

CREDITI EDILIZI e RIGENERAZIONE

Daniele Rallo Luca Rampado, ASSURB Associazione Nazionale Urbanisti e Pianificatori Territoriali e Ambientali (28.03.2020)

Nel B.U.R.V. di Marzo (n. 30 del 10.3.2020) è stato pubblicato il testo della Delibera di Giunta (n. 263 del 02 marzo 2020) che fissa *Regole e misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi* (Deliberazione/CR n. 132 del 29.11.2019).

Si tratta del regolamento dei Crediti Edilizi previsto dalla legge sul blocco del consumo di suolo (art. 4, comma 2, lettera d) L.R. n° 14/2017 e art. 4, comma 1 della L.R. n° 14/2019) che doveva essere pubblicato entro agosto 2019.

Il provvedimento contiene i criteri per l'applicazione dei *crediti edilizi CE* e in particolare i *Crediti Edilizi da Rigenerazione CER* ed esplicita le regole per le misure applicative e, cosa più importante e attesa, fornisce con esempi le formule aritmetiche per la determinazione della equivalenza tra la demolizione e la ricostruzione.

Sinora senza un riferimento preciso i Comuni, assecondando il principio di sussidiarietà, avevano in autonomia definito regole e principi deliberando in proposito supportati da expertise tecniche degli stessi uffici tecnici o da esperti liberi professionisti.

Con questa delibera i Comuni hanno ora una Guida di riferimento anche se la stessa, come vedremo, non assume valore di una griglia di valori fissi ed indiscutibili, come forse avrebbero preferito le strutture pubbliche, ma una sorta di indirizzo che lascia ancora ai comuni stessi dei margini di manovra per la determinazione di tali parametri e indici. Ma in una materia così legata ai valori fluttuanti dei mercati risulta la metodologia più corretta.

Il testo del deliberato si sofferma principalmente sulla novità più importante introdotta dalla legge: *il credito edilizio da rinaturalizzazione*. Forse non sufficientemente compreso, o proprio sottovalutato, la L.R. n° 14/17 ha come obiettivo principale di azzerare il consumo di suolo, in applicazione delle direttive europee, anche attraverso la demolizione degli edifici e delle opere incongrue. Il fine è quello di facilitare operazioni di rigenerazione urbana, di recupero di aree per la naturalità, di de-sigillazione dei suoli per incrementare la permeabilità degli spazi aperti contrastando le isole di calore prestando attenzione alle modifiche conseguenti ai cambiamenti climatici.

La delibera esplicita i criteri attuativi e le modalità operative da osservarsi per attribuire agli interventi di demolizione, in relazione alla specificità del manufatto interessato, i crediti edilizi da rinaturalizzazione, espressi in termini di volumetria o superficie e differenziabili in relazione alle destinazioni d'uso.

I crediti, così determinati, devono essere riportati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (RECRED) e trascritti nei contratti di compravendita nei Registri Immobiliari data la loro riconoscibilità sancita dal Codice Civile (art. 2643, comma 2bis, inserito con D.L. n° 70/2011). Se la tenuta del Registro è una disposizione *obbligatoria* il metodo di stima ha *“valore didascalico od esemplificativo e i Comuni, nella loro autonomia, potranno liberamente recepire o, viceversa, motivatamente discostarsi per dettare un'autonoma disciplina.”*

Ad ulteriore specificazione la deliberazione afferma che la *“finalità di Veneto 2050 è quella di compiere operazioni di cleaning ovvero di pulizia del territorio da quegli edifici o elementi la cui permanenza ulteriore risulterebbe in contrasto con l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbano”*.

Il tema che si è posto in questi anni ai Comuni che hanno voluto applicare i crediti è stato

principalmente quello di trovare un corretto equilibrio tra il valore della demolizione e quello della ricostruzione con cambio di destinazione d'uso.

Un secondo tema è stato quello legato alla definizione degli edifici incongrui, abbandonati o dismessi. Molti Comuni in assenza di definizioni standard o di dati certi sono ricorsi al bando pubblico dopo aver fissato dei criteri valutativi a priori o a posteriori. Questa metodologia ha fatto *best practices* tanto che la D.G.R. lo ha introdotto come prescrizione. A cadenza annuale i Comuni devono attivare un bando pubblico per raccogliere le manifestazioni di interesse da parte dei privati e conseguentemente proporre una variante allo strumento urbanistico ad hoc per il loro recepimento motivandolo.

Si tratta della metodologia già adottata per le cosiddette *varianti verdi*, cioè per il declassamento da area edificabile ad area senza edificazione (zona agricola o area di verde privato). Varianti che hanno avuto successo in quanto con il cambiamento del mercato dell'edilizia avere un'area edificabile non realizzabile nel medio-lungo periodo è diventato solamente un onere aggiuntivo per il privato.

Con questo tipo di pratiche la Regione Veneto ha aperto da anni verso una urbanistica co-partecipata pubblico-privato, dove le risorse per la realizzazione della città pubblica e per la riorganizzazione ambientale è demandata alla negoziazione con il soggetto privato promotore dell'operazione immobiliare. I concetti di perequazione e compensazione (e crediti edilizi) sono stati introdotti nella legislazione già nel 2001 con la terza generazione di legge urbanistica: la L.R. 11/2001 che ha sostituito la L.R. n° 61/85 che ha sostituito la prima L.R. n° 40/80 dopo la delega alle Regioni della materia urbanistica.

Nel panorama della legislazione regionale l'ultima legge emanata è quella dell'Emilia Romagna (L.R. n° 24/17) che ha *aperto* agli accordi con i soggetti privati ai quali è demandata la realizzazione dei nuovi interventi, entro e fuori il territorio urbanizzato (TU) appositamente delimitato, ad appositi Accordi Pubblico/Privato.

1) I Crediti Edilizi da Rinaturalizzazione

I Crediti Edilizi da Rinaturalizzazione CER introdotti con la L.R. n° 14/2019 sono una sottocategoria dei Crediti Edilizi CE introdotti dalla L.R. n° 11/2004 che, all'articolo 36 comma 3, individua quattro tipologie di azioni che determinano un credito edilizio:

- a) la demolizione delle opere incongrue;
- b) l'eliminazione degli elementi di degrado;
- c) la realizzazione degli interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale di cui al comma 1 dell'articolo 36;
- d) gli interventi di riordino delle zone agricole di cui al comma 5 bis dell'articolo 36.

Rispetto ai CE i CER hanno però delle caratteristiche distintive ben definite:

- 1) Derivano esclusivamente da demolizione integrale di opere incongrue identificate dal P.I.;
- 2) Necessitano della rinaturalizzazione del suolo occupato dall'opera incongrua e l'area liberata va vincolata come inedificabile;
- 3) Possono essere utilizzati solo negli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata.

Punto 1)

Per opere incongrue si intendono due fattispecie:

- Quelle valutabili in termini di volumi e superfici;
- Tutte le altre casistiche

L'incongruità può essere di tipo intrinseco, ovvero è l'opera per le sue caratteristiche fisiche/funzionali a non essere "compatibile" o estrinseco, ovvero l'opera si trova in un'area non coerente (fascia di rispetto, area a pericolosità idraulica, ecc. ecc.)

L'esatta individuazione della consistenza diventa fondamentale per poi poter procedere correttamente alla stima del controvalore in CER.

Fondamentale altresì diventa il loro riconoscimento da parte del P.I. e questo avviene attraverso la procedura di formazione o revisione dello stresso mediante pubblicazione di un bando (evidenza pubblica), la manifestazione di interesse da parte dei soggetti interessati (partecipazione) e l'inserimento della stessa nel P.I. (ricepimento della proposta). Solo successivamente si potrà procedere con la presentazione dell'istanza per la rimozione / demolizione dell'opera incongrua. In assenza di manifestazione da parte del soggetto titolare dell'opera incongrua non è escluso che possa essere direttamente l'amministrazione comunale, nell'esercizio della sua azione pianificatrice e programmatica, ad individuare delle opere che possano essere ricondotte alle fattispecie in premessa elencate.

L'atto di indirizzo precisa inoltre anche quali devono/dovrebbero essere i contenuti minimi del Bando e della richiesta di riconoscimento.

Nell'iter di formazione della Variante, e prima dell'approvazione, si dovrà tenere conto delle richieste pervenute e procedere alla loro corretta quantificazione al fine di attribuire la corrispondente quantità di CER. La fase identificativa e di quantificazione diventa fondamentale per poter individuare esattamente idonee aree di "atterraggio" ciò al fine di non incorrere nel rischio di prevedere l'attribuzione di "X" CER (ma questo vale anche per i CE) senza la concreta possibilità di una loro utilizzazione, inficiando di fatto una loro corretta circolazione ed utilizzazione.

Punto 2)

Una novità rispetto ai crediti tradizionali è che non basta demolire l'opera incongrua, ma bisogna anche rinaturalizzare il suolo occupato dalla stessa. In realtà il concetto di rinaturalizzazione è ristretto e limitato alla sola re-permeabilizzazione. Di fatto l'area sarà considerata rinaturalizzata se il suolo sarà tornato permeabile consentendo all'acqua meteorica di raggiungere le falde. È un concetto un po' ristretto di ritorno al "suolo", tenendo conto che non si accenna a quelle che sono le altre caratteristiche e capacità del suolo naturale propriamente inteso (sostanza organica, fertilità, ecc.).

Inoltre una volta liberata l'area la stessa dovrà essere mantenuta libera da edificazioni/trasformazioni (ovvero interventi che impermeabilizzino) il suolo per almeno 10 anni e a garanzia di ciò verrà prodotto idoneo atto registrato e trascritto nei registri immobiliari.

Infine i CER saranno iscritti nel RECRED nel quale sarà prevista una specifica sezione.

Punto 3)

I CER possono essere usati solo negli Ambiti di Urbanizzazione Consolidata AUC, a differenza dei CE per i quali non c'è una specifica anche se di fatto dovrebbe valere la medesima considerazione, tenuto conto che ogni intervento di impermeabilizzazione/trasformazione territoriale-urbanistica-edilizia (1) fuori AUC consuma suolo. All'interno degli AUC, se si esclude qualche residuo libero di aree intercluse, è ipotizzabile che l'unico uso possibile sia fatto attraverso il cd. "Indice differenziato", ovvero riconoscendo la possibilità di un loro utilizzo in aree dove già c'è una possibilità edificatoria. Da qui ancora una volta la necessità di dimensionare correttamente il P.I. al fine di non rischiare di non poter fare "atterrare" i CER (ed anche i CE). Inoltre la norma prevede il loro utilizzo anche in occasione di interventi di cui agli articoli 6 e 7 della L.R. 14/2019 sempre tuttavia se gli stessi ricadono negli AUC.

2) La determinazione del credito

Fin dalla sua prima apparizione il credito edilizio (art.36 LURV 11/2004) ha destato qualche perplessità (1) sulla sua commerciabilità in parte fugata dal riconoscimento ottenuto con l'art. 2643 introdotto nel Codice Civile nel 2011. Ne consegue che al credito edilizio deve corrispondere un valore monetario di riferimento ancorché lo stesso possa assumere un ruolo aleatorio di *volo* tra il momento del *decollo* (area/edificio di partenza/demolizione) ed il momento di *atterraggio* (area/edificio di arrivo/ricostruzione). Ma il valore effettivo non può che corrispondere ai principi del libero mercato.

Alla Amministrazione Comunale spetta attribuire un valore presumibile iniziale (valore ex-ante) al fine dell'operazione urbanistica. L'operazione urbanistica consiste nel trovare la più corretta equazione tra il valore del bene da demolire e l'assegnazione di un valore equivalente da edificare. Solamente dopo tale riconoscimento subentra la decisione urbanistica e amministrativa per l'incremento di valore (valore ex-post) su cui eventualmente calcolare il surplus o il contributo straordinario (2) di cui al Testo Unico Edilizia (D.P.R. n° 380/01, art. 16, c. 4ter).

Due categorie di edifici

Come visto la Delibera individua nella casistica proposta due categorie di manufatti incongrui:

- a) edifici per cui sia possibile quantificare la volumetria o la superficie complessiva,
- b) manufatti che non possono essere ricondotti a tali parametri, come per es. tralicci, impianti tecnologici, aree impermeabilizzate a parcheggio-logistica, ecc.

Per entrambe viene proposta una formula per la sua quantificazione.

La classificazione sottende rispettivamente a due possibili interventi:

- a) i progetti di riqualificazione di tessuti edilizi degradati, in presenza di progetti tesi a promuovere operazioni selettive di demolizione allo scopo di acquisire beni/terreni funzionali alla città pubblica;
- b) i progetti di riqualificazione di tutela del paesaggio finalizzati al ripristino ambientale che comportano l'abbattimento di manufatti incongrui, come ad esempio, gli allevamenti/stalle abbandonati, i fabbricati ad uso produttivo localizzati in area impropri.

Categoria Edifici da demolire

In questo testo si prenderà in considerazione solo la prima categoria, quella più utilizzata in seno di programmazione urbanistica.

Per il calcolo del volume corrispondente tra demolizione e ricostruzione le linee guida propongono due modalità:

- a) se si tratta di un edificio a destinazione residenziale la corrispondenza è equivalente tra l'edificio di decollo e quello di atterraggio,
- b) se si tratta di un edificio produttivo la corrispondenza avviene applicando una equivalenza standard fissata sul parametro di 2,70 metri di altezza, cioè di un piano tipo. Si tratta della misura minima fissata a livello nazionale per i solai tra un piano e l'altro.

Questo dato viene denominato: Dato Dimensionale Medio (DDC) e rappresenta il parametro dell'edificio da demolire. Esso è espresso in volume (MC) o superficie (MQ) a seconda che si tratti di edificio a destinazione residenziale/direzionale o produttivo/commerciale.

Per il calcolo finale la formula aggiunge inoltre un parametro (K) di incremento o decremento lasciato alla discrezionalità dell'Ente Locale in applicazione di alcuni parametri quali: localizzazione, costi di demolizione, bonifica dei terreni o altro da specificare.

In conclusione la formula è definita nel seguente modo:

Volume di demolizione/ricostruzione cioè il Credito è uguale al volume reale o equivalente

moltiplicato per un parametro K, cioè
 $CRED = DDC * K$.

La formula si presta a delle considerazioni sulla sua applicabilità e al confronto con un'altra metodologia già sperimentata.

Facendo riferimento al solo parametro edilizio, il volume costruito, si creano due modalità interpretative che possono risultare sperequate.

Infatti se si tratta di un edificio già edificato sulla base del parametro volumetrico l'equivalenza è immediata. Se, invece, si tratta di un edificio realizzato sulla base della superficie coperta (mq) con una altezza definita solo dalle esigenze produttive l'equivalenza crea delle sperequazioni.

L'edificio produttivo viene edificato, infatti, secondo le norme tecniche del piano regolatore con il parametro della superficie coperta e con una altezza variabile, a seconda delle esigenze del lay-out. Un capannone artigianale ha una altezza che viene decisa caso per caso. Per esempio per inserire il carro-ponte che a sua volta ha dimensioni e altezze diverse.

Lo stesso dicasi per un edificio-stalla adibito ad allevamento di medie o grandi dimensioni per favorire il benessere animale come da norme europee.

Facendo un esempio. Un capannone di mq. 1000 di base (superficie coperta) può avere una altezza di m 6,00 come di m 12,00 ma sempre di un piano risulta. Con la formula proposta il primo avrà una corrispondenza di mc. 2.222 ($1000 * 6,00 / 2,70$), il secondo di mc. 4.444 cioè il doppio a parità di superficie di sedime. Ma entrambi gli edifici nel libero mercato vengono compravenduti secondo a superficie (mq). Ed il secondo non ha un valore doppio del primo.

Il legislatore si è accorto, ovviamente, di ciò ed ha inserito un correttivo (K) per eliminare tale sproporzione. Il valore del K è lasciato alla decisione e scelta del Comune, cioè dell'Amministrazione. L'indicazione di massima che il legislatore ha inserito è stata il riferimento ad eventuali costi di demolizione o di bonifica dei terreni.

Il valore K non è quindi un riferimento parametrico desunto dalla superficie o dal volume ma rimanda l'attenzione a dei valori monetari (costi di demolizione o bonifica), da trasformare in indice percentuale di diminuzione/incremento discrezionale.

A questo punto forse poteva essere più corretto basarsi totalmente su dei valori monetari di mercato anche facilmente reperibili e, per quanto possibile, oggettivi, cioè il valore della rendita catastale dichiarata e vidimata dall'ufficio erariale su cui lo stesso proprietario versa le imposte (per es. IMU) in possesso dello stesso Comune (Ufficio tributi).

Nelle esperienze che i Comuni hanno adottato in questi anni in cui non vi erano tali linee guide sono state adottate delle soluzioni che forse sono più adatte allo scopo.

Una formula diversa

Il volume che produce il credito è calcolato partendo dal valore catastale iniziale (ex-ante) e rapportato al valore di mercato finale unitario (ex-post) della destinazione d'uso finale.

La formula è la seguente: $MCE = Vex / Vmr$

Dove: MCE, rappresenta la potenzialità edificatoria, Vex il valore dell'immobile da demolire espresso in Euro, diviso il valore unitario della destinazione d'uso finale residenziale (Vmr).

Tale formula ha il vantaggio di poter accedere a valori prestabiliti e ufficiali.

La rendita catastale aggiornata ed eventualmente accertata dall'ufficio Tecnico erariale o dal Comune stesso in contraddittorio.

Il valore di mercato finale ricavabile da una fonte ufficiale come quella ministeriale dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI). La stessa formula può essere applicata sulla superficie e per le diverse destinazioni d'uso.

Invero è che altri, soprattutto economisti, contestano anche questa valutazione affermando che il capannone è un bene strumentale utilizzato per il solo scopo per cui è stato costruito. E come tale una volta ammortizzato dalla attività produttiva non ha più alcun valore immobiliare.

(1) Sul Concetto di Trasformazione Territoriale-Urbanistica-Edilizia vedi Progetti di trasformazione urbana e territoriale: compiti e responsabilità del pianificatore territoriale e urbanista
<http://www.urbanisti.it/pubblicazioni/pubblicazioni-ed-interventi-assurb/progetti-di-trasformazione-urbana-e-territoriale-compiti-e-responsabilita-del-pianificatore-territoriale-e-urbanista>

(2) VenetoIus, Ma il credito edilizio è davvero un credito?, pubblicato 12.5.2010

(3) VenetoIus, Il contributo straordinario per maggiore valore nelle regole di Regioni e Comuni.

Venezia, 28 marzo 2020 per www.italiai.us.it

danral@libero.it

lucarampado79@virgilio.it