

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. *24665* / 121 / 11 / 2018 del *30 novembre 2018* Pos. n. 2

Assessore per le Infrastrutture e la Mobilità

(Rif. Nota 8 novembre 2018, n. 7858/GAB)

**Oggetto:** *Richiesta di parere. Decreto di finanziamento delle opere per il “Collegamento della S.S.284 al Viale J Kennedy -via di fuga protezione civile” del Comune di Bronte.*

1. Con la nota in riferimento codesta Amministrazione rappresenta che, nella fase di emissione del decreto di finanziamento delle opere in oggetto indicate, è emersa la necessità di chiarire alcuni aspetti inerenti all'incarico professionale a suo tempo conferito dall'Amministrazione comunale e all'aliquota IVA da applicare sui lavori.

In particolare, viene evidenziato che la Giunta municipale di Bronte, con delibera 9 febbraio 1987, n. 59, ha assegnato a due liberi professionisti, l'incarico di tipo “condizionato” per la redazione del progetto e relativa assistenza, contabilità e direzione dei “*lavori di costruzione della strada di collegamento esterno all'abitato*”. Nel relativo disciplinare era previsto che restavano a cura dei progettisti l'anticipazione dei relativi costi anche per studi geologici, ambientali etc., e in ogni caso, si sarebbe proceduto al pagamento delle competenze tecniche solo se l'opera fosse stata approvata e finanziata.

*Handwritten signatures and initials in blue ink.*

A seguito del citato incarico i progettisti hanno redatto un progetto generale e un progetto di 1° lotto, approvati in linea tecnica dal Comitato Tecnico Amministrativo Regionale con parere 2 agosto 1988, n. 188. Con deliberazione del Consiglio comunale di Bronte 27 giugno 1988, n. 188, il progetto è stato approvato in variante allo strumento urbanistico, ma la variante non è stata validata dall'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente, in assenza del nulla osta del Parco dell'Etna.

Successivamente, con la redazione dello strumento urbanistico del Comune, il progetto è stato inserito nel PRG come strada necessaria, fungendo da "*via di fuga*" per l'abitato.

In sede di conferenza di servizi del 5 dicembre 2005, il Comune ha espresso l'intendimento di realizzare "*la strada di collegamento della S.S. 284 al Viale Kennedy – Via di fuga di protezione civile*", quale stralcio autonomamente funzionale del progetto generale originario, e con direttiva prot. n. 23335, di pari data, ha confermato l'incarico esclusivamente in capo ad uno dei due professionisti, in assenza di disponibilità da parte dell'altro incaricato.

In data 24 luglio 2007 veniva trasmesso al Comune il progetto esecutivo per l'acquisizione dei relativi pareri, unitamente alle indagini geognostiche e lo studio geologico.

Con nota 30 novembre 2007, n. 22239, è stato chiesto, al Genio Civile di Catania, il parere ex art. 7 bis della legge 109/94 ed a seguito della stessa è stata convocata la conferenza dei servizi in data 13 febbraio 2008. Il progetto adeguato alle prescrizioni della conferenza dei servizi è stato trasmesso dal progettista con nota 22 ottobre 2010 ed inserito nel "*piano regionale delle vie di fuga*" con deliberazione della Giunta regionale 3 febbraio 2011, relativa a "*P.O. FERS Sicilia 2007/2013 obiettivo operativo 1.1.4*".

Con deliberazione della Giunta comunale 29 dicembre 2011, n. 209, si è preso atto delle procedure intraprese fino a quella data disponendo l'aggiornamento del disciplinare d'incarico a suo tempo sottoscritto ed allegato alla deliberazione n. 59/87, secondo la vigente normativa.

Nella fattispecie, il RUP con determinazione 28 febbraio 2012, n. 33, ha predisposto l'adeguamento del disciplinare d'incarico del 1987, il quale avrebbe conservato le

condizioni originarie ad eccezione del compenso per le spese tecniche pari non più al 60% dell'onorario forfettario, ma al 30%.

Il progetto esecutivo dell'opera è stato definitivamente approvato in sede di conferenza di servizi, nella data del 6 agosto 2012 ed inserito nel Piano d'azione per la coesione di marzo 2013. Ad essa segue la nota 11 febbraio 2014, n. 5980 del Comune di Bronte, con la quale sono state fornite precise indicazioni in relazione alle criticità, già sollevate, sulla finanziabilità delle competenze tecniche e dell'IVA nella misura ridotta.

In ogni caso l'opera è stata inserita nel programma di finanziamento "*Patto per lo sviluppo della Sicilia*" giusta delibera di Giunta regionale 19 settembre 2016, n. 301, individuando il Comune di Bronte quale soggetto attuatore per la realizzazione e gestione dell'intervento.

L'Amministrazione comunale, nell'esercizio delle prerogative allo stesso assegnato ha proceduto ad aggiornare il progetto al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, operando un adeguamento al prezzario regionale e riportando l'aliquota IVA, inserita all'aliquota normale su indicazione del Dipartimento Infrastrutture, all'aliquota ridotta in armonia a quanto riportato nel quadro economico approvato dall'Ufficio del Genio civile.

Per quanto sopra il Comune di Bronte ha approvato il progetto esecutivo dell'opera con deliberazione 10 agosto 2017, n. 76 ed ha fatto proprio il parere *pro-veritate* reso dall'Avv.

riguardante l'ammissibilità delle spese tecniche derivante da incarichi fiduciari prima della Direttiva comunitaria n. 50/CE del 18 giugno 1992 e l'applicazione dell'IVA in misura ridotta, attesa la contestazione in ordine alla qualificazione della predetta strada, quale opera di natura provinciale, o meno.

In tale contesto, pertanto, codesto Assessorato, nel richiamare il parere già reso sulla materia 6 giugno 2017, n. 13314, chiede nuovamente l'avviso di questo Ufficio in relazione alla validità del contratto per la fornitura di servizi pubblici di cui alla delibera del Comune di Bronte n. 19/87, antecedente l'emanazione delle prime norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti, per l'aspetto relativo al pagamento delle competenze tecniche.

Al contempo chiede chiarimenti con riferimento all'applicazione dell'IVA con aliquota ridotta, richiamando all'uopo il contenuto di apposita convenzione sottoscritta tra il Comune di Bronte e la Provincia regionale di Catania in data 8 luglio 2013.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di specifici atti o provvedimenti gestionali, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. La tematica illustrata è stata già oggetto di trattazione da parte dello scrivente Ufficio giusti pareri 20 gennaio 2015, n. 1298/199/11/2014 e 6 giugno 2017, n. 13314/76.2017.11, espressamente citato nella presente richiesta di parere.

In quella sede si è avuto modo di rappresentare che, nonostante il disposto di cui all'art. 41, comma 4<sup>1</sup> della legge regionale 2 agosto 2002, n. 7, che fa salvi gli "incarichi di progettazione in corso di espletamento o espletati", le indicazioni di segno diverso impartite dalla Commissione Europea con la risposta scritta n. P-011935 del 3 dicembre 2013 poi trasfuse nella circolare 14 aprile 2014, n. 3 di codesto Assessorato, forniscono il corretto inquadramento giuridico – normativo di riferimento.

Ciò posto, con la questione sopra illustrata viene rappresentata, sostanzialmente, la problematica inerente alle modifiche apportate al contratto di affidamento originario, nel corso del tempo.

Invero, come riportato nella predetta circolare n. 3/2014 "(...) *Per stabilire se i contratti di servizio pubblico per la progettazione di lavori sono stati aggiudicati o meno in base alla*

<sup>1</sup> **Art. 41, comma 4 della legge regionale 2 agosto 2002, n. 7:** "Sono fatti salvi gli incarichi di progettazione in corso di espletamento o espletati; le amministrazioni conferenti nominano i responsabili del procedimento e, previa relazione dello stesso, provvedono, ove necessario, a richiedere ai professionisti incaricati l'adeguamento delle progettazioni ai requisiti previsti dalla presente legge. Gli eventuali maggiori oneri sono ricompresi nel quadro economico del progetto."

M  
R  
AA

*normativa UE in materia di appalti pubblici all'epoca vigente è necessario prendere in considerazione la data della decisione relativa all'aggiudicazione (...) Se le decisioni (...) sono state adottate prima della fine del periodo di recepimento delle prime norme comunitarie (...) la questione dell'applicabilità della normativa UE non si pone. Se le decisioni sono state adottate dopo la fine del periodo di recepimento o se i contratti hanno subito sostanziali modifiche dopo detto periodo, occorre stabilire se le procedure di aggiudicazione utilizzate hanno rispettato le norme UE vigenti al momento dell'aggiudicazione (...)".*

Orbene, nella fattispecie in esame viene esposto che, rispetto al disciplinare di incarico approvato con la delibera n. 59/87, in relazione al quale è stato redatto ed approvato un progetto generale e un progetto di 1° lotto, è intervenuto, giusta determinazione del RUP n. 33/2012, un secondo disciplinare di incarico, sottoscritto con uno solo dei progettisti originari, avente ad oggetto la realizzazione della "strada di collegamento della S.S. 284 al Viale Kennedy – Via di fuga di protezione civile", quale stralcio autonomamente funzionale del progetto generale originario.

Nella considerazione che questo Ufficio non ha diretta conoscenza del progetto definitivo e nel rilevare che codesta Amministrazione è il soggetto deputato a valutare la corrispondenza del progetto di stralcio all'incarico originariamente conferito, anche sotto il profilo dell'incarico relativo alle indagini geognostiche e allo studio geologico, ciò al fine di escludere che sia stato posto in essere un artificioso frazionamento dell'opera per aggirare la normativa nazionale e comunitaria, possono, tuttavia, effettuarsi le seguenti osservazioni di carattere generale.

Nella prassi, la suddivisione di un'opera in più parti, da affidare con contratti distinti, è una modalità utilizzata dalle stazioni appaltanti soprattutto nelle ipotesi di interventi di notevoli dimensioni che si prestano ad essere spezzati in sub-affidamenti, definiti "lotti", (esempi tipici riguardano la costruzione di infrastrutture per la viabilità).

*Ratione temporis* deve evidenziarsi come l'AVCP, con Determinazione 9 giugno 2005, n. 5, ha avuto modo di effettuare delle precisazioni in merito, evidenziando come l'ipotesi di

realizzazione dell'opera mediante suddivisione in lotti è stata prevista anche dalla legge quadro sui lavori pubblici che, al riguardo, ha provveduto a dettare in modo più concreto e dettagliato limiti e modalità di attuazione.

In particolare, l'art 14, comma 7,<sup>2</sup> della legge 11 febbraio 1994, n. 109, consentiva all'amministrazione di inserire nella programmazione annuale anche uno solo o più lotti di un intervento (così legittimando un *modus operandi* largamente diffuso tra le stazioni appaltanti), a condizione che fosse stata elaborata la progettazione almeno preliminare dell'intera opera e quantificate le risorse finanziarie complessivamente occorrenti, al fine di raggiungere un sufficiente grado di certezza sulla realizzabilità dell'intero intervento.

Inoltre, il legislatore ha introdotto l'importante condizione della "funzionalità" del singolo lotto: ha, cioè, prescritto che, affinché sia consentita una ripartizione dell'opera, le stazioni appaltanti debbano necessariamente individuare dei lotti "funzionali", ossia delle parti di un lavoro generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti.

Nella fattispecie in esame, da un punto di vista strettamente giuridico, con riferimento al contenuto delle clausole contrattuali, il confronto tra i due disciplinari, datati rispettivamente 1987-2012, porterebbe a qualificare il secondo, quale mero aggiornamento del primo.

Conseguentemente, solo nell'ipotesi in cui le risultanze delle valutazioni tecniche sull'oggetto del secondo disciplinare, in relazione all'attività progettuale posta in essere, riservate esclusivamente a codesta Amministrazione, dovessero orientarsi anche in questo senso, l'affidamento potrebbe considerarsi salvo, in quanto conferito prima della scadenza del termine concesso agli stati membri per il recepimento della direttiva 92/50/CEE, ovvero il 31 luglio 1993. Fermo restando, sempre, le verifiche ulteriori connesse all'utilizzo di fondi europei.

---

<sup>2</sup> **Art 14, comma 7, della legge 11 febbraio 1994, n. 109:** "Un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione nomina, nell'ambito del personale ad essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto".



Per quanto attiene invece il secondo aspetto, relativo all'aliquota in misura ridotta dell'IVA, si segnala che le determinazioni del Comune di Bronte sulla questione appaiono condivisibili per le seguenti ragioni.

Come sancito dal n. 127 septies in relazione al n. 127 quinquies della Tabella A alla Parte III del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, l'aliquota IVA nella misura ridotta del 10% si applica alle prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto relativi alla costruzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria elencate nell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, tra le quali rientrano le "strade residenziali".

Con il successivo decreto legge 27 aprile 1990, n. 90, all'art.3, comma 11, è stato disposto che: "*L'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto prevista dall'articolo 8<sup>3</sup>, primo comma, numeri 2), 4) e 5), del decreto-legge 31 ottobre 1980, n. 693, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 891, relativa alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, deve intendersi applicabile anche se le opere sono realizzate al di fuori dell'ambito urbano (...) non si fa luogo a rimborso delle imposte pagate*".

In relazione a tale disposizione legislativa è intervenuta la circolare ministeriale 24 ottobre 1990, n. 69, con la quale è stato precisato che: "*Con tale disposizione il legislatore ha inteso ricomprendere nella richiamata agevolazione tutte le opere elencate negli artt. 4 della legge 29-9-1964, n. 847, e 44 della legge 22-10-1971, n. 865, ancorché' non siano effettuate nell'ambito propriamente urbano <<stricto sensu>>, ma che comunque conservano la loro caratteristica di opere al servizio di un tessuto urbano. In tale ottica, pertanto, sono da*

<sup>3</sup> **Art. 81 del decreto-legge 31 ottobre 1980, n. 693:** "Sono assoggettate all'aliquota del due per cento:  
1) le cessioni di fabbricati e porzioni di fabbricati di cui all'art. 13 della L. 2 luglio 1949, n. 408 e successive modifiche ed integrazioni, nonché di case rurali di cui all'art. 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, ancorché non ultimati, purché permanga l'originaria destinazione, effettuate dalle imprese costruttrici;  
2) le cessioni, effettuate dalle imprese costruttrici delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria elencate nell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, integrato dall'art. 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, nonché quelle relative agli impianti di produzione ed alle reti di distribuzione calore-energia;  
3) le cessioni e le importazioni degli impianti di depurazione destinati ad essere collegati con reti fognarie anche intercomunali e ai relativi collettori di adduzione;  
4) le prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto relativi alla costruzione dei fabbricati, delle opere e degli impianti di cui ai precedenti numeri 1) 2) e 3);  
5) le cessioni e le importazioni di beni, escluse le materie prime e semilavorate, forniti per la costruzione, anche in economia, dei fabbricati, delle opere e degli impianti di cui ai precedenti numeri 1), 2) e 3) ed al successivo numero 6) (...)"

*considerare rientranti nella agevolazione in rassegna, ad esempio, le strade comunali che attraversano un centro industriale, ovvero quella che unisce una frazione al centro cittadino (...)*”.

Alla luce del quadro normativo illustrato ed avuto riguardo, altresì, alla convenzione stipulata tra il Comune e la Provincia regionale di Catania, dalla quale si evince chiaramente che la strada interessa esclusivamente il territorio di Bronte, nonostante colleghi anche strade provinciali, per le quali, in ogni caso, sono state avviate le procedure per il relativo trasferimento al demanio comunale, si ritiene plausibilmente applicabile l'aliquota IVA nella misura ridotta, come determinata.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \*

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati “FONS”.

Avv. Giuseppa Mistretta

Il Dirigente

Avv. Anna Maria La Vecchia



L'AVVOCATO GENERALE

Avv. Gianluigi M. Amico