

CIRCOLARI

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

CIRCOLARE 16 gennaio 1995, n. 28/Segr.

Decreto ministeriale 5 agosto 1994: determinazione dei limiti massimi di costo per gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e di edilizia residenziale agevolata.

1. La nuova articolazione dei massimali.

Con decreto ministeriale 5 agosto 1994 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 194 del 20 agosto 1994) sono stati fissati i nuovi limiti massimi di costo da osservare negli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata e agevolata. Rispetto ai precedenti decreti numeri 61 e 62 del 26 aprile 1991, quello attuale contiene una serie di sostanziali modifiche e integrazioni, impostate in modo da attribuire alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano un più ampio margine per la determinazione e la differenziazione territoriale dell'incidenza delle diverse componenti di costo, in funzione dei rispettivi indirizzi, delle condizioni localizzative e geomorfologiche delle aree o della ubicazione e condizioni specifiche degli immobili da recuperare.

Le innovazioni più salienti introdotte dal decreto possono essere così riepilogate:

1) i nuovi limiti di costo sono unificati per la sovvenzionata e per l'agevolata, e pertanto sono compresi in un solo decreto, con l'unica differenza dell'aggiunta dell'aliquota IVA per la sovvenzionata. Essi fanno riferimento ad uno standard qualitativo corrente, determinato in rapporto a condizioni minime di accettabilità sulla base di norme vigenti o di nuova formulazione. Il tutto come meglio regolato nell'ambito delle regioni e delle province autonome;

2) sia per la nuova edificazione, che per gli interventi di recupero, si è provveduto ad articolare il costo, da riferire alla superficie complessiva (S.C.) definita all'articolo 6 del decreto, nei seguenti elementi:

a) costo base di realizzazione tecnica:

C.B.N. per la nuova edificazione;

C.B.P. per il recupero primario;

C.B.S. per il recupero secondario;

C.B.M. per la manutenzione straordinaria;

b) differenziale di costo, connesso alla possibile qualità aggiuntiva dell'intervento (ad eccezione degli interventi di manutenzione straordinaria);

c) oneri complementari;

d) I.V.A., limitatamente agli interventi di edilizia sovvenzionata.

3) nell'ambito di tale articolazione il decreto prevede:

a) una fascia di variabilità dei costi base di realizzazione tecnica per metro quadrato di superficie complessiva (S.C.) che le regioni e le province autonome potranno determinare, correlandoli ad elementi quali le caratteristiche demografiche dei comuni dove si ubicheranno gli interventi, le condizioni localizzative e geomorfologiche delle aree, ecc. (articoli 1, 2, 3 e 5):

C.B.N. da L. 800.000 a L. 1.050.000;

C.B.P. da L. 480.000 a L. 630.000;

C.B.S. da L. 310.000 a L. 350.000;

C.B.M. da L. 350.000 a L. 390.000;

b) l'indicazione, per la nuova edificazione, il recupero primario e il recupero secondario, delle possibili scelte qualitative, più avanti dettagliatamente illustrate, in corrispondenza delle quali può essere ammessa una maggiorazione del costo base non superiore al 15% (articoli 1.2, 2.2 e 3.2):

dotazione di polizze assicurative (cogente);

adozione di un piano di qualità e/o di un programma di manutenzione;

miglioramento del comfort ambientale;

c) la conferma, per il recupero primario, il recupero secondario e la manutenzione straordinaria, dei costi per condizioni tecniche aggiuntive riscontrabili nei casi seguenti (articoli 2.3, 3.3 e 5.2):

altezza virtuale maggiore o uguale a 4,5 ml oppure rapporto mq lordo/mq netto maggiore di 1,2;

demolizioni di superfetazioni, limitatamente al recupero primario;

particolari difficoltà di attrezzatura di cantiere e di trasporto materiali;

demolizioni e dismissioni di utenze in caso di ristrutturazione edilizia ed urbanistica, limitatamente al recupero primario;

particolari situazioni la cui determinazione qualitativa e quantitativa è demandata alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano;

d) l'indicazione degli addendi che costituiscono gli oneri complementari (articoli 1.3, 2.4, 3.4 e 5.3):

spese tecniche e generali (progettazione, direzione lavori, gestione dell'appalto, collaudi e verifiche tecniche, ecc.);

prospezioni geognostiche e, ove necessario, archeologiche per la nuova edificazione; rilievi e indagini preliminari per il recupero primario;

accantonamento per imprevisti;

acquisizione area e urbanizzazioni per la nuova edificazione; urbanizzazioni per il recupero primario;

condizioni aggiuntive, connesse alla realizzazione degli interventi e relative ad oneri complementari alla realizzazione tecnica, la cui determinazione qualitativa e quantitativa è demandata alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano;

4) viene introdotto il costo di realizzazione tecnica dell'intervento, costituito dalla somma del costo base e del differenziale di qualità e, per gli interventi di recupero primario e secondario e di manutenzione straordinaria, dei costi per condizioni tecniche aggiuntive, da contenere entro un limite massimo, come appresso specificato (penultimo comma articoli 1, 2, 3 e 5):

C.R.N. per la nuova edificazione, nel limite massimo di L. 1.200.000;

C.R.P. per il recupero primario, nel limite massimo di L. 880.000;

C.R.S. per il recupero secondario, nel limite massimo di L. 470.000;

C.R.M. per la manutenzione straordinaria, nel limite massimo di L. 480.000;

5) si è precisato che il costo totale dell'intervento è costituito (ultimo comma articoli 1, 2, 3 e 5):

per la nuova edificazione (C.T.N.) dalla somma del costo base di realizzazione tecnica (C.B.N.), del differenziale per la qualità aggiuntiva e degli oneri complementari;

per il recupero primario (C.T.P.) e secondario (C.T.S.), dalla somma del costo base di realizzazione tecnica (C.B.P. e C.B.S. rispettivamente), del differenziale per la qualità aggiuntiva, dei costi per condizioni tecniche aggiuntive e degli oneri complementari;

6) si è stabilito che, fermo restando il limite massimo del costo di realizzazione tecnica di cui al precedente punto 4), può essere riconosciuto un ammontare degli oneri complementari tale che il costo totale dell'intervento a mq di SC non ecceda il limite massimo appresso specificato (ultimo comma articoli 1, 2, 3 e 5):

C.T.N. per la nuova edificazione, entro il limite massimo di L. 1.700.000;

C.T.P. per il recupero primario, entro il limite massimo di L. 1.270.000;

C.T.S. per il recupero secondario, entro il limite massimo di L. 600.000;

C.T.M. per la manutenzione straordinaria, entro il limite massimo di L. 620.000;

7) si è stabilito che, nel caso di acquisto dell'edificio da recuperare, il costo totale del recupero (C.T.R.) dato dalla somma del costo di acquisto e dei costi di recupero primario e secondario, o di solo recupero primario, o di solo recupero secondario, non superi il limite di L. 2.030.000 al mq di S.C. (art. 4);

8) si sono confermati i criteri di determinazione delle superfici complessive (Sc) in funzione delle superfici utili (Su), delle superfici non residenziali (Snr) e delle superfici dei parcheggi (Sp) di cui ai precedenti decreti n. 61 e n. 62 del 26 aprile 1991 (art. 6):

$Snr \leq 45\%$ di Su;

$Sp \leq 45\%$ di Su, derogabile per organismi abitativi composti prevalentemente da alloggi con $Su < 60$ mq;

per la nuova edificazione: $Sc = Su + 60\%(Snr + Sp)$;

per il recupero primario: $Sc = Su + Snr + Sp$;

per il recupero secondario: $Sc = Su + 70\%(Snr + Sp)$, in questo caso di pertinenza del solo alloggio).

È stata introdotta, infine, la seguente definizione di superficie complessiva per gli interventi di recupero su edifici da acquisire:

per il recupero e l'acquisto: $Sc = Su + Snr + Sp$;

9) compete alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano la determinazione del costo base di realizzazione tecnica e delle altre maggiorazioni di cui alle lettere b), c) e d) del precedente punto 3) nonché la facoltà (art. 7):

a) di autorizzare, dandone notizia al Segretariato generale del CER, deroghe di massimali di costo totali motivate da maggiori costi dell'area, degli oneri di urbanizzazione o di acquisizione degli immobili, con possibilità di accantonamento, in fase di programmazione degli interventi, delle prevedibili risorse necessarie a tale fine;

b) di individuare, sulla base delle specifiche situazioni territoriali, costi totali di intervento inferiori o superiori a quelli previsti dal decreto in oggetto, ferme restando le quantità fisiche da realizzare secondo il programma regionale nel rispetto dei massimali stabiliti dal decreto suddetto;

10) i costi definiti dalle regioni e dalle province autonome con l'applicazione dei nuovi massimali possono essere applicati dagli enti appaltanti, in alternativa a quelli stabiliti con decreto ministeriale 26 aprile 1991, n. 61, anche agli interventi di edilizia sovvenzionata finanziati con delibere precedenti alla delibera CIPE 21 dicembre 1993, come modificata in data

16 marzo 1994, e non ancora appaltati, sempre che sia verificata la copertura finanziaria degli eventuali oneri conseguenti (art. 8);

11) è prevista la facoltà delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano di provvedere annualmente all'aggiornamento dei limiti di costo di realizzazione tecnica degli interventi da esse definiti, sulla base della variazione dell'indice ISTAT di costruzione di un fabbricato residenziale fra il mese di giugno 1994 ed il mese di giugno di ciascun anno successivo, con decorrenza dal mese successivo alla data di comunicazione di tale variazione da parte del Segretario generale del CER; il limite del costo totale dell'intervento può essere incrementato del valore assoluto dell'importo di aggiornamento del costo di realizzazione tecnica.

2. Il costo base di realizzazione tecnica.

Per quanto concerne gli interventi di nuova edificazione, il costo base di realizzazione tecnica (C.B.N.), introdotto dal nuovo decreto, sostituisce il costo di costruzione (C.C.) dei precedenti decreti n. 61 e n. 62 del 26 aprile 1991, che risultava disaggregato nel costo di elevazione (C.E.) e negli ulteriori addendi riguardanti il costo di:

- fondazioni;
- sistemazioni esterne;
- allacciamenti.

Ciò consente alle regioni ed alle province autonome di effettuare le proprie determinazioni in modo più rispondente alle singole situazioni territoriali e agli indirizzi che intendono adottare. Ai crescenti spazi per una valutazione in sede di programmazione degli interventi, si accompagna, peraltro, il rispetto delle stesse finalità che nella precedente impostazione si perseguivano attraverso la disaggregazione del costo di costruzione negli addendi sopra riportati:

a) la garanzia di uno standard qualitativo della elevazione non condizionato dall'onere delle fondazioni, delle sistemazioni esterne e degli allacciamenti;

b) la specificazione di una incidenza del costo delle fondazioni compatibile con un limite massimo che costituisca criterio di valutazione della idoneità tecnica dell'area;

c) l'impegno di una quota del finanziamento necessaria ad assicurare una congrua sistemazione degli spazi esterni, con particolare riferimento al verde attrezzato, per conseguire una qualità residenziale in grado di incidere anche sulla qualità urbana;

d) l'impegno di ulteriore quota del finanziamento per assicurare l'allacciamento delle reti fognarie e di distribuzione idrica, elettrica, telefonica e del gas alle reti di urbanizzazione primaria del settore urbano interessato.

3. Il differenziale di qualità.

Il differenziale di costo, introdotto dal nuovo decreto per ogni tipologia di intervento, costituisce un incentivo atto a promuovere nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata e agevolata, un miglioramento qualitativo rispondente ad esigenze essenziali, quali:

- una garanzia per l'utente, attraverso polizze assicurative postume decennali, nei riguardi del rischio di difetti, danni o rovina dell'opera;

- una riduzione del rischio di difetti e dei conseguenti oneri differiti ed una maggior garanzia di durabilità dell'opera direttamente attraverso l'adozione di un «piano di qualità» del singolo intervento;

- una diminuzione dei costi di manutenzione e gestione, da realizzare attraverso un incremento di qualità basato sulla durabilità di materiali e componenti e sulla manutenibilità degli impianti, integrato da specifici manuali d'uso e manutenzione;

- un miglioramento di quegli aspetti del comfort ambientale, quali i requisiti acustici e igrotermici, che direttamente incidono sul benessere fisico e psichico dei destinatari.

Rispetto all'impostazione dei precedenti decreti, sono state eliminate quelle maggiorazioni (risparmio energetico, tipologie onerose, sismicità) che hanno evidenziato il persistere di oggettive difficoltà sul versante della verifica della finalizzazione e del controllo dell'effettiva onerosità. Nella nuova impostazione si riconoscono, invece, differenziali di costo per scelte che consentono sia di incentivare miglioramenti qualitativi che attengono al soddisfacimento di esigenze essenziali di ordine ambientale, sia di conseguire maggiori benefici in materia di economia di manutenzione e gestione. È demandata a puntuali indicazioni delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano l'esplicitazione dei contenuti di tali aspetti qualitativi e delle modalità attraverso le quali documentare l'ottenimento di benefici concretamente verificabili. Tali indicazioni dovranno innanzitutto risultare coerenti, a livello generale, anche con i criteri di massima deducibili dalle «Linee di inquadramento della normativa tecnica nazionale per l'edilizia residenziale (NTN)», formulate nel decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 gennaio 1988.

Al fine di fornire ulteriori punti di riferimento per l'adozione delle indicazioni applicative richieste per la concessione del differenziale di costo connesso alla qualità aggiuntiva dell'intervento, è prevista l'adozione da parte del CER di specifiche iniziative — in coerenza con il compito di «promuovere la diffusione dell'informazione relativa al processo normativo», ad esso assegnato dall'art. 6, comma 5, del citato decreto — per un approfondimento di quegli aspetti ricavabili sia dai

programmi sperimentali sia dalle normative tecniche regionali già adottate, che potrebbero costituire un utile punto di riferimento per l'adozione delle indicazioni preliminari all'applicazione del differenziale di costo connesso alla qualità aggiuntiva dell'intervento.

3.1. *La polizza assicurativa.*

Il decreto precisa innanzitutto che il differenziale di costo connesso alla qualità aggiuntiva dell'intervento può essere riconosciuto nel caso di «impegno da parte dell'operatore a stipulare una polizza assicurativa postuma decennale o di maggior durata, a garanzia dei rischi di ricostruzione negli anni successivi alla ultimazione dello stesso». La dotazione di una polizza assicurativa è anzi considerata una condizione imprescindibile per gli interventi di nuova edificazione, nonché di recupero primario e secondario.

Il compito di fornire più precise indicazioni sulle caratteristiche delle polizze, sui loro contenuti e sull'entità della maggiorazione che la loro stipula può comportare in termini di massimale di costo spetta alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano. Per quanto concerne il recupero secondario, è da precisare che la polizza richiesta andrà accolta con accezione estensiva e potrà coprire i rischi speciali derivanti da singole componenti dell'opera, con particolare riferimento a quelle per le quali sia previsto un rifacimento totale (ad esempio dei rivestimenti e delle pavimentazioni).

La scelta di imporre l'obbligatorietà della polizza decennale è stata determinata dalle seguenti esigenze:

ridurre i rischi e l'entità dei costi differiti causati dalla comparsa di patologie, successivamente al completamento dell'opera, con il conseguente contenimento del costo globale degli interventi;

incrementare la qualità mediante una crescente responsabilizzazione degli operatori o una più sistematica attuazione delle verifiche;

ridurre le situazioni di contenzioso in cui viene a ritrovarsi spesso l'utente finale.

A livello territoriale, è auspicabile che si assumano iniziative finalizzate ad uniformare il comportamento degli operatori e degli assicuratori e a garantire la perseguibilità degli obiettivi dichiarati.

Anche alla luce di esperienze-pilota sviluppate o in corso di svolgimento, gli aspetti su cui si deve concentrare l'attenzione attengono a:

i rischi da considerare coperti dalla polizza assicurativa;

le logiche di quantificazione e di aggiornamento dei premi;

le modalità e i tempi di liquidazione degli indennizzi;

il sistema delle verifiche, dei controlli e delle garanzie da porsi.

Costituiscono elementi di maggior apprezzamento, ai fini del decreto sui costi, le previsioni di maggiore durata della polizza, di inclusione fra l'oggetto — eventualmente assicurabile con polizza separata — dei danni da difettosa impermeabilizzazione, da difetto di messa in opera o dei materiali di pavimentazioni, rivestimenti ceramici interni ed esterni e intonaci, nonché dell'inclusione, all'interno della polizza postuma, dell'assicurazione di responsabilità civile dell'assicurato verso terzi in relazione a sinistri e al mancato godimento dell'opera assicurata.

Costituisce un ulteriore elemento di apprezzamento la stipula di una polizza CAR — vale a dire di una copertura che riguarda la fase di costruzione delle opere e garantisce tutti i rischi della costruzione, da qualsiasi causa determinati — con previsione di stipula della postuma decennale, che — coprendo i danni che l'opera può subire nei dieci anni successivi alla sua ultimazione — viene normalmente perfezionata al compimento dell'opera.

È inoltre da sottolineare che nell'ambito di alcune delle citate iniziative sperimentali si è cercato di precisare con maggior dettaglio i rischi contemplati e le situazioni escluse dalla garanzia.

Se si vogliono più incisivamente perseguire gli obiettivi di qualità richiamati, l'assicurato deve, in altre parole, aver garantito che, per la durata decennale della polizza, si abbia permanenza delle prestazioni originarie offerte dall'oggetto assicurato, entro limiti di variabilità predefiniti e comunque tali da non compromettere la normale fruibilità dell'oggetto stesso.

In base a tale considerazione, la problematica in questione tende a superare lo stretto ambito degli elementi tecnici assicurati per toccare quello delle «prestazioni» da garantire con continuità nel tempo. Implicazione diretta di tale scelta è quella di dettagliare, nelle prescrizioni tecniche o negli atti di collaudo, i livelli di specifica ritenuti ammissibili anche a medio e lungo termine, superando l'attuale differenziazione tra parti dell'opera destinate a lunga durata e parti a media e breve durata.

Poiché la permanenza dei livelli prestazionali richiesti è funzione della sistematicità degli interventi manutentivi, dei quali certo non può accollarsi la responsabilità la società assicuratrice, è auspicabile che venga predisposto un «piano di manutenzione» la cui corretta applicazione da parte dell'assicurato e/o dell'operatore potrebbe essere inclusa tra le condizioni per garantire la copertura assicurativa.

3.2. *Il piano di qualità per l'intervento e il programma di manutenzione.*

Ad elevare la qualità media dell'intervento è finalizzata anche la possibilità dell'adozione di un piano di qualità specifico per ciascun intervento, richiesta al fine di

incrementare la durabilità dell'opera mediante la prevenzione di errori e difetti. Sulla base di quanto sarà meglio specificato a livello territoriale, tale piano deve esplicitare, per ogni specifico intervento, gli obiettivi di qualità da conseguire, le responsabilità relative alle varie fasi, le procedure e le istruzioni di lavoro, i programmi di prove, controlli e collaudi e le modalità di revisione e modifica.

Il piano di qualità contribuisce, dunque, a definire un sistema di controllo in corso d'opera basato sulla prevenzione globale, che inizia sin dalla fase di progettazione, non implicando necessariamente che l'impresa si sia dotata di un sistema interno di qualità, certificato in base alle norme internazionali.

Si auspica che la verifica tecnica dei progetti venga effettuata eseguendo un controllo puntuale degli elaborati in base a liste di riscontro. Queste ultime dovrebbero orientarsi a principi-guida autoimposti o segnalati dall'amministrazione appaltante quali: aspetti tecnici specifici, favorevole rapporto costi/benefici, vita media dell'opera, costi di gestione, ecc. Il progetto è da valutare in funzione del grado di soddisfacimento degli obiettivi del committente, oltre che del riscontro della diffusione delle informazioni tra i vari progettisti.

In taluni casi più complessi può essere effettuata una verifica indipendente del progetto mediante un'analisi critica della sua funzionalità o una progettazione alternativa delle singole componenti.

Nel decreto è prevista, inoltre, la possibilità dell'adozione di un programma di manutenzione. Tale strumento è da intendersi generatore di differenziale di costo soltanto qualora non sia già previsto come obbligatorio in sede di progetto esecutivo sulla base di altre disposizioni legislative.

La redazione di un piano di manutenzione dell'opera e delle sue parti è finalizzata a garantire la razionale manutenibilità dell'opera in modo da prevenire cadute di prestazione e da ridurre il fabbisogno finanziario di interventi nella fase gestionale.

L'accettazione del programma di manutenzione in sede di offerta e di contratto deve essere operata in base a una verifica di conformità dello stesso rispetto a dei «criteri guida», da specificare da parte delle regioni e delle province autonome. Il rispetto delle condizioni poste a base dello stesso è controllato in sede di collaudo.

3.3. Il comfort ambientale.

Maggiorazioni di costo sono riconosciute nel decreto anche in relazione al miglioramento delle condizioni di comfort acustico ed igrotermico che — pur se non ancora regolate da una normativa tecnica nazionale — tendono ad acquisire importanza, a causa del progressivo incremento delle fonti di inquinamento.

Vanno, in particolare, considerati tra i fattori di incremento della qualità degli alloggi quelli attinenti:

l'isolamento acustico ai rumori interni aerei e di calpestio;

l'isolamento acustico ai rumori esterni, limitatamente ad interventi in zone di rumore pari o superiori alla zona 2 secondo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 1991;

la controllabilità e la regolabilità del tasso di ricambio d'aria con continuità negli spazi degli alloggi, attraverso sistemi di ventilazione meccanica.

Le regioni e le province autonome che non hanno ancora varato delle norme specifiche devono stabilire i livelli di qualità supplementare per ciascuno degli aspetti suddetti, individuando metodi e strumenti per la conduzione di verifiche su progetto da parte degli operatori; devono fissarne, inoltre, con riferimento alle norme UNI/EN, i metodi di verifica in opera da condursi da parte di laboratori esterni con il criterio del sondaggio casuale.

4. Gli oneri complementari.

Il costo di un intervento dipende non solo dal costo-base e dal diverso livello qualitativo che si intende assicurare, ma anche da ulteriori, fondamentali fattori di costo difficilmente parametrabili a livello centrale, che in buona parte dipendono dalla maggiore o minore efficienza delle procedure che caratterizzano i processi attuativi. Sulla base di tale consapevolezza, nel decreto ci si limita ad indicare le voci che rientrano tra gli oneri complementari — variabili in base al tipo di intervento — senza fissare dei limiti, né vincolanti né indicativi, di incidenza percentuale massima per ognuna di queste voci rispetto al costo di realizzazione tecnica; non viene inoltre fissata un'incidenza percentuale massima sul costo di realizzazione tecnica entro la quale contenere la sommatoria dei singoli addendi.

Ulteriori margini di elasticità nella programmazione degli interventi a livello locale vengono riconosciuti attraverso «la determinazione quantitativa e qualitativa», demandata alle regioni e alle province autonome, di condizioni aggiuntive connesse alla localizzazione degli interventi e relative ad oneri complementari alla realizzazione tecnica. Per quanto concerne in particolare gli oneri complementari alla realizzazione tecnica, in tale voce possono anche essere previsti i costi derivanti:

dall'eventuale formulazione del piano di qualità e del programma di manutenzione, quando questi risultino a carico del soggetto attuatore;

dall'espletamento di un'attività particolare di rilevamento ed elaborazione di dati conoscitivi (monitoraggio) sulla realizzazione degli interventi, specificatamente prevista e disciplinata dalle regioni o dalle province autonome, imputando la quota parte che risulti a carico del soggetto attuatore.

Roma, 16 gennaio 1995

Il Ministro - Presidente del C.E.R.
RADICE

95A2548