

ANCE VENETO
ASSOCIAZIONE REGIONALE COSTRUTTORI EDILI

I CREDITI EDILIZI EX L.R. 11/2004

Position paper Ance Veneto

**Sheraton Hotel, 14 Luglio 2006
PADOVA**



ANCE VENETO

ASSOCIAZIONE REGIONALE COSTRUTTORI EDILI

Premessa

I crediti edilizi rappresentano una fra le innovazioni più significative della nuova legge urbanistica della Regione Veneto introdotta con la L.r. 11/2004. La forte discontinuità con la strumentazione precedente ha tuttavia determinato la perplessità di molti operatori, pubblici e privati, circa le corrette modalità di impiego di tale nuovo strumento. Lo scopo del *position paper* di Ance Veneto consiste nell'identificare i principali aspetti legati all'operatività del credito edilizio e le più significative criticità che appare utile affrontare per un proficuo impiego dei crediti edilizi.

Il *paper* si articola nei seguenti paragrafi:

1. i meccanismi di formazione dei crediti edilizi;
2. i profili giuridici dei crediti edilizi;
3. la determinazione del valore dei crediti;
4. la commercializzazione dei crediti edilizi;
5. riepilogo delle “raccomandazioni” di Ance Veneto

ANCE VENETO

ASSOCIAZIONE REGIONALE COSTRUTTORI EDILI

1. I meccanismi di formazione dei crediti edilizi

Il primo aspetto sul quale appare doveroso concentrare l'attenzione è costituito dai meccanismi formativi dei crediti edilizi. Il credito si forma, ai sensi degli articoli 36 e 37 della Lr 11/2004, a seguito del riconoscimento di aree di degrado sulle quali l'amministrazione comunale intende intervenire con interventi di riqualificazione e a seguito dell'identificazione di aree che l'amministrazione comunale intende acquisire attraverso lo strumento espropriativo, senza tuttavia attribuire ai soggetti espropriati una indennità in moneta, bensì conferendo loro una indennità in volumetria edificabile.

Lo strumento del credito prefigura dunque da un lato la possibilità di rendere mobili sul territorio volumetrie edificate esistenti in contesti più appropriati sotto il profilo urbanistico, ma si propone anche di sostituire alle tradizionali forme di esproprio con indennizzo in moneta soluzioni più soddisfacenti per la proprietà interessata e che non prevedano esborso finanziario da parte dell'amministrazione comunale.

In tal senso appare doveroso sottolineare come il credito edilizio possa essere considerato una variante specifica dei meccanismi della cosiddetta perequazione urbanistica, prevista dalla legislazione regionale all'articolo 35 della Lr 11/2004. In particolare, i compatti perequativi ove si assista a un trasferimento dei diritti edificatori da un punto all'altro della città allo scopo di liberare dalla pressione insediativa parti di città destinate ad attrezzature collettive o ad infrastrutture, rappresentano formule operative analoghe a quelle che si vengano a definire con l'impiego del credito edilizio.

Saldare insieme l'innovazione dei crediti edilizi con quella della perequazione urbanistica consente di definire un quadro organico e non frammentato degli strumenti di gestione dei piani urbanistici, in cui sia possibile efficacemente associare ai problemi di trasformazione urbana i più appropriati strumenti di gestione.

Raccomandazione 1:

Allo scopo di definire le buone pratiche di gestione della città e del territorio, Ance Veneto suggerisce di **censire e valutare le modalità di applicazione da parte dei comuni degli strumenti dei crediti e della perequazione.**

2. I profili giuridici dei crediti edilizi.

Se è vero che la legge regionale ha istituito i crediti edilizi come strumento di gestione dei piani, è altrettanto vero che numerosi sono i profili di criticità che riguardano la loro natura sotto il profilo civilistico. A differenza di quanto avviene in altri paesi – come ad esempio gli Stati Uniti – i diritti a edificare non possono essere in alcun modo separati dalla proprietà del suolo da cui derivano. Si tratta dunque di considerare soluzioni gestionali e operative che appaiano sostenibili sotto il profilo giuridico e che consentano alle amministrazioni di operare in un quadro attendibile.

Merita sottolineare a questo proposito come il successo di alcune importanti operazioni di perequazione urbanistica con compatti discontinui, e dunque con soluzioni gestionali affini a quelle dei crediti edilizi proposti dalla Regione Veneto, consentano di superare le aporie inerenti la non completa definizione giuridica dei crediti edilizi.

Un ulteriore aspetto di rilievo è rappresentato dallo sviluppo dei piani urbanistici e dal conseguente meccanismo di formazione dei crediti edilizi. La lettura degli articoli 35 e ss. della Lr 11/2004 consente di individuare due grandi fasi nel processo di formazione dei crediti: in primo luogo, attraverso il Piano di assetto del territorio, si definiscono le regole generali di carattere perequativo e si individuano gli ambiti di attribuzione dei crediti edilizi. E' solo con il Piano degli interventi che l'amministrazione comunale conforma i diritti edificatori e dunque procede alla concreta attribuzione delle potenzialità edificatorie alle proprietà interessate dai processi di trasformazione urbanistica. Infine, con i Piani urbanistici attuativi, si procede all'effettivo impiego dei crediti edilizi con lo spostamento delle volumetrie potenziali e la loro trasformazione in progetti immobiliari. Merita segnalare come tale fase non risulti affatto meccanica in quanto il PI può consentire una certa flessibilità nella dislocazione spaziale dei crediti tra progetti alternativi in competizione tra loro.

Raccomandazione 2:

In assenza di una riforma urbanistica nazionale e di una chiara riforma del diritto proprietario, Ance Veneto considera quanto mai delicato l'impiego dei crediti edilizi come asset sganciati dai tradizionali mercati immobiliari.

Sotto il profilo del rapporto tra crediti e strumenti urbanistici, Ance Veneto suggerisce di censire e valutare il comportamento delle amministrazioni comunali allo scopo di individuare le modalità di maggiore efficienza ed efficacia circa la formazione e l'impiego dei crediti edilizi nelle diverse fasi della pianificazione della città (strutturale, operativa, attuativa).

Con riferimento alle ipotesi dei crediti di durata limitata, Ance Veneto suggerisce di investigare le modalità giuridiche che possano stabilire in modo credibile sotto il profilo giuridico la data effettiva entro cui è possibile l'impiego del credito.

3. La determinazione del valore dei crediti

I crediti edilizi rappresentano un potenziale volumetrico di edificazione che può essere impiegato in specifici ambiti individuati dall'amministrazione. Il loro valore può dunque essere stimato con riferimento al mercato dei suoli edificabili, e in particolare con riferimento ai suoli dotati di caratteristiche posizionali e ambientali analoghe a quelle delle aree su cui potranno “atterrare” – per usare una tipica espressione statunitense utilizzata nelle esperienze di trasferimento dei diritti edificatori.

La determinazione del valore dei crediti si presenta relativamente agevole nel caso in cui le aree di utilizzo siano chiaramente identificate e le destinazioni d'uso consentite sia definite in modo univoca. Qualora, al contrario, i crediti possano essere impiegati su aree diverse per qualità – ad esempio sotto il profilo degli aspetti infrastrutturali – il loro valore diviene di più complessa determinazione.

Tale complessità aumenta ulteriormente se l'amministrazione comunale consente anche la flessibilità nelle destinazioni d'uso delle volumetrie edificabili associate ai crediti. Se dunque la flessibilità localizzativa e funzionale dei crediti edilizi consente un loro maggiore potenziale impiego nell'ambito dei processi di trasformazione urbanistica, essa tuttavia rende particolarmente delicata la loro stima, con l'effetto di rendere più aleatorio il beneficio per le proprietà interessate.

Raccomandazione 3:

Ance Veneto considera la **“determinazione del valore”** quale momento di **grande complessità** e di criticità per un efficace implementazione del meccanismo dei crediti edilizi.

Ance Veneto suggerisce di **censire e valutare le modalità con le quali le amministrazioni comunali organizzeranno l'impiego dei crediti edilizi**. Da tali scelte, legate principalmente alle aree di effettivo utilizzo delle volumetrie attribuite e delle funzioni d'uso consentite, sarà possibile determinare il *trade off* tra aleatorietà del valore economico dei crediti e flessibilità nel loro utilizzo.

4. La commercializzazione dei crediti edili

Il tema della commercializzazione dei crediti edili è intimamente legato alle forme del loro utilizzo previste dagli strumenti urbanistici. Due sono le posizioni che possono essere considerate estreme. Nel primo caso, i crediti possono essere impiegati solo su specifiche aree edificabili e non sono ammesse altre possibilità. Si tratta in questo caso di potenzialità volumetriche che possono essere utilizzate in precisi compatti urbanistici. Non si forma un mercato dei crediti, ma si procede ad una elaborazione dei tradizionali strumenti urbanistici arricchendoli di varianti funzionali alla volontà di riqualificazione e di infrastrutturazione della città. Nel secondo caso, l'utilizzo del credito è massimamente libero e può interessare un ampio numero di aree di trasformazione urbana, per quanto limitate ad un unico comune amministrativo). In tal caso, proprietari e developer possono attivare un mercato, la cui ampiezza è funzione diretta della numerosità e della ampiezza delle aree di sviluppo e del rilievo dei crediti in gioco, organizzato in domanda e offerta di crediti edili, ed effettuare compravendite di tali volumetrie. La individuazione delle due soluzioni estreme non esclude ovviamente la possibilità di un ampia gamma di soluzioni intermedie, in grado di aderire alle peculiarità delle specifiche esigenze delle amministrazioni comunali e dei mercati immobiliari locali. La scelta tra i due modelli comporta un trade off – analogo a quello precedentemente analizzato – tra flessibilità, e dunque potenziale efficacia dello strumento, e complessità del suo strumento.

Il tema della corretta declinazione delle caratteristiche dei crediti edili nell'ambito di specifici strumenti urbanistici può essere sviluppato anche con riferimento a specifici soggetti in grado di supportare la pubblica amministrazione nella predisposizione di corretti strumenti di gestione della trasformazione urbana. In questo senso, appare auspicabile la realizzazione di un'Agenzia in grado di aiutare le amministrazioni comunali interessate a promuovere l'impiego dello strumento dei crediti sulla base delle buone pratiche sviluppate in Regione Veneto e in altre regioni che prevedano analoghi strumenti di gestione.

Infine, merita di essere sottolineato il ruolo del soggetto pubblico nella commercializzazione dei crediti. L'amministrazione comunale fissa le regole della formazione e della commercializzazione dei crediti e invita i soggetti proprietari e gli operatori del settore immobiliare a promuovere le più opportune misure atte a valorizzare e a tradurre in termini operativi l'innovazione dei crediti. L'esperienza dei Programmi integrati ai sensi della Lr 23/1999 della Regione Veneto ha fornito del resto una conferma delle capacità del settore privato ad auto-organizzarsi nella prospettiva di un efficace processo di valorizzazione delle opportunità offerte dagli strumenti urbanistici.

Oltre a stabilire le regole e supportarne l'attuazione, l'amministrazione può anche aiutare a rendere più liquido il credito edilizio rendendone più credibile l'operatività. A questo scopo, può essere valutata la costituzione di una società che operi acquisendo crediti edili di proprietari interessati a rendere immediatamente liquido il valore attribuito dall'amministrazione e li commercializzi successivamente nell'ambito di progetti di sviluppo in cui si rendano necessari ulteriori volumetrie edificabili. Tale società – specializzata nel trading di crediti edili – potrebbe autofinanziarsi attraverso il margine tra l'acquisto dei crediti a sconto e la loro successiva vendita a developer interessati. Il suo corretto operato sotto il profilo dei valori potrebbe essere validamente assicurato dal ricorso a valutatori indipendenti in grado di garantire la corretta stima dei valori dei crediti al momento dell'acquisto come in quello della vendita.

Raccomandazione 4:

Ance Veneto suggerisce di prestare grande attenzione **all'approfondimento delle modalità di organizzazione dei mercati dei crediti stessi e al loro funzionamento**, tenendo nella dovuta considerazione i costi organizzativi legati alla loro operatività in relazione alla complessità dei progetti di sviluppo promossi. Le buone pratiche attuate dalle amministrazioni

ANCE VENETO
ASSOCIAZIONE REGIONALE COSTRUTTORI EDILI

comunali devono essere adeguatamente promosse allo scopo di rendere massimamente efficace tale fase dell'innovazione.

Allo scopo di supportare l'azione dei comuni, Ance Veneto incoraggia la **costituzione di una Agenzia** con il **fine specifico di promuovere un'azione di condivisione delle buone pratiche** diffondendone l'utilizzo anche presso amministrazioni relativamente meno dotate sotto il profilo delle risorse umane e tecniche.

Ance Veneto incoraggia, infine, la **costituzione di una società di trading immobiliare** dedicata all'**acquisizione e alla vendita dei crediti edili** allo scopo di facilitare la commercializzazione per le proprietà che, per diverse ragioni, non riescano a valorizzarli nella cornice ordinaria dei rapporti tra operatori privati. In tale ambito, Ance Veneto suggerisce di prestare grande attenzione alla identificazione della compagine sociale e delle regole di funzionamento della società di trading.

5. Riepilogo delle “raccomandazioni” di Ance Veneto

Raccomandazione 1:

Allo scopo di definire le buone pratiche di gestione della città e del territorio, Ance Veneto suggerisce di **censire e valutare le modalità di applicazione da parte dei comuni degli strumenti dei crediti e della perequazione.**

Raccomandazione 2:

In assenza di una riforma urbanistica nazionale e di una chiara riforma del diritto proprietario, Ance Veneto considera quanto mai **delicato l'impiego dei crediti edilizi come asset sganciati dai tradizionali mercati immobiliari.**

Sotto il profilo del **rapporto tra crediti e strumenti urbanistici**, Ance Veneto suggerisce di **censire e valutare il comportamento delle amministrazioni comunali** allo scopo di individuare le modalità di maggiore efficienza ed efficacia circa la formazione e l'impiego dei crediti edilizi nelle diverse fasi della pianificazione della città (strutturale, operativa, attuativa).

Con riferimento alle ipotesi dei **crediti di durata limitata**, Ance Veneto suggerisce di **investigare le modalità giuridiche che possano stabilire in modo credibile sotto il profilo giuridico la data effettiva entro cui è possibile l'impiego del credito.**

Raccomandazione 3:

Ance Veneto considera la **“determinazione del valore”** quale momento di **grande complessità** e di criticità per un efficace implementazione del meccanismo dei crediti edilizi.

Ance Veneto suggerisce di **censire e valutare le modalità con le quali le amministrazioni comunali organizzeranno l'impiego dei crediti edilizi.** Da tali scelte, legate principalmente alle aree di effettivo utilizzo delle volumetrie attribuite e delle funzioni d'uso consentite, sarà possibile determinare il *trade off* tra aleatorietà del valore economico dei crediti e flessibilità nel loro utilizzo.

Raccomandazione 4:

Ance Veneto suggerisce di prestare grande attenzione all'**approfondimento delle modalità di organizzazione dei mercati dei crediti stessi e al loro funzionamento**, tenendo nella dovuta considerazione i costi organizzativi legati alla loro operatività in relazione alla complessità dei progetti di sviluppo promossi. Le buone pratiche attuate dalle amministrazioni comunali devono essere adeguatamente promosse allo scopo di rendere massimamente efficace tale fase dell'innovazione.

Allo scopo di supportare l'azione dei comuni, Ance Veneto incoraggia la **costituzione di una Agenzia** con il **fine specifico di promuovere un'azione di condivisione delle buone pratiche** diffondendone l'utilizzo anche presso amministrazioni relativamente meno dotate sotto il profilo delle risorse umane e tecniche.

Ance Veneto incoraggia, infine, la **costituzione di una società di trading immobiliare** dedicata all'**acquisizione e alla vendita dei crediti edilizi** allo scopo di facilitare la commercializzazione per le proprietà che, per diverse ragioni, non riescano a valorizzarli nella cornice ordinaria dei rapporti tra operatori privati. In tale ambito, Ance Veneto suggerisce di prestare grande attenzione alla identificazione della compagine sociale e delle regole di funzionamento della società di trading.