione) dimostra che - depurata dagli eccessi berlusconiani della prima ora - l'intuizione del «piano casa» come veicolo speciale per la semplificazione degli interventi in casa era tutt'altro che sbagliata. Non si sono visti i 60 miliardi di investimenti che non solo Berlusconi, ma pure autorevoli istituti di ricerca avevano previsto a quei tempi per i successivi 12-18 mesi. Eppure, le Regioni considerano tuttora quello strumento utile, al punto che qualcuno lo immagina stabilizzato per sempre (e qualcuno, come la Val d'Aosta l'ha già fatto).

Ma la lezione, anche pratica, che si trae dalla vicenda è un'altra. Liberato da alcuni strappi ideologici e di alcune punte di liberismo, soprattutto nelle aree vincolate e nel rapporto con gli strumenti urbanistici comunali, i governatori di ogni colore politico hanno dovuto riconoscere (magari senza dirlo) che il piano casa berlusconiano coglieva il cuore del problema italiano: l'eccesso di vincoli, di burocrazia, di procedure può uccidere l'attività economica anche più micro. Perché vietare, controllare, frenare se sono rispettati alcuni principi-chiave?

Le Regioni hanno interpretato con grande discrezionalità l'idea-chiave dei bonus volumetrici. In molte si sono attenute alla formula base di un aumento del 20% della superficie esistente per unità immobiliare. Ma non è mancato chi si è spinto oltre arrivando fino al 35% previsto dal Friuli. Per intendersi, si tratta di percentuali che hanno comunque quasi sempre indicato un tetto massimo, a prescindere dalla dote di partenza: dai 40 mq della Basilicata, fino ai 300 mc del Molise.

Si tratta peraltro di premi di cubatura spesso suscettibili di aumento. Una "leva" usata dalle Regioni per disincentivare interventi di basso profilo e spingere sull'innovazione, offrendo bonus volumetrici (dal 5 al 10% e oltre) in cambio di riqualificazioni che includano misure antisismiche, riduzione dei consumi energetici (non solo attraverso l'adozione di impianti rinnovabili), la riscoperta di materiali e tecniche costruttive tradizionali, l'attenzione alla qualità architettonica delle nuove costruzioni, fino addirittura a promuovere i concorsi tra progettisti da parte dei privati, come ha fatto il Lazio. E poi c'è la l'impulso delle semplificazioni. Anche al fine di recuperare alla collettività aree "teoricamente" tutelate. In Sardegna l'incentivo viene garantito a chi demolisce un edificio lungo la costa per ricostruirlo altrove. In Calabria e in altre regioni il bonus riguarda anche gli interventi ancora in corso (un modo per tamponare il fenomeno degli scheletri di cemento tanto diffusi al Sud). Ma tra le deroghe non sono mancati i vincoli. Con un lungo elenco di variabili che include l'insanabilità degli immobili abusivi, l'ampliamento di edifici di pregio o situati in centro storico e in aree tutelate. Casistica ampia che riproduce plasticamente tutte le gradazioni possibili tra massima tutela e spinte al liberismo edilizio all'italiana.

(Giorgio Santilli, Mauro Salerno, Il Sole 24 ORE – Casa 24 plus, 5 dicembre 2013)

■ I premi per chi sceglie di «ripartire da zero»

Abbatere e riedificare. È l'opzione più radicale per riqualificare introdotta ex lege nei piani casa di tutte le Regioni. Le quali l'hanno però recepita con mille sfumature diverse, modulando in autonomia gli interventi di demolizione e ricostruzione, ormai definitivamente ribattezzati sostituzioni edilizie.

Come modello-base, il bonus volumetrico arriva al 30-35%, a seconda dei territori. Cambiano, anche parecchio, i premi aggiuntivi, legati a determinate performance, connesse a miglioramento delle prestazioni energetiche o a riqualificazioni architettonico-paesaggistiche o, ancora, all'inserimento o meno dell'operazione in un più ampio contesto di restyling. Con una carrellata di premi minori legati ad esempio a bonifiche dall'amianto o messa a norma antisismica, o in caso di migrazione di un intero stabile in aree non a rischio idrogeologico.

Nel caso dell'area-boom d'Italia, il Veneto, fresco di terzo piano casa, strumento che dal 2009 ha prodotto oltre 60mila istanze, il bonus su volume e superfici può spingersi addirittura all'80% laddove siano adottate tecniche di bioedilizia con i crismi regionali dell'edilizia sostenibile (dettati dalla Lr 4/2007). In subordine, c'è il 70% se si consegue una classe energetica A.

In Lazio c'è il 60% di super-bonus per edifici residenziali superiori a 500 mq, plurifamiliari e in stato di degrado, a patto che venga mantenuto (almeno) il precedente numero di unità in capo allo stesso proprietario.

Insomma, le Regioni si sono sbizzarrite nel dare una propria impronta alle sostituzioni. Nei limiti, nelle opportunità, nelle funzioni, nelle date: si può intervenire solo su edifici esistenti prima del; si può solo laddove il Comune consideri «incongrua» la presenza di un dato edificio e magari c'è allora un premio ulteriore (50% in Friuli); in qualche caso si può, ma solo nel residenziale (Puglia). Più rara l'opportunità di intervenire su immobili non ancora ultimati (Calabria) ancorché legittimi e accatastati (o in via di).

Pure la fase B, la ricostruzione, è oggetto di variegata possibilità. Intanto non necessariamente deve avvenire in sito. Poi, variazioni sul tema: la Liguria nel suo secondo piano casa ha emendato la norma in modo che anche più edifici siti in uno stesso lotto, se di un unico proprietario, possano rinascere come immobile unico, incrementato del 35 per cento.

Non esiste purtroppo un monitoraggio nazionale sulla reale consistenza delle istanze per demolire e riedificare, come nemmeno dei piani casa: solo pochissime Regioni raccolgono dati in merito. Una di queste è la Sardegna, che tiene sotto il microscopio 71 dei suoi 377 Comuni, un campione significativo del 62% circa della popolazione isolana. Questo bacino, a giugno, aveva totalizzato quasi 22mila istanze piano casa – fra ampliamenti e sostituzioni – cifra che porta i tecnici a stimare un totale reale di oltre 35mila domande incassate dalle origini, nel 2009.

In Sardegna, altra Regione al terzo piano casa, il bonus-standard per demolizione/ricostruzione è del 30%, elevabile fino al 45% a date condizioni. Sull'isola, peculiarità, gli interventi di ricostruzione non possono iniziare prima che sia completata la demolizione dell'edificio preesistente. Altro unicum, qui il legislatore ha definito una scala di interventi (compresi ampliamenti) anche sulla base della lontananza dalla costa, con bonus secondo tre fasce, entro i 300 metri dalla battigia, entro i 2mila metri (150-1.000 metri nelle isole minori), oppure oltre, con concessioni volumetriche inversamente proporzionali alla vista mare. Ebbene, nel caso sardo la Dia, piuttosto che la concessione edilizia, è il procedimento edilizio più usato (83% dei casi), segno che si tratta di interventi contenuti, con carattere prevalentemente residenziale (92%).

Ristrutturazioni e sostituzioni edilizie fruiscono attualmente di specifiche detrazioni fiscali (36-50%). Dal 21 agosto scorso il decreto del Fare (DI 69/2013) ha fortemente innovato le definizioni e così le regole: oggi la demolizione di un fabbricato seguita da ricostruzione con la stessa volumetria, ma con sagoma differente, è qualificabile come un intervento di ristrutturazione, e non più come una nuova costruzione.

(Jada C. Ferrero, Il Sole 24 ORE – Casa 24 plus, 5 dicembre 2013)

■ Casa più grande con aiuti fiscali: ecco come fare - Ecobonus 65% scelta obbligata in caso di mero ampliamento attenzione anche agli adempimenti

L'eterogeneo quadro normativo regionale che si è formato dopo l'introduzione nel 2009 delle misure straordinarie del Piano Casa presenta sostanziali differenze, non solo sotto il profilo dell'arco temporale di applicazione, ma soprattutto in ordine agli interventi realizzabili in deroga agli indici urbanistici, alle tipologie di immobili ammessi a intervento, ai requisiti energetico-ambientali da raggiungere, alla possibilità di sopraelevare ovvero di delocalizzare le costruzioni originarie in altra zona urbanistica e infine alla possibilità o meno per i Comuni di dettare prescrizioni tipologiche o escludere l'applicazione dei bonus in determinate zone.

Tali differenze, se non danno particolari problemi a livello applicativo locale, possono invece causare difficoltà all'atto di richiedere le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie (detrazione Irpef del 50% ex articolo 16-bis Tuir) o per il risparmio energetico (l'ecobonus del 65%), ciò non solo per la non cumulabilità delle due misure sulle medesime spese (divieto ribadito dall'agenzia delle Entrate nell'aggiornamento della guida informativa), ma anche per il rinvio alle definizioni statali degli interventi edilizi contenute nel Dpr 380/2001. L'unica scelta obbligata tra le due agevolazioni, infatti, risulta l'ecobonus del 65% in tutti i casi in cui l'intervento:

consista nel mero ampliamento dell'immobile esistente ovvero nella ricostruzione con demolizione o delocalizzazione (non ricompresi nelle opere di recupero del patrimonio edilizio come chiarito già nella risoluzione delle Entrate n. 4/E del 4 gennaio 2011);

ovvero sia attuato da un titolare di reddito d'impresa (Ires), indipendentemente dalla qualificazione soggettiva (ditta individuale, società di persone o di capitali), purché le opere non interessino i cosiddetti immobili merce.

A eccezione dei casi sopra indicati la questione si complica, non solo quando si va a realizzare un intervento misto di ristrutturazione e ampliamento, ovviamente senza demolizione dell'edificio esistente (che richiede una contabilità separata dei lavori, se si desidera fruire della detrazione del 50% per la ristrutturazione della parte preesistente), ma perché si devono necessariamente valutare molteplici fattori.

Primo fra tutti è il soggetto che effettua la spesa, dato che le persone fisiche esercenti arti e professioni possono accedere a entrambe le agevolazioni, ma gli interventi di ristrutturazione realizzati su immobili residenziali adibiti promiscuamente all'esercizio di un'attività commerciale fruiscono di una detrazione dimezzata rispetto agli altri contribuenti. Inoltre attenta valutazione deve essere eseguita anche sulla cosiddetta capacità reddituale del beneficiario, essendo la detrazione ripartita in dieci quote annuali di pari importo, ma non è ammesso il rimborso di somme eccedenti l'imposta.

Se il beneficiario è familiare convivente (coniuge o altri parenti entro il terzo grado o affini entro il secondo grado) del possessore o detentore dell'immobile oggetto di intervento, deve sostenere le spese e risultare intestatario di bonifici e fatture, mentre i titoli abilitativi edilizi dovranno essere intestati al proprietario o altro soggetto legittimato.

Non va poi dimenticato che le due agevolazioni comportano:

diversi limiti massimi di detrazione, dato che la detrazione Irpef per le spese di ristrutturazione prevede un limite massimo di spesa (96mila euro fino al 31 dicembre 2013, e nel 2014 con le proroghe previste anche dalla legge di stabilità in arrivo), mentre l'ecobonus riconosce un limite massimo di importo detraibile che varia a seconda della tipologia di intervento (100mila euro per la riqualificazione energetica; 60mila euro per la sostituzione di serramenti o installazione di pannelli solari; 30mila euro per sostituzione di impianti di riscaldamento);

diversi adempimenti: l'ecobonus prevede infatti obbligatoriamente l'inoltro all'Enea di una copia dell'attestato di prestazione energetica (Ape). L'Ape non è necessario in caso di mera sostituzione di finestre e infissi, installazione di pannelli solari nonché per la sostituzione di impianti di riscaldamento (in tali casi basta un'asseverazione redatta da un tecnico abilitato che attesti il rispetto dei valori limite di legge e la compilazione in via telematica sul sito dell'Enea dell'Allegato F al Dm 19 febbraio 2007).

Entrambe le agevolazioni richiedono, invece, la comunicazione preventiva all'Asl competente per territorio (in tutti i casi in cui le norme in materia di sicurezza dei cantieri prevedano tale obbligo) contenente le generalità del committente, la natura degli interventi, i dati identificativi dell'immobile e dell'impresa esecutrice e la data di inizio dell'intervento.

(Fabrizio Luches, Il Sole 24 ORE – Casa 24 plus, 5 dicembre 2013)

■ IMU - Prima casa senza imposta ma non per tutti i Comuni

L'esenzione decisa dal Governo in materia di Imu sull'abitazione principale non è totale per tutti i contribuenti.

Il decreto legge appena varato prevede che la seconda rata resti dovuta nei casi in cui il Comune ha deliberato un'aliquota per l'abitazione principale maggiore di quella base prevista dalla legge, pari al 4 per mille. In tale eventualità, l'imposta deve essere versata dal contribuente nella misura del 40% dell'importo. La scadenza per il pagamento di questo conguaglio atipico è il 16 gennaio 2014. In questo modo nasce una vera e propria mini-Imu prima casa da versare entro la metà di gennaio, anche se il Governo sta ancora cercando le coperture (con altre norme) per evitare il pagamento.

Restano sempre escluse da qualsiasi beneficio le abitazioni principali classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9.

La agevolazioni

Le agevolazioni dell'abitazione principale si applicano:

- alle fattispecie assimilate all'abitazione principale con delibera comunale: gli immobili non locati di anziani o disabili residenti in istituti di ricovero e appartenenti ai cittadini italiani residenti all'estero, le abitazioni concesse in comodato gratuito a parenti in linea retta entro il primo grado;
- agli immobili Iaccp;
- agli immobili delle cooperative edilizie a proprietà indivisa e dei soggetti appartenenti alle forze armate, assimilati ope legis all'abitazione principale;
- alla casa assegnata al coniuge separato o divorziato in base a provvedimento giurisdizionale. L'immobile assegnato in sede di separazione o divorzio si considera in diritto di abitazione del coniuge assegnatario, a prescindere dalle quote di proprietà.

L'abitazione principale è quella in cui il contribuente dimora e risiede anagraficamente e questi requisiti devono coincidere. Il primo dei due dipende dalla valutazione di elementi che sono suscettibili di una certa elasticità interpretativa. Deve trattarsi di una unica unità immobiliare accatastata o suscettibile di accatastamento come tale. La precisazione è volta a superare l'orientamento giurisprudenziale formatosi in vigore delle norme Ici.

Per l'Ici la definizione di abitazione principale (articolo 8, Dlgs n. 504/92) non faceva riferimento al numero delle unità immobiliari ma solo alla destinazione delle stesse a dimora abituale del contribuente e dei suoi familiari.

L'accatastamento

Le cose sono diverse nell'Imu. Qui vi è un preciso riferimento alle modalità di accatastamento del fabbricato. Come conferma la circolare n. 3 del 2012 del Dipartimento delle politiche fiscali, la diversa formulazione è stata pensata per superare il citato orientamento della Cassazione. Un contribuente che possiede due fabbricati contigui, con distinta iscrizione in catasto, dovrà chiederne la fusione all'Ufficio del Territorio. Altrimenti solo uno dei due appartamenti, a scelta del contribuente, beneficerà dell'esonero.

Potrebbe anche verificarsi che le due unità contigue abbiano una diversa titolarità e che la fusione catastale non sia possibile. Si è dell'avviso che una norma tributaria non possa prescrivere oneri civilistici come condizione per applicare agevolazioni fiscali.

La soluzione consisterà nel richiedere un accatastamento unitario delle due unità ai soli fini fiscali, ai sensi della nota n. 15232 del 2002 della Direzione Centrale del Catasto. Così le due unità vengono considerate come porzioni di un unico complesso immobiliare, pur conservando rendite catastali separate. La categoria e la classe sono però attribuite valutando il compendio in modo unitario. Se da tale accatastamento fiscale dovesse risultare un immobile di categoria A1, l'agevolazione non opererebbe.

Gli immobili in comunione

Un altro caso si verifica quando vi siano due immobili in comunione di due nuclei familiari, ciascuno abitato da uno dei due: ogni unità sarà considerata abitazione principale solo per il 50% in proprietà del nucleo che vi abita.

Se i due coniugi hanno separato le residenze anagrafiche, senza rompere il vincolo coniugale, secondo la circolare n. 3 del 2012 delle Finanze occorre distinguere a seconda che le due residenze siano nello stesso comune o in comuni diversi. Nel primo caso, solo una delle due unità, a scelta, potrà fruire delle agevolazioni. Nel secondo caso, invece, entrambe potranno essere qualificate come abitazioni principali.

In ipotesi di decesso di uno dei coniugi, il superstite vanta il diritto di abitazione ope legis sulla casa che costituiva la dimora familiare: gli eredi non avranno obblighi Imu su tali immobili e il coniuge superstite, in presenza dei requisiti di legge, potrà considerare il bene per intero come abitazione principale.

Le situazioni

STANZE AFFITTATE

È possibile che il proprietario dell'abitazione principale abbia concesso in locazione alcune stanze della stessa. Tale circostanza non rileva ai fini delle agevolazioni di legge. La nozione di abitazione principale, infatti, è legata unicamente alla destinazione della stessa a dimora del contribuente ed alla residenza anagrafica di tale soggetto. D'altro canto, quando il legislatore ha inteso imporre lo stato di non locazione, lo ha fatto espressamente. Si pensi ad esempio al caso degli immobili assimilati all'abitazione principale con regolamento comunale, relativi alle unità in proprietà di anziani e disabili o di cittadini italiani residenti all'estero.

CONIUGI, COMUNI DIVERSI

Potrebbe verificarsi che due coniugi non separati abbiano preso residenze anagrafiche distinte in due Comuni diversi. Con l'Ici, secondo l'orientamento della Corte di cassazione, in tutti i casi in cui uno dei due coniugi avesse stabilito la residenza anagrafica in un immobile diverso da quello che costituiva la dimora abituale della famiglia, l'unità immobiliare in questione non poteva comunque essere qualificata come abitazione principale. Nell'Imu, secondo la circolare n. 3 del 2013 delle Finanze, le due unità possono invece fruire delle agevolazioni di legge. Resta ovviamente inteso che, oltre alla residenza anagrafica, deve anche sussistere il requisito della dimora abituale.

CONIUGI, STESSO COMUNE

Se i coniugi non separati hanno invece acquisito residenze distinte nell'ambito del medesimo comune, solo uno dei due immobili posseduti potrà beneficiare dell'esonero da Imu. La scelta è rimessa alla discrezionalità del contribuente.

Nulla vieta invece che il coniuge o i figli maggiorenni prendano residenza anagrafica in un immobile di loro proprietà, che risulta ubicato nello stesso comune ove si trova l'originaria dimora familiare. In questa eventualità, infatti, anche l'immobile che viene posseduto e abitato dai figli sarà considerato abitazione principale

CASE ASSEGNATE

Ai soli fini dell'Imu, la casa assegnata in sede di separazione o divorzio si considera in diritto di abitazione del coniuge assegnatario. Ciò significa che anche se l'altro coniuge è proprietario per intero dell'unità assegnata, questi non avrà alcun obbligo ai fini del tributo comunale. Il coniuge assegnatario, a legislazione previgente, avrebbe potuto trattare come abitazione principale il bene in oggetto a condizione che vi dimorasse e vi risiedesse anagraficamente. Il Dl appena varato, invece, esonera da imposta le unità in questione, indipendentemente dal possesso dei requisiti di legge dell'abitazione principale.

UNITÀ CONTIGUE

In linea di principio, l'esonero compete per una sola unità immobiliare adibita ad abitazione principale. Ne deriva che, in presenza di due appartamenti contigui, autonomamente accatastati, l'agevolazione si applica solo ad uno dei due, mentre l'altro resta soggetto a Imu con le regole ordinarie. Tuttavia, se i due appartamenti non possono essere fusi catastalmente a causa della diversa titolarità (ad esempio, uno è della moglie e l'altro del marito), si ritiene si possa procedere ad un accatastamento unitario ai soli fini fiscali. In questo modo, i due immobili sono trattati come due porzioni di una unica unità immobiliare, pur conservando rendite autonome.

(Luigi Lovecchio, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, Focus L'Imu alla cassa, 5 dicembre 2013)

■ IMU - Il sindaco può assimilare l'immobile dato in comodato

Ritorna l'assimilazione alla abitazione principale delle case concesse in comodato a parenti di primo grado (genitori e figli), purché non "di lusso". È una delle principali novità introdotte dalla legge di conversione del Dl 102/2013. L'assimilazione è comunque facoltativa, può riguardare una sola unità immobiliare e non è applicabile alle abitazioni signorili, ville e palazzi di pregio (A/1, A/8 e A/9).

Decidono i Comuni

A decidere saranno come sempre i Comuni, che definiranno criteri e modalità per l'applicazione del beneficio, subordinandolo eventualmente ad un determinato livello di situazione economica (Isee). È una soluzione provvisoria, applicabile limitatamente alla seconda rata Imu 2013 «nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare», attesa con la legge di stabilità 2014.

Il DI 201/2011 consentiva invece ai Comuni di introdurre un'aliquota agevolata di tipo selettivo per i comodati, escludendo la completa assimilazione all'abitazione principale prevista dall'Ici. Opzione che viene ripristinata dalla legge 124/2013, con efficacia sul secondo semestre. Occorre fare attenzione perché l'assimilazione è limitata ai «parenti in linea retta entro il primo grado» ed è più ristretta rispetto alla disciplina Ici. Fino al 2011 i Comuni godevano di un'ampia discrezionalità nell'individuazione del «grado» e del tipo di parentela - «in linea retta o collaterale» - al quale applicare il beneficio. Con la legge 124/2013 l'assimilazione può operare solo tra genitore e figlio, escludendo i comodati tra nonno e nipote - in linea retta ma di secondo grado - e quelli tra fratelli, in linea collaterale. Esclusi anche i comodati tra marito e moglie, poiché non c'è rapporto di parentela.

L'assimilazione per i comodati si aggiunge a quelle già consentite ai Comuni, per gli immobili degli anziani o disabili ricoverati in strutture di lungodegenza o degli italiani residenti all'estero (cittadini Aire).

L'assimilazione automatica

Tra le novità del DI 102/2013 spicca la nuova fattispecie di assimilazione "automatica" per le case possedute dal personale del comparto sicurezza: forze armate, polizia, vigili del fuoco e funzionari di Prefettura. Non è più richiesto il requisito di dimora e residenza affinché siano considerate abitazioni principali, purché il fabbricato non sia censito nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

È una deroga al principio generale - introdotto dal DI 201/2011 - della necessaria coincidenza tra dimora abituale e residenza anagrafica, che non consente alcuna prova contraria. Si risolve così la questione del personale che per ragioni di lavoro è costretto a risiedere nel luogo dove presta servizio (ad esempio in caserma) e non nel Comune ove è situato l'immobile. È sufficiente che la casa sia di proprietà e che non sia locata. Non è richiesta alcuna giustificazione sulle ragioni di servizio che impongono una residenza diversa dalla dimora, aprendo la strada a possibili abusi: può ad esempio trattarsi di seconda casa, in un Comune turistico, ed essere anche concessa in comodato. Il beneficio decorre dal 1° luglio 2013, precisazione introdotta dalla legge 124/2013, in aderenza alla relazione tecnica in termini di copertura finanziaria (5 milioni di euro per il 2013 e 10 milioni per il 2014).

Non sarà possibile chiedere il rimborso dell'acconto di giugno.

Niente rimborsi sugli acconti

Non solo. Per le agevolazioni limitate alla seconda rata 2013 (comodati, fabbricati-merce) o decorrenti dal 1° luglio 2013 (militari) i contribuenti dovranno verificare se le aliquote sono variate sul 2012: in caso di aumento si effettuerà il saldo per congruare quanto ancora dovuto per il primo semestre, se l'aliquota si è ridotta si andrà a credito.

Per anziani e Aire, l'abolizione della prima rata opera non solo per i fabbricati assimilati nel 2012 ma anche per gli assimilati entro la data prevista per l'approvazione del bilancio, il 30 novembre 2013 (Dipartimento finanze circolare n. 2/DF/2013). La stessa conclusione si può trarre anche con l'abolizione della seconda rata, per cui molti contribuenti potrebbero vantare un credito d'imposta pari alla rata versata a giugno, da chiedere a rimborso oppure da scomputare dal tributo dovuto per altri immobili.

La mappa delle deroghe

COMODATI

L'assimilazione all'abitazione principale è facoltativa, rimessa alla decisione dei singoli Comuni; opera solo tra genitore e figlio, può riguardare una sola unità immobiliare (con pertinenze nei limiti di legge) e non è applicabile alle abitazioni A/1, A/8 e A/9.

Il Comune può limitare l'assimilazione ad un determinato livello di Isee e può subordinare il beneficio alla presentazione di un'apposita comunicazione. L'assimilazione è applicabile solo alla seconda rata Imu 2013.

Se il Comune non delibera l'assimilazione, i comodati pagano l'Imu con l'aliquota ordinaria a meno che non sia prevista un'apposita aliquota agevolata.

ANZIANI E AIRE

Per gli immobili posseduti dagli anziani o disabili residenti in strutture di lungodegenza (in ricovero permanente) o dagli italiani residenti all'estero l'assimilazione all'abitazione principale è facoltativa, rimessa quindi alla decisione dei singoli Comuni.

È comunque necessario che l'abitazione di proprietà o in usufrutto non risulti locata ad altro soggetto.

Se il Comune non delibera l'assimilazione alla prima casa, anziani e Aire (i residenti all'estero) pagano l'Imposta municipale unica con l'aliquota ordinaria a meno che non sia prevista un'apposita aliquota agevolata.

MILITARI

Per le abitazioni possedute dal personale del comparto sicurezza (le Forze armate, la Polizia, i Vigili del fuoco e i funzionari della Prefettura) non è più richiesto il requisito di dimora e residenza affinché siano considerate abitazioni principali, purché l'immobile non sia censito nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9. Il beneficio scatta automaticamente, dal 1° luglio 2013, senza che sia necessaria l'apposita delibera comunale.

Il contribuente ha comunque l'obbligo di presentare un'apposita dichiarazione al Comune, entro il 30 giugno 2014, attestante il possesso dei requisiti e gli identificativi catastali.

CONIUGE SEPARATO

L'appartamento assegnato al coniuge separato è assimilato all'abitazione principale; la legge 44/2012 ha introdotto solo per l'Imu uno speciale diritto di abitazione, che si aggiunge a quello già previsto dal Codice civile (tra cui l'articolo 540 per il coniuge superstite, sulla casa familiare del defunto o in comunione).

Il diritto di abitazione dovrebbe scattare solo in caso di immobili di proprietà (anche parziale) del coniuge non assegnatario (Ifel nota 10/5/2013), ma il ministero dell'Economia e delle Finanze lo estende anche al fabbricato concesso in comodato al nucleo familiare (risoluzione numero 5/2013).

PERTINENZE

Il regime agevolato si applica anche alle pertinenze dell'unità immobiliare "assimilata" all'abitazione principale. L'estensione è tuttavia limitata ad una sola unità immobiliare per categoria: C/2 (magazzini), C/6 (rimesse e garage), C/7 (tettoie). Per l'individuazione della pertinenza occorre rifarsi alla disciplina civilistica e quindi alla volontà di creare il vincolo pertinenziale nonché al rapporto funzionale tra il bene principale e il bene accessorio (ad esempio il garage a servizio dell'abitazione).

È sempre necessaria la coincidenza di titolarità tra l'abitazione e la pertinenza da "assimilare".

(Giuseppe Debenedetto, Il Sole 24 ORE – Norme e Tribbuti, Focus L'Imu alla cassa, 5 dicembre 2013)

■ Uffici e capannoni: calano i costi per acquisti da privati

Registro al 9% ma le ipocatastali diventano di 100 euro

Dal prossimo 1° gennaio cambia anche la tassazione dei trasferimenti di immobili diversi dalle abitazioni. Per queste categorie (classificate al catasto come A/10, B, C, D, ed E) le modifiche normative all'imposta di registro, ipotecaria e catastale avranno effetti meno significativi rispetto alle residenze.

In ogni caso è necessario distinguere le cessioni effettuate da soggetti privati rispetto ai trasferimenti di fabbricati strumentali da parte di chi esercita un'attività d'impresa. Le modifiche più significative in termini di convenienza riguardano principalmente la prima categoria.

I privati

Dal prossimo anno troveranno applicazione due sole aliquote: quella base del 9% e l'aliquota del 2% per i trasferimenti per i quali sussistono le condizioni per fruire delle agevolazioni previste per la prima casa. In virtù dell'integrale sostituzione dell'articolo 1 della Tariffa, Parte I, allegata al Dpr 131/1986, il trasferimento di un immobile diverso da un'abitazione (un negozio, un capannone industriale, eccetera) effettuato da un privato sarà soggetto all'applicazione dell'imposta di registro del 9% anziché del 7 per cento. Le imposte ipotecaria e catastale non saranno più dovute in misura proporzionale del 3% (2 + 1), ma dovranno essere determinate in misura fissa (50 euro ciascuna) per un importo complessivo di 100 euro.

Le novità sono contenute in due diverse disposizioni. La prima è l'articolo 10, comma 3 del Dlgs 23/2011, che prevede l'applicazione delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro. La seconda è l'articolo 26, comma 2 del DI 104/2013 il quale ha previsto che «l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale stabilito in misura fissa di euro 168 da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014 è elevato a 200 euro».

Nell'esempio relativo al trasferimento di un fabbricato diverso da un'abitazione, messo in atto da un privato, deve essere applicata la prima disposizione. Le imposte sono dovute nella misura di 100 euro (50 + 50). Infatti, la norma in questione riguarda i soli atti individuati dall'articolo 1, della Tariffa, Parte I, allegata al Dpr 131/1986 con l'imposta di registro proporzionale.

La previsione si desume dallo stesso articolo 10, comma 3, del Dlgs 23/2011 (stante il riferimento agli atti assoggettati a imposta disciplinati dai commi 1 e 2).

Le imprese

Le cessioni effettuate dalle imprese costruttrici sono soggette ad Iva entro i cinque anni dal termine dei lavori. L'imposta di registro continua ad essere dovuta in misura fissa trovando applicazione il principio di alternatività Iva/registo (articolo 40 Dpr 131/1986). L'unica novità riguarda l'importo, ora incrementato da 168 a 200 euro.

Le imposte ipotecaria e catastale continuano ad essere dovute rispettivamente, nella misura proporzionale e "rinforzata" del 3% e dell'1 per cento. Infatti, questi tributi possono essere applicati (dal 1° gennaio 2014) nella misura di 200 euro esclusivamente per le fattispecie per le quali fino al 31 dicembre 2013 gli stessi tributi sono dovuti in misura fissa. Per gli atti posti in essere entro la fine del 2013 le imposte sono proporzionali (3 + 1), quindi manca il presupposto affinché la novità possa essere applicata. Inoltre, trattandosi di un atto che si pone al di fuori della Tariffa dell'imposta di registro (è un atto Iva) non è corretto neppure applicare le imposte ipotecaria e catastale nella nuova misura di 50 euro.

Se l'impresa costruttrice effettua la cessione dopo cinque anni ed esercita l'opzione, i criteri di tassazione non variano. In caso di mancata opzione l'operazione è esente, il registro è fisso (200 euro) e le ipocatastali saranno ancora proporzionali (3 + 1).

Anche le imprese non costruttrici se per i trasferimenti intendono applicare l'Iva, come in passato, dovranno sempre esercitare l'opzione.

GLI EFFETTI**I privati**

Per il trasferimento di immobili strumentali (uffici, capannoni, negozi) l'imposta di registro dal primo gennaio salirà dal 7 al 9% nel caso di cessioni tra privati. Sempre in questo caso, per i trasferimenti rientranti nell'articolo 1 della Tariffa, Parte I, le imposte ipotecarie e catastali si pagano in misura fissa, pari a 50 euro ciascuna (quindi saranno complessivamente di 100 euro)

Le imprese

Nel caso di cessione di immobili strumentali (uffici, capannoni, negozi etc.) effettuate da imprese o comunque da soggetti passivi Iva, l'imposta di registro è calcolata in misura fissa: 168 euro fino al 31 dicembre 2013, che saliranno a 200 a partire dal prossimo primo gennaio. Le imposte ipotecarie e catastali in questo caso ammontano, rispettivamente al 3% e all'1 per cento.

Le cessioni di immobili abitativi ad opera di imprese soggette ad Iva scontano l'imposta ipotecaria e catastale fissa di 200 euro ciascuna.

(Nicola Forte, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 9 dicembre 2013)



Appalti

■ Cantieri in fibrillazione dopo il Consiglio di Stato, Infrastrutture a caccia di una via d'uscita

Cantieri in fibrillazione dopo la pubblicazione del Dpr che di fatto permette alle imprese generali di eseguire le lavorazioni specialistiche, anche in assenza di qualificazione.

Il provvedimento, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 280 del 29 novembre, si limita a prendere atto del parere emesso dal Consiglio di Stato a luglio su ricorso dell'associazione delle grandi imprese. Ma l'effetto è dirimpente. E rischia di travolgere i fragili equilibri su cui finora si è mantenuto il rapporto tra general contractor, costruttori a vocazione generalista, e imprese specializzate (impiantisti, costruttori in acciaio, legno ecc.) impegnate a vario titolo nella realizzazione di un'opera pubblica.

Lo sanno anche al ministero delle Infrastrutture. Che sta lavorando da settimane alla ricerca di un nuovo assetto. Ora però è forte la spinta ad accelerare. La pubblicazione del Dpr che rende operativo il parere del Consiglio di Stato n. 3014/2013 cancella tout court le norme del regolamento appalti (il Dpr 207/2010) che obbligavano le imprese generali prive di qualificazione specialistica a subappaltare i lavori o dare vita a un Ati verticale con un'impresa abilitata.

Tutto questo non accadrà più. D'ora in poi l'aggiudicatario di un appalto pubblico qualificato nella categoria prevalente – cioè quella di importo più elevato fra le categorie di lavori che caratterizzano l'intervento – potrà eseguire direttamente tutte le prestazioni di cui si compone l'appalto e non solo quelle per cui non era necessario dimostrare la qualificazione. Insomma si profila l'idea dell'impresa «factotum». Un modello che piace ai general contractor rappresentati dall'Agi (che spingono per dare senz'altro seguito al parere espresso da Palazzo Spada), ma avversato dagli esperti in particolari tecniche costruttive o soluzioni tecnologiche. «Il decreto va immediatamente sospeso», attacca il presidente di Anie Confindustria Claudio Andrea Gemme, secondo cui «l'eccellenza tecnologica delle imprese del nostro Paese è seriamente a rischio, per non parlare della qualità degli interventi».

Il ministero cerca un punto di mediazione. Si pensa a una norma-tampone, in grado di congelare l'assetto attuale per dare il tempo di trovare una soluzione definitiva. Ma non è escluso che il provvedimento d'urgenza - da varare prima che il Dpr pubblicato qualche giorno fa possa dispiegare i suoi effetti - possa anche servire a cercare un primo punto di equilibrio tra le soluzioni già sul tappeto.

Sul punto i costruttori rappresentati dall'Ance suggeriscono prudenza. «Siamo per trovare un punto di sintesi - dice il presidente Paolo Buzzetti -. È difficile individuare una soluzione rapidamente, visto che ci abbiamo già provato in questi mesi tra mille difficoltà, ma va fatto». Ai costruttori non piace l'idea della norma-tampone. «Le soluzioni d'urgenza in Italia rischiano di cristallizzare l'emergenza all'infinito», dice Buzzetti, contrario anche a ripensamenti rispetto alla posizione espressa dal Consiglio di Stato appena resa operativa. «Bisogna inoltre fare attenzione – avverte ancora Buzzetti – a non varare meccanismi che inneschino trattamenti differenziati tra grandi imprese, costruttori generali e specialisti».

Tra le ipotesi al vaglio, c'è l'idea di eliminare l'obbligo di dare vita alle Ati verticali per le attività a forte contenuto tecnologico (le cosiddette «superspecialistiche»), alzando l'asticella (la percentuale sul valore totale dell'appalto) che rende vincolante il ricorso agli specialisti e riducendo in questo modo il numero delle categorie a qualificazione obbligatoria. Il Dpr 207/2010 ne prevede 46 su un totale di 52. Numero eccessivo secondo il Consiglio di Stato, che proprio su questa base ha accolto il ricorso dell'Agi, voltando pagina (Mauro Salerno, Il Sole 24 ORE, 4 dicembre 2013)

Ambiente

■ **Terre e rocce da scavo, bocciata la legge del Friuli V.G.: prevale la norma statale**

La materia delle terre e rocce da scavo è competenza esclusiva dello Stato. Con questa motivazione la Corte costituzionale ha bocciato, con la sentenza n. 300 del 2013, la legge n. 26 del 2012 del Friuli Venezia Giulia. Con quell'intervento la Regione aveva introdotto, tra le altre cose, una deroga alla disciplina nazionale in materia di smarino, finalizzata a favorire il riutilizzo dei materiali estratti nei piccoli cantieri. Una deroga che, secondo la pronuncia, invade un territorio nel quale possono addentrarsi solo Governo e Parlamento.

Nel mirino della Corte costituzionale è finito l'articolo 199 della legge, che riguarda le terre e rocce da scavo. Qui si stabilisce che, «nelle more dell'emanazione della disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative alle terre e rocce provenienti da cantieri di piccole dimensioni, la cui produzione non superi i 6mila metri cubi», il materiale può essere trattato come sottoprodotto e non come rifiuto purché sussistano una serie di condizioni. Si tratta di una procedura che derogava al sistema previsto all'epoca su base nazionale: il decreto ministeriale n. 161 del 2012. Secondo il ricorso del Governo la Regione invade, con questo intervento, una competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione: quella in materia di ambiente ed ecosistema.

Sul punto la Suprema corte fa, anzitutto, un excursus storico. E rileva che, nel frattempo, la norma nazionale di semplificazione alla quale faceva riferimento la legge regionale è stata approvata: si tratta dell'articolo 41 bis del decreto legge n. 69 del 2013, il Dl Fare. Qui si riordina il sistema e si stabilisce che il Dm 161 del 2012 deve essere applicato solo alle opere sottoposte a Via o Aia. Mentre per tutti gli altri casi, come i piccoli cantieri, sarà sufficiente un'autocertificazione per accedere ai benefici del trattamento dei materiali come sottoprodotto, ai sensi dell'articolo 184 bis del Codice ambiente. Quindi, la norma regionale decade automaticamente in presenza della disciplina nazionale. In base alla clausola prevista dal Friuli Venezia Giulia, infatti, "essa è da considerarsi cedevole rispetto alla futura disciplina statale. Essendo ora sopravvenuta tale legislazione si deve ritenere che l'articolo 199 abbia esaurito i suoi effetti».

La Corte, però, non chiude qui la vicenda. Essendoci altre Regioni che hanno disciplinato la materia, è importante stabilire se la relativa competenza appartenga allo Stato o possa essere delegata ad altri livelli di Governo. Secondo i giudici, la risposta è negativa, come ipotizzato dal ricorso dell'esecutivo. La materia dei residui di produzione, infatti, è da considerarsi riconducibile alla tutela dell'ambiente che, in base all'articolo 117 della Costituzione, è di competenza esclusiva dello Stato. Le Regioni non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela che viene fissato su base nazionale. Conclude la pronuncia: «Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 199».

(Giuseppe Latour, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio, 13 dicembre 2013)

 Energia**■ Impianti «verdi», il Gestore elettrico bacchetta le Regioni: è caos normativo**

Fonti rinnovabili, manca una regia nazionale per le procedure di autorizzazione degli impianti «verdi». Una situazione al limite del caos normativo, con regole che cambiano anche da comune a comune e che, in certi casi, dilatano i tempi degli iter autorizzativi. In quasi due terzi delle Regioni italiane sono state individuate zone non idonee alla costruzione di impianti fotovoltaici ed eolici, in sette Regioni aree non idonee per gli impianti a biomassa e biogas, in 5 per l'idroelettrico e in 2 Regioni per il geotermico.

Sono alcuni dei risultati del rapporto «Regolazione regionale della generazione elettrica da fonti rinnovabili» presentato a Roma dal Gse, il Gestore dei servizi energetici: una vera e propria «fotografia» dello stato dell'arte del federalismo energetico in Italia aggiornata al 30 novembre 2013 ed elaborata dal Gse su indicazione del ministero dello Sviluppo economico.

Il documento - presentato nel corso di un convegno al quale hanno partecipato, oltre ai ministeri dello Sviluppo economico, dell'Ambiente, dei Beni culturali e delle Politiche agricole, anche rappresentanti delle regioni e delle imprese del settore - disegna la mappa completa degli enti attualmente responsabili dei procedimenti amministrativi per gli impianti che producono energia da fonti rinnovabili e fornisce un quadro d'insieme delle scelte normative, in senso restrittivo o ampliativo, messe in campo dalla regioni per modificare o integrare la normativa nazionale, anche in attuazione del cosiddetto «Burden Sharing», il modello che ripartisce a livello regionale gli obiettivi italiani di efficienza al 2020.

Secondo i dati, in Italia sono 8 gli enti (tra regioni e province) che hanno competenza al rilascio dell'autorizzazione unica per gli impianti rinnovabili e 68 amministrazioni svolgono il ruolo di autorità competente per le procedure di Via, mentre solamente 13 regioni hanno aumentato fino a 1MW a soglia di applicabilità dei regimi autorizzativi semplificati (Procedura abilitativa semplificata).

«Questo incontro - ha spiegato il direttore studi e statistiche del Gse, Costantino Lato - non serve solo a rappresentare la situazione attuale ma anche a sentire gli attori, del mercato e istituzionali, per raccogliere le idee per migliorare e razionalizzare il sistema delle autorizzazioni, diffondendo le migliori pratiche».

Dopo la fotografia della situazione normativa, il prossimo passo - spiegano dal Gse - sarà quello di mettere a confronto le diverse norme e cercare di capire quali funzionano meglio e quali garantiscono i tempi minori per le autorizzazioni.

Anche se il buon funzionamento del sistema sembra non dipendere unicamente da procedure efficaci: «In Italia il problema non sono solo le regole - ha detto il direttore Lato - dipende se sono rispettate o meno, spesso sono buone ma deve essere migliorata la governance per rendere il sistema più efficiente».

(Alessia Tripodi, Il Sole 24 ORE - Edilizia e Territorio, 5 dicembre 2013)

■ Conto termico: aggiornate le regole per l'accesso agli incentivi

Con comunicazione del 4 dicembre 2013 il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ha pubblicato un aggiornamento delle regole applicative del decreto ministeriale del 28 dicembre 2012 afferente le modalità di incentivazione per interventi di incremento dell'efficienza energetica e di produzione di energia termica da fonti rinnovabili conclusi a decorrere dal 3 gennaio 2013 (data di entrata in vigore del decreto).

In particolare questo sistema di incentivazione si applica:

- per gli interventi di incremento dell'efficienza energetica in edifici esistenti (art. 4, comma 1):
 1. isolamento termico di superfici opache delimitanti il volume climatizzato;
 2. sostituzione di chiusure trasparenti comprensive di infissi delimitanti il volume climatizzato;
 3. sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con generatori di calore a condensazione di qualsiasi potenza;
 4. installazione di sistemi di schermatura e/o ombreggiamento di chiusure trasparenti con esposizione da ESE a O, fissi o mobili, non trasportabili.
- per gli interventi di piccole dimensioni di produzione di energia termica da fonti rinnovabili e di sistemi ad alta efficienza (art. 4, comma 2):
 1. sostituzione di impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti di climatizzazione invernale utilizzando pompe di calore elettriche o a gas, anche geotermiche (con potenza termica utile nominale fino a 1000 kWt);
 2. sostituzione di impianti di climatizzazione invernale o di riscaldamento delle serre esistenti e dei fabbricati rurali esistenti con generatori di calore alimentati da biomassa (con potenza termica nominale fino a 1000 kWt);
 3. installazione di collettori solari termici, anche abbinati a sistemi di solar cooling (con superficie solare lorda fino a 1000 m²);
 4. sostituzione di scaldacqua elettrici con scaldacqua a pompa di calore.

L'aggiornamento delle regole applicative ha riguardato principalmente:

- il contratto tra Soggetto Responsabile dell'intervento e GSE, in conformità al contratto tipo di cui alla deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas 25 luglio 2013 338/2013/R/efr;
- la documentazione contabile attestante i costi sostenuti ai fini dell'ammissione agli incentivi;
- il contratto di rendimento energetico (energy performance contract – EPC) che l'Amministrazione pubblica, che intenda avvalersi di una ESCO, deve sottoscrivere;
- il contratto di prestazione/servizio energetico (rendimento energetico o di servizio energia, anche Plus) che il soggetto privato, che intenda avvalersi di una ESCO, deve sottoscrivere;

Infine sono stati integrati alcuni degli allegati relativi alla modulistica necessaria per accedere all'incentivo.

(Fausto Indelicato, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 5 dicembre 2013)

■ Incentivi fonti rinnovabili: obbligatoria la dichiarazione antimafia

Con avviso del 4 dicembre il GSE (Gestore Servizi Energetici) ha comunicato di aver predisposto una nuova sezione nel portale informatico GWA (Gestione Web Access) denominata "Documentazione Antimafia" che consente agli operatori di scaricare i modelli delle dichiarazioni da inviare obbligatoriamente secondo quanto previsto in materia di controlli antimafia dal d.lgs. 159/2011 (Decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159 - Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Ed infatti, tutte le persone fisiche o giuridiche che ricevono incentivi dal GSE per un importo, calcolato per l'intera durata del periodo incentivante, superiore a € 150.000,00 sono soggetti a questi controlli che sono eseguiti dal GSE attraverso l'invio di una richiesta alle prefetture competenti, previa acquisizione della seguente documentazione:

- dichiarazione sostitutiva del certificato di iscrizione alla camera di commercio, dalla quale risultino i dati dei soggetti da controllare a norma dell'art. 85 del D. Lgs. 159/2011;
- dichiarazioni sostitutive redatte ai sensi del D.P.R. 445 del 2000, a cura dei soggetti obbligati ex art. 85 del D. Lgs. 159/2011, riferite ai loro familiari conviventi di maggiore età.

In merito a queste dichiarazioni è opportuno fornire i seguenti chiarimenti.

Per quanto riguarda il riferimento ai familiari conviventi, questi devono intendersi come "chiunque conviva" con i soggetti da controllare, purché maggiorenni.

Nell'ambito delle società, i soggetti sottoposti alle verifiche antimafia sono (i) il presidente del consiglio di amministrazione, (ii) l'amministratore delegato (iii) i consiglieri, e infine (iv) il direttore tecnico, ove previsto.

Infine, per quanto riguarda l'art. 85 comma 2, lett. c, del medesimo decreto legislativo il quale prevede che la dichiarazione debba essere riferita per le società di capitali "anche al socio di maggioranza in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro, ovvero al socio in caso di società con socio unico", si precisa che per "socio di maggioranza" si deve intendere la persona fisica o giuridica che detiene la maggioranza relativa delle quote o azioni della società interessata.

(Fausto Indelicato, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 11 dicembre 2013)



Sicurezza sul lavoro

■ Formazione del lavoratore in caso di trasferimento: le precisazioni ministeriali

Il Ministero del lavoro, con la lettera circolare prot. n. 37/20791/2013, fornisce una chiave di lettura più semplice e realistica agli obblighi di formazione da parte dei datori di lavoro in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Lo spunto è preso dalla richiesta di parere in merito alla necessità di provvedere alla formazione di lavoratori che siano stati meramente trasferiti da un servizio all'altro (reparto o ufficio) della medesima azienda, mantenendo la medesima qualifica.

La norma di riferimento è l'art. 37, comma 4, lett. b), del TU sulla sicurezza sui luoghi di lavoro approvato con D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i..

L'art. 37 in linea generale prevede l'obbligo da parte del datore di lavoro di assicurare che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche con riferimento alle conoscenze linguistiche.

La durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione sono definiti mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adottato il 21 gennaio 2011.

Il comma 4 dello stesso art. 37, prevede poi che la formazione e, ove previsto, l'addestramento specifico, oltre che in caso di costituzione del rapporto di lavoro, devono avvenire in occasione "del trasferimento o cambiamento di mansioni" (comma 4, lett. b).

Tale obbligo, tuttavia, sussiste nel momento in cui si verifichi una sostanziale variazione dei rischi cui potenzialmente potrebbe essere esposto il lavoratore in relazione al suo inserimento nella nuova organizzazione lavorativa dell'azienda ed alle caratteristiche che contraddistinguono le competenze acquisite dal lavoratore, tali da richiedere un adeguamento formativo.

Pertanto, la necessità di integrare la formazione del lavoratore, nel caso di trasferimento del lavoratore da un reparto, ufficio o postazione di lavoro ad un'altra, andrà valutata in considerazione della prestazione del nuovo servizio presso il quale questi viene trasferito.

Tale necessità, secondo il parere ministeriale, si verificherà nel momento in cui il trasferimento potrebbe esporre il lavoratore a rischi sui quali non è stato precedentemente formato (es. nuove procedure operative e di emergenza da seguire), avendo a riferimento anche al luogo in cui la nuova prestazione deve essere eseguita (es. differenze sostanziali della nuova postazione di lavoro e delle relative dotazioni, variazione delle vie e delle uscite di emergenza).

In sintesi, appare, quindi, evidente che datore di lavoro dovrà provvedere a sottoporre il lavoratore ad una formazione specifica, qualora questi, pur mantenendo la medesima qualifica, venga destinato a mansioni diverse da quelle precedentemente svolte.

Al contrario, nel caso in cui il lavoratore venga trasferito ad altro reparto, ufficio o postazione di lavoro, della stessa unità produttiva, svolgendo le stesse mansioni, sarà cura del datore di lavoro di considerare l'opportunità di programmare gli eventuali aggiornamenti formativi del lavoratore, necessari ad operare in sicurezza nella nuova attività. Con l'occasione terrà conto, anche sulla scorta del documento di valutazione dei rischi, della sussistenza delle effettive e concrete esigenze di adeguamento della formazione e/o addestramento del lavoratore interessato.
(Luigi Caiazza, Il Sole 24 ORE – lavoro24.ilsole24ore.com, 2 dicembre 2013)



Antincendio

■ Comportamento al fuoco dell'eps

Le aziende aderenti all' AIPE (Associazione Italiana Polistirene Espando) hanno fatto eseguire presso il Laboratorio LAPI Spa di Prato uno studio che ha consentito di determinare il reale comportamento al fuoco dell'EPS (Polistirolo Espanso Sintetizzato) nel rispetto delle norme e delle classificazioni europee ed il rispetto delle norme della legislazione nazionale sui diversi settori finali di impiego in edilizia quale isolante termico ed acustico.

La ricerca, ultimata nel mese di novembre u.s., è stata effettuata utilizzando campioni con finiture superficiali ma anche "tal quale", cioè senza alcun rivestimento.

I pannelli costituiti da EPS sia bianco che a migliorata conducibilità termica, con specifiche finiture, hanno raggiunto la Euroclasse B.

In tema di comportamento al fuoco dei materiali da costruzione, la norma UNI EN 13501-1 identifica 7 Euroclassi (dalla A1 alla F, dalla più performante a quella meno) in base ai risultati ottenuti nelle relative prove di reazione.

La normativa (DM del 10 marzo 2005) suddivide i materiali edili in sei *euroclassi*: A1, A2, B, C, D, E; una settima classe (F) raccoglie prodotti che – anche se non intrinsecamente pericolosi – non sono stati ancora classificati. La pericolosità aumenta dalla categoria A1 alla categoria E. Nel caso di prodotti destinati a pavimenti, alla classe di appartenenza è aggiunta la sigla *fl* (che sta per *floor*, pavimento); nel caso di prodotti destinati agli impianti tecnici, come le tubazioni a prevalente sviluppo lineare, è aggiunta la lettera *l* (*linear*).

I materiali di classe A1 sono incombustibili (metalli, calcestruzzo, pietre, laterizi, vetro, gesso, ceramica).

I materiali di classe A2, B, C, D, E sono a loro volta suddivisi in sottoclassi, in funzione della tendenza:

- alla *produzione di fumo*, intesa come capacità di emettere vapori o particelle;
- al *gocciolamento*, inteso come capacità di emettere gocce ardenti di materiale fuso.

Lo scopo dello studio era di verificare se, e con quali rivestimenti, i pannelli in EPS possano ottenere la Euroclasse di Reazione al fuoco B secondo la norma *UNI EN 13501-1:2009*, anche in funzione della "*Guida al Fuoco sulle Facciate*" dei Vigili del Fuoco che ha definito in Classe B s3 d0 il requisito minimo per il "sistema" facciata, costituito da un insieme di componenti tra cui il materiale isolante.

Sono state inoltre determinate le classificazioni supplementari di sviluppo di fumo (s) e gocciolamento (d) secondo la stessa norma.

Come previsto della norma UNI EN 13501-1, sono stati impiegati 2 metodi di prova: *Single Burning Item – SBI* (secondo *UNI EN 13823*) e la *Prova alla piccola fiamma* (secondo *UNI EN ISO 11925-2*)

I vari campioni di EPS, sia bianco che a migliorata conducibilità termica sono stati testati con diversi rivestimenti (intonaco, cartongesso, fibrocemento legno, OSB, truciolare, velovetro). È stato anche analizzato l'EPS "tal quale" (nudo) sia bianco che a migliorata conducibilità termica.

Lo studio ha evidenziato che il comportamento al fuoco del pannello in EPS dipende dalla tipologia e dallo spessore del rivestimento protettivo oltre che dal tipo e dallo spessore del polistirene stesso.

I pannelli costituiti da EPS sia bianco che a migliorata conducibilità termica, con specifiche finiture, hanno raggiunto la Euroclasse B.

Di particolare interesse per il sistema a cappotto, risulta il valore di B-s1, d0 raggiunto dall'EPS bianco (mm 100) con finitura a intonaco (mm 8), ampiamente in linea con le prescrizioni della "Guida al Fuoco sulle Facciate" dei Vigili del Fuoco.

(Francesco Garritano, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 6 dicembre 2013)



Condominio

■ Ddl sviluppo. Le modifiche alla riforma - In condominio un'anagrafe semplificata

L'obiettivo delle correzioni alla riforma del condominio si fa più vicino: nel testo del disegno di legge Sviluppo, che verrà presentato dal Governo come collegato alla legge di stabilità 2014, stanno trovando posto sostanziose modifiche migliorative al testo in vigore della legge 220/2012. In sostanza, sono state recepite le principali istanze avanzate dalle associazioni dei proprietari e degli amministratori condominiali nel forum organizzato dal Sole 24 Ore lo scorso maggio.

La formazione

La formazione iniziale e periodica degli amministratori, resa obbligatoria (con alcune eccezioni) dalla legge 220/2012 sarà regolata dal ministero della Giustizia, che fisserà i requisiti necessari per esercitare l'attività di formazione stessa e i criteri, i contenuti e le modalità di svolgimento dei corsi.

Risparmio energetico

Viene eliminato l'equivoco che aveva fatto inserire le opere per il risparmio energetico tra le innovazioni che richiedevano comunque la maggioranza degli intervenuti in assemblea e i 2/3 dei millesimi. Ora, sopprimendo all'articolo 1120, secondo comma, n. 2, del Codice civile le parole «per il contenimento del consumo energetico degli edifici» resterebbe solo la maggioranza indicata dall'articolo 26 della legge 10/91: quella degli intervenuti in assemblea che rappresenti almeno un terzo del valore.

La sicurezza

Semplificazione anche per il registro di anagrafe condominiale, previsto dall'articolo 1130, comma 1, n. 6 del Codice civile: l'obbligo di reperire i dati sulla sicurezza si ridurrebbe alle sole parti comuni, quindi i condòmini non dovrebbero più fornire la famosa (e poco verificabile) dichiarazione sulla sicurezza del singolo appartamento e, soprattutto, l'amministratore non ne sarebbe più responsabile.

Fondo condominiale a rate

Si tratta della correzione più attesa e annunciata: ora l'articolo 1135, primo comma, n. 4, del Codice civile prevede che per iniziare i lavori straordinari si debba costituire un fondo «di pari importo». Ora, invece, la modifica prevede che il fondo possa considerarsi costituito, se i lavori devono essere eseguiti in base a un contratto che prevede il pagamento graduale a stato di avanzamento lavori. Quindi, di fatto, l'unico obbligo sarebbe di avere in cassa il denaro occorrente alle scadenze del pagamento dell'impresa.

Le sanzioni

Le sanzioni per le violazioni al regolamento condominiale (ora sino a 200 euro e anche 800 euro), previste dall'articolo 70 delle Disposizioni per l'attuazione del Codice civile, saranno deliberate dall'assemblea con la maggioranza degli intervenuti e almeno la metà dei millesimi.

(Saverio Fossati, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 5 dicembre 2013)

■ La nomina dell'amministratore condominiale è sospesa se manca la polizza

La polizza individuale di assicurazione per la responsabilità civile per gli atti compiuti nell'esercizio del mandato ora è prevista dall'articolo 1129 del Codice civile. La norma prevede che l'assemblea, all'atto della nomina, possa subordinare la stessa alla presentazione di una polizza individuale di assicurazione per la responsabilità civile per gli atti compiuti nell'esercizio del mandato. Tecnicamente l'ipotesi sembrerebbe da ricondursi alla fattispecie della condizione sospensiva, con il che si deve ritenere che la nomina, valida ed efficace, resti sospensivamente condizionata alla esibizione di detta polizza.

Certo si dovrà fare attenzione anche al momento perfezionativo della fattispecie contrattuale, poiché non poca dottrina ha sottolineato che il legislatore sembra aver spostato il momento perfezionativo della nomina dell'amministratore alla accettazione di cui al comma 2 dell'articolo 1129 ed a quel punto l'ulteriore elemento introdotto per via assembleare potrebbe anche configurarsi quale elemento essenziale per volontà di una delle parti. Resta il fatto che, quale che sia l'interpretazione che risulterà fondata, l'eventuale indicazione assembleare di richiesta di polizza è idonea a far sì che la nomina non si perfezioni ove tale requisito non sia integrato. È presumibile, nel silenzio della legge, che tale volontà debba rivestire la stessa maggioranza che si esprime per la nomina.

Se si osserva la disposizione nel quadro più generale in cui il legislatore disegna la figura professionale dell'amministratore, la disposizione ha una sua comprensibilità logica. Oggi le professioni ordinistiche su base mandataria (ad esempio la professione forense) vedono fra gli obblighi del professionista l'assicurazione per la responsabilità civile. In un sistema in cui anche l'amministratore diviene professionista, seppur non ordinistico, la previsione di una sua copertura assicurativa – per gli eventuali danni compiuti nell'esercizio del mandato professionale e tenuto conto dello specifico ambito contabile e patrimoniale in cui tale opera è prestata - è elemento che non può stupire. Il minor rigore legislativo su tale tipo di professioni ha consigliato poi di rimettere all'assemblea la scelta di tale tutela. È evidente che si tratta di una copertura che è volta a garantire il cliente del professionista dagli errori compiuti da costui nell'esercizio degli atti propri di quella attività. Se qualcuno fra i condomini malpensanti pensava che tale previsione garantisse contro i periodici fatti assurdi alla cronaca, relativi alla sottrazione di denari alle casse condominiali da parte di professionisti di pochi scrupoli, dovrà evidentemente ricredersi, posto che il contratto di assicurazione copre gli atti colposi dell'assicurato ma non certo le condotte dolose.

Saranno dunque garantiti dalla polizza le conseguenze patrimoniali pregiudizievoli che il Condominio dovesse subire in conseguenza di errori od omissioni dell'amministratore.

Il termine polizza individuale lascia qualche perplessità interpretativa, potendosi sia riferire alle caratteristiche della polizza del professionista che a copertura specificamente dedicata, tuttavia la natura meramente volontaristica della richiesta consente di esimersi da grandi riflessioni: sarà l'assemblea che, nella richiesta, dovrà specificare natura entità e massimali della polizza che richiede al professionista. Grande attenzione e timori sono stati riposti dagli amministratori con riguardo ai costi di questa polizza, pare tuttavia ragionevole ritenere che, trattandosi di richiesta aggiuntiva e qualificante voluta dal condominio, i relativi costi debbano gravare sul medesimo. Sarà pertanto opportuno e lungimirante che l'amministratore già in sede di offerta specifichi che il proprio compenso riguarda la sola opera professionale al netto degli eventuali costi di polizza.

Qualche perplessità in più desta il quarto comma dell'articolo 1129, che prevede un adeguamento dei massimali della polizza in caso di lavori straordinari. Alcuni commentatori hanno letto tale disposizione come istitutiva di un obbligo tout court a carico del professionista di munirsi di polizza in caso di lavori straordinari, ma tale lettura sembra in contrasto con il dettato logico e letterale della norma. L'utilizzo dell'articolo determinativo (la polizza) deve far ritenere che ci si riferisca a quella precedentemente indicata, ovvero quella richiesta dai condomini, mentre ragioni di ordine logico rendono comprensibile che - ove sia dato corso a lavori straordinari ed aumentino considerevolmente le somme gestite dall'amministratore ed i possibili danni conseguenti - il condominio che già voleva vedersi coperto da garanzia assicurativa debba vedere adeguati i massimali al possibile maggior danno.

Perplessità sorgono con riferimento al meccanismo attuativo delineato dal legislatore: l'aumento dei massimali deve essere effettuato contestualmente all'inizio dei lavori. Sembra quindi elemento che non interferisca con le sorti della delibera (ne potrebbe, essendo elemento che attiene alla figura dell'amministratore) né dei lavori, ma il cui unico riflesso - in assenza di espressa disposizione - potrebbe riverberarsi sulla validità o efficacia della carica in virtù del disposto di cui al terzo comma della norma sopra indicato.

Se l'assemblea subordina il perfezionamento della nomina integrando tale elemento essenziale o ne subordina sospensivamente l'efficacia (a seconda dell'orientamento che risulterà accolto dalla giurisprudenza) all'adozione della polizza e se tale polizza deve necessariamente essere adeguata in caso di opere straordinarie, non potrebbe che conseguire che - in caso di mancato adeguamento prodotto dall'amministratore in tempo utile per l'inizio dei lavori - la sua carica verrebbe meno, con il paradossale cortocircuito che - pronto per iniziare i lavori - il condominio si troverebbe di colpo senza amministratore!

La norma chiarisce infine (con ciò fornendo quale utile elemento argomentativo, a contrario, anche per qualificare la polizza individuale precedentemente citata) che ove il professionista sia assistito da una polizza generale per la RC (come è il caso della copertura integrata nella quota associativa ANACI), in caso di lavori straordinari, per integrare il disposto della norma deve essere fornita una dichiarazione integrativa dell'impresa di assicurazioni che garantisca adeguamento per il singolo condominio. Disposizione che, se non solleva soverchi problemi di diritto, sicuramente obbligherà le compagnie ad una rivisitazione degli strumenti offerti, posto che oggi pare che uno strumento di tale flessibilità non sia facilmente reperibile.

(Massimo Ginesi, Il Sole 24 ORE - Casa 24 plus, 11 dicembre 2013)

■ **Intesa tra gli amministratori condominiali dell'Anaci e l'Anci (comuni) per la sicurezza**
Favorire le condizioni di vivibilità e fruibilità negli spazi pubblici ed una serena e pacifica convivenza tra i cittadini/condomini, con particolare attenzione alle criticità scaturite dalle diverse culture e tradizioni. È questa la principale finalità del Protocollo d'intesa siglato oggi tra l'Anci e l'Anaci-Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari.

Anci e Anaci, con la firma del Protocollo, intendono dare maggiore efficacia all'intervento della Polizia Locale volto ad affrontare le problematiche e le criticità segnalate e all'interno dei complessi condominiali, anche tramite un'attività di verifica preventiva delle segnalazioni. Altro impegno è di garantire il rispetto di leggi e regolamenti, con particolare riguardo ad eventi e fattispecie correlati a fenomeni criminosi, illeciti amministrativi e comportamenti comunque vietati, che generano elevato allarme sociale in ambito residenziale. Pensiamo ad esempio al favoreggiamento e lo sfruttamento della prostituzione dell'immigrazione clandestina, la presenza di stranieri non debitamente segnalati all'Autorità di pubblica sicurezza, l'esercizio abusivo di attività ricettive o di ristorazione, lo spaccio di sostanze stupefacenti, la presenza di persone disturbanti o che cagionano un perdurante stato d'ansia e di paura e di fondato timore per l'incolumità dei condomini, la detenzione di materiale contraffatto o provento di reato.

È prevista infine la costituzione di Tavoli locali permanenti di confronto. «Con la firma di questo Protocollo si evidenzia ancora una volta l'importanza del ruolo di polizia di prossimità delle polizie municipali ed è un ulteriore passo in avanti per sottolineare l'importanza della prevenzione alla sicurezza urbana, del presidio e controllo del territorio, rispetto alla recrudescenza della criminalità e di degrado sociale che colpiscono i nostri quartieri e le nostre città», afferma Giorgio Pighi, sindaco di Modena e delegato Anci alla sicurezza. «I cittadini sentono il bisogno di una maggiore sicurezza, di una riqualificazione dei quartieri, di funzionalità e adeguatezza dei servizi pubblici, di pulizia ed igiene ambientale - conclude Pighi - Il protocollo va proprio in questa direzione, quella di restituire ai cittadini la vicinanza delle istituzioni in momenti difficili come questo che stiamo attraversando, di fiducia e di maggiore controllo e sicurezza sul territorio». «Questo protocollo – sottolinea Pietro Membri, presidente nazionale Anaci– apre nuovi ed importanti scenari che contribuiscono ad individuare e rafforzare negli amministratori condominiali la convinzione di essere sempre più protagonisti attivi nel rafforzare quell'azione sinergica con le altre istituzioni locali, per garantire la serena e sicura convivenza tra condòmini, segnalando tutte quelle situazioni di degrado che penalizzano la qualità della vita: presenza di prostitute negli appartamenti, di immigrati clandestini, di persone dedite allo spaccio di sostanze stupefacenti, di ristoranti abusivi o più semplicemente di situazioni di difficoltà relazionale prodotte da differenze culturali o dovute a comportamenti conseguenza di instabilità relazionali, da patologie psichiche ovvero tutte quelle circostanze che appesantiscono la vita nei condomini e provocandone anche una profonda svalutazione economica».

(Il Sole 24 ORE – Casa 24 plus, 13 dicembre 2013)



Edilizia e urbanistica

■ Cambio di sagoma senza «Scia»

Anche dopo gli interventi di semplificazione del legislatore, la ristrutturazione senza rispetto della sagoma resta un intervento edilizio ancora incerto, almeno sotto il profilo delle autorizzazioni necessarie.

Il decreto del fare (DI 69/2013), infatti, ha introdotto rilevanti modifiche in relazione agli interventi di ristrutturazione edilizia, con demolizione e ricostruzione senza rispetto della sagoma.

Innanzitutto il decreto ha rivisto la stessa definizione generale di ristrutturazione edilizia, contenuta all'articolo 3 del Testo unico in materia edilizia (Dpr 380/2001), eliminando il riferimento all'identità di sagoma, con l'effetto che, oggi, gli interventi consistenti nella demolizione e ricostruzione dei fabbricati (non vincolati ai sensi del Dlgs 42/2004), con la stessa volumetria di quello preesistente, seppure con sagoma differente, costituiscono a tutti gli effetti «ristrutturazione edilizia» e non più nuova costruzione.

Il decreto ha poi introdotto ulteriori rilevanti modifiche. Il legislatore ha infatti modificato anche l'articolo 10, comma 1, lettera c) del Testo unico, cioè la norma che individua gli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, ossia quelle ristrutturazioni attuabili previo rilascio del permesso di costruire (ovvero mediante Dia alternativa) e non mediante semplice Scia (segnalazione certificata di inizio attività). Anche qui il decreto ha eliminato – in relazione agli edifici non vincolati – il riferimento alla sagoma, prima contenuto nella disposizione.

La correzione sembra, quindi, essere stata volta a consentire l'assoggettamento a semplice Scia anche di quelle ristrutturazioni che prevedano alterazioni della sagoma dell'edificio. Ma il legislatore potrebbe aver mancato l'obiettivo.

Le difficoltà

La nuova nozione di ristrutturazione edilizia pesante, infatti, continua a richiamare i prospetti dell'edificio e, pertanto, un parametro tecnico che varia, o quantomeno può variare, al variare della sagoma.

Ad oggi, costituiscono ristrutturazione edilizia pesante, soggetta a permesso di costruire o, in alternativa a Dia, quegli interventi di ristrutturazione che portino a «un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso».

Ebbene, poiché la giurisprudenza ha chiarito che si ha ristrutturazione edilizia "pesante" tutte le volte in cui venga alterato anche solamente uno dei parametri elencati nella norma (aumento di unità immobiliari, modifiche del volume o modifiche di prospetti o superfici; si veda Cassazione penale, Sezione terza, sentenza 1 marzo 2007, n. 8669), è corretto ritenere che una ristrutturazione che porti a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, con modifica della sagoma e – al tempo stesso – con modifica dei prospetti (pur senza aumento di unità immobiliari, modifiche del volume o delle superfici) continui a costituire una ristrutturazione edilizia "pesante", soggetta a permesso di costruire o a Dia.

È chiaro che questa conclusione rappresenta una forte limitazione per la recente semplificazione, la cui sfera di applicazione viene notevolmente ridotta. Del resto, ipotizzare un intervento di ristrutturazione che implichi una modifica della sagoma, ma che al tempo stesso non comporti modifiche ai prospetti dell'edificio si rivela piuttosto arduo.

Inoltre, la giurisprudenza ha precisato che la sagoma di un edificio è la «conformazione planovolumetrica della costruzione ed il suo perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale, ovvero il contorno che viene ad assumere l'edificio, ivi comprese le strutture perimetrali con gli aggetti e gli sporti» (Tar Lombardia-Milano, sezione II, sentenza n. 1441/2012).

Per prospetti (o alzati) si intendono, invece, gli sviluppi in verticale di un edificio e, dunque, le facciate di un fabbricato (Tar Lazio Roma, sentenza n. 8380/2009). Ebbene, è evidente che le soluzioni progettuali che consentano la modifica della sagoma di un edificio senza alterare le facciate del fabbricato sono piuttosto ridotte.

Per conseguire pienamente l'obiettivo di semplificazione legato alla modifica del decreto fare e, quindi, per completare il percorso di riforma intrapreso, potrebbe quindi essere opportuno che il legislatore metta nuovamente mano al Testo unico, stralciando il riferimento ai "prospetti", tuttora presente all'articolo 10.

Le ultime modifiche

1 LA COMUNICAZIONE

Arriva la comunicazione. Ampliati i casi di attività edilizia libera. Introdotta la distinzione tra attività edilizie totalmente libere e attività soggette a preventiva Comunicazione di inizio lavori (Cil). Sono soggette a Cil la manutenzione straordinaria, le opere temporanee, la pavimentazione e finitura di spazi esterni l n. 40/2010 (convertito con la legge 73/2010) che modifica l'articolo 6 del Testo unico edilizia

2 ADDIO ALLA DIA

Spunta la «Scia». La segnalazione certificata di inizio attività (Scia) prende il posto della denuncia di inizio attività (Dia). Ora ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato – il cui rilascio dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale – è sostituito da una segnalazione dell'interessato. I lavori possono essere avviati il giorno stesso di presentazione della segnalazione, senza attendere 30 giorni DI 78/2010 (convertito con legge 122/2010) che sostituisce l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241

3 IL SILENZIO-ASSENSO

Cambia il permesso di costruire. Viene introdotto il silenzio-assenso in relazione al rilascio del permesso di costruire.

Con una norma interpretativa si chiarisce che la Scia in materia edilizia sostituisce la Dia per gli interventi di cui all'articolo 22, commi 1 e 2 del Testo unico edilizia (ad esempio varianti al permesso di costruire), ma non può, per contro, sostituire la Dia quando questa è prevista – in base alla normativa statale o regionale – quale strumento alternativo o sostitutivo al permesso di costruire DI 70/2011 convertito con legge 106/2011

4 I DOCUMENTI

Niente più richieste dalla Pa. Lo Sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio

Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati che siano già in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sull'autenticità o veridicità di questi dati e informazioni DI 83/2012 (convertito con legge 134/2012) che ha modificato l'articolo 5 del Testo unico edilizia (Dpr 380/2001) e vi ha introdotto l'articolo 9-bis

5 LA SAGOMA

Cancellato l'obbligo della sagoma. Eliminato il riferimento alla «sagoma» in precedenza contenuto agli articoli 3 e 10 del Testo unico edilizia. In questo modo, gli interventi di demolizione e ricostruzione senza il mantenimento della sagoma possono essere qualificati come «ristrutturazione edilizia».

Nasce la possibilità di rilascio dell'agibilità parziale delle costruzioni e diventa possibile presentare, al posto della ordinaria domanda di rilascio del certificato di agibilità, una dichiarazione con la quale si attesti l'agibilità dell'opera e la conformità della stessa al progetto

DI 69/2013, convertito dalla legge 98/2013

(Guido Inzaghi, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 2 dicembre 2013)

■ **Permessi: crollano le richieste, ma i tempi restano lunghi (media 100 giorni)**

L'efficienza delle amministrazioni dei Comuni nella concessione dei titoli abitativi non sembra riuscire a passare da un rilevante snellimento dei tempi: è quanto emerge dall'Osservatorio permanente della pubblica amministrazione, l'Oppal 2013, realizzato dal Politecnico di Milano che per il sesto anno consecutivo prova a evidenziare vizi e virtù dei principali Comuni italiani.

Cercare di quantificare matematicamente perché l'Italia e soprattutto i suoi centri faticano ad attirare investitori nazionali e internazionali non è facile. Il rapporto ci sta riuscendo perché punta la sua analisi evidenziando da un anno all'altro i tempi, il personale a disposizione, le pratiche urbanistiche ed edilizie assolte dagli uffici comunali per ottenere una fotografia del funzionamento di una amministrazione. Hanno partecipato al questionario 60 Comuni su 110 capoluoghi di Provincia in aumento rispetto all'ultima edizione anche se ancora una volta Roma si fa notare per la sua splendida e indifferente assenza. «Dopo sei anni – spiega il gruppo di lavoro del Politecnico che guidato dal professor Oliviero Tronconi ha realizzato il rapporto – molte delle pubbliche amministrazioni hanno colto il senso, pur nel fastidio, di dover rispondere alle domande. Cioè di fornire uno strumento snello di congiunzione tra la pubblica amministrazione e il potenziale investitore, due soggetti che comunque faticano a parlarsi. Così lo studio diventa una modalità per far capire all'investitore come dialogare con queste realtà».

Può mancare ancora lo Sportello unico? Se queste sono le premesse a livello generale allora per quanto riguarda i Comuni proprio non ci siamo, basta pensare che nonostante lo Sportello unico sia stato istituito più di dieci anni fa appunto per coordinare al meglio i rapporti con gli operatori e gli utenti, risultano ancora numerosi i centri che incredibilmente non hanno provveduto alla sua istituzione. Dei 60 Comuni sondati, solo 48 hanno affermato di averlo istituito, mentre città come Como, Imperia, L'Aquila, Matera, Pesaro e Urbino, Sondrio, hanno dato un riscontro negativo. Ma il dato fondamentale è quello dei tempi. Gli operatori normalmente sono particolarmente interessati a capire quanto ci vuole per l'approvazione di uno strumento urbanistico attuativo. Un elemento su cui è difficilissimo fare un discorso univoco però perché su ogni operazione influiscono problemi specifici relativi all'ambito in questione e problemi inerenti alla strumentazione urbanistica che può essere in corso di rinnovamento. Su questo fronte basta pensare a Milano che nel rilascio del Certificato di destinazione urbanistica, Cdu, è precipitata dai 75 giorni del 2011 ai 140 giorni dell'anno scorso: una performance su cui ha certamente influito il passaggio da Piano regolatore al Pgt.

Certo i tempi per l'approvazione di uno strumento urbanistico attuativo sono leggermente migliorati nel corso degli ultimi anni. Comuni come Alessandria, Asti, Bolzano, Firenze, Lecce, Lodi, Macerata, Napoli, Pavia, Perugia, Pordenone, Salerno, Terni, Torino, Treviso e Verbania, hanno ridotto di circa una decina di giorni il tempo necessario alla sua approvazione. Tra i centri analizzati però spicca il caso limite di Bari che ha confermato di superare abbondantemente i 45 mesi. E comunque, mediamente, le amministrazioni interpellate impiegano 9 mesi, senza reali miglioramenti rispetto all'anno precedente, per l'approvazione di uno strumento urbanistico conforme, e di 12 mesi (erano 11 mesi nel 2011) per uno in variante.

La stessa valutazione può essere effettuata anche per quanto concerne i tempi richiesti per l'approvazione o il rigetto di una pratica urbanistica (documenti e piani urbanistici, esclusi dunque permessi e Scia). I Comuni più virtuosi mantengono una tempistica invariata nel corso degli anni, che si è attestata sui 5 mesi (precedentemente era sui 4 mesi e mezzo). Si distinguono i Comuni di Campobasso, Como, Massa, Torino, Tortoli e Vercelli che, con un mese soltanto, impiegano un tempo nettamente inferiore rispetto alla media. Le pubbliche amministrazioni che, invece, superano il tempo medio sono il 30%; tra queste, i Comuni di Fermo, Imperia, Lucca e Pistoia che necessitano di più di un anno.

Ci si poteva aspettare che le tempistiche migliorassero in conseguenza della riduzione delle pratiche, visto che i numeri che emergono dalla ricerca sono uno specchio preciso dei tempi economici che sta vivendo l'Italia e soprattutto il mondo delle costruzioni. Invece non è proprio così. Il dato più significativo è forse, da questo punto di vista, il calo nettissimo dei permessi di costruire che nel rapporto 2008 (media mensile per comune capoluogo) erano 1.454 e in quello attuale sono scesi a 201 permessi.

Ma non è andata così, e neppure ha influito il numero di addetti alle pratiche edilizie, che sono rimasti sostanzialmente invariati. Per ottenere il titolo servono comunque in media almeno 100 giorni. E da quanto è emerso dal rapporto i tecnici addetti sono in media 9 per amministrazione locale in un trend complessivo delle sei edizioni che mostra che questa situazione è rimasta stabile: il numero medio di funzionari nel corso di tutte le edizioni oscilla, infatti, tra 12 e 9, unica eccezione è quella del Comune di Alessandria che è passata dai 2 addetti fino al 2010 ai 12 del 2011 per sostenere la crescita di pratiche gestite.

Lo studio non prende in considerazione l'utilizzo del silenzio-assenso, che non è automatico ma solo su richiesta dell'interessato, che da precedenti inchieste sappiamo comunque scarsamente utilizzato.

«È difficile fare una sintesi – commenta sempre il gruppo di lavoro – ma dal rapporto emerge chiaramente che le pratiche affrontate dai Comuni sono diminuite nel corso di queste sei edizioni, mentre le tempistiche sono rimaste allineate. Certo è un'indicazione generale, poi ogni Comune si è comportato in maniera diversa. Non abbiamo una risposta sul perché i tempi siano così lunghi, ma quello che ci piace sottolineare è che potevano non rispondere a questa domanda imbarazzante e invece hanno mostrato un cambiamento culturale e la volontà di mettersi in discussione». Sembra in linea con questo discorso proprio la classifica che a completamento delle analisi sui singoli elementi il rapporto prova a fare rielaborando punteggi che i Comuni hanno ottenuto. Al di là delle amministrazioni migliori come Perugia, Vercelli, Tortoli e Lecce che hanno conseguito un punteggio superiore agli 80/100, il dato più interessante è che nei primi cinque anni di rapporto la media che i partecipanti ottenevano si aggirava tra 63 e 67 ora per quest'ultimo anno è in miglioramento raggiungendo i 70 punti.

(Massimiliano Carbonaro, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio, 3 dicembre 2013)

■ **Edilizia, ripresa solo nel recupero. Nuove costruzioni dimezzate dalla crisi**

L'edilizia di nuova costruzione, privata e pubblica, è crollata dal 2006 al 2013, in valori costanti direttamente confrontabili (prezzi 2005) da 82,3 a 41,3 miliardi di euro. Il residenziale in particolare è precipitato da 39,2 a 16,2 miliardi e il non residenziale da 19,7 a 9,8 miliardi.

Non solo siamo a circa la metà del picco massimo del 2006, ma siamo del 50% sotto il valore di fine anni Novanta, quando il nuovo valeva (sempre a prezzi 2005) 60,7 miliardi di euro.

Ebbene, il rapporto Cresme presentato nei giorni scorsi ci dice brutalmente che questi valori "minimi" del nuovo, che in particolare nel residenziale valgono il 40% del valore di picco del 2006 ma anche il 60% di quello del 1997, non si risolleveranno più. Almeno in uno scenario di medio termine, fino al 2017.

Il ciclo dell'edilizia in Italia, come d'altra parte in quasi tutti i Paesi occidentali, ha esaurito stabilmente la fiammata degli anni Duemila dell'immobiliare di nuova costruzione, e dunque questa quota del mercato nei prossimi anni riuscirà soltanto a fermare la sua caduta, peraltro solo dal 2015. E lo stesso accadrà sulle opere pubbliche, crollate dal 2006 al 2013 da 41 a 27,7 miliardi di euro: resteranno a questi livelli anche nei prossimi anni (si vedano gli istogrammi qui a destra).

Tutta la mini-ripresa delle costruzioni in Italia sarà invece sul recupero (in particolare privato, residenziale e non), che ha retto meglio nella fase di crisi (da 72,4 a 64,1 miliardi di euro costanti dal 2006 al 2013) e che ora risalirà – sempre secondo le previsioni Cresme – fino ai 68,9 miliardi di euro del 2017.

LA CONGIUNTURA

Esaminando i dati Cresme in valori assoluti (miliardi di euro) e costanti (confrontabili negli anni) si scoprono meglio i trend di lungo periodo del settore, cosa che invece sfugge se ci si ferma sulle variazioni percentuali anno per anno.

La caduta del settore, secondo il Cresme, non è finita, e dopo il -4,5% in valori reali di quest'anno anche nel 2014 si registrerà un ulteriore calo dello 0,6%, fatto in particolare del -3,4% del nuovo, mentre il recupero ricomincerà a crescere (-1,2%).

Anche l'edilizia di nuova costruzione si riprenderà dal 2015, prima con un modesto -0,4%, poi con i +1,3 e +1,4% previsti nel 2016-2017. Ma sono appunto questi i dati "ingannevoli": si tratta di modeste correzioni dopo i crolli degli ultimi sei anni, di fatto solo l'interruzione della caduta.

Complessivamente il settore (investimenti in costruzioni) ha perso rispetto al 2006 circa il 32% del suo valore reale, e nei prossimi anni riuscirà a recuperare non più di 4-5 punti percentuali, interamente grazie al recupero, in particolare sul patrimonio abitativo.

IL NUOVO

Il Cresme rileva alcuni segnali di rimbalzo del mercato immobiliare residenziale in 42 province su 111, e segnala in generale una frammentazione forte dei mercati sul territorio (si veda sul sito il servizio sul rapporto Cresme a firma di Giorgio Santilli). Ma in termini generali la nuova costruzione proseguirà la sua caduta anche nel 2014: il Cresme segnala un calo dei permessi di costruire, residenziali e non, di un altro 30% nel primo semestre di quest'anno, e uno stock di invenduto di circa 350mila abitazioni (la produzione annua 2013 sarà di 157mila abitazioni, contro le 338mila del 2007).

Si è certo accumulata in questi anni, con la crisi dei mutui casa, una certa domanda di abitazioni non soddisfatta, ma il dibattito in corso sulla limitazione del consumo di suolo fa prevedere che saranno comunque privilegiate le operazioni di recupero del patrimonio abitativo, la demolizione-ricostruzione, la riqualificazione di aree dismesse.

OPERE PUBBLICHE

La crisi degli investimenti in opere pubbliche, iniziata nel 2005 (41,9 miliardi di euro in valori costanti 2005), è peggiorata secondo i dati Cresme nel 2008-2012, e quest'anno il comparto chiuderà a 27,6 miliardi di euro di investimenti (spesa effettiva), pari a un calo del 34% reale in otto anni. Il Cresme prevede un ulteriore calo (-2,5%) nel 2014, «a causa del persistere delle difficoltà di spesa degli enti della Pa, in particolare quelli locali». L'Ance insiste sulla necessità di lanciare un grande piano di opere pubbliche, e sul fatto che il Governo possa "strappare" a Bruxelles margini più ampi di manovra sui vincoli di bilancio. Ma per ora questi sembrano solo auspici, e comunque l'esperienza di questi anni insegna che non basta stanziare risorse o fare delibere Cipe per produrre davvero effetti in termini di cantieri e pagamenti. Il Cresme non ci crede, e il valore degli investimenti in opere pubbliche da qui al 2017 è previsto fermo al valore 2013.

Il Cresme segnala, osservando bandi e aggiudicazioni del 2013, una contrazione (soprattutto in valore) del Ppp e dei contratti di manutenzione/gestione, che erano molto cresciuti negli anni scorsi, ma si tratta di tendenze ancora da confermare.

IL RECUPERO

A seguito della crisi il recupero è già la parte dominante del mercato delle costruzioni: il 61% degli investimenti, che salgono al 69% se includiamo anche la manutenzione ordinaria (il 66% se mettiamo nel mercato delle costruzioni anche gli impianti Fer, Fonti energia rinnovabili, come nel grafico Cresme qui sopra).

«A differenza di quanto necessario – osserva il Cresme – questi interventi di riqualificazione non sono progetti di riqualificazione urbana, ma un mercato ampio di micro e medi interventi sul patrimonio esistente, in parte necessari e in parte finalizzati al miglioramento, estetico, funzionale, energetico».

A spingere stabilmente il recupero nei prossimi anni saranno secondo il Cresme la vetustà del patrimonio edilizio (nelle grandi città le case con più di 40 anni sono il 76% dello stock, che diventerà l'85% nel 2021), la personalizzazione di un'abitazione appena acquistata, l'adeguamento alle normative europee nell'impiantistica, la crescita della domanda di efficientamento energetico, gli incentivi fiscali.

Il Cresme ritiene inoltre, come d'altra parte Federcostruzioni nel suo rapporto dei giorni scorsi, che debba e possa essere lanciata una strategia nazionale per la riqualificazione urbana senza consumo di suolo, basata anche sui fondi europei 2014-2020, e che dunque il margine di crescita del recupero sia ancora più ampio di quello "a legislazione vigente" indicato dal rapporto.

LE IMPRESE

L'ampio campione Cresme sui bilanci di 1.000 imprese del mondo delle costruzioni, tutta la filiera (nel rapporto Cresme si possono leggere paginate di dati) permette una dura fotografia: il ridimensionamento dell'offerta è in corso, e continuerà per tutto il 2014. Negli ultimi bilanci (2012) il 39% delle 148 imprese di costruzione del campione ha chiuso in perdita, con il dato peggiore del decennio. Nella produzione di materiali (400 imprese) a chiudere in perdita è stato il 44%, sopra il 40% dell'annus horribilis 2009. Meglio invece le società di ingegneria, il 15% in perdita, che anche secondo Federcostruzioni sembrano l'unico settore ad aver già agganciato la ripresa.

Analizzando le imprese di costruzione per dimensioni, inoltre, il Cresme evidenzia che mentre per le grandi (sopra 500 milioni di euro) dal 2007 al 2012 il giro d'affari è aumentato del 27%, grazie soprattutto all'estero, e +24% hanno registrato anche quelle tra 250 e 500 mln, andando verso le piccole la situazione si fa pesante: +1,6% fra 50 e 100 di fatturato, crollo del giro d'affari del 40% nella fascia 25-50, e del 68% per le imprese sotto i 25 milioni.

«È qui – spiega il Cresme – nelle classi di imprese più tradizionali, legate alla sola esecuzione delle opere pubbliche e all'edilizia di nuova costruzione, che si concentra la vera crisi. Penalizzate dalla domanda, dalla crisi dell'immobiliare, dalla mancanza di risorse degli enti locali, dal credito sempre più difficile, dall'invenduto».

Non sono in grado di fare il salto di qualità delle grandi verso i mercati esteri, il project financing, le grandi operazioni di riqualificazione urbana, e al tempo stesso soffrono la concorrenza delle micro imprese artigiane specializzate nell'impiantistica, nel micro recupero, nella riqualificazione energetica degli edifici.

MERCATI ESTERI

Per chi è in grado di fare il salto sui mercati esteri, il sistema informativop Cresme/Simco segnala che nel mondo è in corso una costante crescita degli investimenti in costruzioni: dai 5.704 miliardi di euro (costanti) nel 2009, ai 6.511 del 2013, ai 7.897 milioni previsti per il 2017.

(Alessandro Arona, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio, 3 dicembre 2013)

Rassegna normativa

(G.U. 14 dicembre 2013, n. 293)

Ambiente

DECRETO-LEGGE 10 dicembre 2013, n. 136

Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate.

(G.U. 10 dicembre 2013, n. 289)

NOTA

In vigore il decreto legge "Terra dei fuochi": cinque anni di carcere a chi brucia rifiuti

Il provvedimento d'urgenza sulla "Terra dei fuochi" approda finalmente in "Gazzetta" ed in vigore già dall' 11 dicembre scorso. E' stato, infatti, pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" del 10 dicembre scorso n. 289 il decreto legge 10 dicembre 2013 n. 136, recante " Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate".

La struttura del provvedimento. Il nuovo provvedimento d'urgenza è strutturato in tre filoni principali. Il primo filone è diretto a reprimere il comportamento incivile di bruciare rifiuti. Il secondo, invece, attiene a una serie di misure dirette ad assicurare la salute pubblica, in relazione alle aree della Campania interessate dal fenomeno. Terzo ed ultimo filone riguarda il risanamento ambientale dell'Ilva di Taranto.

Il nuovo reato di combustione illecita di rifiuti. Come dicevamo il provvedimento mira, tra l'altro, a reprimere l'incivile comportamento di bruciare rifiuti.

Il precedente quadro normativo. La tutela penalistica italiana dal pericolo degli incendi era tradizionalmente ancorata, in basso, alle cautele del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza relative all'accensione dei fuochi e, in alto, a livello di previsioni di delitti di comune pericolo, alle incriminazioni previste dagli articoli 423, 423-bis, 424 e, quanto alle ipotesi aggravate, 425 del Cp. Una protezione penalistica in esplicita funzione di salvaguardia dell'incolumità pubblica, limitata nel fine.

La fattispecie era ed è applicabile solo nell'ipotesi di un incendio tale, per proporzioni e possibilità di sviluppo, da mettere in pericolo, appunto, la pubblica incolumità. Magari a rigore, un'interpretazione del concetto di "incolumità pubblica" tale da risentire dei pericoli e delle lesioni ambientali avrebbe potuto condurre a un allargamento della tutela. Ma il dato di fatto è quello della limitatezza dell'ambito di applicazione delle previsioni codicistiche. Al di là della messa in pericolo dell'incolumità pubblica, bruciare i rifiuti violava specificamente le disposizioni sullo smaltimento dei rifiuti, con relativa applicazione del reato contravvenzionale di "Attività di gestione dei rifiuti non autorizzata" (articolo 256 del Codice dell'Ambiente) che prevede:

a) la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;

b) la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi.

La struttura del delitto. Oggi viene introdotto il reato ben più grave. La nuova fattispecie criminosa, introdotta con l'articolo 256 bis enuclea lo specifico delitto di "combustione illecita di rifiuti" e lo circoscrive, anzitutto, ai rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate. La condotta materiale è costituita dall'appiccamento del fuoco e non rilevano le dimensioni dell'incendio. La norma prevede una fattispecie aggravata, nel caso di rifiuti pericolosi.

Dall'originaria finalità della previsione codicistica di tutela dell'incolumità pubblica si è andati verso le esigenze di tutela dell'ambiente, in generale.

Si riconosce a livello normativo ciò che è già nel sentito comune; l'accensione anche di un piccolo incendio – ancorché incapace di ledere direttamente la salute pubblica – danneggia l'ambiente nella sua accezione più vasta, in conseguenza soprattutto delle emissioni di sostanze inquinanti in atmosfera e delle relative ricadute. Quindi anche fenomeni minori sono sottoposti a sanzioni forti dall'ordinamento, che ha dovuto prendere atto delle conseguenze (non meno gravi rispetto alle sanzioni) di incendi anche modesti.

Non è inutile rammentare che la definizione di rifiuto (ex articolo 183 del Codice dell'Ambiente) è rimessa a una valutazione tendenzialmente soggettiva di chi dispone del rifiuto ("«rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi").

L'effetto di quanto riportato (il richiamo ai rifiuti, in generale) fa sì che la disposizione dovrebbe trovare applicazione anche rispetto al fuoco acceso per bruciare gli sfalci, le potature e gli avanzi dell'attività agricola in generale. Su questo va ricordato l'articolo 185, comma 1, lettera f) del Codice dell'Ambiente, nella parte in cui esclude dal novero dei rifiuti la "...paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura e nella selvicoltura". Tuttavia la disposizione prevede anche che i processi di smaltimento (il fuoco, ad esempio) non danneggino l'ambiente o mettano in pericolo la salute umana.

Si tratta quindi di un esame da compiersi caso per caso, rimesso all'apprezzamento del Giudice e legato anche alla rilevanza dell'intervento, ad esempio alla quantità di vegetazione bruciata.

Lascia qualche perplessità la specificazione, contenuta nella nuova previsione di reato, che limita il delitto ai "rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata in aree non autorizzate". Per aree autorizzate deve intendersi qualsiasi zona destinata a deposito temporaneo, anche quindi piccoli centri di trasferimento, ovvero gli stessi cassonetti.

L'effetto dell'applicazione di questa disposizione potrebbe essere quello di punire con la (lieve) contravvenzione ex 256 del Codice dell'Ambiente l'appiccamento del fuoco di siti di stoccaggio provvisorio (ad esempio i grandi cumuli di rifiuti a ridosso dei cassonetti che spesso abbiamo visto – purtroppo – nell'area campana) e colpire con il delitto ex 256-bis del Codice chi brucia anche solo una busta di rifiuto nel proprio giardino.

L'aumento di pena. Per quanto concerne la previsione di cui al n 4, la nuova legge non specifica l'aumento di pena che, in conseguenza, deve essere calcolato secondo la previsione dell'articolo 64 del Cp (aumento della pena fino a un terzo): si tratta dell'aggravamento del delitto in dipendenza dalla eventuale dichiarazione di stato di emergenza nel settore dei rifiuti per alcuni territori.

La misura della confisca. La confisca del mezzo di trasporto prevista dal n 5 aggiunge un ulteriore elemento di deterrenza ma c'è qui una inversione dell'onere della prova quanto al terzo, eventuale proprietario del mezzo di trasporto. La buona fede non è presunta e, anzi, il terzo deve provare che l'uso del bene è avvenuto a sua insaputa e in assenza di un proprio comportamento negligente. La confisca dell'area è, invece, collegata alla proprietà da parte anche di un compartecipe nel reato.

Il reato ha natura dolosa e, nei congrui casi, cede davanti ad un reato più grave.

Il recupero delle aree colpite dal fenomeno. Prima ancora di introdurre il nuovo reato, il decreto legge 136/2013 si occupa di prevedere interventi specifici per arginare gli effetti negativi dell'inquinamento già prodottosi e per proseguire l'opera di mappatura già avviata.

La mappatura. Per la mappatura al Cra (il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura), all'Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale), all'Istituto superiore di sanità e all'Arpa Campania (Agenzia regionale per la protezione ambientale) viene affidato il compito – in base a una direttiva dei competenti ministeri in fase di predisposizione – di mappare i terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura, al fine di accertare l'esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi, anche mediante combustione.

In realtà la medesima attività è stata da tempo avviata dal ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare, attraverso il progetto "Monitoraggio delle aree potenzialmente inquinate (Mapi)". Si tratta di indagini e mappature svolte con la Magnetometria (per la ricerca di fusti sepolti), la spettrometria con raggi gamma e la ricerca termica (per i rifiuti radioattivi). Il Mapi è un progetto già finanziato con risorse anche comunitarie e che oggi viene ulteriormente finanziato con tre milioni di euro (previsti dal comma 6 dell'articolo 1).

A seguito della mappatura delle aree, l'Ispra e gli altri soggetti indicati dovranno individuare anche una proposta sui possibili interventi di bonifica, da realizzarsi prima in alcune aree (denominate "prioritarie", quindi con maggiori fenomeni di inquinamento) e poi estesa a tutto il territorio colpito dai fenomeni.

A questo punto la disposizione avrebbe dovuto prevedere una cospicua dotazione finanziaria, per far fronte alle bonifiche. Si tratta della vera misura necessaria che il Governo deve assumere per recuperare questi territori.

L'istituzione del Comitato interministeriale. Si prevede, invece, (articolo 2 del DI 136/2013) l'istituzione, presso la Presidenza del consiglio dei ministri, di un Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del consiglio dei ministri o da un ministro da lui delegato, composto dal Ministro per la Coesione territoriale, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro della Salute, dal Ministro per i Beni e le attività culturali e dal Presidente della regione Campania.

Questo Comitato, in sintesi, è chiamato a supervisionare l'attività di una neoistituita Commissione (con i rappresentanti dei ministeri) che dovrà adottare e coordinare un programma straordinario e urgente di interventi finalizzati alla tutela della salute, alla sicurezza, alla bonifica dei siti, nonché alla rivitalizzazione economica dei territori mappati.

Il problema è che questo programma straordinario non è – allo stato – finanziato.

Bisognerà individuare le risorse dalla riprogrammazione delle linee di intervento del Piano di azione coesione della Regione Campania e da "eventuali" ulteriori disponibilità previste dai programmi dei fondi strutturali europei 2014-2020.

Ancora una volta assistiamo a molti bei programmi e all'inasprimento delle pene, senza però che contemporaneamente siano indicate disponibilità finanziarie immediatamente spendibili.

(Xavier Santiapichi, Il Sole 24 ORE – Guida al Diritto, 12 dicembre 2013)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DECRETO 17 ottobre 2013

Assegnazione del cofinanziamento statale dei programmi di sviluppo rurale, nell'ambito della programmazione 2007-2013, di cui al regolamento CE n. 1698/2005, per l'annualità 2013, ai sensi della legge n. 183/1987.

(G.U. 10 dicembre 2013, n. 289)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**DECRETO 17 ottobre 2013**

Rimodulazione delle risorse assegnate, a valere sulle disponibilita' del Fondo di rotazione ex lege n. 183/1987 per la copertura dell'onere derivante dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) connessa a pagamenti relativi ad interventi, a titolarita' del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, cofinanziati per il periodo 2007-2013 dal Fondo europeo per la pesca (FEP), di cui al regolamento CE n. 1198/06, nonche' dai regolamenti CE n. 1543/2000 e n. 861/2006 (G.U. 10 dicembre 2013, n. 289)

**Lavoro, previdenza e professione****MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI****COMUNICATO**

Determinazione del costo orario del lavoro dei dipendenti da imprese e societa' esercenti servizi ambientali, per il settore pubblico e per il settore privato, a valere dai mesi di luglio ed ottobre 2013

(G.U. 9 dicembre 2013, n. 288)

MINISTERO DEL LAVORO,**RISPOSTA A INTERPELLO 11 DICEMBRE 2013, N. 33**

Oggetto: interpello ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. n. 124/2001 – D.M. 24 ottobre 2007 – cause ostative.

**NOTA****Durc e arco temporale in presenza di cause ostative**

L'Ordine dei Consulenti del lavoro ha inoltrato alla Direzione generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale una istanza di interpello per chiedere quale sia la corretta interpretazione che si deve dare al Decreto Ministeriale 24 ottobre 2007.

Nello specifico l'Ordine dei Consulenti ha chiesto come si debba individuare il periodo di non rilascio del modello DURC, Documento Unico di Regolarità Contributiva, quando si è in presenza di una delle cause ostative indicate nella tabella "A" allegata al Decreto.

L'allegato A infatti, riporta un elenco di atti/fatti giuridicamente rilevanti che interrompono il diritto per le aziende a vedersi rilasciato dagli enti il Durc regolare, per un periodo di sospensione che va da tre mesi in caso di violazione (di carattere amministrativo) del riposo giornaliero obbligatorio di undici ore ogni ventiquattro ore (Art.7 L.66/2003), fino a ventiquattro mesi in caso di morte di una persona per omicidio colposo (art.589 comma 2 codice penale) a seguito di violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro (di carattere ovviamente penale).

Il Ministero in prima istanza ricorda che il periodo di sospensione decorre dal momento in cui ci si trova in presenza di violazioni "definitivamente accertate", cioè, così come chiarito nella circolare n.5/2008 dell'ente stesso, dal momento in cui l'illecito è accertato con sentenza passata in giudicato o in caso in cui l'illecito è stato rilevato con ordinanza ingiunzione che non sia stata impugnata.

Viceversa non vi è il presupposto della causa ostativa in caso di estinzione delle violazioni per prescrizione obbligatoria, ai sensi degli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo n. 758/1994 e dell'art. 15 del decreto legislativo n.124/2004, o in caso di pagamento in misura ridotta delle sanzioni per violazioni di carattere amministrativo ex L.689/81 art.16.

Come è noto, il mancato rilascio del Durc comporta per le aziende l'impossibilità al godimento di benefici normativi e contributivi, una volta esaurito il periodo di sospensione del rilascio del Durc, le aziende potranno perciò tornare ad usufruire dei benefici, anche per quelle agevolazioni normative/contributive non legate a particolari vincoli temporali come i premi di risultato.

Il Ministero, nel prendere come esempio il "premio di risultato" specifica che, trattandosi di erogazione liberamente determinata dal datore di lavoro, non è soggetta a scadenze specifiche, in quanto non sia contrattualmente prevista, l'azienda potrà comunque godere di eventuali benefici contributivi, lì dove il termine per il suo effettivo pagamento ricada in un periodo di assenza di una delle cause ostative al rilascio del Durc.

Se invece si tratta di benefici direttamente collegati a scadenze legali periodiche, vedasi ad esempio gli sgravi contributivi Inps, non sarà in alcun modo possibile, per tutto il periodo in cui il Durc non viene rilasciato, poterne usufruire.

In questi casi infatti la regolarità contributiva per il rilascio del documento unico, deve sussistere specificatamente con riferimento al mese di erogazione, in quanto direttamente correlata ad una precisa scadenza; se si procede alla richiesta di rimborso o all'utilizzo della agevolazione in un momento successivo rispetto al termine di fruizione, l'ente verificherà comunque l'arco temporale in cui l'agevolazione richiesta sarebbe dovuta essere utilizzata.

In ultima istanza il Ministero prende in considerazione le novità estive introdotte dal Decreto del Fare DL69/2013 convertito dalla L.98/2013, cioè le cosiddette "semplificazioni" introdotte in materia di Durc.

In particolare il Ministero, citando il comma 8ter dell'articolo 31, fa presente che ora il documento Durc ha validità di centoventi giorni dalla data del suo rilascio, pertanto eventuali sospensioni del suo rilascio in forza di una causa ostativa prevista dalla Tabella "A" del DM 24.10.07, decorreranno necessariamente a far data dalla scadenza dei 120 giorni.

Le cause ostative al rilascio del Durc si applicano anche ai documenti acquisiti d'ufficio dalla P.A. ai sensi dell'art.31 comma 8quater L.98/13, per quelle aziende che intendono essere ammesse alle agevolazioni oggetto di cofinanziamento da parte della Unione Europea, per investimenti produttivi; in tali casi sarà l'amministrazione pubblica ad attivare i controlli, anche a campione, sulle autocertificazioni, presentate dalle aziende alle Direzioni Territoriali Locali, per verificare l'inesistenza a loro carico di provvedimenti, amministrativi o giurisdizionali, definitivi in ordine alla commissione delle violazioni di cui all'allegato A, ovvero il decorso del periodo indicato dallo stesso allegato relativo a ciascun illecito.

Una piccola curiosità finale, nell'oggetto dell'interpello in commento si fa riferimento alla normativa che disciplina gli interpelli, ma viene indicato il Decreto Legislativo 124/2001, si tratta di un mero errore formale di indicazione dell'anno della norma, considerato che invero sarebbe il D.Lgs.124/2004, ma che la dice lunga sull'attenzione con cui gli atti amministrativi vengono emanati.

(Claudio Boller, Il Sole 24 ORE – lavoro24.ilsole24ore.com, 13 dicembre 2013)



Economia, fisco, agevolazioni e incentivi

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DECRETO 16 novembre 2013

Disciplina, ai sensi dell'articolo 62-quater, comma 4, del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni, del regime della commercializzazione dei prodotti contenenti nicotina o altre sostanze, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati nonché i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, che ne consentono il consumo.

(G.U. 7 dicembre 2013, n. 287)

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 30 settembre 2013

Determinazione delle quote di compartecipazione regionale all'IVA previste dall'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, per l'anno 2011

(G.U. 9 dicembre 2013, n. 288)

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA**DECRETO 5 novembre 2013**

Assegnazione delle risorse destinate all'attuazione di misure urgenti di riqualificazione e di messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali.

(G.U. 10 dicembre 2013, n. 289)

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 20 settembre 2013

Disposizioni inerenti le procedure di utilizzo delle risorse individuate dall'articolo 1, comma 290 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

(G.U. 12 dicembre 2013, n. 291)

LEGGE 13 dicembre 2013, n. 137

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione

(G.U. 14 dicembre 2013, n. 293)

**Contenuto**

È stato pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" del 14 dicembre 2013 n. 293, la legge 13 dicembre 2013 n. 137 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione". L'entrata in vigore del provvedimento è fissata per il 15 dicembre 2013.

**Appalti****MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI - COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA GRANDI OPERE
COMUNICATO**

Seconda edizione delle Linee-Guida per i controlli antimafia di cui all'art. 3-quinquies del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, inerente la realizzazione delle opere e degli interventi connessi allo svolgimento dell'EXPO Milano 2015

(G.U. 7 dicembre 2013, n. 287)

DECISIONE 2013/756/UE

Decisione del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che stabilisce la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in sede di comitato per gli appalti pubblici con riguardo alle decisioni che attuano determinate disposizioni del protocollo che modifica l'accordo sugli appalti pubblici

(G.U.U.E. 14 dicembre 2013, L 335)

**Energia****REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) N. 1238/2013 DEL CONSIGLIO**

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1238/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che istituisce un dazio antidumping definitivo e riscuote definitivamente il dazio provvisorio sulle importazioni di moduli fotovoltaici in silicio cristallino e delle loro componenti essenziali (celle) originari o provenienti dalla Repubblica popolare cinese

(G.U.U.E. 5 dicembre 2013, L 325)

REGOLAMENTO DI ESECUZIONE (UE) N. 1239/2013 DEL CONSIGLIO

Regolamento di esecuzione (UE) n. 1239/2013 del Consiglio, del 2 dicembre 2013, che istituisce un dazio compensativo definitivo sulle importazioni di moduli fotovoltaici in silicio cristallino e dei relativi componenti chiave (celle) originari o provenienti dalla Repubblica popolare cinese (G.U.U.E. 5 dicembre 2013, L 325)

DECISIONE DI ESECUZIONE DELLA COMMISSIONE, DEL 4 DICEMBRE 2013

Decisione di esecuzione della Commissione, del 4 dicembre 2013, relativa alla conferma dell'accettazione di un impegno offerto in relazione ai procedimenti antidumping e antisovvenzioni relativi alle importazioni di moduli fotovoltaici in silicio cristallino e delle relative componenti essenziali (celle) originari o provenienti dalla Repubblica popolare cinese per il periodo di applicazione di misure definitive (G.U.U.E. 5 dicembre 2013, L 325)



Impianti

AGENZIA DEL DEMANIO

DECRETO 22 novembre 2013

Revisione della misura del sovracanone per impianti idroelettrici, ai sensi dell'articolo 3 della legge 22 dicembre 1980, n. 925 (G.U. 13 dicembre 2013, n. 292)



Antincendio

MINISTERO DELL'INTERNO

COMUNICATO

Riconoscimento e classificazione di alcuni manufatti esplosivi (G.U. 7 dicembre 2013, n. 287)



Rifiuti

DIRETTIVA 2013/56/UE

Direttiva 2013/56/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, che modifica la direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori per quanto riguarda l'immissione sul mercato di batterie portatili e di accumulatori contenenti cadmio destinati a essere utilizzati negli utensili elettrici senza fili e di pile a bottone con un basso tenore di mercurio, e che abroga la decisione 2009/603/CE della Commissione (G.U.U.E. 10 dicembre 2013, L 329)



Sicurezza sul lavoro

SENATO DELLA REPUBBLICA

DELIBERA 4 dicembre 2013

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, con particolare riguardo al sistema della tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. (G.U. 7 dicembre 2013, n. 287)

Rassegna di giurisprudenza



Edilizia e urbanistica

- **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI - Sentenza 29 novembre 2013 n. 26778**

ESPROPRIAZIONE PUBBLICA UTILITÀ - provvedimento amministrativo - riferimento al termine dei lavori - necessità.

È incontestata la circostanza secondo la quale il provvedimento amministrativo contenente la dichiarazione di pubblica utilità priva dei termini per il compimento dell'espropriazione e dell'opera è radicalmente nullo ed inefficace, così come è analogamente incontestata la legittimità di una loro indicazione "de relato", vale a dire facendo specifico riferimento ad un atto diverso.



NOTA

Termini più certi sugli espropri

Si può espropriare un terreno per realizzare una strada, ma i termini per procedere devono essere definiti fin dall'inizio. Questo è il principio espresso dalla Sezione unite della Cassazione nella sentenza 29 novembre 2013 n. 26778, relativa a un intervento in un Comune lombardo. Alcuni privati lamentavano di aver perso un'area occupata abusivamente da una strada: l'opera, prevista da una convenzione di lottizzazione, non era stata infatti preceduta da una specifica indicazione di un progetto con termini per l'esecuzione degli espropri.

Questi termini, secondo il Comune chiamato in giudizio, erano desumibili dalla convenzione di lottizzazione e comunque erano coerenti all'insediamento urbanistico da realizzare. Ma questa tesi dell'ente locale non è stata condivisa dalle Sezioni unite, le quali hanno sottolineato che in materia di esecuzione di opere pubbliche la proprietà privata viene meno solo se il potere di esproprio ha termini certi, relativi all'inizio e compimento delle procedure.

Se tali termini vengono violati, decorrendo inutilmente senza che l'opera venga eseguita o l'espropriazione ultimata con il passaggio di proprietà, viene meno la pubblica utilità dell'opera e l'area va restituita al precedente proprietario.

Se i termini sono fissati e sono insufficienti, prima della loro scadenza possono essere motivatamente prorogati (ad esempio per difficoltà di esecuzione), ma con termini già scaduti non è più possibile ritenere legittima l'espropriazione e il privato ha diritto al risarcimento del danno.

Quando le opere pubbliche avevano uno specifico progetto approvato (una strada, un canale eccetera) i termini per l'esproprio e l'ultimazione dei lavori erano agevolmente individuabili negli atti progettuali. Quando invece le singole opere pubbliche sono inserite in disegni più ampi, che comprendono edifici, urbanizzazioni, parchi, parcheggi, diventa complesso individuare in quale provvedimento amministrativo inserire i termini per le espropriazioni.

La difficoltà sorge in quanto da un lato alcune opere (ad esempio una strada) sono indispensabili, ma dall'altro non vi è certezza sui tempi dei finanziamenti e quindi sull'effettiva eseguibilità dei lavori. Per opere pubbliche quindi inserite in più ampi contesti, i termini per le espropriazioni sono desumibili dall'atto di pianificazione generale (un tracciato ferroviario, un'opera idraulica, un parco tematico); ma quando il contesto generale è a sua volta indefinito, viene meno la certezza dei termini e quindi l'esproprio diventa un rischio per le pubbliche amministrazioni.

Appunto ciò è quanto avvenuto nel Comune lombardo, in cui alcuni privati avevano ottenuto l'approvazione di una convenzione, impegnandosi a eseguire anche una strada: i tempi per la realizzazione dell'intervento edilizio, comprensivo della viabilità, non erano tuttavia certi, perchè il piano di lottizzazione era stato più volte variato.

Il privato proprietario dell'area diventata strada, ha quindi visto riconosciuto il proprio diritto ad ottenere il risarcimento del danno, facendo cadere il procedimento espropriativo per mancanza di termini certi di esproprio.

(Guglielmo Saporito, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 30 novembre 2013)

■ **CORTE DI CASSAZIONE - Sezione I civile - Sentenza 2 dicembre 2013 n. 26965**
CONDOMINIO - servitù reali - esproprio - necessità.

È illegittima la realizzazione di una fognatura sotto un condominio senza il preventivo provvedimento di esproprio. E neppure si può sostenere che le condutture, attraversando il fondo, ne abbiano comportato la radicale ed irreversibile trasformazione con conseguente acquisizione del bene alla mano pubblica.

↪ **NOTA**

PA, esproprio necessario per costruire la fognatura sotto il palazzo

È illegittima la realizzazione di una fognatura sotto un condominio senza il preventivo provvedimento di esproprio. E neppure si può sostenere, come erroneamente fatto dalla Corte di appello di Trento, che le condutture attraversando il fondo, ne abbiano comportato la radicale ed irreversibile trasformazione con conseguente acquisizione del bene alla mano pubblica. Lo ha stabilito la Corte di cassazione, con la sentenza 26965/2013, chiarendo che c'è sempre bisogno di un titolo per consentire all'amministrazione espropriante di acquisire la disponibilità del fondo privato: sia esso il decreto di espropriazione, oppure la cessione volontaria o infine il decreto di occupazione d'urgenza.

La giurisprudenza delle Sezioni unite (8065/1990) ha infatti chiarito che "l'apprensione (o il mantenimento) sine titolo di un suolo di proprietà privata, occorrente per la realizzazione di un passaggio pedonale, per l'impianto di una condotta, o di altro manufatto comportante una servitù di fatto, sia che la realizzazione dell'opera non sia stata autorizzata alla competente autorità, sia che non sia assistita da declaratoria di pubblica utilità, sia che, pur in presenza di detta autorizzazione e di detta declaratoria, non vi sia stato un valido asservimento per via di provvedimento amministrativo, non determina la costituzione di una servitù, secondo lo schema della cosiddetta occupazione acquisitiva, i cui estremi non sono ravvisabili con riguardo ai diritti reali in re aliena".

Al contrario, "configura un illecito a carattere permanente, il quale perdura fino a quando non venga (anche per disposizione del giudice ordinario) rimosso il manufatto, o cessi il suo esercizio, o sia costituita regolare servitù".

"Ed il risultato non muta - spiega la sentenza - per l'avvenuta realizzazione delle condutture per il transito delle acque nonché dei liquami ... perché per il verificarsi dell'occupazione espropriativa non è sufficiente l'esecuzione di un qualsiasi lavoro edilizio, ma è necessaria - giova ripeterlo - la irreversibile trasformazione del fondo appreso nell'opera pubblica programmata dalla dichiarazione di p.u".

Dunque, "il mero impiego sia pure per fini pubblici, del fondo condominiale materialmente appreso, non è sufficiente a trasformarlo in esercizio di poteri ablatori e la conseguente detenzione produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di cui agli art. 2043 e 2058 cod. civ.". Non solo, si deve anche ritenere che i proprietari abbiano conservato e mantenuto il diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, la possibilità di esercizio delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà, e perfino dell'azione esecutiva di cui agli artt. 474 e 605 cod. proc. civ. anche per conseguire il ripristino dello status quo ante previa demolizione del manufatto abusivo. (Il Sole 24 ORE – diritto24.ilsole24ore.com, 2 dicembre 2013)

Appalti

■ CONSIGLIO DI STATO - Sezione V- Decisione 26 novembre 2013 n. 5607 APPALTI PUBBLICI - POLIZZA FIDEIUSSORIA - AFFIDABILITÀ - VALUTAZIONE

Se non c'è una legge che attribuisce alle singole stazioni appaltanti il potere di valutare l'affidabilità della polizza fideiussoria rilasciata da un intermediario autorizzato a concorrere alla gara, l'appaltante non può esercitare un'ulteriore funzione di controllo sulla solidità economico-finanziaria del garante prescelto

NOTA

Niente controlli ulteriori della stazione appaltante se c'è la polizza fideiussoria

Se non c'è una legge che attribuisce alle singole stazioni appaltanti il potere di valutare l'affidabilità della polizza fideiussoria rilasciata da un intermediario autorizzato a concorrere alla gara, l'appaltante non può esercitare un'ulteriore funzione di controllo sulla solidità economico-finanziaria del garante prescelto. Questo il principio espresso dai giudici della V sezione del Consiglio di Stato con la decisione n. 5607 depositata lo scorso 26 novembre.

I fatti – La società Lombardia Informatica indice una gara per l'esternalizzazione dei servizi di gestione dei data center e delle risorse infrastrutturali, funzionali all'erogazione dei servizi applicativi al sistema regionale. Gara caratterizzata dalle previste modalità di realizzazione del servizio, caratterizzate dall'esternalizzazione del servizio medesimo attraverso la contestuale cessione all'aggiudicatario del 100% delle quote di Lombardia Gestione, titolare degli stessi servizi.

La lettera di invito imponeva ai concorrenti di inserire nella documentazione di gara, oltre alla cauzione provvisoria da prestarsi nelle forme previste dall'articolo 75 del Dlgs 163/2006, idoneo documento attestante l'impegno di un garante a rilasciare la garanzia fideiussoria (cauzione definitiva) in caso di aggiudicazione della procedura, finalizzata all'acquisto delle quote di LG al valore nominale delle quote e in favore di LG per la corretta esecuzione del contratto di servizio. Era peraltro stabilito l'importo della cauzione provvisoria, nonché previsto che "la dichiarazione di impegno del fideiussore a rilasciare la garanzia fideiussoria potesse essere contenuta nel testo della fidejussione bancaria o assicurativa rilasciata da intermediari finanziari". Alla concorrente risultata aggiudicataria, convocata per la sottoscrizione del contratto, veniva tuttavia segnalato che l'intermediario finanziario che aveva rilasciato la garanzia fideiussoria provvisoria non pareva "accettabile per questa stazione appaltante per il rilascio della cauzione definitiva". Di qui il ricorso al Tar avverso il provvedimento implicito di accertamento dell'insussistenza dei presupposti per la stipula dei contratti aggiudicati e il successivo provvedimento dichiarativo della decadenza dall'aggiudicazione. Il ricorso è stato accolto dal giudice di prime cure.

La posizione di Palazzo Spada - Il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli sottolineando che l'articolo 113 del codice dei contratti pubblici, in materia di cauzione definitiva, richiama l'articolo 75, comma 7, che a sua volta prescrive il dimezzamento dell'importo laddove il concorrente sia dotato della certificazione di qualità. Trattandosi di normativa primaria immediatamente precettiva, il giudice di appello afferma la regola della etero integrazione della lex specialis di gara mediante appunto la diretta applicazione delle norme che prevedono la dimidiazione dell'importo della garanzia. E' confermata anche la valutazione del primo giudice con riguardo alla ritenuta illegittimità del motivo di decadenza dato dall' "inaffidabilità" economica, ricavabile da molteplici elementi sintomatici, della società di garanzia che ha emesso la garanzia definitiva. Osserva, infatti, il Consiglio di Stato che siffatto provvedimento si pone in contrasto con il quadro normativo che contempla i requisiti di legittimazione dei soggetti abilitati a emettere garanzie, con particolare riferimento al profilo della proporzionalità tra patrimonio finanziario dell'Istituto e rischi assunti dallo stesso nell'espletamento dell'attività finanziaria.

Il principio - In altri termini, le garanzie possono essere rilasciate da soggetti reputati affidabili in quanto iscritti in un elenco speciale a seguito di un procedimento di controllo e di verifica dei requisiti a opera della Banca d'Italia. Con la conseguenza che, in assenza di una norma di legge che attribuisca detto potere alle singole stazioni appaltanti, l'esercizio, da parte della singola stazione appaltante, di un' ulteriore funzione di controllo in merito alla solidità economico-finanziaria del garante prescelto, per un verso, si porrebbe in contrasto con la disciplina legale che fissa in modo puntuale i requisiti necessari e sufficienti ai fini dello svolgimento dell'attività in esame, e, sotto altro profilo, darebbe la stura a una sovrapposizione con le competenze, anche sanzionatorie, all'uopo conferite alla Banca d'Italia.

(Anna Corrado, Il Sole 24 ORE – diritto24.ilsole24ore.com, 4 dicembre 2013)

■ **TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LOMBARDIA - Milano, Sezione 3, Sentenza del 03-12-2013, n. 2681**

AFFIDAMENTO - PROGETTAZIONE ESECUTIVA E ESECUZIONE DI LAVORI - Dichiarazioni dei soggetti cessati dalle cariche sociali - Articolo 38 del dlgs n. 163 del 2006 - Norma che richiama espressamente l'art. 47, comma 2, del d.p.r. n. 445 del 2000 - Dichiarazione richiesta dal citato articolo 38 relativamente ai soggetti cessati dalle cariche sociali - Dichiarazione concernente stati, fatti e qualità riguardanti terzi e non il dichiarante - Dichiarazione resa per quanto a conoscenza del dichiarante medesimo - Non necessità che il dichiarante indichi le ragioni per cui non ha potuto produrre le dichiarazioni dei diretti interessati - Poteri della stazione appaltante - Possibilità di procedere, a fronte di una compiuta identificazione dei soggetti interessati, ad ulteriori verifiche nei loro confronti

L'art. 38 del D.Lgs. n. 163 del 2006 richiama espressamente l'art. 47, comma 2, del D.P.R. n. 445 del 2000, sicché la dichiarazione richiesta dal citato art. 38, relativamente ai soggetti cessati dalle cariche sociali, concernendo stati, fatti e qualità riguardanti terzi e non il dichiarante, non può che essere resa "per quanto a conoscenza" del dichiarante medesimo. Quest'ultimo non è neppure tenuto ad indicare le ragioni per le quali non ha potuto produrre le dichiarazioni dei diretti interessati, fermo restando che rientra tra i poteri della stazione appaltante la possibilità di procedere, a fronte di una compiuta identificazione dei soggetti interessati, ad ulteriori verifiche nei loro confronti.

 **NOTA****Vincere la causa non ridà l'appalto**

Non si può cambiare esecutore perché nelle opere strategiche i tempi vanno rispettati. Un nuovo tratto autostradale la cui realizzazione è contesa tra due raggruppamenti di imprese, un'aggiudicazione dell'appalto non coerente al bando di gara, 20 milioni di euro di danni da risarcire. Sono questi gli elementi e l'esito di una corposa ed innovativa sentenza del Tar di Milano (la n. 2681 del 3 dicembre 2013). L'originalità sta soprattutto nel fatto che in pratica i giudici hanno dato torto a tutti i contendenti. Anche a quello al quale hanno riconosciuto una parte di ragione.

L'autostrada è la Pedemontana Dalmine-Como-Varese, dichiarata infrastruttura strategica per la sua importanza nella congestionata rete di trasporti lombarda e posta in gara nel 2010 (con lavori oggi in corso). I contendenti sono consorzi tra le più qualificate imprese del settore. Il risarcimento record è stato posto a carico della concessionaria (Pedemontana Lombarda spa), che ha aggiudicato l'appalto in maniera erranea.

Il progetto dell'impresa cui è stato aggiudicato l'appalto è stato giudicato difforme da quello che avrebbe dovuto essere presentato, ma i giudici del Tar esprimono la considerazione secondo cui ormai non si può più sostituire. L'impresa seconda classificata, pur avendo ingiustamente perso una gara da 230 milioni, si vede riconosciuto circa l'1% di tale importo (un decimo di quanto pretendeva). Inoltre, adesso il concessionario, avendo scelto un progetto più oneroso per circa 120 milioni di euro rispetto a quello originariamente previsto, rischia responsabilità penali ed erariali: i magistrati amministrativi hanno deciso di trasmettere una copia degli atti alla Procura della Repubblica di Milano e alla Corte dei conti.

La decisione del Tar è originale: affida ad un consulente tecnico (di estrazione universitaria) la verifica dei progetti, accettandone le conclusioni critiche verso ambedue i contendenti. L'impresa che si è aggiudicata la gara aveva presentato un'offerta sostanzialmente difforme dal bando, che invece non prevedeva fossero apportate varianti. Ma anche l'altro partecipante aveva presentato un'offerta progettuale innovativa (in particolare per il ponte sul fiume Adda), con "fasi critiche" da risolvere in sede esecutiva e quindi un'elevata probabilità di dover ricorrere a varianti.

Facendo proprie le conclusioni della ponderosa verifica tecnica che avevano affidato ai consulenti d'ufficio scelti da loro, i magistrati del Tar di Milano hanno ribaltato l'esito di gara, promuovendo il secondo classificato. Ma la sostituzione effettiva dell'aggiudicatario dei lavori non è avvenuta: un'opera che sia stata dichiarata strategica non può essere interrotta, perché va conclusa nei tempi e modalità risultanti dalla gara. Per tenere indenne il consorzio ingiustamente scavalcato, non rimaneva che accordare un risarcimento danni, così il Tar ha posto innovativi principi.

L'utile d'impresa (10% di 230 milioni) è stato ridotto calcolandolo sul prezzo offerto (cioè con ribasso del 32%, sui 230 milioni); è stato poi ancora ridotto al 4%, a causa di un elevato rischio d'impresa (l'opera è comunque problematica) ed ancora al 2% perché macchinari e maestranze avrebbero potuto essere impiegate in altre attività.

Il danno "curricular" (composto dai pregiudizi riportati all'immagine dell'impresa, al suo grado di affinamento tecnico e alla sua esperienza) è stato anch'esso ridotto, dal 3% del valore dell'appalto all'1,5% in quanto le imprese concorrenti erano già tutte espressione dei massimi livelli di qualità.

Al termine di questi calcoli, l'importo a carico della Pedemontana è stato comunque fissato dai giudici in oltre 20 milioni di euro, che la società concessionaria dell'opera dovrà ora versare al consorzio sconfitto in gara ma vincitore nelle aule. Tutto ciò sempre che in appello (grado di giudizio al quale certamente si arriverà) il verdetto non sia ribaltato. E sempre che la magistratura penale e quella contabile non aggiungano altri capitoli alla vicenda.

(Guglielmo Saporito, Il Sole 24 ORE – Norme e Tributi, 12 dicembre 2013)

 Energia

■ **CONSIGLIO DI STATO, Sezione VI, Sentenza 20 novembre 2013, n. 5508**

 **NOTA****Regime di incentivazione: rileva il momento di messa in esercizio dell'impianto**

Al fine di stabilire il regime di incentivazione applicabile, occorre aver riguardo all'epoca di messa in esercizio dell'impianto stesso da intendersi come il "primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico".

Con questa interessante pronuncia (n. 5508 del 20.11.2013) che analizza le modalità di applicazione degli incentivi previsti dal d.m. 18 dicembre 2008, il Consiglio di Stato (sez. VI) ha riconosciuto la legittimità del provvedimento con il quale il GSE ha annullato una convenzione stipulata con una società titolare di un impianto termoelettrico, e contemporaneamente richiesto la restituzione degli importi medio tempore percepiti dalla società a titolo di tariffa onnicomprensiva. Prima di entrare nel merito della questione, è necessario ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento.

L'art. 2, comma 143, della legge n. 244/2007 sancisce che "la produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007, a seguito di nuova costruzione, rifacimento o potenziamento, è incentivata con i meccanismi di cui ai commi da 144 a 154".

I successivi commi 144 e 145 prevedono per gli impianti "di potenza nominale media annua non superiore a 1 MW" la possibilità di ottenere per quindici anni certificati verdi (comma 144) o, in alternativa, una "tariffa fissa onnicomprensiva" (comma 145).

Con il d.m. 18 dicembre 2008 (Incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ai sensi dell'articolo 2, comma 150, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) sono state dettate le "direttive per l'attuazione" di questi incentivi e all'articolo 2 comma 1 sono state indicate le nozioni di:

- "data di entrata in esercizio di un impianto", ossia "la data in cui si effettua il primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico, anche a seguito di potenziamento, rifacimento, totale o parziale, o riattivazione" (lett. m);

- "data di entrata in esercizio commerciale di un impianto", vale a dire "la data, comunicata dal produttore al GSE e all'Ufficio tecnico di finanza, a decorrere dalla quale ha inizio il periodo di incentivazione" (lett. n).

In applicazione di questa normativa il GSE revocava la convenzione stipulata con il titolare dell'impianto a causa della sua entrata in esercizio in un'epoca anteriore a quella prevista dalla legge (31 dicembre 2007) per l'ottenimento di questo incentivo.

L'appellante contestava questo presupposto poiché riteneva che l'impianto, benché allacciato alla rete prima del 31 dicembre 2007, non avrebbe prodotto energia da immettere in rete prima di quella data, salvo il quantitativo "spurio" di 3 Kwh dovuto allo scarico in rete dell'energia accumulata nel corso delle operazioni di allacciamento del misuratore.

Sul punto il Consiglio di Stato ha condiviso la decisione del GSE ritenendo che "È agevole rilevare come, al fine di stabilire quale regime di incentivo incentivabile sia applicabile all'impianto, occorra aver riguardo all'epoca di messa in esercizio dell'impianto stesso, secondo le indicazioni rinvenibili nella richiamata lett. m), ove il riferimento, puntuale e scriminante, è al dato tecnico ed oggettivo del "primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico". Tale momento il GSE correttamente riferisce all'allacciamento dell'impianto stesso alla rete (attraverso la sua messa in tensione e l'attivazione dei gruppi di misura da parte del gestore della rete), momento dal quale questo è (potenzialmente) in grado di generare energia da prelevare e da immettere in rete".

Quindi, poiché nel caso di specie l'impianto risultava pacificamente allacciato alla rete in data ben antecedente al 31 dicembre 2007, tanto che aveva già immesso un pur modesto quantitativo di energia, non era rispettata la condizione di cui all'articolo 2, comma 143, della legge n. 244/2007.

Un'ulteriore causa di revoca della Convenzione veniva ravvisata nel mancato rispetto dell'ulteriore requisito previsto per l'accesso alla tariffa onnicomprensiva e cioè che l'impianto dovesse avere una "potenza nominale media annua non superiore a 1 MW".

La società ricorrente contestava anche questo aspetto sottolineando che al di là della potenza dichiarata, l'impianto non aveva prodotto energia superiore ad 1 MW.

Sotto questo aspetto i giudici hanno precisato che "La potenza nominale media annua dell'impianto, deducibile dai dati di targa, è un dato oggettivo che prescinde dalla capacità concreta di produrre energia dell'impianto stesso, riguardando le caratteristiche fisiche del gruppo di generazione, di tal che - se la capacità installata è superiore ad 1MW - l'impianto non può accedere alla tariffa onnicomprensiva, a prescindere dal fatto se abbia o meno prodotto più di 1 MW orario di energia su base annua".

Infine, è stato ritenuto legittimo anche l'ulteriore motivo di revoca della tariffa onnicomprensiva per la differenza riscontrata tra "energia ceduta alla rete" e "energia netta incentivabile" che aveva consentito al produttore di beneficiare, a titolo di tariffa onnicomprensiva, di una somma maggiore di quanto in realtà dovuto.

Ed infatti nel caso di specie era stato rilevato come l'energia incentivata fosse maggiore dell'energia netta immessa in rete dalla società, in quanto il produttore non aveva dichiarato che parte dei servizi ausiliari (da detrarre ai fini del computo dell'energia netta da incentivare) erano alimentati da un'utenza autonoma.

In conclusione, al fine di stabilire quale sia il regime di incentivo applicabile all'impianto, occorre aver riguardo all'epoca di messa in esercizio dell'impianto da intendersi come "primo funzionamento dell'impianto in parallelo con il sistema elettrico".

(Fausto Indelicato, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 3 dicembre 2013)



Immobili

■ CORTE DI CASSAZIONE – Sezione II civile - Sentenza 4 dicembre 2013 n. 27233 CONDOMINIO - SPESE CONDOMINIALI - ripartizione - delibera assemblea condominiale.

In mancanza di diversa convenzione adottata all'unanimità, espressione dell'autonomia contrattuale, la ripartizione delle spese condominiali generali deve necessariamente avvenire secondo i criteri di proporzionalità, fissati nell'art. 1123, c. 1, c.c., e, pertanto, non è consentito all'assemblea condominiale, deliberando a maggioranza, di ripartire con criterio "capitano" le spese necessarie per la prestazione di servizi nell'interesse comune.

CONDOMINIO - SPAZI COMUNI - apertura nuovi accessi alla corte comune - divieto.

L'assemblea condominiale può vietare di aprire nel muro perimetrale nuovi accessi alla corte comune da parte dei singoli condomini. Infatti, l'art. 1102 del c.c., nel prescrivere che ciascun partecipante può servirsi della cosa comune purché non ne alteri la destinazione e non impedisca agli altri partecipanti di farne lo stesso uso secondo il loro diritto, non pone una norma inderogabile, ragion per cui i suoi limiti possono essere resi più rigorosi dal regolamento condominiale o dalle apposite delibere assembleari adottate con i "quorum" prescritti dalla legge. L'unico limite della legittima "autodisciplina condominiale" è rappresentato dalla previsione del divieto sostanziale di utilizzazione generalizzata delle parti comuni; nel caso in cui, invece, l'assemblea condominiale (con le prescritte maggioranze) adotti una delibera che vieti soltanto un uso specifico (come quello, dedotto nella fattispecie oggetto della controversia, attinente alla sola apertura di nuovi accessi nel muro comune), la stessa deliberazione deve ritenersi legittima.

 **NOTA****L'assemblea può vietare l'apertura di nuovi accessi negli spazi comuni**

L'assemblea condominiale può vietare di aprire nel muro perimetrale nuovi accessi alla corte comune da parte dei singoli condomini. Lo ha stabilito la Corte di cassazione con la sentenza 27233/2013 accogliendo il ricorso di alcuni proprietari contro la sentenza della Corte di appello di Trieste che aveva dichiarato la nullità delle delibera per violazione dell'articolo 1102 del codice civile che autorizza al pieno godimento delle cose comuni se non si limita l'uguale diritto altrui.

Per la Suprema corte, infatti, "l'articolo 1102 del c.c., nel prescrivere che ciascun partecipante può servirsi della cosa comune purché non ne alteri la destinazione e non impedisca agli altri partecipanti di farne lo stesso uso secondo il loro diritto, non pone una norma inderogabile, ragion per cui i suoi limiti possono essere resi più rigorosi dal regolamento condominiale o dalle apposite delibere assembleari adottate con i 'quorum' prescritti dalla legge".

"L'unico limite della legittima 'autodisciplina condominiale' – prosegue la sentenza - è rappresentato dalla previsione del divieto sostanziale di utilizzazione generalizzata delle parti comuni; nel caso in cui, invece, l'assemblea condominiale (con le prescritte maggioranze) adotti una delibera che vieti soltanto un uso specifico (come quello, dedotto nella fattispecie oggetto della controversia, attinente alla sola apertura di nuovi accessi nel muro comune), la stessa deliberazione deve ritenersi legittima (v., per un esempio analogo, Cass. n. 2904 del 1976).

Bocciata invece la doglianza circa la ripartizione capitaria delle spese. Per la suprema corte, infatti, deve riaffermarsi il seguente principio di diritto: "In mancanza di diversa convenzione adottata all'unanimità, espressione dell'autonomia contrattuale, la ripartizione delle spese condominiali generali deve necessariamente avvenire secondo i criteri di proporzionalità, fissati nell'art. 1123, comma primo, c.c., e, pertanto, non è consentito all'assemblea condominiale, deliberando a maggioranza, di ripartire con criterio 'capitano' le spese necessarie per la prestazione di servizi nell'interesse comune".

(Il Sole 24 ORE – diritto24.ilsole24ore.com, 4 dicembre 2013)

 **Rifiuti****■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3° 15 Novembre 2013 (Cc. 3/05/2013) Sentenza n. 45932****RIFIUTI - Gestione illecita ed omessa vigilanza del titolare di impresa - Art. 256 c.1 lett. a) D. L.vo n. 152/06**

Il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata contenuto nell'art. 256 c.1 lett. a) D. L.vo n. 152/06, è ascrivibile (anche) al titolare dell'impresa sotto il profilo dell'omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che hanno posto in essere la condotta vietata (Cass., Sez. 3^ 25.5.2011 n. 23971, Graniero; idem, 18.5.2007 n. 2476, Sorce). Inoltre, si configura il reato di trasporto non autorizzato di rifiuti anche in caso di condotta occasionale in contrapposizione all'art. 260 del D.L.vo 152/06 che punisce la condotta continuativa dell'attività illecita.

(Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

■ CORTE DI CASSAZIONE PENALE Sez.3° 4 Novembre 2013 (Cc. 15/10/2013) Sentenza n. 44449**RIFIUTI - Gestione dei rifiuti e organizzazione di traffico di rifiuti - Nozione del sistema c.d. ecomafia - Delitto di cui all'art. 260 d.lgs. n.152/06 - Comportamenti non occasionali - Organizzazione professionale di mezzi e capitali - Pluralità delle azioni.**

Il delitto di cui all'art. 260 d. lgs. n. 152 del 2006, (lo stesso già previsto dall'art. 53 bis del d. lgs. n. 22 del 1997, come introdotto dalla legge 23/03/2001, n. 93) prevede la sanzione penale per chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, allestisce una organizzazione di traffico di rifiuti, volta a gestire continuativamente, in modo illegale, ingenti quantitativi di rifiuti. Tale gestione dei rifiuti deve concretizzarsi in una pluralità di operazioni con allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, ovvero attività di intermediazione e commercio (Cass. Sez. 3, n. 40827 del 6/10/2005, Carretta) e tale attività deve essere "abusiva", ossia effettuata o senza le autorizzazioni necessarie (ovvero con autorizzazioni illegittime o scadute) o violando le prescrizioni e/o i limiti delle autorizzazione stesse (ad esempio, la condotta avente per oggetto una tipologia di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, ed anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con cui sono esplicate, risultano totalmente difformi da quanto autorizzato, sì da non essere più giuridicamente riconducibili al titolo abilitativo rilasciato dalla competente Autorità amministrativa) (Cass. Sez. 3, n. 40828 del 6/10/2005, Fradella). Quindi, il delitto di cui all'art. 260 d. lgs. n. 152 del 2006, sanziona comportamenti non occasionali di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto profitto, fanno dell'illecita gestione dei rifiuti la loro redditizia, anche se non esclusiva attività, per cui per perfezionare il reato è necessaria una, seppure rudimentale, organizzazione professionale (mezzi e capitali) che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo, ossia con pluralità di operazioni condotte in continuità temporale, operazioni che vanno valutate in modo globale: alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge, e perciò il reato è abituale dal momento che per il suo perfezionamento è necessaria la realizzazione di più comportamenti della stessa specie (Massima a cura della rivista giuridica www.AmbienteDiritto.it)

Approfondimenti

Economia, fisco, agevolazioni e incentivi



Nuova tassazione immobiliare in vigore dal 1° gennaio

Dal prossimo 1° gennaio entreranno in vigore le nuove disposizioni in materia di imposte indirette applicabili ai trasferimenti immobiliari, con conseguenze rilevanti sulla "prima casa", ma anche su tutte le altre agevolazioni che tra poche settimane cesseranno di esistere.

Alessandro Borgoglio, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942

Quella che inizierà con l'arrivo del prossimo anno è già stata definita da taluni come una mini rivoluzione delle imposte d'atto. L'espressione, in effetti, pare cogliere pienamente il punto di rottura che si verificherà in una disciplina fiscale che è andata stratificandosi nel tempo in funzione delle varie fattispecie, prevedendo aliquote diverse e agevolazioni specifiche, al fine di evitare quella generalizzazione, forse eccessiva, che andrà invece a colpire gli atti stipulati dal prossimo 1° gennaio sulla base di sole due aliquote, ai fini dell'imposta di registro, e nessun'altra agevolazione se non l'unica superstite, la "prima casa".

In realtà, la modifica alla disciplina delle imposte indirette, che oltre a quella di registro coinvolge anche l'ipotecaria e la catastale (la disciplina IVA rimane uguale), non è recente, poiché è stata introdotta nel 2011, con il decreto sul Federalismo fiscale municipale. Ci si attendeva, però, una proroga dell'entrata in vigore delle disposizioni fissata, appunto, al 1° gennaio 2014, ma, alla fine, non c'è stata. Recentemente, con il cosiddetto "decreto Istruzione" del settembre scorso, è solo stata leggermente rivisitata la disciplina in oggetto, risvegliando così l'attenzione sul tema e sull'ormai imminente entrata in vigore delle disposizioni del 2011.

Le norme di riferimento

- Art. 10 del D.Lgs. 23 del 14.3.2011, recante "Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale".
- Art. 26 del D.Lgs. 104 del 12.9.2013, recante "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca".

Le modifiche alle imposte di registro e ipocatastali

L'attuale formulazione dell'art. 1 della Tariffa, Parte Prima, allegata al D.P.R. 131/1986 prevede una serie di aliquote per l'applicazione dell'imposta di registro in funzione della tipologia di atto di trasferimento assoggettato a imposizione. In particolare, le fattispecie previste sono:

- atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi, salvo quanto previsto dal successivo periodo: 8%;

- se l'atto ha a oggetto fabbricati e relative pertinenze: 7%;
- se il trasferimento ha per oggetto terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dagli imprenditori agricoli a titolo principale o di associazioni o società cooperative di cui agli artt. 12 e 13 della legge 153 del 9 maggio 1975: 15%;
- se il trasferimento ha per oggetto immobili di interesse storico, artistico e archeologico soggetti alla legge 1089 del 1° giugno 1939, sempreché l'acquirente non venga meno agli obblighi della loro conservazione e protezione: 3%;
- se il trasferimento ha per oggetto case di abitazione non di lusso secondo i criteri di cui al D.M. lavori pubblici 2 agosto 1969, pubblicato nella G.U.218 del 27 agosto 1969, ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis): 3%;
- se il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato è esente dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'art. 10, comma 1, numero 8-bis), del D.P.R. 633 del 26 ottobre 1972, ed è effettuato nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili, a condizione che nell'atto l'acquirente dichiara che intende trasferirli entro tre anni: 1%;
- se il trasferimento avviene a favore dello Stato, ovvero a favore di enti pubblici territoriali o consorzi costituiti esclusivamente fra gli stessi ovvero a favore di comunità montane: € 168;
- se il trasferimento ha per oggetto immobili situati all'estero o diritti reali di godimento sugli stessi: € 168;
- se il trasferimento avviene a favore di organizzazione non lucrativa di utilità sociale (ONLUS) ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-quater): € 168;
- se il trasferimento avviene a favore delle istituzioni riordinate in aziende di servizi o in organizzazioni non lucrative di utilità sociale ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-quinquies: €168;
- se il trasferimento ha per oggetto immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale comunque denominati, a condizione che l'intervento cui è finalizzato il trasferimento venga completato entro 5 anni dalla stipula dell'atto: 1%. L'art. 10 del D.Lgs. 23/2011 sostituisce completamente il testo sopra riportato dell'art. 1 della Tariffa con il seguente, che diventerà operativo a decorrere dal 1° gennaio 2014: - atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili in genere e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento, compresi la rinuncia pura e semplice agli stessi, i provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità e i trasferimenti coattivi: 9%;
- se il trasferimento ha per oggetto case di abitazione, a eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9, ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis): 2%. Come si evince chiaramente, anche solo dalle assai diverse dimensioni delle due formulazioni di legge, quella attuale differenzia sensibilmente la tassazione in funzione di una corposa varietà di atti di trasferimento, mentre le nuove disposizioni che entreranno in vigore dal prossimo anno si limitano a distinguere soltanto tra acquisti "prima casa" e trasferimento di immobili non "prima casa", con due aliquote molto diverse, il 2% e il 9%. Inoltre, ai sensi del secondo comma dell'art. 10 del D.Lgs. 23/2011, l'imposta di registro nei sopra elencati casi, dal 2014, non potrà mai comunque essere inferiore a € 1.000. A fronte di ciò, il decreto sul federalismo fiscale, al comma 3 dell'art. 10, stabiliva originariamente che gli atti assoggettati all'imposta di registro e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto e i registri immobiliari sarebbero stati esenti dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie. Su tale disposizione, però, è intervenuto l'art. 26, comma 1, del già richiamato "decreto Istruzione" di quest'anno, che, pur lasciando l'esenzione dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie, ha nuovamente reintrodotta l'assoggettamento di tali atti di trasferimento alle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di € 50 ciascuna, sempre a decorrere dal prossimo 1° gennaio.

Da quest'ultima data, inoltre, decorreranno anche gli effetti della disposizione di cui al secondo comma dell'art. 26 del "decreto Istruzione" di quest'anno, secondo cui l'importo di ciascuna delle imposte di registro, ipotecaria e catastale stabilito in misura fissa di € 168 da disposizioni vigenti anteriormente al 1° gennaio 2014 è elevato a € 200. Ai sensi del successivo comma, la disposizione ha effetto dal 1° gennaio 2014 e, in particolare, ha effetto per gli atti giudiziari pubblicati o emanati, per gli atti pubblici formati, per le donazioni fatte e per le scritture private autenticate a partire da tale data, per le scritture private non autenticate e per le denunce presentate per la registrazione dalla medesima data, nonché per le formalità di trascrizione, di iscrizione, di rinnovazione eseguite e per le domande di annotazione presentate a decorrere dalla stessa data.

Da ultimo, mette conto di evidenziare che, invece, nulla cambierà in merito agli atti di trasferimento soggetti a IVA, atteso che le aliquote rimarranno le stesse anche il prossimo anno, ovvero, a seconda dei casi, il 22% o il 10%, oppure il 4% nell'ipotesi di agevolazione "prima casa" (tabella 1).

La cancellazione dei regimi agevolati

L'art. 10 del decreto sul Federalismo fiscale del 2011 ha anche introdotto un'altra disposizione di rilevante impatto sui contribuenti: si tratta di quella prevista al comma 4, secondo cui, in relazione agli atti soggetti alla nuova imposta di registro del 2% o del 9%, sono soppresse tutte le esenzioni e le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali. Anche in questo caso, gli effetti decorreranno dal prossimo 1° gennaio.

In sostanza, la combinazione della norma sopra riportata e della riformulazione dell'art. 1 della Tariffa (che già di per sé recava alcune disposizioni agevolative) determina la soppressione di moltissimi regimi di favore sino a oggi utilizzati dai contribuenti, in particolare per quelle fattispecie di trasferimenti immobiliari che il legislatore sino a ora ha ritenuto meritevoli di agevolazione.

TABELLA 1 Tassazione indiretta sui trasferimenti immobiliari dal 2014.

Atti soggetti a imposta di registro	Due aliquote	- 9% per i trasferimenti immobiliari in genere; - 2% per gli atti che fruiscono dell'agevolazione "prima casa"
	Imposta di registro minima	€ 1.000
	Imposte ipotecaria e catastale	€ 50 ciascuna
Atti soggetti a IVA	Aliquote	Aliquota ordinaria del 22%, quella intermedia del 10%, o quella agevolata del 4% se si tratta di "prima casa"
	Imposte di registro, ipotecaria e catastale	€ 200 ciascuna se prevista in misura fissa (fino al 31.12.2013 pari a € 168), altrimenti secondo l'aliquota proporzionale prevista per la tipologia di atto

Ci si riferisce, tra l'altro, ai trasferimenti:

- aventi a oggetto fabbricati a uso abitativo a favore di imprese immobiliari, che dichiarino in atto l'intenzione di trasferirli entro tre anni dall'acquisto: imposta di registro 1%, imposta ipotecaria € 168, imposta catastale € 168, imposta di bollo € 230;

- di fabbricati a uso abitativo a favore dello

Stato, ovvero a favore di enti pubblici territoriali o consorzi costituiti esclusivamente fra gli stessi, o a favore di comunità montane: imposta di registro fissa di € 168 (le ipocatastali variano in funzione del soggetto pubblico);

- di fabbricati di interesse artistico, storico o archeologico effettuati da privati: imposta di registro 3%, imposta ipotecaria 2%, imposta catastale 1%, imposta di bollo € 230;

- di fabbricati effettuati da privati in favore di ONLUS: imposta di registro € 168, imposta ipotecaria 2%, imposta catastale 1%;

- di immobili costruiti in attuazione dei programmi pubblici di edilizia residenziale: imposta di registro € 168, imposta ipotecaria esente, imposta catastale esente, imposta di bollo € 230;

- di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale e assistenziale (cosiddetta "piccola proprietà contadina" o PPC): imposta di registro € 168, imposta ipotecaria € 168, imposta catastale 1%.

Qualche ulteriore approfondimento richiede, invece, il regime di esenzione da ogni imposta previsto dall'art. 19 della legge 74/1987 in merito ai trasferimenti immobiliari effettuati in esecuzione di procedimenti di separazione e di divorzio. L'esenzione, come chiarito dall'Agenzia delle entrate, con la circ. n. 27/E/2012, si applica a condizione che i trasferimenti siano effettuati senza corrispettivo, e opera non soltanto in relazione agli atti a favore del coniuge, ma anche quelli a favore dei figli.

In prima battuta, anche questa disposizione agevolativa sembrerebbe travolta dalla soppressione generalizzata prevista dall'art. 10, comma 4, del D.Lgs. 23/2011. Invero, però, ricostruendo in modo puntuale il dato normativo, si rileva che tale esenzione riguarda gli atti privi di corrispettivo, mentre il citato comma 4 stabilisce la soppressione delle agevolazioni "In relazione agli atti di cui ai commi 1 e 2", ovvero "Atti traslativi a titolo oneroso ...". In sostanza, sembrerebbe che, riguardando l'agevolazione *de qua* atti a titolo gratuito, la sua esistenza non verrebbe intaccata dal sopra richiamato comma 4, che invece andrebbe a incidere sugli atti a titolo oneroso. Pertanto, l'esenzione da imposte sugli atti di trasferimento nell'ambito di procedimenti di divorzio o separazione dovrebbe continuare a permanere anche in futuro. Naturalmente, questa lettura interpretativa dovrà necessariamente trovare un'opportuna conferma in documenti di prassi, che si auspica vengano al più presto emanati dall'Amministrazione finanziaria. Per i regimi agevolati soppressi dal 2014 vedi la *tabella 2*.

TABELLA 2 Regimi agevolati soppressi dal 2014.

Descrizione	Trattamento fiscale
<p>Trasferimento e/o permuta di immobili oggetto di piani di recupero di iniziativa pubblica o privata convenzionata in favore di soggetti che attuano il recupero (Art. 5, comma 1, legge 168, 22.4.1982)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale € 168 Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimenti di fabbricati di interesse artistico, storico o archeologico effettuati da privati (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR, e legge 1089, 1.6.1939)</p>	<p>Imposta di registro 3% Imposta ipotecaria 2% Imposta catastale 1% Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimenti di fabbricati effettuati da privati in favore di ONLUS (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria 2% Imposta catastale 1%</p>
<p>Cessioni in favore dei comuni di aree e opere di urbanizzazione a scapito di contributi di urbanizzazione o in esecuzione di convenzioni di lottizzazione (Art. 51, legge 342, 21.11.2000)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria Esente Imposta catastale Esente Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimenti aventi a oggetto fabbricati a uso abitativo a imprese di rivendita immobiliare (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR)</p>	<p>Imposta di registro 1% Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale € 168 Imposta di bollo € 230</p>

<p>Trasferimenti di fabbricati a favore dello Stato (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria Esente Imposta catastale Esente Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimento di fabbricati a favore di enti pubblici territoriali (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale 1% Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimento di fabbricati a favore di enti pubblici territoriali (atti soggetti a IVA) (Art. 10, commi 8-bis e 8-ter, D.P.R. 633/1972, art. 1 Tariffa, parte prima, TUR)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale € 168 Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimenti aventi a oggetto immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale comunque denominati (Art. 1 Tariffa, parte prima, TUR, e art. 1, comma 25, della legge 244, 24.12.2007)</p>	<p>Imposta di registro 1% Imposta ipotecaria 3% Imposta catastale 1% Imposta di bollo € 230</p>
<p>Cessioni in favore dei comuni di aree e opere di urbanizzazione a scomputo di contributi di urbanizzazione o in esecuzione di convenzioni di lottizzazione (Art. 51 della legge 342/2000, e art. 32, comma 2, D.P.R. 601, 29.9.1973)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria esente Imposta catastale esente Imposta di bollo € 230</p>

<p>Trasferimento e/o permuta di immobili oggetto di piani di recupero di iniziativa pubblica o privata convenzionata in favore di soggetti che attuano il recupero (Art. 5, comma 1, legge 168, 22.4.1982)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale € 168 Imposta di bollo € 230</p>
<p>Trasferimenti di fondi rustici ubicati in territori montani (Art. 9, D.P.R. 601, 29.9.1973)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale esente Imposta di bollo esente</p>
<p>Trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coltivatori diretti e a imprenditori agricoli professionali (IAP) che si impegnano a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento (Art. 5-bis, legge 97, 31.12.1994, e art. 5-bis, D.Lgs. 228/2001)</p>	<p>Imposta di registro esente Imposta ipotecaria esente Imposta catastale esente Imposta di bollo esente</p>
<p>Trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale e assistenziale (cosiddetta agevolazione "piccola proprietà contadina" o "PPC") (Art. 2, comma 4-bis, D.L. 194, 30.12.2009)</p>	<p>Imposta di registro € 168 Imposta ipotecaria € 168 Imposta catastale 1%</p>

L'agevolazione "prima casa" dal 2014

Pur lasciando sostanzialmente inalterata la nota II-bis) all'art. 1 della Tariffa, parte prima, allegata al D.P.R. 131/1986, che disciplina molti aspetti del beneficio fiscale *de quo*, l'art. 10 del D.Lgs. 23/2011, intervenendo sul primo comma dell'art. 1 della Tariffa, come indicato in precedenza, ha profondamente mutato il regime agevolato in oggetto, non soltanto per quanto concerne l'aliquota dell'imposta di registro applicabile, ma anche in relazione al suo ambito operativo, ovvero alla tipologia di immobili per i quali trova applicazione.

Come già argomentato in precedenza, infatti, mentre per la generalità degli atti di trasferimento immobiliare, dal prossimo anno, si applicherà l'imposta di registro nella misura del 9%, per quelli riguardanti la "prima casa", invece, troverà applicazione l'aliquota del 2%, più bassa di un punto percentuale rispetto a quella attualmente vigente pari al 3%.

Tuttavia, sempre in base alle disposizioni già citate, in particolare, l'art. 10, comma 3, del D.Lgs. 23/2011, come modificato dall'art. 26, comma 1, del D.L. 104/2013, le imposte ipocatastali, in tal caso, sono dovute nella misura di € 50 ciascuna.

Dal prossimo anno, quindi, il sistema di tassazione della “prima casa” sarà molto più favorevole per i contribuenti, il che impone di valutare con attenzione l'opportunità di rinviare di qualche settimana gli atti di trasferimento già programmati per la fine dell'anno.

A quest'ultimo proposito, tuttavia, occorre prestare particolare attenzione alla seconda modifica di rilevantissimo impatto dell'agevolazione di cui trattasi: dal 2014, infatti, il beneficio fiscale si applicherà soltanto agli atti di trasferimento di «case di abitazione, a eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9, ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis)». In sostanza, l'art. 10, comma 1, del D.Lgs. 23/2011, intervenendo sull'art. 1, comma 1, della Tariffa, ha radicalmente modificato la formulazione testuale attualmente vigente che, invece, consente di usufruire dell'agevolazione per il trasferimento di «case di abitazione non di lusso secondo i criteri di cui al D.M. lavori pubblici 2 agosto 1969, ... ove ricorrano le condizioni di cui alla nota II-bis)». Dal prossimo 1° gennaio, pertanto, ai fini dell'accesso all'agevolazione per quanto concerne i trasferimenti immobiliari soggetti a imposta di registro, non avranno più alcun rilievo le caratteristiche degli immobili, né tantomeno le disposizioni del decreto ministeriale del 1969 sopra richiamato, assumendo importanza soltanto la categoria catastale della casa, che risulterà ammissibile al beneficio fiscale *de quo* soltanto se non appartenente alle categorie A1, A8 e A9. Da ultimo, mette conto di evidenziare che, diversamente, quando gli atti di trasferimento “prima casa” sono soggetti a IVA, l'agevolazione, anche dal prossimo anno, rimarrà esattamente uguale a quella attualmente vigente, atteso che nessuna modifica è stata apportata in materia di IVA. Pertanto, ai sensi del punto 21) della Tabella A, Parte II, allegata al D.P.R. 633/1972, anche dal prossimo anno continuerà ad applicarsi l'IVA agevolata al 4% per i trasferimenti di «case di abitazione non di lusso secondo i criteri di cui al D.M. lavori pubblici 2 agosto 1969 ... ancorché non ultimate, purché permanga l'originaria destinazione, in presenza delle condizioni di cui alla nota II-bis)».

In questo caso, quindi, continuerà ad assumere rilievo, ai fini dell'accesso al regime di favore, l'assenza delle caratteristiche “di lusso” stabilite dal decreto ministeriale del 1969. È evidente, allora, la disomogeneità che si creerà dal 2014 tra i due comparti impositivi, ancorché nell'ambito della medesima agevolazione (tabella 3).

TABELLA 3 Agevolazione “prima casa” dal 2014.

Atti soggetti a imposta di registro		Atti soggetti a IVA
<p>Norme di riferimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 1 della Tariffa, Parte I, allegata al D.P.R. 131/1986, come modificata dall'art. 10, comma 1, D.Lgs. 23/2011. - Nota II-bis) all'art. 1 della Tariffa, Parte I, allegata al D.P.R. 131/1986, come modificato all'art. 10, comma 1, lett. c), D.Lgs. 23/2011. - Art. 10, comma 2, D.Lgs. 23/2011. - Art. 10, comma 3, D.Lgs. 23/2011, come sostituito dall'art. 26, comma 1, D.L. 104/2013. 	<ul style="list-style-type: none"> - Punto 21) della Tabella A, Parte II, allegata al D.P.R. 633/1972. - D.M. lavori pubblici 2.8.1969. - Nota II-bis) all'art. 1 della Tariffa, Parte I, allegata al D.P.R. 131/1986, come modificato all'art. 10, comma 1, lett. . - Art. 26, commi 2 e 3, del D.L. 104/2013.

Ambito applicativo	<p>Atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di case di abitazione, a eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9, e atti traslativi o costitutivi della nuda proprietà, dell'usufrutto, dell'uso e dell'abitazione relativi alle stesse.</p>	<p>Case di abitazione non di lusso secondo i criteri di cui al D.M. lavori pubblici 2.8.1969, ancorché non ultimate, purché permanga l'originaria destinazione.</p>
Condizioni	<p>- L'immobile deve essere ubicato nel territorio del comune in cui l'acquirente ha o stabilisca entro diciotto mesi dall'acquisto la propria residenza o, se diverso, in quello in cui l'acquirente svolge la propria attività ovvero, se trasferito all'estero per ragioni di lavoro, in quello in cui ha sede o esercita l'attività il soggetto da cui dipende ovvero, nel caso in cui l'acquirente sia cittadino italiano emigrato all'estero, che l'immobile sia acquisito come prima casa sul territorio italiano. La dichiarazione di voler stabilire la residenza nel comune ove è ubicato l'immobile acquistato deve essere resa, a pena di decadenza, dall'acquirente nell'atto di acquisto.</p> <p>- Nell'atto di acquisto l'acquirente deve dichiarare di non essere titolare esclusivo o in comunione con il coniuge dei diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del comune in cui è situato l'immobile da acquistare. - Nell'atto di acquisto l'acquirente deve dichiarare di non essere titolare, neppure per quote, anche in regime di comunione legale su tutto il territorio nazionale dei diritti di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e nuda proprietà su altra casa di abitazione acquistata dallo stesso soggetto o dal coniuge con le stesse agevolazioni.</p>	
Tassazione	<ul style="list-style-type: none"> - Imposta di registro: 2%, con un minimo di € 1.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 	<ul style="list-style-type: none"> - IVA al 4% - Imposta di registro: € 200 - Imposta ipotecaria: € 200 - Imposta catastale: € 200
Sanzioni	<p>In caso di dichiarazione mendace, o di trasferimento per atto a titolo oneroso o gratuito degli immobili prima del decorso del termine di cinque anni dalla data del loro acquisto, sono dovute le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura ordinaria, nonché una soprattassa pari al 30% delle stesse imposte.</p>	<p>In caso di dichiarazione mendace, o di trasferimento per atto a titolo oneroso o gratuito degli immobili prima del decorso del termine di cinque anni dalla data del loro acquisto, l'ufficio dell'Agenzia delle entrate presso cui sono stati registrati i relativi atti deve recuperare nei confronti degli acquirenti la differenza fra l'imposta calcolata in base all'aliquota applicabile in assenza di agevolazioni e quella risultante dall'applicazione dell'aliquota agevolata, nonché irrogare la sanzione amministrativa, pari al 30% della differenza medesima.</p>

Le sopra riportate disposizioni non si applicano nel caso in cui il contribuente, entro un anno dall'alienazione dell'immobile acquistato con i benefici "prima casa", proceda all'acquisto di altro immobile da adibire a propria abitazione principale.

ESEMPLIFICAZIONI

Valore immobile: € 100.000		
	Fino al 31.12.2013	Dal 2014
Acquisto di abitazione con l'agevolazione "PRIMA CASA" da parte di un privato che acquista da altro privato e, quindi, in regime di imposta di REGISTRO	<ul style="list-style-type: none"> - Imposta di registro: € 100.000 x 3% = € 3.000 - Imposta ipotecaria: € 168 - Imposta catastale: € 168 Tassazione complessiva: € 3.336 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposta di registro: € 100.000 x 2% = € 2.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 2.100 RISPARMIO: € 1.236 (37%)
Acquisto di abitazione SENZA alcuna agevolazione da parte di un privato che acquista da altro privato e, quindi, in regime di imposta di REGISTRO	<ul style="list-style-type: none"> - Imposta di registro: € 100.000 x 7% = € 7.000 - Imposta ipotecaria: € 100.000 x 2% = € 2.000 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 10.000 	<ul style="list-style-type: none"> - Imposta di registro: € 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 RISPARMIO: € 900 (9%)
Acquisto di abitazione con l'agevolazione "PRIMA CASA" da parte di un privato che acquista da un'impresa e, quindi, in regime IVA	<ul style="list-style-type: none"> - IVA: € 100.000 x 4% = € 4.000 - Imposta di registro: € 168 - Imposta ipotecaria: € 168 - Imposta catastale: € 168 Tassazione complessiva: € 4.504 	<ul style="list-style-type: none"> - IVA: € 100.000 x 4% = € 4.000 - Imposta di registro: € 200 - Imposta ipotecaria: € 200 - Imposta catastale: € 200 Tassazione complessiva: € 4.600 AUMENTO: € 96 (2%)

<p>Acquisto di abitazione SENZA alcuna agevolazione da parte di un privato che acquista da un'impresa e, quindi, in regime IVA</p>	<p>- IVA: € 100.000 x 10% = € 10.000 - Imposta di registro: € 168 - Imposta ipotecaria: € 168 - Imposta catastale: € 168 Tassazione complessiva: € 10.504</p>	<p>- IVA: € 100.000 x 10% = € 10.000 - Imposta di registro: € 200 - Imposta ipotecaria: € 200 - Imposta catastale: € 200 Tassazione complessiva: € 10.600 AUMENTO: € 96 (<1%)</p>
<p>Acquisto di fabbricati non abitativi (UFFICI, NEGOZI, CAPANNONI ecc.) in regime IVA</p>	<p>- IVA: € 100.000 x 22% = € 22.000 - Imposta di registro: € 168 - Imposta ipotecaria: € 100.000 x 3% = € 3.000 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 26.168</p>	<p>- IVA: € 100.000 x 22% = € 22.000 - Imposta di registro: € 200 - Imposta ipotecaria: € 100.000 x 3% = € 3.000 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 26.200 AUMENTO: € 32 (<1%)</p>
<p>Acquisto di TERRENO AGRICOLO da parte di privato, con imposta di REGISTRO</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 15% = € 15.000 - Imposta ipotecaria: € 100.000 x 2% = € 2.000 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 18.000</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 RISPARMIO: € 8.900 (50% circa)</p>
<p>Acquisto di TERRENO AGRICOLO da parte di coltivatore diretto o IAP con agevolazione PPC</p>	<p>- Imposta di registro: € 168 - Imposta ipotecaria: € 168 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 1.336</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 AUMENTO: € 7.764 (580% circa)</p>

<p>Trasferimenti di immobili da parte di privati a favore di Onlus che li utilizzano direttamente per attività istituzionale</p>	<p>- Imposta di registro: € 168 - Imposta ipotecaria: € 100.000 x 2% = € 2.000 - Imposta catastale: € 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 3.168</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 AUMENTO: € 5.932 (188% circa)</p>
<p>Trasferimento da parte di un'impresa di fabbricato abitativo a una IMPRESA DI RIVENDITA che dichiara di cedere il bene entro 3 anni</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 1% = € 1.000 - Imposta ipotecaria: € 168 - Imposta catastale: € 168 Tassazione complessiva: € 1.336</p>	<p>- Imposta di registro: € 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 AUMENTO: 7.764 (580% circa)</p>
<p>Acquisto di fabbricato abitativo STORICO ARTISTICO in regime di imposta di REGISTRO</p>	<p>- Imposta di registro: 100.000 x 3% = € 3.000 - Imposta ipotecaria: 100.000 x 2% = € 2.000 - Imposta catastale: 100.000 x 1% = € 1.000 Tassazione complessiva: € 6.000</p>	<p>- Imposta di registro: 100.000 x 9% = € 9.000 - Imposta ipotecaria: € 50 - Imposta catastale: € 50 Tassazione complessiva: € 9.100 AUMENTO: € 3.100 (50% circa)</p>



AUA: i chiarimenti del Ministero

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con la circ. prot. n. 4981 del 7 novembre (a pag. 2104), chiarisce i casi in cui è obbligatorio il ricorso alla nuova procedura di autorizzazione unica ambientale (AUA), che prevede un procedimento semplificato con il quale è possibile richiedere in una sola volta fino a sette titoli abilitativi in campo ambientale.

Autorizzazione unica ambientale: alcuni chiarimenti ministeriali

ANCE - News 14 novembre 2013, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942

L'AUA, autorizzazione unica ambientale, in vigore dal 13 giugno scorso ai sensi del D.P.R. 59 del 13 marzo 2013 (pubblicato sul s.o. 42 alla G.U.124 del 29 maggio 2013), è quel provvedimento o forse è meglio dire quel procedimento semplificato che consente di richiedere in una sola volta al SUAP fino a sette titoli abilitativi in campo ambientale (autorizzazione agli scarichi, impatto acustico, autorizzazione alle emissioni ecc.). Il nuovo procedimento per l'AUA dovrebbe comportare una semplificazione notevole in termini di riduzione dei tempi burocratici nonché di riduzione delle spese istruttorie.

Le regioni e le province autonome possono individuare ulteriori atti di comunicazione, notifica e autorizzazione in materia ambientale che possono essere ricompresi nell'AUA.

Con circolare del 7 novembre 2013 il Ministero dell'ambiente (MATTM) facendo seguito alle numerose richieste di chiarimenti fatte pervenire ha pubblicato una prima circolare interpretativa.

Tra l'altro la domanda di AUA diventa la via obbligata solo ove il soggetto che ne faccia richiesta necessiti di uno o più tra i titoli abilitativi ambientali sopra elencati. Infatti, qualora si tratti di attività soggette solo a comunicazione o ad autorizzazione generale alle emissioni è riconosciuta la facoltà di non avvalersi dell'AUA (ferma restando la presentazione della comunicazione o dell'istanza per il tramite del SUAP).

L'AUA IN SINTESI

<p>Ambito di applicazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Categorie di imprese definite PMI ai sensi dell'art. 2 del D.M. attività produttive 18.4.2005 (meno di 250 occupati e fatturato annuo non superiore a € 50 milioni oppure un totale di bilancio annuo non superiore a € 43 milioni); - impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (di cui all'Allegato VIII, Parte II, del D.Lgs. 152/2006). <p>Con esclusione: dei progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale allorquando tale valutazione (per espressa previsione della normativa statale o regionale) comprende e sostituisce tutti gli altri atti di assenso comunque denominati in materia ambientale.</p> <p>Nota: la circolare chiarisce che se un impianto produttivo non è soggetto all'AIA è soggetto all'AUA anche quando il gestore sia una grande impresa.</p>
--------------------------------------	--

Definizione	L'AUA è intesa come il provvedimento che sostituisce gli atti in materia ambientale indicati dall'art. 3 del Regolamento n. 59/2013.
Referente unico per l'AUA	SUAP competente per territorio che raccoglie la domanda e la documentazione richiesta e trasmette tutto all'autorità competente (di regola la provincia) e ai soggetti competenti in materia ambientale (altre Pubbliche amministrazioni o soggetti pubblici) come previsto dalle specifiche normative di settore.
Durata dell'AUA	15 anni dalla data del rilascio. N.B. alcune delle autorizzazioni sostituite dall'AUA hanno una durata inferiore (per esempio, scarichi idrici 4 anni).
Durata procedimento	Da 90 a 120 giorni. Possibilità (in alcuni casi obbligo) di convocare la conferenza di servizi.
Periodo transitorio	I procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento sono conclusi ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio dei relativi procedimenti. L'AUA può essere richiesta alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito. Secondo la circolare ministeriale ciò vuol dire che l'AUA è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi che la stessa va a sostituire.
Oneri istruttori	Sono posti a carico dell'interessato. A tal fine si applicano le tariffe previste dalla normativa vigente per i procedimenti sostituiti dall'AUA. Tuttavia, la misura complessiva degli oneri non può superare quella complessivamente posta a carico dell'interessato prima dell'entrata in vigore del Regolamento n. 59/2013 per i singoli procedimenti relativi ai titoli sostituiti dall'AUA.

Circolare recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina dell'autorizzazione unica ambientale nella fase di prima applicazione del D.P.R. 59 del 13 marzo 2013 - Ministero ambiente e tutela del territorio e del mare - Circolare prot. n. 0049801, 7.11.2013

Al fine di corrispondere alle numerose richieste di chiarimento pervenute riguardo alla corretta interpretazione del D.P.R. 59/2013, recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'art. 23 del D.L. 5 del 9 febbraio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 35 del 4 aprile 2012, la presente circolare tende a fornire un esaustivo riscontro riguardo a quelle fra le questioni individuate dal carattere maggiormente generale, riservando a una successiva Circolare, in fase avanzata di istruttoria, la disamina delle questioni più specifiche.

1. Ambito di applicazione

Preliminarmente, occorre chiarire se il D.P.R. 59/2013 si applichi solo alle piccole e medie imprese non soggette ad AIA, ovvero a tutti gli impianti non soggetti ad AIA, quindi a prescindere dai requisiti dimensionali del gestore.

Il problema, invero, si pone in quanto sia l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 59/2013, sia l'art. 23, comma 1, del (che al primo fornisce la necessaria base di normazione primaria), nel definire la platea dei destinatari del nuovo procedimento autorizzatorio, legano gli "impianti non soggetti alle disposizioni in materia di autorizzazione integrata ambientale" alle "piccole e medie imprese" (secondo la qualificazione normativa enucleata all'art. 2 del D.M. attività produttive del 18 aprile 2005), mediante una congiunzione aggiuntiva (*nonché*).

Si ritiene peraltro evidente che il secondo presupposto applicativo (gli impianti esclusi dall'AIA) non si "cumula", bensì "assorbe" il primo (l'appartenenza del gestore alla categoria delle PMI).

Pertanto, un impianto produttivo non soggetto all'AIA è soggetto all'AUA anche quando il gestore sia una grande impresa.

2. Natura obbligatoria o facoltativa dell'AUA

Altra questione è se per il gestore vi sia una mera facoltà o invece un vero e proprio obbligo di richiedere l'AUA invece dei singoli titoli abilitativi.

L'effetto "sostitutivo" ricollegato dall'ordinamento al rilascio dell'AUA rispetto ai titoli abilitativi ricompresi nel suo ambito (l'art. 23, comma 1, lett. a) del D.L. 5/2012 dispone: "*a) l'autorizzazione sostituisce ogni atto di comunicazione, notifica e autorizzazione previsto dalla legislazione vigente in materia ambientale*"), rende obbligatoria la sua richiesta, pena la frustrazione delle finalità di semplificazione dell'intervento regolatorio in esame, consistente nella riduzione, in favore degli operatori (privati e pubblici) degli oneri burocratici connessi alla gestione dell'attività di impresa.

Anche ai fini della soluzione dei successivi quesiti, è utile sin d'ora precisare che la regola generale, contenuta all'art. 3 del regolamento (il quale, per l'appunto, pone l'obbligo di fare richiesta dell'AUA ogniqualvolta l'impianto debba ottenere il rilascio, la formazione, il rinnovo o l'aggiornamento di quantomeno uno tra i titoli abilitativi in elenco), conosce due eccezioni, consistenti nella opportunità per il gestore:

- di non avvalersi dell'AUA ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazione o ad autorizzazione generale alle emissioni (art. 3, comma 3, regolamento);
- di aderire alle autorizzazioni generali alle emissioni (art. 7, comma 1, regolamento). In tale contesto, è utile precisare che il verbo servile (*può*) utilizzato dall'art. 10, comma 2, D.P.R. 59/2013 (secondo cui "*l'autorizzazione unica ambientale può essere richiesta alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito*"), lungi dal prescrivere la facoltatività dei passaggi procedurali in cui si articola il nuovo provvedimento autorizzatorio unico, sta piuttosto a indicare il discrimine temporale a partire dal quale deve ritenersi vigente il nuovo regime.

Pertanto, l'art. 10, comma 2, si interpreta nel senso che la richiesta di AUA è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'art. 3, comma 1, del regolamento salvo che ricorra una delle due citate deroghe.

3. Ipotesi in cui venga a scadere una comunicazione quando l'attività sia soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio Quanto detto sopra, rende agevole rispondere al quesito se alla scadenza di una comunicazione, nel caso di attività soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio, il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'AUA. Come sopra riferito, la richiesta di AUA è sempre obbligatoria alla scadenza del primo dei titoli abilitativi previsti dall'art. 3, comma 1, salvo che ricorrano le ipotesi derogatorie di cui all'art. 3, comma 3, e all'art. 7, comma 1, del regolamento.

Il caso dell'impianto soggetto cumulativamente a comunicazioni e ad autorizzazioni di settore non ricade in alcuna delle citate eccezioni. Non è corretto, dunque, ritenere che, in tali casi, alla scadenza della prima comunicazione, non sia obbligatorio presentare istanza di AUA e che l'interessato abbia la facoltà di richiedere il rinnovo della sola comunicazione scaduta.

4. Ipotesi in cui venga a scadere un'autorizzazione quando l'attività sia soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio. Diversa soluzione si impone riguardo all'interrogativo se, alla scadenza di un'autorizzazione di carattere generale, nel caso di attività soggetta anche a titoli abilitativi di carattere autorizzatorio, il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'AUA.

In tal caso, viene in rilievo appositamente l'art. 7, comma 1 (secondo cui: *"È fatta salva la facoltà del gestore di aderire tramite il SUAP, ricorrendone i presupposti, all'autorizzazione di carattere generale ai sensi dell'art. 272, del 3 aprile 2006. Il SUAP trasmette, per via telematica, l'adesione all'autorità competente"*), la cui ampia formulazione **non sembra affatto precludere la facoltà per il gestore di presentare autonoma istanza di adesione all'autorizzazione di carattere generale tramite il SUAP, non solo quando l'attività è soggetta esclusivamente ad autorizzazione di carattere generale, bensì anche quando l'attività è parimenti soggetta a titoli abilitativi tra quelli sostituiti dall'AUA.**

5. Ipotesi in cui l'attività sia soggetta unicamente a più comunicazioni o autorizzazioni di carattere generale. Anche nella ipotesi di attività soggetta unicamente a più comunicazioni o autorizzazioni di carattere generale, si è posta la questione se il gestore abbia la facoltà o l'obbligo di richiedere l'AUA. Anche in tal caso, è dirimente richiamare l'art. 3, comma 3, il quale prevede che il gestore possa decidere di non avvalersi dell'AUA, ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazioni o alle autorizzazioni generali alle emissioni.

Inoltre, dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 3 si desume che il gestore possa decidere di non avvalersi dell'AUA anche ove l'impianto sia soggetto esclusivamente a comunicazioni nonché alle autorizzazioni generali alle emissioni.

Difatti, considerato che le autorizzazioni di carattere generale sono già espressamente escluse dal comma 1, la loro inclusione anche al comma 3 suggerisce che l'intenzione del legislatore sia stata quella di disciplinare l'ulteriore fattispecie in cui l'impianto sia soggetto solo a comunicazioni e (congiuntamente) autorizzazioni di carattere generale. Ciò, del resto, è conforme alla *ratio* di non aggravare il procedimento nei casi in cui le attività siano soggette solo a procedure semplificate, quali per l'appunto le comunicazioni e le autorizzazioni generali.

In definitiva, quando l'attività è soggetta unicamente a più comunicazioni oppure, congiuntamente, a comunicazioni e autorizzazioni di carattere generale, il gestore ha la facoltà, e non l'obbligo, di richiedere l'AUA.

6. Termine entro cui deve essere presentata la prima domanda di AUA

Da ultimo, occorre stabilire entro quale termine debba essere presentata la prima domanda di AUA. Sul punto, si pone l'alternativa tra preferire il termine indicato dalle norme di settore ovvero generalizzare l'indicazione contenuta nel regolamento "alla scadenza del primo titolo abilitativo da essa sostituito" (art. 10, comma 2).

Deve ritenersi preferibile l'interpretazione per cui l'art. 10, comma 2, del regolamento sia norma generale destinata a essere derogata (anche con riguardo alla prima domanda) dalle norme settoriali che eventualmente prevedano termini diversi per la presentazione della domanda di titolo abilitativo; ciò non per un astratto ossequio al canone della specialità (che impone di risolvere in tal senso eventuali antinomie tra le fonti), ma piuttosto per l'evidente lacuna che la soluzione opposta verrebbe a ingenerare. L'art. 10, infatti, lascerebbe aperto il problema della continuazione delle attività in caso di mancata risposta prima della data di scadenza.

Per contro, le norme che disciplinano le autorizzazioni di settore prevedono tale continuazione in caso di presentazione della domanda di rinnovo entro certi termini.

Appare pertanto utile, oltre che necessitato dall'analisi ermeneutica, rispettare i termini previsti dalla disciplina di settore del titolo in scadenza, per beneficiare della possibilità di continuare l'attività anche in caso di mancata risposta, nei termini di legge, sulla richiesta di primo rilascio dell'AUA.

Appalti



Contratti elettronici, guida per Pa e imprese: il bollo sulle scritture private resta tradizionale

Arrivano le linee guida sulla gestione dei contratti elettronici. L'intesa sul vademecum è stata raggiunta nella conferenza unificata del 5 dicembre, cioè a quasi un anno di distanza dall'entrata in vigore dell'obbligo di stipulare contratti pubblici solo in formato elettronico, pena la nullità.

Massimo Frontera, Il Sole 24 ORE – Edilizia e Territorio, 5 dicembre 2013

Proprio per questo, l'intesa sulla guida sottoscritta da Regioni e Comuni con il benestare del ministero della Funzione pubblica, non ha sciolto ancora tutti i nodi. Primo fra tutti quello dei contratti cartacei sottoscritti dopo il primo gennaio, che sono nulli, secondo la legge. Regioni e Comuni hanno chiesto al governo di intervenire con due misure. La prima è quella di una sanatoria che faccia salvi appunto tutti i contratti stipulati su carta dal primo gennaio 2013. La seconda è una proroga (ex-post) dell'entrata in vigore dell'obbligo di stipula dei contratti elettronici. Si chiede una proroga differenziata: al primo dicembre 2015 per i contratti in forma di scrittura privata, e al luglio 2014 per i contratti pubblici. Si tratta appunto di richieste che le Regioni attendono di vedere in uno dei provvedimenti da discutere in Parlamento (il principale candidato sarebbe il Ddl Sviluppo, collegato alla legge di Stabilità).

C'è poi la curiosa questione del bollo sulla registrazione delle scritture private. Mancando una forma di pagamento forfetaria, il bollo si deve continuare a calcolare sulle pagine del contratto (nella sua forma completa, cioè allegati inclusi). Il che implica che il contratto elettronico va stampato per poter apporre successivamente i bolli da annullare. A questo punto, al contraente si può rilasciare una copia analogica conforme all'originale del contratto. Per evitare questa trafila, si attende appunto una soluzione da parte dell'Agenzia delle Entrate. Soluzione che dovrebbe essere appunto quella di una modalità virtuale di assolvimento di un bollo calcolato a forfait.

Ma in attesa di questa novità, intanto, «il contraente - si legge nel documento approvato in conferenza unificata - dovrà presentare prima della firma del contratto il o i contrassegni telematici sostitutivi della marca da bollo (...) per l'importo richiesto dall'amministrazione». Si tratta di contrassegni di 16 euro da applicare ogni 4 pagine oppure 100 righe del contratto, sempre includendo gli allegati. «Ai fini del calcolo del bollo per gli allegati - precisa il documento - la numerazione delle pagine riprende da ciascun allegato».

A parte questi nodi ancora da sciogliere, le linee guida, rivolte alle imprese interessate, ai tecnici della pubblica amministrazione e agli ufficiali roganti, il testo chiarisce i vari aspetti della gestione del contratto, dalla firma (digitale o elettronica "qualificata"), al formato elettronico dell'atto, dalla modalità di apporre le annotazioni alla conservazione, fino appunto alla registrazione.

Tra le altre cose si precisa che la firma da apporre sul contratto utilizzando il tablet è consentita, «ma va considerata una firma elettronica semplice (ma autenticata), da non confondere con la firma elettronica avanzata che, benché apposta sullo stesso supporto informatico, deve presentare le garanzie di imputabilità, di sicurezza e di immodificabilità previste dalle regole tecniche stabilite dal Dpcm 22 febbraio 2013 e, quindi, costituisce, di per sé, senza necessità di ulteriori attività di acquisizione, una firma validamente apposta al documento sottoscritto».

Caratteristiche tecniche del contratto telematico

Il contratto elettronico deve garantire caratteristiche di integrità e immutabilità nel tempo. Per essere anche leggibile attraverso diverse piattaforme elettroniche, il documento-file deve essere prodotto in uno dei protocolli consentiti (l'elenco è pubblicato sul sito dell'Agenzia per l'Italia digitale) da parte di diverse piattaforme. «Nella scelta - segnala il testo - è opportuno privilegiare formati che siano standard internazionali (de jure e de facto) o, quando necessario, formati proprietari le cui specifiche tecniche siano pubbliche, dandone opportuna evidenza nel manuale di conservazione dei documenti informatici». Tra i «formati utilizzabili» vengono indicati i seguenti: Pdf/A, Rtf, Txt, Jpeg, Xml.

Firma digitale e firma elettronica (qualificata)

La scelta del tipo di firma (digitale o elettronica qualificata) dipende dalla forma del contratto. Per l'atto pubblico (a cura dell'ufficiale rogante dell'amministrazione) e le scritture private autenticate è necessaria una firma digitale che abbia le caratteristiche di una «firma funzione», nel senso che deve attestare non solo l'identità dell'ufficiale rogante ma anche la sua funzione relativamente all'atto.

La controparte (o le controparti) della pubblica amministrazione sottoscriveranno l'atto con una firma digitale oppure con firma elettronica qualificata.

Nelle scritture private autenticate è necessaria anche un'attestazione, redatta dall'ufficiale rogante, dell'autenticazione della firma digitale o elettronica. Atto e attestazione «devono costituire, così come avviene utilizzando la tradizionale modalità cartacea, un tutt'uno e devono pertanto necessariamente essere connessi inscindibilmente».

Nel caso in cui non si disponga di alcun tipo di firma elettronica, si può acquisire in via digitale la firma autografa apposta su un qualsiasi supporto, cartaceo o informatico. È però necessaria la presenza di un pubblico ufficiale che identifica le parti e verifica i relativi poteri di rappresentanza.

Nel caso di atto pubblico, l'ufficiale riporta le informazioni nella parte iniziale dell'atto e quindi acquisisce digitalmente la firma in calce all'atto stesso, senza procedere all'autenticazione.

Nel caso di scritture private autenticate, il pubblico ufficiale verifica identità e poteri delle parti, ne attesta la modalità di acquisizione delle firme e la loro autenticità e completa il documento con la propria firma.

Modalità di acquisizione digitale della firma cartacea

Il documento precisa che l'acquisizione digitale di una firma fatta su carta può avvenire facendo una copia per immagine (scansione o foto) oppure tramite una firma apposta su tablet. In quest'ultimo caso però, come ricordato precedentemente, «va sottolineato che quella così apposta va considerata una firma elettronica semplice (ma autenticata), da non confondere con la firma elettronica avanzata che, benché apposta sullo stesso supporto informatico, deve presentare le garanzie di imputabilità, di sicurezza e di immutabilità» previste dalle norme vigenti (Dpcm 22 febbraio 2013).

Scritture private

La scrittura privata può essere sottoscritta sia alla presenza fisica di tutte le parti, sia a distanza. Nel primo caso, le parti sottoscrivono il contratto elettronico con forma digitale o firma elettronica qualificata. Nel secondo caso, il contratto, predisposto dall'amministrazione, viene inviato via posta elettronica certificata alla parte interessata, che vi appone la firma digitale. È importante subito dopo comunicare l'apposizione della firma (sempre tramite Pec) «in quanto da tale comunicazione decorreranno gli effetti dell'atto».

Aggregato documentale

Ogni contratto elettronico deve prevedere anche un fascicolo elettronico, definito «aggregato documentale informatico») che contiene tutti i documenti che formano il contratto (e i relativi allegati). Gli aggregati devono essere «versati al sistema di conservazione in maniera unitaria per essere conservati unitariamente così come sono stati costituiti dall'ufficio produttore.

Registrazione del contratto

La modalità di registrazione del contratto dipende dal tipo, se cioè atto pubblico o scrittura privata. Per gli atti in forma pubblica amministrativa soggetti «la registrazione a termine fisso la registrazione all'Agenzia delle Entrate avverrà con modalità telematica. Gli obblighi fiscali attinenti all'imposta di registro e bollo saranno assolti in base alle modalità stabilite dai decreti Mef-Innovazione (previsti dall'articolo 21, comma 5 del codice dell'amministrazione digitale). Per l'imposta di bollo, invece, «se viene rilasciata alla parte copia conforme all'originale occorre attenersi a quanto previsto per le scritture private mentre in caso di copia semplice la stessa non è assoggettata a bollo.

«Per le scritture private soggette a registrazione in caso d'uso in quanto assoggettate ad Iva – si legge nelle indicazioni delle regioni – il contratto e i suoi allegati sono soggetti all'assolvimento dell'imposta di bollo».

Appalti

**Contratti di servizi e forniture, linee guida su pianificazione ed esecuzione**

L'inesplorata materia della programmazione degli affidamenti di forniture e servizi è affrontata dalla dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la determinazione 5/2013, che dà anche l'opportunità per rimeditare un aggiornamento dei regolamenti delle stazioni appaltanti.

Maria Luisa Beccaria, Il Sole 24 ORE – Guida agli Enti Locali, 6 dicembre 2013

LA DISCIPLINA DEL CODICE

L'articolo 11 del Dlgs 163/2006 ha introdotto una disciplina uniforme per gli affidamenti di contratti pubblici, rendendo generale la normativa in materia di contabilità di Stato e quella derivante dal Dpr 554/1999 per i lavori pubblici. Il preventivo rispetto degli atti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, se previsti dal Dlgs 163/2006 o da altre norme è il primo passo della progressione temporale del procedimento.

In nome dei principi generali di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa è evidenziata la fase iniziale della progettazione per assicurare un'adeguata gestione della procedura di gara e identificare la migliore offerta, nonché il soggetto più idoneo a svolgere il servizio o la fornitura, per i quali il Dpr 207/2010 ha preso come riferimento la disciplina tradizionale elaborata per i lavori pubblici, resa più flessibile con atti di programmazione facoltativi.

Invero, un'efficiente gestione delle commesse pubbliche deve fondarsi sulla preventiva determinazione delle acquisizioni, che possono essere effettivamente e completamente realizzate in base alle disponibilità finanziarie e, in caso di lavori, secondo un ordine di priorità che si fonda sulla valutazione di costi e benefici.

INDIVIDUARE LE NECESSITÀ

Identificare le esigenze da soddisfare è il primo passo per pianificare le strategie di approvvigionamento, per ottimizzare la distribuzione di risorse e per controllare le fasi gestionali.

A partire dagli atti di gara le prestazioni vanno definite, in quantità e in qualità, e poi formalizzate nel contratto di appalto, in cui si fissano anche il corrispettivo e la tempistica. Le successive verifiche nell'esecuzione dell'appalto, regolate dagli articoli 312/325 del Dpr 207/2010, servono a confrontare le prestazioni eseguite con quanto disposto nel contratto di appalto.

IL PROGRAMMA ANNUALE

Considerata la peculiarità delle acquisizioni di forniture e di servizi il legislatore ha optato per la semplificazione: un unico atto, il programma annuale, soggetto a dettagliate pubblicazioni, al posto dei due imposti per i lavori pubblici. Ciò vale solo per le amministrazioni aggiudicatrici, in base all'articolo 271 del Dpr 207/2010: restano fuori gli enti aggiudicatori, operanti nei settori speciali, che non rivestono anche la qualifica di amministrazioni aggiudicatrici.

Possono essere sempre eseguiti gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, e le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale. In base al rinvio alle norme sui lavori, i servizi e le forniture non compresi nella programmazione annuale non possono essere finanziati. Sono preservate le risorse disponibili in seguito a ribassi d'asta o di economie.

Nel contenuto minimo del programma annuale, delineato dell'Avcp, è compresa anche la comparazione delle alternative contrattuali e procedurali per giungere alla soluzione più efficiente ed efficace, nonché la scelta tra l'attivazione di un'autonoma procedura di gara o il ricorso ai meccanismi di centralizzazione

L'Avcp ammonisce sulle conseguenze della mancanza di programmazione: frammentazione degli affidamenti, spesa incontrollata, illegittime proroghe contrattuali, procedure negoziate senza bando avviate solo per l'urgenza di provvedere preconstituita dalla stazione appaltante, l'imprecisa definizione dell'oggetto del contratto con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità.

Per spezzare il circolo vizioso tra carente programmazione ed esecuzione le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero sempre adottare il programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi, come stanno già facendo alcune di esse, per esempio le Province di Brindisi e Firenze, i Comuni di Piacenza, di Corfù e di Andora. E l'articolo 29 della legge regionale Toscana 13 luglio 2007 n. 38 introduce, per le sole amministrazioni aggiudicatrici, l'obbligo della programmazione annuale dei contratti di forniture e di servizi, rinviando alla singola amministrazione la disciplina delle modalità di formazione, approvazione e aggiornamento del programma.

Per una efficace strategia di approvvigionamento sarebbe preferibile, secondo l'Avcp, l'obbligo di programmazione triennale anche negli appalti di servizi e forniture, per usufruire di visione globale dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto. Tutto ciò sarebbe utile per acquisti mirati specie nel settore informatico, soggetto a rapida obsolescenza.

PROGETTAZIONE

La regola è un unico livello di progettazione. Il progetto deve dettagliare le prestazioni occorrenti per gli specifici fabbisogni della stazione appaltante e occorre anche quantificare gli oneri per la sicurezza, stimare il costo del servizio e dei tempi di svolgimento

L'Avcp indica di far riferimento all'articolo 43 del Dpr 207/2010 per lo schema di contratto e di capitolato speciale d'appalto per i contratti di lavori.

ESECUZIONE

Le criticità riscontrate dall'Avcp durante tale segmento procedurale, in particolare, riguardano il comparto dei servizi socio-sanitari, del facility management, dei trasporti e in quello delle forniture di apparecchiature e strumentazioni medicali, dispositivi sanitari, buoni pasto.

Esiste, invero, una stretta correlazione tra la programmazione, la progettazione, la redazione degli atti di gara e l'esecuzione. Infatti, dalla mancata definizione delle esigenze di approvvigionamento conseguono quali vizi derivati la scorretta identificazione dell'oggetto e dell'entità della prestazione, la non precisa formulazione del progetto e del capitolato, l'approssimazione dei termini contrattuali, le penali mancanti o di importo irrisorio, l'insufficiente controllo delle stazioni appaltanti.

DIRETTORE

La tradizionale figura del responsabile unico del procedimento, nominato tra i dipendenti di ruolo della stazione appaltante, cura e vigila su ogni singola acquisizione, e sovrintende al ciclo dell'appalto. Egli svolge anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto, fatta salva diversa indicazione della stazione appaltante. Il direttore dell'esecuzione del contratto deve essere persona diversa solo per gli interventi di importo superiore a 500.000 euro e nel caso di interventi di particolare rilevanza e complessità.

Per l'Avcp sono complessi i servizi di pulizia/sanificazione, in particolari ambienti sanitari, la gestione/manutenzione degli immobili, degli impianti/infrastrutture idriche, le prestazioni inerenti la realizzazione e gestione dei servizi ICT, i servizi e le forniture nel settore energetico e idrico, la manutenzione di impianti e macchinari ad alto contenuto tecnologico, la fornitura e la manutenzione di impianti per il funzionamento degli uffici.

Caratterizzano la rilevanza e la complessità dei servizi e delle forniture l'elevata componente tecnologica, le complesse modalità di esecuzione del contratto, la trasversalità del servizio. L'Avcp suggerisce di mantenere separate le due figure, quando l'incarico di Rup sia affidato a un funzionario o ad un dirigente che gestisce la procedura di gara, sprovvisto delle competenze e conoscenze specifiche proprie del settore in cui la prestazione va eseguita.

CONTROLLI

L'area soggetta al controllo del direttore dell'esecuzione comprende tra gli altri aspetti la qualità del servizio/fornitura, l'adeguatezza delle prestazioni o il raggiungimento degli obiettivi, il rispetto dei tempi e dei luoghi di consegna, l'adeguatezza dei reports sulle prestazioni e le attività svolte; la soddisfazione del cliente/utente finale (per quei beni/servizi non strumentali – per esempio servizi alla persona e all'infanzia), il rispetto della normativa sulla sicurezza e sulla tracciabilità dei flussi finanziari, e di quella sul lavoro e dei contratti collettivi.

La verifica di conformità in corso di esecuzione resta una facoltà in base all'articolo 313 del Dpr 207/2010 secondo criteri di misurabilità della qualità come quelli evidenziati in precedenza e non limitati, quindi, al generico richiamo alle regole dell'arte.

REVISIONE PREZZI

La clausola di revisione periodica dei prezzi, in base all'articolo 115 del Dlgs 163/2006, va inserita nei contratti a esecuzione continuata e periodica. L'Avcp propone di rendere omogenei i comportamenti delle amministrazioni contraenti, attraverso il rispetto di puntuali indicazioni, magari stabilite dal contratto o dalla convenzione quadro stipulati tra centrale di committenza ed esecutore.

Nella fase di progettazione e di redazione dei documenti di gara l'Avcp raccomanda che siano disciplinate le modalità di svolgimento dei servizi e di consegna delle forniture, quanto a tempi, modalità e qualità e siano dettagliati gli strumenti di verifica e controllo correlati all'irrogazione di penali per sanzionare eventuali inadempimenti. Esiste uno stretto legame tra le verifiche sull'esecuzione qualitativa delle prestazioni e la successiva partecipazione alle gare di appalto. Scatta, infatti, l'esclusione prevista dall'articolo 38, lettera f) del Dlgs 163/2006 per gli operatori economici che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara o che hanno commesso un errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante.

PENALI

Per favorire la corretta esecuzione delle prestazioni possono essere utili le penali, quantificate dall'articolo 145, commi 1-3, del Dlgs 163/2006 per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali, in relazione alla tipologia, all'entità e alla complessità della prestazione, nonché al suo livello qualitativo. È obbligo del direttore dell'esecuzione verificare e segnalare al responsabile del procedimento eventuali ritardi o disfunzioni rispetto alle prescrizioni contrattuali.

Le penali consistono nella riduzione delle somme erogate come corrispettivo delle prestazioni eseguite e fanno scattare preclusione dalla partecipazione a gare successive bandite dalla stessa stazione appaltante, in base all'articolo 38, comma 1, lettera f) del Dlgs 163/2006.

Il Dpr 207/2010 non chiarisce se le penali possano essere previste anche nei casi in cui i beni o servizi forniti non corrispondano agli standard di qualità previsti, o non siano conformi alle prescrizioni contrattuali oppure la consegna avvenga in luoghi diversi.

Le penali vanno indicate nel capitolato per ciascuno dei termini contrattualmente previsti e devono tener conto del sinallagma contrattuale, per evitare squilibri a danno dell'esecutore. Nel capitolato, cioè, va disposto che l'importo delle penali può essere decurtato dalla cauzione definitiva, che dovrà essere reintegrata entro il termine ritenuto congruo dalla stazione appaltante.

La stazione appaltante può prevedere penali strettamente correlate ai livelli di servizio, ma anche ai livelli di servizi migliorativi ovvero aggiuntivi derivanti dall'offerta dell'aggiudicatario.

VARIANTI

Le varianti, disposte dal direttore dell'esecuzione del contratto e approvate preventivamente dalla stazione appaltante, sono applicabili nei casi previsti dall'articolo 311 del Dpr 207/2010, che non sono applicabili analogicamente. Le fattispecie delle varianti sono le stesse previste per i lavori, con esclusione della sorpresa geologica e dell'errore progettuale con le note differenziazioni della inclusione o meno nel quinto dell'importo contrattuale.

Sono ammissibili le varianti, in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento o alla migliore funzionalità delle prestazioni oggetto del contratto, purché non comportino modifiche sostanziali, e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto e siano contenute entro il 5% dell'importo contrattuale.

RINNOVO

La prestazione oggetto del contratto e il suo valore economico non possono essere modificati. Di qui il divieto delle proroghe e dei rinnovi taciti o espressi per gli appalti di servizi e forniture. Si può solo far ricorso all'applicazione dell'articolo 57, comma 5, lettere a) e b), del Dlgs 163/2006, per i servizi analoghi e complementari.

Oltre a ciò è vietato il rinnovo tacito del contratto, poiché rappresenta una forma di trattativa privata al di fuori dei casi ammessi dal diritto comunitario. L'articolo 57, comma 7, Dlgs 163/2006 dispone il divieto di rinnovo tacito di tutti i contratti riguardanti forniture, servizi e lavori, e commina la nullità di quelli rinnovati tacitamente.

La proroga non comporta una nuova negoziazione con lo stesso soggetto, ossia un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale, bensì una mera prosecuzione dell'efficacia del contratto che sposta in avanti il solo termine di scadenza del rapporto. Milita a favore dell'ammissibilità del rinnovo contrattuale, se espressamente previsto dalla lex di gara, la previsione dell'articolo 29 del Dlgs 163/2006, che a proposito del calcolo del valore stimato degli appalti e dei servizi pubblici prescrive che si tenga conto di qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto.

Alla base di tali divieti si pone la finalità di scongiurare affidamenti reiterati allo stesso soggetto in elusione al principio di concorrenza, che più di ogni altro garantisce la scelta del miglior contraente, sia sotto il profilo della qualificazione tecnica dell'operatore, sia della convenienza economica del contratto.

Nondimeno la decisione del Consiglio di Stato del 5 luglio 2013 n. 3580 ha sottolineato che non si riscontra la lesione della libera concorrenza allorché la possibilità della "proroga" contrattuale sia resa nota ai concorrenti sin dall'inizio delle operazioni di gara. Tale fattispecie pro-concorrenziale è analoga a quella nella quale si troverebbero le parti contraenti nell'ipotesi in cui la stazione appaltante avesse optato per la più lunga durata del contratto (sei anni, anziché tre più tre).

Secondo Palazzo Spada l'inserimento della clausola di rinnovo consente all'amministrazione di rivalutare la convenienza del rapporto in essere alla sua scadenza e di confermare il medesimo contraente, del quale è già comprovata l'idoneità tecnica e la capacità economica.

La giurisprudenza è favorevole alle "proroghe dei contratti affidati con gara, se già previste ab origine, e comunque a determinate condizioni. Invece quando il contratto scade e lo si proroga senza che tale facoltà sia stata stabilita senza che essa sia prevista ab origine, o oltre i limiti temporali consentiti, la proroga è da equiparare a un affidamento senza gara.

MODIFICHE

A presidio del principio della corrispondenza tra impresa partecipante, aggiudicataria e poi contraente è posto il divieto previsto dall'articolo 37, comma 9, del Dlgs 163/2006, che riguarda solo la modificazione soggettiva, qualora in sede di aggiudicazione risultino nuovi soggetti componenti il raggruppamento, rispetto a quelli indicati in sede di partecipazione.

E' possibile solo il mutamento per esigenze organizzative: il servizio sarà assunto dal o dai rimanenti componenti dello stesso, previa verifica del possesso dei requisiti indicati nella lex specialis, per l'esecuzione della prestazione.

Per i consorzi stabili e di cooperative di produzione e lavoro è consentita la variazione soggettiva anche in senso additivo, in quanto vicenda interna al consorzio, che non impatta sul rapporto con la stazione appaltante, ma solo per motivi sopravvenuti: non può essere eluso il necessario controllo della moralità professionale ex articolo 38 del Dlgs 163/2006 e non possono essere aggirati gli esiti negativi di un controllo durante la gara.

Impianti

**Rumorosità degli impianti: i criteri di valutazione**

Con la recente sent. n. 25019 del 6 novembre 2013, la Cassazione si è occupata del problema di un ascensore rumoroso, confermando le sentenze che avevano ordinato la cessazione delle immissioni acustiche prodotte dall'impianto.

Ettore Ditta, Il Sole 24 ORE – Consulente Immobiliare, 15 dicembre 2013, n. 942

I rumori nel condominio

Negli edifici condominiali il problema della rumorosità si può manifestare sotto diversi aspetti e i più frequenti sono quelli delle immissioni rumorose causate da un condomino che infastidiscono soltanto un altro condomino oppure i condomini nella loro totalità.

Ma si può verificare anche l'ipotesi opposta, quando il rumore prodotto da un impianto condominiale infastidisce uno dei condomini e proprio questo è il problema affrontato dalla Corte di Cassazione con la sent. n. 25019/2013 riguardo a un ascensore molto rumoroso.

La sentenza della Cassazione

Con la sent. n. 25019 del 6 novembre scorso la Suprema Corte ha definito, confermando le sentenze di primo e secondo grado, un giudizio relativo a un ascensore la cui rumorosità infastidiva uno dei condomini di quello stesso palazzo e ha affermato il principio secondo cui i criteri previsti dal D.P.C.M. 1° marzo 1991 per determinare i limiti massimi di esposizione al rumore, nonostante la loro particolare natura (in quanto finalizzati alla tutela generale del territorio), possono essere utilizzati come parametro di riferimento per stabilire l'intensità - e di conseguenza la soglia di tollerabilità - delle immissioni rumorose nei rapporti tra privati a condizione, però, che siano considerati come un limite minimo e non massimo, dal momento che tali parametri sono meno rigorosi di quelli applicabili nelle singole ipotesi ai sensi dell'art. 844 cod. civ.

Nella vicenda che è stata infine definita dalla sentenza della Suprema Corte un condomino aveva citato in giudizio il suo condominio chiedendo che fossero dichiarate illegittime le immissioni acustiche provenienti dall'ascensore condominiale e che quindi ne fosse ordinata la cessazione con condanna del condominio stesso alla realizzazione di tutte le opere necessarie per eliminare il problema. Il condominio aveva contestato le domande, ma il Giudice di Pace, quale giudice di primo grado, le aveva invece parzialmente accolte, dichiarando che le immissioni acustiche provenienti dall'ascensore erano illegittime e ordinandone la cessazione mediante l'esecuzione, da parte dell'assemblea, dei rimedi indispensabili a tal scopo, sulla base della relazione del consulente tecnico d'ufficio.

La sentenza del Giudice di Pace era stata poi confermata, a seguito dell'appello del condominio, dal Tribunale, quale giudice di secondo grado. Il Tribunale, infatti, aveva ritenuto pienamente accoglibili le valutazioni del consulente tecnico d'ufficio, il quale - sulla base di indagini rigorose - aveva accertato che l'ascensore produceva emissioni rumorose superiori ai limiti imposti dalla specifica normativa; e così il Tribunale aveva confermato la valutazione di intollerabilità, a danno del condomino, dei rumori prodotti dalla movimentazione dell'ascensore, ritenendo che non fosse applicabile il criterio della normale tollerabilità e quello del limite differenziale.

Il condominio, dopo la condanna subita pure in appello, ha presentato il ricorso per Cassazione che però, come si è detto, è stato respinto.

Il condominio ha sottoposto alla Suprema Corte in particolare il quesito della portata dell'art. 4, comma 3, D.P.C.M. 14 novembre 1997, anche privatistica (o meno) e diretta a disciplinare i rapporti tra condomini, per quanto riguarda le immissioni prodotte da impianti o servizi di uso comune interni al condominio, introducendo così una presunzione di tollerabilità delle immissioni superiori al "limite differenziale" (pari a 5 db di giorno e 3 db di notte); e ha criticato la sentenza di appello, lamentando che non era stato congruamente spiegato in che cosa consistesse il criterio di normale tollerabilità alla luce del quadro normativo che escludeva l'applicazione di qualsivoglia limite differenziale.

Inoltre un ulteriore motivo di ricorso del condominio era costituito dal quesito sottoposto alla Suprema Corte relativamente, nel caso di immissioni sonore contenute nei limiti della specifica normativa sull'inquinamento acustico, alla sussistenza di una presunzione di liceità delle stesse; all'esistenza (o meno) di un onere a carico del preteso danneggiato per vincere tale presunzione, fornendo prova specifica dell'oggettiva intollerabilità delle immissioni nel caso concreto; alla sussistenza dell'obbligo (o meno) da parte del giudice - nell'individuazione del limite della normale tollerabilità - di valutazione della specificità del caso, considerando anche la durata dell'effettiva esposizione al rumore, la frequenza e gli orari concreti della esposizione stessa, tenuto pure conto del preesistente e protratto per oltre venti anni utilizzo dell'impianto, valutando inoltre tutto questo nel quadro dello specifico contesto ambientale e sociale; e sotto tale aspetto il condominio ha lamentato che nella sentenza appellata non vi era stato il concreto accertamento della effettiva intollerabilità delle immissioni e della loro oggettiva idoneità a dar luogo a fenomeni di disturbo fisici e psichici. Relativamente ai motivi di ricorso sopra riassunti, la Suprema Corte - nel respingerli - ha innanzitutto ribadito il suo orientamento (richiamando Cass., sent. n. 5679/2001), secondo cui, con riferimento al D.P.C.M. 1° marzo 1991, i criteri da esso previsti per la determinazione dei limiti massimi di esposizione al rumore, seppure dettati per la tutela generale del territorio, possono essere utilizzati come parametro di riferimento per stabilire l'intensità e quindi il limite di tollerabilità delle immissioni rumorose nei rapporti tra privati a condizione, tuttavia, che vengano considerati come un limite minimo e non massimo, dal momento che i suddetti parametri sono meno rigorosi di quelli applicabili nei singoli casi ai sensi dell'art. 844 cod. civ., con la conseguenza che, in mancanza di altri eventuali elementi, il loro superamento determina la violazione di tale norma.

La Cassazione ha quindi osservato che nel caso concreto il giudice di appello, sulla base delle risultanze delle consulenze tecniche d'ufficio, aveva accertato il superamento della normale tollerabilità delle emissioni provenienti dall'ascensore condominiale con riferimento all'art. 844 cod. civ., prendendo come parametro di riferimento il criterio comparativo tra il rumore con e senza la sorgente disturbante nella differenza massima di 3 db; e ha evidenziato come il giudice di secondo grado non si fosse limitato, ai fini della valutazione della intollerabilità delle emissioni, a considerare solo questo criterio, ma ne avesse rafforzato la sua rilevanza, facendo riferimento all'accertamento di altri univoci criteri riscontrati oggettivamente, riconducibili al livello medio dei rumori della zona (a carattere prevalentemente residenziale e con poche attività commerciali e di servizi), alle rilevazioni e agli accertamenti effettuati dall'ASL (oltre che dagli ausiliari tecnici) e al riconoscimento della loro rumorosità (non fisiologica) da parte della stessa assemblea condominiale.

La Suprema Corte ha poi ricordato che, secondo le sue precedenti decisioni (richiamando in particolare Cass., sent. n. 1151/2003 e sent. n. 17281/2005), i parametri fissati dalle norme speciali a tutela dell'ambiente (che sono dirette alla protezione di esigenze della collettività, di rilevanza pubblicistica), pur potendo essere considerati come criteri minimali di partenza, per stabilire l'intollerabilità delle emissioni che li eccedano non sono necessariamente vincolanti per il giudice civile il quale, nel determinare la tollerabilità o meno dei relativi effetti nell'ambito privatistico, può anche discostarsene e pervenire al giudizio di intollerabilità, ai sensi dell'art. 844 cod. civ., delle emissioni, anche nel caso in cui siano contenute in quei limiti, in base a un prudente apprezzamento che consideri la particolarità della situazione concreta e dei criteri fissati dalla norma civilistica - che è diretta soprattutto alla tutela di situazioni soggettive privatistiche, inerenti al diritto di proprietà - la cui valutazione, qualora sia motivata in maniera adeguata, costituisce un accertamento di merito che non è sindacabile nel giudizio di cassazione.

Impianto comune di riscaldamento

I problemi della rumorosità degli impianti comuni sono stati esaminati in relazione alla centrale termica condominiale.

Nel caso in cui chi occupa un appartamento chiede di bloccare l'esercizio della centrale termica condominiale, ubicata in un locale sottostante, a causa del suo rumore eccessivo, il giudice che accerta la lesione del diritto alla salute ha il potere di ordinare, invece dell'inibizione dell'uso dell'impianto, l'esecuzione di opere idonee a eliminare i rumori o a ricondurli entro i limiti della tollerabilità (Cass., sent. n. 2396 del 6 aprile 1983). L'amministratore condominiale che omette di intervenire per evitare la rumorosità dell'impianto comune di riscaldamento incorre nel reato previsto dall'art. 650 cod. pen., perché tra i suoi compiti rientra anche quello di vigilare sul migliore uso delle cose comuni (Cass. pen., sent. n. 3726 del 15 marzo 1980).

Altri principi giurisprudenziali

Chi subisce le immissioni illecite che superano la normale tollerabilità può chiedere al giudice di inibire all'immittente la prosecuzione della sua attività (azione negatoria ai sensi dell'art. 948 cod. civ.) e di ordinare a suo carico il risarcimento del danno (Cass., sent. n. 448 del 23 gennaio 1982) e questa azione deve essere esercitata contro colui che, al momento della pronuncia, risulti attuale titolare della proprietà del fondo da cui provengono o sono pervenute le immissioni (Cass., sent. n. 1469 del 8 marzo 1982). Nel caso in cui le immissioni provengano da parti comuni di un edificio in regime condominiale, il condomino danneggiato può esperire l'azione di manutenzione contro il condominio in persona dell'amministratore (Pretore Roma 20 dicembre 1983).

La valutazione del danno avviene in via equitativa (Cass., sent. n. 1593 del 10 marzo 1980).

Naturalmente le norme contenute in un regolamento di condominio contrattuale possono imporre limitazioni al godimento della proprietà esclusiva anche maggiori di quelle stabilite dall'art. 844, che ha carattere dispositivo (Cass., sent. n. 1192 del 4 febbraio 1992); e quindi, nei casi in cui il regolamento vieti espressamente alcune attività produttive di immissioni, tali attività sono in ogni caso illegittime senza bisogno di specifici accertamenti (Cass., sent. n. 49 del 7 gennaio 1992). Occorre tenere presente che, nel caso in cui venga esercitata l'azione di manutenzione per contrastare le immissioni sonore provenienti dal fondo del vicino, non si può considerare ricompresa nella domanda possessoria la questione della lesione del diritto alla salute, che presuppone invece una domanda autonoma e distinta rispetto a quella di manutenzione e deve essere proposta in maniera espressa (Cass., sent. n. 3223 del 20 marzo 1995).



Sfratto per morosità: inammissibile la compensazione tra i canoni non corrisposti e le spese per lavori successivi al subentro

La messa in sicurezza dell'impianto elettrico non si può considerare una riparazione urgente ex art. 1577 c.c. se il conduttore, al momento dell'ingresso, ha dichiarato l'idoneità del locale all'uso pattuito.

Marta Jerovante - Ivan Meo, Il Sole 24 ORE – tecnici24.com, 4 dicembre 2013

Il fatto. Nella controversia in esame la Corte d'appello, confermando la sentenza pronunciata dal Tribunale, dichiarava la morosità del conduttore per sette mensilità e lo condannava a lasciare l'immobile, rigettando inoltre la richiesta di compensazione tra i canoni non corrisposti al proprietario di casa e le spese che il conduttore medesimo aveva sostenuto per i lavori di adeguamento dell'impianto elettrico a norma di legge (legge n. 46/1990). A sostegno della pretesa di compensazione, il locatario invocava infatti l'applicabilità dell'art. 1577 c.c. in materia di riparazioni urgenti, istanza ritenuta al contrario infondata dal giudice dell'appello: «la norma riguarda le riparazioni urgenti la cui necessità si era verificata nel corso del rapporto», mentre, con riferimento alla situazione dell'immobile al momento in cui il conduttore ne aveva preso possesso, risultava accertato che questi aveva riconosciuto che lo stato dei luoghi e le condizioni di agibilità ne rendevano possibile il godimento – l'affittuario aveva sostanzialmente accettato la clausola contrattuale contenente la descrizione delle «condizioni dell'immobile circa la sua abitabilità senza particolari rischi», ritenuta peraltro dalla Corte di legittimità clausola non di stile né vessatoria, contrariamente a quanto affermato dal conduttore ai fini della necessità della doppia sottoscrizione per l'efficacia della clausola stessa.

La soluzione. La Suprema Corte, con **sentenza del 19 novembre 2013, n. 25899**, rigettando il ricorso promosso dal locatario, ha ritenuto corretto il processo decisionale del giudice d'appello circa l'inoperatività della norma richiamata e la conseguente illegittimità della compensazione: «di fatto il conduttore, rifiutando il pagamento dei canoni, aveva violato altra clausola che considerava la gravità del ritardato pagamento, con violazione dei patti contrattuali e con la indebita compensazione operata», osserva il giudice. Non pagando l'affitto il conduttore era quindi venuto meno ai propri obblighi contrattuali, e non poteva addurre di aver fatto fronte alle spese per la messa in sicurezza dell'impianto elettrico. I giudici di legittimità hanno confermato il dettato della Corte d'appello in materia di inapplicabilità dell'**art. 1577 c.c.** anche per un'ulteriore circostanza: l'assenza del previo avviso al locatore di cui all'art. 1577, comma 2, c.c., che – si rammenta – sancisce che «*se si tratta di riparazioni urgenti, il conduttore può eseguirle direttamente, salvo rimborso, purché ne dia contemporaneamente avviso al locatore*». Mancava cioè la prova che la locatrice avesse ricevuto le raccomandate con cui veniva informata dell'urgenza dell'adeguamento dell'impianto elettrico alla normativa antinfortunistica, condizione cui la norma subordina il riconoscimento in capo al conduttore del diritto di rimborso per le spese sostenute.

L'urgenza delle riparazioni: nozione e limiti. Ai fini della configurabilità a carico del locatore dell'obbligo di rimborso ai sensi dell'art. 1577 c.c., in dottrina si è in primo luogo chiarito che deve verificarsi la necessità della *riparazione*, che è conseguenza di un guasto, che, a sua volta, scaturisce normalmente dall'omessa manutenzione dell'immobile locato; inoltre, la riparazione che giustifica l'intervento sostitutivo del conduttore deve essere *urgente*. Deve in sostanza configurarsi un pericolo immediato di deterioramento o guasto della cosa locata, cosa che può verificarsi sia nel caso in cui il guasto impedisca il godimento del bene locato sia quando il locatore non possa essere tempestivamente avvertito o questi non possa eliminare il guasto in tempi brevi. Al riguardo si è altresì rilevato che la nozione di riparazione urgente è diversa tanto dalle *riparazioni necessarie* – cui il locatore è tenuto durante la locazione, ai sensi dell'art. 1576 c.c. –, quanto dalle *riparazioni di cui all'art. 1583 c.c.*, ossia quelle «che non possono differirsi fino al termine del contratto»: queste ultime, avendo come riferimento la scadenza del contratto, sarebbero infatti caratterizzate da una minore intensità rispetto a quelle previste dall'art. 1575, comma 2, c.c. Tale distinzione è stata efficacemente chiarita in una pronuncia di merito, peraltro in riferimento ad una fattispecie per certi aspetti analoga a quella in esame, la quale ha affermato che «le riparazioni [di cui all'art. 1577, comma 2, c.c.] sono invece quelle "urgenti", ed hanno come caratteristica la "indifferibilità" rispetto all'interesse del creditore; ossia, sono quelle che "non possono procrastinarsi sino al tempo necessario perché il locatore sia avvertito e possa provvedere alla riparazione". Si tratta cioè delle riparazioni improcrastinabili, sicché un ritardato intervento riparatore dilaterrebbe il guasto (ad es., la rottura di un tubo di adduzione dell'acqua). Nessun urgenza ed indifferibilità è dato riscontrarsi, invece, nel caso di specie, a fronte dell'intervento posto in essere dalla convenuta per l'adeguamento alla normativa vigente degli impianti elettrico e termosanitario. Né, ancora prima, trattasi di "riparazioni", conseguenza di guasti agli impianti medesimi» (Trib. Modena, 24 febbraio 2006, n. 354: il caso di specie originava da un'intimazione di sfratto per morosità, non avendo la convenuta versato tre trimestri relativi a canoni locatizi. La conduttrice opponeva invece, in via riconvenzionale, il rimborso delle spese sostenute per "rifare gli impianti elettrici, termoidraulico e igienico sanitario per adeguarli alla normativa vigente non avendovi provveduto la locatrice").

Il mancato preavviso al locatore. La sentenza della Corte di Cassazione in esame ha giudicato controverso un punto ulteriore, che, anche se l'art. 1577 c.c. fosse stato considerato applicabile, non avrebbe comunque consentito di riconoscere al conduttore il diritto al rimborso delle spese sostenute e, dunque, l'invocata compensazione: il previo avvertimento al locatore della necessità di provvedere ai lavori urgenti di adeguamento dell'impianto elettrico. I giudici di legittimità hanno infatti rilevato che la sussistenza della raccomandata di preavviso non era stata accertata dai giudici di merito, né detta circostanza risultava adeguatamente provata dal mero riferimento a tale lettera, senza però la sua materiale riproduzione, nella documentazione che informava la locatrice dell'avvenuta esecuzione dei lavori. In giurisprudenza si osserva al riguardo che «L'urgenza dell'intervento attribuisce al conduttore – allo scopo di tutelarlo – la facoltà di provvedervi direttamente. *La necessità del contemporaneo avviso è posta a tutela del locatore*, il quale ha – a sua volta – facoltà di intervenire sia eventualmente per contestare la necessità dei lavori, sia per compiere le scelte relative alla loro esecuzione, di cui in definitiva dovrà sopportare il costo» (**Cass. civ., 18 luglio 2008, n. 19943**). In realtà, sebbene la norma preveda espressamente che, in caso di riparazioni urgenti, il conduttore può provvedervi direttamente, salvo rimborso, «purché dia contemporaneamente avviso al locatore», la giurisprudenza ha manifestato una diversa posizione, affermando che «circa la quota riferita a riparazioni (asseritamente) urgenti, *il mancato previo avviso [...] non esclude il diritto al rimborso*» (**Cass. civ., 27 ottobre 2003, n. 16089**. *Contra*, tuttavia, **Pret. Firenze, 31 marzo 1998**, secondo cui il conduttore che esegua riparazioni nell'immobile locato che la legge pone a carico del locatore senza darne preventivo avviso a quest'ultimo non ha diritto al rimborso delle spese ai sensi dell'art. 1577, comma 2 c.c.).

Inammissibilità dell'autosospensione dei canoni locatizi. Dalla sentenza in commento emerge un ulteriore elemento di attenzione: la mancata corresponsione dei canoni di locazione da parte del conduttore integra una grave violazione, idonea, per espressa previsione contrattuale, a produrre lo scioglimento del vincolo contrattuale; e si considera come indebitamente operata la compensazione tra detti canoni e le somme altrimenti spese dall'affittuario. Appare al riguardo opportuno ribadire che l'obbligazione principale del conduttore consiste nel pagamento del canone; *in nessun caso* è consentito al locatario di ridurre o sospendere unilateralmente la propria prestazione, potendo al contrario condurre il mancato o ritardato pagamento del corrispettivo alla risoluzione del contratto. In tal senso si è infatti pronunciata la giurisprudenza di legittimità, affermando che «Al conduttore non è consentito di astenersi dal versare il canone, ovvero di ridurlo unilateralmente, nel caso in cui si verifichi una riduzione o una diminuzione nel godimento del bene, e ciò anche quando si assume che tale evento sia ricollegabile al fatto del locatore, atteso che la sospensione totale o parziale dell'adempimento dell'obbligazione del conduttore è legittima soltanto qualora venga completamente a mancare la controprestazione da parte del locatore, costituendo altrimenti un'alterazione del sinallagma contrattuale che determina uno squilibrio tra le prestazioni delle parti, e, inoltre, secondo il principio *inadimplenti non est adimplendum*, la sospensione della controprestazione è legittima solo se conforme a lealtà e buona fede» (**Cass. civ., 18 gennaio 2008, n. 261**).

Il conduttore – preme ribadirlo – dovrà necessariamente adire la competente autorità giudiziaria, la sola legittimata a disporre la sospensione o riduzione della controprestazione del conduttore (purché, peraltro, ricorra l'ipotesi di cui all'art. 1578 c.c.), o lo scioglimento del rapporto contrattuale: al locatario si riconoscono strumenti di reazione processuale, non già forme di autotutela, unilateralmente intraprese. Così, la giurisprudenza considera inammissibili tali alterazioni del sinallagma contrattuale, pure quando il conduttore, lamentando l'inadempimento del locatore rispetto agli obblighi di straordinaria manutenzione dell'immobile locato, nonché di adeguamento dell'impianto elettrico alla normativa vigente, assuma di aver versato un corrispettivo superiore a quello legalmente dovuto e nella prospettiva di una compensazione con il credito da ripetizione delle somme illecitamente percepite dalla controparte (**Cass. civ., sez. un., 23 ottobre 1984, n. 5384**); oppure in presenza di vizi della cosa locata, che al contrario il locatore è tenuto a consegnare in buono stato di manutenzione e immune da difetti che ne possono diminuire in modo apprezzabile l'idoneità all'uso convenuto (**Cass. civ., 23 maggio 1962, n. 1172**).

Particolarmente esplicativa, al riguardo, è una pronuncia di merito, secondo la quale «l'invocata compensazione tra il credito del locatore al pagamento del canone e il credito, opposto dal conduttore, per la ripetizione di somme, il cui esborso graverebbe sul primo, ovvero per il risarcimento di danni dovuti all'inadempimento di questi, realizza una forma di compensazione giudiziale, destinata ad operare solo in virtù di una apposita pronuncia [...] appare evidente, in queste soluzioni, la preoccupazione di evitare una frattura dell'equilibrio contrattuale, quale quelle provocata da arbitrarie iniziative di autoriduzioni o sospensioni del pagamento del canone; [...] nella specie, l'iniziativa dell'intimato di non corrispondere il canone locativo, generata dal convincimento di dover ripetere dal locatore somme dovute a titolo diverso, al di fuori di qualsivoglia preventivo accertamento giudiziale, si inserisce nell'ambito di tali manifestazioni di autotutela non consentite» (**Pret. Monza, 21 ottobre 1996**).

Ad ogni modo, nel caso in esame il giudice ha radicalmente escluso qualsivoglia responsabilità del locatore e l'eccezionalità della compensazione in relazione alle riparazioni urgenti a norma del richiamato art. 1577 c.c., non giudicando "urgente" la messa in sicurezza dell'impianto elettrico del locale, e, specificamente, non ritenendo che «la norma invocata sia applicabile rispetto alle condizioni di buono stato locativo e di abitabilità, mentre solo successivamente vennero effettuati lavori di messa in sicurezza dell'immobile, peraltro senza darne previo avviso al locatore».

Sicurezza sul lavoro

**Rifiuto dell'utilizzo dei Dpi, il licenziamento è legittimo**

La sterminata casistica giurisprudenziale in materia di licenziamento si arricchisce con un nuovo orientamento espresso dalla Suprema Corte di cassazione: la fattispecie affrontata in effetti non è nuova in quanto riguarda la legittimità del provvedimento espulsivo da parte del datore di lavoro nell'ipotesi in cui il lavoratore ometta di utilizzare i dispositivi di protezione individuale (Dpi), ma in questa occasione il giudice di legittimità ha espresso anche alcuni interessanti indirizzi interpretativi sulla valutazione dei rischi, la partecipazione alla stessa delle diverse figure della prevenzione e la valenza del documento di valutazione (Dvr)

Mario Gallo, Il Sole 24 ORE – Guida al Lavoro, 6 dicembre 2013, n. 48

Cass., sez. lav., 12 novembre 2013, n. 25392

Pres. Maisano; Rel. Filabozzi

Lavoro - Lavoro subordinato - Estinzione del rapporto di lavoro - Licenziamento individuale - Inadempimento dell'obbligo d'indossare gli occhiali di protezione - Legittimità delle prescrizioni datoriali e documento di valutazione dei rischi - Valutazione spettante al giudice di merito - Insindacabilità in sede di legittimità

E' legittimo il licenziamento del lavoratore che reiteratamente ha rifiutato di indossare gli occhiali di protezione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa all'interno del reparto produttivo, così come previsto dal documento di valutazione dei rischi e da specifica disposizione aziendale.

Secondo la S.C., infatti, mentre il datore di lavoro ha il dovere di effettuare la valutazione in collaborazione con le altre figure previste dal D.Lgs. n. 626/1994, ora D.Lgs. n. 81/2008, d'individuare le misure di prevenzione e protezione e di vigilare sull'osservanza delle stesse, il lavoratore è altresì tenuto al rispetto delle disposizioni aziendali in materia. Il documento di valutazione dei rischi, pertanto, è la fonte che legittima le prescrizioni datoriali ed è rimessa alla piena autonomia del giudice di merito stabilire se i suoi contenuti sono conformi o meno ai precetti normativi attraverso una indagine di fatto la cui valutazione è censurabile in Cassazione soltanto per inadeguatezza della motivazione o per violazione delle regole ermeneutiche.

Occorre preliminarmente osservare che in questi ultimi mesi è la terza occasione in cui la Suprema Corte si occupa della legittimità del licenziamento in tale ipotesi (1), confermando come vedremo un orientamento abbastanza rigido circa gli obblighi delle parti scaturenti dalle norme imperative in materia di sicurezza sul lavoro e, in particolare, del dovere del lavoratore di utilizzare i Dpi (2) secondo le direttive impartite dal datore di lavoro e dai suoi collaboratori; e sotto questo profilo che, come accennato, la S.C. ha richiamato magistralmente alcuni principi del D.Lgs. n. 626/1994, ora trasfusi in modo pressoché pedissequo nel D.Lgs. n. 81/2008, che consentono di comprendere meglio l'ampiezza dei poteri datoriali e il loro collegamento con il documento di valutazione dei rischi (Dvr).

Il fatto

Il caso affrontato dalla Suprema Corte riguarda la vicenda di un lavoratore licenziato per non aver indossato gli occhiali di protezione, il cui uso era stato prescritto dal datore di lavoro nello svolgimento della prestazione lavorativa; il giudice di primo grado aveva respinto il ricorso del lavoratore così come la Corte di appello di Bologna, ritenendo quindi, legittimo il licenziamento.

A fondamento della decisione i giudici di appello qualificavano come ingiustificato il rifiuto del lavoratore in quanto il datore di lavoro avvalendosi nella valutazione dei rischi della collaborazione delle figure previste dalla legge come il medico competente e il rappresentante dei lavoratori (3) aveva redatto il documento di valutazione dei rischi dal quale emergeva che l'obbligo d'indossare gli occhiali di protezione non era circoscritto ad alcune specifiche operazioni come l'impiego di attrezzature ad aria compressa ma a tutta una serie di operazioni non circoscritte a determinate lavorazioni o postazioni di lavoro e distribuite lungo l'intero arco di durata della prestazione lavorativa.

Il lavoratore, invece, si era difeso sostenendo che in realtà sulla base di un parere espresso dall'organo di vigilanza (Ausl) l'obbligo di utilizzare il predetto Dpi doveva ritenersi valido solo per lo svolgimento di mansioni che comportavano l'uso di aria compressa, ovvero nel caso in cui questa fosse utilizzata da altri dipendenti nelle immediate vicinanze.

Avverso la sentenza della Corte d'appello il lavoratore ha, quindi, proposto ricorso per Cassazione censurando vari profili e denunciando la violazione di diversi articoli del D.Lgs. n. 626/1994 - in particolare l'articolo 23 in materia di vigilanza, l'articolo 17 relativo agli obblighi del medico competente e l'articolo 19 riguardante le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza - nonché, tra l'altro, un vizio di motivazione, chiedendo alla Suprema Corte di stabilire se nella predisposizione e nell'interpretazione del Dvr il datore di lavoro è soggetto o meno alla vigilanza e alle direttive del servizio di protezione prevenzione costituito presso le Asl o altre strutture pubbliche.

Lo stesso ricorrente, inoltre, ha altresì lamentato la violazione dell'articolo 1460 c.c., nonché vizio di motivazione, censurando la sentenza impugnata nella parte in cui la Corte territoriale, affermando che l'eccezione di inadempimento sarebbe possibile solo per la tutela di "*immediate esigenze vitali*", non avrebbe considerato che "*l'insubordinazione è configurabile solo in relazione ad un comportamento che può essere legittimamente preteso e, nel caso all'esame, doveva invece essere esclusa per il solo fatto che il ricorrente si era adeguato alle prescrizioni del servizio di medicina preventiva della competente Ausl*".

I motivi della decisione

Condotta omissiva reiterata del lavoratore e obbligazione di sicurezza del datore di lavoro

Nella disamina operata dalla Suprema Corte di cassazione, che qui si riassume brevemente, quindi, il lavoratore è stato licenziato per aver tenuto una condotta omissiva *reiterata* in quanto in diverse occasioni ha rifiutato di indossare gli occhiali di protezione durante lo svolgimento della prestazione lavorativa all'interno del reparto produttivo, così come previsto dal documento di valutazione dei rischi (Dvr) e da una specifica disposizione aziendale.

Sotto questo profilo la Suprema Corte ha, in primo luogo, condiviso il principio seguito dalla Corte territoriale in base al quale una parte può rendersi inadempiente ed invocare l'articolo 1460 c.c. solo se è totalmente inadempiente l'altra parte e non, invece, se l'asserito inadempimento sia fatto dipendere da una non condivisa scelta organizzativa aziendale che, come tale, non può essere sindacata dal lavoratore ove non incida sulle sue immediate esigenze vitali.

Nel caso di specie, invece, il datore di lavoro ha esercitato correttamente il potere direttivo-organizzativo e, in particolare, prevedendo l'obbligo dell'impiego del dispositivo di protezione individuale (Dpi) in questione e vigilando sul suo utilizzo, ha assolto l'obbligazione di sicurezza prevista a suo carico dall'articolo 2087 c.c. e dall'articolo 4 del D.Lgs. n. 626/1994 - ora articolo 28 del D.Lgs. n. 81/2008 - in base al quale lo stesso è tenuto alla valutazione di *tutti i rischi* per la salute e la sicurezza dei lavoratori e la redazione del relativo Dvr e, quindi, all'adozione delle necessarie *misure di prevenzione e protezione* tra cui quella della fornitura del citato Dpi e il *controllo* sull'utilizzo da parte degli stessi.

D'altro canto è necessario anche precisare che a fronte di tali doveri specifici del datore di lavoro anche il lavoratore ha l'obbligo di osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva e individuale e di utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a disposizione (articolo 5, D.Lgs. n. 626/1994, ora articolo 21, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008).

Il principio di compartecipazione alla valutazione dei rischi e gli strumenti probatori

Nella recente sentenza della Suprema Corte in commento emerge anche la rilevanza del *principio di compartecipazione* alla valutazione dei rischi da parte di altre figure della prevenzione.

Il datore di lavoro, infatti, da un lato ha l'*obbligo non delegabile* di compiere tale attività (4), mentre dall'altro deve avvalersi, come detto, anche della collaborazione delle altre figure della prevenzione - responsabile del servizio di prevenzione e protezione, medico competente e rappresentante dei lavoratori per la sicurezza - che sulla base delle rispettive competenze esprimono il proprio *parere* circa la valutazione dei rischi e le misure da adottare; in tal senso, quindi la *prova* di tale collaborazione era stata accertata dalla Corte territoriale in quanto è emerso che gli stessi avevano partecipato alle riunioni periodiche sulla prevenzione protezione (5) ed erano stati informati delle decisioni adottate in materia di sicurezza.

Legittimità della prescrizione datoriale e documento di valutazione dei rischi

Il rispetto, quindi, del citato principio di compartecipazione ha conferito alla valutazione dei rischi e al Dvr un primo requisito (fondamentale) d'idoneità degli stessi in ordine al rispetto degli adempimenti procedurali e sostanziali del processo valutativo prescritti dal legislatore e, come sottolineato nella sentenza in commento, la Corte d'appello nel proprio giudizio di merito ha ritenuto come legittima la prescrizione fatta dal datore di lavoro di utilizzare gli occhiali di protezione in tutte le aree di produzione e che, correlativamente, fossero inadempienti i lavoratori che, come il ricorrente, si erano rifiutati reiteratamente di osservare quell'obbligo.

La fonte legittimante, pertanto, è il Dvr che prevedeva l'obbligo di indossare gli occhiali di protezione in tutte le aree di lavoro in ragione della costante presenza del *rischio* di proiezione di corpi estranei negli occhi, rischio quindi specifico presente in molteplici attività in cui era impiegato il lavoratore correlato all'impiego di aria compressa nell'esecuzione di una serie di operazioni (di pulizia della zona di lavoro delle macchine) non circoscritte a determinate lavorazioni o postazioni di lavoro e distribuite lungo l'intero arco di durata della prestazione lavorativa, oltre che all'impiego di altri utensili o ad altre cause di dispersione dei residui di lavorazione nell'ambiente di lavoro.

Accertamento giudiziale e valenza delle indicazioni degli organi ispettivi

La S.C. in virtù delle proprie competenze ovviamente non è entrata nel merito della decisione di secondo grado in ordine alla correttezza degli esiti della valutazione dei rischi ma, come si è visto, si è limitata ad affermare il principio che nel rapporto di lavoro la legittimità delle disposizioni aziendali in materia di sicurezza discende da quanto stabilito nel Dvr; sotto questo profilo il fatto che l'organo di vigilanza (Ausl) avesse, invece, ritenuto che l'obbligo di utilizzare il Dpi fosse circoscritto solo a determinate operazioni per la Suprema Corte non intacca la correttezza del giudizio espresso dei giudici di merito.

Infatti, per quanto riguarda l'interpretazione del Dvr è rimessa alla piena autonomia del giudice stabilire se i suoi contenuti sono conformi o meno ai precetti normativi ben potendo, quindi, anche discostarsi dal parere espresso dagli organi di vigilanza; pertanto, sottolinea ancora la S.C. tale accertamento si risolve in una indagine di fatto riservata al giudice di merito, la cui valutazione è censurabile in Cassazione soltanto per inadeguatezza della motivazione o per violazione delle regole ermeneutiche.

Considerazioni conclusive

La riforma epocale introdotta dal D.Lgs. n. 626/1994 e dal successivo D.Lgs. n. 81/2008 hanno rafforzato il principio che il lavoratore non è solo creditore ma anche *debitore di sicurezza*.

Si tratta, quindi, di una fase fondamentale del processo evolutivo della disciplina antinfortunistica che, come dimostrano le sempre più numerose sentenze della Cassazione sia penale che civile sono sfavorevoli al lavoratore che ha violato le disposizioni aziendali in materia.

Si sta passando, pertanto, da una fase storica in cui era per certi versi quasi tollerata l'eventuale condotta omissiva del lavoratore che rispetto alle norme di sicurezza aveva la "*superficiale tentazione di trascurarle*" (6) a una diversa, più matura, in cui lo stesso è ritenuto pienamente responsabile al pari degli altri soggetti operanti in azienda qualora risultino inosservati gli obblighi che il legislatore ha posto a carico di ciascuno di essi.

(1) Cass., sez. lav., 7 maggio 2013, n. 10553; Cass., sez. lav., 5 agosto 2013, n. 18615.

(2) Occorre osservare che per Dpi s'intende qualsiasi attrezzatura (guanti, occhiali protettivi, scarpe antinfortunistiche, elmetto ecc.) destinata ad essere indossata e tenuta dal lavoratore allo scopo di proteggerlo contro uno o più rischi suscettibili di minacciarne la sicurezza o la salute durante il lavoro, nonché ogni complemento o accessorio destinato a tale scopo (art. 74, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008).

(3) Si osservi che alla valutazione dei rischi deve collaborare anche il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (cfr. artt. 28, 29 e 33 del D.Lgs. n. 81/2008).

(4) Cfr. art. 17, D.Lgs. n. 81/2008.

(5) Cfr. art. 35, D.Lgs. n. 81/2008.

(6) Cfr. Cass., sez. IV pen., 3 giugno 1995, n. 6486.

L'Esperto risponde



Condominio

■ LIMITI ALLE DELEGHE SE I PROPRIETARI SONO PIÙ DI VENTI

D. *Nel corso dell'ultima assemblea, qualche condomino si è presentato riferendo di avere ricevuto delega da un altro condomino. L'amministratore ha accettato la delega. È corretto? Mi sembrava che la riforma avesse previsto obblighi particolari. Se la delega non fosse valida, quali rimedi vi sono? Avrebbe potuto l'amministratore rifiutarla?*

Alle assemblee, inoltre, un condomino si presenta sempre con tante deleghe da raggiungere quasi il 50% dei millesimi e dei condomini. Di fatto, va a condizionare lo svolgimento dell'assemblea, rendendo inutile ogni discussione.

Non è possibile fare nulla per evitare questo?

R. L'articolo 67 delle disposizioni di attuazione del Codice civile (così come modificato dalla legge 220 dell'11 dicembre 2012, in vigore dal 18 giugno 2013) prevede espressamente la possibilità per ciascun condomino di intervenire all'assemblea anche a mezzo di rappresentante.

Il principio è inderogabile. Ne consegue che nessun regolamento, nemmeno se avente natura contrattuale (allegato al primo atto di acquisto e richiamato in tutti gli atti successivi) può impedire a chiunque di farsi rappresentare o dettare disposizioni in contrasto.

Sul punto, la riforma nulla ha innovato. Le novità sono altre. A differenza della disciplina precedente, per la delega ora è obbligatoria la forma scritta. Ne consegue che il presidente dell'assemblea, in difetto di tale requisito, deve rifiutarsi di riceverla e astenersi dal considerare presente il condomino (presunto) delegante. In caso contrario, se il voto è stato determinante, si ritiene che la delibera possa essere impugnata da chiunque per sentirne dichiarare l'annullamento.

La riforma ha poi previsto una limitazione alla possibilità di essere rappresentati per delega. La disposizione, però, trova applicazione solo se i condomini sono più di venti.

In questo caso, il delegato non può rappresentare più di un quinto dei condomini e del valore proporzionale.

È una disposizione introdotta all'evidente scopo di evitare che un condomino possa determinare le sorti dell'assemblea, raccogliendo un eccessivo numero di deleghe.

Si potrebbe porre, però, il problema del condomino che ha un numero di millesimi superiore al limite fissato (201). La norma prevede che il divieto sussista quando entrambi i limiti vengano passati. In questo caso, invece, solo uno di essi eccede. Diversamente, si sarebbe di fatto impedito a un condomino di poter essere rappresentato per delega.

Molti regolamenti (di natura contrattuale o assembleare) già prevedevano divieti tesi a impedire un eccessivo cumulo di deleghe. Ogni disposizione contraria, quando i condomini sono superiori a 20, si deve però intendere superata dalla nuova formulazione dell'articolo 67 delle disposizioni di attuazione del Codice civile che, si ricorda, ai sensi dell'articolo 72 delle stesse disposizioni, non può essere derogato.

Il limite sopra indicato ha efficacia solo nel caso in cui i partecipanti al condominio siano superiori a 20. Sino a tale numero, invece, non sussistono divieti. Resta, però, sempre fermo l'obbligo di forma scritta. Entro tale numero, non sussiste divieto per il regolamento di prevedere diverse limitazioni. Infatti, la modifica del regolamento condominiale, non contrattuale, adottato con la deliberazione della maggioranza dei partecipanti al condominio, nel senso di limitare il potere dei condomini stessi di farsi rappresentare nelle assemblee, conferite ad altri partecipanti alla comunione per ogni assemblea, non incide sulla facoltà di ciascun condomino di intervenire in questa a mezzo di rappresentante, ma regola l'esercizio di quel diritto, inderogabile (secondo quanto si evince dal successivo articolo 72 citato) a presidio della superiore esigenza di garantire l'effettività del dibattito e la concreta collegialità delle assemblee, nell'interesse comune dei partecipanti alla comunione, considerati nel loro complesso e singolarmente (Cassazione civile, 29 maggio 1998, n. 5315).

Un'attenzione particolare merita la disciplina della delega nei supercondomini. Fino a 60 partecipanti e, in ogni caso, quando in votazione vi sono argomenti diversi rispetto a quelli descritti di seguito, valgono le stesse considerazioni appena fatte. Nel caso in cui, invece, i partecipanti siano oltre 60 e all'ordine del giorno vi sia la gestione ordinaria e/o la nomina dell'amministratore, non sarà possibile dare singole deleghe. Infatti, il singolo condominio sarà rappresentato da un solo delegato nominato dall'assemblea. Si consideri che, a differenza della delega singola, per il delegato del condominio ogni limite o condizione al potere di rappresentanza si considera non apposto.

In passato, la giurisprudenza si era espressa a favore della delega in capo all'amministratore anche nel caso in cui all'ordine del giorno vi fosse la sua nomina o l'approvazione del suo rendiconto (Cassazione, 10 agosto 2009 n. 18192). Sul punto è però intervenuta la riforma. L'articolo 67, comma 5, delle disposizioni attuative del Codice civile prevede espressamente che «all'amministratore non possono essere conferite deleghe per la partecipazione a qualunque assemblea».

(Edoardo Riccio, Il Sole 24 ORE – L'Esperto Risponde, 9 dicembre 2013)

■ NO ALLA LISTA IN BACHECA CON I NOMI DEI MOROSI

D. *Nel mio palazzo, alcuni condomini risultano essere morosi per diverse mensilità. Purtroppo, anche io sono nel novero di quelli in arretrato con i pagamenti; a causa di problemi economici, non riesco più a far fronte alle spese condominiali.*

L'amministratore ha pensato bene di esporre alla pubblica gogna, affiggendo nella bacheca condominiale, all'interno dell'androne e dunque ben visibile da parte di chiunque entri ed esca dal palazzo, (fornitori e, in generale, tutti i non-condomini) i nominativi dei proprietari morosi, affiancando addirittura ai nomi le quote di rispettiva spettanza.

Non ritengo corretto il comportamento dell'amministratore. Mi chiedo:

- 1) *L'amministratore ha responsabilità nella tutela della privacy nel condominio?*
- 2) *I condomini hanno diritto di conoscere il nome di quanti non sono in regola con i pagamenti?*
- 3) *L'amministratore può fornire ai creditori del condominio i dati del condomino moroso e delle rispettive quote millesimali?*
- 4) *Quali sono i dati personali che, nell'ambito condominiale, possono essere trattati?*

R. Il condominio è per sua natura un luogo di stretta convivenza tra le persone che lo abitano. Proprio per questa ragione, bisogna saper dosare con grande equilibrio la trasparenza nella gestione della cosa comune con il diritto alla riservatezza di ciascuno, tutelato e garantito dal Codice della privacy. L'amministratore di condominio dovrà, quindi, saper conciliare di volta in volta, a seconda delle situazioni, queste due necessità parimenti importanti, senza che l'una prevalga sulla seconda o possa danneggiarla.

Le diverse informazioni contenute negli archivi condominiali in possesso dell'amministratore, che spaziano dai dati catastali dei singoli appartamenti ai consumi, ai nominativi degli inquilini, alle morosità maturate, se non opportunamente trattate possono rivelare informazioni delicate, cosiddette "sensibili" sui diversi abitanti del condominio. Ed è proprio per questo motivo che la giurisprudenza e il Garante sono intervenuti per proteggere alcuni dati personali che necessitano di maggior tutela. In particolare, in risposta al quesito del lettore, è opportuno fare le seguenti considerazioni.

Nelle bacheche condominiali possono essere affissi avvisi di carattere generale, come ad esempio anomalie o mancato funzionamento degli impianti, ma non comunicazioni che riguardino dati personali dei singoli condomini quali, a titolo esemplificativo, l'indicazione della targa e del nome del proprietario dell'auto da spostare, mancate riparazioni o, per l'appunto, i nomi dei condomini che non pagano le spese condominiali. Eventuali comunicazioni personali dovranno, pertanto, essere effettuate in modo da scongiurare il rischio che soggetti terzi, estranei al condominio, vengano a conoscenza delle informazioni dei singoli condomini.

Dunque, eventuali inadempienze saranno comunicate dall'amministratore ai condomini in assemblea e in sede di approvazione del consuntivo annuale.

Oltre alle informazioni che lo riguardano, il condomino può quindi conoscere le spese e le morosità degli altri proprietari, sia in ambito assembleare, sia facendone espressa richiesta all'amministratore, come previsto dal riformato articolo 1129 del Codice civile. A prevalere, in questo caso, è il dovere di trasparenza nella gestione condominiale, profondamente voluta dalla legge di riforma del condominio.

Lo stesso principio di trasparenza obbliga ora l'amministratore, sempre ai sensi del riformato articolo 1129, a far transitare le somme ricevute a qualunque titolo dai condomini o da terzi, nonché quelle a qualsiasi titolo erogate dal condominio, su un conto corrente postale o bancario intestato al condominio stesso e, da quel conto ogni condomino, per il tramite dell'amministratore, ha diritto di prendere visione ed estrarre copia, a proprie spese, della rendicontazione periodica e verificare quali condomini sono in regola con i pagamenti e chi, invece, è moroso e di quanto. L'eventuale richiamo alla privacy, per impedire la conoscenza di queste informazioni è, conseguentemente, fuori luogo.

Abbiamo visto, però, che il diritto di trasparenza non significa che si possano divulgare a terzi informazioni sulle spese o sulle morosità dei condomini. Unica eccezione prevista sempre dalla legge di riforma ed, in particolare, dall'articolo 63 delle disposizioni attuative, riguarda i creditori del condominio ai quali l'amministratore è obbligato, se ne fanno richiesta, a comunicare i dati dei condomini morosi.

In conclusione, l'amministratore, oltre a gestire i dati e le informazioni pertinenti e non eccedenti le finalità di gestione condominiale (ora, con la riforma, nel registro di anagrafe condominiale devono comparire anche i dati catastali di ciascuna unità immobiliare ed ogni dato relativo alla sicurezza degli impianti e dell'immobile), può utilizzare i numeri di telefono, i cellulari e gli indirizzi di posta elettronica dei condomini solo se indicati negli elenchi pubblici, oppure se l'interessato gli ha prestato il proprio consenso. E così, i dati sensibili, come quelli sulla salute, oppure i dati giudiziari potranno essere trattati dall'amministratore solo nel caso in cui siano indispensabili ai fini della corretta gestione condominiale (si pensi ad una delibera sull'abbattimento delle barriere architettoniche su richiesta di un condomino diversamente abile, oppure ad un procedimento giudiziario instaurato nei confronti del condominio).

Il mancato rispetto di queste prescrizioni da parte dell'amministratore, a seconda dei casi, comporterà: l'inutilizzabilità dei dati personali trattati (articolo 11, comma 2, del Codice della privacy); l'adozione di provvedimenti di blocco o divieto del trattamento disposti dal Garante (articolo 143, comma 1, lettera c) del Codice privacy) e, infine, l'applicazione delle sanzioni amministrative o penali ed esse collegate (articoli 161 e seguenti del codice), oltre ovviamente ad eventuali richieste di risarcimento da parte dei soggetti danneggiati.

(Paola Pontanari, Giuseppe Mantarro, Il Sole 24 ORE – L'Esperto Risponde, 9 dicembre 2013)



Immobili

■ QUANDO IL FOTOVOLTAICO FA VARIARE LA RENDITA

D. Sono un privato, proprietario di un immobile abitativo, categoria A/7 (nove vani, 180 mq) con rendita catastale pari a 876,00 euro; si tratta di prima casa acquistata nel 2004. Nel marzo 2013 ho completato l'installazione di pannelli fotovoltaici (impianto integrato posto sul tetto del garage pertinenza dell'abitazione, accatastato C/2), per complessivi 6 kwatt. Come da normativa in vigore sul conto energia, percepisco un incentivo dal Gse sia per l'energia prodotta e autoconsumata, sia per quella prodotta ed immessa in rete. Non ho potuto avere anche il beneficio dello scambio sul posto. Ora, alla luce della nota 31892 del 22 giugno 2012 dell'agenzia del Territorio mi si pone il problema del trattamento catastale di tale impianto fotovoltaico; nel senso che vorrei sapere se e in che termini sono obbligato a dar conto al catasto di tale impianto.

R. In materia di accatastamento di impianti fotovoltaici è vigente la risoluzione n. 3 del 6 novembre 2008 dell'agenzia del Territorio che sostiene, in particolare, che «... non hanno autonoma rilevanza catastale e costituiscono semplici pertinenze delle unità immobiliari le porzioni di fabbricato ospitanti gli impianti di produzione di energia aventi modesta potenza e destinati prevalentemente ai consumi domestici». Con la nota 31892 del 22 giugno 2012 dell'agenzia del Territorio, l'indirizzo espresso con la suddetta risoluzione viene confermato. In particolare, viene precisato che è necessario procedere, con dichiarazione di variazione da parte del soggetto interessato, alla rideterminazione della rendita catastale dell'unità immobiliare a cui l'impianto risulta integrato, allorché lo stesso ne incrementa il valore capitale (o la relativa redditività ordinaria) di una percentuale pari al 15% o superiore, in accordo alla prassi estimativa adottata dall'amministrazione catastale. In tal senso, l'Agenzia ha dato istruzioni con la circolare 1/2006, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Nel caso in esame, in relazione all'entità dell'impianto e alla modestia della rendita catastale dell'abitazione, siamo all'incirca ai limiti della soglia del 15%, per cui occorre sviluppare una valutazione ad hoc, che richiede cognizioni tecniche specialistiche. Il rapporto tra redditività impianto e redditività abitazione va eseguito con valori riportati al 1988-89, data di riferimento delle attuali rendite iscritte in catasto. Il costo dell'impianto deve essere ricondotto al 1988-89 (moltiplicando il costo alla data di acquisto per il rapporto Indice Istat Foi, media 1988-89/Indice anno di acquisto, all'incirca 0,5 per costi riferiti al 2012-13), deve essere scontato della vetustà (coefficiente 0,75 per tenere conto del deprezzamento di vetustà nel periodo infracensuario, come consentito dalla circolare n. 6/2012 dell'agenzia del Territorio), aumentato del 12% e moltiplicato per il saggio di fruttuosità del 2%. Il risultato di tali operazioni è la rendita dell'impianto fotovoltaico al 1988-89, che va confrontato con la rendita catastale iscritta in catasto (quella che si legge dalla consultazione degli atti catastali). Se la rendita dell'impianto supera per il 15% di quella dell'abitazione, la variazione catastale va presentata entro 30 giorni dall'installazione, diversamente non sussiste l'obbligo della dichiarazione di variazione, a meno che la stessa non sia dovuta ad altri motivi, nel qual caso è necessario evidenziare l'esistenza dell'impianto fotovoltaico.

(Antonio Iovine, Il Sole 24 ORE - L'Esperto Risponde, 9 dicembre 2013)

 **Appalti****■ OMISSIONE DI NOTIFICA: NIENTE SANATORIA POSTUMA**

D. *Nel caso di un intervento di ristrutturazione straordinaria alla quale hanno partecipato più ditte, non contemporaneamente, si può sanare la mancata comunicazione preventiva all'Asl di competenza?*

R. La risposta è negativa. L'obbligatorietà della notifica preliminare è prevista dall'articolo 99 del Dlgs 81/2008 (testo unico delle norme di legge per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), per i cantieri temporanei o mobili, intesi come luoghi in cui si effettuano lavori edili o di ingegneria civile di cui all'allegato X del decreto stesso. In sintesi, essa deve essere predisposta per:

- a) cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea;
- b) cantieri che, inizialmente non soggetti all'obbligo di notifica (perché era prevista una sola impresa), ricadono nella categoria di cui al punto a (più imprese) per effetto di varianti sopravvenute in corso d'opera;
- c) cantieri in cui opera una sola impresa, la cui entità presunta di lavoro non sia inferiore a 200 uomini-giorno. La comunicazione dev'essere elaborata conformemente all'allegato XII del Dlgs 81/2008. I contenuti consistono in un elenco dei dati del cantiere, dei soggetti coinvolti e della durata e consistenza dei lavori previsti. L'invio va fatto dal committente (soggetto per conto del quale l'intera opera viene realizzata) o dal responsabile dei lavori (se espressamente incaricato dal committente), prima dell'inizio dei lavori nei cantieri di cui ai punti a e c, e prima dell'inizio dei lavori previsti a seguito di varianti in corso d'opera - cantieri di cui al punto b. La comunicazione dev'essere affissa in maniera visibile nel cantiere, e custodita a disposizione dell'organo di vigilanza territorialmente competente. In assenza di notifica preliminare, l'efficacia del titolo abilitativo è sospesa, ai sensi dell'articolo 90, comma 10, del Dlgs 81/2008. In tal caso l'organo di vigilanza comunica l'inadempienza all'amministrazione concedente. Infine, per quanto riguarda le sanzioni per i committenti o per i responsabili dei lavori (per i lavori pubblici il Rup), per l'omissione di cui all'articolo 90 comma 9, lettera c (trasmissione all'amministrazione concedente, prima dell'inizio dei lavori oggetto del permesso di costruire o della denuncia di inizio attività, copia della notifica preliminare di cui all'articolo 99, il documento unico di regolarità contributiva delle imprese e dei lavoratori autonomi) è stabilita una sanzione amministrativa da 500 a 1.800 euro. Tutto ciò premesso, si ritiene che la partecipazione di più ditte, anche non contemporaneamente, rientra nell'ipotesi "b", di cantieri che – pur nell'evenienza di non assoggettamento iniziale all'obbligo di notifica – integra gli estremi della lettera "a" e, quindi, il vincolo di comunicazione successiva. Non sembra, pertanto, che l'omissione di notifica possa dare luogo a sanatoria postuma.
(Mario Maceroni, Il Sole 24 ORE – L'Esperto Risponde, 2 dicembre 2013)

**Economia, fisco, agevolazioni e incentivi****■ IMPIANTO FOTOVOLTAICO: I CRITERI PER L'INVERTER**

D. *Sull'installazione di un impianto fotovoltaico si applica l'Iva agevolata del 10 per cento. Ma, in caso di sostituzione futura del solo inverter o di un altro componente dell'impianto, si applicherebbe sempre il 10% oppure si salirebbe all'aliquota ordinaria del 22? Naturalmente, quando parlo di sostituzione, intendo che nell'intervento è compresa la posa con collegamenti elettrici e collaudo; quindi, secondo me, il tutto si configura come prestazione, anche se il valore del bene sostituito supera la mano d'opera.*

R. In sostanza, i lavori di sostituzione dell'inverter ipotizzati dal lettore costituiscono un intervento di manutenzione sull'impianto, per cui scontano l'aliquota ridotta del 10 per cento se l'impianto insiste su un fabbricato a prevalente destinazione abitativa privata, come, ad esempio, un condominio dove gli appartamenti sono prevalenti rispetto a negozi e uffici. Diversamente, per tutti gli altri fabbricati i lavori in questione sono assoggettati ad aliquota ordinaria del 22 per cento. (Giampaolo Giuliani, Il Sole 24 ORE – L'Esperto Risponde, 2 dicembre 2013)

■ PER IL DIRETTORE DEI LAVORI L'IMPOSTA È AL 22%

D. *Quale aliquota Iva si applica sul compenso del direttore dei lavori?*

R. Il compenso del direttore lavori è soggetto all'aliquota ordinaria del 22 per cento. La circolare 71/E del 7 aprile 2000 (paragrafo 3.1) ha chiarito che non rientrano nell'ambito delle aliquote agevolate, previste per le manutenzioni ordinarie e straordinarie, le prestazioni rese da professionisti, in quanto non hanno a oggetto la materiale realizzazione dell'intervento, ma risultano a questo collegate solo in maniera indiretta. Questa interpretazione è in linea con l'agevolazione della direttiva comunitaria, tesa a incentivare l'impiego di manodopera in determinati settori ad alta intensità di lavoro.

(Giorgio Confente, Il Sole 24 ORE – L'Esperto Risponde, 2 dicembre 2013)



© 2013 **Il Sole 24 ORE**

S.p.a.

Tutti i diritti riservati.

È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi strumento.

I testi e l'elaborazione dei testi, anche se curati con scrupolosa attenzione, non possono comportare specifiche responsabilità per involontari errori e inesattezze

**Sede legale e
Amministrazione:**

via Monte Rosa, 91
20149 Milano