



Studio
Inzaghi

The legal side of **real estate**

Real Estate News



Rassegna
trimestrale

n.4

luglio 2025

Highlights

La Cassazione si pronuncia
sulla funzione del CDU e
sul legittimo affidamento
degli operatori

Fondi di investimento
alternativi immobiliari ed
esenzione da imposte sui
redditi per investitori non
residenti

Adottata la Variante
semplificata della STTM 3 e
del Quadro normativo sulle
STTM in materia di data
center

Studio Inzaghi
Studio Legale Associato

Milano Torre Velasca - Piazza Velasca, 5

info@studioinzaghi.com | www.studioinzaghi.com

In questo numero

Diritto Immobiliare

- Polizze catastrofali obbligatorie e settore immobiliare: il caso degli immobili in locazione – 30 aprile 2025.....(pag. 4)

Tax

- PPP e rigenerazione urbana: la “rilevanza” IVA del trasferimento di immobili da parte del Comune – 25 giugno 2025(pag. 6)
- Fondi di investimento alternativi immobiliari ed esenzione da imposte sui redditi per investitori non residenti – 6 giugno 2025.....(pag. 8)
- Società immobiliari di costruzione/ristrutturazione ed esenzione IMU – 19 maggio 2025.....(pag. 11)
- *Build to Rent*: serve un quadro normativo nuovo per liberarne il potenziale – 16 maggio 2025.....(pag. 11)
- Società immobiliari di costruzione/ristrutturazione e IMU: la Cassazione si pronuncia sull’esenzione per gli immobili-merce – 6 maggio 2025.....(pag. 12)
- Finanziamenti garantiti da ipoteca su terreni con diritti di superficie – 17 aprile 2025.....(pag. 14)

Diritto Urbanistico

- Nuova disciplina regionale per la realizzazione di soppalchi – 20 giugno 2025.....(pag. 16)
- La nuova Legge Regionale 6 giugno 2025, n. 8 disciplina la realizzazione dei soppalchi – 19 giugno 2025.....(pag. 16)
- Consiglio di Stato n. 3593/2025: le tolleranze non si applicano agli immobili condonati – 13 giugno 2025.....(pag. 17)
- Giurisprudenza amministrativa: la demolizione e ricostruzione su diverso sedime è “ristrutturazione edilizia” – 5 giugno 2025.....(pag. 18)
- Urbanistica a Milano: nuove indicazioni di coordinamento tra le Linee di Indirizzo in materia urbanistico-edilizia e il PGT – 30 maggio 2025.....(pag. 19)
- Commissione Paesaggio: nasce l’Ufficio unico tra Comune e Città metropolitana di Milano – 28 maggio 2025.....(pag. 20)
- Adottata la Variante semplificata della STTM 3 e del Quadro normativo sulle STTM in materia di data center – 22 maggio 2025.....(pag. 20)
- Milano: nuove linee di indirizzo in materia di urbanistica ed edilizia – 9 maggio 2025.....(pag. 20)
- Compatibilità paesaggistica e accertamento di conformità: il MIC chiarisce che la «sanatoria paesaggistica» ex art. 36-*bis*, comma 4, del DPR n. 380/2001 è ammessa anche in caso di nuove superfici e volumi – 8 aprile 2025.....(pag. 21)
- Rischio penale per interventi in contrasto con il piano regolatore in via di formazione a Roma – 1 aprile 2025.....(pag. 22)

Appalti

- Opere di urbanizzazione a scomputo – *giugno 2025*.....(*pag. 24*)

Litigation

- La Cassazione Civile azzerava la funzione del CDU e del legittimo affidamento che vi riponevano i privati e gli operatori professionali – *29 aprile 2025*.....(*pag. 28*)



Diritto Immobiliare

Polizze catastrofali obbligatorie e settore immobiliare: il caso degli immobili in locazione

1. Assicurazione dei rischi catastrofali: quadro di riferimento

Il 31 marzo 2025 è stato pubblicato il Decreto-legge n. 39 che ha prorogato l'obbligo di stipula di contratti assicurativi a copertura dei danni ai beni dell'impresa, inclusi gli immobili, derivanti da calamità naturali ed eventi catastrofali. La normativa, introdotta dalla Legge di Bilancio 2024 e attuata con il Decreto interministeriale n. 18 del 30 gennaio 2025¹, è stata recentemente oggetto di alcuni chiarimenti da parte del MIMIT².

L'obbligo di copertura assicurativa è volto, in sintesi, alla gestione preventiva del rischio sistemico che potrebbe verificarsi laddove i beni dell'impresa fossero colpiti da eventi catastrofali, con evidenti ripercussioni negative sul sistema economico. A seguito della proroga, i termini per la sottoscrizione dei contratti assicurativi sono:

IMPRESA	TERMINE
Grandi imprese	31 marzo 2025
Medie imprese	1° ottobre 2025
PMI e microimprese	31 dicembre 2025

L'obbligo riguarda (i) le imprese italiane iscritte al Registro delle Imprese (escluse le imprese agricole) e (ii) le stabili organizzazioni in Italia di imprese estere.

2. L'obbligo di assicurazione nel caso degli immobili locati

La copertura assicurativa deve avere ad oggetto³ i beni impiegati nell'attività d'impresa rientranti tra quelli indicati nell'articolo 2424 del Codice civile, nella sezione "Immobilizzazioni materiali". Questa categoria include, come noto, fabbricati e terreni. In particolare, la norma menziona i beni di cui all'articolo 2424, sezione Attivo voce B-II, numeri 1), 2) e 3) del Codice civile, a qualsiasi titolo impiegati per l'esercizio dell'attività di impresa, rispetto ai quali il MIMIT ha appunto chiarito che l'obbligo di copertura assicurativa riguarda dunque anche i beni che l'impresa utilizza in base a un contratto di locazione, in qualità di conduttore (FAQ n. 1 pubblicata sul sito del MIMIT). Secondo il Ministero, inoltre, il rinvio all'art. 2424 c.c. avrebbe una funzione identificativa delle categorie di beni (terreni, fabbricati, impianti e macchinari) e non implica che i beni debbano essere iscritti nel Bilancio di esercizio e, quindi, di proprietà dell'impresa assicurata. In altri termini, ciò che rileva ai fini dell'obbligo di copertura

¹ Regolamento recante modalità attuative e operative degli schemi di assicurazione dei rischi catastrofali ai sensi dell'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

² Ministero delle Imprese e del Made in Italy:

<https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domandefrequenti/polizze-catastrofali-risposte-alle-domande-frequenti-faq>

³ Ai sensi dell'art. 1, lettera b) del Decreto n. 18/2025.

assicurativa è che il bene sia utilizzato da una società o una stabile organizzazione, nell'esercizio di un'attività d'impresa industriale o commerciale, mentre non rileva il titolo giuridico sul quale si basa l'utilizzo del bene.

3. Immobili di proprietà di fondi comuni d'investimento e Sicaf

L'orientamento del MIMIT comporta che le imprese conduttrici (società residenti in Italia o stabili organizzazioni in Italia) sono soggette all'obbligo di stipula di contratti assicurativi, in relazione agli immobili in locazione, per coprire i rischi catastrofali, ai sensi della normativa in esame.

Tuttavia, sempre secondo il MIMIT⁴, questo obbligo non sussisterebbe laddove l'immobile fosse già oggetto di un contratto assicurativo stipulato dal proprietario-locatore a copertura dei rischi in esame.

Pertanto, seguendo questo orientamento, nell'ambito dei rapporti locatizi, occorrerà verificare se l'immobile è coperto da un'assicurazione conforme alla normativa in esame (stipulata dal conduttore o dal locatore), fermo restando che la stipula del contratto assicurativo sarebbe un obbligo di legge solo per il conduttore-impresa, non per il proprietario⁵. Ne consegue che, in assenza di una simile polizza già stipulata dal locatore, il conduttore dovrà procedere alla stipula secondo la normativa in esame⁶.

In considerazione di quanto precede, deve ritenersi invece che l'obbligo non riguardi i fondi immobiliari o le Sicaf, in qualità di "semplici" proprietari di immobili. Questo perché i fondi immobiliari e le Sicaf non si qualificano come imprese ai fini della normativa in esame e l'obbligo di stipula dei contratti assicurativi riguarda beni utilizzati in un'attività d'impresa commerciale o industriale, mentre l'attività dei fondi e delle Sicaf si qualifica come attività di investimento del patrimonio⁷. Inoltre, qualora il fondo immobiliare o la Sicaf abbiano già provveduto ad assicurare gli immobili contro tali rischi (caso invero molto probabile), il conduttore non sarà soggetto a tale obbligo.

⁴ FAQ n. 1 pubblicata sul sito del MIMIT.

⁵ In questa prospettiva, per il proprietario l'immobile concesso in locazione sarebbe un bene iscritto in Bilancio ma non sarebbe considerato come utilizzato nell'ambito di un'attività d'impresa ai fini delle norme in esame.

⁶ A tal fine non sembra poter assumere rilevanza l'iscrizione al registro delle imprese della Sicaf in quanto Organismo di investimento collettivo del risparmio costituito in forma di S.p.A.. Nel caso del fondo immobiliare, peraltro, questo è privo di iscrizione al Registro delle imprese (la S.g.r. che lo gestisce è, come noto, iscritta al Registro delle imprese, ma si tratta del soggetto gestore del fondo non di un'impresa proprietaria degli immobili inclusi nel patrimonio del fondo).

⁷ Ai sensi del Decreto Legislativo n. 58/1998 recante il Testo Unico dell'Intermediazione finanziaria.



Tax

PPP e rigenerazione urbana: la “rilevanza” IVA del trasferimento di immobili da parte del Comune

Nella Risposta a interpello n. 151 del 10 giugno 2025, l'Agenzia delle Entrate si è occupata della rilevanza IVA del trasferimento di immobili dal Comune al concessionario a titolo di contributo ex art. 177, comma 6, del Codice dei Contratti Pubblici nell'ambito di un'operazione di rigenerazione urbana mediante Partenariato Pubblico Privato.

1. Il caso: trasferimento di immobili a titolo di contributo

L'Agenzia delle Entrate, con la Risposta a interpello in commento, si è occupata di una questione IVA di grande interesse per le operazioni di rigenerazione urbana effettuate mediante Partenariato Pubblico Privato (di seguito “**PPP**”).

Il PPP è, in sintesi, come noto, un'operazione economica basata su un rapporto contrattuale di lungo periodo tra un ente concedente (ad es. un Comune) e una o più società private, con l'obiettivo di raggiungere un risultato di interesse pubblico (ad es. un progetto di rigenerazione urbana). L'operazione deve avere, inoltre, le caratteristiche stabilite dall'art. 174, comma 1, del D.Lgs. n. 36/2023 (“**Codice dei Contratti Pubblici**”).

Nel caso oggetto dell'interpello, il PPP è basato su un contratto di concessione⁸ tra un Comune e una società privata ed è volto a rigenerare un'area dove sorgeva una stazione ferroviaria dismessa. L'aspetto del PPP sul quale il Comune ha chiesto chiarimenti all'Agenzia riguarda il regime IVA da applicare al trasferimento a titolo gratuito, dal Comune alla società concessionaria, di alcuni immobili collocati nell'area oggetto di rigenerazione. Ciò in quanto il trasferimento sarebbe avvenuto a titolo di contributo per assicurare l'equilibrio economico-finanziario della concessione, sulla base dell'art. 177, comma 6, del D.Lgs. n. 36/2023⁹.

2. L'applicabilità dell'IVA secondo l'interpello

L'Agenzia si occupa solo dei requisiti per considerare un trasferimento di beni effettuato da un Comune come cessione di beni ai fini dell'IVA e, quindi, come operazione attiva ai fini dell'IVA. In sintesi, si tratta delle seguenti alternative:

⁸Ai sensi dell'art. 174, comma 3, il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure della concessione, anche nelle forme della finanza di progetto, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati, che abbiano i contenuti di cui al comma 1, e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela.

⁹La norma prevede: “Se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, è ammesso un intervento pubblico di sostegno. L'intervento pubblico può consistere in un contributo finanziario, nella prestazione di garanzie o nella cessione in proprietà di beni immobili o di altri diritti”.

Operazione	Regime IVA
Trasferimento effettuato dal Comune come Pubblica Autorità sulla base di un rapporto di diritto pubblico	Operazione esclusa dall'IVA
Trasferimento effettuato dal Comune sulla base di un rapporto contrattuale di natura privatistica	Operazione rilevante ai fini IVA

Per contro, la risposta non si occupa esplicitamente della questione, in parte diversa, relativa alla possibile qualificazione del trasferimento di immobili come corrispettivo in natura pagato dal Comune alla società concessionaria. A ben vedere, se il trasferimento fosse un corrispettivo pagato in natura dal Comune alla società concessionaria, non sarebbe necessario verificare in quale veste agisce il Comune: in ogni caso il corrispettivo sarebbe soggetto a IVA, dato che l'operazione attiva (cessione di beni o prestazione di servizi) sarebbe effettuata dalla società concessionaria¹⁰.

Muovendo da tale premessa, l'Agenzia afferma che: *"l'operazione di alienazione delle aree edificabili e dei fabbricati da parte dell'Istante (il Comune) a favore del Concessionario, a titolo di contributo ai sensi del comma 6 dell'art. 177 del D.lgs. n. 36 del 2023, assume rilevanza ai fini dell'imposta sul valore aggiunto"*.

Questo sulla base della "natura pattizia della cessione" e della "natura contrattuale" dei rapporti tra Comune e concessionario. Secondo l'Agenzia, la cessione in esame non avviene nell'ambito di un'operazione effettuata dal Comune come Pubblica Autorità sulla base di un rapporto di diritto pubblico.

L'Agenzia osserva che: *"dalle disposizioni del contratto di concessione in esame risulta che i rapporti tra gli stessi sono di natura contrattuale, fondati su pattuizioni bilaterali che si sostanziano nella previsione di reciproche prestazioni e controprestazioni, con modalità di svolgimento dell'attività tipica degli operatori economici privati"*.

Nell'argomentare la propria tesi l'Agenzia fa riferimento anche alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Cassazione sul rapporto tra IVA e enti pubblici.

L'interpello si limita ad affermare la "rilevanza" ai fini dell'IVA senza, tuttavia, precisare il regime applicabile e la relativa fatturazione.

3. Considerazioni preliminari

La tesi dell'Agenzia è di notevole interesse e desta alcune perplessità:

- l'interpello sostiene che la cessione degli immobili a titolo di contributo dal Comune alla società concessionaria "assume rilevanza" ai fini dell'IVA, senza però indicare il regime IVA applicabile;
- la risposta non chiarisce in quale delle seguenti categorie rientra l'operazione:
 - a) cessione di beni (immobili) dal Comune al concessionario: in tal caso, si dovrebbe individuare il corrispettivo pagato, in denaro o in natura, dal

³Vi sarebbe poi il tema della detraibilità dell'IVA per il Comune, questione diversa da quella oggetto dell'interpello.

concessionario al Comune, dato che, come noto, le cessioni di beni sono rilevanti se effettuate verso un corrispettivo. Inoltre, si dovrebbe esaminare il regime IVA applicabile in funzione delle caratteristiche degli immobili trasferiti. In tal caso, il Comune dovrebbe emettere una fattura per la cessione degli immobili. Peraltro, questa qualificazione potrebbe essere esclusa a monte sostenendo che il trasferimento non rientra in un'attività economica esercitata dal Comune;

- b) corrispettivo in natura pagato dal Comune al concessionario per l'attività di rigenerazione urbana. In questo caso, il Comune dovrebbe ricevere una fattura per il corrispettivo che paga in natura;
- in precedenti interpelli su casi simili, l'Agenzia aveva affermato la natura di corrispettivo del contributo erogato dal Comune, anche nell'ambito del PPP. Questo sia nel caso di erogazione in denaro sia nel caso di pagamento in natura mediante cessione di immobili (Risposta n. 211/2020; Risposta n. 433/2023; Risposta n. 26/2024 – l'Agenzia richiama anche la Circolare n. 34/E del 2013);
- alla luce della risposta in esame e di precedenti risposte dell'Agenzia, i contributi riconosciuti dal Comune ai sensi dell'art. 177, comma 6, del Codice dei Contratti Pubblici non possono essere considerati, almeno di regola, come indennizzi esclusi dall'IVA.

L'interpello è consultabile al seguente link: <https://lnkd.in/dJ3ZAKDb>

Fondi di investimento alternativi immobiliari ed esenzione da imposte sui redditi per investitori non residenti

Linee guida dell'Agenzia delle Entrate sui requisiti che un fondo di investimento extra-UE (società a capitale variabile di Singapore) deve soddisfare per beneficiare dell'esenzione da imposte sui proventi e plusvalenze (Risposta n. 143 del 27 maggio 2025).

1. Struttura dell'investimento

Il caso esaminato dall'Agenzia delle Entrate riguarda un fondo di investimento costituito a Singapore come società a capitale variabile non "umbrella" ("**VCC**"), gestita da un gestore esterno indipendente anch'esso stabilito a Singapore (il "**Richiedente**"). Il gestore del fondo è autorizzato ed è soggetto a vigilanza da parte della *Monetary Authority of Singapore*.

Gli investitori della VCC sottoscrivono due diverse classi di azioni partecipative (Classe A e Classe B).

L'istanza di interpello presentata all'Agenzia delle Entrate riguarda gli aspetti fiscali dell'investimento della VCC in un fondo di investimento alternativo immobiliare ("**REAIIF**") costituito in Italia. Il REAIIF è strutturato come fondo comune d'investimento ed è gestito da una società di gestione del risparmio ("**SGR**") autorizzata in Italia e vigilata dalla Banca d'Italia.

Ai fini dell'interpello, il Richiedente ha evidenziato le seguenti caratteristiche della VCC:

- gli investitori sono soggetti indipendenti, non legati tra loro né giuridicamente né economicamente;
- la politica di investimento della VCC è stabilita nello statuto e dettagliata nei documenti informativi;
- un azionista della VCC non detiene un diritto di proprietà sui beni della VCC.

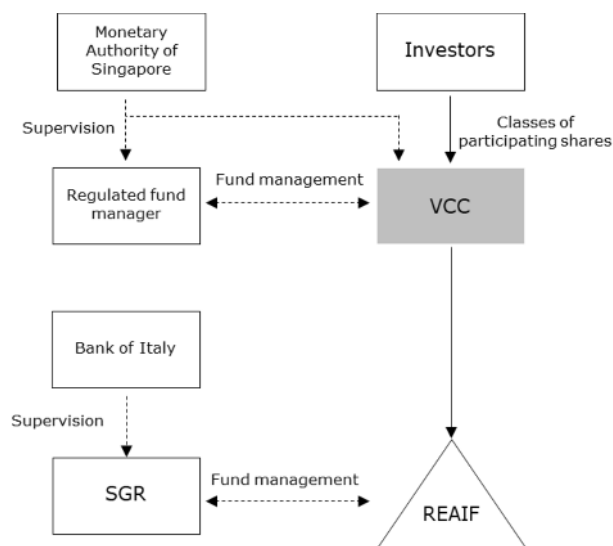
Inoltre, sono stati evidenziati i seguenti aspetti giuridici della VCC secondo la normativa di Singapore¹¹:

- l'unico oggetto di una VCC è essere uno o più schemi di investimento collettivo costituiti in forma di società di capitali;
- il gestore della VCC deve possedere una licenza di servizi sui mercati dei capitali per la gestione di fondi o essere una società di gestione registrata.

Secondo il Richiedente:

- (i) la VCC in esame costituisce un veicolo di investimento collettivo autonomo, con patrimonio proprio e politica di investimento distinta;
- (ii) è progettata per raccogliere capitale da una pluralità di investitori;
- (iii) è gestita da un gestore esterno regolamentato, autorizzato a gestire in autonomia gli attivi della VCC, senza interferenze da parte degli investitori, con l'obiettivo di generare profitto a loro favore.

STRUTTURA DELL'INVESTIMENTO



¹¹ Legge del 2018 sulle Società a Capitale Variabile

L'Agenzia delle Entrate ha confermato che sia i proventi distribuiti dal REAIF alla VCC, sia le plusvalenze derivanti dalla cessione della partecipazione nel REAIF, sono esenti da imposte sul reddito in Italia.

2. Esenzione fiscale sui proventi

L'esenzione fiscale sui proventi è riconosciuta sulla base della classificazione della VCC come organismo di investimento collettivo estero secondo la normativa fiscale italiana.

Questa classificazione richiede che la VCC, indipendentemente dalla forma giuridica, sia comparabile a un fondo di investimento collettivo istituito secondo il diritto italiano e sia soggetta a vigilanza da parte dell'autorità competente, sia a livello della VCC stessa che del suo gestore – come già chiarito in precedenti interpelli riguardanti diversi tipi di fondi internazionali.

L'Agenzia delle Entrate ha evidenziato che, per la comparabilità con un fondo italiano, devono essere soddisfatte due caratteristiche fondamentali:

- (i) gestione collettiva del capitale raccolto da una pluralità di investitori;
- (ii) autonomia dell'attività del gestore, libera da influenze degli investitori.

Nel caso oggetto dell'interpello, tali requisiti sono stati ritenuti soddisfatti.

In particolare, il requisito della vigilanza è soddisfatto in quanto il gestore della VCC è una società di gestione registrata e soggetta alla supervisione della *Monetary Authority of Singapore*.

3. Esenzione fiscale sulle plusvalenze

Per quanto riguarda le plusvalenze derivanti dalla cessione della partecipazione nel REAIF, l'Agenzia delle Entrate ha confermato l'applicabilità dell'esenzione prevista dalla normativa interna per gli investitori istituzionali non residenti stabiliti in Paesi inclusi nella "white list" (articolo 5, comma 5, del D. Lgs. n. 461/1997), senza entrare nel merito delle motivazioni.

È rilevante notare che ciò è coerente con la Risposta n. 76/E del 22 dicembre 2023, nella quale l'Agenzia ha chiarito che le partecipazioni in REAIF non rientrano nella nozione di partecipazioni in società o enti "property-rich" – la cui cessione esclude l'esenzione. Di conseguenza, la regola anti-esenzione sulle società immobiliari non si applica in questo caso, consentendo quindi il beneficio dell'esenzione, purché il soggetto sia qualificabile come investitore istituzionale non residente ai sensi della normativa italiana.

La qualificazione della VCC come organismo di investimento collettivo estero, comparabile a un fondo italiano e soggetto a vigilanza da parte di un'autorità competente, implica che essa sia considerata investitore istituzionale ai fini dell'esenzione sulla plusvalenza.

4. Linee guida sui requisiti per l'esenzione fiscale

Nell'interpello in esame, l'Agenzia delle Entrate non solo ha ribadito principi già affermati in precedenti pronunce su fondi internazionali, ma ha anche fornito

ulteriori dettagli sui requisiti che un fondo estero deve possedere per beneficiare dell'esenzione.

In particolare, ha approfondito l'analisi che deve essere condotta per determinare se un fondo estero possa beneficiare dell'esenzione da imposta sui proventi e sulle plusvalenze da partecipazione in un REAIF.

Ad esempio, l'Agenzia ha specificato che, ai fini della comparabilità, un'entità estera che abbia forma giuridica di fondo nel proprio ordinamento, ma non presenti i requisiti sostanziali propri di un fondo di investimento collettivo italiano, non potrà beneficiare dell'esenzione.

Inoltre, ha chiarito che il requisito dell'autonomia gestionale riguarda il rapporto tra gli investitori e la società di gestione, e implica l'assenza di controllo diretto da parte degli investitori sull'attività di gestione del fondo o del portafoglio.

A tal fine, l'Agenzia ha analizzato: (i) le disposizioni della normativa di Singapore applicabile alla materia (Securities and Futures Act 2001); e (ii) i documenti della VCC (Private Placement Memorandum, Statuto e Contratto di Gestione).

5. Conclusioni principali

- La risposta conferma che il quadro fiscale per i fondi immobiliari italiani è stabile – l'interpretazione dei requisiti per l'esenzione è coerente con precedenti pronunce;
- L'Agenzia delle Entrate ha fornito ulteriori chiarimenti sull'analisi di comparabilità tra fondi esteri e fondi italiani, essenziale per verificare l'accesso all'esenzione fiscale;
- Per quanto riguarda i fondi di investimento con sede a Singapore, l'Agenzia aveva già esaminato un caso relativo a un REIT di Singapore (Risposta n. 345 del 2019);

Le stesse considerazioni fiscali si applicano anche nel caso in cui il REAIF sia costituito come SICAF secondo il diritto italiano;

Società immobiliari di costruzione/ristrutturazione ed esenzione IMU

La Cassazione ha recentemente fornito importanti chiarimenti sull'esenzione IMU per gli immobili merce delle società immobiliari.

Queste pronunce potrebbero avere un impatto sulla gestione dell'IMU nel caso di immobili destinati alla vendita.

Al [link](#) che segue troverete l'approfondimento curato dai nostri professionisti.

Build to Rent: serve un quadro normativo nuovo per liberarne il potenziale

Il *Build to Rent* continua ad attirare l'attenzione di sviluppatori e investitori: il modello sembra rispondere con efficacia alle sfide del mercato residenziale, generando

benefici economici, sociali e ambientali. Eppure, in Italia questa asset class non è ancora decollata come in altri Paesi europei.

Ne ha parlato Gabriele Paladini, partner di SI - Studio Inzaghi, in una recente intervista a Monitor Immobiliare: *"l'ultimo intervento in materia è di oltre 20 anni fa. Nel frattempo, il mondo è cambiato, il mercato del residenziale è completamente cambiato. Le norme attuali non sono più adeguate. In particolare, l'onere IVA non recuperabile è stato, nella nostra esperienza, uno dei principali fattori che hanno frenato lo sviluppo del Build to Rent in Italia"*.

Una regolamentazione aggiornata e coerente con le esigenze del mercato è oggi fondamentale per consentire agli operatori di investire in modo strutturato e su larga scala, offrendo soluzioni abitative accessibili, stabili e di qualità.

Al seguente link l'intervista completa: <https://lnkd.in/ds-KHCxE>

Società immobiliari di costruzione/ristrutturazione e IMU: la Cassazione si pronuncia sull'esenzione per gli immobili-merce

L'esenzione IMU non si applica nei seguenti casi:

- se la società ha ristrutturato l'immobile destinato alla vendita, con lavori di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) d) f) Testo Unico dell'edilizia, ma non l'ha costruito (ordinanza 21 aprile 2025, n. 10392);
- se l'immobile è concesso in locazione infrannuale in attesa della vendita (ordinanza 21 aprile 2025, n. 10394).

1. I casi

I casi esaminati dalla Cassazione riguardano l'ambito oggettivo di applicazione dell'esenzione da IMU prevista dall'art. 1, comma 751, Legge n. 160/2019 per «*i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, finché permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati*» (c.d. immobili-merce).

2. La tesi della Cassazione

Secondo la Cassazione, l'esenzione da IMU non è applicabile se:

- in attesa della vendita, gli immobili-merce dell'impresa di costruzione sono concessi in locazione e questo anche nel caso in cui si tratti di locazione transitoria di durata infrannuale;
- la società proprietaria degli immobili ha effettuato interventi di ristrutturazione edilizia sugli stessi (di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) d) f) D.P.R. n. 380/2001) ma non li ha costruiti.

La Cassazione argomenta la propria tesi considerando il dato testuale della norma e il principio per cui le agevolazioni fiscali devono essere interpretate in senso restrittivo.

Secondo l'ordinanza n. 10394, l'esenzione da IMU non può essere estesa ai fabbricati oggetto di locazioni transitorie sostenendo che la locazione infrannuale non incide sulla destinazione alla vendita (e, quindi, sulla natura di immobile-merce).

Al riguardo, la Cassazione ha affermato che, nel contesto dell'IMU, la locazione, ancorché per un breve periodo dell'anno, preclude l'esenzione: ciò in quanto, durante la locazione, l'immobile non è collocato sul mercato per la vendita e, quindi, viene meno quella stabile destinazione alla vendita dell'immobile realizzato dall'impresa costruttrice che giustifica l'esenzione da IMU stabilita dal legislatore per gli immobili-merce delle imprese di costruzione.

Secondo l'ordinanza n. 10392 l'esenzione da IMU non può essere estesa ai fabbricati oggetto di interventi edilizi di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) d) f) D.P.R. n. 380/2001 e destinati alla vendita.

La Cassazione osserva altresì che, per sostenere la tesi favorevole all'esenzione, non si può invocare la circostanza per cui la base imponibile dell'IMU è la stessa per i fabbricati in corso di costruzione e quelli in corso di ristrutturazione significativa mediante gli interventi sopra indicati (per entrambi, come noto, la base imponibile è il valore di mercato dell'area fabbricabile fino all'ultimazione dei lavori).

3. Considerazioni preliminari sul caso dei fabbricati ristrutturati

L'ordinanza n. 10392, che esclude l'esenzione per i fabbricati ristrutturati, afferma una tesi diversa da quella del MEF.

Con la Risoluzione n. 11/DF dell'11 dicembre 2013, il MEF ha esteso l'esenzione ai fabbricati oggetto di interventi edilizi di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) d) f) D.P.R. n. 380/2001 affermando che questi rientrano nel concetto di «fabbricati costruiti» ai fini dell'IMU. La tesi del MEF si basa, in sintesi, sul dato per cui la base imponibile ai fini dell'IMU è la stessa per i fabbricati in corso di costruzione e per quelli in corso di ristrutturazione significativa.

La tesi della Cassazione non convince del tutto, almeno nella sua formulazione assoluta che unisce tutte le ipotesi di fabbricati ristrutturati ma non costruiti dall'impresa che li destina alla vendita.

Infatti, nell'ottica dell'IMU, dal punto di vista sostanziale ed economico, non vi sono necessariamente differenze tra l'impresa di costruzione che costruisce da zero un fabbricato per la vendita e l'impresa di costruzione che effettua un intervento edilizio di cui all'art. 3, comma 1, lettere c) d) f) D.P.R. n. 380/2001 e poi destina il fabbricato alla vendita.

La distinzione basata solo sulla qualificazione dei lavori ai fini del Testo Unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) non appare dirimente per l'esenzione da IMU.

La norma che prevede l'esenzione non definisce il concetto di «fabbricati costruiti».

Inoltre, tra i lavori di cui all'art. 3, comma 1, lettera d) D.P.R. n. 380/2001 sono ricompresi, a certe condizioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti.

Al momento si tratta dell'unica pronuncia della Cassazione sul tema. Occorrerà monitorare l'evoluzione della giurisprudenza e l'approccio che sarà adottato dall'Amministrazione finanziaria.

4. Considerazioni preliminari sui fabbricati locati

La tesi ristrettiva della Cassazione è in linea con l'orientamento dell'Amministrazione finanziaria.

La locazione transitoria preclude l'esenzione IMU e la stabilità della collocazione sul mercato per la vendita dell'immobile appena costruito che giustifica l'esenzione. La locazione, ancorché infrannuale, farebbe venire meno tale stabilità e, quindi, esclude l'esenzione.

Si tratta di un aspetto specifico dell'IMU connesso al presupposto del tributo. In senso contrario non appare rilevante il dato per cui ai fini contabili (OIC n. 13 e n. 16) e delle imposte sui redditi la locazione infrannuale non fa venir meno automaticamente la destinazione degli immobili alla vendita e, quindi, la loro classificazione come beni-merce.

Finanziamenti garantiti da ipoteca su terreni con diritti di superficie: esclusa la deducibilità integrale degli interessi passivi ai fini IRES

La deducibilità integrale degli interessi passivi prevista per le c.d. «immobiliari di gestione» rispetto a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili destinati alla locazione non si applica se la garanzia è costituita da terreni sui quali sono stati costituiti diritti di superficie a favore di terzi per impianti fotovoltaici.

È questo l'orientamento espresso dall'Agenzia delle Entrate nella Risposta a interpello n. 110/2025.

L'art. 1, comma 36, della legge n. 244/2007 (come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 147/2015) prevede la deducibilità integrale ai fini IRES degli interessi passivi da finanziamento a condizione che il finanziamento sia garantito da ipoteca su *“immobili destinati alla locazione”* e che la società finanziata svolga *“in via effettiva e prevalente attività immobiliare”*.

Ricorrendo questi requisiti, l'intero ammontare degli interessi passivi sostenuti nell'esercizio è deducibile ai fini IRES, senza quindi i limiti dell'art. 96 del D.P.R. n. 917/1986 connessi al Risultato Operativo Lordo (ROL) dell'esercizio.

La Risposta n. 110 non si occupa della qualificazione della società istante come *“immobiliare di gestione”* non essendo oggetto del quesito (anche se, come si vedrà, questo aspetto potrebbe essere rilevante per l'interpretazione della norma).

L'Agenzia ha ritenuto non soddisfatto il requisito della *“destinazione alla locazione”* se gli immobili sono terreni e la concessione a terzi avviene mediante contratti di costituzione di diritti di superficie (nel caso di specie, contratti con durata 20 anni per l'installazione di pannelli fotovoltaici).

La superficie è un diritto reale di godimento: muovendo da tale (notoriamente corretta) premessa, l'Agenzia conclude che non è possibile assimilare la costituzione del diritto di superficie alla locazione ai fini del citato comma 36 sugli interessi passivi.

L'Agenzia ha valorizzato il dato letterale della norma e la sua origine connessa alle società immobiliari di gestione "classiche", vale a dire quelle la cui attività consiste nella locazione di fabbricati.

Alcune osservazioni preliminari:

- è vero che locazione e diritto di superficie sono negozi giuridici distinti dal punto di vista civilistico, ma sotto il profilo economico le differenze risultano sfumate (nella prospettiva degli operatori immobiliari);
- la locazione di fabbricati (a fronte di canoni) e la concessione del diritto di superficie su terreni (a fronte di canoni) sono utilizzati per finalità economiche simili, ossia consentire l'uso, in senso lato, degli immobili (fabbricati / terreni) a terzi (la superficie consente di costruire su un terreno di proprietà altrui);
- la norma fiscale riguarda le società (finanziate) che svolgono *"in via effettiva e prevalente attività immobiliare"*. Più in dettaglio, la norma riguarda le società definite nella pratica "immobiliari di gestione": secondo l'interpretazione dell'Agenzia, si tratta delle società il cui patrimonio è costituito prevalentemente da immobili (diversi dagli immobili destinati alla vendita e da quelli strumentali a un'attività d'impresa industriale o commerciale) e che svolgono quale attività principale la mera utilizzazione passiva degli immobili locati o comunque non utilizzati direttamente (Circolare n. 37/E del 2009). Questa categoria potrebbe includere una società la cui attività consiste nella locazione di fabbricati e nella concessione di diritti di superficie su terreni con contratti di durata significativa.

Probabilmente, la tesi negativa della Risposta n. 110 deriva da due aspetti della norma: il dato letterale (che menziona solo la locazione) e la possibile lettura come agevolazione fiscale (che richiederebbe un'interpretazione restrittiva).

È interessante ricordare che la norma in questione (art. 1, comma 36, della legge n. 244/2007) contiene anche una disposizione programmatica che prevede la riforma della fiscalità complessiva delle imprese immobiliari: tuttavia, questa riforma non è stata ancora attuata.



Diritto Urbanistico

Nuova disciplina regionale per la realizzazione di soppalchi

Con l'articolo 9 della Legge regionale 6 giugno 2025, n.8, in vigore dall'11 giugno 2025, sono stati introdotti nella Legge regionale n. 12/2005 gli articoli 65-*bis* e 65-*ter*, che disciplinano gli interventi di realizzazione dei soppalchi, con l'obiettivo di promuovere il recupero edilizio e la rigenerazione urbana, limitando il consumo di suolo.

La normativa consente la realizzazione di soppalchi — intesi come strutture orizzontali interne, praticabili, ottenute mediante l'inserimento parziale di un elemento portante all'interno di un ambiente chiuso — all'interno di singole unità immobiliari residenziali esistenti. Tali soppalchi possono essere destinati sia ad uso abitativo sia ad uso ufficio.

Con proprio ordine del giorno, il Consiglio regionale ha incaricato la Giunta di chiarire che la destinazione "ufficio" non costituisce una categoria urbanistica autonoma, ma rappresenta un uso accessorio e compatibile con la funzione residenziale, che resta prevalente.

Dal punto di vista edilizio, la realizzazione di soppalchi rientra tra gli interventi di ristrutturazione edilizia e richiede il previo rilascio del titolo abilitativo previsto per la specifica tipologia di opera. Essa è consentita anche in deroga ai limiti di superficie lorda massima previsti dai P.G.T. vigenti e alle prescrizioni dei regolamenti edilizi comunali, a condizione che siano rispettate:

(i) le norme igienico-sanitarie applicabili;

(ii) le altezze minime indicate dall'articolo 65-*u*. In particolare:

- se la superficie lorda del soppalco non supera il 50% di quella del vano interessato, l'altezza minima tra il pavimento e l'intradosso del soppalco, nonché quella tra il pavimento del soppalco e il soffitto finito dei locali sovrastanti, deve essere pari ad almeno 2,40 m;
- se la superficie lorda del soppalco non supera il 30% di quella del vano interessato, l'altezza minima, misurata con gli stessi criteri, può essere ridotta a 2,10 m.

La realizzazione dei soppalchi, in quanto qualificata come intervento di ristrutturazione edilizia, comporta l'obbligo di corresponsione del contributo di costruzione.

Di seguito il [link](#) al testo della legge.

La nuova Legge Regionale 6 giugno 2025, n. 8 disciplina la realizzazione dei soppalchi

Con l'articolo 9 della Legge regionale 6 giugno 2025, n. 8, in vigore dall'11 giugno 2025, sono stati introdotti nella Legge regionale n. 12/2005 gli articoli 65-*bis* e 65-*ter*, che disciplinano gli interventi di realizzazione dei soppalchi, con l'obiettivo di

promuovere il recupero edilizio e la rigenerazione urbana, limitando il consumo di suolo.

La normativa consente la realizzazione di soppalchi — intesi come strutture orizzontali interne, praticabili, ottenute mediante l’inserimento parziale di un elemento portante all’interno di un ambiente chiuso — all’interno di singole unità immobiliari residenziali esistenti. Tali soppalchi possono essere destinati sia ad uso abitativo sia ad uso ufficio.

Con proprio ordine del giorno, il Consiglio regionale ha incaricato la Giunta di chiarire che la destinazione “ufficio” non costituisce una categoria urbanistica autonoma, ma rappresenta un uso accessorio e compatibile con la funzione residenziale, che resta prevalente.

Dal punto di vista edilizio, la realizzazione di soppalchi rientra tra gli interventi di ristrutturazione edilizia e richiede il previo rilascio del titolo abilitativo previsto per la specifica tipologia di opera.

Essa è consentita anche in deroga ai limiti di superficie lorda massima previsti dai P.G.T. vigenti e alle prescrizioni dei regolamenti edilizi comunali, a condizione che siano rispettate:

- (i) le norme igienico-sanitarie applicabili;
- (ii) le altezze minime indicate dall’articolo 65-ter.

In particolare:

- se la superficie lorda del soppalco non supera il 50% di quella del vano interessato, l’altezza minima tra il pavimento e l’intradosso del soppalco, nonché quella tra il pavimento del soppalco e il soffitto finito dei locali sovrastanti, deve essere pari ad almeno 2,40 m;
- se la superficie lorda del soppalco non supera il 30% di quella del vano interessato, l’altezza minima, misurata con gli stessi criteri, può essere ridotta a 2,10 m.

La realizzazione dei soppalchi, in quanto qualificata come intervento di ristrutturazione edilizia, comporta l’obbligo di corresponsione del contributo di costruzione.

Di seguito il link al testo completo della legge: https://lnkd.in/dsm96a_4

Consiglio di Stato n. 3593/2025: le tolleranze non si applicano agli immobili condonati

Con la recente sentenza n. 3593 del 28 aprile 2025, il Consiglio di Stato ha confermato l’esclusione dell’applicabilità delle tolleranze edilizie ai titoli edilizi rilasciati ai sensi di una legge di condono edilizio.

Ad avviso del Giudice amministrativo di secondo grado, i limiti percentuali previsti dall’art. 34-bis del Testo Unico dell’Edilizia riguarda le sole c.d. “tolleranze di cantiere” rinvenienti dal mancato rispetto di misure progettuali previste da un titolo edilizio e non si applica, invece, agli interventi oggetto di condono.

La sentenza rappresenta quindi un importante precedente che precisa l'ambito di applicazione delle tolleranze costruttive, che consentono di non considerare illecito edilizio piccole deviazioni dimensionali rispetto al progetto autorizzato (quali altezza, distanze, cubatura, superficie coperta, ecc.), nelle misure consentite dal Testo Unico.

Di seguito il link al testo integrale della sentenza: <https://lnkd.in/dxp4mMkN>

Giurisprudenza amministrativa: la demolizione e ricostruzione su diverso sedime è "ristrutturazione edilizia"

Con la recente sentenza n. 422 del 3 giugno 2025, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (CGARS) ha ritenuto che la demolizione di un manufatto sito in un certo terreno e la successiva ricostruzione in un distinto terreno rientrano nella nozione di "ristrutturazione edilizia", di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 380/2001, come modificato dal D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020, convertito con L. n. 120/2020). La norma, a seguito delle modifiche, prevede infatti espressamente la possibilità che l'attività di ricostruzione avvenga in un diverso sedime.

La sentenza offre inoltre alcuni chiarimenti importanti sulla nozione di "ristrutturazione edilizia" e sui relativi orientamenti giurisprudenziali:

➤ Superamento della concezione tradizionale:

sono da considerare superati i precedenti orientamenti giurisprudenziali - che erano stati concepiti in relazione ad una definizione di ristrutturazione edilizia ben diversa - secondo cui gli interventi di demolizione e successiva ricostruzione potessero essere qualificati come ristrutturazione edilizia solo laddove vi fosse una certa continuità tra la nuova opera e quella precedente alla demolizione.

➤ Ampliamento della nozione di ristrutturazione edilizia:

con le innovazioni apportate all'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 la nozione è stata notevolmente ampliata, includendo nella ristrutturazione anche la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti "con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico". L'obiettivo del legislatore, che emerge dalla lettura dei lavori preparatori della legge di conversione, è di consentire la "rigenerazione urbana" e di scongiurare, pertanto, il consumo di nuovo suolo, anche tramite il riutilizzo di suoli già urbanizzati.

➤ Distinzione tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione:

secondo il tenore letterale della norma il criterio distintivo tra le due tipologie di intervento non è più la rigida continuità con l'edificio preesistente, ma la preesistenza di un manufatto nel caso della ristrutturazione. La nuova costruzione è dunque una categoria residuale che comprende gli interventi non riconducibili in altre casistiche, che può avvenire in modo autonomo senza preesistenze da demolire.

La sentenza rappresenta un importante precedente che potrebbe offrire maggiore flessibilità agli operatori del settore per interventi di rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Per una lettura approfondita, la sentenza è consultabile al seguente link: <https://lnkd.in/dGjk6Sd4>

Urbanistica a Milano: nuove indicazioni di coordinamento tra le Linee di Indirizzo in materia urbanistico-edilizia e il PGT

Con la Determina Dirigenziale ("DD") n. 4192 del 27 maggio 2025, il Comune di Milano fornisce importanti chiarimenti sull'applicazione delle "Linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia urbanistico-edilizia", aggiornate con la DGC n. 552/2025 (la "DGC"), in coerenza col PGT vigente. Le linee di indirizzo si applicano agli interventi qualificabili come "nuova costruzione" con altezza > 25 m e/o volume > 3 mc/mq.

Di seguito si sintetizzano i chiarimenti forniti dalla DD:

1. Pianificazione attuativa

Per i Piani Attuativi ("PA") con Superficie Territoriale < 20.000 mq:

- in sede di istruttoria il Comune valuterà la quota di dotazioni da reperire e quella da monetizzare;
- non è obbligatorio il reperimento di dotazioni nella misura min. del 50% o, in caso di interventi in ambiti di rigenerazione, del 30%.

2. Permesso di costruire convenzionato

Il Permesso di Costruire Convenzionato ("PDCC") è applicabile in alternativa al PA in ambiti specifici come NAF e AdR, ma solo se l'intervento rispetta le norme morfologiche. In caso contrario, è necessario il piano attuativo.

Nell'ambito dell'istruttoria che valuta l'ammissibilità delle istanze di PDCC, il Responsabile del Procedimento potrà chiedere il supporto al Gruppo di Lavoro, la cui attività sarà definita con apposita disposizione.

3. Titolo diretto

Questa modalità di intervento resta valida per gli interventi che non prevedano cambi d'uso urbanisticamente rilevanti (in tal caso si applica il PDCC) con le seguenti caratteristiche:

- demo-ricostruzione o nuova costruzione;
- H < 25 m, e/o densità < 3 mc/mq.

4. Demo-ricostruzione con cambio d'uso classificata come nuova costruzione

La dotazione di servizi è determinata nella misura prevista per la nuova costruzione, detratto l'indice territoriale unico pari a 0,35 mq/mq dalla percentuale stabilita per ciascuna funzione dall'art. 11, c. 2 del PdS.

Commissione Paesaggio: nasce l'Ufficio unico tra Comune e Città metropolitana di Milano

La Città metropolitana di Milano e il Comune di Milano, sulla base di una convenzione quadro del 2023, istituiscono un Ufficio unico associato per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia paesaggistica.

Un'iniziativa di rilievo, soprattutto per il Comune di Milano che – a seguito delle dimissioni dei componenti della Commissione Paesaggio – non può attualmente esercitare direttamente tali funzioni.

Il Consiglio della Città metropolitana ha già approvato la convenzione con delibera del 26 maggio 2025. Ora si attende l'approvazione del Consiglio comunale di Milano.

Il comunicato ufficiale di approvazione della convenzione da parte di Città metropolitana è disponibile al seguente link: https://lnkd.in/euDxpC_f

Adottata la Variante semplificata della STTM 3 e del Quadro normativo sulle STTM in materia di data center

Con Decreto del Sindaco metropolitano prot. 93870/2025, pubblicato sull'Albo pretorio di Città metropolitana di Milano (CMM) il 20 maggio, è stata adottata la *"Variante semplificata della Strategia Tematico-Territoriale Metropolitana per l'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione – STTM 3 e del Quadro normativo delle prime tre Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane vigenti ai sensi dell'art. 5 comma 3 delle NdA del PTM) in materia di data center"*.

La variante introduce nell'ambito della STTM3 - strumento di approfondimento e attuazione del Piano Territoriale Metropolitano ("**PTM**") - una disciplina regolatoria specifica per la localizzazione e sviluppo dei data center.

La conformità a queste nuove disposizioni sarà condizione necessaria per ottenere:

- il parere favorevole da parte di CMM nell'ambito di procedimenti urbanistici, ambientali e autorizzativi comunque previsti per l'insediamento di data center;
- il parere di compatibilità con il PTM in caso di procedure urbanistiche in variante.

Milano: nuove linee di indirizzo in materia di urbanistica ed edilizia

La Giunta comunale ha approvato le nuove linee di indirizzo per lo sviluppo delle attività amministrative in materia di urbanistica ed edilizia, al fine di garantire una prosecuzione coordinata e uniforme dell'attività istruttoria degli interventi, in attesa della futura variante generale al PGT.

In particolare, le nuove linee di indirizzo prevedono:

- il ricorso al Piano attuativo per gli interventi che prevedono il superamento dei 25 metri di altezza o una densità fondiaria superiore ai 3 mc/mq, e comunque nei casi di scostamento dalle norme morfologiche del PGT. Qualora la superficie territoriale sia superiore ai 20.000 mq, dovrà essere reperita una dotazione in aree pari ad almeno il 50% della stessa;

- la possibilità di procedere comunque con il Permesso di Costruire Convenzionato nel caso in cui gli interventi siano in attuazione delle norme morfologiche dei Nuclei di antica formazione o dei Tessuti urbani compatti a cortina;
- la possibilità di intervenire con titolo diretto in tutti gli altri casi. Tuttavia, se previsto un cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, l'Amministrazione dovrà valutare la modalità più idonea per il conferimento delle dotazioni territoriali dovute e se debbano essere reperite mediante cessione, asservimento di aree o loro monetizzazione.

In attesa della pubblicazione del testo della delibera, si rinvia per maggiori dettagli al comunicato stampa del Comune di Milano: <https://www.comune.milano.it/-/rigenerazione-urbana.-procedure-e-attivita-amministrative-in-materia-urbanistica-ed-edilizia-approvate-le-nuove-linee-di-indirizzo>

Compatibilità paesaggistica e accertamento di conformità: il MIC chiarisce che la «sanatoria paesaggistica» ex art. 36-bis, c. 4 del DPR n. 380/2001 è ammessa anche in caso di nuove superfici e volumi

Con la Circolare n. 19/2025 il Ministero della Cultura ("MIC") ha chiarito che ai sensi dell'art. 36-bis, c. 4 del DPR n. 380/2001 è possibile ottenere la «sanatoria paesaggistica» tramite un parere vincolante ex post (cioè a opere già realizzate), anche quando l'intervento ha comportato la creazione o l'aumento di superfici o volumi.

Si tratta di un cambiamento rilevante rispetto all'impianto tradizionale del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, all'art. 167, c. 4, escludeva espressamente queste ipotesi dall'ambito di sanabilità.

Quello del MIC è un intervento chiarificatore rilevante per operatori, tecnici e PA, che evidenzia il delicato bilanciamento tra semplificazione edilizia e tutela del paesaggio.

Il contenuto dell'art. 36-bis, comma 4

L'art. 36-bis, c. 4 si applica agli interventi realizzati: i) in parziale difformità dal PDC o dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 34 del DPR n. 380/2001; ii) in assenza o in difformità dalla SCIA nelle ipotesi di cui all'art. 37 del DPR n. 380/2001; iii) con variazioni essenziali ex art. 32 del DPR n. 380/2001. Ai sensi dell'art. 36-bis, c. 4, del DPR n. 380/2001 qualora i suddetti interventi: «[...] siano eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, il dirigente o il responsabile dell'ufficio richiede all'autorità preposta alla gestione del vincolo apposito parere vincolante in merito all'accertamento della compatibilità paesaggistica dell'intervento, anche in caso di lavori che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero l'aumento di quelli legittimamente realizzati. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di 180 gg, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di 90 gg. Se i pareri non sono resi entro i termini di cui al secondo periodo, si intende formato il silenzio-assenso e il dirigente o responsabile dell'ufficio provvede autonomamente. Le disposizioni del presente comma si applicano anche nei casi in cui gli interventi di cui al c. 1 risultino

incompatibili con il vincolo paesaggistico apposto in data successiva alla loro realizzazione».

I chiarimenti della circolare

- La circolare chiarisce che, sebbene in apparenza vi sia un contrasto tra l'art. 36-*bis*, c. 4 del DPR n. 380/2001 e la normativa di tutela paesaggistica, questa antinomia può essere superata alla luce del principio di successione delle leggi nel tempo.
- Pertanto, l'art. 36-*bis* trova piena applicazione, anche senza un'esplicita deroga al Codice dei beni culturali e del paesaggio.
- È inoltre ribadita l'importanza del termine perentorio di 90 gg entro cui la Soprintendenza deve rendere il parere vincolante. Decorso questo termine senza risposta, si forma il silenzio-assenso.
- La Direzione richiama le Soprintendenze ad adottare ogni misura organizzativa utile a evitare che il meccanismo del silenzio-assenso diventi prassi, sottolineando il carattere eccezionale e residuale dell'istituto.
- Resta fermo l'obbligo di accertamento della compatibilità paesaggistica anche nel caso in cui il vincolo sia stato apposto successivamente alla realizzazione dell'intervento.

Rischio penale per interventi in contrasto con il piano regolatore in via di formazione a Roma

Roma e Milano stanno lavorando alla revisione dei rispettivi strumenti urbanistici generali: il PRG per la Capitale e il PGT per il capoluogo lombardo. L'approvazione definitiva di entrambi è attesa non prima della fine dell'anno. Nel frattempo, resta aperta una questione cruciale: quali regole si applicano fino alla loro entrata in vigore?

La risposta è tutt'altro che scontata. Per impedire che le norme più restrittive in via di adozione (ad esempio, minori indici edilizi o maggiori obblighi di housing sociale) vengano aggirate attraverso la richiesta accelerata di titoli edilizi, dal 1952 esiste l'istituto delle misure di salvaguardia: in caso di contrasto tra l'intervento oggetto della domanda di titolo edilizio e le previsioni degli strumenti urbanistici adottati, il Comune sospende ogni determinazione sull'istanza.

L'applicazione di questo meccanismo presenta criticità in relazione a due interrogativi:

- un titolo edilizio è salvo rispetto alle nuove norme adottate solo se è efficace o anche se i lavori sono già iniziati?
- i Comuni possono prevedere nei loro piani una deroga alle misure di salvaguardia, stabilendo che i progetti di istruttoria seguano le regole del "vecchio piano"?

Applicazione delle norme adottate ai titoli edilizi

Secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata (TAR Milano n. 1814/2021; C.d.S.n. 7516/2020), affinché un titolo edilizio sia valido, non è necessario che i lavori

siano iniziati prima dell'adozione della variante. È sufficiente che il titolo sia efficace, vale a dire:

- per i PDC: dal momento del rilascio;
- per la SCIA (semplice e alternativa al PDC): dopo 30 giorni dalla presentazione, se la pratica è completa. Sebbene la SCIA semplice sia, per legge, immediatamente efficace, parte della giurisprudenza ritiene necessario attendere 30 giorni, analogamente alla SCIA alternativa al PDC;
- per la SCIA condizionata: dopo 30 giorni dall'avveramento delle condizioni.

Per evitare il rischio di decadenza dei titoli, è tuttavia fondamentale avviare i lavori entro un anno e completarli entro i successivi tre. Infatti - come previsto dall'art. 15, comma 4, del DPR 380/2001 - se la variante restrittiva venisse approvata prima dell'inizio dei lavori, il titolo edilizio decadrebbe automaticamente.

Deroghe comunali e limiti imposti dalla Cassazione

Alcuni Comuni hanno tentato di attenuare l'impatto delle misure di salvaguardia:

- Roma, con l'art. 113 del PRG adottato, prevede che le nuove norme non si applichino ai titoli edilizi presentati prima della sua adozione, se conformi alle regole urbanistiche in vigore al momento del protocollo;
- Milano, il PGT vigente (di prossima sostituzione), aveva introdotto una disposizione simile, escludendo dall'applicazione delle nuove regole i progetti già in istruttoria al momento della sua adozione.

Tuttavia, l'impostazione del Comune di Milano è stata messa in discussione dalla Cassazione penale (Sez. III, sent. n. 21476/2023), che ha affermato la prevalenza della normativa statale sulle disposizioni locali più permissive. La sentenza ha così chiarito che le norme di salvaguardia stabilite dal legislatore nazionale (e regionale) non possono essere derogate dai Comuni, in virtù della gerarchia delle fonti.

Sebbene questa interpretazione sia discutibile, poiché limita il potere di pianificazione urbanistica locale e potrebbe penalizzare la certezza del diritto per operatori e amministrazioni, va comunque considerata nella gestione delle pratiche edilizie, specialmente nel caso del PRG recentemente adottato a Roma.

Appalti

Opere di urbanizzazione a scomputo

Le opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri concessori costituiscono uno strumento di rilevante importanza nelle operazioni di sviluppo immobiliare, consentendo agli operatori di realizzare direttamente le infrastrutture necessarie in luogo del versamento dei relativi contributi monetari all'Amministrazione.

Tuttavia, tale meccanismo presenta complessità operative e giuridiche spesso sottovalutate nelle fasi di programmazione e progettazione delle operazioni. L'operatore privato che realizza opere di urbanizzazione è tenuto ad applicare le regole degli appalti pubblici, con significative conseguenze in termini di tempi, costi e gestione dell'intero progetto.

Il soggetto privato come stazione appaltante

L'istituto delle opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri concessori configura una peculiare situazione giuridica che comporta per il soggetto privato l'applicazione delle regole pubblicistiche in materia di appalti.

Tale meccanismo determina l'adozione di procedure disciplinate dal Codice dei Contratti Pubblici, con conseguente applicazione di iter procedurali sostanzialmente difforni dalle prassi commerciali ordinarie. Il soggetto privato è chiamato a gestire procedure di gara, rispettare tempi di pubblicazione, costituire commissioni di valutazione e condurre le fasi di aggiudicazione secondo le modalità previste per le stazioni appaltanti pubbliche.

Le implicazioni operative si manifestano sotto diversi profili.

I tempi di realizzazione sono soggetti a una considerevole dilatazione rispetto alle tempistiche tipiche del settore privato, con possibili ripercussioni sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione immobiliare complessiva. Tale dilatazione temporale può compromettere i piani di commercializzazione e i rapporti con gli acquirenti che legittimamente si attendono tempi di consegna certi, influenzando negativamente il posizionamento competitivo dell'operazione sul mercato.

L'applicazione della normativa degli appalti pubblici richiede competenze specifiche non sempre presenti nelle strutture organizzative private, rendendo necessario il ricorso a consulenze esterne specializzate o la formazione del personale interno. Gli operatori si trovano frequentemente in condizione di inadeguatezza rispetto alla complessità della redazione dei bandi di gara, della gestione delle commissioni giudicatrici, della valutazione dei requisiti di qualificazione delle imprese e della gestione di eventuali ricorsi amministrativi.

L'operatore privato assume responsabilità amministrative proprie del settore pubblico, con conseguente esposizione a rischi procedurali, contenziosi e responsabilità personali. Gli amministratori e i dirigenti delle società di sviluppo devono confrontarsi con responsabilità che spaziano dalla corretta applicazione delle procedure di evidenza pubblica alla gestione di conflitti di interesse, fino alle responsabilità contabili per l'utilizzo di risorse destinate a opere di interesse pubblico.

Si determina una sovrapposizione di regimi giuridici nella quale il controllo deve conformarsi alle regole pubblicistiche mentre il rischio economico permane interamente a carico del soggetto privato. Durante la fase esecutiva, il developer deve garantire il rispetto degli standard pubblici mantenendo l'equilibrio economico dell'operazione, senza poter beneficiare degli strumenti di flessibilità tipici del settore pubblico.

La necessità della valutazione economica preventiva dello scomputo

L'istituto dello scomputo presenta vantaggi di rilievo in termini di controllo sulla realizzazione delle opere, qualità dell'esecuzione e, in determinati casi, contenimento dei costi.

Tuttavia, il superamento delle soglie normative comporta l'obbligo di procedure di gara pubblica con conseguenti implicazioni economiche e temporali.

Le procedure di gara pubblica generano costi amministrativi e gestionali spesso non adeguatamente considerati nella valutazione iniziale dello scomputo:

- costi per la gestione delle procedure di gara
- consulenze specialistiche necessarie per la corretta applicazione della normativa di settore
- maggiori tempi di realizzazione con conseguenti oneri finanziari sul capitale investito
- rischi procedurali e contenziosi che possono comportare ulteriori ritardi e spese legali

La valutazione della convenienza dello scomputo richiede quindi un'analisi preventiva, già in fase di negoziazione della convenzione urbanistica, che consideri non esclusivamente l'aspetto economico immediato, ma anche le implicazioni temporali e gestionali.

L'equilibrio ottimale tra vantaggio dello scomputo e onerosità delle procedure rappresenta l'obiettivo di una strategia efficace, che non necessariamente coincide con la massimizzazione quantitativa dello scomputo stesso

In molti casi può risultare più vantaggioso un approccio selettivo che privilegi lo scomputo solo per le opere strategicamente più rilevanti per l'economia complessiva dell'operazione.

In ogni caso, è comunque sempre opportuno verificare se sia possibile ottimizzare il rapporto costi-benefici adottando specifiche soluzioni pratiche, quali la suddivisione delle opere in lotti funzionali per ridurre il numero degli affidamenti necessari o per utilizzare, nei limiti consentiti dalla legge, le procedure sottosoglia previste dall'art. 14, comma 11 del Codice Selezione, la scelta di criteri di aggiudicazione di facile gestione, la redazione di contratti di appalto che sfruttino appieno la facoltà, per la stazione appaltante privata, di non applicare le regole del Codice in materia di esecuzione dei contratti pubblici.

La scelta del criterio di aggiudicazione

La scelta del criterio di aggiudicazione nelle procedure di gara per opere di urbanizzazione a scomputo assume particolare rilievo in relazione all'impatto sui tempi di realizzazione dell'intervento complessivo.

Il Codice dei Contratti Pubblici ha introdotto termini massimi differenziati per la conclusione delle procedure, come stabilito dall'Allegato I.3:

- Offerta economicamente più vantaggiosa: 9 mesi per le procedure aperte
- Criterio del minor prezzo: 6 mesi per le procedure aperte

La differenza temporale di tre mesi costituisce un elemento di valutazione di significativo rilievo nell'economia dell'operazione immobiliare, considerando che tali termini decorrono dalla pubblicazione del bando e sono sostanzialmente inderogabili, salvo proroga motivata del RUP per un massimo di ulteriori tre mesi.

Per gli operatori del settore, tale differenza può comportare una significativa opportunità per ottimizzare il processo di realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo.

L'applicabilità del criterio di aggiudicazione del minor prezzo anche per gli appalti di lavori, inoltre, è stata recentemente confermata anche da ANAC con il comunicato del Presidente del 20 novembre 2024 ANAC.

Il superamento della precedente posizione contraria consente infatti agli operatori di operare in quadro di certezza coerente con la normativa comunitaria.

Nell'ambito del quadro normativo vigente, pertanto, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta preferibile quando sia necessario valorizzare aspetti qualitativi, tecnici, ambientali o sociali non esaustivamente disciplinati dalle specifiche tecniche e dai documenti progettuali.

Tale opzione è indicata per opere di particolare complessità dove la qualità dell'esecuzione può influire significativamente sul valore finale dell'intervento, pur comportando maggiore complessità nella fase valutativa e tempi procedurali più dilatati.

Il criterio del minor prezzo risulta utilizzabile quando gli aspetti qualitativi siano esaustivamente garantiti dalla documentazione progettuale e dalle previsioni contrattuali.

Questo approccio è consigliabile per opere tecnicamente standardizzate dove la variabile economica costituisce l'elemento determinante e i tempi di aggiudicazione rappresentano un fattore critico per il successo dell'operazione.

Affidamento diretto delle opere primarie funzionali: limiti e vincoli normativi

L'affidamento diretto delle opere di urbanizzazione primaria funzionali a scomputo degli oneri è frequentemente oggetto di interpretazioni non corrette che attribuiscono al soggetto attuatore una libertà operativa equiparabile agli appalti privati.

Le opere di urbanizzazione primaria funzionali comprendono le infrastrutture essenziali per la fruibilità dell'area oggetto di trasformazione urbanistica: viabilità, parcheggi, reti di sottoservizi, illuminazione pubblica e sistemi fognari.

Nonostante la realizzazione da parte di soggetto privato, tali opere conservano la natura pubblica con conseguente applicazione delle relative discipline normative.

L'affidamento diretto previsto dall'art. 13, comma 7 del Codice in combinato disposto con l'art. 16, comma 2 del Testo Unico Edilizia non determina pertanto una deroga ai presidi di legalità applicabili alle opere destinate alla collettività.

Sul piano operativo ciò si traduce:

- nell'obbligo di verifica del progetto ai sensi dell'art. 42 del Codice dei Contratti Pubblici e di validazione da parte del RUP, procedimento che può richiedere modifiche sostanziali alla documentazione tecnica con conseguenti ritardi e costi aggiuntivi;
- nella possibilità di affidare i lavori solo ad imprese in possesso dei requisiti di legge per l'affidamento degli appalti pubblici, circostanza che limita la selezione alle sole imprese qualificate ed esclude potenziali partner consolidati del developer privi di tali requisiti;
- nell'obbligo di eseguire il collaudo tecnico amministrativo delle opere realizzate secondo l'art. 116 del Codice, che introduce una fase aggiuntiva di controllo prolungando i tempi di chiusura dell'operazione

Anche con riguardo a questa tipologia di opere risulta poi di fondamentale importanza disciplinare contrattualmente le modalità di contabilizzazione dei lavori secondo le regole degli appalti pubblici, per garantire il riconoscimento dello scomputo e facilitare le verifiche in sede di collaudo, prevenendo possibili contenziosi con l'Amministrazione cui sono destinate le opere.

L'assenza di una disciplina contrattuale adeguata può infatti generare problematiche di significativo rilievo in fase di collaudo, con varianti gestite secondo prassi contrattuali che potrebbero non essere riconosciute dal collaudatore, comportando la necessità di rifacimenti o il mancato riconoscimento di parte dello scomputo.

Litigation

La Cassazione Civile azzerla la funzione del CDU e del legittimo affidamento che vi riponevano i privati e gli operatori professionali

La sentenza n. 6469/2025 dichiara inammissibile il ricorso dell'acquirente e conferma l'assenza di responsabilità del Comune

Con la sentenza n. 6469/2025, la Suprema Corte di Cassazione ha affermato la sostanziale inefficacia del certificato di destinazione urbanistica ("CDU") "omissivo" quale strumento idoneo a fondare il legittimo affidamento dei privati e degli operatori professionali. Nel caso di specie, il CDU ometteva di segnalare la presenza di un vincolo idrogeologico di inedificabilità sull'area di proprietà del ricorrente, compromettendo il suo affidamento sulla possibilità di edificare nel lotto.

Vicenda

Il ricorrente aveva acquistato un terreno ritenendolo edificabile, in ragione dell'omessa indicazione nel CDU rilasciato dal Comune di Ghedi di un vincolo di inedificabilità derivante dal Piano di Assetto Idrogeologico ("PAI") e già recepito nel Piano di Governo del Territorio ("PGT") adottato. Il Tribunale di Brescia aveva condannato il Comune a risarcire il ricorrente per oltre Euro 230.000, mentre la Corte d'Appello di Brescia aveva ribaltato la decisione, ritenendo che l'efficacia del PGT (una volta approvato e pubblicato) fosse *erga omnes* e dunque presunta come conosciuta da chiunque.

Ricorso in Cassazione

Il ricorrente originario ha impugnato la sentenza d'appello con due motivi:

1. contestava che il PGT avesse efficacia *erga omnes*, sostenendo che non era stato pubblicato sul BUR;
2. sosteneva che il CDU fosse fuorviante e che vi fosse un nesso causale tra il comportamento del Comune e il danno subito.

Entrambi i motivi sono stati dichiarati inammissibili:

- il PGT era stato ritenuto approvato e pubblicato, con efficacia *erga omnes*;
- il ricorrente non ha dimostrato con sufficiente precisione che la pubblicazione mancasse né che il certificato attestasse in modo esplicito l'edificabilità;
- inoltre, secondo la Corte, l'area risultava comunque già soggetta a vincoli del PAI, anch'esso efficace *erga omnes*.

Ricorso incidentale condizionato di ITAS MUTUA

ITAS MUTUA aveva contestato la validità della copertura assicurativa e lamentato l'omessa valutazione di alcune clausole contrattuali, ma il ricorso è stato assorbito, essendo stato rigettato quello principale.

Esito del giudizio:

- Ricorso principale: inammissibile
- Ricorso incidentale: assorbito

- il ricorrente è stato condannato al pagamento delle spese processuali in favore sia del Comune di Ghedi che di ITAS MUTUA.

Commento

La pronuncia in esame offre un'importante occasione per riflettere sulla centralità dell'attività di due diligence urbanistica nelle operazioni di acquisto immobiliare, soprattutto quando vi è in gioco l'edificabilità del bene.