

News Tecnica n. 1/2

14 gennaio 2016

Nel primo semestre contrazione del rilascio di permessi di costruire

Nel primo semestre del 2015 il rilascio dei permessi di costruire ha visto due andamenti contrastanti: l'edilizia residenziale ha fatto registrare una contrazione rispetto allo stesso periodo del 2014 **(-10,7% le abitazioni e -13,8% la superficie utile abitabile)** mentre l'edilizia non residenziale ha fatto registrare invece un aumento del 6,9 per cento. Lo dice l'Istat nel comunicato diffuso il 13 gennaio. «Il numero di abitazioni dei nuovi fabbricati residenziali - rileva l'Istat - risulta in calo in entrambi i trimestri, presentando nel primo una variazione tendenziale negativa dello 0,3% e nel secondo un calo del 18,9%. Stessa dinamica segue anche la superficie utile nel confronto con gli analoghi trimestri del precedente anno: -6,1% per il primo trimestre 2015 e -20,1% per il secondo». Anche l'edilizia non residenziale aveva cominciato l'anno con un andamento negativo nei primi tre mesi, che però sono seguiti a una brusca inversione di tendenza nel secondo trimestre del 2015: «Nel primo trimestre del 2015 - si legge nella nota Istat - l'edilizia non residenziale presenta una superficie in calo rispetto allo stesso periodo del 2014 (-1,9%); mentre nel secondo trimestre registriamo un'inversione di tendenza con una variazione tendenziale positiva a due cifre (15,1%) rispetto allo stesso trimestre del 2014, come non accadeva dal primo trimestre 2007». Il calo dell'attività dei permessi di costruire registrato dall'Istat nel comparto dell'edilizia abitativa potrebbe essere l'effetto del generalizzato calo delle nuove costruzioni e della crisi del settore immobiliare, ma potrebbe anche esserci un altro "colpevole". Un forte indiziato è infatti il decreto cosiddetto del Fare (n.69/2013) che è stato convertito in legge nella seconda parte del 2014 e che ha dispiegato pienamente i suoi effetti nell'anno successivo. Tra le tante misure del decreto Fare c'era anche un importante "pacchetto" di semplificazioni dell'attività edilizia. Tra queste, in particolare, la misure volte a derubricare alcuni interventi edilizi da quelli per i quali è necessario il permesso di costruire. Di fatto, dopo il decreto Fare, alcuni interventi di manutenzione straordinaria sul patrimonio edilizio esistente possono essere eseguiti con una comunicazione di inizio lavori (Cil o Cila) invece del permesso di costruire. Da *Edilizia e Territorio*.



Sommario:

- ◆ Nel primo semestre contrazione dei permessi di costruire
- ◆ BDNA
- ◆ Crescono i prestiti a famiglie ed imprese
- ◆ Case in leasing
- ◆ Cds: non va motivato in gara il mancato invito per grave negligenza
- ◆ La definizione di superficie nei diversi comuni
- ◆ Preposto alla sorveglianza nei cantieri

Siti e riviste controllate: sito ANCE (solo per la parte studi ed approfondimenti), sito Confindustria, sito ABI, sito Inps, sito Censis, sito Cresme, sito Svimez, sito Ministero dello Sviluppo Economico e delle Finanze, sito Unioncamere, sito Bloomberg, sito Il Sole 24 Ore, Sito Edilizia e Territorio, sito Dipartimento Politiche Europee, sito Economia e Finanza R.it, sito SRM, sito Istat, sito Italia Oggi, sito lavoripubblici.it, sito Edilportale, sito Ministero Ambiente, sito Autorità di Vigilanza, sito Ministero per la Coesione Territoriale, sito Scenari Immobiliari, sito Nomisma, sito Banca d'Italia, sito Agenzia delle Entrate, sito Conferenza stato regioni, sito Ministero dell'istruzione, sito Quirinale.

Banca Dati Unica per Documentazione Antimafia

Prende vita la **Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia** (Bdna) che avrà il compito, nel rispetto delle garanzie a tutela del trattamento dei dati sensibili, di semplificare e accelerare il rilascio delle comunicazioni e informazioni antimafia.

«Abbiamo centrato l'importante obiettivo di velocizzare le procedure - ha dichiarato il ministro Angelino Alfano - salvaguardando i controlli per agevolare così quelle attività, preziose per la nostra economia, che come base di partenza hanno già le carte in regola per competere sul mercato. L'innovativa piattaforma informatica - ha spiegato il ministro - realizzata dal Dipartimento per le politiche del personale del ministero dell'Interno, consentirà infatti alle stazioni appaltanti di ottenere, in assenza di evidenze ostative, l'immediato rilascio della documentazione liberatoria relativa all'operatore economico inserito nell'archivio informatico della banca dati». Da *Ministero dell'Interno*.



Crescono prestiti a famiglie ed imprese

Tornano a crescere i prestiti alle famiglie e all'impresa. Il livello di sofferenze bancarie, intanto, resta stabile, mentre registra una frenata la voce della raccolta. E' quanto emerge dal supplemento della **Banca d'Italia** nel Bollettino statistico "Moneta e banche". I prestiti al settore privato, corretti per tener conto delle cartolarizzazioni e degli altri crediti ceduti e cancellati dai bilanci bancari, hanno registrato un aumento su base annua dello 0,6% (-0,5 per cento nel mese precedente). I prestiti alle famiglie in Italia sono invece saliti dello 0,8% rispetto agli ultimi dodici mesi (era lo 0,5% a ottobre), mentre quelli alle società non finanziarie, dopo oltre tre anni, hanno subito un incremento, sempre su base annua, dello 0,2% (contro un -1,2% ad ottobre). L'ultimo rialzo risale all'aprile 2012. Le variazioni sui dodici mesi di prestiti e depositi "potrebbero riflettere gli effetti della diversa scadenza fiscale per i versamenti in autotassazione, fissata nel 2015 al 30 novembre e nel 2014 al primo dicembre", si legge nel Supplemento. Stabili, a novembre, le sofferenze delle banche.

Il **tasso di crescita** sui dodici mesi delle sofferenze, senza correzione per le cartolarizzazioni, ma tenendo conto delle discontinuità statistiche, è risultato pari all'11%, come ad ottobre. Frena la raccolta delle banche. A novembre il tasso di crescita sui dodici mesi dei depositi del settore privato è stato pari al 2,3% (era il 5,3% ad ottobre).

La raccolta obbligazionaria, incluse le obbligazioni detenute dal sistema bancario, è diminuita del 15,6% su base annua (-16,3% nel mese precedente). Da *Banca d'Italia*.

Case in leasing



Nel nostro ordinamento non c'è una normativa che offra la nozione e la disciplina del contratto di **locazione finanziaria** (o leasing). Si tratta, in generale, del contratto con cui un soggetto (concedente) dà in locazione a un altro soggetto (utilizzatore) un bene che ha acquistato (o fatto costruire) su indicazione dell'utilizzatore stesso. Quest'ultimo può riscattarlo e diventarne il proprietario versando un prezzo prestabilito. La legge di Stabilità per il 2016 (la n. 208 del 28 dicembre 2015, all'articolo 1, commi 76 e seguenti, in vigore dal 1° gennaio 2016) ha codificato una particolare tipologia di leasing (e cioè il **leasing abitativo**), dotandolo di alcuni vantaggi fiscali, per offrire al mercato dell'edilizia uno strumento in più per la commercializzazione delle abitazioni e ai potenziali acquirenti una soluzione ulteriore rispetto alla tradizionale forma di finanziamento utilizzata in questo ambito, vale a dire il mutuo ipotecario. L'articolo 1, comma 76, della legge 208/2015, contiene la definizione del contratto di locazione finanziaria in questione. Innanzitutto si tratta di un contratto con il quale il soggetto concedente (e cioè, necessariamente, una banca o altro intermediario finanziario iscritto nell'albo di cui all'articolo 106 del Testo unico bancario) si obbliga, verso il proprio cliente (il futuro utilizzatore) ad acquistare o a far costruire un edificio abitativo, secondo le istruzioni dell'utilizzatore (si può trattare indifferentemente di abitazioni nuove o usate e di abitazioni cedute da un'impresa costruttrice, da un'altra non costruttrice o da un soggetto che non esercita attività d'impresa). Da qui l'impegno del soggetto concedente a mettere questo edificio a disposizione dell'utilizzatore che versa un canone correlato al prezzo di acquisto (o al costo di costruzione) e alla durata del periodo di godimento del bene in parola da parte dell'utilizzatore. Questo edificio deve essere destinato dall'utilizzatore ad «abitazione principale». Al termine del convenuto periodo di godimento da parte dell'utilizzatore, questi ha il diritto di acquistare la proprietà del bene utilizzato con il pagamento di un prezzo stabilito nel contratto di leasing. Il **nuovo contratto** di leasing abitativo, inoltre, è caratterizzato dal fatto che, in base all'articolo 1, comma 79, legge 208/2015 l'utilizzatore ha il diritto (che appare essere inderogabile) di domandare la sospensione del pagamento dei corrispettivi periodici in due casi: a) cessazione del suo rapporto di lavoro subordinato (fatta eccezione per le ipotesi di risoluzione consensuale, o per limiti di età con diritto a pensione di vecchiaia o di anzianità, di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, di dimissioni del lavoratore non per giusta causa); b) cessazione dei suoi rapporti di agenzia, di rappresentanza commerciale e di altri rapporti di collaborazione che si concretino in una prestazione di opera continuativa e coordinata, prevalentemente personale, anche se non a carattere subordinato (fatta eccezione per le ipotesi di risoluzione consensuale, di recesso datoriale per giusta causa, di recesso del lavoratore non per giusta causa).

Il diritto alla **sospensione del pagamento** dei canoni non compete all'utilizzatore in casi diversi da quelli precedentemente elencati, può essere esercitato per una sola volta nel corso del rapporto contrattuale e per un periodo massimo complessivo non superiore a dodici mesi, ed è esercitabile senza che all'utilizzatore sia addebitabile alcuna commissione o spesa di istruttoria e senza che gli possano essere richieste garanzie aggiuntive. In caso di sospensione del pagamento dei canoni, la durata del contratto di leasing è aumentata di un periodo pari a quello di durata della sospensione. Al termine del periodo di sospensione, il pagamento dei canoni periodici riprende secondo gli importi e con la periodicità originariamente previsti dal contratto di leasing, salvo diverso patto eventualmente intervenuto fra le parti per la rinegoziazione delle condizioni del contratto medesimo. Da *Edilizia e Territorio*.



CdS: non va motivato in gara il mancato invito per “grave negligenza”

Bocciato il ricorso di una società che contestava il mancato invito alla nuova gara sulla base di «disservizi e inadempimenti» nel contratto precedente. Se la stazione appaltante si è già espressa sull’affidabilità del contraente uscente che ha commesso grave negligenza o malafede nell’esecuzione dell’appalto, lo stesso può essere escluso “implicitamente” dalla nuova gara anche con un mancato invito, essendo quest’ultimo atto ormai vincolato. Il Consiglio di Stato - sentenza 5564/2015 del 7 dicembre - ha così bocciato il ricorso di una società che contestava a un Tribunale il mancato invito alla nuova gara per il noleggio di sistemi di supporto alle intercettazioni della Procura sulla base di «disservizi e inadempimenti» nel contratto precedente per lo stesso servizio.

Secondo la ricorrente, per l’esclusione dalla nuova gara era necessario un atto formale «secondo motivata valutazione della stazione appaltante» come previsto dal Codice appalti in tema di «requisiti di ordine generale» (comma f, articolo 38, del Dlgs 163/2006) per chi ha commesso grave negligenza o malafede negli affidamenti della Pa che indice il bando. Per il Tribunale, invece, la «motivata valutazione» era in una nota di contestazioni inviata tre mesi prima della scadenza del contratto e in cui si precisava come, seppur con gravi violazioni, alla risoluzione o al recesso anticipato si fosse preferito attenderne il termine ormai vicino, e si dichiarava la volontà di non rinnovarlo «essendo venuto meno il rapporto di fiducia». Respingendo la tesi dell’ormai ex gestore, il collegio ha chiarito che in questi casi «... non può farsi esclusivo riferimento, ai fini dell’accertamento della concreta esistenza di una determinazione di non invito e della sua motivazione, agli atti specificamente inerenti la singola procedura concorsuale, ma occorre estendere l’indagine anche a quelli che hanno caratterizzato il rapporto contrattuale in scadenza», perciò «la determinazione di mancato invito e le sue ragioni possono essere individuate anche in atti precedenti nei quali la pubblica amministrazione abbia in anticipo chiaramente palesato la propria volontà di non affidare il servizio per il futuro a tale operatore economico». Per i giudici, «tale valutazione, invero, ove esistente, esprime già le ragioni della “motivata valutazione” e va a costituire, nella nuova procedura, l’atto di mancato invito ovvero ad integrare, quanto a supporto motivazionale, l’atto implicito di mancato invito che, in assenza di espressa determinazione provvedimentoale, voglia individuarsi nel nuovo procedimento di affidamento del servizio». Nel caso in esame si è spiegato che «si è, dunque, in presenza di un mancato invito consentito dalla normativa, il quale non è arbitrario né irragionevole», posto che «si palesa come atto vincolato, meramente applicativo di una scelta già in precedenza espressa dall’organo pubblico». Nella sentenza si è poi ribadito che la non “annullabilità” dell’atto adottato in violazione di legge è ammessa dalle norme sul procedimento (articolo 21-octies, articolo 241/1990) solo «qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato», ma nella fattispecie ciò vale anche se segue un’attività discrezionale che «(...) in ordine alla motivata valutazione circa la sussistenza di inadempimenti escludenti era già stata esercitata (e consumata)...». Da *Edilizia e Territorio*.



La definizione di superficie nei diversi comuni

In teoria la superficie delle costruzioni è un parametro edilizio abbastanza semplice da calcolare, nei fatti, invece, è un parametro disomogeneo, che cambia da Comune a Comune. Ai sensi dell'articolo 4 del Testo unico dell'edilizia (Dpr n. 380/2001), ciascuno degli 8mila Comuni presenti in Italia può disciplinare le modalità costruttive applicabili al proprio territorio. Ogni Comune, quindi, è dotato di un regolamento edilizio, mediante il quale, in parallelo con lo strumento urbanistico comunale, vengono tra l'altro disciplinate le modalità di calcolo della superficie e/o del volume delle costruzioni. Ad ogni Comune corrisponde pertanto una determinata modalità di calcolo della superficie, spesso anche largamente diversa da quella prevista in altri territori comunali. La frammentazione è anche di livello nominalistico, in quanto i Comuni, ai fini della determinazione delle superfici degli immobili, utilizzano definizioni tra loro disomogenee (e così si parla di superficie lorda di pavimento, di superficie utile lorda o, ancora, di superficie abitabile lorda). **Le conseguenze.** Le differenze possono avere implicazioni molto concrete.

In primo luogo, mediante la definizione della superficie, il Comune all'atto pratico disciplina quali specifiche porzioni degli immobili sono ricomprese nella complessiva capacità edificatoria ammessa dallo strumento urbanistico comunale e quali superfici rappresentano, invece, porzioni liberamente realizzabili, in quanto escluse nel conteggio di questa capacità massima. Le esclusioni possono, ad esempio, riguardare gli spazi aperti (balconi o terrazze), gli spazi di collegamento verticale (vani scala e ascensori) o, ancora, i vani sottotetto e i piani interrati e seminterrati. Così, a parità di capacità edificatoria, le edificazioni possono avere una conformazione ed una articolazione diversa a seconda che ci si trovi in uno o nell'altro dei Comuni d'Italia. Questo ha inoltre una diretta incidenza rispetto al valore degli immobili, atteso che le superfici realizzabili, ma escluse dal conteggio della volumetria complessivamente ammessa, possono essere oggetto di compravendita e hanno una determinata valutazione nel mercato immobiliare. Inoltre, le diverse modalità di calcolo delle superfici tra i Comuni rilevano non solo in caso di nuova costruzione, ma anche nel caso di interventi sugli edificati esistenti: le modalità di conteggio possono infatti incidere anche riguardo alla verifica della superficie esistente e di quella recuperabile. **A Milano, Roma e**

Napoli Queste diversità ostacolano l'attività dei professionisti del settore, i quali sono costretti ad adeguare l'attività di progettazione alle peculiarità dei singoli territori in cui, di volta in volta, operano. Un caso significativo delle peculiarità presenti nei regolamenti comunali è quello di Milano, dove si prevede che, tra l'altro, siano esclusi dal conteggio della superficie lorda di pavimento gli spazi per attività comuni di pertinenza dell'intero edificio (quali ad esempio eventuali locali per il fitness, sale comuni ricreative e di riunione), entro determinati limiti e a condizione che questi spazi siano individuati con atto d'asservimento trascritto e da citare negli atti di compravendita. A Roma, tra le altre esclusioni, rilevano i locali completamente interrati o emergenti fuori terra non oltre 0,80 metri e destinati a funzioni accessorie asservite alle unità immobiliari, quali cantine e depositi. A Napoli, invece non generano volume i vani scala, ma per la sola parte emergente dalla linea di gronda o dalla copertura dell'edificio. **Il regolamento unico** Il legislatore, con il Dl n. 133/2014 (Sblocca Italia), ha

posto le basi per rimediare a queste frammentazioni. La legge, in vigore dal 12 novembre 2014, ha previsto infatti che il Governo, le regioni e le autonomie locali, al fine di uniformare le norme edilizie, concludano accordi o intese volti all'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, che costituirà il riferimento unico per tutti i Comuni. Al momento i lavori per la redazione dello schema di regolamento-tipo sono ancora in corso e, alla luce delle possibili favorevoli ricadute sul settore, ci si augura che siano conclusi a breve. *Edilizia e Territorio*



Preposto a sorveglianza nei cantieri

In caso di montaggio e smontaggio di opere provvisorie, lavori di demolizione e montaggio e smontaggio dei ponteggi la nomina del preposto alla sorveglianza dei lavori è obbligatoria. Lo ha chiarito il Ministero del Lavoro in risposta a un interpellato dell'Ance sulla corretta interpretazione della figura del preposto alla sorveglianza dei ponteggi ai sensi del Dlg 81/2008 (Testo Unico sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro).

Cantieri edili: la figura del preposto

Il Ministero ha anche specificato che generalmente l'individuazione della figura del preposto non è obbligatoria, ma è una scelta del datore di lavoro in base all'organizzazione e alla complessità della sua azienda.

Il preposto infatti è un soggetto dotato di potere gerarchico e funzionale, sia pure limitato, e di adeguate competenze professionali al quale il datore di lavoro fa ricorso quando non può personalmente sovrintendere all'attività lavorativa e controllare l'attuazione delle direttive da lui impartite.

Tuttavia il Ministero sottolinea che in alcuni casi particolari, come montaggio e smontaggio delle opere provvisorie, dei lavori di demolizione, del montaggio e smontaggio dei ponteggi, il legislatore richiede specificatamente che i lavori siano effettuati sotto la diretta sorveglianza di un soggetto preposto e gerarchicamente sovraordinato ai lavoratori che effettuano tali attività.

L'articolo 136 del Testo unico infatti stabilisce che "il datore di lavoro assicura che i ponteggi siano montati, smontati o trasformati sotto la diretta sorveglianza di un preposto, a regola d'arte e conformemente al Pi.M.U.S., ad opera di lavoratori che hanno ricevuto una formazione adeguata e mirata alle operazioni previste".

Il Ministero inoltre specifica che il Testo Unico prevede la presenza di un preposto anche nell'ambito di altre attività ritenute pericolose quali quella relativa alla costruzione, sistemazione, trasformazione o smantellamento di una paratoia o di un cassone nei cantieri temporanei o mobili così come per i lavori di demolizione negli stessi cantieri edili.

Smontaggio e montaggio ponteggi: obblighi formativi del preposto

Anche lo stesso datore di lavoro può svolgere la funzione di preposto, purché abbia seguito gli appositi corsi di formazione. Il preposto addetto al controllo nelle fasi di montaggio e smontaggio dei ponteggi deve partecipare ai corsi previsti per la formazione della sua attività di controllo, ovvero i corsi disciplinati dall'allegato XXI (formazione sui lavori in quota, smontaggio e montaggio ponteggi ecc) e a quelli previsti dall'articolo 37 del Dlg 81/2008. Infine il Ministero fa sapere che per le altre attività ritenute pericolose (costruzione, sistemazione, trasformazione o smantellamento di una paratoia ecc) non è prevista alcuna formazione specifica aggiuntiva rispetto a quella prevista già prevista dall'articolo 37. Da *Edilportale*.