

News tecnica n. 36/6

30 novembre 2018

Consiglio di Stato sul rilascio di pareri di precontenzioso

dopo il **parere interlocutorio n. 1632 del 26 giugno 2018**, la Commissione Speciale del Consiglio di Stato ha emesso il **parere 28 novembre 2018, n. 2781** sulle modifiche apportate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) al **regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso** previsto ai sensi dell'art. 211 del D.Lgs 18 aprile 2016, n. 50. Un parere che, dopo quello interlocutorio che aveva sostanzialmente sospeso il giudizio sullo schema di Regolamento, entra nel dettaglio delle modifiche proposte dall'ANAC non a seguito di una consultazione con i principali stakeholder coinvolti ma dell'esperienza maturata dall'Autorità nella gestione quotidiana dei procedimenti e dalla esigenza di garantire una maggiore tempestività, adeguatezza e, conseguentemente, efficacia dei pareri resi. In tal senso, una delle critiche più interessanti della Commissione Speciale riguarda proprio l'asserita esperienza operativa di cui l'ANAC parla per giustificare determinate modifiche. Esperienza che, allo stato attuale, rimane patrimonio esclusivamente dell'ANAC, non contribuendo a rendere il parere più precisamente informato. In particolare, con riferimento alla trasmissione di documentazione utile per evadere la richiesta di parere, l'Anac ha rappresentato che non sono sottoposti a consultazione, fra gli altri, *"gli atti emanati a seguito di richieste specifiche, quali i pareri di precontenzioso e i pareri sulla normativa"* nonché *"gli atti di organizzazione interna e quelli non aventi rilevanza esterna"*. Ha, anche, aggiunto che *"Sono, di regola, sottoposti alla verifica di impatto della regolazione i provvedimenti per la cui approvazione è stata adottata una procedura AIR e i provvedimenti ritenuti di particolare interesse o che hanno avuto un significativo impatto sul mercato"*. Ne consegue, sempre secondo l'Autorità di Raffaele Cantone, che l'adozione del Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso, destinato a disciplinare il relativo procedimento, di regola non viene preceduta da una consultazione dei portatori dei diversi interessi coinvolti, in quanto, trattandosi di un procedimento che non mira a disciplinare il rilascio di atti a carattere generale, bensì di pareri con effetti, vincolanti o meno, fra le parti di una controversia sorta in una specifica gara, si era ritenuto che lo strumento dell'AIR non fosse utile allo scopo. L'Anac ha, quindi, concluso chiarendo che le modifiche proposte, e sottoposte alla valutazione della Commissione speciale, non derivano tanto da una valutazione di impatto scaturita da consultazioni o da una preventiva AIR, bensì dall'esperienza maturata dall'Autorità nella gestione quotidiana dei procedimenti e dalla esigenza di velocizzare, ove possibile, il rilascio dei pareri. Da *Lavoripubblici*.



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

Sommario:

- ◆ CdS sul rilascio di pareri di precontenzioso
- ◆ CdS sul cambio di destinazione d'uso di un appartamento
- ◆ Edilizia residenziale pubblica: sbloccati 321 mln
- ◆ Idrobonus per il dissesto idrogeologico
- ◆ Dismissioni immobiliari avviata ricognizione del Demanio
- ◆ Classifica delle 50 imprese maggiori sul mercato privato

CdS sul cambio di destinazione d'uso di un appartamento

Per trasformare l'appartamento in un ufficio, ospitando ad esempio uno studio professionale, bisogna chiedere il permesso di costruire. Anche se la trasformazione non implica l'apertura di un cantiere. È quanto precisa la sesta sezione del Consiglio di Stato (presieduta da Sergio Santoro) con la sentenza n. 6562/2018, pubblicata il 20 novembre. Dopo aver ripercorso la normativa che si è susseguita negli anni nel tentativo di dare un assetto stabile alla materia, il Consiglio di Stato conclude ritenendo ormai superato la vecchia interpretazione in base alla quale «il cambio d'uso da abitazione ad ufficio, anche se eseguito senza opere, non sia mai soggetto a permesso di costruire».

Motivo? L'ampio excursus normativo riportato nella sentenza, spiegano i giudici di Palazzo Spada, dimostra che «dopo le prime incertezze» il legislatore «ha inteso sistemare razionalmente i casi di mutamento di destinazione che possano incidere sensibilmente sull'assetto del territorio, sottoponendone in generale la realizzazione al regime autorizzatorio o a quello semplificato della dichiarazione d'inizio attività». Quindi in qualche caso serve il permesso, in altri può bastare una Scia. Da cosa dipende la distinzione. Nella sentenza si spiega che «un immobile destinato ad attività professionale presuppone un traffico di persone e la necessità di servizi e, quindi, di "carico urbanistico" superiore a quello di una semplice abitazione». Dunque, è la conclusione, dei giudici «soltanto il cambio di destinazione d'uso tra categorie e omogenee non necessita di permesso di costruire (in quanto non incidente sul carico urbanistico) mentre, allorché lo stesso intervenga tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee, integra una vera e propria modificazione edilizia con incidenza sul carico urbanistico, con conseguente necessità di un previo permesso di costruire, senza che rilevi l'avvenuta esecuzione di opere. Da *Edilizia e territorio*.



Edilizia residenziale pubblica sbloccati 321 mln

Via al ripristino degli alloggi popolari. È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il **DM 3 ottobre 2018** che ripartisce 321 milioni di euro tra le Regioni per il recupero degli alloggi di edilizia residenziale pubblica attraverso interventi di manutenzione straordinaria di importo fino a 50mila euro per alloggio.

Case popolari, le tempistiche dei lavori

Per la realizzazione dei lavori sono previsti tempi certi. Il decreto stabilisce che i provvedimenti regionali di concessione delle risorse siano assunti entro novanta giorni dalla comunicazione ministeriale dell'avvenuta validazione del decreto di trasferimento delle risorse. Per i comuni capoluogo di Regione il termine sarà invece di centoventi giorni. Gli interventi finanziati dovranno essere avviati entro dodici mesi dalla data del provvedimento regionale di concessione del contributo e ultimati entro ventiquattro mesi dalla data di avvio dei lavori. Il mancato rispetto dei termini indicati provocherà la revoca dei finanziamenti.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti addeguerà entro il 3 marzo 2019 (sei mesi dalla data di approvazione del provvedimento), il sistema di monitoraggio e istituirà un Comitato tecnico di monitoraggio con la partecipazione delle Regioni e dell'Anci.

Case popolari, da dove arrivano le risorse

Le risorse derivano dal comma 140 della **Legge di Bilancio per il 2017**, che ha istituito il Fondo investimenti, e vanno a completare il "Piano casa Renzi", nato con il **DL 47/2014**, convertito nella **Legge 80/2014**, che ha lanciato il programma per la realizzazione di alloggi popolari e il recupero di quelli esistenti articolato in due filoni: uno per la realizzazione di lavori di lieve entità, di importo fino a 15 mila euro, l'altro per interventi più pesanti di ripristino e manutenzione straordinaria fino a 50mila euro.

Come si legge nell'introduzione della norma, per carenza di risorse finora sono stati finanziati i piccoli interventi, ma sono rimasti scoperti i lavori di manutenzione straordinaria. Il **DM 3 ottobre 2018** colma questa lacuna sbloccando 321 milioni di euro.

Case popolari, la ripartizione delle risorse

Le risorse saranno destinate ad interventi di manutenzione straordinaria di importo fino a 50mila euro. La ripartizione è avvenuta per il 35% sulla base dei criteri fissati dal **DM 16 marzo 2015** (che ha definito il finanziamento del Piano casa voluto dal Governo Renzi), cioè numero di alloggi di risulta, di sfratti e di Comuni ad alta tensione abitativa, e per il 65% secondo il fabbisogno delle Regioni, accertato dal Ministero delle Infrastrutture con il **DM 21 dicembre 2017**.

La Puglia, con quasi 62 milioni di euro, si è accaparrata la quota maggiore di risorse. Seguono la Campania con 55 milioni di euro, il Piemonte con circa 33 milioni di euro e la Lombardia con 24 milioni. Da *Edilportale*.



Idrobonus per il dissesto idrogeologico

Accelerare l'attuazione di interventi, anche da parte di privati, capaci di attenuare il dissesto idrogeologico, introducendo un'agevolazione per la mitigazione del rischio idraulico e da frana ("idrobonus") simile al sismabonus.

A proporlo l'Associazione Idrotecnica Italiana che ha chiesto al Governo di inserire questa misura come emendamento al **disegno di Legge di Bilancio 2019**.

Dissesto idrogeologico: perché è necessario l'Idrobonus L'Associazione Idrotecnica Italiana ha fatto notare che, nel corso degli ultimi anni il Governo si è mostrato molto attento alla riduzione del rischio sismico, come dimostrano le forti agevolazioni (deduzioni fino all'85%) legate al sismabonus. Pur approvando l'iniziativa, gli specialisti dell'idrotecnica hanno sottolineato come "in Italia il rischio idraulico non è inferiore a quello sismico" visto che "le alluvioni avvengono con frequenza maggiore dei terremoti".

Estendendo le stesse **agevolazioni fiscali** previste per il sismabonus agli **interventi per la riduzione del rischio idraulico**, sarebbe possibile ridurre le spese per la riparazione dei danni causati dalle frequenti alluvioni e frane ed uscire dall'ottica dell'emergenza.

Secondo l'Associazione questa ulteriore agevolazione fiscale "comporterebbe una **riduzione delle spese** a carico dello Stato e degli enti locali, oltre al maggiore ritorno fiscale ed ai **benefici conseguenti agli investimenti**". In più, l'agevolazione sarebbe di pronta applicazione perché le zone a rischio sono già delimitate e classificate nei documenti di pianificazione, già redatti in tutta Italia (PAI, PGRA).

Idrobonus: cosa prevede l'agevolazione proposta In particolare, sarebbero agevolate le misure finalizzate alla riduzione del rischio idraulico, quali:

- la **trasformazione delle superfici impermeabili in superfici permeabili**;
- la realizzazione di opere per conseguire l'invarianza idraulica rispetto alle condizioni che preesistevano all'edificazione;
- il **recupero delle acque meteoriche**;
- gli **interventi di delocalizzazione** dei fabbricati esistenti nelle fasce fluviali e nelle aree classificate a rischio nei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) o nei Piani di Gestione del Rischio di Alluvione (PGRA);
- gli **interventi sulle sponde dei corsi d'acqua** operati dai proprietari frontisti".

L'Associazione propone anche una super detrazione, pari al **90%**, per le spese sostenute per **gli interventi di delocalizzazione degli edifici esistenti** all'interno delle aree classificate a rischio molto elevato (R4) edificati prima della classificazione dell'area. Anche in questo caso, i **professionisti abilitati alla progettazione delle opere** anti dissesto idrogeologico avrebbero requisiti ben precisi e dovrebbero **attestare l'efficacia** degli interventi.

Mitigazione del rischio idrogeologico Secondo gli esperti idrotecnici, per ottenere effetti efficaci

e duraturi sarebbe anche necessaria **una legge nazionale** che imponga **misure per un uso del territorio** che:

- a) limitino l'impermeabilizzazione del suolo (consumo di suolo);
- b) impongano l'invarianza idraulica (che non comporti un incremento della portata defluente sulla superficie del suolo) delle nuove costruzioni, delle ricostruzioni e degli interventi sulle costruzioni esistenti che riguardano le coperture e le aree scoperte pavimentate;
- c) corredino gli strumenti urbanistici di uno "studio idrologico-idraulico" del territorio, in aggiunta allo "studio geologico", già da tempo obbligatorio in tutto il territorio nazionale, ed allo "studio agronomico-forestale", da qualche tempo introdotto in alcune regioni.

Un altro intervento legislativo proposto riguarda il **riordino della legislazione** che negli anni si è stratificata in materia, ed una chiara individuazione dei soggetti **responsabili della manutenzione**, della tutela e della vigilanza sui corsi d'acqua e sulle pendici, con un aggiornamento della normativa attuale, che risale ai regi decreti del 1904 e del 1923. Il monitoraggio delle grandezze idrometeorologiche, infatti, oggi è affidato ad una moltitudine di enti locali, con sovrapposizioni in alcune aree e gravi lacune in altre. Viene ritenuto, infine, necessario **supportare con risorse adeguate l'attività di ricerca sul tema del dissesto** idraulico del territorio. Questo genere di conoscenze renderebbe possibile, almeno nel medio termine, l'implementazione di efficaci strategie di mitigazione del rischio aventi un robusto fondamento scientifico. Da *Edilportale*.



Dismissioni immobiliari avviata ricognizione del Demanio

Nella complessa trattativa con Bruxelles per provare a evitare, o quanto meno a posporre nel tempo gli effetti della procedura d'infrazione, il Governo prova ad accelerare sul fronte delle dismissioni. A partire dal patrimonio immobiliare. Impresa a dire il vero alquanto ardua, poiché i tentativi più recenti di procedere attraverso il doppio binario della valorizzazione e successiva dismissione di tranches degli immobiliare pubblico si sono infranti contro il muro di diversi vincoli: molti immobili, come le caserme, sono di proprietà della Difesa, quelli dei comuni sono soggetti a vincolo urbanistico. Tanto che nella versione aggiornata del Documento programmatico di Bilancio inviata a Bruxelles, la stima da incassi derivanti dalle vendite di immobili pubblici non va oltre i 640 milioni nel 2019, poco più dei 600 milioni attesi per l'anno in corso. Contributo modesto dunque alla privatizzazione del patrimonio pubblico annunciata dal Governo, che dovrebbe consentire di incassare circa 18 miliardi da convogliare alla riduzione del debito pubblico.

Per renderlo più consistente entra in campo ora l'Agenzia del Demanio, su input del ministero dell'Economia, partendo da una prima ricognizione che riguarda gli uffici pubblici. Una mini spending review che passa da una ricognizione diretta all'ottimizzazione degli spazi degli uffici pubblici e una nuova politica di efficientamento energetico degli immobili, da cui si stimano possibili risparmi sui costi di gestione fino al 30 per cento. In questa prima fase è stato attivato un tavolo di confronto tra il Mef, il ministero delle Infrastrutture, l'Anci per i Comuni, Assoimmobiliare per la parte relativa agli investitori e all'industria immobiliare, l'Ance per i costruttori. È un primo segnale, evidentemente, poiché l'obiettivo finale atteso dall'intero pacchetto delle dismissioni atteso per il 2019 appare a dir poco ambizioso, ed è difficilmente realizzabile se non verranno coinvolti i privati per investire sugli asset pubblici con procedure accelerate che coinvolgano anche gli enti locali.

Per le dismissioni delle quote attualmente detenute dallo Stato, si ipotizza il rafforzamento patrimoniale di Cassa depositi e prestiti, mettendo mano anche alle partecipazioni residue in Eni, Enav, Enel, Leonardo, Stm, nonché alla seconda tranche di Poste. Come riportato dal Sole 24 Ore lo scorso 15 novembre, il passaggio consisterebbe in un aumento di capitale riservato che farebbe salire la partecipazione del Mef in Cdp. Tutta l'operazione è da condurre in stretto coordinamento con Bruxelles, per superare le obiezioni avanzate lo scorso anno da Eurostat, che da tempo ha posto sotto osservazione Cdp, il cui perimetro resta attualmente al di fuori della PA, ma che potrebbe subire una riclassificazione proprio per effetto del suo coinvolgimento nel passaggio delle quote residue di Enav ed Eni.

La Commissione europea, nella decisione assunta lo scorso 21 novembre, con cui si è avviato di fatto l'iter per la procedura di infrazione per disavanzo eccessivo motivato dalla violazione della regola del debito, non ha valutato l'impatto dell'annunciato piano di dismissioni del patrimonio pubblico. Le cifre in ballo non paiono certo risolutive, e tuttavia potrebbero costituire un segnale, appunto, da mettere in campo da qui al 22 gennaio, quando saranno i governi a pronunciarsi sull'apertura della procedura di infrazione. Si lavora sui tempi, e sui margini aggiuntivi di cui potrebbe disporre il Governo qDa *Edilizia e territorio*.

Classifica delle 50 imprese maggiori sul mercato privato



Nel 2017 le maggiori 50 imprese del mercato privato fatturano 5,7 miliardi (più 10,5%), ma a livello reddituale non mostrano un andamento particolarmente brillante: calano infatti ebitda, ebit e utile netto rispettivamente del 9,2%, 21,5% e 54,9%. L'indebitamento finanziario di oltre 900 milioni, pur appesantito del 32,8%, è ampiamente coperto dal patrimonio netto di 2,1 miliardi. Lo studio è stato elaborato da Cresme.

La logica secondo cui è compilata la classifica è di ammettere nella parte alta imprese attive anche nelle infrastrutture (opere del genio civile) e nell'edilizia pubblica (e in certi casi ulteriormente diversificate) che però abbiano una forte presenza nel mercato dell'edilizia privata, dove conseguono un fatturato che è comunque maggiore di quello della maggior parte delle inseguitrici, specializzate invece nel privato. E' il caso, al top, in ordine decrescente, di **Pizzarotti, Rizzani de Eccher**, la cooperativa **Cmb, Icm (ex-Maltauro), Italiana Costruzioni, Carron, Intercantieri Vittadello, ...**

Quanto a **Pessina Costruzioni** una novità è la sua diversificazione conseguita con l'acquisto (in giugno) dell'impresa **Oberosler**, che già nell'ottobre dell'anno scorso aveva chiesto il concordato preventivo.

Quanto alle imprese che lavorano esclusivamente nel mercato privato (in genere solo italiano) la più grande è **Colombo Costruzioni**, seguita da **AeC Costruzioni, Costruzioni Generali Giardi, Cds Costruzioni, Impresa Percassi, Impresa Tonon, ...** Una diversificazione sinergica è ovviamente nell'immobiliare (anche se tra promuovere e costruire spesso non conviene "mescolare le carte"): gli esempi non sono numerosi: al vertice della classifica, seppur non nelle più alte posizioni (con l'eccezione di Cmb), si possono citare Vitali, Nessi & Majocchi, Borio Mangiarotti, Devero Costruzioni, Giambelli, ...

Le tematiche di approfondimento

Questo importante settore (che lamenta un'insoddisfaccente rappresentanza da parte dell'Ance e delle sue associazioni territoriali) sarà oggetto di un'indagine ad-hoc che «Edilizia e Territorio» pubblicherà nel primo trimestre del 2019. Oltre ai numeri (ovviamente aggiornati) saranno esaminate tematiche qualitative specifiche del mercato dell'edilizia privata del tipo:

- concorrenza sui prezzi anziché sulla qualità delle proposte (massimi ribassi vs offerte economicamente più vantaggiose);
- difficoltà nei rapporti con le banche, prive di strumenti di finanziamenti ad hoc;
- incomunicabilità nel promuovere il parametro di giudizio del "costo globale" (riferito al ciclo di vita) vs il "costo totale" dell'opera;
- incertezza nella convenienza di abbinare promozione immobiliare e lavori in conto terzi;
- debolezza/assenza di penetrazione/diversificazione in mercati esteri selezionati.

In sintesi trovare spazi di crescita per un'impresa di medie/grandi dimensioni nel mercato dell'edilizia privata è sempre più difficile perché le barriere all'ingresso si sono abbassate dopo anni di scarse opportunità e di prezzi tirati. La concorrenza si concentra tra Roma e il Centro Nord. Inoltre le sinergie tra promozione immobiliare e lavori in conto terzi, un tempo considerate "anticicliche", non sono più evidenti da quando, dieci anni fa, vi fu lo choc della crisi finanziaria mondiale.

Secondo gli operatori le migliori opportunità di investimenti sono oggi nel retail (con particolare attenzione alla massa di turisti, soprattutto stranieri), nell'alberghiero, nel terziario, nell'impiantistica sportiva, ... Quanto all'edilizia abitativa (nella quale il recupero vale almeno quattro volte il nuovo) la domanda di qualità è limitata a pochi interventi, soprattutto nei maggiori centri urbani e il ricco piano "ecobonus" interessa in primis le imprese piccole e locali. Mentre l'edilizia terziaria è ancora più concentrata in poche città attrattive (ma in compenso il recupero interessa meno del doppio del nuovo). Da *Edilizia e territorio*.