



# SVILUPPO DEL TERRITORIO & MERCATO IMMOBILIARE

**LINEE GUIDA DEL TAVOLO DI LAVORO “SVILUPPO DEL TERRITORIO &  
MERCATO IMMOBILIARE”**

**ProBrixia Borsa Immobiliare di Brescia - Marzo 2017**

## **Decalogo di azioni per lo sviluppo del territorio e del mercato immobiliare sostenibile:**

1. Censimento dello stock immobiliare invenduto dal 2006 ad oggi.
2. Riduzione del consumo di suolo.
3. Programmazione sviluppo del territorio, esclusivamente previa analisi dei bisogni.
4. Frammentazione e limitazione degli interventi attuativi dei Piani di Governo del Territorio.
5. Ripartizione equa del plus valore dei diritti edificatori.
6. Incentivazione per il recupero dell'esistente.
7. Riduzione degli oneri di urbanizzazione, di costruzione, della Fiscalità.
8. Semplificazione delle procedure per la realizzazione di interventi edilizi.
9. Semplificazione delle procedure per la pianificazione territoriale.
10. Collaborazione con *"Agenzia per lo Sviluppo del Territorio e del Mercato Immobiliare"* nella ricerca di azioni finalizzate alla tenuta del Mercato Immobiliare, bene di investimento della collettività.

*"Gli immobili non sono arance"*

Un'idea di Giuliano Marini, che già dal 2011 auspicava che i Comuni si dotassero di un osservatorio del mercato immobiliare.

Nel convegno del 5 Maggio 2016, riguardante la rigenerazione urbana e lo sviluppo del territorio, l'Architetto Stefania Buila riprendeva la stessa necessità di avere un osservatorio per l'invenduto, innescando il meccanismo, per cui si è arrivati al Tavolo di Lavoro.

Il Presidente di Pro Brixia D.ssa Giovanna Prandini, suggellava l'iniziativa con l'incontro del 19 Luglio 2016, con tutti i rappresentanti della filiera immobiliare intorno al tavolo.

Dal 2017 il tavolo di lavoro sarà un organismo permanente:

### **"AGENZIA PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO & DEL MERCATO IMMOBILIARE"** **Tavolo permanente Pro Brixia - Borsa Immobiliare**

sede presso  
PROBRIXIA - BORSA IMMOBILIARE, Via Einaudi n° 23, 25121 – BRESCIA  
Informazioni:  
Segreteria della Borsa Immobiliare  
Federica Stanga Tel. 030 3725328.



**BORSA IMMOBILIARE DI BRESCIA**

*Giuliano Marini – Gianbattista Quecchia – Anita Sina Montini*



**ANAMA** (Associazione Nazionale Mediatori in Affari)

*Barbara Quaresmini*



**FIAIP** (Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali)

*Laura Cavalli – Maurizio Roversi*



**FIMAA** (Federazione Italiana Mediatori Agenti in Affari)

*Gianfranco Ferrari*



**ORDINE DEGLI ARCHITETTI**

*Stefania Buila – Alessio Loda*



**ORDINE DEGLI INGEGNERI**

*Ippolita Chiarolini – Renato Brignani – Mauro Carbone*



**ORDINE AGRONOMI**

*Elena Zanotti*



**ORDINE COMMERCIALISTI**

*Giovanni Valcarenghi*



Collegio  
Geometri e Geometri Laureati  
della Provincia di Brescia

## **COLLEGIO GEOMETRI**

*Dario Piotti – Giuseppe Zipponi*



## **ANCE – COLLEGIO COSTRUTTORI**

*Emilia Ardesi - Enrico Massardi*



## **UNITEL (Unione Italiana Tecnici Locali)**

*Antonio Gnechi*



## **ACB (Associazione Comuni Bresciani)**

*Patrizia Turelli*



## **UBI BANCA**

*Marco Fiorillo*



## **BCC AGRO BRESCIANO**

*Carla Benelli*

## INDICE DEI CONTENUTI

1. Presentazione \_\_\_\_\_ Pag. 6
2. Fiscalità Immobiliare ed Incentivazione \_\_\_\_\_ Pag. 7 - 19
3. Semplificazione Burocratica \_\_\_\_\_ Pag. 20 - 21
4. Pianificazione Territoriale \_\_\_\_\_ Pag. 22 - 32
5. Sostenibilità dei Diritti Edificatori \_\_\_\_\_ Pag. 33 - 37
6. Osservatorio del mercato immobiliare \_\_\_\_\_ Pag. 38 - 41
7. Finanza Immobiliare e progetti per l'invenduto \_\_\_\_\_ Pag. 42 - 44

# 1. PRESENTAZIONE



Pro Brixia, Azienda Speciale della Camera di Commercio Industria Agricoltura

Artigianato di Brescia, sottopone alla Vostra attenzione il lavoro redatto

nell'ambito delle attività della **Borsa Immobiliare** dal nuovo "Tavolo di lavoro per lo sviluppo sostenibile del territorio e del mercato immobiliare". L'obiettivo del tavolo di lavoro è la promozione di iniziative per aiutare il mercato immobiliare a superare l'attuale fase recessiva, proponendo soluzioni attuabili a livello locale, affinché ogni Amministrazione possa decidere, in via del tutto autonoma, come contribuire a migliorare il settore a favore della collettività .

Il documento è strutturato in sei **Aree di Intervento** e propone delle soluzioni di semplice applicazione, propedeutiche alla valorizzazione del patrimonio immobiliare come bene d'investimento:

- **Riduzione della fiscalità** immobiliare ed incentivazione al recupero dell'esistente;
- **Pianificazione del territorio** per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di immobili piani di sviluppo strategico;
- **Equa ripartizione del plusvalore** dei diritti edificatori derivante dagli ambiti di trasformazione, al netto di profitti, oneri finanziari secondo le dimensioni degli interventi, da valutare caso per caso;
- **Censimento dell'invenduto**, per tipologia di immobile e dimensione, compresi i lotti non edificati e le aree da rigenerare al fine di poter verificare l'attuale domanda ed il possibile riutilizzo e/o riconversione dello patrimonio immobiliare invenduto;
- **Finanza immobiliare per l'invenduto**: progetti per la trasparenza del mercato e riqualificazioni mirate ai nuovi bisogni;
- **Promozione delle semplificazioni burocratiche** per lo snellimento delle procedure edilizie e urbanistiche.

Le attività del tavolo di lavoro non si esauriscono con questo documento iniziale, proseguiranno come **gruppo permanente** in Pro Brixia per promuovere le linee guida, migliorarle e aggiornarle, diffondendole negli ambienti politici e amministrativi, in modo tale che lo sviluppo del territorio sia sostenibile non solo dal punto di vista ambientale, ma altresì dal punto di vista dell'investimento, a sostegno del mercato immobiliare come bene comune .

Auspico che queste linee guida siano di aiuto alle Amministrazioni Comunali per **migliorare e sviluppare il territorio**, ridurre l'attuale degrado ambientale e sociale causato dall'invenduto abbandonato e ridare alla collettività quanto depauperato nella svalutazione della proprietà immobiliare, auguro buona lettura.

Giovanna Prandini  
Presidente ProBrixia

## 2. FISCALITÀ IMMOBILIARE ED INCENTIVAZIONE

### Premessa

Per tornare a crescere, l'Italia ha bisogno che l'immobile, bene della collettività, possa ritornare ad essere un bene di investimento, quale deve essere, e non un debito.

In quest'ottica occorre intervenire sul quadro normativo, finanziario, urbanistico nazionale, locale e fiscale, per rimuovere gli ostacoli che impediscano l'attuazione dei processi di investimento e per liberare energie per avviare programmi di trasformazione, riqualificazione e rigenerazione urbana, nonché all'efficienza energetica degli immobili.

Occorre garantire il recupero di risorse pubbliche nei processi di trasformazione e riqualificazione urbana, sia a livello nazionale che territoriale.

È doveroso fare proposte che possano aiutare ad uscire dalla palude in cui il mercato immobiliare è caduto, con suggerimenti che mettano in evidenza e distinguano le soluzioni a livello locale da quelle generali nazionali.

### Proposte a livello locale.

Nell'ambito della programmata revisione degli strumenti urbanistici, il tema della fiscalità urbanistica ed immobiliare assume un ruolo centrale.

L'adozione di misure fiscali in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano costituisce, infatti, uno strumento indispensabile sia al raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale, attraverso un efficiente utilizzo di "riuso" del suolo, sia al coinvolgimento dei soggetti privati nei piani di sviluppo del patrimonio edilizio ed urbanistico promossi dagli enti locali.

Infatti, il beneficio ad oggi è applicabile, proprio nella misura potenziata, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2016, in virtù dell'ultima proroga contenuta nella Legge di Stabilità 2016.

In questo ambito, al fine di incentivare anche fiscalmente i veri e propri processi di riqualificazione urbana consistenti nella "sostituzione edilizia", che implicano la demolizione e ricostruzione dell'esistente, ammessa oggi anche in presenza di variazione della sagoma e del prospetto, si ritiene indispensabile estendere la suddetta detrazione IRPEF agli interventi di demolizione e ricostruzione anche con incrementi volumetrici, ma limitatamente a quelli connessi a premialità derivanti da leggi o regolamenti edilizi locali, e che comportino un miglioramento in termini di efficienza energetica.

### **Demolizione e ricostruzione: proposte di semplificazione.**

Un ulteriore tema che deve essere tenuto in considerazione nell'ambito della semplificazione è quello **finalizzato ad incentivare l'attività sulla città costruita.**

**Per fare questo sono necessari due passaggi fondamentali:**

- **a livello legislativo, occorrono norme specifiche e mirate a rendere gli interventi di demolizione e ricostruzione agevolati, diffusi ed economicamente sostenibili;**

- **a livello amministrativo, è necessario un “cambio culturale dei comuni” che dovranno considerare la sostituzione del patrimonio edilizio esistente come strumento ordinario di intervento sul territorio.**

A livello legislativo occorre prima di tutto rimuovere gli ostacoli normativi che riconducono o addirittura impediscono l’attivazione degli interventi di sostituzione edilizia. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore nella prospettiva più ampia di contenere il consumo di nuovo suolo. Gli interventi di sostituzione edilizia infatti **si inseriscono generalmente in un contesto urbano consolidato che quasi sempre presenta delle criticità**: il rispetto di limiti di distanza o di altezza, il reperimento di nuove aree per opere di interesse generale in caso di aumento del carico urbanistico, il contesto urbanistico-architettonico.

**Una politica a regime di riqualificazione e manutenzione dell’esistente per essere attuata comporta, quindi, la necessità di affrontare alcune problematiche, di natura urbanistica e civilistica** (es. standard, distanze, etc.).

Premesso che è necessario intervenire anche su contesti urbani complessi (piani attuativi), è **fondamentale prima di tutto agevolare gli interventi puntuali di demolizione e ricostruzione** mediante le seguenti misure:

- **il contributo di costruzione** (comprensivo del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione) **deve essere complessivamente ridotto di almeno il 20% rispetto a quanto previsto per le nuove costruzioni** e comunque **gli oneri di urbanizzazione saranno dovuti solo qualora dall’intervento derivi un aumento effettivo del carico urbanistico**;
- **anche i prospetti devono poter subire modifiche rispetto all’assetto originario**. Ciò peraltro appare essere una quasi inevitabile conseguenza derivante da un intervento edilizio da cui discenda anche la modifica della sagoma. Qualora si tratti di edifici a vincolo in base al Codice dei beni culturali e del Paesaggio, si dovranno tuttavia osservare le eventuali prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione rilasciato dalla competente autorità;
- **non applicabilità agli interventi di sostituzione edilizia delle disposizioni in tema di altezze, distanze e limiti di densità edilizia**. Tale previsione è giustificata dal fatto che nei tessuti urbani il rispetto delle prescrizioni del DM 1444/1968 non ha consentito finora in numerosi casi di effettuare simili interventi in quanto anche il solo adeguamento o la conformazione alle distanze legati non rendeva possibile l’intervento stesso;
- **nel caso di ricostruzioni di edifici che raggiungono la classe energetica A**, considerata la maggiore onerosità dell’intervento, occorre prevedere un **sistema di calcolo delle superfici al netto delle murature esterne**, ferme restando le deroghe già previste in via ordinaria per gli interventi di miglioramento delle prestazioni energetiche;
- **il contributo straordinario di urbanizzazione**, che sarebbe dovuto ai sensi dell’art. 16, comma 4, lettera d-ter del DPR n. 380 (2001) (introdotto dal DL 133/2014) **deve ritenersi applicabile solo ed esclusivamente laddove l’intervento di demolizione / ricostruzione derivi da una variante urbanistica di natura straordinaria** e non, per esempio, per un cambio di destinazione d’uso previsto dal piano;
- **la monetizzazione deve essere sempre consentita in alternativa al reperimento degli standard** il cui adeguamento dovesse essere richiesto dal comune come conseguenza dell’incremento del carico urbanistico. In particolare la monetizzazione deve essere resa

sempre possibile soprattutto laddove sia dimostrata l'impossibilità di reperire aree idonee. Tale situazione, infatti, si presenta frequentemente negli interventi sul patrimonio edilizio esistente ubicati nelle aree di saturazione, a causa dell'alta densità edificatoria, dove non è sempre possibile individuare aree libere da destinare a standard.

- **Occorre rendere più flessibili i cambi di destinazione d'uso per andare incontro alla domanda.** Per questo, il piano urbanistico comunale deve indicare le destinazioni assolutamente incompatibili con la zona di riferimento così da liberalizzare tutti gli altri usi;
- **Gli interventi su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico** dovranno, preventivamente ottenere l'autorizzazione della competente autorità, ma **l'obiettivo** deve essere quello di **assicurare una tutela solo nel caso in cui ci siano situazioni da tutelare effettivamente** e non invece attuare una politica di veto solo per la collocazione dell'immobile all'interno di una determinata zona urbana;
- **Per gli interventi collocati in aree da assoggettare a bonifica si deve prevedere il raccordo fra procedure edilizie e procedure di bonifica del sito inquinato.**
- Fermo restando l'applicazione delle ipotesi di gratuità previste dalla legge nazionale (art.17 dPR 380/01) e non potendo incidere sulla quota del costo di costruzione afferente il contributo di costruzione, gli oneri di urbanizzazione possono subire delle riduzioni stabilite dalle stesse leggi nazionale e regionale, vale a dire:
  - Per gli interventi tesi al risparmio energetico (legge 102/2014 e LR 38/2015), sia per interventi di nuova costruzione che di riqualificazione energetica di edifici esistenti, le cui proposte possono riguardare:
    - Riduzione degli oneri di urbanizzazione, pari al 20-25% per interventi di nuova costruzione, ricostruzione, demolizione/ricostruzione, qualora raggiungano una riduzione certificata superiore al 20-25 % mediante il miglioramento dei livelli di coibentazione termica, rispetto ai limiti di trasmittanza termica, a seconda che l'immobile sia previsto nel tessuto urbano consolidato, oppure all'esterno di questo;
    - Riduzione degli oneri di urbanizzazione, pari al 20-25% per interventi di recupero edilizio, ampliamento (compreso le sopraelevazioni), nonché quelli di manutenzione straordinaria, qualora onerosi, quando determinino un miglioramento dei livelli di coibentazione termica mediante una riduzione maggiore al 10%. Questi oneri di urbanizzazione, ovviamente, devono essere già ridotti in base a quanto previsto dalla LR 12/05, rispetto alle tariffe stabilite per le nuove costruzioni.
- Per interventi di ristrutturazione edilizia in aree a maggior densità del costruito, riconducibili alla definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), del dPR 380/01, rispetto a quelli di nuova costruzione, mediante una percentuale di riduzione degli oneri del 20-25%.
- Per tutti i mutamenti di destinazione d'uso degli edifici esistenti o parti di essi, comunque conformi alle previsioni urbanistiche del PGT ed alla normativa igienico-sanitaria, non connessi alla realizzazione di opere edilizie, e comunque subordinate alla previa comunicazione al comune, qualora non determinino un incremento del peso insediativo o un carico urbanistico previsto dallo strumento urbanistico, conformemente alla costante e prevalente giurisprudenza amministrativa;

- Per gli interventi di nuova costruzione e di recupero edilizio nelle zone agricole, gli oneri possono essere ulteriormente differenziati a seconda delle diverse zone urbanistiche agricole, quali, ad esempio, strutture coperte e chiuse, strutture coperte, ma aperte, strutture semichiusure, tettoie, etc.

### Proposte a livello nazionale.

È doverosa una visione strategica per lo sviluppo delle città, partendo da un coordinamento europeo con un concreto rapporto con l'Italia, sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista tecnico.

In questa fase, s'impone la necessità di assicurare che le risorse pubbliche a disposizione siano utilizzate come elemento catalizzatore dei processi di riqualificazione urbana, oltre che per obiettivi strategici nazionali, da declinare successivamente in ciascuna realtà locale, quali le periferie e le aree degradate delle città, gli interventi sul rischio sismico e la riqualificazione degli edifici scolastici.

### Proposte di incentivazione fiscale

Demolizione e ricostruzione di fabbricati – I profili fiscali.

*La disciplina attuale.*

Sotto il profilo fiscale, diverse sono le agevolazioni riconosciute dal legislatore nell'ipotesi di interventi di demolizione e ricostruzione, anche alla luce della definizione urbanistica, rivista nel 2013, di "ristrutturazione edilizia" (cfr. art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001 – c.d. "Testo unico dell'edilizia").

Come noto, infatti, nella nozione di "ristrutturazione edilizia" rientrano, tra gli altri, anche gli interventi consistenti nella "demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria".

In sostanza, nell'ambito di lavori di demolizione e ricostruzione, non viene più richiesto il mantenimento della sagoma originaria dell'edificio, ferma restando la qualifica dell'intervento come "ristrutturazione edilizia" in costanza di volumetria.

La citata disciplina urbanistica si riflette, sotto il profilo fiscale, sia sul regime applicabile ai fini delle detrazioni potenziate per il recupero (cd. "50%") e l'efficientamento energetico (cd. "65%") degli immobili, sia sull'aliquota IVA applicabile agli interventi edilizi di demolizione e ricostruzione.

Infatti, entrambe le detrazioni si applicano agli interventi eseguiti su "edifici esistenti" ("ristrutturazione"), mentre sono escluse per i lavori di "nuova costruzione".

Ciò premesso, si riepiloga il regime di applicabilità delle detrazioni fiscali e dell'IVA a seconda della tipologia di interventi eseguiti (demolizione e ricostruzione con o senza aumento di volumetria e ristrutturazione senza demolizione):

- **Demolizione e ricostruzione con modifica, o meno, della sagoma e con stessa volumetria.** In tale ipotesi, trattandosi di "ristrutturazione edilizia", vengono riconosciute sia le detrazioni per il recupero e la riqualificazione energetica (rispettivamente: detrazione IRPEF del 50% e detrazione IRPEF/IRES del 65%), sia l'IVA con l'aliquota ridotta del 10%.

Per completezza, si ricorda che le predette agevolazioni operano anche se, nella fase di ricostruzione, il fabbricato venisse spostato lievemente rispetto all'area di sedime originaria (cfr. la risposta del MEF all'interrogazione parlamentare n. 5-01866 del 22 gennaio 2014);

- **Demolizione e ricostruzione con modifica, o meno, della sagoma e aumento di volumetria.** In tal caso, l'ampliamento della volumetria preesistente qualifica l'intervento come "nuova costruzione", con la conseguenza che i bonus per il recupero edilizio e le riqualificazione energetica sono esclusi.

Per quel che riguarda, invece, l'applicazione IVA, questa si differenzia a seconda della tipologia del nuovo fabbricato (per le abitazioni non di lusso aliquota del 10%, con riduzione al 4% in caso di "prima casa", mentre per tutti gli altri fabbricati, aliquota ordinaria del 22%);

- **Ristrutturazione con aumento di volumetria senza demolizione.** Nell'ipotesi in cui, invece, la ristrutturazione avvenga senza demolizione dell'edificio esistente e con ampliamento dello stesso, le detrazioni del 50% e del 65% competono "solo per le spese riferibili alla parte esistente in quanto l'ampliamento configura, comunque, una "nuova costruzione" (cfr. R.M. 4/E/2011).

A tal fine, le spese di ristrutturazione (detraibili – fatture e bonifici) devono essere tenute distinte rispetto a quelle relative all'ampliamento (non detraibili).

Si ricorda che, per quanto riguarda la detrazione relativa al risparmio energetico, l'Agenzia delle Entrate, con la R.M. 39/E/2010, ha chiarito che:

- Restano, comunque, esclusi dal beneficio gli interventi di "riqualificazione energetica globale", in quanto, per questi, l'agevolazione è subordinata al rispetto di determinati valori limite di fabbisogno di energia primaria annuo, da calcolarsi con riferimento all'intero edificio, comprensivo, quindi, anche della porzione ottenuta dall'ampliamento, di contro, possono ritenersi agevolati gli altri interventi energetici, per i quali la detrazione è subordinata alle caratteristiche tecniche dei singoli elementi costruttivi o dei singoli impianti.
- Resta fermo che, qualora, con tali interventi, siano realizzati impianti a servizio dell'intero edificio (ivi compresa anche la parte ampliata), occorre individuare le spese riferibili alla porzione esistente del fabbricato, mediante un criterio di ripartizione proporzionale, basato sulle quote millesimali (cfr anche C.M. 21/E/2010).

In ogni caso, trattandosi di "nuova costruzione", l'IVA si rende applicabile con le aliquote previste per tale intervento, come sopra illustrato.

Si evidenzia, infine, che le agevolazioni "potenziate" per il recupero e la riqualificazione energetica, si rendono applicabili per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2016, in virtù della proroga contenuta nella Legge di Stabilità per il 2016.

Di seguito si riporta lo schema normativo proposto sul tema trattato.

"All'articolo 16-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la lettera b), è aggiunta la seguente *“b-bis) di demolizione e ricostruzione effettuati su edifici a destinazione residenziale anche in presenza di aumenti volumetrici previsti da leggi e regolamenti edilizi locali, che comportino un miglioramento dell’efficienza energetica dell’edificio;”*;

b) al comma 3, primo periodo, dopo le parole *“d.P.R. 6 giugno 380,”* aggiungere le seguenti *“nonché di demolizione e ricostruzione anche in presenza di aumenti volumetrici previsti da leggi e regolamenti edilizi locali, che comportino un miglioramento dell’efficienza energetica dell’edificio”*.

### Incentivazione fiscale alla permuta immobiliare.

L’edilizia del futuro punterà sempre più su prodotti immobiliari di alta qualità tecnologicamente avanzati e particolarmente performanti sotto il profilo energetico: un segmento del mercato strategico che, ancor prima delle nuove costruzioni, deve coinvolgere il comparto della riqualificazione dell’edificio che è ancora troppo obsoleto ed energivoro.

Per questo, si sostiene la necessità di incentivare la permuta tra vecchi edifici e immobili con caratteristiche energetiche completamente rinnovate, quale strumento indispensabile per avviare un reale processo di rigenerazione urbana.

Incentivare fiscalmente queste operazioni potrebbe, infatti, innescare un circolo virtuoso di scambi immobiliari diretti a prodotti sempre più innovativi e performanti.

Ciò anche tenuto conto che, per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell’abitare passa per uno scambio tra la vecchia abitazione ed una nuova, o riqualificata, più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

Allo scopo di rendere economicamente sostenibile l’operazione dovrebbe essere garantito un **regime di tassazione agevolata all’impresa che si rendesse disponibile ad acquistare, in permuta, l’abitazione usata del compratore**, a condizione di **riqualificarla e re-immetterla sul mercato con caratteristiche energeticamente decisamente migliorate** rispetto alla situazione preesistente.

Si arriverebbe, in tal modo, ad incentivare la *“rottamazione dei vecchi fabbricati”* e la loro sostituzione con edifici di *“nuova generazione”*, prevedendo, per le imprese acquirenti i fabbricati *“usati”*, l’applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% di valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste, entro 5 anni successivi, si impegnino alla riqualificazione energetica degli stessi ed alla loro conseguente re immissione sul mercato.

Qualora tale condizione non fosse rispettata, viene espressamente previsto un regime sanzionatorio che obbligherebbe l’impresa a versare le maggiori imposte non applicate all’atto d’acquisto, maggiorate degli interessi moratori e di una sanzione amministrativa pari al 30% delle stesse.

In un’ottica anticongiunturale, si propone di limitare l’efficacia della disciplina fiscale di favore agli atti conclusi nei tre anni successivi all’entrata in vigore della stessa.

Di seguito si riporta lo schema normativo proposto sul tema trattato al precedente 6 (Incentivazioni alla permuta immobiliare)

1. Qualora all'atto di acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, di classe energetica A o B ai sensi della normativa vigente, cedute dalle imprese costruttrici o ristrutturatrici delle stesse, sia trasferito in permuta un immobile abitativo a favore delle medesime imprese, si applicano l'imposta di registro e le imposte ipotecaria e catastale in misura fissa, a condizione che l'impresa acquirente trasferisca l'immobile entro i successivi cinque anni, dopo aver effettuato sullo stesso intervento di recupero di cui alle lettere c) e d) dell'articolo 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con il conseguimento della certificazione energetica che attesti un miglioramento del fabbisogno di energia primaria pari almeno al 30% rispetto alla situazione antecedentemente gli interventi di recupero.

2. Ove non si realizzi la condizione di cui al comma precedente, le imposte di registro, ipotecaria e catastale sono dovute nella misura ordinaria e si applica una sanzione amministrativa pari al 30% delle maggiori imposte dovute, oltre agli interessi di mora di cui all'articolo 55, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

3. Le disposizioni di cui ai commi precedenti hanno effetto per gli atti pubblici formati e le scritture private autenticate nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore del presente provvedimento ed il 31 dicembre del terzo anno successivo a tale data.

### Acquisto di case in classe energetica elevata – Proroga dei termini.

La legge di Stabilità 2016 (art. 1, c. 56, legge 208/2015) ha introdotto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, effettuato nel 2016, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è effettuato nei 9 successivi.

L'incentivo, in particolare, spetta ai soggetti Irpef che nel 2016 acquistano dalle imprese costruttrici abitazioni in classe A o B, a prescindere dall'uso che ne faranno (come "prima casa", abitazione da dare in affitto o da tenere a disposizione).

La misura è concepita come strumento di incentivazione del mercato immobiliare residenziale, per indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare.

E ciò andando, in primo luogo, a rimuovere uno dei principali paradossi dell'attuale prelievo fiscale che penalizza chi investe nel prodotto di qualità e premia invece chi compra un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche completamente da rinnovare.

L'incentivo, infatti, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate punta proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste fra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o il riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

Tuttavia, la limitazione agli acquisti effettuati solo nel 2016 ne restringe fortemente il potenziale impatto positivo, per cui è necessario estendere l'applicazione ad un arco temporale maggiore, pari almeno ad un ulteriore triennio.

L'estensione dell'agevolazione per più annualità permetterebbe, infatti, l'avvio di nuovi cantieri, così da innescare un concreto rinnovamento dello stock abitativo esistente, con alloggi ad alta "performance" energetica.

Sempre al fine di incentivare la riqualificazione del tessuto urbano è opportuno altresì precisarne, a livello normativo, l'applicabilità, oltreché alle nuove costruzioni, anche all'acquisto di abitazioni incisivamente recuperate con conseguente raggiungimento delle classi energetiche A e B.

Di seguito si riporta lo schema normativo del tema trattato al precedente punto 8 (acquisto di case in classe energetica elevata – Proroga dei termini).

«All'articolo 1, comma 56, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Le parole *"31 dicembre 2016"* sono sostituite dalle seguenti *"31 dicembre 2019"*;
- b) Dopo le parole *"imprese costruttrici delle stesse"* sono inserite le seguenti *"o imprese che vi hanno eseguito interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere c) e d) del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380"*.

### Piani di riqualificazione urbana – I profili fiscali.

Il legislatore è intervenuto, nel tempo, sul tema della fiscalità urbanistica, prevedendo agevolazioni fiscali per i trasferimenti di aree diretti all'attuazione dei piani urbanistici, al fine di attenuare l'incidenza della variabile fiscale nella fase di acquisizione delle aree.

Da un regime agevolativo volto a favorire l'attuazione di tutti i piani urbanistici particolareggiati (imposta di registro all'1% ed imposte ipotecaria e catastale in misura fissa), si era giunti, sino al 31 dicembre 2013, ad una tassazione ridotta applicabile esclusivamente ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale (registro all'1% e imposta ipotecaria e catastale complessivamente al 4%, per un prelievo pari al 5%), a condizione che l'intervento edilizio fosse completato entro 11 anni dal trasferimento.

Tuttavia, l'art. 10 del D.Lgs. 23/2011 (cd. "Decreto sul federalismo fiscale municipale"), riscrivendo integralmente la disciplina dell'imposta di registro ha disposto, a far data dal 1° gennaio 2011, l'abrogazione di ogni forma di regime agevolativo applicabile a tali trasferimenti, ivi compreso quello relativo all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale.

L'abrogazione di tale agevolazione blocca i processi di rinnovo urbano, che vengono ostacolati da un prelievo fiscale *"espropriativo"* già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare.

L'attuale regime fiscale prevede, infatti, l'applicazione dell'imposta di registro pari al 9% del valore dell'immobile dichiarato in atto, più le ipotecarie e catastali complessivamente pari a 100 euro. Si tratta di imposte indetraibili per l'impresa che, come tali, incidono fortemente sui costi di costruzione.

E' quindi evidente la necessità di neutralizzare l'incidenza della variabile fiscale nella fase iniziale e propedeutica all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana, attraverso i quali si pervenga a nuove costruzioni, o a riqualificazioni dell'esistente, caratterizzate da elevati standard qualitativi ed energetici.

In particolare, dovrebbe essere introdotto un regime fiscale premiale (registro e ipocatastali in misura fissa, pari a 200 euro ciascuna) per il trasferimento di immobili (aree o fabbricati) a favore delle imprese che esercitano attività di costruzione o di recupero di immobili per la successiva vendita e che intendano utilizzare gli immobili acquistati per la realizzazione o riqualificazione di edifici ad elevati standard energetici.

Tale regime sarebbe, quindi, riconosciuto solo a condizione che, entro i successivi 5 anni, le imprese acquirenti abbiano costruito nuovi edifici o riqualificato i manufatti acquistati, con il conseguimento di una certificazione energetica in classe A o B.

Di seguito si riporta lo schema normativo del tema trattato al precedente punto 10 (Piani di riqualificazione urbana).

«1. All'articolo 1, della Tabella, Parte I, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1986, n. 131, è aggiunto, alla fine, il seguente periodo:

*“Se il trasferimento ha per oggetto aree edificabili, o fabbricati, a favore di imprese che, entro i successivi cinque anni, utilizzano edificatoriamente le aree, o eseguono sui fabbricati interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) e d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, con realizzazione di un edificio in classe A o B in base alla normativa vigente: 200 euro”.*

2. Gli atti di cui al comma precedente sono soggetti a ciascuna delle imposte ipotecarie e catastale nella misura fissa di euro duecento».

### Proposte che integrano e completano le precedenti.

Alle precedenti proposte, si aggiungono, a fronte degli eventi calamitosi dell'agosto ultimo scorso, altre e ulteriori proposte di agevolazioni fiscali, **che riprendono, in parte, quelle precedentemente illustrate, ma che le integrano e completano, migliorandone il testo, oltre a poter determinare una ripresa economica su scala nazionale.**

È necessario utilizzare la leva fiscale per premiare la domanda che si indirizza verso prodotti immobiliari sempre più innovativi ed energeticamente performanti, a discapito di quella relativa ad immobili usati ed energivori.

L'edilizia del futuro, infatti, punterà su prodotti immobiliari di alta qualità, tecnologicamente avanzati e particolarmente performanti sotto il profilo energetico: un segmento del mercato strategico che, ancor prima delle nuove costruzioni, deve coinvolgere il comparto della riqualificazione dell'edificio che nel nostro Paese è ancora troppo obsoleto ed energivoro.

In questo ambito, anche a seguito dei recenti eventi calamitosi, si inserisce la questione della ricostruzione e, soprattutto, della prevenzione antisismica che, sicuramente, può essere favorita da strumenti di incentivazione fiscale, ulteriori rispetto a quelli già esistenti.

### Ulteriori proposte specifiche, da presentare nelle competenti sedi istituzionali

### ***Incentivi alla sostituzione edilizia***

Per quanto riguarda la questione della riqualificazione urbana in chiave energetica, si evidenzia la necessità di incentivare veri e propri processi di *“sostituzione edilizia”*, che implicano la demolizione e ricostruzione dell’esistente, anche con incrementi volumetrici funzionali al miglioramento dell’efficienza energetica degli edifici sui quali vengono realizzati.

Si ritiene indispensabile che, anche in presenza di aumento volumetrico, venga riconosciuto il *“Bonus edilizia”* (detrazione del 50% delle spese sostenute per realizzare l’intervento sino ad un massimo di 96.000 euro), limitatamente però a quegli incrementi previsti da leggi e regolamenti edilizi locali, che comportino un miglioramento delle prestazioni energetiche dell’edificio.

### ***Stabilizzazione al 50% del “bonus edilizia”.***

In senso più generale, al fine di stimolare ulteriormente il recupero edilizio del patrimonio abitativo esistente, incentivando nel contempo le attività in un comparto sempre più importante per la ripresa dell’economia nazionale, si ritiene quanto mai necessario proseguire nel percorso già intrapreso che ha permesso la fruizione del *“bonus edilizia”* (detrazione Irpef per le spese di recupero delle abitazioni) nella percentuale maggiorata al 50% (rispetto al 36% previsto a regime) sino al prossimo 31 dicembre 2019.

Si propone, quindi, di riconoscere a regime la detrazione Irpef per il recupero edilizio, nella percentuale di detrazione del 50%, per un importo massimo di spesa a carico del contribuente di 96.000 euro (invece degli attuali 48.000 euro), ivi compresa l’ipotesi di acquisto *“agevolato”* di immobili residenziali integralmente ristrutturati.

### ***Stabilizzazione e rimodulazione del “bonus energetico” del 50%.***

Inoltre, per il raggiungimento di tutti gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni climatiche, fissati a livello mondiale, europeo e nazionale del 2011, approvate nel 2014, non è possibile prescindere dal fondamentale contributo che può pervenire dalla riqualificazione energetica del parco immobiliare esistente.

La detrazione fiscale per le riqualificazioni energetiche (cosiddetto 55%, incrementato al 65% sino al prossimo 31 dicembre 2016), pur rappresentando un grande stimolo agli investimenti in efficienza nel settore immobiliare, ha prevalentemente agevolato tipologie di intervento caratterizzate da un rapporto costi/benefici non ottimale.

Pertanto, oltre alla stabilizzazione del beneficio fiscale, sarebbe necessaria una sua rimodulazione, in modo da premiare gli interventi che consentano di ottenere i migliori risultati in termini di risparmio energetico ed economico, attraverso una differenziazione della percentuale e del limite di detrazione commisurata all’effettivo miglioramento conseguito.

### ***Incentivi alla permuta immobiliare***

Riteniamo, inoltre, indispensabile attivare un ulteriore strumento che è quello della permuta tra vecchi edifici e immobili con caratteristiche energeticamente e statiche completamente rinnovate.

Incentivare fiscalmente queste operazioni potrebbe innescare un circolo virtuoso di scambi immobiliari diretti a prodotti sempre più innovativi e performanti.

A questo scopo, dovrebbe essere garantito un regime di tassazione agevolata (registro ed ipocatastali in misura fissa) all'impresa che si rendesse disponibile ad acquistare in permuta l'abitazione usata del compratore, a condizione di riqualificarla e re-immetterla sul mercato, entro cinque anni dall'acquisto, con caratteristiche energetiche completamente rinnovate (miglioramento del fabbisogno di energia primaria pari almeno al 30% della situazione precedente).

#### ***Piani di riqualificazione urbana.***

Inoltre, per incentivare l'avvio dei piani complessi di riqualificazione urbana, dovrebbe essere introdotto un regime fiscale premiale (registro e ipo-catastali in misura fissa, pari a 200 euro ciascuna) per il trasferimento di aree o fabbricati a favore delle imprese che intendano utilizzarli per la realizzazione o riqualificazione di edifici ad elevati standard energetici.

Tale regime sarebbe, quindi, riconosciuto solo a condizione che, entro i successivi 5 anni, le imprese acquirenti abbiano costruito nuovi edifici o riqualificato i manufatti acquistati, con il conseguimento di una certificazione energetica in classe A o B.

#### ***Proroga degli incentivi all'acquisto di case energetiche.***

La legge di Stabilità 2015 ha introdotto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B, effettuato nel 2016, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo.

La misura è stata concepita come strumento di incentivazione del mercato residenziale, per indirizzare la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione, e al contempo, per rimuovere la disparità di trattamento tra chi compra l'usato del privato, (con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione), e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

Tuttavia, la limitazione agli acquisti effettuati solo nel 2016 ne restringe fortemente il potenziale impatto positivo, per cui è necessario estendere l'applicabilità ad un arco temporale maggiore, pari almeno ad un ulteriore triennio.

#### ***Esenzione da IMU e TASI delle abitazioni oggetto di "affitto a riscatto con vincolo bilaterale".***

Per completare il quadro degli strumenti alternativi all'acquisto in proprietà della casa, inoltre va corretta la disciplina delle operazioni di "affitto a riscatto" (locazione con patto di futura vendita o vendita con riserva della proprietà) che, al pari del leasing abitativo, permettono l'acquisto "rateizzato" della casa.

Ai fini dell'IMU e TASI, il legislatore ha espressamente stabilito che, in caso di leasing, sono gli utilizzatori (e non nelle società proprietarie concedenti) a dover pagare le imposte, per cui nel caso in cui questi adibiscono l'unità immobiliare a propria abitazione principale, vale il regime di esenzione riconosciuto, in via generale, a favore dei proprietari delle abitazioni stesse.

La stessa esenzione dovrebbe analogamente operare anche quando l'abitazione sia acquistata tramite contratti di locazione con patto di futura vendita o vendita con riserva della proprietà, in quanto anch'essi costituiscono forme di acquisto "dilazionato" dell'abitazione principale, al pari del leasing.

### ***Detassazione dividendi da partecipazione in progetti di rigenerazione urbana.***

Infine, non può trascurarsi che uno dei vincoli all'accesso al credito da parte delle imprese di costruzione è la sottocapitalizzazione.

Per superare questa difficoltà, sarebbe necessario il riconoscimento di un'agevolazione fiscale a favore delle persone fisiche, che investano nel capitale di rischio di imprese impegnate in operazioni immobiliari di rigenerazione urbana, di "housing" sociale e di sviluppo immobiliare.

In particolare si propone l'applicazione di una ritenuta del 12,50% (anziché dell'attuale 26%) sui dividendi relativi a partecipazioni non qualificate o del 20% (anziché l'aliquota marginale Irpef) in caso di partecipazioni qualificate.

### ***Interventi di recupero edilizio nelle zone sismiche 1 e 2 .***

In merito, già oggi le agevolazioni fiscali possono essere utilizzate, sia per gli interventi di ricostruzione che, soprattutto per gli interventi di prevenzione del rischio sismico. Da qui la necessità, non solo di una conferma permanente, ma di un contestuale potenziamento dei benefici fiscali, affiancati da un mix di contributi per i soggetti incapienti.

### **Proposte aggiuntive del gruppo.**

- 1) Incentivazione del recupero degli immobili tramite bandi con contributi europei e regionali,
- 2) Recupero Irpef in un minor numero di anni per persone superiori ad una certa età, nelle forme e nei termini precedentemente vigenti.
- 3) Previsione di un regime fiscale che tuteli l'acquirente che decade dai benefici fiscali (es. prima casa) in modo incolpevole (es. separazione o divorzio) e nel contempo prevedere delle agevolazioni che consentano l'acquisto di nuove abitazioni da parte di chi sia già proprietario o titolare dell'agevolazione (incentivo fiscale), ma che non possa godere dell'immobile;

### **SINTESI DELLA LINEA GUIDA N° 1**

1. Possibilità di assegnare incrementi volumetrici sulla base di miglioramenti energetici.
2. Rendere agevoli gli interventi di demolizione e ricostruzione, ed economica-mente sostenibili.
3. Interventi sul territorio atti alla sostituzione del patrimonio edilizio esistente.
4. Riduzione del contributo di costruzione.

5. Possibilità di modificare i prospetti
6. Non applicabilità delle disposizioni in tema di altezze, distanze e limiti di densità edilizia.
7. Per le classi energetiche A e A+ calcolo delle superfici al netto delle murature esterne.
8. Non applicazione del contributo straordinario di urbanizzazione.
9. Monetizzazione sempre consentita degli Standard.
10. Flessibilità dei cambi di destinazione d'uso.
11. Snellimento delle procedura per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.
12. Riduzione degli oneri di urbanizzazione.
13. Proposte a livello nazionale di incentivazione fiscale.

## SCOPO

Agevolare la rigenerazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio in una fase di mercato caratterizzata da un contrastante aumento di costi di costruzione (Sismicità, risparmio energetico, qualità del costruito) e da stipendi alquanto bassi.

## IL GRUPPO DI LAVORO:



## 2.SEMPLIFICAZIONE BUROCRATICA

### Premessa

Da decenni si parla di semplificazione ma, puntualmente, le procedure si complicano e le situazioni contingenti non paiono così snelle e veloci: la complessità del processo autorizzativo crea conseguenze negative sullo sviluppo, in particolare del settore immobiliare. Un quadro normativo in continuo cambiamento, sempre più articolato complica e rallenta qualsiasi processo; la burocrazia è inoltre un forte limite alle iniziative degli investitori.

Le maggiori complicazioni sorgono sia a livello legislativo che a livello attuativo: variabili interpretative delle norme, giurisprudenza contraddittoria, delibere attuative, moduli complessi richiedenti informazioni inutili, programmi informatici.

Le procedure di semplificazione necessarie avviate ma ad oggi hanno ottenuto solo risultati modesti e disomogenei sono le seguenti:

Normativa che rinvia alla legislazione regionale e/o attuativa;

Di governance, di enti preposti e sovrapposti tra loro;

Organizzativa e digitale.

La semplificazione diviene quindi un tema prioritario da affrontare nei termini di efficienza, efficacia ed innovazione amministrativa.

### Principio ispiratore

La proposta operativa si fonda sull'art. 1 della Legge 241/1990: *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità di pubblicità e di trasparenza. La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria”*.

### Finalità

Gli obiettivi che si vogliono perseguire per favorire il processo di semplificazione burocratica sono i seguenti:

Creare le condizioni e gli eventi per stimolare la cultura della semplificazione, per selezionare o definire modelli di unificazione formale e telematica delle procedure autorizzative collaborando con gli enti pubblici comunali, regionali (Soprintendenza in particolare) e con gli istituti di credito;

- Divulgare normative, approfondimenti tematici settoriali e processi telematici uniformi a livello regionale e locale;
- Intraprendere proposte/azioni concrete rispetto a situazione in cui i procedimenti burocratici risultano complicati ed incontrare le aspettative degli operatori del settore e/o portatori di interesse;
- Indagare/osservare l'effettivo processo in riferimento al principio richiamato dall'art. 1 della Legge 241/1990 mediante il monitoraggio e la mappatura dei risultati ottenuti e mancati in ambito di semplificazione.
- Gli ambiti di interesse devono riguardare le autorizzazioni ambientali, paesaggistiche, edilizie, urbanistiche e i procedimenti fiscali per il trasferimento degli immobili e per la recessione dei termini contrattuali.

- Il campo di intervento sono i settori abitativo, produttivo ed il sistema dei servizi pubblici.

### Commissione interdisciplinare

Al fine di raggiungere gli obiettivi espressi si ritiene opportuno costituire una Commissione in collaborazione con varie Associazioni di Categoria presenti al Tavolo di lavoro “Sviluppo del Territorio & Mercato Immobiliare” e che sarà costituita a seguito dell’approvazione da parte dei Consigli/ Giunta degli Organi aderenti di un apposito Regolamento condiviso che definirà:

- La composizione della Commissione stessa, le modalità di nomina dei rappresentanti, le cariche;
- La durata;
- Le modalità operative di gestione e di diffusione delle decisioni.

### SINTESI DELLA LINEA GUIDA N° 2

Controllo dell’applicazione della legge 241/1990 riguardante l’eventuale aggravio di procedimenti.

### SCOPO

Agevolare i professionisti incaricati dalla collettività, nell’ottenere risposte alle loro richieste.

### IL GRUPPO DI LAVORO:



## 3.PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

### Premessa

La pianificazione territoriale è per propria natura una disciplina che, partendo dall'analisi dello stato di fatto, ambisce a governare i processi evolutivi del territorio attraverso la programmazione di azioni orientate alla risoluzione dei problemi e alla proposizione di nuovi orientamenti.

L'attuale stato critico del sistema, declinato in tutti i suoi aspetti economici, sociali, ambientali, ecc, ha accentuato l'esigenza di apportare modifiche sostanziali all'impostazione permissiva e di breve termine che ha caratterizzato la pianificazione negli ultimi vent'anni, riportando l'attenzione sulla necessità di azioni concrete e strategie di lungo e medio termine circa infrastrutture, ambiente e paesaggio. In tal senso l'obiettivo è trovare il punto di equilibrio tra tutela del territorio, sviluppo e regolazione del mercato immobiliare.

Il lavoro effettuato dal presente tavolo vuole stimolare la discussione a livello locale, ma anche rispetto ai legislatori regionali o statali.

Alcune delle problematiche generali da affrontare con la pianificazione:

#### **Riduzione del consumo di suolo**

L'eccessiva erosione del suolo impermeabile ha portato ad un punto di rottura nel corretto equilibrio tra spazi ineditati, agricoli e aree urbanizzate, che sono state per troppo tempo l'unico oggetto della pianificazione. La legislazione e gli strumenti di area vasta (per territori omogenei) hanno già intrapreso il percorso di inversione di tendenza, ponendo le basi per un ribaltamento di prospettiva che conduca anche alla pianificazione del territorio extraurbano inteso come risorsa irrinunciabile per livelli di sostenibilità ambientale a lungo termine.

#### **Instabilità del quadro normativo**

Il quadro è in continua evoluzione sia a livello regionale che statale, ma i tempi devono essere ridotti: è difficile dare certezza a chi opera nello sviluppo del territorio se mancano i punti di riferimento stabili e i tempi non sono allineati all'evoluzione del sistema sociale ed economico.

#### **Programmazione strategica**

La programmazione degli enti locali, sia rispetto ai servizi pubblici che al futuro del territorio, ha un orizzonte temporale spesso troppo breve, data l'esigenza di privilegiare le entrate del bilancio immediate per mantenere la macchina amministrativa; ciò causa per la collettività un'assunzione di costi maggiori nel lungo termine, poiché le scelte scarsamente pianificate generano criticità a posteriori. A questo si aggiunge una eccessiva disconti-

nuità delle linee programmatiche determinata dalle differenze politiche, che spesso sacrificano l'interesse pubblico della sostenibilità strategica per esigenze economiche a breve termine.

### **Burocrazia nei processi autorizzativi**

La rapidità con cui oggi si svolgono tutte le attività umane deve essere gestibile attraverso piani di intervento adeguati; le varianti urbanistiche definite tramite procedure estremamente macchinose non riescono a gestire i fenomeni evolutivi, di sviluppo del territorio. Spesso l'attuale modalità pianificatoria si trova a rincorrere o, peggio ancora, a sanare fenomeni già accaduti.

### **Frammentazione degli interventi**

La ridotta disponibilità economica degli operatori e l'incertezza dei grandi investitori rispetto alle prospettive generali non consentono di fare previsioni a grande scala, limitando gli interventi a situazioni puntuali che nella migliore delle ipotesi risolvono situazioni locali e contingenti senza incidere in modo sostanziale sulle trasformazioni territoriali a lungo termine.

### **Qualità del costruito**

L'urbanizzazione degli ultimi vent'anni presenta oggi evidenti carenze dal punto di vista sociale e strutturale, causate da un eccesso di domanda che ha generato un'offerta vocata al solo profitto immediato. Le conseguenze sono evidenti: nei territori urbanizzati si dovrà programmare tra pochi anni la riqualificazione di un patrimonio edilizio recente, ma già degradato. Vi è l'esigenza di proporre interventi di qualità edilizia e sociale che garantiscano maggiore stabilità nel tempo, che sostengano il valore patrimoniale degli immobili stessi e che provvedano a quanto oramai imposto dall'Unione Europea per la riduzione dei consumi energetici.

Considerate tali problematiche, l'obiettivo di definire azioni concrete, strategiche per una pianificazione lungimirante che porti ad un equilibrio tra sviluppo territoriale, rigenerazione urbana, riuso e riqualificazione edilizia e regoli il mercato immobiliare, a partire da una attenta analisi scientifica dei bisogni effettivi che la società oggi esprime.

### **Analisi delle necessità insediative**

Per definire correttamente gli orientamenti della pianificazione è necessaria una disamina delle necessità di sviluppo del territorio, che emergono dall'attuale quadro del sistema sociale, culturale, ambientale ed economico. Qualsiasi azione programmatica non può prescindere dall'analisi dei bisogni: ci deve essere un chiaro ed evidente rapporto tra domanda ed offerta che può essere coniugato attraverso la realizzazione di una piattaforma digitale.

### **Necessità insediative per il settore abitativo**

- Dimensione delle abitazioni medio-piccola
- Riduzione del potere di contrazione mutui
- Trasformazione del bene-casa come patrimonio
- Prezzo adeguato alla capacità economica della domanda: è necessario definire una soglia economica media di sostenibilità di rata mutuo o affitto. Sotto soglia la domanda va sostenuta con edilizia sociale; sopra soglia la domanda si orienta sul libero mercato che comunque deve essere governato con offerta coerente per quantità e livello qualitativo.
- Alloggi per studenti con relativi servizi nelle città universitarie
- Complessi immobiliari per persone anziane con relativi servizi
- Necessità di Edilizia Residenziale Pubblica di inclusione sociale.

### **Necessità insediative per il settore produttivo**

Settore primario: rivitalizzazione dell'agricoltura

Settore secondario:

- per la p.m.i., garanzia di permanenza e sviluppo con possibilità di ampliamenti agevolati
- per la grande impresa, possibilità di sviluppo e nuova localizzazione

Settore terziario e commercio:

- per le piccole attività, inclusione nel tessuto abitativo
- per le grandi attività, riuso dei contenitori esistenti

### **Necessità insediative per il sistema dei servizi pubblici**

- Sviluppo del trasporto pubblico e delle reti di mobilità lenta
- Riqualficazione del patrimonio abitativo pubblico
- Rinnovo del patrimonio scolastico locale
- Generazione di poli attrattivi con funzioni pubbliche qualificanti

## Un nuovo approccio per la pianificazione strategica

L'importanza della pianificazione basata sulla programmazione territoriale d'area vasta consiste nel tentare, non da sola, di governare questi fenomeni attraverso alcuni principi metodologici.

- **Livello strategico rigido di congruenza integrato con livello operativo flessibile di conformità**

Assumendo come imprescindibile una oggettiva presa d'atto della necessità di ridurre il consumo di suolo, gli strumenti urbanistici futuri devono partire da un'analisi preliminare approfondita svolta coinvolgendo diverse figure professionali altamente qualificate che consenta di individuare: le aree da mantenere libere per qualità paesaggistica, ecologica e ambientale; le aree periurbane più vocate all'attività agricola da mantenere tali; le aree periurbane non adatte all'attività agricola e quindi potenzialmente urbanizzabili nel corretto equilibrio con rigenerazione e riqualificazione urbana. Il risultato deve essere un limite ben definito e di lungo termine, non modificabile con procedure ordinarie, della città costruibile che assolvere anche alla necessità di ricucire i margini urbani frammentati.

Il percorso avviato a livello legislativo deve spingersi fortemente alla protezione/tutela dei suoli inedificati.

Il perimetro "urbanizzabile" potrebbe essere deliberato dal Consiglio Regionale e reso così più rigido in accordo con un interesse pubblico preminente: la sostenibilità del territorio. Le amministrazioni, indipendentemente dall'orientamento politico o dai portatori di interesse, dovrebbero pertanto definire tutti gli strumenti programmatici partendo dai valori imprescindibili e condivisi indirizzati alla tutela e allo sviluppo del territorio stesso.

L'attuazione delle scelte insediative deve dimostrare congruenza con il quadro strategico, per poi essere valutata nel merito della conformità a norme e regolamenti al livello pianificatorio operativo per il corretto inserimento nel territorio comunale.

Per governare il corretto rapporto tra domanda ed offerta è necessario rendere obbligatorio il graduale e proporzionato esaurimento delle previsioni di riconversione e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, non occupato o dismesso, prima di procedere all'attuazione di nuovi ambiti o di piani attuativi su aree inedificate che, a loro volta, devono essere tendenzialmente consequenziali e non contestuali. Gli interventi di riconversione devono essere attuati, anche per stralci, con dimensioni adeguate alla domanda.

- **Flessibilità degli strumenti urbanistici, delle norme di igiene, le procedure di variante e degli strumenti operativi ordinari soggetti al parere della soprintendenza**

Il livello operativo della pianificazione e di tutto il procedimento amministrativo di autorizzazione deve essere agile per adattarsi ai mutamenti evolutivi sociali ed economici attuali

e per incoraggiare gli investimenti. La valutazione paesaggistica preliminare a monte degli interventi puntuali e non sostanziali favorirebbe tale processo esecutivo.

Il criterio del silenzio-assenso deve poter essere adottato per tutti i processi amministrativi, compreso il parere obbligatorio della Soprintendenza.

Il processo di demolizione deve essere considerato possibile nell'ottica di voler riqualificare il patrimonio edilizio obsoleto, privo di valore storico/artistico/architettonico. L'adeguamento sismico ed energetico degli immobili deve essere incentivato e sostenuto dalle pubbliche amministrazioni per tutte le tipologie edilizie.

- **Semplificazione delle procedure**

Le variabili ambientali del territorio hanno solitamente dinamiche statiche nel breve periodo: spesso le procedure di Valutazioni Ambientali Strategiche potrebbero essere surrogate da un processo attento e costante di specifico monitoraggio.

Il processo di semplificazione delle procedure burocratiche deve prevedere una doverosa flessibilità circa gli interventi specifici strategici o finalizzati ad ampliamenti di attività produttive.

La V.A.S. dovrebbe essere obbligatoria solo in sede di pianificazione strategica generale, distinta dai piani ambientali di recupero e/o bonifica di aree ed edifici dismessi. Ciò al fine di limitare le tempistiche di approvazione e la ripetitività dei documenti. In altre parole l'utilizzo della VAS dovrebbe avvenire secondo modalità appropriate riducendo le forme ripetitive e spesso inutili.

- **Pianificazione degli obiettivi a lungo termine**

I principi fondativi e da incentivare sono:

- rigenerazione e riqualificazione urbana. La realizzazione di nuovi immobili deve diventare meno appetibile e conveniente rispetto al rigenerato;
- riconversione delle aree produttive dismesse;
- programmazione di intervento per le aree da bonificare;
- programmazione reale e adeguatamente dimensionata del nuovo;
- defiscalizzazione delle aree edificabili e ripensamento degli standard di qualità.

**Importanza della localizzazione di servizi ed infrastrutture di interesse pubblico che fanno anche da regolatore del mercato**

E' necessario un ruolo forte del soggetto pubblico che faccia da promotore di investimenti e da regolatore del mercato e dello sviluppo strategico.

La rete infrastrutturale (ferrovia, metropolitana, piste ciclopedonali, etc.) e la dislocazione dei servizi pubblici (università, ospedali, scuole, etc.) incidono e condizionano i valori del mercato immobiliare.

La localizzazione dei servizi e delle infrastrutture territoriali diventa scelta strategica condivisa nella pianificazione di area vasta.

Lo sviluppo morfologico del territorio deve essere messo in condizioni di sopportare e supportare lo sviluppo del territorio, per cui non devono mancare linee di intervento per la sistemazione della rete idrica, idrogeologica, idraulica e forestale.

### **Trasformazione mediante concorsi di progettazione e di idee**

Per evitare l'immobilismo dei privati che ingessa la riconversione/rigenerazione del costruito risulta fondamentale il ricorso a forme di progettazione preliminare che innalzino il livello qualitativo degli insediamenti e preparino alla richiesta di finanziamenti specifici. Fondamentale diventa il rapporto sinergico tra vari attori del settore immobiliare (amministrazioni, costruttori, professionisti, etc.)

### **Nuove azioni per la pianificazione operativa**

Dall'analisi dei bisogni e delle necessità insediative, emerge l'indirizzo per un nuovo approccio per la pianificazione che deve prevedere azioni concrete, strategiche di lungo termine sia a livello locale che a livello sovracomunale. **Per poter essere lo strumento regolatore del mercato immobiliare e, allo stesso tempo, l'atto promotore della tutela del territorio e di un equilibrato sviluppo economico si devono poter conciliare diversi processi operativi.**

La pianificazione, considerata come rete di sostegno e programmazione su cui si innestano i progetti deve **mantenere il dualismo tra livello strategico** (pianificare gli obiettivi a lungo termine) **e livello operativo** (gestire il consolidato a breve e lungo termine) partendo dal principio che la realizzazione di nuovo patrimonio edilizio deve diventare meno convincente rispetto al rigenerato.

Si deve prendere atto della necessità di **ridurre il consumo di suolo** e della necessità di operare secondo i principi di **rigenerazione e riqualificazione urbana**. Il limite da porre ai nuovi interventi edilizi parte dal principio che la crescita deve essere implosiva e non più esplosiva per cui si deve "costruire sul costruito". Risulta pertanto fondamentale una **analisi preliminare approfondita dei fabbisogni**.

Citando Renzo Piano "**bisogna cucire e fertilizzare**" i margini urbani frammentati prevedendo strutture pubbliche non dispersive, con un mix di funzioni (**mixité**) "catalizzanti": si

riducono i costi di gestione amministrativa e si promuove la costruzione dei luoghi per la gente, per la socializzazione, “dove celebrare un rito che si chiama urbanità”.

Una **celere e corretta procedura autorizzativa** deve partire da un parere preventivo vincolante anche per l'amministrazione e non solo per il privato, evitando cambi di impostazione, di interpretazione dei regolamenti che determinano aumento dei tempi e di conseguenza dei costi e di sfiducia da parte dell'investitore.

Al fine di favorire un processo di semplificazione burocratica, il parere della Soprintendenza per interventi che ricadono nella procedura semplificata in zone vincolate deve essere espresso in tempi ristretti e certi o semplificato da normativa nazionale.

#### 4.1 Residenziale

Per il settore residenziale le politiche territoriali sono orientate verso riconversione e rigenerazione: la progettazione di nuovi interventi edilizi sarà sicuramente meno incisivo rispetto a prima, ma è comunque da mantenere come possibilità, mentre azioni di riqualificazione edilizia evidenti dovranno partire dal patrimonio pubblico esistente.

##### ■ PATRIMONIO PRIVATO

- gestione del patrimonio in locazione fatto da società/gruppo di investitori
- riduzione della tassazione per le opere di riqualificazione
- qualità edilizia (innovazione)
- no all'“accanimento terapeutico” per edifici dei centri storici, ma flessibilità compatibile con la tutela identitaria
- riconversione: insediamenti industriali dismessi da destinare ad altro o temporaneamente da riportare a suolo permeabile, verde o agricolo anche urbano; va rivisto il concetto di diritto acquisito degli insediamenti produttivi che, costruiti con la finalità di creare impresa, a fronte di un oggettivo esaurimento del ciclo di vita andrebbero considerati come aree sulle quali “concedere” nuove trasformazioni solo a fronte di elevati benefici per la collettività.

##### ■ PATRIMONIO PUBBLICO (social housing)

- qualità edilizia (innovazione)
- diritto di superficie come unica forma di concessione del suolo pubblico per Edilizia sociale, non alienabile.

- riqualificazione patrimonio edilizio e rigenerazione urbana (garantire servizi e mobilità) favorire interventi di rigenerazione o recupero di edifici soggetti a procedura fallimentare o concorsuale con agevolazioni fiscali in caso di bonifiche.

## 4.2 Produttivo

Per il settore produttivo è fisiologicamente necessario prevedere nuovi interventi edilizi per ampliamenti e progetti per nuove realtà di dimensioni contenute.

I grandi insediamenti devono essere vagliati attraverso procedure dedicate, ma sempre agili ed in accordo con la pianificazione strategica e la tutela dell'ambiente.

Lo snellimento delle procedure autorizzate degli strumenti urbanistici si deve basare sui principi di essenzialità e di semplificazione al fine di garantire tempi di adozione e approvazione rapidi, in particolare rispetto a interventi virtuosi dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

- SETTORE PRODUTTIVO/COMMERCIO/TERZIARIO

- flessibilità degli strumenti
- incentivazione per bonifiche
- qualità edilizia anche per gli insediamenti produttivo
- diritto di superficie come unica forma di concessione del suolo pubblico per PIP, non alienabile
- blocco totale dei grandi insediamenti commerciali e sostegno al commercio di prossimità; per i centri storici sono necessarie anche politiche di accessibilità, localizzazione di funzioni pubbliche e promozione abitativa e culturale concessione in uso di immobili comunali per attività imprenditoriali.

- SETTORE AGRICOLO/SISTEMA AGROALIMENTARE

- appezzamenti correttamente dimensionati rispetto alla gestione produttiva del settore
- qualità edilizia
- riqualificazione
- mappatura e riqualificazione dei suoli degradati e defiscalizzazione delle opere di bonifica finalizzata al riuso agricolo
- multifunzionalità: incentivare il connubio virtuoso tra produzione agricola, funzione ecologica ed ambientale e manutenzione del territorio.

### 4.3 Servizi Pubblici

Per il rilancio del mercato immobiliare e per la promozione dell'investimento privato nel settore edilizio, la pianificazione urbanistica deve prevedere una attenta definizione dei progetti infrastrutturali: la localizzazione dei servizi e delle infrastrutture di interesse pubblico incidono sul territorio, sul paesaggio e sul mercato immobiliare (metropolitana, università) incentivando gli investimenti privati ad opere di riqualificazione rigenerazione urbana.

I servizi pubblici (scuole, etc.) devono essere localizzati in posizioni strategiche e facilmente usufruibili tramite un'ottima rete di viabilità e di interconnessioni.

La rigenerazione o la dislocazione delle strutture scolastiche nella pianificazione di area vasta deve trovare attuazione tramite finanziamenti economici e agevolazioni fiscali al fine di garantire strutture pubbliche che rispettino le prescrizioni di legge per risparmio energetico e per adeguamento sismico.

Deve essere prestata particolare attenzione - anche nei PGT - ai piani urbani dei sottoservizi, soprattutto all'interno degli ambiti territoriali urbanizzati e da rigenerare.

### Considerazioni finali

Alla luce di quanto emerso nei precedenti capitoli si evidenzia la necessità di avviare un nuovo processo di pianificazione urbanistica locale che colga l'opportunità di una progettazione strategica **sovracomunale** per definire un perimetro "urbanizzabile" rigido, espresso attraverso delibera di Consiglio Regionale in accordo con il principio di sostenibilità del territorio quale obiettivo di interesse pubblico preminente.

Gli strumenti operativi ed innovativi della **pianificazione strategica di area vasta** circa infrastrutture, ambiente e territorio da attuarsi sono i seguenti:

- Co-pianificazione fra Enti pubblici (in particolare Stato e Regioni) e Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici resa obbligatoria per legge;
- Pianificazione sovra-comunale di area vasta strategica di lungo e medio termine;
- Regolamento edilizio unico sovracomunale (qualità edilizia, piano energetico, piano del colore, etc.);
- Semplificazione e accorpamento (funzioni associate comunali);
- Stabilità del quadro normativo.

Dal livello sovracomunale, i principi comuni a cui deve prestare particolare attenzione la pubblica amministrazione **locale** sono seguenti:

- Programmazione integrata del progetto urbano sostenibile (a livello funzionale: riqualificazione tramite la creazione di mixité funzionali; a livello tipologico; a li-

vello finanziario: investimenti pubblici che incentivino quelli privati; a livello di soggetti coinvolti: pubblici, privati, società, etc.);

- Incentivazione della politica di riuso, riqualificazione e rigenerazione urbana;
- Riduzione di nuovi interventi immobiliari con conseguente occupazione di suolo nei territori saturi di costruzioni invendute;
- Programmazione della gestione e manutenzione in particolare dei servizi pubblici e del reticolo idrico minore (in relazione al reticolo idrico principale);
- Mappatura dei suoli degradati e da bonificare nonché delle aree da destinare al recupero riciclaggio del materiale di demolizione del settore edilizio;
- Masterplan e concorsi di progettazione.

E' essenziale il sostegno di politiche forti a livello centrale, attraverso **leve fiscali e finanziamenti che incentivino il rapporto pubblico/privato**. Il trasferimento dei diritti edificatori attraverso meccanismi perequativi e compensativi non è oggi sufficientemente solido. Per promuovere il settore edilizio e la valorizzazione dell'immobile come bene di investimento si propongono **azioni di defiscalizzazione ed incentivazione** da attuare anche a livello locale:

- incentivare e ridurre il contributo di costruzione per interventi di rigenerazione urbana (che migliorano la qualità urbana ed ambientale);
- agevolare interventi di riqualificazione in centro storico;
- agevolare ed incentivare interventi di rigenerazione urbana e di bonifica da parte di investitori istituzionali e investitori privati (società, gruppi immobiliari, etc.);
- defiscalizzare i terreni edificabili;
- ripensare il meccanismo degli standard di qualità;

### SINTESI DELLA LINEA GUIDA N° 3

- Riduzione del consumo di suolo
- Programmazione strategica sui bisogni effettivi
- Meni burocrazia nei processi autorizzativi
- Frammentazione e limitazione degli interventi attuativi
- Qualità del costruito per tipologia di settore, Residenza, Produttivo, Commerciale

## SCOPO

Introdurre nei PGT una programmazione di sviluppo economicamente sostenibile di equilibrio tra la domanda di beni immobiliari e l'offerta di nuovo patrimonio edilizio. Programmare lo sviluppo territoriale secondo i bisogni, del mercato, affinché l'investimento immobiliare sia salvaguardato nel tempo, quale salvadanaio dei risparmi, per il benessere della collettività.

## IL GRUPPO DI LAVORO:



## 4.SOSTENIBILITÀ DEI DIRITTI EDIFICATORI

### Premessa

Nell'ambito del presente documento merita una riflessione il tema dei diritti edificatori, che negli ultimi anni ha assunto rilevanza tale da influenzare le dinamiche di sviluppo del territorio e del mercato immobiliare.

Il Diritto Edificatorio è un'unità volumetrica scambiabile a titolo oneroso, anche priva di superficie, che consente al proprietario di beneficiare di una quota dei risultati economici conseguibili per effetto delle trasformazioni urbanistiche del territorio. Nella prassi urbanistica il diritto edificatorio viene solitamente attribuito ai soggetti promotori di iniziative di sviluppo immobiliare che hanno ricadute di interesse pubblico sotto forma di cessione di aree destinate a servizi pubblici o di realizzazione degli stessi, ovvero in caso di interventi di particolare qualità edilizia, ad esempio ad elevata efficienza energetica.

In questo senso le espressioni *diritto edificatorio* e *credito edilizio* possono essere considerate equivalenti.

Il diritto edificatorio è di due tipi:

- 1 Pubblico; costituito da opere pubbliche contribuisce ad incrementare la dotazione comunale di servizi pubblici per quantità e qualità,
- 2 Privato; costituito da un potenziale edificabile attribuito attraverso i meccanismi della perequazione, compensazione e dell'incentivazione.

Il negoziato tra pubblico e privato non è più un'eccezione, ma è il modo con cui si progetta e costruisce il futuro della città. Gestire la trasformazione urbana implica quindi una equa relazione tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati, senza distinzioni né favoritismi di alcuna sorta.

La generazione dei diritti edificatori, sia quelli tra privato e pubblico che quelli tra privato e privato, è in capo al soggetto pubblico in quanto disciplinata dallo strumento urbanistico generale e dovrebbe essere determinata in modo da non comportare conseguenze legate al sovradimensionamento e all'occupazione indiscriminata del territorio e del suolo.

La sostenibilità del diritto edificatorio deve essere intesa come garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni e tutela del patrimonio: si dovrebbe costruire per rispondere ai bisogni, quali una casa, un negozio, un ufficio, etc. ripensando gli spazi, in virtù dello sviluppo demografico ed economico del Comune.

Nella riflessione sull'efficacia dell'azione pubblica, è centrale il tema della ripartizione tra pubblico e privato dei plus valori derivanti dalle trasformazioni urbane. La rendita emergente per il singolo proprietario deve nascere dallo sviluppo del capitale collettivo (città come bene comune).

E' altrettanto imprescindibile da parte del pianificatore, che persegue un interesse collettivo nella gestione dei piani della trasformazione urbana, la tutela del principio di equità di trattamento di interessi privati.

Allo stesso tempo servono meno burocrazia e più concretezza nell'azione pubblica; per esempio le lungaggini procedurali sottese alla redazione e variazione degli strumenti urbanistici comunali sono insostenibili sia perché le esigenze della Pubblica Amministrazione variano nel tempo, sia perché gli sviluppatori privati sono privi di riferimenti temporali

adeguati alle dinamiche di mercato.

L'attuale persistente crisi di settore ha fatto capire come funziona il mercato immobiliare e che le pretese di ottenere elevati ritorni economici da parte delle amministrazioni comunali (A.C.) non sono più sostenibili o, meglio, ogni richiesta da parte delle A.C. va valutata singolarmente e calibrata equamente secondo dimensione, soggetti e tipologie di intervento.

In sintesi è fondamentale la corretta valutazione dei benefici pubblici e privati, quindi del plus valore che deve essere equamente ripartito tra la proprietà e la collettività, negoziando gli aspetti finanziari.

La questione è anche sociale: le case, le strade, gli spazi verdi, tutta l'urbanistica, hanno una grande importanza nel regolare i rapporti tra i cittadini di un Comune. L'Urbanista ha quindi il compito di tener conto, oltre all'aspetto finanziario, anche del problema sociale e porre al centro dei suoi progetti la vita dei cittadini, con scelte che rispondano veramente alle esigenze.

## Sviluppo del Territorio

Per definire una strategia per lo sviluppo del territorio, si possono individuare tre fasi. La prima, riguarda l'analisi dei bisogni, la seconda la pianificazione delle aree urbanizzate in base a quanto definito dalla precedente analisi, la terza la realizzazione di interventi edificatori nuovi e di recupero del patrimonio esistente. L'insieme di tutto ciò deve far parte di un ciclo produttivo a sé stante, in cui l'operatore sosterrà costi per percepire ricavi.

Prima di iniziare uno sviluppo edilizio, è necessario pertanto effettuare rilevamenti mirati a determinare il valore delle costruzioni finite da collocare sul mercato tipologico locale. In funzione delle fasi di mercato è possibile ipotizzare condizioni future di crescita e/o stagnazione e, conseguentemente, il valore delle aree edificabili o dei fabbricati da riqualificare sarà la componente essenziale per il futuro mercato immobiliare.

## Sostenibilità dei Diritti Edificatori

Nella fase di realizzazione delle costruzioni, rilevato e stabilito il valore finale del mercato tipologico locale, si può determinare quale sia il valore dell'incidenza sostenibile del suolo urbanizzato, al netto di oneri comunali, prestazioni tecniche, demolizioni e/o bonifiche ambientali, costi di costruzione e spese generali, in funzione della dimensione dell'intervento e quindi di oneri finanziari e profitto lordo.

Nella fase di generazione delle aree urbanizzate, stabilito il valore sostenibile del suolo, si può determinare quale sia il contributo massimo che l'operatore può destinare alla collettività per "lo ius aedificandi" ottenuto.

La sostenibilità del contributo alla collettività sarà in funzione del valore dell'area agricola, della propria potenzialità edificatoria scaturita dall'ubicazione atta alla trasformazione, delle leggi urbanistiche, dei costi di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, e in particolar modo, delle richieste delle amministrazioni comunali, quali Diritti Edificatori e/o contributi aggiuntivi in genere, determinati secondo un Indice di Ripartizione Equa del Plus Valore (I.R.E.P.V.) che consideri, oltre al profitto lordo, i rischi, gli oneri finanziari secondo dimensioni e tempi di vendita, spese generali e imprevisti.

Relativamente alle aree già urbanizzate e potenzialmente oggetto di riconversione, riqualificazione e rigenerazione come ad esempio le aree industriali dismesse o residenziali degradate, si rende necessario un nuovo approccio all'esigibilità di oneri aggiuntivi da parte della pubblica amministrazione. Il valore collettivo di interesse pubblico sotteso a tali interventi consiste infatti nell'eliminazione del degrado e non in un ritorno di un plusvalore immobiliare di fatto inesistente. *Si devono quindi applicare sgravi e non aggravii.*

## Soggetti scopi e tempi

Prima di pianificare, o meglio prima di attribuire valori ai Diritti Edificatori, oppure prima di attribuire oneri e balzelli vari e contributi aggiuntivi, si dovrà, come già detto, verificarne la sostenibilità all'interno del Mercato Immobiliare.

Ogni area avrà valori diversi in relazione alle dimensioni, ai tempi di realizzazione, vendita e oneri finanziari; di conseguenza avrà valori diversi anche ai fini IMU. A tal proposito sarebbe anche necessario ridefinire alcuni metodi di calcolo per quanto riguarda sia l'IMU sulle aree potenzialmente edificabili, che per gli standard urbanistici.

Ogni soggetto darà una diversa valutazione per la stessa operazione immobiliare che verrà influenzata dalla dimensione, dai tempi di realizzazione, vendita, dagli oneri finanziari e dal rischio imprenditoriale.

La valutazione di ogni onere, una volta effettuati i rilevamenti necessari a stabilire il valore finale dei fabbricati e delle aree urbanizzate, determinato il tipo di Mercato Tipologico Locale (M.T.L.), avverrà con il metodo dei costi per la trasformazione edilizia.

## Valutazione del Diritti Edificatori

Il valore del Diritto Edificatorio (D.E.) corrisponde al Valore Iniziale Territoriale, al netto degli Oneri Finanziari, della Potenzialità Edificatoria e del Valore Agricolo.

Per il principio di reciproca equità di trattamento, *inizialmente*, possiamo attribuire alla potenzialità edificatoria lo stesso valore del D.E. in quanto l'uno non può esistere senza l'altro.

Il Diritto Edificatorio non avrà un valore unico ma sarà calcolato considerando tipologia, dimensione, tempi di sviluppo, profitto, oneri finanziari. Per tale motivo il valore del Diritto Edificatorio, risulterà sempre inferiore al Valore della Potenzialità Edificatoria, salvo per il consumatore finale.

LA QUOTA DI DIRITTO EDIFICATORIO da versare come contributo alla collettività, dovrà considerare l'Indice di Ripartizione Equa del Plus Valore (I.R.E.P.V.), che andrà ad equilibrare il rapporto tra diritto edificatorio e potenzialità edificatoria, in funzione delle dimensioni degli interventi, dei tempi di realizzazione e degli oneri finanziari necessari.

## Osservazioni

L'Amministrazione Comunale al momento della firma della convenzione urbanistica incassa le somme stabilite, mentre tali somme dovrebbero essere versate al Comune secondo l'andamento dell'utilizzo del suolo. In tal caso l'A.C. assumendosi il rischio di incassare se-

condo l'andamento delle vendite, potrebbe rivedere lo I.E.R.P.V. a suo favore.

L'Operatore Immobiliare pur prevedendo un buon margine di profitto lordo, spesso, chiude l'operazione in perdita, in quanto il profitto viene eroso anche dagli oneri finanziari necessari a sostenere l'operazione immobiliare per "X" anni, secondo il M.T.L., sul totale degli esborsi, al netto del profitto.

E' importante riferire il contributo da versare all'Amministrazione Comunale in funzione della dimensione dell'intervento, inoltre considerare che l'Amministrazione Comunale ha un introito netto, mentre il profitto dell'operatore è soggetto a tassazione (minimo 30%). In un mercato trasparente, **il contributo da versare all'Amministrazione Comunale si ritiene equo se sostenibile dal mercato.**

## Conclusioni

E' necessario che le Amministrazioni Comunali riducano al minimo e/o eliminino la quota di diritto edificatorio da versare come contributo alla collettività, la cui introduzione di fatto ha finito col danneggiare non solo gli operatori ma le stesse Amministrazioni e rivalutino l'entità degli standard urbanistici e del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione).

L'eliminazione totale della quota di diritto edificatorio da versare come contributo alla collettività è poi assolutamente necessaria per gli interventi che consentono la riqualificazione di aree degradate.

In ogni caso le azioni di sgravio economico a livello locale devono essere sostenute da politiche di livello centrale orientate a rendere indipendenti i bilanci comunali dalle entrate derivanti dalla trasformazione del territorio.

L'equa distribuzione del plus valore potrà variare nei due modi seguenti:

### **- L'Amministrazione Comunale decide di incassare secondo l'andamento delle vendite**

La quota equa del Diritto Edificatorio che la proprietà dovrà versare alla collettività, sarà al netto delle tasse, del profitto, degli oneri finanziari, da ogni imprevisto e rischi di mercato connessi, secondo la dimensione dell'intervento. *Il versamento delle somme alla collettività avverrà proporzionalmente alla vendita/utilizzo dei lotti delle unità immobiliari.*

### **- L'Amministrazione Comunale decide di incassare subito**

Considerato che la proprietà si accolla le tasse, gli O.F., ogni imprevisto e i rischi di mercato connessi, e che *le somme devono essere versate alla collettività contestualmente alla firma della convenzione*, la quota del D.E. oltre a considerare le tasse, gli O.F., il rischio imprenditoriale, il profitto, secondo le dimensioni dell'intervento, *do-  
vrà essere diminuita di una quota corrispondente allo sconto per l'anticipazione delle somme dovute per x anni ed i maggiori rischi di tali anticipazioni.*

## SINTESI DELLA LINEA GUIDA N°4

Conoscenza dello Stock immobiliare invenduto

Analisi dei bisogni reali

Sostenibilità del Diritto Edificatorio

Controllo dei prezzi immobiliari

Sostenibilità dell'IMU

### SCOPO:

Favorire lo sviluppo del mercato immobiliare in una fase di stagnazione e di crisi economica generalizzata.

### IL GRUPPO DI LAVORO:



## 5.OSSERVATORIO DEL MERCATO IMMOBILIARE

### Premessa

La pianificazione territoriale non può prescindere, sempre e comunque, dalla conoscenza del territorio.

Solo se c'è una corretta conoscenza del tessuto urbano esistente si possono prevedere e programmare linee guida per una seria e ponderata pianificazione urbanistica che deve portare ad uno sviluppo sostenibile.

La parte più importante, in questo momento storico alquanto particolare, della "conoscenza" avviene solo creando un "osservatorio Immobiliare" che accerti la reale situazione degli immobili invenduti e ne definisca la loro qualità.

Solo con la conoscenza di questi dati reali si potrà prevedere:

- Programmazione per il recupero dell'esistente;
- Destinazione degli immobili;
- Loro qualità;
- Strategia per il recupero, la destinazione e/o alienazione;
- Dare un supporto all'urbanistica del territorio per un nuovo sviluppo.

### Analisi del tessuto urbano

Censimento e verifica degli immobili invenduti mediante l'accertamento compilando una scheda che contenga (vedi allegato):

- La localizzazione e ubicazione;
- Il periodo di costruzione e/o ultima ristrutturazione;
- La proprietà ( se privata, società, ecc.);
- La destinazione d'uso;
- La tipologia;
- Lo stato di manutenzione
- Tipo di fabbricato (palazzina, condominio, villa, ecc.);
- Accessori e dotazioni.

### Modalità di rilevamento

Coinvolgimento degli Uffici Tecnici dei vari Comuni i quali sono depositari di dati ben noti all'Amministrazione tramite gli uffici preposti di Edilizia Privata e dei Tributi.

Coinvolgimento degli ordini professionali, geometri, architetti e ingegneri, che con la loro presenza capillare sul territorio possono dare risposte immediate.

La collaborazione dovrà essere convenzionata e/o concordata.

Coinvolgimento, per quanto possibile, delle agenzie immobiliari di centri importanti e turistici, depositari della conoscenza sugli immobili in “vendita”.

### Finalita'

Il censimento ben strutturato sarà un valido ed insostituibile supporto per:

- Avere un quadro completo della situazione immobiliare della nostra Provincia di Brescia mediante la conoscenza della disponibilità numerica di unità immobiliari ad uso residenziale, commerciale, produttivo, ecc.;
- Portare a conoscenza alle Istituzioni ed in particolare alle Amministrazioni Comunali la reale situazione del patrimonio edilizio esistente invenduto e quindi inutilizzato e a disposizione, affinché nella stesura dei nuovi strumenti urbanistici possano programmare un diverso utilizzo del territorio e definire norme specifiche per il recupero dell'esistente;
- Sensibilizzare gli Uffici preposti nel settore dell'Edilizia ed in particolare della “casa” oltre che a livello Comunale e Comunitario anche e soprattutto a livello della Provincia e della Regione Lombardia sulla possibilità di usufruire del patrimonio edilizio esistente, subito a disposizione, per soddisfare le esigenze abitative per edilizia convenzionata e sociale, usufruendo dei finanziamenti agevolati;
- Favorire il contenimento ed il consumo del suolo, anche nel rispetto delle recenti nuove disposizioni regionali in materia, modificando e/o integrando gli indirizzi urbanistici nella stesura dei nuovi e vari strumenti di pianificazione urbanistica;
- Agevolare gli interventi di rigenerazione urbana;
- Invitare i Comuni a proporre alla cittadinanza un Bando Pubblico per conoscere la reale necessità di alloggi abitativi sul proprio territorio.

### SINTESI DELLA LINEA GUIDA N.°5

- Predisposizione di un Data base dello stock immobiliare invenduto
- Disponibilità dell'ufficio Tecnico locale a collaborare

### SCOPO

Conoscere la tipologia dell'invenduto per settore, superficie.

Studio dell'utilizzo del patrimonio, prima di un eventuale programma di pianificazione.

Favorire il contenimento del consumo di suolo.

CENSIMENTO INVENDUTO - SCHEDA DI RILEVAMENTO

Interventi dal 2005

**SCHEDA N°** \_\_\_\_\_

**Comune di** \_\_\_\_\_

**Fascia:**  Centro  Semicentro  Periferia  Frazione  Quartiere

**Categoria**  FABBRICATI  AREA

**Tipologia**  RESIDENZIALE  PRODUTTIVA  COMMERCIALE  DIREZIONALE

**AREA e PIANI DI RICONVERSIONE**

URBANIZZATA  CONVENZIONATA  DA URBANIZZARE MQ. \_\_\_\_\_

Numero dei Lotti \_\_\_\_\_ Superficie Complessiva MQ. \_\_\_\_\_

SLP Realizzabile MQ. \_\_\_\_\_ Volume Complessivo MC. \_\_\_\_\_

**FABBRICATI**

ULTIMATI  IN CORSO DI REALIZZAZIONE

**TIPOLOGIA**

Bilocali N° \_\_\_\_\_ Trilocali N° \_\_\_\_\_ Multilocali N° \_\_\_\_\_ Schiera N° \_\_\_\_\_

Villette N° \_\_\_\_\_

Capannoni N° \_\_\_\_\_ MQ. \_\_\_\_\_ Negozi N° \_\_\_\_\_ MQ. \_\_\_\_\_

Uffici N° \_\_\_\_\_ MQ. \_\_\_\_\_

Data di costruzione/ Ristrutturazione \_\_\_\_\_

Data di Scadenza Convenzione \_\_\_\_\_

Data di rilevamento: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ Rilevatore: \_\_\_\_\_

IL GRUPPO DI LAVORO:



## 6.FINANZA IMMOBILIARE & PROGETTI PER L'INVENDUTO

### Premessa

Il gruppo di lavoro ha riflettuto sulla necessità di avere **dati** relativi alla quantità e alla qualità degli immobili (per semplicità solo residenziali) invenduti in Brescia e provincia **al fine di procedere alla stesura del progetto per l'invenduto**.

In attesa che possano rendersi disponibili tali dati, il **GdL ha lavorato su due criticità** affinché gli strumenti di finanza immobiliare possano contribuire allo sviluppo del territorio e del mercato immobiliare:

- La trasparenza del mercato: **il rating immobiliare**
- I nuovi bisogni: **le riqualificazioni**

### Il Rating Immobiliare

La **crisi** dei mercati finanziari internazionali ha contribuito a far **decadere i modelli gestionali improvvisati** e a far **emergere la richiesta di maggiore qualità** e maggiore disponibilità di **informazioni** da parte degli acquirenti di immobili.

Constatando peraltro che i mercati più virtuosi si caratterizzano per la loro maggiore trasparenza, il GdL, al fine di:

- Migliorare la **percezione delle caratteristiche tecniche/tecnologiche** (e di gestione e di manutenzione) da parte degli acquirenti e quindi facilitarne la decisione di acquisto;
- Innescare un **circolo di modelli gestionali migliori** della filiera edilizia;

si ritiene che la **classificazione** degli edifici tramite il **rating immobiliare** possa essere uno **strumento efficace** da utilizzare nel mercato immobiliare, rendendo più semplice la valutazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale, e favorendo anche l'integrazione tra risorse finanziarie pubbliche e private.

In altre parole l'intermediario finanziario sarebbe facilitato nella valutazione dell'operazione e l'acquirente riuscirebbe ad esprimere la propria preferenza in maniera più veloce.

Esistono numerosi sistemi internazionali di rating, il GdL ritiene interessante segnalare le caratteristiche utilizzate da un modello di rating italiano (*a titolo di esempio, non esaustivo, escludendo obblighi di legge e le altre caratteristiche che influenzano il valore di mercato*):

1) **Involucro edilizio**: orientamento, tipologia costruttiva dell'edificio, prestazioni dei vetri impiegati, isolamento acustico;

- 2) **Livello di isolamento acustico:** presenza di finiture, sistemi e arredi che concorrono a minimizzare i rumori all'interno dell'edificio;
- 3) **Energia:** rating nella certificazione energetica, uso di energie rinnovabili;
- 4) **Climatizzazione:** caratteristiche generali dell'impianto, flessibilità, controllo dei consumi;
- 5) **Illuminazione:** caratteristiche generali dell'impianto elettrico, illuminazione naturale;
- 6) **Efficienza delle superfici:** flessibilità ed efficienza dello spazio, indici di performance delle superfici, presenza di servizi di supporto all'attività, presenza di spazi "ecologici";
- 7) **Impianti di sicurezza:** caratteristiche degli impianti di sicurezza e speciali;
- 8) **Gestione:** modello di gestione e di utilizzo, presenza di servizi alle persone;
- 9) **Impianti di comunicazione-cablaggio:** caratteristiche degli impianti di comunicazione e presenza di cablaggio strutturato;
- 10) **Finiture interne:** qualità delle finiture interne relative alle aree reception, uffici, sale riunioni, sale conferenze, bagni;
- 11) **Localizzazione:** accessibilità, trasporti pubblici, parcheggi, servizi all'immobile, servizi al consumo, poli di attrazione;
- 12) **Impianti di sollevamento:** caratteristiche generali e livello prestazionale;
- 13) **Acqua:** uso razionale dell'acqua e trattamento acque. \*

\*Brave – Building Rating Value

## Le riqualificazioni

I **cambiamenti** nella **percezione** della qualità della vita degli individui e lo **status** che l'abitazione rappresenta per la popolazione ha indotto profondi cambiamenti nelle caratteristiche della **domanda abitativa**. Il perdurare del periodo di recessione pone prepotentemente in primo piano il soddisfacimento di questo bisogno primario unitamente a **nuovi bisogni** espressi dalla definizione di *nuove situazioni familiari* (separazioni, famiglie divise e nuclei monocomponente, invecchiamento della popolazione), *di nuove forme lavorative e della necessità di spazi* (soggiorni in comune, lavanderie, spazi bambini, co-working) e *servizi innovativi* (infermeria, assistenza bambini e/o anziani).

Il GdL ritiene pertanto che sarebbe auspicabile **definire la finalità e le caratteristiche delle riqualificazioni**, in relazione ai nuovi bisogni espressi dalla domanda, anche per facilitare la valutazione dell'investimento da parte dell'intermediario finanziario.

## Conclusioni

Concludendo, il GdL ritiene che sia possibile predisporre un progetto per l'invenduto:

- Attraverso la **definizione di un modello di rating immobiliare**, favorendone l'utilizzo da parte degli **operatori del settore** (previa condivisione del modello stesso);

- Analizzando ed elaborando i dati sull'offerta sugli immobili rivenduti e sui nuclei familiari presenti in Brescia e provincia, si possono individuare i nuovi bisogni della popolazione e **fornire delle linee di indirizzo per l'orientamento dell'offerta (immobili riqualificati)**;

Per garantirne l'efficacia, il progetto dovrebbe essere supportato da **adeguate politiche di comunicazione**.

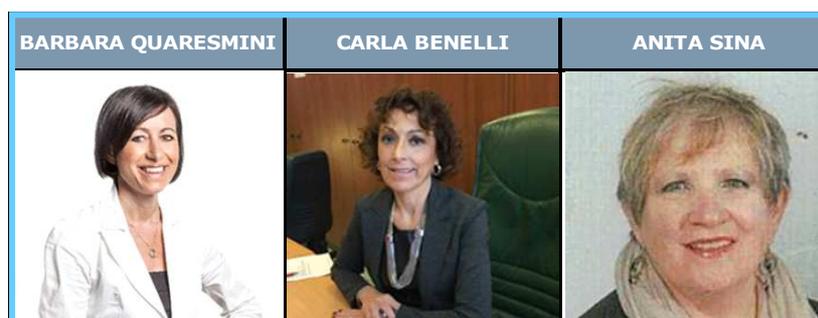
## SINTESI DELLA LINEA GUIDA N.°6

- Classificazione degli immobili secondo le caratteristiche (RATING)
- Valutazione degli immobili secondo il RATING

## SCOPO:

Agevolare il finanziamento per le compravendite dell'inventuto

## IL GRUPPO DI LAVORO:



# BRESCIA HA UN NUOVO MOTIVO PER ESSERE FIERA.

Rinnovato. Capace di guardare avanti,  
di offrire servizi avanzati, di fare rete,  
di ospitare eventi, di promuovere prodotti  
e cultura. Si chiama **Brixia Forum** :  
è il nuovo centro multi-espositivo di Brescia.

**brixia forum**

Brescia, via Caprera 5 / [www.brixiaforum.com](http://www.brixiaforum.com)