

2010

QEI

Quaderni di ECONOMIA IMMOBILIARE

PERIODICO
SEMESTRALE DI
TECNOBORSA

Indagine Tecnoborsa 2010
Transazioni effettuate e previste

Agenzia del Territorio
Catasto e fabbricati fantasma

Direttiva servizi
Agenti Immobiliari

Diritti dell'uomo
Violazione Diritto di Proprietà

Policy Framework
Linee Guida strutturali

13

QFI

... “li quali mi condussero
alla città del sole.
... sorge nell’ampia
campagna un colle,
sopra il quale sta la
maggior parte della città;
ma arrivano i suoi giri
molto spazio fuor delle
radici del monte,
il quale è tanto, che la città
fa due miglia di diametro
e più,
e viene ad essere sette
miglia di circolo;
ma, per la levatura,
più abitazioni ha,
che si fosse in piano”

Tommaso Campanella



QEI - Quaderni di Economia Immobiliare

Periodico semestrale di Tecnoborsa

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Annunziata Scelba

COMITATO EDITORIALE

Giampiero Bambagioni

Ettore Troiani

Gennaio/Giugno 2010
n. 13 - Anno VII

Direzione, redazione e amministrazione Tecnoborsa S.C.p.A.

Sede legale: Via de' Burrò 147 - 00186 Roma

Sede operativa: Via Capitan Bavastro 116 - 00154 Roma

Telefono (+39) 0657300710

Fax (+39) 0657301832

info@tecnoborsa.com

www.tecnoborsa.it

*Pubblicazione depositata per la protezione
della proprietà scientifica e letteraria.*

*Ogni diritto è riservato. La riproduzione degli articoli,
anche parziale, è permessa solamente citando la fonte.*

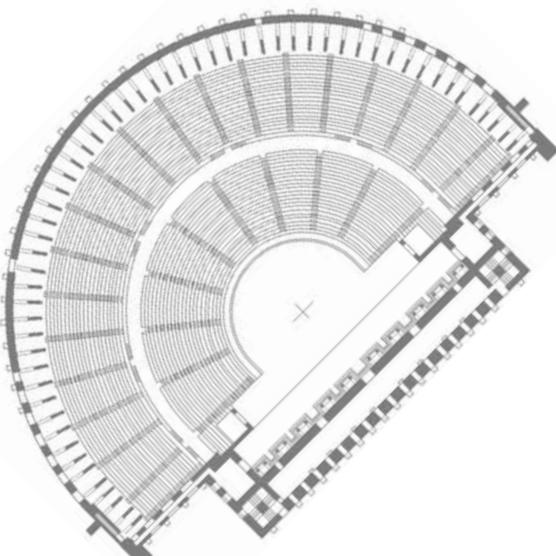
L'Editore e gli autori della presente pubblicazione

*non possono assumere alcuna responsabilità
conseguente a perdite subite da terzi in quanto
derivate dall'uso o dal mancato uso dei testi
o del materiale ivi contenuto.*

L'Editore è a disposizione per eventuali diritti di terzi.

Registrazione

Registrazione Tribunale di Roma
del 29 maggio 2003 n° 254/2003



IMPAGINAZIONE
Digitalialab - Roma

STAMPA
Grafica Giorgetti - Roma

Tecnoborsa è una società consortile per azioni istituita dal sistema delle Camere di Commercio per contribuire allo sviluppo, alla regolazione, alla trasparenza e alla ricerca nel campo dell'economia immobiliare italiana e internazionale.

Pertanto, **Tecnoborsa** è un ente istituzionale senza fini di lucro e vuole essere un mezzo per regolare il mercato immobiliare nazionale attraverso lo sviluppo di sistemi, strumenti e linee guida atti a favorire l'interazione di tutti i soggetti che raffigurano l'intero panorama della domanda e dell'offerta in Italia.

La stessa compagnia societaria di **Tecnoborsa** dimostra la sua forte vocazione di rappresentanza e, ad oggi, annovera 31 soci, di cui 25 espressione del sistema delle Camere di Commercio, unitamente ad altri organismi:

- Borsa Immobiliare di Napoli S.r.l.
- Camere di Commercio di:
Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Brescia, Brindisi, Como, Cosenza, Macerata, Matera, Milano, Novara, Parma, Perugia, Pescara, Pisa, Ravenna, Reggio Calabria, Rieti, Rimini, Roma, Terni
- Confedilizia
- FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- Geo.Val. - Geometri Valutatori Esperti
- Immobilcredit Srl
- Progetto Europa Associates Srl
- Regione Lazio
- Unioncamere Regionale Lazio
- Unioncamere Molise
- Unione Nazionale delle Camere di Commercio



In linea con la propria *mission* e per consolidare le funzioni di analisi e approfondimento, **Tecnoborsa** ha istituito il proprio Centro Studi sull'Economia immobiliare – CSEI, un nucleo di studio che cura la rilevazione, l'elaborazione e la diffusione di dati di importanza strategica per la pianificazione e l'attuazione di scelte nella sfera della politica economica, urbanistico-edilizia, creditizia e fiscale. Annualmente viene realizzata l'Indagine sul mercato immobiliare e le famiglie italiane.

L'attività di **Tecnoborsa** è supportata da un Comitato Tecnico-Scientifico rappresentativo di tutti i maggiori soggetti esperti in materia che, in particolare, contribuisce alla realizzazione del “Codice delle Valutazioni Immobiliari - *Italian Property Valuation Standard*”, un vero e proprio strumento di lavoro per gli operatori del settore. Attraverso i QEI - Quaderni di Economia Immobiliare, **Tecnoborsa** si propone, dunque, di affrontare da vicino temi, indagini, normative e processi, per ampliarne la circolazione e la conoscenza ma sempre in chiave di trasparenza e regolazione, per creare e accrescere una nuova cultura in ambito immobiliare, anche a livello internazionale.

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO TECNOBORSA

- ABI - Associazione Bancaria Italiana
- Agenzia del Territorio - Ministero dell'Economia e delle Finanze
- AIAV - Associazione Italiana per la Gestione e l'Analisi del Valore
- ASPESI - Associazione Nazionale tra Società di Promozione e Sviluppo Immobiliare
- CENSIS - Centro Studi Investimenti Sociali
- CONFEDILIZIA - Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia
- Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
- Consiglio Nazionale dei Geometri
- Consiglio Nazionale degli Ingegneri
- Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
- E-EVALUATIONS - Istituto di Estimo e Valutazioni
- FIAIP - Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali
- FIMAA - Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari
- Geo.Val - Geometri Valutatori Esperti
- INU - Istituto Nazionale di Urbanistica
- ISMEA - Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare
- Ministero dello Sviluppo Economico
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro
- UNI - Ente Nazionale Italiano di Unificazione
- UNIONCAMERE - Unione Italiana delle Camere di Commercio
- Università Commerciale Luigi Bocconi - Newfin
- Università Luiss Guido Carli

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	8	
I - L'INDAGINE TECNOBORSA 2010: LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE		
TRANSAZIONI EFFETTUATE E PREVISTE	10	
1. Introduzione	11	
2. Le transazioni immobiliari effettuate negli ultimi due anni	12	
2.1. Le compravendite effettuate	12	
2.2. Le locazioni effettuate	18	
3. Le transazioni immobiliari previste nei prossimi due anni	20	
3.1. Le compravendite previste	20	
3.2. Le locazioni previste	22	
4. Conclusioni	24	
II - L'AGENZIA DEL TERRITORIO E I FABBRICATI MAI DICHiarati		26
1. Introduzione	27	
2. Procedure tecniche per scoprire i fabbricati mai dichiarati	30	
3. Punti di forza del sistema	32	
4. Conclusioni	33	
III - LA DIRETTIVA SERVIZI E GLI AGENTI IMMOBILIARI		34
1. Introduzione	35	
2. Il nuovo contesto della professione	35	
3. I possibili effetti della Direttiva servizi	37	
4. Conclusioni	40	
APPENDICE - ESTRATTO DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 12 DICEMBRE 2006 RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO		41

IV - VIOLAZIONI DEI DIRITTI DELL'UOMO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ	64
1. Introduzione	65
2. Il ruolo dell'UIPI	65
3. La situazione in Europa	66
4. Conclusioni	73
APPENDICE - PRINCIPALI DICHIARAZIONI PREDISPONTE DALL'UIPI SUL TEMA DELLA RESTITUZIONE DELLA PROPRIETÀ	74
V - LINEE GUIDA STRUTTURALI PER MERCATI IMMOBILIARI SOSTENIBILI <i>POLICY FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE REAL ESTATE MARKETS</i>	80
1. Premessa e note	81
2. Prefazione	82
3. Introduzione	83
4. Origine e obiettivi dello studio	84
I PRINCIPI	86
I NUMERI PUBBLICATI	104

Presentazione

a cura di Raimondo Soria

Presidente **Tecnoborsa**



Raimondo Soria
Presidente **Tecnoborsa**

Il 13° Quaderno di Tecnoborsa presenta una serie di argomenti assai densi di contenuto sia a livello nazionale che internazionale, grazie ai contributi di soggetti forti in ambito immobiliare, quali l'Agenzia del Territorio, il Cnel, la Confedilizia – e con quest'ultima la collaborazione è ormai di vecchia data. A tutti va il mio ringraziamento con l'augurio di continuare la proficua collaborazione sin qui intrapresa.

Per iniziare, il primo capitolo è stato dedicato ai dati dell'Indagine annuale sulle famiglie italiane e il mercato immobiliare, a cura del Centro Studi di Economia Immobiliare – CSEI di **Tecnoborsa**; in particolare, su questo numero viene pubblicata la parte riguardante le transazioni immobiliari effettuate nel 2008/2009 e quelle previste per il 2010/2011, mentre nel prossimo numero dei *QEI* sarà pubblicata la seconda parte, riguardante l'accesso al credito da parte delle famiglie italiane e i servizi offerti dalle agenzie immobiliari.

Con il secondo capitolo del presente *QEI* si entra nel vivo del nuovo corso impresso dall'Agenzia del Territorio e dal suo Direttore Gabriella Alemanno - cui si deve il contributo odierno - con il piano che ha portato allo scoperto un numero impressionante di edifici che non risultavano accatastati, i cosiddetti fabbricati fantasma. Tale operazione consentirà di ricavare un nuovo gettito per l'erario, segnerà un significativo aggiornamento del Catasto e una nuova trasparenza nel rapporto fra l'istituzione e il cittadino.

Un'altra importante novità è stata introdotta nel mondo immobiliare con il recepimento della Direttiva europea in materia di servizi che, pur mantenendo i precedenti requisiti abilitanti per l'esercizio della professione, abolisce il ruolo degli agenti immobiliari (di cui all'Art. 2 della Legge 3/2/89 n. 39), e istituisce un'apposita sezione nel Registro

Imprese per le società e nel REA per le persone fisiche. L'articolo è stato curato da un esperto delle professioni liberali, nonché responsabile del Cnel per la casa e il territorio, Pierangelo Sardi, che ha effettuato una lettura non convenzionale della nuova Direttiva servizi.

Si deve a Giovanni Gagliani Caputo di Confedilizia e membro del Comitato esecutivo dell'UIPI – l'organismo internazionale per la proprietà immobiliare – l'approfondimento critico in tema di violazioni dei diritti dell'uomo con particolare riferimento al diritto di proprietà, ancora pesantemente penalizzato nei processi di restituzione in alcuni Paesi dell'Europa orientale, a oltre sessant'anni dalla fine del secondo conflitto mondiale.

Infine, un capitolo a parte è stato dedicato alla pubblicazione integrale della traduzione del documento ufficiale UNECE *“Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets”*, frutto del Forum delle Nazioni Unite *Facing the Financial Crisis – Rethinking Real Estate Markets: Sound Rules Towards Social and Economic Benefits*, tenutosi a Roma il 3 e 4 giugno 2009¹; Giampiero Bambagioni, oltre all'apporto scientifico dato alla stesura del documento, ha curato la pubblicazione della versione ufficiale in inglese effettuata da **Tecnoborsa** – valida per tutto il mondo in quanto documento delle Nazioni Unite – e la successiva traduzione in italiano che, dato il prestigio del suo contenuto, volentieri presentiamo in questo numero. •



¹ Cfr. “QEI – Quaderni di Economia Immobiliare – Periodico semestrale di **Tecnoborsa**” N. 11, Gennaio/Giugno 2009.

I - L'INDAGINE TECNOBORSA 2010: LE FAMIGLIE ITALIANE E IL MERCATO IMMOBILIARE TRASAZIONI

a cura di Alice Ciani

Centro Studi sull'Economia Immobiliare di Tecnoborsa - CSEI

Le transazioni effettuate nel 2008/2009
e quelle previste per il 2010/2011
da parte di oltre duemila famiglie italiane



*I rioni storici di Roma
V. Ponte*

1. Introduzione

Le famiglie italiane in questi anni di crisi sono rimaste più che mai legate alla propria abitazione e sono tornate a rivolgersi al mattone come bene rifugio a basso rischio per i propri risparmi, mentre i recenti sondaggi parlano ancora del perdurare del clima d'incertezza e rinviano al 2011 per una possibile ripresa del mercato immobiliare.

In effetti, a partire dal 2007 il numero dei contratti di compravendita conclusi registra una flessione costante, con una riduzione del numero delle transazioni dalle 845.051 del 2006 alle 609.145 del 2009¹.

La situazione, tuttavia, è molto più incoraggiante rispetto alle dinamiche che si registrano in numerosi altri Paesi europei e alla situazione degli Stati Uniti.

La riduzione del numero delle transazioni non ha comportato una pesante riduzione dei prezzi immobiliari, che sono scesi meno delle aspettative anche se si sono allungati i tempi di vendita; per quanto riguarda la tipologia delle compravendite, secondo l'Indagine **Tecnoborsa** 2010, la prima casa ha mantenuto il suo *appeal* e le famiglie sembrano disponibili a rinunciare in parte a requisiti essenziali quali il *comfort* e le dimensioni; inoltre, risulta che la quota di coloro che hanno sostituito l'abitazione principale si è duplicata dal 2006; infine, si è ampliata la quantità di famiglie disposte ad acqui-

Nel biennio 2008-2009

il 12,9% delle famiglie italiane intervistate ha effettuato almeno una transazione.
Il valore è rimasto sostanzialmente stazionario, mentre si conferma rilevante il calo rispetto al 2004

stare immobili per investimento con una crescita costante dal 2006 ad oggi, per cui si è arrivati quasi al raddoppio. Benché le locazioni in Italia rappresentino un segmento del mercato relativamente circoscritto, con i prezzi di acquisto comunque elevati costituiscono una soluzione per le famiglie e, quindi, per la prima volta dal 2004, l'offerta registra un sensibile cambio di tendenza, dopo il *trend* decrescente degli ultimi anni.

Un discorso a parte meritano le nuove costruzioni e il *social housing* – peraltro non oggetto della presente Indagine – fattori cui bisogna comunque guardare per seguire e accompagnare lo sviluppo del mercato immobiliare italiano che attende segnali concreti che indichino la fine dell'attuale ciclo e una nuova stabilizzazione.

La pubblicazione del presente articolo costituisce la prima parte dell'Indagine **Tecnoborsa** 2010; la seconda parte verrà pubblicata sul prossimo numero dei Quaderni e verterà sui mutui e sull'intermediazione immobiliare e i servizi ad essa correlati.

¹ Rilevazioni ufficiali dell'Agenzia del Territorio.

2. Le transazioni immobiliari effettuate negli ultimi due anni

Nel biennio 2008-2009 il 12,9% delle famiglie italiane intervistate ha effettuato almeno una transazione - acquistato, venduto, preso o dato in locazione un immobile. Rispetto a quanto riscontrato nelle due Indagini nazionali precedenti il valore è rimasto sostanzialmente stazionario, mentre si conferma rilevante il calo rispetto al 2004 (*graf. 1*).

Le famiglie più attive sono quelle i cui figli vivono ancora all'interno del nucleo, il cui capofamiglia ha fra i 35 e i 64 anni con una professione che garantisce un buon livello di reddito. Dal punto di vista territoriale la domanda delle famiglie ha mostrato maggiore vitalità nelle aree dei grandi Comuni (più di 250mila persone residenti), nel Nord-Est e nel Sud.



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

2.1. Le compravendite effettuate

Andando ad analizzare le compravendite emerge che il 3,5% delle famiglie italiane intervistate ha acquistato un immobile nel biennio considerato. Dal confronto con le tre Indagini precedenti si riscontra una prosecuzione del *trend* decrescente, peraltro sostanzialmente in linea con i dati ufficiali relativi ai contratti di compravendita registrati nel periodo (*graf. 2*).

Analogamente a quanto riscontrato nell'Indagine 2008, hanno comprato casa famiglie mature con figli e/o appartenenti a nuclei familiari in crescita (coppie giovani senza figli o con figli piccoli), con un livello culturale trasversale e con una buona situazione economica. Inoltre, le famiglie più attive sono quelle che risiedono nei grandi Comuni nel Centro del Paese. Il 71,1% di chi ha comprato o tentato di comprare casa lo ha fatto per ac-



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

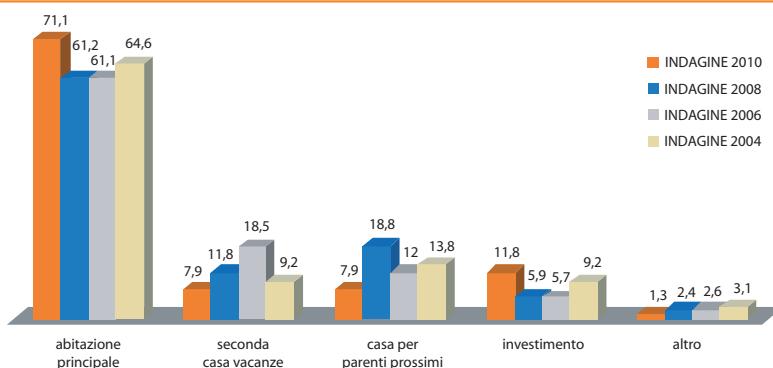
quistare l'abitazione in cui vivere, motivazione che è sempre stata la più indicata dagli intervistati ma che, in questa rilevazione, ha raggiunto il suo valore massimo. Rispetto al 2008, infatti, è raddoppiata la quota di chi ha acquistato casa per investimento, raggiungendo l'11,8%, il valore più alto dal 2004. Si ritiene che la motivazione centrale sia dovuta alla solidità dell'investimento in immobili destinati alla locazione che, nonostante spese e imposte, continua comunque a offrire rendite maggiori e certamente più sicure di altre forme di investimento in prodotti finanziari. Viceversa, è scesa la percentuale di chi ha acquistato una seconda casa, sia se si considerano quelle per le vacanze che quelle per parenti prossimi: in entrambi i casi coprono solo il 7,9% di coloro che hanno acquistato un'abitazione nel

biennio 2008-2009, valore minimo registrato dalle Indagini **Tecnoborsa** (graf. 3).

Da un *focus* su coloro che hanno acquistato un'abitazione principale è emerso che il requisito che ha pesato maggiormente nella scelta della casa in cui vivere è stato la dimensione idonea alle esigenze della famiglia (72,2%), valore che è più che raddoppiato rispetto alle Indagini precedenti; è scesa al secondo posto la quota di chi ha tenuto conto principalmente del prezzo nell'acquisto, anche se la percentuale è salita di 3,1 punti. Seguono, con un certo divario, *comfort* e qualità delle finiture (44,4%), tranquillità/silenzio (33,3%), vicinanza al posto di lavoro (29,6%), vicinanza di aree verdi (27,8%) e, a parità di punteggio, vicinanza ai trasporti pubblici e ubicazione in zona periferica

GRAFICO 3

PRINCIPALE UTILIZZO DELL'IMMOBILE ACQUISTATO - CONFRONTO INDAGINI 2004-2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

(25,9%) (*graf. 4*)². Mentre, tra gli aspetti che hanno pesato meno nella scelta dell'immobile vi sono: facilità di parcheggio (24,1%), vicinanza a servizi/aree commerciali (22,2%), vicinanza a parenti prossimi (20,4%) e, in ultima posizione, l'ubicazione in zona centrale (18,5%).

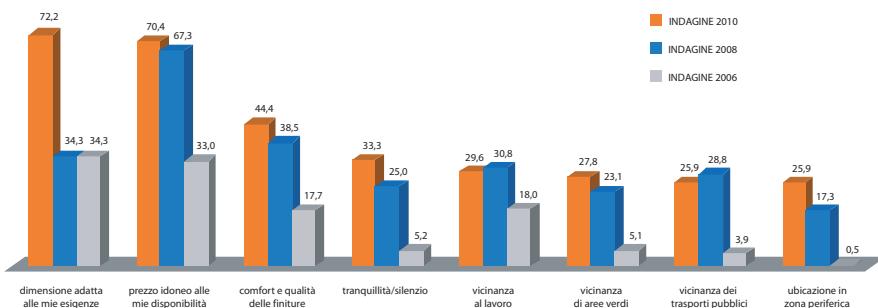
Andando ad analizzare le caratteristiche degli immobili acquistati nel biennio 2008-2009, si è rilevato che non ci sono state sostanziali differenze con quanto rilevato nelle Indagini precedenti; infatti, gli appartamenti più richiesti continuano a essere quelli medi (71-100 mq), seguiti da quelli medio-grandi (101-140 mq) e da quelli medio-piccoli (50-70 mq). Al quarto posto troviamo quelli grandi (oltre 140 mq); i meno richiesti sono quelli molto piccoli (fino a 49 mq). La superficie media delle abitazioni acquistate è, come in

passato, di circa 100 mq. Anche rispetto alle caratteristiche demografiche e al profilo del capofamiglia la situazione è rimasta essenzialmente immutata: gli appartamenti medio-piccoli sono quelli preferiti da persone tra i 45 e i 54 anni che vivono da soli; quelli medi sono prescelti da persone con età compresa tra i 45 e i 54 anni ma senza figli o con figli grandi, mentre le case grandi sono acquistate da persone con un'età compresa fra i 35 e i 44 anni con figli piccoli, che hanno raggiunto una certa stabilità economica.

Per quanto riguarda lo stato dell'immobile, dall'Indagine si evince che ben il 42,1% di coloro che hanno acquistato un'abitazione hanno scelto

⁽²⁾ Non è stato possibile fare il confronto con i dati dell'Indagine 2004 in quanto questa informazione è stata rilevata solo a partire dal 2006.

GRAFICO 4
REQUISITI PIÙ RILEVANTI PER LA SCELTA DELL'ABITAZIONE PRINCIPALE
CONFRONTO INDAGINI 2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

Ben il 42,1% di coloro che hanno acquistato un'abitazione hanno scelto una casa nuova: tale tipologia è dunque tornata a occupare il primo posto, dopo il calo rilevato nell'Indagine precedente

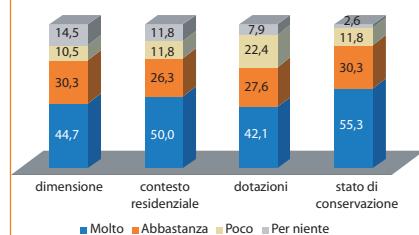
una casa nuova: tale tipologia è dunque tornata a occupare il primo posto, dopo il calo rilevato nell'Indagine precedente; si rileva, invece, un minore interesse per le abitazioni che al momento dell'acquisto risultano abitabili (32,9%), anche se continua il *trend* crescente (29,8% nell'Indagine 2008 e 17,6% in quella del 2006). La terza posizione nell'ordine delle preferenze è riservata alle case ristrutturate (14,5%) e, infine, vi sono quelle da ristrutturare; entrambe queste ultime tipologie hanno subito un calo molto forte delle richieste rispetto agli anni precedenti. Per quanto riguarda le dotazioni presenti negli immobili acquistati nel biennio appena trascorso, ai primi posti troviamo la presenza di box/posto auto (60,5%), ascensore condominiale (57,9%), terrazza/balcone (48,7%) e cantina/soffitta (46,1%). Seguono altre dotazioni ritenute meno necessarie, quali servizio di portierato (22,4%) e, a parità di punteggio, giardino di pertinenza e giardino condominiale (21,1%).

Come riscontrato nell'Indagine 2008, più del 70% degli intervistati si ritiene molto o abbastanza soddisfatto della

dimensione, del contesto residenziale, delle dotazioni e dello stato di conservazione del bene comprato. Il grado maggiore di soddisfazione si ha per lo stato di conservazione dell'immobile che raggiunge l'85,6%; questo dipende, molto probabilmente, anche dal fatto che, come si è visto, le case preferite sono quelle nuove; a seguire troviamo il contesto residenziale (76,3%), e la dimensione (75%), mentre il livello più basso di soddisfazione si ha per le dotazioni (69,7%), poiché per l'alto costo delle abitazioni le famiglie sono state costrette ad accontentarsi di abitazioni dotate di meno *comfort* e più piccole di quanto avrebbero voluto (*graf.5*).

Spostando l'analisi sul mercato dell'offerta è emerso che il 2,7% delle famiglie intervistate ha venduto casa nel biennio 2008-2009, percentuale superiore a quella rilevata nell'Indagine 2008 (+1,1 punti percentuali) e alli-

GRAFICO 5
GRADO DI SODDISFAZIONE NEI CONFRONTI DELL'IMMOBILE ACQUISTATO
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

neata con le due rilevazioni nazionali precedenti (*graf. 6*).

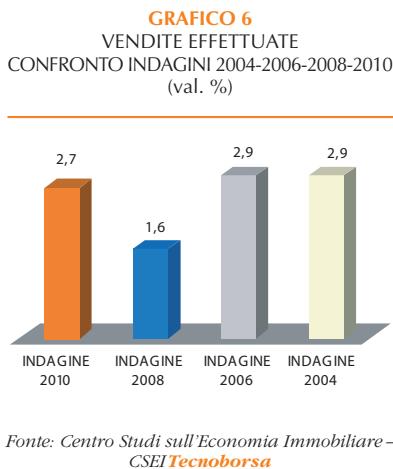
Per quanto riguarda il profilo socio-demografico si può notare che hanno venduto prevalentemente coppie di età compresa fra i 35 e i 44 anni e coppie mature (65-74 anni); relativamente bassa la vendita tra i *single* e le famiglie molto numerose. Geograficamente l'area più attiva è stata il Nord Est, mentre quella meno attiva è stata il Nord Ovest che nell'offerta, invece, si era rivelata la più dinamica del nostro Paese.

Le vendite avvenute hanno riguardato prevalentemente, come nelle Indagini precedenti, le abitazioni principali (45,8% di coloro che hanno venduto), e al secondo posto continuano a collocarsi le case per parenti prossimi (22%), al terzo posto le seconde case vacanze (16,9%), al quarto posto le

Sono aumentate le famiglie che hanno venduto l'abitazione tenuta come forma di investimento o la casa acquistata per altri usi; viceversa, sono diminuiti coloro che hanno ceduto l'abitazione principale e le seconde case per parenti e per le vacanze, anche se le flessioni non hanno superato i tre punti percentuali

case per investimento mentre, all'ultimo posto, troviamo che il 5,1% delle vendite ha riguardato abitazioni destinate ad altri usi. Mettendo a confronto l'Indagine attuale con la precedente è emerso che sono aumentate le famiglie che hanno venduto l'abitazione tenuta come forma di investimento o la casa acquistata per altri usi; viceversa, sono diminuiti coloro che hanno ceduto l'abitazione principale e le seconde case per parenti e per le vacanze, anche se le flessioni non hanno superato i tre punti percentuali (*graf. 7*).

Secondo il sondaggio le abitazioni principali sono state vendute da famiglie numerose, il cui capofamiglia ha un'età compresa tra i 44 e i 64 anni, con una buona situazione economica e residenti in Comuni piccoli e medi (meno di 250.000 persone), del Sud Italia. Le seconde case vacanza sono state vendute prevalentemente da

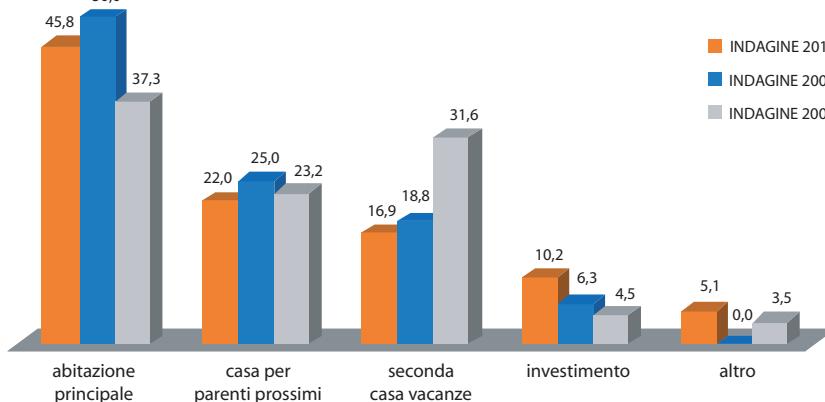


pensionati, residenti nel Centro del nostro Paese, spinti molto probabilmente dalle difficoltà a mantenerle e/o sfruttarle. Le case precedentemente acquistate per investimento sono state cedute dalle fasce economicamente più deboli del Sud.

Il motivo principale che ha spinto le famiglie a vendere, come sempre, è la necessità di cambiare l'abitazione principale (54,2%); inoltre, questa motivazione è cresciuta di ben 22,9 punti percentuali rispetto a quanto rilevato nel 2008, superando anche di 13,7 punti il valore del 2006. Al secondo posto troviamo coloro che nel biennio 2008-2009 hanno venduto per bisogno di liquidità (35,6%), e anche tale

valore ha continuato a crescere negli anni presi in esame, mentre è forte il calo per le altre motivazioni: si è più che dimezzata rispetto al 2006 la quota di coloro che hanno venduto casa per effettuare altri investimenti finanziari (5,1%), e questo dipende dal fatto che, anche se gli affitti hanno subito una battuta di arresto, le case continuano a rendere sempre più degli altri investimenti a basso rischio. Invece, la quota di chi vende per acquistare una seconda casa vacanza torna ai valori del 2006, dopo la forte crescita registrata nel 2008; bassissima la percentuale di chi vende per acquistare una casa per parenti prossimi (1,7%), e nessuno ha dichiarato di aver ceduto

GRAFICO 7
PRINCIPALE UTILIZZO DELL'IMMOBILE VENDUTO - CONFRONTO INDAGINI 2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

un immobile con il desiderio di fare altri investimenti immobiliari o per altri motivi non specificati (*graf.8*).

Dall'incrocio tra il tipo di abitazione venduta e il motivo di vendita, è emerso che ben il 74,1% di coloro che hanno venduto un'abitazione principale l'hanno fatto per acquistare un'altra abitazione principale e il 22,2% per bisogno di liquidità; anche chi ha venduto una seconda casa vacanza lo ha fatto spinto dagli stessi motivi, anche se le quote sono più bilanciate (il 50% per acquistare l'abitazione principale e il 40% per liquidità); il 38,5% di chi ha venduto una casa destinata a parenti prossimi l'ha fatto per acquistare la casa in cui vivere, ben il 46,2% per smobilitare ricchezza e il 15,4% per acquistare una casa per le vacanze; più eterogenee le motivazioni di chi ha ceduto una casa tenuta come for-

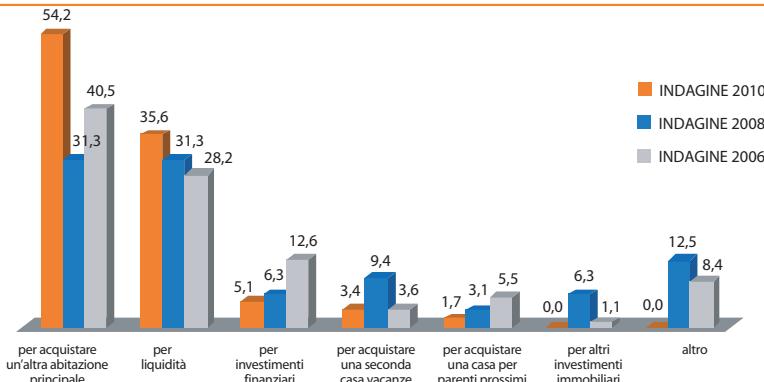
ma di investimento; infine, chi ha ceduto una casa acquistata per altri usi non specificati lo ha fatto spinto dalla necessità di avere del denaro disponibile (*graf. 9*).

2.2. Le locazioni effettuate

Analizzando il mercato delle locazioni è risultato che il 4% delle famiglie intervistate ha preso in affitto un'abitazione, valore che rimanda a quanto rilevato nel 2006 (4%), essendo sceso di 0,8 punti percentuali rispetto al 2008 (*graf.10*).

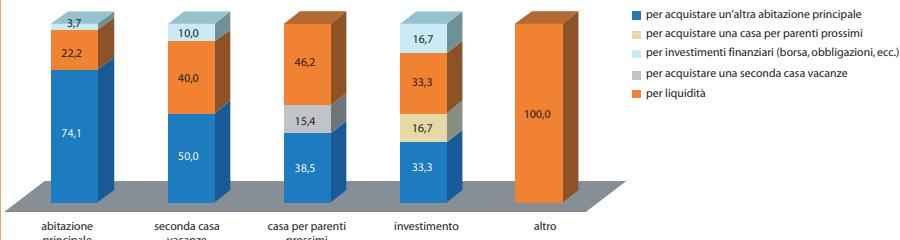
Gli individui più attivi, nel biennio considerato, sono stati gli studenti universitari fuori sede e le coppie giovani con o senza figli, ma è alta la percentuale anche tra gli stranieri. Geograficamente le aree più attive sono state i grandi Comuni del Sud e delle Isole. Tutto ciò rimanda comunque a un

GRAFICO 8
PRINCIPALI MOTIVI DI VENDITA - CONFRONTO INDAGINI 2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 9
TIPO DI ABITAZIONE VENDUTA E PRINCIPALI MOTIVI DI VENDITA
(val. %)



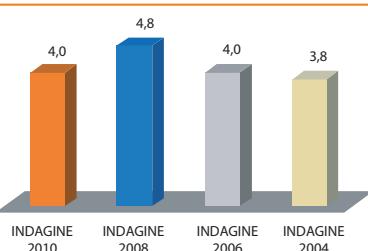
Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

quadro di disponibilità economica relativamente limitata, che rende indispensabile la scelta della locazione. Spostandoci sul lato dell'offerta si è riscontrato che il 6,9% del campione ha dato in affitto un'abitazione. Per la prima volta dal 2004 si registra un cambio di tendenza, infatti si è avuta una ripresa dopo il *trend* decrescente del

passato (+4,1 punti percentuali rispetto al 2008; +3,6 dal 2006 e +4,3 rispetto al 2004) (graf.11).

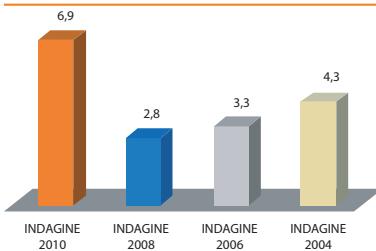
Come in passato si tratta prevalentemente di persone giovani (35-44 anni), o mature (65-74 anni), con una buona situazione economica. Le aree più vivaci sono state i grandi Comuni del Nord-Ovest, del Sud e delle Isole.

GRAFICO 10
DOMANDA DI LOCAZIONI EFFETTUATE CONFRONTO INDAGINI 2004-2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 11
OFFERTA DI LOCAZIONI EFFETTUATE CONFRONTO INDAGINI 2004-2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

3. Le transazioni immobiliari previste³ nei prossimi due anni

Dall'Indagine 2010 è emerso che il 4,1% degli intervistati prevede di effettuare almeno una transazione immobiliare (compravendite e locazioni), nel biennio 2010-2011. Tale valore risulta decisamente inferiore rispetto agli orientamenti rilevati nelle precedenti Indagini, infatti è sceso di 5 punti percentuali rispetto al 2008, di 3,8 rispetto al 2006 e di ben 9,1 punti dal 2004 (graf. 12).

Sicuramente tale dato tiene in considerazione un'accresciuta consapevolezza della maggiore difficoltà per le famiglie che rientrano nella tipologia di mutuatari *sub-prime* di accedere al mutuo. Le famiglie più attive nelle attese, secondo quanto dichiarato, sono coppie giovani senza figli, con buon livello culturale e gli stranieri. Territo-

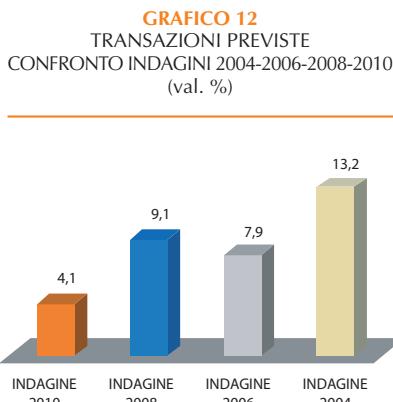
rialmente le aree in cui ci dovrebbero essere più transazioni sono i piccoli Comuni del Nord-Est.

3.1. Le compravendite previste

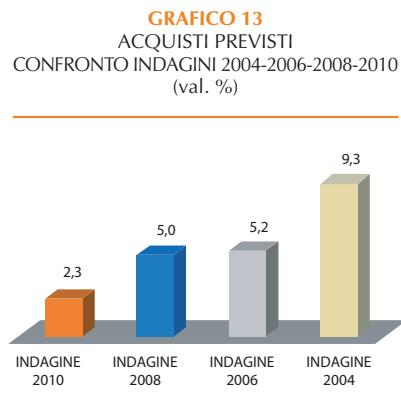
Andando ad analizzare le previsioni relative alle sole compravendite, si riscontra che il 2,3% delle famiglie intervistate pensa di acquistare un immobile nel prossimo biennio. Continua il *trend* decrescente nelle intenzioni di acquisto: di 2,7 punti rispetto al 2008, di 2,9 rispetto al 2006 e di ben 7 punti rispetto al 2004 (graf. 13).

Analizzando il profilo degli acquirenti è emerso che le famiglie più attive saranno quelle il cui capofamiglia ha

⁽³⁾ È bene ricordare che, in qualsiasi indagine, l'intenzione è una misura della propensione della popolazione di riferimento a tenere un certo comportamento e può essere considerato un indicatore solo parziale dell'effettivo tradursi in atto dei fenomeni in esame.



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

un'età compresa tra i 25 e i 34 anni, con figli piccoli, con un buono *status* economico e un elevato livello culturale. Alta anche tra gli stranieri la quota di coloro che progettano di acquistare un'abitazione nell'immediato futuro.

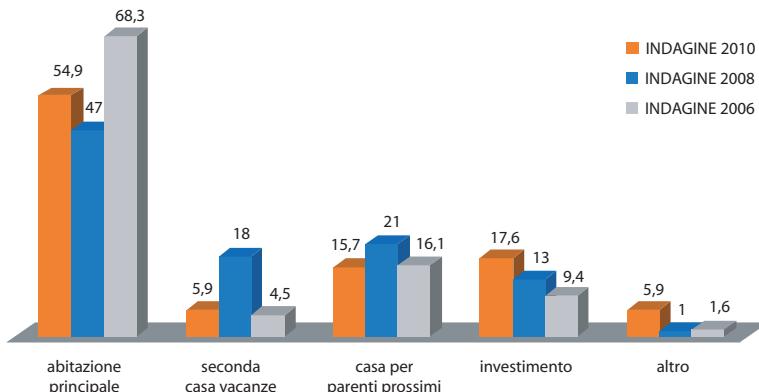
Esaminando l'utilizzo che verrà fatto delle abitazioni acquistate nel biennio 2010-2011, al primo posto c'è sempre il desiderio di acquistare la casa in cui vivere (54,9%), seguita, anche se con una notevole differenza, da chi vorrebbe acquistare una casa per investimento (17,6%); al terzo posto troviamo chi intende acquistare una casa per parenti prossimi (15,7%); al quarto, a parità di punteggio, c'è chi pensa di prendere una seconda casa vacanza o una casa destinata ad altri usi

(5,9%). Mettendo a confronto le ultime tre Indagini nazionali⁴ è emerso che è salita notevolmente la quota di chi pensa di acquistare una casa per investimento (*graf. 14*).

L'Indagine evidenzia che vorrebbero acquistare una prima casa nel prossimo futuro coppie giovani senza figli o con figli piccoli che, molto probabilmente, hanno bisogno di spazi maggiori, con una buona situazione economica e che risiedono nei piccoli Comuni del Nord-Ovest. Invece, pensano di prendere un immobile per investire i loro risparmi coppie senza figli con un'età compresa fra i 35 e i 44

⁽⁴⁾ Non è stato possibile fare il confronto con i dati dell'Indagine 2004 in quanto questa informazione è stata rilevata solo a partire dal 2006.

GRAFICO 14
PRINCIPALE UTILIZZO DELL'IMMOBILE DA ACQUISTARE
CONFRONTO INDAGINI 2006-2008-2010
(val. %)



Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

anni che vivono nei grandi Comuni del Sud e delle Isole.

Spostando l'analisi sul fronte dell'offerta, è emerso che l'1,1% degli intervistati pensa di vendere almeno un immobile nel biennio 2010-2011, valore minimo registrato dal 2004 (*graf. 15*).

Ciò, prescindendo probabilmente dal fatto che i prezzi degli immobili ultimamente hanno iniziato a scendere o quantomeno si è incrementato il differenziale tra prezzo richiesto e prezzo finale, fa presupporre che le famiglie da un lato intendono conservare la proprietà come forma d'investimento e dall'altro preferiscono aspettare momenti più favorevoli per cambiare casa, aspettando tempi migliori che consentano l'assunzione di oneri finanziari rilevanti. Dall'analisi del profilo socio-demografico il fenomeno è abbastanza trasversale.

Analizzando i motivi che spingeranno le famiglie a vendere, troviamo che più della metà di chi pensa di ce-

dere nel prossimo futuro un'abitazione lo farà perché vorrebbe comprare una nuova casa in cui vivere (56%), e tale motivazione ha subito un incremento davvero notevole rispetto a quanto rilevato nel 2008 e nel 2006; al secondo posto c'è chi lo farà perché spinto dal bisogno di liquidità (24%), motivazione decisamente in calo rispetto al 2008; al terzo posto, con un notevole distacco, c'è chi vorrebbe vendere per effettuare investimenti finanziari (8%); a seguire, a parità di punteggio (4%), c'è chi cede una casa per prendere un seconda casa per parenti prossimi, per le vacanze e/o per farne altri usi, mentre nessuno pensa di vendere un immobile per fare altri investimenti immobiliari (*graf.16*).

3.2. Le locazioni previste

Andando a esaminare il mercato delle locazioni nel biennio 2010-2011, si è visto che lo 0,6% delle famiglie intervistate pensa di prendere in affitto un'abitazione per un lungo periodo. Mettendo a confronto questa Indagine con quelle precedenti si evidenzia un calo rispetto a quanto rilevato nel 2008 e nel 2004, il valore è tornato quasi ad essere quello riscontrato nel 2006 (*graf. 17*). Peraltro, va considerato che su percentuali così piccole l'errore statistico delle indagini campionarie può determinare scostamenti molto ampi.

Prevalentemente, prevedono di prendere in locazione un'abitazione studenti fuori sede o coppie con figli pic-

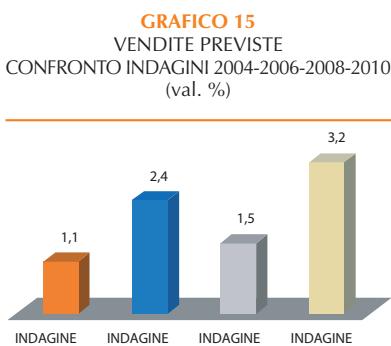
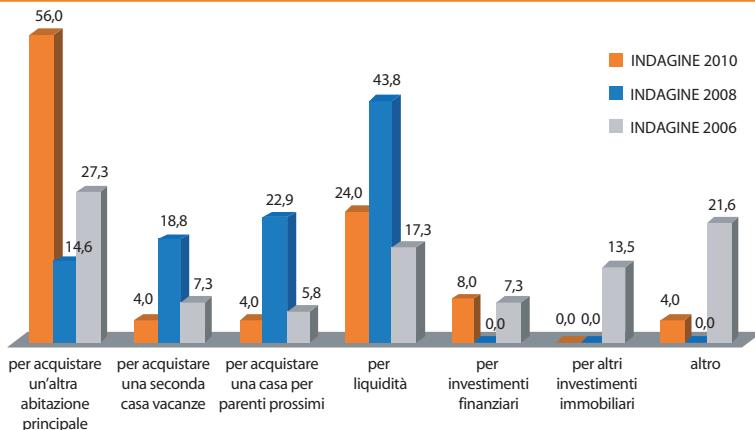


GRAFICO 16

PRINCIPALI MOTIVI DI VENDITA - CONFRONTO INDAGINI 2006-2008-2010
(val. %)Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

coli che risiedono nel Sud e nelle Isole del nostro Paese.

Spostandoci sul lato dell'offerta, si è riscontrato che lo 0,5% degli individui consultati prevede di dare in affitto un im-

mobile e tale dato ha raggiunto il minimo storico dal 2004 ad oggi (graf. 18). Dall'analisi socio-demografica è emerso che il fenomeno si distribuisce in modo omogeneo.

GRAFICO 17

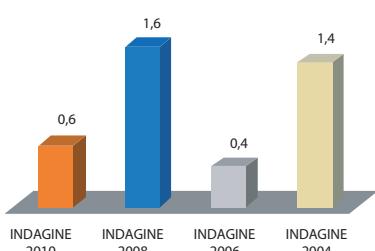
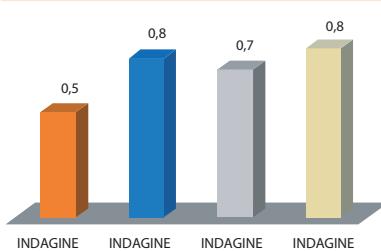
DOMANDA DI LOCAZIONI PREVISTE
CONFRONTO INDAGINI 2004-2006-2008-2010
(val. %)Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

GRAFICO 18

OFFERTA DI LOCAZIONI PREVISTE
CONFRONTO INDAGINI 2004-2006-2008-2010
(val. %)Fonte: Centro Studi sull'Economia Immobiliare – CSEI **Tecnoborsa**

4. Conclusioni

Dal confronto dell'Indagine nazionale **Tecnoborsa** 2010 con le tre precedenti emerge che continua il calo degli acquisti anche se con un *trend* decrescente; infatti, dal 2008 a oggi le famiglie che hanno dichiarato di aver acquistato un'abitazione sono scese di 0,7 punti percentuali, dal 2006 di 1,2 e dal 2004 di 2,9. Andando ad analizzare l'uso che gli intervistati vogliono fare delle case acquistate, al primo posto continua a esserci l'abitazione principale (71,1%), e tale valore è anche cresciuto rispetto a quanto rilevato precedentemente, ma va sottolineato pure l'incremento della quota di chi ha acquistato per investire i propri risparmi (11,8%), utilizzo che, da quando **Tecnoborsa** realizza tali Indagini, per la prima volta occupa il secondo posto; rilevante il calo da parte di chi acquista le seconde case per vacanze e per parenti prossimi. Tra i requisiti che hanno pesato maggiormente nella scelta della casa in cui vivere, la modalità più indicata è la dimensione, che per la prima volta ha pesato nella scelta del bene addirittura più del prezzo, che passa dal primo al secondo posto pur facendo registrare un piccolo incremento rispetto alle due Indagini precedenti. Per quanto riguarda il grado di soddisfazione, è emerso che le famiglie italiane sono ancora sostanzialmente soddisfatte degli immobili acquistati, anche se si sono dovute accontentare, poiché è sceso un po' il grado di soddisfazione relativo alle dotazioni e alle dimensioni.

Per quanto concerne l'offerta, si è registrata una lieve ripresa rispetto al 2008 (+1,1 punti percentuali), riportando il valore quasi ai livelli rilevati nel 2006 e nel 2004. Le case più vendute continuano a essere le abitazioni principali, perché le famiglie sono pur sempre spinte dal desiderio di acquistarne un'altra più adatta alle proprie esigenze; al secondo posto troviamo la vendita di seconde case per parenti prossimi ma, in questo caso, la cessione avviene prevalentemente per fini di liquidità, anche se è rilevante la quota di chi vende per acquistare una casa in cui vivere; al terzo posto c'è chi ha dichiarato di aver venduto la casa per le vacanze e, anche in questo caso, le motivazioni più indicate sono l'acquisto delle casa principale o il bisogno di liquidità.

Il *gap* tra domanda e offerta nelle compravendite è sceso notevolmente rispetto al passato, pur rimanendo positivo (0,8 punti percentuali, attualmente; era pari a 2,6 nel 2008, 1,8 nel 2006 e 3,5 nel 2004).

Andando ad analizzare il mercato delle locazioni, si è registrato un lieve calo tra le Indagini 2010 e 2008 nella domanda; viceversa, continuano ad aumentare le famiglie che hanno immesso sul mercato un immobile in locazione.

Per quanto riguarda le transazioni previste continua a scendere la quota di chi pensa di acquistare un'abitazione nei due anni successivi l'Indagine; infatti, confrontando le intenzioni di ac-

quisto dichiarate nel 2010 con quelle del 2004, si riscontra un calo di ben 7 punti percentuali, di 2,9 rispetto al 2006 e di 2,7 punti con il 2008. Al primo posto c'è chi pensa di comprare nel biennio 2010-2011 una casa in cui risiedere (54,9%), percentuale in aumento rispetto al 2008, anche se rimane ancora decisamente inferiore a quella rilevata nel 2006; al secondo posto troviamo chi desidera acquistare una casa per investire il proprio denaro, motivazione che continua a salire; al terzo posto, anche se è scesa rispetto al passato, c'è la percentuale di chi vorrebbe acquistare una casa per parenti prossimi; infine, è in calo rispetto al 2008 il numero delle famiglie che pensa di prendere una seconda casa vacanza nel prossimo futuro. Confrontando le intenzioni di vendere un bene da parte delle famiglie italiane, è emerso che, come per la domanda, c'è stato un calo di chi ha risposto affermativamente, anche se i risultati sono molto più contenuti: -1,3 punti percentuali rispetto al 2008, -0,4 punti rispetto al 2006 e -2,1 dal confronto con il 2004.

Anche per quanto riguarda le intenzioni future delle famiglie di operare nel mercato delle locazioni, si sono registrati dei cali, anche se molto più contenuti di quelli emersi per le prossime compravendite. Quindi, nel biennio 2010-2011 ci si aspetta un rallentamento in tutti e due i mercati; infatti, mettendo a confronto le transazioni effettuate nel biennio 2008-2009 con quelle previste per il biennio

2010-2011 gli acquisti dovrebbero calare di 1,2 punti percentuali e le vendite di 1,6 punti; per le locazioni, se le famiglie confermano le loro intenzioni, ci dovrebbe essere un calo di 3,4 punti nella domanda e di 6,4 nell'offerta, facendo raggiungere a quest'ultimo settore un punto di equilibrio, in quanto i due valori tenderebbero ad allinearsi.

Nota metodologica

Interviste realizzate da Format S.r.l. per **Tecnoborsa** S.p.A. Il campione, rappresentativo dell'universo delle famiglie italiane, è stratificato per area geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole), ampiezza demografica del comune di residenza (<40.000 abitanti, 40.000-250.000 e oltre i 250.000 abitanti) e tipologia di nucleo familiare (famiglie unipersonali, coppie con figli e coppie senza figli).

Domini di studio del campione: età del capofamiglia, livello di istruzione, propensione all'acquisto e alla vendita immobiliare, tipologia di nucleo familiare e professione del capofamiglia. Numerosità campionaria complessiva: 2200 casi (2200 interviste a buon fine), 1457 cadute (39,8%). Intervallo di confidenza 95% (Errore +2,1 %).

Fonte delle anagrafiche: Elenco degli abbonati al Servizio telefonico nazionale. I risultati campionari sono stati riportati all'universo delle famiglie calibrati in funzione delle diverse numerosità campionarie nei domini di studio.

II - L'AGENZIA DEL TERRITORIO E I FABBRICATI MAI DICHIARATI

a cura di Gabriella Alemanno
Direttore dell'Agenzia del Territorio

Gli *Hidden Buildings* o fabbricati fantasma
ovvero la ricerca dei fabbricati sconosciuti al Catasto



*I rioni storici di Roma
VII. Regola*



*Gabriella Alemanno
Direttore
Agenzia del Territorio*

1. Introduzione

Come è noto, l’Agenzia del Territorio, nata dalla riforma del Ministero dell’Economia e delle Finanze, è l’Ente pubblico nazionale che ha il compito di gestire l’aggiornamento del Catasto, la Pubblicità dei registri immobiliari, l’Osservatorio del mercato immobiliare e gli annessi Servizi estimativi.

Nell’ultimo quinquennio - in conformità alle linee guida definite dal Governo - l’Agenzia, da sempre impegnata in un’attenta gestione del territorio in relazione alle sue competenze, ha particolarmente intensificato la lotta al fenomeno dell’evasione e dell’elusione fiscale nell’ambito immobiliare, attuando una serie di attività definite ad alta valenza fiscale.

Di questo impegno ne è anche testimonianza, tra l’altro, l’accordo di collaborazione stipulato con la Guardia di Finanza, che rappresenta un valido esempio di sinergia fra Istituzioni, per realizzare pienamente una migliore equità fiscale.

Le attività di alta valenza fiscale sono principalmente dirette al riclassamento di immobili già censiti in Catasto nelle categorie del gruppo “E”, una tipologia che contraddistingue gli immobili a destinazione particolare quali ad esempio: chioschi, edicole, stazioni per servizi di trasporto terrestri, marittimi, aerei e altri.

Tali attività riguardano, inoltre, gli aggiornamenti delle qualità culturali dei terreni, prodotte sulla base delle dichiarazioni rese dall’AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura); il riclassamento di intere microzone comunali, su richiesta dei Comuni e, altresì, quello di singole unità immobiliari a seguito della constatazione, sempre da parte dei Comuni, di incoerenze con la situazione catastale, derivanti da interventi edilizi effettuati per ristrutturazioni o ampliamenti.

Ma l’attività che più ha caratterizzato l’azione di contrasto all’illegalità è stata la ricerca dei fabbricati sconosciuti al Catasto, altrimenti detti fantasma o di quelli che hanno perduto i requisiti di ruralità ai fini fiscali.

Questa particolare indagine ha permesso di constatare che in Italia è un fenomeno piuttosto diffuso l’esistenza di fabbricati regolarmente utilizzati dai loro proprietari, ma per i quali non è stata effettuata la registrazione al Catasto. A questo si aggiunge anche il caso di immobili già iscritti in Catasto ma oggetto di interventi edilizi, quali ristrutturazioni o ampliamenti, che incidono sulla variazione della rendita, per i quali non sono stati mai presen-

tati i dovuti aggiornamenti.

Da ciò ne discende una serie di conseguenze fiscali di ampia portata, anche se occorre comunque aggiungere che, ad esempio, quando trattasi di edifici ricevuti in eredità, le carenze della registrazione catastale non sono originate da una cosciente intenzione di evadere il fisco, ma possono derivare dal disinteresse dei nuovi proprietari, che non si fanno parte attiva (a volte il valore dei cespiti ricevuto è molto basso), per verificare la posizione catastale dell'immobile ereditato.

L'acquisizione delle informazioni reali attraverso l'utilizzo delle foto aeree del territorio nazionale ha consentito l'individuazione, fatte salve le ulteriori verifiche, di oltre 2.000.000 di particelle del Catasto Terreni, su cui sono stati identificati immobili non presenti negli archivi del Catasto Edilizio Urbano. Le attività, condotte nel 2009 su 24 province, hanno permesso il sostanziale completamento dell'indagine sul territorio nazionale già effettuata, nel biennio 2007 e 2008, su 77 province.

La valenza fiscale collegata all'individuazione di questi immobili potrà essere confermata solo a seguito del completamento delle attività di verifica attualmente in corso da parte dell'Agenzia e dei conseguenti accertamenti posti in essere, per i diversi tributi di competenza, dai Comuni e dall'Agenzia delle Entrate. Tuttavia, tale iniziativa ha già prodotto la presentazione di atti di aggiornamento catastale per oltre 518.000 unità immobiliari che, dall'agosto 2007 al marzo 2010,

Questa particolare indagine ha permesso di constatare che in Italia è un fenomeno piuttosto diffuso l'esistenza di fabbricati regolarmente utilizzati dai loro proprietari, ma per i quali non è stata effettuata la registrazione al Catasto

hanno comportato un conseguente incremento delle rendite catastali pari a 250.000.000 di euro.

Per quanto riguarda le verifiche sugli immobili che risultano censiti al Catasto Terreni con destinazione di fabbricato rurale, ma che non possiedono più i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali - specifiche attività condotte dall'Agenzia del Teritorio, congiuntamente all'Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza - hanno portato a identificare oltre 872.000 immobili sui quali effettuare i controlli. Gli accertamenti successivi hanno prodotto la presentazione di atti di aggiornamento catastale per oltre 460.000 unità immobiliari che hanno determinato, al 31 marzo 2010, un incremento delle rendite catastali pari a 91.000.000 di euro.

Attualmente, proseguono gli interventi di aggiornamento automatico del Catasto Terreni sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni relative all'uso del suolo che i coltivatori presentano all'AGEA per la richiesta di contributi comunitari (semplificando, in tal modo, anche gli adempimenti dei cittadini

che possono ottemperare con un'unica dichiarazione agli obblighi di comunicazione). Nel periodo 2006-2009 sono state aggiornate, con tale modalità, circa 7.400.000 particelle del Catasto Terreni, con un conseguente incremento del relativo reddito dominicale pari a 60.000.000 di euro.

Alla data del 31 marzo 2010, tutte le attività sopra descritte hanno fatto registrare un complessivo incremento delle rendite catastali e dei redditi dominicali, su cui viene calcolata la base imponibile dei diversi tributi, pari a 933.000.000 di euro (fig. 1).

I significativi risultati così ottenuti non rivestono soltanto un'importanza di carattere strettamente fiscale sia per l'Amministrazione Centrale, che beneficia della tassazione sui redditi di individui e di società, sia per i Comuni, che riscuotono tributi locali basati sulla rendita attribuita ai fabbricati, ma consentono di raggiungere un livello di efficienza amministrativa che può servire da modello anche per altre Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre, è bene ricordare che, quale

segno di attenzione nei confronti dei cittadini, è stata organizzata dall'Agenzia, a supporto delle attività, una specifica campagna informativa, per mezzo di vari strumenti di comunicazione (radio, giornali, Internet, locandine, *leaflet*, *contact center*). Ciò si è rivelato utile per accrescere la sensibilità degli utenti verso il problema e per favorire gli adempimenti spontanei di regolarizzazione. L'intera operazione si è quindi svolta tenendo conto, non solo della collaborazione fra Istituzioni, ma anche fra queste e i cittadini. Si stima, infatti, che i cittadini coinvolti siano circa 2,1 milioni e il bacino di tecnici professionisti interessati sia pari a circa 40.000.

Queste cifre dimostrano ampiamente anche l'impatto sociale dell'attività condotta dall'Agenzia del Territorio, la quale prosegue sempre più decisa nello sforzo di offrire ai cittadini, alle categorie professionali, agli Enti e Istituzioni un Catasto che non evochi più immagini di vecchi registri e scaffali, bensì tecnologia dinamica e innovatrice.

FIGURA 1
Attività di alta valenza fiscale: incrementi rendite catastali/redditi dominicali



- Fabbricati non dichiarati in Catasto €250 milioni
- Immobili ex rurali € 91 milioni
- Immobili difformi dal classamento catastale ("comma 336") € 76 milioni
- Riclassamento di microzone comunali ("comma 335") € 52 milioni
- Immobili ex categorie E € 168 milioni
- Variazioni culturali dichiarazione Agea € 60 milioni
- Immobili ex F3/F4 € 236 milioni

933 milioni di euro (aggiornamento al 31 marzo 2010)

Fonte: Agenzia del Territorio

2. Procedure tecniche per scoprire i fabbricati mai dichiarati

L'individuazione dei fabbricati da accettare si è avvalsa di procedure automatiche capaci di elaborare informazioni eterogenee, quali immagini territoriali, cartografia vettoriale e dati alfanumerici, relative a tutto il territorio nazionale. Senza di queste, una verifica puntuale sul territorio di tutti gli immobili non conosciuti al Catasto non sarebbe stata percorribile in termini di costi, di risorse umane da impiegare e, soprattutto, di tempi di attuazione.

Per tali ragioni, l'Agenzia ha ideato e realizzato, con la collaborazione della AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) e con il supporto tecnologico di Sogei, un apposito programma di interventi denominato *Hidden Buildings*, la cui importanza è stata riconosciuta anche a livello internazionale.

Infatti, in occasione della 44.ma Assemblea del CIAT (*Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*) a Montevideo (Uruguay), cui hanno partecipato le Amministrazioni tributarie di 28 Paesi, oltre a 9 Paesi ospiti e 19 Organizzazioni internazionali, compresi la Commissione Ue e l'Ocse, il programma *Hidden Buildings* è stato premiato come *“miglior prodotto per l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, area efficienza”*.

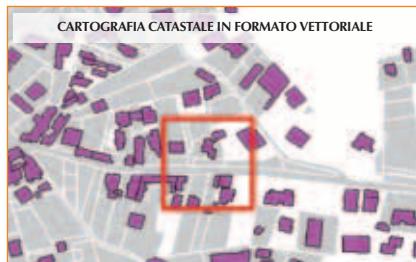
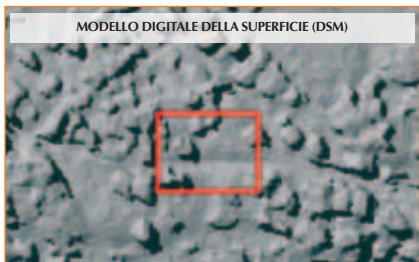
L'utilizzo degli strumenti informatici ha interessato tutte le fasi delle operazioni, a cominciare da quella di identificazione dei fabbricati, eseguita attraverso la foto-interpretazione di immagini aeree a colori e ad alta risoluzio-

ne. Ha fatto seguito poi un'ulteriore verifica negli archivi catastali, incrociando diverse banche dati, per eliminare possibili errori connessi a eventuali mancati aggiornamenti della cartografia.

Il procedimento svolto è in sintesi riassumibile nei passaggi che seguono: attraverso le immagini fotografiche del territorio e con l'ausilio dei dati relativi ai modelli altimetrici del terreno (DTM) e delle superfici degli oggetti emergenti (DSM), si evidenziano le porzioni di territorio coperte da questi ultimi.

Di fatto il DSM (linea rossa nella figura sottostante) è la superficie di inviluppo del territorio che si comporta come una specie di lenzuolo che ricopre tutte le forme emergenti dal suolo, che viene poi depurato del modello della superficie del terreno (linea verde) (fig. 2).





Elaborando i dati ottenuti dalla misura delle frequenze della luce nella banda dell'infrarosso, è possibile distinguere le porzioni coperte dalla vegetazione (in verde) da quelle sulle quali insistono manufatti (in rosso).



Escludendo la porzione relativa alla vegetazione, resta solo quella relativa ai manufatti che sarà confrontata con la cartografia vettoriale catastale.



Alla fase di identificazione degli immobili è seguita quella di pubblicizzazione dell'elenco delle particelle dove sono stati identificati dei fabbricati non dichiarati, per dare modo ai proprietari di regolarizzare la posizione del fabbricato, con l'applicazione di sanzioni ridotte; qualora questi non provvedano nei termini previsti dalla norma, l'accatastamento degli immobili viene eseguito d'ufficio.

Nella lotta all'evasione sono stati coinvolti anche i Comuni ai quali l'Agenzia ha fornito gli elenchi dei fabbricati non dichiarati scoperti sul loro territorio, al fine di consentire ai Comuni stessi di effettuare controlli diretti al recupero delle tasse di loro competenza.

All'efficacia del programma ha certamente contribuito il fatto che il sistema informativo dell'Agenzia costituisce una delle più rilevanti esperienze italiane nel settore dell'*e-government*. Esso utilizza prodotti *open-source* ed è interamente sviluppato in architettura *Web*; in particolare, i dati cartografici vengono gestiti da un sistema *Open GIS* per l'erogazione di servizi di consultazione e di aggiornamento carto-

grafico (*Web Enabled GIS*).

La piattaforma tecnologica è basata su *web server* con sistema operativo *RedHat Linux* su piattaforma *Intel*, *Apache* come *engine web server* e l'interprete *PHP* per lo *scripting language*. Il *database* utilizzato è *Oracle*, comprensivo delle componenti *spatial*. E' utilizzata una infrastruttura centrale per il processo di autenticazione (LDAP) e autorizzazione degli utenti attraverso l'associazione *user-operational profile*.

3. Punti di forza del sistema

I punti di forza del sistema sono:

- l'erogazione dei servizi di interroga-zione e certificazione in tempo reale;
- l'aggiornamento quotidiano dagli atti trasmessi anche per via telematica dai professionisti;
- l'interscambio dei dati in cooperazione applicativa con altri Enti e Organismi;
- la suddivisione tra i sistemi gestionali degli uffici (periferici per il Catasto, centralizzato per la Pubblicità immobi-liare) e il sistema telematico centrale.

Il progetto ha interessato tutte le componen-ti dell'infrastruttura tecnologica dell'Agenzia, gestita da Sogei:

- elaborazioni massive su sistemi cen-trali di banche dati nazionali;
- servizi Internet per la pubblicazione degli immobili individuati;
- servizi Intranet utili alla pianificazio-ne delle attività e alla diffusione delle direttive che le strutture centrali dell'Agenzia hanno indirizzato alle strutture periferiche;

- sistema di *data-warehouse* per il monitoraggio dello stato di avanzamento delle attività;
- i sistemi informativi degli uffici periferici, per le attività di accertamento, attraverso cruscotti decisionali e procedure per la verifica e il confronto delle informazioni catastali con le immagini aeree del territorio.

L'utilizzo della tecnologia *open-source* ha permesso, in tempi relativamente rapidi, l'implementazione di componenti e servizi e il loro altrettanto veloce adeguamento alle esigenze che, come è noto, caratterizzano i progetti complessi.

4. Conclusioni

Come già evidenziato nell'Introduzione, nelle iniziative rivolte ai cittadini anche a fini accertativi, l'Agenzia ha scelto di utilizzare la via del colloquio prima di passare agli atti amministrativi ufficiali. Questo è stato fatto per due motivi essenziali: il primo perché si vuole che i cittadini si sentano sempre clienti di un servizio, sia pure fiscale; il secondo per rendere meno gravoso il disagio che produce nel cittadino il dover giustificare la presenza di un'incoerenza nell'identificazione dei fabbricati.

L'utilizzo del canale *Web* per il colloquio tra i cittadini e le Amministrazioni pubbliche, certamente semplifica e velocizza lo scambio di informazioni. A questo deve aggiungersi che una buona campagna informativa agevola l'adesione spontanea dei cittadini alle iniziative dell'Amministrazione.

La cooperazione e la condivisione di processi e informazioni tra diverse Amministrazioni aumentano poi l'efficacia delle azioni di contrasto alle irregolarità amministrative e fiscali.

In un progetto a scala nazionale, come è la ricerca dei fabbricati cosiddetti nascosti, non è sostenibile, come si è detto, in termini economici e temporali, un'indagine territoriale che preveda il sopralluogo dell'intero territorio. Il margine di aleatorietà, fisiologico nel processo di foto-identificazione da immagini aeree, è largamente assorbito dai risparmi conseguibili, purché si adotti un'adeguata politica di dialogo con il cittadino. A tal proposito, il contenuto informativo fornito dalle immagini aeree si è rivelato significativo per tutta una serie di applicazioni anche esterne al Progetto, tanto da suggerire la loro introduzione, come strato informativo, nel sistema cartografico dell'Agenzia. L'esperienza stessa fin qui maturata e i risultati conseguiti con il Progetto fanno ipotizzare una ripetizione periodica dello stesso.

Per concludere, e visti gli ottimi risultati finora raggiunti, largamente riconosciuti, *Hidden Buildings* è sicuramente una prassi che può essere esportata con successo ad altre Amministrazioni fiscali, supportando efficacemente l'accertamento nel settore della fiscalità immobiliare con attività che realizzano la completa registrazione dei fabbricati esistenti. La piena conoscenza della situazione di fatto è anche necessaria per un efficace governo del territorio e per la salvaguardia di uno sviluppo sostenibile.

III - LA DIRETTIVA SERVIZI E GLI AGENTI IMMOBILIARI

a cura di Pierangelo Sardi

*Presidente Ceplis – Consiglio Europeo delle Professioni Liberali
Coordinatore del Gruppo di Lavoro del Cnel - Casa e Territorio*

La sostituzione del ruolo degli agenti immobiliari con l'iscrizione
in un comparto del Registro Imprese: alcune riflessioni sul recepimento
della cosiddetta Direttiva Bolkestein



*I rioni storici di Roma
VI. Parione*

1. Introduzione

La soppressione del ruolo degli agenti immobiliari, e la sua sostituzione con l'iscrizione in un comparto del Registro delle imprese mantenendo invariati i precedenti requisiti abilitanti, viene sancita dall'art. 73 del Decr. Leg.vo 26 marzo 2010 n. 59, che a sua volta recepisce in Italia la Direttiva europea 2006/123 sui Servizi nel Mercato Interno, inizialmente nota col nome del suo primo proponente, il Commisario Bolkestein.

Alcuni agenti immobiliari azzardano il dilemma fra regolamentazione e liberalizzazione, che è in realtà un falso dilemma, come vedremo fra poco. Altri pongono questioni più articolate sul futuro di questa professione. Queste domande adesso meritano davvero una risposta, perché questa professione e questa direttiva non si sono incontrate per caso.

La professione di agente immobiliare ha ricevuto dalla Direttiva un'attenzione molto particolare. Tutte le professioni, in quanto tali, sono solite dotarsi di codici di condotta; eppure questa è l'unica ad essere espressamente incoraggiata a farlo nel *“Considerando”* n. 114: *“Dovrebbero inoltre essere inserite in tali codici di condotta le condizioni cui sono soggette le attività degli agenti immobiliari. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure di accompagnamento per incoraggiare gli ordini, gli organismi e le associazioni professionali ad applicare a livello nazionale questi codici di condotta adottati a livello comunitario”.*

Il riferimento è al *“Considerando”* precedente, n. 113: *“Occorre disporre che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggino le parti interessate ad elaborare codici di condotta a livello comunitario finalizzati, in particolare, a promuovere la qualità dei servizi e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione”.*

2. Il nuovo contesto della professione

La professione di agente immobiliare viene, dunque, valorizzata da questa Direttiva come una sorta di banco di prova, di laboratorio su cui dimostrare la propria efficacia.

Non è certo un caso, basti pensare che, in questa normativa europea, il diritto alla casa viene equiparato solo al diritto all'ospedale: solo l'alloggio sociale e gli ospedali possono essere sottratti all'obbligo di notifica per aiuti di Stato, a patto che lo Stato membro si sostituisca alla Commissione europea definendo esso stesso le regole nazionali a difesa di tale *“servizio economico di interesse generale”*. Lo Stato italiano lo ha definito tale con il DM 22 aprile 2008 e, prima ancora, con la Finanziaria dello stesso anno, accogliendo in gran parte le Osservazioni e Proposte avanzate nel 2007 dal Cnel.

In parallelo, i servizi sanitari sono stati a loro volta rinvolti dalla Direttiva servizi a una successiva direttiva specifica, sui diritti dei pazienti migranti. Neppure qui c'è stata un'abdicazione dell'Europa, se notiamo che la diretti-

La professione di agente immobiliare ha ricevuto dalla Direttiva un'attenzione molto particolare. Infatti, viene valorizzata come una sorta di banco di prova, di laboratorio su cui dimostrare la propria efficacia

va non si intitola ai servizi sanitari, e tanto meno ai professionisti sanitari, bensì ai diritti dei pazienti. E non è una semplice cortesia, tutt'altro: è una rivoluzione, che pervade tutta la direttiva Bolkestein, di cui la rinviata direttiva sui pazienti costituisce un'integrazione necessaria.

Gli agenti immobiliari possono utilizzare questo parallelismo per garantire maggiore dignità alla propria professione ed anche per ottenere un ordine professionale, a patto di riconoscere e rispettare il nuovo contesto creato, appunto, dalla Direttiva servizi.

L'articolo 73 del recepimento italiano è laconico, non spiega minimamente il contesto. Del resto, anche alcuni articoli della direttiva originaria non sono stati tradotti nel testo italiano. Ad esempio, non è stato riportato l'art. 26, *“politiche sulla qualità dei servizi”*, che costituisce a sua volta una importante articolazione dei due *“Considerando”* sopra citati. Tale articolo prevede molte *“misure di accompagnamento”*, che gli estensori italiani non hanno ritenuto di

dover adottare subito, ma solo in seguito. Senza quelle misure è difficile capire, ad esempio, la portata del cosiddetto sportello unico, e della doppia lista che vi si troverà dentro:

- una è quella degli albi e dei registri ufficiali, rigorosamente anodini, in ordine alfabetico, che nessun consumatore ha voglia di consultare (questa è un'obiezione ricorrente adesso nel forum degli agenti, con ragione);
- l'altra però, molto più attraente per i clienti, è la lista delle *“associazioni od organizzazioni, diverse dalle autorità competenti, presso cui i prestatore o i destinatari possono ottenerne assistenza pratica”*, assistenza che può ben consistere nell'aiutare i clienti a scegliere il professionista più competente per il caso suo. Questa seconda lista viene curata dal Ministero dello Sviluppo economico, come risulta dal combinato disposto degli articoli 30 *Assistenza ai destinatari*, e 81 *Marchi ed altri attestati di qualità dei servizi*, che appunto dispone che le organizzazioni che accreditano le diverse qualità dei servizi si registrino presso tale Ministero, il quale poi ne assicura la consultabilità nello sportello unico.

È evidente che qui si apre un nuovo spazio per le associazioni dei professionisti del settore. Ma non solo quelle italiane: qui sta il problema, specialmente per l'accreditamento di servizi, perché l'art. 81 dà un riferimento armonizzato a livello europeo solo per il prodotti, non per i servizi, appunto, per i quali alcuni Paesi sono enorme-

mente più avanzati di altri. Bisogna comunque notare che l'art. 30 e tutto il contesto della Bolkestein garantiscono alle associazioni ed organizzazioni del resto d'Europa il diritto di piazzarsi ad accreditare le competenze dei professionisti italiani, o magari di quelli d'oltretralpe, se meglio credono, anche nel nostro sportello unico.

Molti di noi temono, a questo punto, la concorrenza delle organizzazioni accreditatrici inglesi. Loro hanno costruito e mantenuto il monopolio sulla credibilità finanziaria, tanto che oggi l'intera Europa lamenta di dipendere dalla triade Moody's, Standard & Poors, Fich. Ma si sono costruite un monopolio anche sull'accreditamento dei professionisti, essendosi abituate all'assenza del valore legale del titolo di studio e alla durissima competizione attraverso il Commonwealth.

3. I possibili effetti della Direttiva servizi

Bisogna rendersi conto che la Bolkestein non è una qualsiasi delle tante direttive europee, di quelle che fissano la lunghezza delle banane da importare. Contro la prima proposta del Commissario Bolkestein varie popolazioni continentali si erano ribellate, anche se non subito, contro gli accreditamenti inglesi: la Francia con un re-



ferendum ha bocciato la proposta di Costituzione europea in odio all'idraulico polacco, *le plombier polonais*, nel timore che tutti questi mestieri venissero soppiantati dalla immigrazione dall'Est europeo, in forza del *Principio del Paese d'origine*, allora proclamato dall'articolo 16, in base al quale il consumatore francese aveva diritto di utilizzare i prestatori di servizi provenienti da altri Stati orientali che risultassero più competitivi, anche se questa scelta avrebbe rovinato i fornitori nazionali. Quell'articolo è poi stato reintitolato al semplice diritto a prestare liberamente i servizi da un Paese all'altro, inoppugnabile perché già sancito quasi identico dal Trattato Costitutivo dell'Unione. Ma quel referendum è stata una vittoria di Pirro; peggio: ha nascosto ancora per qualche anno, sino alla odierna gravissima crisi dei mercati, il vero senso di tutto il resto della direttiva e anche dell'intera costruzione europea del Mercato Interno. In una battuta, si può riassumere quel senso come un capovolgimento di potere fra produttori e consumatori, tra fornitori dei servizi e destinatari degli stessi. Noi italiani siamo i più refrattari a concepire questo capovolgimento, questa rivoluzione diametralmente opposta a quella propugnata dalla bandiera rossa: *"chi non lavora non mangerà"*. I nostri Padri Costituen-

ti volevano definire l'Italia una Repubblica di lavoratori, quasi a voler escludere dalla cittadinanza i semplici consumatori. Fanfani ottenne poi un compromesso con le sinistre dichiarandola *"fondata sul lavoro"*, ma non fu facile riconoscere un ruolo ai parassiti, un qualche loro diritto a disquisire su quello che passa il convento.

L'attuale vittoria dei consumatori, che si dispiega per tutta la Direttiva servizi, non poteva certo partire dall'Italia. È partita dalla Thatcher: prima ancora che da capo del governo, da semplice figlia di un droghiere passava ore a guardare deliziata come ciascuna scatola di the si ingegnava di piacerle con la sua forma, i suoi colori, la sua affascinante provenienza dal Paese più lontano, nella speranza di vincere la concorrenza con le vicine allineate sullo stesso scaffale, ed essere scelta dal consumatore libero e sovrano. A sua volta, la Thatcher cresceva in un Paese che non aveva accettato la rivoluzione francese, non aveva tagliato le teste ai nobili, continuando anzi a riconoscere una loro funzione nell'indirizzare la produzione verso consumi sempre più elevati di livello. Gli inglesi aderiscono all'Unione europea, però non hanno voluto l'Euro, perché convinti che un giorno proprio l'Euro avrebbe esasperato la concorrenza fra gli Stati membri e, allora, sarà un vantaggio poter svalutare; non solo, ma sarà un vantaggio la loro abitudine al sistema degli accreditamenti, mentre noi ci siamo troppo adagiati nel sistema delle autorizzazioni.

In Italia non abbiamo idea di come le associazioni dei consumatori, combinate con l'indipendenza dei valutatori, possano mettere alle corde un produttore di servizi solo smascherandone la cattiva qualità, senza bisogno di ricorrere alla magistratura penale e civile e neppure alla radiazione dall'albo o dal registro.

All'inizio dell'iter della Direttiva Bolkestein l'allora ministro Visco scrisse su *Repubblica* cose terribili, quasi paranoiche, su questa strategia inglese, da lui constatata nelle riunioni dei Ministri EcoFin. Personalmente, avendo convogliato prima gli emendamenti delle organizzazioni professionali italiane e poi di tutta l'Europa nell'iter della Direttiva Zappalà, sul Riconoscimento delle Qualifiche professionali, ho potuto toccare con mano questi rischi. Abbiamo potuto sventarli in quella Direttiva, grazie sia al Relatore italiano Zappalà che alla Presidenza italiana di turno, proprio quando il Consiglio le diede forma definitiva. Ma ora ritroviamo quegli stessi rischi nella Direttiva servizi, senza esservi adeguatamente preparati.

Noi abbiamo consentito da poco tempo la pubblicità comparativa, che è acqua fresca rispetto a quella di stampo anglosassone, che non si fa scrupolo di evidenziare non solo il divario, ma i veri e propri difetti dei correnti. Nell'articolo 26 della Diretti-

va servizi, non integralmente trasposto nel recepimento italiano, si stabilisce appunto che *“4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare (ma non solo, ndr) da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità ed ai difetti dei servizi”*.

In Italia non abbiamo idea di come le associazioni dei consumatori, combinate con l'indipendenza dei valutatori, possano mettere alle corde un produttore di servizi solo smascherandone la cattiva qualità, senza bisogno di ricorrere alla magistratura penale e civile e neppure alla radiazione dall'albo o dal registro. Sinora, la registrazione degli agenti immobiliari era il sistema peggiore, perché dichiarava coestensiva la radiazione con gravissimi reati. Questo sistema del tutto o niente, senza graduazioni e specificazioni delle competenze, poteva avere effetti paradossali, sino a spingere i peggiori professionisti a coalizzarsi in marchi fortemente pubblicizzati, capaci di coprire col clamore della pubblicità le loro manchevolezze, sistematicamente difese dagli avvocati del marchio contro ogni forma di penalizzazione. L'istituzione di un ordine potrebbe certamente ridurre la distanza fra questo sistema e quello inglese, perché l'Ordine può radicare un collega anche se i farraginosi processi penali e civili non vi arrivano. Ma resta un sistema tutto in negativo: solo il sistema accreditata-

torio è in grado di dare, in positivo, a ciascuno il suo, sulla sola base dell'interesse economico dell'accreditatore ad azzeccare la sua valutazione. In Inghilterra le professioni hanno di solito ambedue i sistemi: l'Ordine per garantire i minimi formativi e deontologici sotto i quali è troppo pericoloso scendere, ma anche l'associazione accreditante le competenze superiori alle minime o più specifiche di quelle generali. I due sistemi, sommati fra di loro, riducono il numero dei professionisti all'effettivo bisogno ed evitano la plethora che, a sua volta, produce selezione inversa a vantaggio dei peggiori, inappropriatezza delle prestazioni e tante altre distorsioni del sistema professionale italiano.

In Italia non siamo assolutamente abituati alla terzietà dei valutatori, che hanno il solo interesse ad aumentare il proprio prestigio accreditando competenze: non tanto quelle superiori, quanto quelle peculiari, quelle che sono davvero utili allo specifico cliente. Tanto per indicarne una, che troppi pochi agenti immobiliari hanno maturoato, è quella sugli affitti, che in Italia non hanno più mercato da troppi anni. Da altrettanto tempo il Cnel chiede di spostare verso gli affitti gli incentivi che invece i nostri Governi, di sinistra e di destra, destinano all'acquisto. Non potrà più continuare così: noi al 17% di affitti e i tedeschi al 58%, pronti a inseguire il lavoro dove si sposta, non solo, ma anche andando a caccia del posto migliore, più adatto alle competenze di ciascuno.

4. Conclusioni

Se le agenzie immobiliari diventassero davvero competenti nella ricerca di convenienze fra potenziali proprietari e potenziali affittuari, magari distogliendo questi ultimi dall'inchiodarsi al mutuo quarantennale, potrebbero candidarsi a gestire quelle politiche per l'affitto cui il Cnel in questa Consiliatura ha già dedicato due documenti di Osservazioni e Proposte, un Disegno di Legge ed ora uno sforzo estremo - dato che ormai è chiaro che l'ingessatura del lavoro italiano soffocato dai mutui troppo lunghi mina la competitività del Paese, in un momento in cui i mercati la giudicano persino più attentamente che l'ammontare del debito pubblico.

Tra l'altro, le agenzie per l'affitto, che l'Anci chiede a gran voce di finanziare con denaro pubblico, non hanno affatto bisogno di essere enti pubblici, sempre in base alle regole europee sulla concorrenza che vietano, appunto, ogni privilegio degli enti pubblici rispetto agli operatori privati che offrano lo stesso servizio: pubblico e privato hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri. L'Anci chiede anche nuove competenze in questo settore, strategico per la coesione sociale dei Comuni, ad esempio la competenza nella gestione continuativa dei problemi di integrazione fra nuovi e vecchi italiani; le Regioni si stanno spingendo a chiedere il riconoscimento nazionale di nuove figure professionali, come quelle del gesto-

re di *housing* sociale, di mediatore culturale e così via. A prescindere dall'*iter* di quelle proposte, le domande vere sono più articolate, su competenze più specifiche e più legate alla ricerca diretta e concreta dell'alloggio. Quindi, ancora un volta, è l'agente immobiliare che dovrebbe evidenziare quali religioni, quali culture, quali lingue è in grado di gestire nella mediazione fra domanda e offerta di alloggio.

Le agenzie più dinamiche dovrebbero accettare queste sfide, avvalendosi di collaborazioni proiettate sui problemi emergenti e facendosi accreditare queste specifiche competenze sullo sportello unico. Prima ancora, per evitare irruzioni troppo precoci e prepotenti di accreditatori esteri, potrebbe essere una struttura nazionale del sistema delle Camere di Commercio a tenere in incubazione sia i primi *panel* di accreditatori italiani, sia le prime liste di professionisti accreditati.

È comunque probabile che la professione di agente immobiliare sarà la prima ad essere rivoluzionata dai cambiamenti introdotti dalla Direttiva servizi: il modo in cui saprà reagire risulterà strategico per la competitività del nostro Paese.

In appendice, può essere utile qui di seguito riprendere quelle parti del testo originale della Direttiva Servizi che nel primo recepimento italiano sono state meno dettagliatamente trasposte e concretizzate.

Appendice

ESTRATTO DELLA DIRETTIVA 2006/123/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 12 DICEMBRE 2006 RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO¹

IL PARLAMENTO EUROPEO ED IL CONSIGLIO

(*omissis*)

considerando quanto segue:

- (1) La Comunità mira a stabilire legami sempre più stretti tra gli Stati ed i popoli europei e a garantire il progresso economico e sociale. Conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del trattato il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi. A norma dell'articolo 43 del trattato è assicurata la libertà di stabilimento. L'articolo 49 sancisce il diritto di prestare servizi all'interno della Comunità. L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo. Nell'eliminazione di questi ostacoli è essenziale garantire che lo sviluppo del settore dei servizi contribuisca all'adempimento dei compiti previsti dall'articolo 2 del trattato di promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.
- (2) Una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori, in particolare alle piccole e medie imprese (PMD), di espandersi oltre i confini nazionali e di

¹ Ai fini del recepimento della Direttiva si rimanda al Decreto legislativo 26 marzo 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 94, 23 aprile 2010.

sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione indebolisce la competitività globale dei prestatori dell'Unione europea. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori.

(omissis)

(17) La presente direttiva si applica soltanto ai servizi che sono prestati dietro corrispettivo economico. I servizi d'interesse generale non rientrano nella definizione di cui all'articolo 50 del trattato e sono pertanto esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva. I servizi d'interesse economico generale sono servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Tuttavia, alcuni servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore dei trasporti, sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente direttiva, mentre altri servizi d'interesse economico generale, per esempio quelli che possono esistere nel settore postale, sono oggetto di una deroga alla disposizione sulla libera prestazione di servizi stabilita nella presente direttiva. La presente direttiva non riguarda il finanziamento dei servizi d'interesse economico generale e non si applica alle sovvenzioni concesse dagli Stati membri, in particolare nel settore sociale, in conformità delle norme comunitarie sulla concorrenza. La presente direttiva non si occupa del follow-up del Libro bianco della Commissione sui servizi d'interesse generale.

(omissis)

(30) Esiste già un notevole corpus di norme comunitarie sulle attività di servizi. La presente direttiva viene ad aggiungersi all'acquis comunitario per completarlo. I conflitti tra la presente direttiva ed altri atti comunitari sono stati identificati e sono contemplati dalla presente direttiva, anche tramite deroghe. Tuttavia, occorre prevedere una regola che disciplini eventuali casi residui ed eccezionali in cui sussiste un conflitto tra una delle disposizioni della presente direttiva ed una disposizione di un altro atto comunitario. L'esistenza di un siffatto conflitto dovrebbe essere determinata nel rispetto delle norme del trattato relative al diritto di stabilimento ed alla libera circolazione dei servizi.

(31) La presente direttiva è coerente con la direttiva 2005/36/CE del

Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali [11] e non pregiudica tale direttiva. Essa riguarda questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali, quali l'assicurazione di responsabilità professionale, le comunicazioni commerciali, le attività multidisciplinari e la semplificazione amministrativa. Per quanto concerne la prestazione di servizi transfrontalieri a titolo temporaneo, una delle deroghe alla disposizione sulla libera prestazione di servizi previste dalla presente direttiva assicura che il titolo II sulla libera prestazione di servizi della direttiva 2005/36/CE resti impregiudicato. Pertanto, la disposizione sulla libera prestazione di servizi non incide su nessuna delle misure applicabili a norma di tale direttiva 2005/36/CE nello Stato membro in cui viene fornito un servizio.

- (32) La presente direttiva è coerente con la legislazione comunitaria relativa alla tutela dei consumatori, come la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) [12] e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori") [13].
- (33) Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dal-

l'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet.

(omissis)

(72) I servizi d'interesse economico generale sono correlati a compiti importanti relativi alla coesione sociale e territoriale. La realizzazione di tali compiti non dovrebbe essere ostacolata dal processo di valutazione previsto dalla presente direttiva. Tale processo non dovrebbe incidere sui requisiti necessari per la realizzazione dei compiti in questione mentre occorre al contempo esaminare la questione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento.

(73) Fra i requisiti da prendere in esame figurano i regimi nazionali che, per motivi diversi da quelli relativi alle qualifiche professionali, riservano a prestatori particolari l'accesso a talune attività. Tali requisiti comprendono gli obblighi che impongono al prestatore di avere un determinato status giuridico, in particolare di essere una persona giuridica, una società di persone, un'organizzazione senza scopo di lucro o una società di proprietà di sole persone fisiche, e gli obblighi in materia di partecipazione azionaria in una società, in particolare l'obbligo di disporre di un capitale minimo per determinate attività di servizi oppure di avere una particolare qualifica per detenere capitale in determinate società o per gestirle. La valutazione della compatibilità delle tariffe obbligatorie minime e/o massime con la libertà di stabilimento riguarda soltanto le tariffe specificamente imposte dalle autorità competenti per la prestazione di determinati servizi e non, ad esempio, le norme generali in materia di determinazione dei prezzi, ad esempio per la locazione di immobili.

(74) Il processo di valutazione reciproca implica che nel periodo di recepimento gli Stati membri debbano procedere ad un esame (“screening”) della loro legislazione per determinare l'eventuale presenza dei summenzionati requisiti nel loro ordinamento giuridico e, prima dello scadere del periodo di recepimento, debbano elaborare una relazione sui risultati di tale esame. Ogni relazione sarà trasmessa a tutti gli altri Stati membri e a tutte le parti interessate. Gli Stati membri disporranno allora di sei mesi per

trasmettere le loro osservazioni in materia. Entro l'anno successivo alla data di recepimento della presente direttiva, la Commissione elaborerà una relazione di sintesi corredandola, se del caso, di proposte riguardanti ulteriori iniziative. Se necessario, la Commissione assisterà gli Stati membri nella definizione di una metodologia comune, con la loro collaborazione.

(omissis)

(97) Occorre prevedere nella presente direttiva delle norme relative all'alta qualità dei servizi, che soddisfino in particolare requisiti di informazione e trasparenza. Tali norme dovrebbero applicarsi sia nel caso di prestazioni di servizi transfrontalieri tra Stati membri, sia nel caso di servizi offerti da un prestatore all'interno dello Stato membro in cui egli è stabilito senza imporre inutili oneri alle piccole e medie imprese. Esse non dovrebbero impedire in nessun caso agli Stati membri di applicare, conformemente alla presente direttiva e ad altre norme comunitarie, requisiti di qualità supplementari o diversi.

(omissis)

(111) Le disposizioni della presente direttiva riguardanti lo scambio di informazioni sull'onorabilità dei prestatori dovrebbero lasciare impregiudicate le iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in particolare in materia di scambio di informazioni tra autorità degli Stati membri preposte all'applicazione della legge e di casellari giudiziari.

(112) La cooperazione tra Stati membri richiede un sistema elettronico di informazione che funzioni correttamente per consentire alle autorità competenti di individuare agevolmente i loro interlocutori negli altri Stati membri e comunicare in modo efficiente.

(113) Occorre disporre che gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggino le parti interessate ad elaborare codici di condotta a livello comunitario finalizzati, in particolare, a promuovere la qualità dei servizi e tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna professione. I codici di condotta devono rispettare il diritto comunitario e in particolare il diritto della concorrenza. Essi non dovrebbero essere incompatibili con le norme di deontologia professionale giuridicamente vincolanti negli Stati membri.

(114) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali. Tali codici

di condotta dovrebbero includere, a seconda della natura specifica di ogni professione, norme per le comunicazioni commerciali relative alle professioni regolamentate e norme deontologiche delle professioni regolamentate intese a garantire l'indipendenza, l'imparzialità e il segreto professionale. Dovrebbero inoltre essere inserite in tali codici di condotta le condizioni cui sono soggette le attività degli agenti immobiliari. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure di accompagnamento per incoraggiare gli ordini, gli organismi e le associazioni professionali ad applicare a livello nazionale questi codici di condotta adottati a livello comunitario.

(115) I codici di condotta a livello comunitario hanno lo scopo di fissare regole di condotta minime sono complementari ai requisiti di legge degli Stati membri. Essi non ostano, in conformità del diritto comunitario, a che gli Stati membri adottino con legge misure più rigorose, ovvero a che gli organismi o ordini professionali nazionali prevedano una maggiore tutela nei rispettivi codici nazionali di condotta.

(omissis)

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I **DISPOSIZIONI GENERALI**

Articolo 1

Oggetto

1. La presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi.
2. La presente direttiva non riguarda la liberalizzazione dei servizi d'interesse economico generale riservati a enti pubblici o privati, né la privatizzazione di enti pubblici che forniscono servizi.

(omissis)

Articolo 4

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

- 1) "servizio": qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione;
- 2) "prestatore": qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di

- uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio;
- 3) "destinatario": qualsiasi persona fisica che sia cittadino di uno Stato membro o che goda di diritti conferitile da atti comunitari o qualsiasi persona giuridica, di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro che, a scopo professionale o per altri scopi, fruisce o intende fruire di un servizio;
 - 4) "Stato membro di stabilimento": lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato;
 - 5) "stabilimento": l'esercizio effettivo di un'attività economica di cui all'articolo 43 del trattato a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi;
 - 6) "regime di autorizzazione": qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio;
 - 7) "requisito": qualsiasi obbligo, divieto, condizione o limite stabilito dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri o derivante dalla giurisprudenza, dalle prassi amministrative, dalle regole degli organismi e ordini professionali o dalle regole collettive di associazioni o organizzazioni professionali adottate nell'esercizio della propria autonomia giuridica; le norme stabilite dai contratti collettivi negoziati dalle parti sociali non sono considerate di per sé come requisiti ai sensi della presente direttiva;
 - 8) "motivi imperativi d'interesse generale": motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale;
 - 9) "autorità competente": qualsiasi organo o qualsiasi istituzione responsabile, in uno Stato membro, del controllo o della disciplina delle attività di servizi, in particolare le autorità amministrative, ivi compresi gli organi giurisdizionali che agiscono in tale veste, gli or-

- dini professionali e le associazioni o organismi professionali che, nell'ambito della propria autonomia giuridica, disciplinano collettivamente l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio;
- 10) “Stato membro nel quale è prestato il servizio”: lo Stato membro in cui il servizio è fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro;
 - 11) “professione regolamentata”: un’attività professionale o un insieme di attività professionali ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE;
 - 12) “comunicazione commerciale”: qualsiasi forma di comunicazione destinata a promuovere, direttamente o indirettamente, beni, servizi, o l’immagine di un’impresa, di un’organizzazione o di una persona che svolge un’attività commerciale, industriale o artigianale o che esercita una professione regolamentata. Non costituiscono, di per sé, comunicazioni commerciali le informazioni seguenti:
 - a) le informazioni che permettono l’accesso diretto all’attività dell’impresa, dell’organizzazione o della persona, in particolare un nome di dominio o un indirizzo di posta elettronica,
 - b) le comunicazioni relative ai beni, ai servizi o all’immagine dell’impresa, dell’organizzazione o della persona elaborate in modo indipendente, in particolare se fornite in assenza di un corrispettivo economico.

CAPO II

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 6

Sportello unico

- 1.** Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:
 - a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l’autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;
 - b) le domande di autorizzazione necessarie all’esercizio delle sue attività di servizi.
- 2.** L’istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all’interno dei sistemi nazionali.

Articolo 7

Diritto all'informazione

- 1.** Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti:
 - a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;
 - b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;
 - c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;
 - d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori;
 - e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica.
- 2.** Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori e i destinatari possano beneficiare, su richiesta, dell'assistenza delle autorità competenti, che consiste nel fornire informazioni sul modo in cui i requisiti di cui al paragrafo 1, lettera a), vengono generalmente interpretati ed applicati. Ove opportuno, tale assistenza include una semplice guida esplicativa. L'informazione è fornita in un linguaggio semplice e comprensibile.
- 3.** Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni e l'assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 siano fornite in modo chiaro e non ambiguo, siano facilmente accessibili a distanza e per via elettronica e siano aggiornate.
- 4.** Gli Stati membri provvedono affinché gli sportelli unici e le autorità competenti rispondano con la massima sollecitudine alle domande di informazioni o alle richieste di assistenza di cui ai paragrafi 1 e 2 e, in caso di richiesta irregolare o infondata, ne informino senza indugio il richiedente.
- 5.** Gli Stati membri e la Commissione adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli sportelli unici a rendere accessibili le informazioni di cui al presente articolo in altre lingue comunitarie. Ciò non pregiudica la legislazione degli Stati membri in materia di impiego delle lingue.

6. L'obbligo, per le autorità competenti, di assistere i prestatori e i destinatari non impone a tali autorità di prestare consulenza legale in singoli casi ma riguarda soltanto un'informazione generale sul modo in cui i requisiti sono di norma interpretati e applicati. (*omissis*).

SEZIONE 2

Requisiti vietati o soggetti a valutazione

Articolo 14

Requisiti vietati

Gli Stati membri non subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio sul loro territorio al rispetto dei requisiti seguenti:

- 1) requisiti discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale, in particolare:
 - a) il requisito della cittadinanza per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;
 - b) il requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza;
- 2) il divieto di avere stabilimenti in più di uno Stato membro o di essere iscritti nei registri o ruoli di organismi, ordini o associazioni professionali di diversi Stati membri;
- 3) restrizioni della libertà, per il prestatore, di scegliere tra essere stabilito a titolo principale o secondario, in particolare l'obbligo per il prestatore, di avere lo stabilimento principale sul loro territorio o restrizioni alla libertà di scegliere tra essere stabilito in forma di rappresentanza, succursale o filiale;
- 4) condizioni di reciprocità con lo Stato membro nel quale il prestatore ha già uno stabilimento, salvo quelle previste in atti comunitari riguardanti l'energia;
- 5) l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti dall'autorità competente; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non persegono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi im-

- perativi d'interesse generale;
- 6) il coinvolgimento diretto o indiretto di operatori concorrenti, anche in seno agli organi consultivi, ai fini del rilascio di autorizzazioni o ai fini dell'adozione di altre decisioni delle autorità competenti, ad eccezione degli organismi o ordini e delle associazioni professionali o di altre organizzazioni che agiscono in qualità di autorità competente; tale divieto non riguarda la consultazione di organismi quali le camere di commercio o le parti sociali su questioni diverse dalle singole domande di autorizzazione né la consultazione del grande pubblico;
 - 7) l'obbligo di presentare, individualmente o con altri, una garanzia finanziaria o di sottoscrivere un'assicurazione presso un prestatore o presso un organismo stabilito sul territorio degli Stati membri in questione. Ciò non pregiudica la facoltà, per gli Stati membri, di esigere un'assicurazione o garanzie finanziarie in quanto tali come pure i requisiti relativi alla partecipazione a un fondo collettivo di indennizzo, ad esempio per i membri di organismi o ordini o di organizzazioni professionali;
 - 8) l'obbligo di essere già stato iscritto per un determinato periodo nei registri degli Stati membri in questione o di aver in precedenza esercitato l'attività sul loro territorio per un determinato periodo.
- (*omissis*).

CAPO IV

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI SERVIZI

SEZIONE 1

Libera prestazione di servizi e deroghe relative

Articolo 16

Libera prestazione di servizi

1. Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti. Lo Stato membro in cui il servizio viene prestato assicura il libero accesso a un'attività di servizi e il libero esercizio della medesima sul proprio territorio. Gli Stati membri non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi:
 - a) non discriminazione: i requisiti non possono essere direttamente o indirettamente discriminatori sulla base della nazionalità o, nel caso di persone giuridiche, della sede,
 - b) necessità: i requisiti devono essere giustificati da ragioni di or-

- dine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente,
- c) proporzionalità: i requisiti sono tali da garantire il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.
- 2.** Gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo i requisiti seguenti:
- a) l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;
 - b) l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario;
 - c) il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
 - d) l'applicazione di un regime contrattuale particolare tra il prestatore e il destinatario che impedisca o limiti la prestazione di servizi a titolo indipendente;
 - e) l'obbligo per il prestatore di essere in possesso di un documento di identità specifico per l'esercizio di un'attività di servizi rilasciato dalle loro autorità competenti;
 - f) i requisiti, a eccezione di quelli in materia di salute e di sicurezza sul posto di lavoro, relativi all'uso di attrezzi e di materiali che costituiscono parte integrante della prestazione del servizio;
 - g) le restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19.
- 3.** Allo Stato membro in cui il prestatore si reca non può essere impedito di imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente, e in conformità del paragrafo 1. Allo stesso modo, a quello Stato membro non può essere impedito di applicare, conformemente al diritto comunitario, le proprie norme in materia di condizioni di occupazione, comprese le norme che figurano negli accordi collettivi.
- 4.** Entro il 28 dicembre 2011 e previa consultazione degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente articolo, in cui esamina la necessità di proporre misure di armonizzazione per le attività di servizi che rien-

trano nel campo d'applicazione della presente direttiva.
(*omissis*)

Articolo 21

Assistenza ai destinatari

- 1.** Gli Stati membri provvedono affinché i destinatari possano ottenere nello Stato membro in cui risiedono le seguenti informazioni:
 - a) informazioni generali sui requisiti applicati negli altri Stati membri in materia di accesso alle attività di servizi e al loro esercizio, in particolare quelli connessi con la tutela dei consumatori;
 - b) informazioni generali sui mezzi di ricorso esperibili in caso di controversia tra un prestatore e un destinatario;
 - c) i dati delle associazioni o organizzazioni, compresi gli sportelli della rete dei centri europei dei consumatori, presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica. Se del caso, la consulenza delle autorità competenti include una semplice guida esplicativa. Le informazioni e l'assistenza sono fornite in modo chiaro e univoco, sono facilmente accessibili a distanza anche per via elettronica e sono tenute aggiornate.
- 2.** Gli Stati membri possono affidare il compito di cui al paragrafo 1 agli sportelli unici o ad altri organismi quali i punti di contatto della rete dei centri europei dei consumatori, le associazioni di consumatori o i centri Euro Info. Gli Stati membri comunicano i nomi e gli indirizzi degli organismi designati alla Commissione, che li trasmette a tutti gli Stati membri.
- 3.** In ottemperanza delle disposizioni dei paragrafi 1 e 2, l'organismo interpellato dal destinatario si rivolge, se necessario, all'organismo pertinente dello Stato membro interessato. Quest'ultimo comunica con la massima sollecitudine le informazioni richieste all'organismo richiedente, che le trasmette al destinatario. Gli Stati membri provvedono affinché tali organismi si assistano reciprocamente e si adoperino per instaurare forme efficaci di cooperazione. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano le modalità pratiche necessarie all'attuazione del paragrafo 1.
- 4.** La Commissione adotta, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, le misure d'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, precisando le modalità tecniche degli scambi di informazioni fra organismi di Stati membri diversi e, in particolare, l'interoperabilità dei sistemi di informazione, tenendo conto delle norme comuni.

CAPO V
QUALITÀ DEI SERVIZI

Articolo 22

Informazioni sui prestatori e sui loro servizi

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori mettano a disposizione del destinatario le informazioni seguenti:

- a) il nome del prestatore, il suo status e forma giuridica, l'indirizzo postale al quale il prestatore è stabilito e tutti i dati necessari per entrare rapidamente in contatto e comunicare con il prestatore direttamente e, se del caso, per via elettronica;
- b) ove il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o altro registro pubblico analogo, la denominazione di tale registro ed il numero di immatricolazione del prestatore o mezzi equivalenti atti ad identificarlo in tale registro;
- c) ove l'attività sia assoggettata ad un regime di autorizzazione, i dati dell'autorità competente o dello sportello unico;
- d) ove il prestatore eserciti un'attività soggetta all'IVA, il numero di identificazione di cui all'articolo 22, paragrafo 1, della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme [38];
- e) per quanto riguarda le professioni regolamentate, gli ordini professionali o gli organismi affini presso i quali il prestatore è iscritto, la qualifica professionale e lo Stato membro nel quale è stata acquisita;
- f) le eventuali clausole e condizioni generali applicate dal prestatore;
- g) l'esistenza di eventuali clausole contrattuali utilizzate dal prestatore relative alla legge applicabile al contratto e/o alla giurisdizione competente;
- h) l'esistenza di un'eventuale garanzia post vendita, non imposta dalla legge;
- i) il prezzo del servizio, laddove esso è predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio;
- j) le principali caratteristiche del servizio, se non già apparenti dal contesto;
- k) l'assicurazione o le garanzie di cui all'articolo 23, paragrafo 1, in particolare il nome e l'indirizzo dell'assicuratore o del garante e la copertura geografica.

- 2.** Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni di cui al paragrafo 1, a scelta del prestatore:
- a) siano comunicate dal prestatore di propria iniziativa;
 - b) siano facilmente accessibili al destinatario sul luogo della prestazione del servizio o di stipula del contratto;
 - c) siano facilmente accessibili al destinatario per via elettronica tramite un indirizzo comunicato dal prestatore;
 - d) figurino in tutti i documenti informativi che il prestatore fornisce al destinatario per presentare dettagliatamente il servizio offerto.
- 3.** Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori, su richiesta del destinatario, comunichino le seguenti informazioni supplementari:
- a) ove non vi sia un prezzo predefinito dal prestatore per un determinato tipo di servizio, il costo del servizio o, se non è possibile indicare un prezzo esatto, il metodo di calcolo del prezzo per permettere al destinatario di verificarlo, o un preventivo sufficientemente dettagliato;
 - b) per quanto riguarda le professioni regolamentate, un riferimento alle regole professionali in vigore nello Stato membro di stabilimento e ai mezzi per prenderne visione;
 - c) informazioni sulle loro attività multidisciplinari e sulle associazioni che sono direttamente collegate al servizio in questione, nonché sulle misure assunte per evitare conflitti di interesse. Dette informazioni sono inserite in ogni documento informativo nel quale i prestatori danno una descrizione dettagliata dei loro servizi;
 - d) gli eventuali codici di condotta ai quali il prestatore è assoggettato, nonché l'indirizzo al quale tali codici possono essere consultati per via elettronica, con un'indicazione delle versioni linguistiche disponibili;
 - e) se un prestatore è assoggettato a un codice di condotta o è membro di un'associazione commerciale o di un organismo o ordine professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo extragiudiziale di risoluzione delle controversie, informazioni a questo riguardo. Il prestatore specifica in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a meccanismi extragiudiziali di risoluzione delle controversie.
- 4.** Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni che il pre-

statore è tenuto a fornire in conformità del presente capo siano rese disponibili o comunicate in modo chiaro e senza ambiguità nonché in tempo utile prima della stipula del contratto o, in assenza di contratto scritto, prima che il servizio sia prestato.

5. I requisiti in materia di informazione di cui al presente capo si aggiungono ai requisiti già previsti dal diritto comunitario e non ostano a che gli Stati membri impongano requisiti supplementari in materia di informazioni ai prestatori stabiliti sul loro territorio.
6. La Commissione può, conformemente alla procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2, precisare il contenuto delle informazioni di cui ai paragrafi 1 e 3 del presente articolo in funzione della specificità di talune attività e può precisare le modalità pratiche di applicazione del paragrafo 2 del presente articolo.

Articolo 23

Assicurazioni e garanzie in caso di responsabilità professionale

1. Gli Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio o forniscano una garanzia o prevedano altre disposizioni analoghe equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità.
2. Quando un prestatore si stabilisce sul loro territorio, gli Stati membri non possono imporgli un'assicurazione di responsabilità professionale o una garanzia se è già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, in un altro Stato membro in cui è già stabilito. Qualora l'equivalenza sia solo parziale, gli Stati membri possono esigere una garanzia complementare per gli aspetti non ancora coperti. Quando uno Stato membro richiede ai prestatori di servizi stabiliti sul suo territorio di sottoscrivere un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia, detto Stato membro accetta quale prova sufficiente un attestato dell'esistenza di tale assicurazione rilasciato da istituti di credito e assicuratori stabiliti in un altro Stato membro.
3. I paragrafi 1 e 2 non incidono sull'applicabilità dei regimi di assicurazione o di garanzia professionale previsti in altri strumenti comunitari.

4. Nell'ambito dell'applicazione del paragrafo 1, la Commissione può stabilire un elenco dei servizi che presentano le caratteristiche di cui al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 40, paragrafo 2. La Commissione può inoltre adottare misure intese a emendare elementi non essenziali della presente direttiva integrandola con la fissazione di criteri comuni per definire il carattere appropriato, in funzione della natura e della portata del rischio, dell'assicurazione o delle garanzie precise al paragrafo 1 del presente articolo secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3.

5. Ai fini del presente articolo, per

- "rischio diretto e particolare" s'intende un rischio derivante direttamente dalla prestazione del servizio;
- "salute e sicurezza" s'intende, in relazione a un destinatario o a terzi, la prevenzione del decesso o di gravi danni corporali;
- "sicurezza finanziaria" s'intende, in relazione a un destinatario, la prevenzione di perdite significative di denaro o del valore di un bene;
- "assicurazione di responsabilità professionale" s'intende l'assicurazione sottoscritta da un prestatore con riguardo alle potenziali responsabilità nei confronti dei destinatari e, se del caso, di terzi, derivanti dalla prestazione del servizio.

Articolo 24

Comunicazioni commerciali emananti dalle professioni regolamentate

1. Gli Stati membri sopprimono tutti i divieti totali in materia di comunicazioni commerciali per le professioni regolamentate.
2. Gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate.

Articolo 25

Attività multidisciplinari

1. Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori non siano as-

soggettati a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività specifica o che limitino l'esercizio, congiunto o in associazione, di attività diverse. Tuttavia, tali requisiti possono essere imposti ai prestatori seguenti:

- a) le professioni regolamentate, nella misura in cui ciò sia giustificato per garantire il rispetto di norme di deontologia diverse in ragione della specificità di ciascuna professione, di cui è necessario garantire l'indipendenza e l'imparzialità;
 - b) i prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici, nella misura in cui ciò sia giustificato per assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità.
- 2.** Quando le attività multidisciplinari tra i prestatori di cui al paragrafo 1, lettere a) e b) sono autorizzate, gli Stati membri provvedono affinché:
- a) siano evitati i conflitti di interesse e le incompatibilità tra determinate attività;
 - b) siano garantite l'indipendenza e l'imparzialità che talune attività richiedono;
 - c) le regole di deontologia professionale e di condotta relative alle diverse attività siano compatibili tra loro, soprattutto in materia di segreto professionale.
- 3.** Nella relazione di cui all'articolo 39, paragrafo 1, gli Stati membri precisano i prestatori soggetti ai requisiti di cui al paragrafo 1 del presente articolo, il contenuto dei requisiti e le ragioni per le quali li ritengono giustificati.

Articolo 26

Politica in materia di qualità dei servizi

- 1.** Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare i prestatori a garantire, su base volontaria, la qualità dei servizi, in particolare:
 - a) facendo certificare o valutare le loro attività da organismi indipendenti o accreditati;
 - b) elaborando una carta di qualità propria o aderendo alle carte o ai marchi di qualità messi a punto da organismi e ordini professionali a livello comunitario.
- 2.** Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni sul significato di taluni marchi e sui criteri di attribuzione dei marchi e di altri attestati di qualità relativi ai servizi siano facilmente accessibili ai prestatori e ai destinatari.

3. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare gli ordini professionali, le camere di commercio e artigianato e le associazioni dei consumatori negli Stati membri a collaborare a livello comunitario per promuovere la qualità dei servizi, in particolare facilitando il riconoscimento della qualità dei prestatori.
4. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte ad incoraggiare lo sviluppo della comunicazione critica, in particolare da parte delle associazioni dei consumatori, relativa alle qualità e ai difetti dei servizi, in particolare lo sviluppo a livello comunitario di prove o collaudi comparativi e della comunicazione dei loro risultati.
5. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, incoraggiano lo sviluppo di norme volontarie europee intese ad agevolare la compatibilità fra servizi forniti da prestatori di Stati membri diversi, l'informazione del destinatario e la qualità dei servizi.

Articolo 27

Risoluzione delle controversie

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori forniscano i propri dati, in particolare un indirizzo postale, un numero di fax o un indirizzo di posta elettronica e un numero telefonico ai quali tutti i destinatari, compresi quelli residenti in un altro Stato membro, possono presentare un reclamo o chiedere informazioni sul servizio fornito. I prestatori forniscono il loro domicilio legale se questo non coincide con il loro indirizzo abituale per la corrispondenza. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori rispondano ai reclami di cui al primo comma con la massima sollecitudine e dia-no prova di buona volontà per trovare soluzioni soddisfacenti.
2. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori siano tenuti a provare che gli obblighi di informazione previsti dalla presente direttiva sono rispettati e che le informazioni sono esatte.
3. Qualora per ottemperare ad una decisione giudiziaria sia necessaria una garanzia finanziaria, gli Stati membri riconoscono le garanzie equivalenti costituite presso un istituto di credito o un assicuratore stabilito in un altro Stato membro. L'istituto di credito deve essere autorizzato in uno Stato membro ai sensi della direttiva 2006/48/CE e l'assicuratore autorizzato, come appropriato, ai sen-

si della prima direttiva 73/239/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1973, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita [39] in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e della direttiva 2002/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 novembre 2002, relativa all'assicurazione sulla vita [40].

4. Gli Stati membri adottano i provvedimenti generali necessari affinché i prestatori, soggetti ad un codice di condotta o membri di un'associazione o di un organismo professionale che prevede il ricorso ad un meccanismo di regolamentazione extragiudiziario, ne informino il destinatario facendone menzione in tutti i documenti che presentano in modo dettagliato uno dei loro servizi e indicino in che modo è possibile reperire informazioni dettagliate sulle caratteristiche e le condizioni di ricorso a tale meccanismo.

(omissis)

Articolo 34

Misure di accompagnamento

1. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisce un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri tenendo conto dei sistemi di informazione esistenti.
2. Gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, adottano misure di accompagnamento per agevolare lo scambio di funzionari incaricati di dare esecuzione alla mutua assistenza e la formazione dei funzionari stessi, compresa la formazione linguistica e quella informatica.
3. La Commissione valuta la necessità di istituire un programma pluriennale per organizzare i pertinenti scambi di funzionari e la formazione.

Articolo 35

Mutua assistenza in caso di deroghe caso per caso

1. Qualora uno Stato membro intenda assumere una misura conformemente all'articolo 18, si applica la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 6 del presente articolo, senza pregiudizio delle procedure giudiziarie, compresi i procedimenti e gli atti preliminari compiuti nel quadro di un'indagine penale.
2. Lo Stato membro di cui al paragrafo 1 chiede allo Stato membro di

stabilimento di assumere misure nei confronti del prestatore, fornendo tutte le informazioni pertinenti sul servizio in causa e sulle circostanze della fattispecie. Lo Stato membro di stabilimento verifica con la massima sollecitudine se il prestatore esercita legalmente le sue attività e accerta i fatti all'origine della richiesta. Esso comunica al più presto allo Stato membro che ha presentato la richiesta le misure assunte o previste o, se del caso, i motivi per i quali non è stata assunta alcuna misura.

3. Dopo la comunicazione dello Stato membro di stabilimento di cui al paragrafo 2, secondo comma, lo Stato membro che ha presentato la richiesta notifica alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento la sua intenzione di prendere misure, precisando le ragioni seguenti:
 - a) le ragioni per le quali ritiene che le misure assunte o previste dallo Stato membro di stabilimento siano insufficienti;
 - b) le ragioni per le quali ritiene che le misure che prevede di assumere rispettino le condizioni di cui all'articolo 18.
4. Le misure possono essere assunte solo allo scadere di quindici giorni lavorativi a decorrere dalla notifica di cui al paragrafo 3.
5. Senza pregiudizio della facoltà, per lo Stato membro che ha presentato la richiesta, di assumere le misure in questione allo scadere del termine di cui al paragrafo 4, la Commissione esamina al più presto la compatibilità delle misure notificate con il diritto comunitario. Qualora giunga alla conclusione che la misura è incompatibile con il diritto comunitario, la Commissione adotta una decisione in cui chiede allo Stato membro interessato di astenersi dall'assumere le misure proposte o di sospendere con urgenza le misure assunte.
6. In caso di urgenza, lo Stato membro che intende assumere una misura può derogare alle disposizioni dei paragrafi 2, 3 e 4. In questo caso, le misure sono notificate con la massima sollecitudine alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento, specificando i motivi che giustificano l'urgenza.

Articolo 36

Misure di esecuzione

Le misure intese a modificare gli elementi non essenziali del presente capo integrandolo con la precisazione dei termini di cui agli articoli 28 e 35 sono adottate secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 3.. La Commissione adotta inoltre le modalità pratiche degli

scambi di informazioni per via elettronica fra Stati membri, e in particolare le disposizioni sull'interoperabilità dei sistemi di informazione, secondo la procedura di cui all'articolo 40, paragrafo 2.

CAPO VII

PROGRAMMA DI CONVERGENZA

Articolo 37

Codici di condotta a livello comunitario

1. Gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, adottano misure di accompagnamento volte a incoraggiare l'elaborazione di codici di condotta a livello comunitario, specialmente da parte di ordini, organismi o associazioni professionali, intesi ad agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi o lo stabilimento di un prestatore in un altro Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario.
2. Gli Stati membri provvedono affinché i codici di condotta di cui al paragrafo 1 siano accessibili a distanza, per via elettronica.
(*omissis*)

Articolo 39

Valutazione reciproca

1. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano una relazione alla Commissione contenente le informazioni di cui alle seguenti disposizioni:
 - a) articolo 9, paragrafo 2, relativo ai regimi di autorizzazione;
 - b) articolo 15, paragrafo 5, relativo ai requisiti da valutare;
 - c) articolo 25, paragrafo 3, relativo alle attività multidisciplinari.
2. La Commissione trasmette le relazioni di cui al paragrafo 1 agli Stati membri che, entro un termine di sei mesi dalla ricezione, comunicano le loro osservazioni su ciascuna relazione. Entro lo stesso termine, la Commissione consulta le parti interessate su tali relazioni.
3. La Commissione trasmette le relazioni e le osservazioni degli Stati membri al comitato di cui all'articolo 40, paragrafo 1, che può formulare osservazioni.
4. Alla luce delle osservazioni di cui ai paragrafi 2 e 3, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 28 dicembre 2010, una relazione di sintesi accompagnata, se del caso, da proposte di iniziative supplementari.
5. Entro il 28 dicembre 2009, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sui requisiti nazionali la cui applicazione

potrebbe rientrare nell'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e paragrafo 3, prima frase, specificando i motivi per cui ritengono che l'applicazione di detti requisiti sia conforme ai criteri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, terzo comma e all'articolo 16, paragrafo 3, prima frase.

Successivamente, gli Stati membri comunicano alla Commissione le eventuali modifiche dei requisiti, inclusi i nuovi requisiti, di cui sopra specificandone le motivazioni.

La Commissione comunica tali requisiti agli altri Stati membri. La comunicazione non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione. La Commissione fornisce successivamente, su base annuale, analisi e orientamenti in materia di applicazione di tali disposizioni nel contesto della presente direttiva.

Articolo 40

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita da un comitato.
2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano gli articoli 5 e 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 di tale decisione. Il periodo di cui all'articolo 5, paragrafo 6, della decisione 1999/468/CE è fissato a tre mesi.
3. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4 e l'articolo 7 della decisione 1999/468/CE, tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa.

Articolo 41

Clausola di revisione

Entro il 28 dicembre 2011 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della presente direttiva. Conformemente all'articolo 16, paragrafo 4, la relazione tratta in particolare l'applicazione dell'articolo 16. Essa esamina inoltre se siano necessarie ulteriori misure per le materie escluse dal campo di applicazione della presente direttiva. La relazione è accompagnata, se del caso, da proposte intese a modificare la presente direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi.

(omissis)

IV - VIOLAZIONI DEI DIRITTI DELL'UOMO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ

a cura di Giovanni Gagliani Caputo

*Confedilizia e membro del Comitato esecutivo dell'UIPI
l'Union Internationale de la Propriété Immobilière*

**“Ogni individuo ha il diritto ad avere una proprietà sua personale
o in comune con altri. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato
della sua proprietà”**

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

Nazioni Unite

Articolo 17



*I rioni storici di Roma
IX. Pigna*

1. Introduzione

Il principio riportato nell'articolo 17 della *“Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo”*, è l'atto normativo, promosso nel 1947 dalle Nazioni Unite e sottoscritto dagli Stati membri¹ dell'ONU, a Parigi, il 10 dicembre 1948. Con tale Dichiarazione – che costituisce, unitamente allo Statuto, uno dei documenti cardine dell'ONU – si intendeva, da una parte, concludere un lungo processo volto ad attribuire ai diritti riconosciuti a tutti i popoli, più efficienti forme di tutela sul piano internazionale, dall'altra, fare in modo che tutti gli Stati dessero applicazione alle disposizioni in esso contenute.

Il 1º dicembre 2009, nell'Unione Europea² è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che ha recepito il rispetto dei diritti dell'uomo, e tra questi, quello della proprietà privata quale libertà fondamentale dell'individuo, rafforzando la legittimità democratica dell'Unione e valorizzando i principi che sono alla base dell'Unione stessa; dotandola, inoltre, di istituzioni moderne e di metodi di lavoro ottimizzati per rispondere in modo efficace ed efficiente alle sfide del mondo moderno.

Nonostante le migliori intenzioni e gli interventi normativi attuati, ancora oggi, però, molti diritti faticano a trovare un'adeguata tutela a livello nazionale e internazionale. I Governi nazionali sono chiamati a confrontarsi sui grandi temi del XXI secolo e tra questi, considerata la rilevanza economica e sociale che riveste, non può (non potrà e, soprattutto non deve) essere tra-

scurato il diritto alla proprietà privata quale libertà fondamentale.

Ci sono ancora Paesi dove i diritti di proprietà non sono pienamente rispettati e, in molti Paesi democratici, tali diritti sono sistematicamente violati sia direttamente, tramite espropri senza adeguate compensazioni, sia indirettamente, attraverso l'elevata tassazione, la legislazione vincolistica sulle locazioni, le radicali regolamentazioni in materia ambientale.

2. Il ruolo dell'UIPI

L'UIPI - *l'Union Internationale de la Propriété Immobilière*³ sin dal 1923 rappresenta la proprietà a livello internazionale accogliendo, al suo interno, le organizzazioni nazionali della proprietà immobiliare - l'Italia è rappresentata dalla Confedilizia-Confederazione italiana della proprietà edilizia e, tra i suoi principali obiettivi, ha:

- la rappresentanza presso le Istituzioni europee e internazionali della proprietà immobiliare;
- una corretta e costante informazione dell'opinione pubblica sulle posizioni della proprietà immobiliare in merito a normative europee e inter-

⁽¹⁾ 192 Stati del mondo su un totale di 201.

⁽²⁾ Recentemente passata da 15 a 27 Stati membri.

⁽³⁾ Accreditata al Consiglio d'Europa, all'OCSE, al Parlamento Europeo e al Comitato abitazioni dell'ONU a Ginevra è espressione del settore immobiliare in tutte le sue accezioni: proprietari della propria abitazione, proprietari locatori, investitori istituzionali quali compagnie di assicurazione, banche, casse pensioni, istituti previdenziali e società immobiliari.

- nazionali relative al comparto del *real estate*;
- la denuncia delle violazioni a livello nazionale e internazionale dei principi di tutela della proprietà con il conseguente supporto delle organizzazioni nazionali interessate;
 - la promozione di iniziative volte a migliorare l'abitare nelle comunità urbane ed extra urbane.

Al fine di perseguire le proprie finalità, l'UIPI ha ritenuto necessario svolgere un'attività di approfondimento tematico e di monitoraggio sulla tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel mondo. Al riguardo, essa ha richiamato l'attenzione dell'Unione Europea sulla violazione dei diritti di proprietà: nonostante questi ultimi siano inseriti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, è di fondamentale importanza fare in modo che l'opinione pubblica tenga desta la concentrazione sul tema.

L'UIPI, sin dalla sua costituzione, non ha lesinato alcuno sforzo per cercare di aiutare le associazioni nazionali della proprietà, soprattutto nei Paesi dell'Europa orientale (Germania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia e Croazia), al fine di ottenere la restitu-

zione degli immobili espropriati ai legittimi proprietari nel corso dei regimi comunisti.

I risultati ottenuti, seppur significativi, complessivamente non sono rispondenti appieno alle aspettative; infatti, ancora oggi *l'Union Internationale de la Propriété Immobilière* è impegnata a sostenere gli sforzi dei Paesi balcanici (Romania, Serbia, Albania, Bulgaria e Bosnia-Erzegovina) per la tutela del diritto di proprietà, come risulta dai dati qui riportati (*Tab.1, Tab.2, Tab. 3*).

In molti contesti nazionali e internazionali, in occasione di congressi e workshop, sono state presentate e illustrate all'opinione pubblica le posizioni ufficiali dell'UIPI sull'argomento (Cfr. Appendice), con le dichiarazioni nelle quali si denuncia il perdurare nel tempo della violazione del diritto di proprietà.

3. La situazione in Europa

In particolare, l'UIPI ha istituito un Gruppo di lavoro che ha svolto un'indagine sui problemi legati alla proprietà privata nei vari Stati, i cui risultati principali sono di seguito sinteticamente riportati:

▲ In Germania: le proprietà confiscate

TABELLA 1
ROMANIA: PROPRIETÀ AGRARIE COLLETTIVE

Anno	1949	1950	1955	1956	1957	1958	1959
Superficie	14.693	288.900	1.301.200	1.837.500	3.607.600	4.501.700	5.601.760
N. Famiglie	4.042	67.700	390.400	683.300	1.458.300	1.848.000	2.100.000

Fonte: POLDEP (*Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament*)

durante il periodo della dominazione sovietica (1945-1949), non sono state restituite e ai proprietari sono stati conferiti indennizzi irrigori, molto inferiori al valore di mercato degli immobili sottratti.

▲ In Polonia: solo dopo un lungo periodo di lotte è stata approvata una legge che ha previsto la restituzione del 50% degli immobili confiscati, escludendo però dal beneficio tutti i cittadini polacchi residenti all'estero e non in pos-

sesso della cittadinanza polacca, così come i loro discendenti.

▲ Nella Repubblica Ceca: due distinte leggi, approvate rispettivamente nel 1990 e nel 1994, hanno previsto la restituzione della proprietà agli ex proprietari. La Corte Costituzionale ha esteso il beneficio della restituzione anche a coloro che vivono in modo permanente fuori dal Paese. Molti, però, sono i casi irrisolti e, a rendere meno efficace la portata della norma,

TABELLA 2
ALBANIA: PROPRIETÀ AGRARIA NAZIONALIZZATA

Anno 1945		
Land-owner class	14.450 ha	3,67%
Rich proprietors	87.970 ha	22,37%
Middle and small proprietors	237.668 ha	60,44%
God-fearing Agency	3.163 ha	0,80%
State-owned property	50.000 ha	12,71%
Total	393.251 ha	100%

Fonte: POLDEP (Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament)

TABELLA 3
ROMANIA: PROPRIETÀ RESIDENZIALE CONFISCATA, NAZIONALIZZATA ED ESPROPRIATA DALLE AUTORITÀ COMUNISTE - ANNI 1945 - 1989

Anno	Provvedimento legislativo	Quantità
1940	L. 187/1945, decreto 83/1949	1.263
1950	Decreto 92/1950, decreto 11/1951, decreto 224/1951, decreto 513/1953, decreto 409/1955	139.145
1960	Decreto 218/1960, decreto 712/1966, L. 18/1968	4.662
1970	L. 4/1973, decreto 223/1974	62.116
	Non specificata	33.882
	Totale	241.068

Fonte: POLDEP (Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament)

si aggiunge la permanenza degli inquilini negli immobili oggetto della restituzione, dietro il pagamento di un canone di locazione simbolico.

▲ In Slovenia: è stata emanata una disposizione normativa che prevede la restituzione o il risarcimento per la maggior parte degli ex proprietari. Sono previste, però, delle procedure talmente complesse e farraginose che, dopo tredici anni dalla loro introduzione, vi è ancora oltre il 20% delle posizioni insolute.

▲ In Serbia: la maggior parte delle proprietà sono state confiscate o nazionalizzate e non è stato varato alcun provvedimento legislativo adeguato per la restituzione dei beni anzidetti ai legittimi proprietari.

▲ In Croazia e Bulgaria: esiste una legislazione che prevede la restituzione parziale della proprietà, ma le procedure richiedono anni prima che i proprietari possano rientrare concretamente in possesso dei propri beni.

▲ In Albania: il Parlamento ha approvato una legge per la restituzione e per l'indennizzo degli ex proprietari, ma la stessa è al vaglio della Corte Costituzionale. Le misure varate sono anche sotto il vigile controllo dell'Unione Europea, per verificare se soddisfino pienamente il rispetto

dei diritti proprietari.

▲ La Romania rappresenta il caso emblematico: le proprietà sono state confiscate in vari periodi di tempo e con differenti pretesti. Il Governo in carica sembra voler risolvere il problema delle restituzioni sia per quanto riguarda la proprietà urbana sia per quella agraria.

Infine, alcuni Stati con accordo di associazione all'Unione Europea hanno eliminato i divieti volti a limitare l'acquisizione, da parte di popolazioni confinanti, di proprietà immobiliari. La Croazia, per esempio, che terminerà nel 2011 il lungo *iter* per accedere nell'UE, ha abrogato la norma, in vigore da sessanta anni, che impediva agli italiani di acquistare immobili in Istria. A far data dal 1991 - da quando,

cioè, la Croazia si è resa indipendente dalla Jugoslavia - il mercato immobiliare croato si è aperto agli investitori stranieri tranne, però, che agli italiani; ciò a seguito delle pendenze dovute al secondo conflitto mondiale e alle controversie legate ai territori contesi (Pola, Fiume e Zara). Nonostante ciò, la procedura per l'acquisto di una proprietà in Croazia da parte di un italiano risulta ancora sottoposta a un'autorizzazione che deve essere rilasciata dal Ministero della giustizia croato o



alla costituzione di una società di diritto croato alla quale intestare l'immobile oggetto della compravendita. Vi è, inoltre, un ulteriore ostacolo che grava sugli immobili oggetto di transazione in queste terre: nell'eventualità in cui il bene oggetto della compravendita non sia di proprietà dello Stato croato o di un cittadino croato, esso potrebbe rientrare in quella categoria di immobili sottratti agli esuli e, pertanto, oggetto di contenzioso giudiziario (da recenti statistiche risulta che l'80% dei contratti preliminari di compravendita sottoscritti da cittadini austriaci e tedeschi rientrano in questa categoria e sono, pertanto, bloccati).

A seguito di quanto emerso dall'indagine sopra menzionata, il Comitato esecutivo dell'*Union Internationale de la Propriété Immobilière* ha ritenu- to opportuno investire il Parlamento europeo della questione e, al riguardo, ha presentato una petizione (665/2006) con la quale ha chiesto spiegazioni sulla tutela del diritto di proprietà nei Paesi d'Europa.

La Commissione per le petizioni ha deciso di approfondire ulteriormente l'argomento, al fine di chiarire la situazione e ha commissionato due distinti studi⁴ a istituzioni esterne.

A maggio 2010, proprio presso la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, presieduta dall'On. Ermilia Mazzoni (del Gruppo parlamentare

del PPE), sono state presentate le risul- tanze degli studi sopraccitati:

- Il *"Private properties issues following the change of political regime in Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Romania and Serbia"*, eseguito da Laura Stefan della *Romanian Academy Society* in collaborazione con il *Centre for Liberal Strategies* della Bulgaria e il *Partnership for Social Development* della Croazia;
- il *"Private properties issues following the regional conflict in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Kosovo"*, realizzato da Michaela Salamun, Tatjana Josipović, Meliha Povlakić ed Evis Halili (Baholli) dell'Università di Graz.

Gli studi, dai quali è emerso come sia complesso il processo di restituzione, prendono le mosse dalle proprietà che sono state confiscate dai Governi o autorità dei Paesi dell'Europa centrale e orientale durante la seconda guerra mondiale, nel periodo in cui erano governati da regimi comunisti.

Il quadro geografico è stato focalizza- to sugli Stati membri dell'Unione euro- pea e sugli altri Paesi della penisola balcanica; inoltre, ha riguardato la si- tuazione dei Paesi candidati all'ingres- so nell'Unione o potenzialmente can- didati (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Serbia).

Le finalità degli studi sono state, prin- cipalmente, quelle di valutare da un punto di vista economico, finanziario e sociale, la portata della situazione delle proprietà da restituire e delle

⁴ Gli studi completi sono visionabili su: www.confedilizia.eu.

azioni intraprese in tal senso dagli Stati oggetto dello studio. Si è analizzato il dibattito politico sollevato da questo specifico problema in ciascun Paese e si sono delineati gli strumenti giuridici e amministrativi messi in atto negli Stati interessati al fine di gestire il problema stesso.

Si è partiti dalla valutazione dei sistemi di registrazione della proprietà nelle zone dell'ex Jugoslavia ove veniva utilizzato un duplice sistema, analogo a quello austriaco e bulgaro: del Registro e del Catasto che svolgono due funzioni differenti: il Registro è rilevante per la definizione e il giudizio giuridico di una proprietà immobiliare, mentre il Catasto è rilevante per tutto quello che riguarda i dettagli fatti di una proprietà. Questo sistema dal 1931 esisteva in tutti i Paesi della Federazione jugoslava (fatta eccezione per il Kosovo-Metochia - Paese all'epoca così denominato), nel quale vigeva il vecchio sistema del Tabien del vecchio Regno Ottomano. Dopo il 1945 tutte le misure di esproprio e di requisizione sono state registrate in maniera dettagliata sui registri immobiliari e questo è importante, in quanto tale sistema consente di sapere su quale base è stata confiscata la pro-

prietà e, in tal modo, si possono definire le modalità per procedere alla restituzione della stessa.

A causa, però, degli eventi bellici, in queste zone d'Europa si è complicato il processo di restituzione. In particolare, è stata redatta una valutazione delle azioni concrete attuate da ciascuno Stato e sono state avanzate delle proposte finalizzate soprattutto a migliorare il processo di restituzione.

Inoltre, gli studi affrontano nel dettaglio il ruolo delle norme di diritto internazionale, nonché il ruolo dell'Unione Europea, con particolare riferimento alla Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Una volta superato il periodo di regime comunista, tutti i Paesi analizzati dall'indagine, sono divenuti membri del Consiglio d'Europa, un organismo intergovernativo creato nel 1949 e al quale, oggi, aderiscono 47 Stati - vale a dire quasi tutti i Paesi europei (Tab. 4).

Tra gli obiettivi principali del Consiglio d'Europa vi sono lo sviluppo e il mantenimento della democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo ed il ruolo del diritto. Molteplici sono gli atti normativi promossi dal Consiglio, tra i quali, di notevole rilevanza, si segnala

TABELLA 4
DATA DI INGRESSO NEL CONSIGLIO D'EUROPA

Stato	Albania	Bosnia Erzegovina	Bulgaria	Croazia	Romania	Serbia
Data ratifica	2.10.1996	12.7.2002	7.9.1992	5.11.1997	20.6.1994	3.3.2004

Fonte: POLDEP (*Policy Department Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament*)

la Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Con questa Convenzione non vengono solamente enunciati i principali diritti civili e politici, ma si introduce un meccanismo di rafforzamento collettivo di questi diritti mediante lo strumento della Corte Europea dei diritti dell'uomo (*Tab. 5, Tab. 6*).

Quasi il 70% dei ricorsi presentati contro la Romania sono stati dichiarati inammissibili, così come l'80% circa di

quelli contro la Croazia e il 60% di quelli contro la Bulgaria. Non ci sono informazioni statistiche su quanti di quei ricorsi presentati riguardino le proprietà espropriate, a vario titolo, durante il regime comunista. Il database della Corte contiene solamente le informazioni di quelle inammissibilità che sono state deliberate da una Camera di consiglio composta da sette giudici e non di quelle decise da un Collegio composto da tre giudici. È

TABELLA 5

PROVVEDIMENTI INNANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Stato	Provvedimenti pendenti	Provvedimenti dichiarati inammissibili	Ricorsi inerenti violazioni dei diritti dell'uomo	Procedimenti inerenti violazioni del diritto di proprietà
Albania	228	139	18	9
Bosnia Erz.	2.071	861	13	7
Bulgaria	2.728	4.164	292	35
Croazia	979	4.332	170	4
Romania	9.812	19.417	646	372
Serbia	3.197	2.455	40	5

Fonte: UIPI

TABELLA 6

NUMERO DI PROCEDIMENTI DICHIARATI INAMMISSIBILI TRA IL 1998 E IL 2009

Stato	Ricorsi presentati	Ricorsi dichiarati inammissibili	%
Albania	380	139	36%
Bosnia Erzegovina	2.948	861	29%
Bulgaria	7.099	4.164	58%
Croazia	5.455	4.332	79%
Romania	28.883	19.417	67%
Serbia	5.356	2.455	45%

Fonte: UIPI

opportuno precisare, inoltre, che il numero totale di decisioni di inammisibilità deliberate in merito all'espropriazione della proprietà durante il regime comunista può essere solamente un indicatore del numero reale dei casi dichiarati non ricevibili.

La Corte dichiara l'inammisibilità del ricorso per varie ragioni, molte delle quali riguardano gli articoli 34 e 35 della Convenzione, che prevedono la presentazione del ricorso fuori il tempo massimo previsto (sei mesi), ovvero qualora il ricorso sia identico a uno precedentemente esaminato dalla Corte medesima o già sottoposto a un'altra istanza internazionale d'inchiesta o di regolamentazione e non contenga fatti nuovi.

Secondo i rappresentanti dell'UIPI, anch'essi presenti alla riunione della Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, gli studi, per poter essere esaustivi, dovrebbero affrontare approfonditamente le seguenti questioni:

I. Valutare le proprietà che possono essere interessate dal processo di restituzione. Per ciascuno degli Stati coinvolti, si dovrebbe stabilire quale tipo di proprietà (compresi i beni mobili, proprietà agricole o industriali mezzi di produzione ecc.) è oggetto di restituzione.

II. Fornire una stima dell'attuale valore finanziario dei beni oggetto della restituzione; con il sistema di compensazione e indennizzo, infatti, lo Stato avrà delle immediate ripercussioni finanziarie e di bilancio.

III. Valutare le conseguenze economiche e sociali derivanti dal sistema di restituzione, di compensazione e indennizzo; per esempio, analizzare le difficoltà del proprietario originario di un immobile confiscato e quelle dell'attuale possessore che, in alcuni casi, detiene l'immobile da decenni.

IV. Analizzare quali attività legislative siano state predisposte dagli Stati interessati dal fenomeno: a partire dal sistema giuridico e amministrativo, valutare le disposizioni costituzionali, la legislazione nazionale e la loro applicazione.

Inoltre, bisognerebbe verificare:

- le condizioni legate alla cittadinanza;
- le diverse modalità di restituzione o di risarcimento;
- le procedure amministrative e la gestione delle richieste di restituzione;
- l'eventuale presenza di un mediatore nel procedimento amministrativo e/o in quello giudiziario;
- la presenza o meno di gruppi di religioni diverse e/o di minoranze.

L'UIPI ha individuato nei seguenti fattori le principali motivazioni che non hanno condotto alla soluzione del problema:

- la mancanza di volontà politica;
- la tardiva adozione di una specifica legislazione per procedere alla restituzione delle proprietà confiscate;
- la scarsa chiarezza delle procedure relative alle modalità d'indennizzo;
- la mancanza dei fondi necessari per

poter procedere al pagamento degli indennizzi dovuti.

Un'ulteriore osservazione che viene mossa dall'UIPI sui due studi è riferita alla modalità di lavoro che è stata adottata dagli esperti; infatti, l'analisi è stata svolta prendendo in considerazione un numero di casi troppo limitati rispetto alla reale portata del fenomeno e alla complessità che lo stesso riveste. I ricercatori, inoltre, hanno raccolto i loro dati solo ed esclusivamente presso gli uffici dei Governi interessati senza, peraltro, recepire elementi e informazioni da coloro che stanno subendo in prima persona il problema. In tal modo si è ottenuta una visione parziale della situazione e si è arrivati ad affermare che il problema della restituzione della proprietà in parte è risolto completamente e in parte non potrà essere risolto.

4. Conclusioni

L'UIPI, nella seduta della Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, ha chiesto e ottenuto di tenere aperta la petizione di modo che si possa offrire l'opportunità ai parlamentari europei, ai Governi interessati e alle organizzazioni che si occupano di rappresentare gli interessi dei cittadini ai quali è stata sottratta la proprietà, di approfondire ulteriormente la questione e di raccogliere elementi supplementari.

Inoltre, l'UIPI si è impegnata ad organizzare, nel corso dell'autunno prossimo, presso il Parlamento europeo, una giornata di studio sul problema,

coinvolgendo formalmente tutti i rappresentati e le istituzioni dei Paesi coinvolti. *“Lasciando aperta la petizione - ha detto il Presidente Stratos Paradias - si manda un messaggio diretto ai Governi, segnalando che il Parlamento europeo ha studiato attentamente questa tematica e vigila affinché le Istituzioni nazionali si attivino concretamente per trovare una soluzione e venga fornita una risposta concreta alle istanze di tutti quei cittadini europei che da generazioni si trovano a dover lottare per veder riconosciuto il proprio diritto di proprietà”.*

Quando, oltre venti anni fa, è crollato il muro di Berlino e, più recentemente, quando molti regimi balcanici si sono dissolti con il venir meno dell'ideologia comunista, milioni di cittadini europei hanno riacquistato la loro libertà, ma la maggior parte di loro non sono rientrati in possesso delle loro proprietà! L'UIPI per continuare a sensibilizzare le istituzioni europee e i Governi dei singoli Stati sul rilevante ruolo rivestito nella società e nell'economia dal diritto di proprietà, ha proclamato, da oltre un lustro, il 10 dicembre *“Giornata internazionale della proprietà”*. Nel giorno in cui si celebra la sottoscrizione della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo è opportuno ricordare a tutti i Paesi che anche il diritto di proprietà quale libertà fondamentale è un diritto dell'uomo e, proprio per questo motivo, deve essere difeso da abusi e soprusi.

Appendice

PRINCIPALI DICHIARAZIONI PREDISPOSTE DALL'UIPI SUL TEMA DELLA RESTITUZIONE DELLA PROPRIETÀ



Overview on Property Restitution in Romania

1. Introduction

Our associations represent the interests of many former Romanian house owners, dispossessed by the communist regime.

One of the main problems in Romania is the endemic corruption. One of its major sources is represented by the numerous properties confiscated during the Communist regime, which have not yet been restituted to their legal owners. The high commercial value of these coveted properties is a strong temptation for corrupt and powerful political groupings and induces them to maintain a biased judicial system by impeding any thorough and genuine reform. At present Romanian justice often serves the interests of the political groupings instead of promoting the rule of the law.

2. Brief historical overview

- Between 1945 and 1989, the Communist regime confiscated all commercial and industrial companies, as well as several hundreds of thousands of privately owned houses and flats. Almost all such assets were confiscated without any form of compensation. Their seizure of such assets was carried out: either de facto, by force or by way of a simple administrative decision; or, based on an unlawful title, such as a government decree, which breached the then in force constitution, civil code and international treaties to which Romania was a party¹.

Therefore the confiscation has been abusive and the Romanian State did not obtain a legal title over these assets.

- Nevertheless, the post communist regime after 1989 sold many of these assets to its favorites, for a peppercorn price (5-10% of the market value)². Because the higher mentioned confiscations have been abusive, legal owners did not lose their property right. A permanent dispute opposes them to the new so-called "good-faith buyers".

- Restitution laws issued after 2001 promised to rectify these past violations of human rights, returning the confiscated properties to the legal owners or compensating them. But, in fact, these laws contain many exceptions and pitfalls, inconsistencies and contradictions, so that even the European Court of Human Rights (ECHR) summoned the Romanian Authorities to modify the legal frame: "the (Romanian) State should manage the (restitution) procedure set up by the current restitution laws (at present

¹Such were: law 119/1948, decrees 92/1950, 223/1974

²Laws 112/1995, 15/1990

*laws 10/2001 and 247/2005) so as to render it coherent, accessible, speedy and predictable. This should include the way in which files are being processed by the central commission*³.

Similarly, central and local authorities delay the enforcement of these laws. Such delays are the consequence of corruption and of after-effects of communist mentality. The ECHR: "observes that to date the Government has not demonstrated that the system of compensation set up in July 2005 by Law no. 247/ 2005 would allow the beneficiaries of this law to recover damage reflecting the commercial value of the possessions of which they were deprived, in accordance with a foreseeable procedure and timetable".

3. The ECHR, the Committee of Ministers and Romania.

Romania ratified the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (the *Convention*) on June 20th 1994. The *Convention* is therefore part of Romanian law and should take priority over national laws. **Furthermore, the jurisprudence of the ECHR should be followed by Romanian courts. Instead, both the Romanian judiciary and legislative bodies at best ignore the Convention or, at worst, breach it with impunity, continuing to violate the human right of private property!**

Compared with all the other EU states, Romania occupies the non enviable first place concerning the number of condemnations by the ECHR, more than 120 cases treat the violation of the 1st article of the 1st additional Protocol of *Convention* (Private Property). Due to the frequency of similar violations, the topic has been presented before the Committee of Ministers, which "recalled that the questions raised in these cases concern an important systemic problem, related particularly to the failure to restore or compensate nationalized property sold subsequently by the state to third parties, which it is important to remedy as soon as possible to avoid a large number of new, similar violations"; (see complete decision in appendix 1). Due to the importance and the urgency of the problem, the Committee "invited the Romanian authorities to submit an action plan on measures taken or envisaged to improve the current restitution mechanism...".

The ECHR decided to prepare a pilot project treating the systematic violations of the European Convention for the Protection of Human Rights in June 2010. Instead of enforcing the recommendations of the ECHR and of the Committee of Ministers, the Romanian Parliament issued laws which represent a new nationalisation / confiscation⁴ and a violation of the *Convention*. And the justice prohibits recovery claims under the Civil Code, this way restraining the access to justice and violating the art. 6.1 of the same Convention. And *so-called good-faith buyers* win their cases before Romanian courts, while the ECHR states in its decisions that good-faith⁵ has no relevance.

Conclusion

The ECHR and the Committee of Ministers noticed the existence of numerous violations of the Convention, due to systemic problems. The causes of these violations should be abolished, in order to avoid further violations of the Convention and at present, of the approved Lisbon Treaty.

The Romanian Authorities should enforce the recommendations of the ECHR and of the Committee of Ministers, as soon as possible. **This means to set up a system that guarantees the restitution of confiscated property, or, in cases this proves to be impossible, the state should offer to rightful owners a real and effective compensation within a reasonable time period.** The Romanian Courts should entirely respect the decisions of the ECHR. And local authorities should respect the decisions of courts and enforce the corrected laws.

We are entirely at your disposal for supplementary information and remain respectfully.

AFDDPR Association Française pour la Défense du Droit de Propriété en Roumanie (Paris)

President: Dinu Ionescu

APP Association pour la Propriété Privée (Bucarest-Münich)

President: Laurentiu Popovici

Appendix: Décision de la 1078 Réunion du Comité des Ministres



**APPENDIX TO THE DECLARATION OF THE
38th INTERNATIONAL UIPI CONGRESS
OSLO, 16-18 JUNE 2005**

PROPERTY RESTITUTION IN ALBANIA

Whereas the UIPI:

- a. Is fully informed of the status of the problem of the restitution of property to its rightful owners in Albania, and of the laws nos. 9235 and 9304 enacted respectively on 29th July 2004 and 17th October 2004;
- b. Has ascertained that both these laws contain different pitfalls and provisions which violate the right to property, a right recognized by international instruments and by article 41 of the Albanian Constitution itself;
- c. Is aware of the declaration of the Ministry of Finance of the Republic of Albania, according to which compensation for property owners amounting to 2 billion euros is unsustainable within the state budget even though this sum is ten times less than the amount that should actually be paid in compensation, thereby making a mockery of this issue for the owners;
- d. Affirms its belief that the absence of a just resolution of the question of restitution and compensation of property in Albania prevents the achievement of political and economic stability in that country,

The 38th international congress of UIPI, meeting in Oslo 16-18 June 2005:

- a. Urges the political leadership of Albania to give expression to its interest in the early stabilizing development of their country by reviewing laws 9235 and 9304 in the spirit of human rights and the constituting elements on which are grounded the rule of law, democracy and the market economy, and by engaging all interested parties in finding a just solution to this crucial problem;
- b. Recommends that potential investors do not invest in Albania before the political leadership of that country resolves the problem of property restitution in a manner consistent with this declaration.



DECLARATION FOR PROPERTY RESTITUTION IN THE BALKANS

We, the representatives of owners of property, confiscated in our countries during the communist regime, from **Albania, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Romania and Serbia**, assembled at Thessaloniki, Greece, on May 7-8-2004 to

The Balkan Conference for Property Restitution,

convoked by the Union Internationale de la Propriete Immobiliere (International Union of (Real Estate) Property Owners – UIPI), on the initiative of Hellenic Property Federation (POMIDA) - www.pomida.gr , adopted the following

DECLARATION OF THESSALONIKI

1. **The Right to Property** is one of the basic human rights, recognised as such by the constitutions of all our countries and all treaties and declarations passed by the United Nations, Council of Europe, the European Union and other international bodies.

Restitution of unlawfully infringed property rights and protection of existing property rights are an integral part of this human right, where right to restitution should have priority over any property rights derived from transactions with unlawfully confiscated property, prior to its restitution.

2. **The process of restitution of property rights**, violated during the communist regime in our countries, is slow and far from being adequate. In some of our countries it has not even started, while some governments pursue policies, directed against the interest of legitimate owners of confiscated property, deny their priority rights, and make proper restitution of confiscated property impossible, or very difficult. Therefore we call on our Governments to take immediate measures with the effect to speed up the restitution process and carry it out to completion, by restituting the confiscated property in kind when

possible, and by compensating according to internationally acceptable standards, where restitution in kind would not be possible.

3. **We call on the Council of Europe** to closely monitor the implementation of its relevant resolutions, especially the resolution Nr. 1096 of 27 of June 1996 and assist its High Contracting Parties to implement the recommendations contained herein.
1. **The respect of Property Rights** is an integral part of the principles of rule of law, democracy and market economy, as well as a precondition for free movement of capital, goods and services within and over the national borders, i.e. basic principles of European integration. Since our countries have declared their intention to actively participate in these integrations, we call on the relevant bodies of the European Union to monitor the property restitution process in our countries in order to evaluate their readiness for EU adherence. We maintain that a satisfactory solution of the restitution problem should be considered a precondition for it.
2. **The Organizations** participating at the Conference, already or prospective members of the International Union of Property Owners (UIPI), ask UIPI:
 - to bring this Declaration to the attention of the international bodies, especially to the Council of Europe and to the European Union and ask them to assist the countries concerned, to carry out the property restitution process in a just and equitable way;
 - to follow the development of property rights in their countries and provide the assistance in pursuing the rights of their members;
 - to keep the international community informed on the situation as property restitution in their countries is concerned;
 - to provide a framework for consultation among them and to serve as a temporary secretariat for their coordination and
 - to convoke a new conference of their representatives, when deemed necessary.

Adopted in Thessaloniki, the 8th of May, 2004

V - LINEE GUIDA STRUTTURALI PER MERCATI IMMOBILIARI SOSTENIBILI

*Principi e orientamenti
per lo sviluppo del settore immobiliare a livello nazionale*

POLICY FRAMEWORK FOR SUSTAINABLE REAL ESTATE MARKETS

**Principles and guidance
for the development of a country's real estate sector**

a cura di Giampiero Bambagioni

Presidente dell'UNECE REM Task Force che ha curato la stesura del Policy Framework

Vicepresidente e Responsabile Attività Scientifiche **Tecnoborsa**

Ginevra 2010



UNITED NATIONS
ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE
Working Party on Land Administration (WPLA)
Real Estate Market Advisory Group (REM)

1. Premessa

Al fine di facilitare il recepimento dell'articolato a livello nazionale è stata effettuata la presente traduzione; tuttavia nel caso in cui dovessero raffigurarsi incertezze interpretative ovvero eventuali non corrispondenze di testo, farà fede esclusivamente la versione ufficiale in lingua inglese del *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets* consultabile anche online: www.unece.org/hlm/wpla/rem/rem.htm - www.tecnoborsa.org

L'iter di approvazione in sede UNECE del Policy Framework è stato completato nell'aprile 2010.

La presente versione rappresenta la traduzione integrale in italiano del documento ufficiale in inglese, stampato da Tecnoborsa quale contributo al lavoro delle Nazioni Unite.

Nota

I simboli dei documenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sono costituiti da lettere maiuscole e da numeri. La citazione di tale simbolo indica un riferimento ad un documento dell'ONU. Le designazioni utilizzate e la presentazione del materiale nella presente pubblicazione non implicano l'espressione di un'opinione di qualsivoglia natura da parte del Segretariato dell'ONU riguardo allo status giuridico di un qualsiasi paese, territorio, città o area o delle autorità degli stessi, o riguardo alla delimitazione delle loro frontiere o confini.

ECE/HBP/147

Pubblicazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

Servizio Informazioni UNECE

Palais des Nations

CH-1211 Ginevra 10 - Svizzera

Tel.: +41 (0) 22 917 44 44

Fax: + 41 (0) 22 917 05 05

E-mail: info.ece@unece.org

Sito WEB: <http://www.unece.org>

Abbreviazioni

CEN - *European Committee for Standardization*

CHLM - *UNECE Committee on Housing and Land Management*

Eurostat - *European Union statistical office*

FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*

GDP - *Gross domestic product - (PIL - prodotto interno lordo)*

GNP - *Gross national product - (PNL- prodotto nazionale lordo)*

ISO - *International Organization for Standardization*

LTV - *Loan-to-value ratio (rapporto prestito-valore)*

PPP - *Public-private partnerships (partenariato pubblico-privato)*

REM - *UNECE Real Estate Market Advisory Group*

TPAC - *Third-party arbitration courts (Tribunali arbitrali)*

UNECE - *United Nations Economic Commission for Europe*

WPLA - *UNECE Working Party on Land Administration*

2. Prefazione

di **Ján Kubíš**

Segretario Esecutivo

Nazioni Unite

Commissione Economica per l'Europa

Un mercato immobiliare efficiente e ben regolato può costituire un importante fattore di potenziamento dell'economia dei Paesi della regione UNECE, sia migliorando l'esistente parco immobiliare e le capacità costruttive, sia sviluppando il settore del credito ipotecario. Inoltre, il settore immobiliare svolge un ruolo fondamentale nella transizione e nel consolidamento delle *green economies*, con conseguente creazione di posti di lavoro e di crescita. Infine, un'economia immobiliare solida è necessaria per garantire la mobilità della forza lavoro e migliorare la regolazione dei flussi migratori all'interno dei Paesi.

Le analisi dell'attuale crisi economica globale hanno dimostrato che quadri normativi poco chiari nel settore finanziario e in quello immobiliare sono stati tra le cause principali di tale crisi. Essa ha messo in luce molteplici problemi e ha reso necessario un intervento da parte dell'UNECE, al fine di orientare e favorire la creazione di mercati immobiliari solidi nella regione.

Il presente *Policy Framework* è la sintesi degli sforzi messi in atto dalle autorità della regione per arginare gli effetti dell'attuale stasi congiunturale. I criteri, volti a creare mercati immobiliari solidi, dovrebbero non solo accelerare la ripresa economica nel breve periodo, ma

I principi proposti dal *REM Advisory Group* serviranno alle autorità statali, agli investitori privati, agli esperti stimatori e ai consumatori per esaminare particolari misure da adottare in ciascun contesto nazionale

anche favorire uno sviluppo sostenibile e le *green economies* sul lungo periodo. Il presente studio intende fornire raccomandazioni, da parte degli organi istituzionali, su questioni quali la costituzione di mercati finanziari garantiti da immobili, standard valutativi armonizzati relativi ai beni immobili e criteri improntati alla trasparenza nella valutazione del rischio d'investimento. Esso, inoltre, intende promuovere un approccio olistico e più integrato nei confronti della costituzione e gestione delle organizzazioni immobiliari, in particolare per quanto riguarda le economie in fase di transizione.

Sono certo che questo lavoro offre una panoramica generale dei requisiti istituzionali necessari per creare un settore immobiliare solido nella regione, che a sua volta sarà in grado di favorire il raggiungimento di obiettivi economici e sociali. I principi proposti dal *REM Advisory Group* serviranno alle autorità statali, agli investitori privati, agli esperti stimatori e ai consumatori quando si troveranno ad esaminare particolari misure da adottare in ciascun contesto nazionale.

3. Introduzione

Il *Real Estate Market Advisory Group* (REM), un organo ausiliario del *Working Party on Land Administration* (WPLA) della *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), è stato creato dal Comitato Esecutivo dell'UNECE nel dicembre 2007 al fine di assistere gli Stati Membri nella discussione e applicazione delle raccomandazioni sulle politiche da adottare nel settore immobiliare. Nel corso degli ultimi due anni, il REM *Advisory Group* ha contribuito al lavoro del *Working Party* attraverso attività di rafforzamento delle competenze amministrative e istituzionali e la diffusione di informazioni, buone pratiche e *know-how* relativi al settore immobiliare. Il coinvolgimento di esperti e organizzazioni immobiliari professionali attraverso il REM mira ad arricchire in modo significativo l'attuale dibattito sulle politiche da adottare nel settore.

Una delle iniziative dell'UNECE *Real Estate Market Advisory Group* (REM), con il sostegno dell'*International Real Estate Federation* (FIABCI), è stata l'organizzazione del seminario ad alto livello presso la sede dell'ONU a New York, nel mese di dicembre 2008. Oggetto dell'incontro sono state le cause, gli effetti e le conseguenze della crisi finanziaria, con una particolare attenzione al settore immobiliare. Al seminario è seguito un forum di esperti che si è svolto a Roma nel mese di giugno 2009, ospitato da **Tecnoborsa**, in cui sono stati discussi approfonditamente i principali contenuti della bozza della presente pubblicazione. Il risultato di tali incontri è una

serie di principi che possono fungere da orientamento per l'azione politica. Ogni principio merita uno sviluppo più approfondito e sarà oggetto di ulteriori studi da parte del REM.

Le presenti linee guida, nella loro forma attuale, vogliono essere un punto di riferimento per gli organi competenti in materia e per le altre parti interessate, in vista del loro lavoro futuro sul settore immobiliare e sulle strutture di mercato ad esso collegate. Anche il REM si servirà del presente documento quale riferimento per le sue attività future. Le presenti linee guida intendono rappresentare il punto di partenza per un'indagine più approfondita dei molteplici aspetti che caratterizzano il settore immobiliare.

I principi prendono in considerazione l'esperienza ormai consolidata e il lavoro dell'UNECE *Committee on Housing and Land Management* (CHLM) e del suo *Working Party on Land Administration* (WPLA).

Il *Framework* è stato elaborato dal REM sotto la *leadership* di Giampiero Bambagioni, con la collaborazione dei rappresentati del WPLA e di esperti provenienti dall'intera regione, quali economisti, giuristi e studiosi del mercato immobiliare in rappresentanza di varie organizzazioni internazionali.

La *Task Force* è stata costituita da Giampiero Bambagioni (Presidente), Wolfgang Amann, Enrico Campagnoli, Peter Creuzer, David Egiashvili, Brian Emmott, Jonathan Harris e Damir Pahic.

La stesura della bozza del documento è stata supportata dal segretariato UNECE con: Christina Von Schweinichen, Paola

Deda e Ariel Ivanier.

Un supporto addizionale alla preparazione dello studio è stato fornito da:

- **Tecnoborsa** e il suo Comitato Tecnico-Scientifico (**Tecnoborsa** è l'Organizzazione per lo Sviluppo e la Regolamentazione dell'Economia Immobiliare del sistema delle Camere di Commercio italiane);
- Federazione Internazionale delle Professioni Immobiliari (FIABCI).

4. Origine e obiettivi dello studio

Le origini del presente studio risalgono al seminario organizzato nella sede dell'ONU a New York il 16 dicembre 2008, intitolato *The real estate and the financial crisis: causes, effects and impacts on development*. Secondo i relatori presenti al seminario, l'attuale crisi finanziaria globale è il risultato dell'inadeguata regolamentazione del mercato immobiliare e di quello finanziario. Si è lasciato che le bolle immobiliari si gonfiassero in maniera eccessiva, senza l'opportuno controllo sulla concessione dei mutui, mentre ai mercati finanziari è stato permesso di sviluppare strumenti finanziari complessi che solo pochi hanno capito; il rischio del credito è stato strutturato in modo inadeguato e le agenzie di rating non sono state in grado di svolgere il loro compito fondamentale. Inoltre, anche gli investitori non sono riusciti a capire fino in fondo gli strumenti che stavano acquistando e i consumatori non hanno valutato i rischi che stavano correndo nell'acquistare proprietà immobiliari "gonfiate" con mutui innova-

tivi. Da ciò sono derivati gli effetti della recessione che si sono diffusi nell'economia reale di tutto il mondo.

Gli esperti presenti al seminario hanno concordato sull'esigenza di stabilire delle linee guida per il settore immobiliare e per quello finanziario, al fine di promuovere stabilità e sostenibilità e ridurre gli effetti della crisi. Successivamente il REM ha redatto la bozza del presente documento che consta di 10 principi ritenuti fondamentali per delineare le linee guida del settore. Tali principi sono stati discussi in occasione del forum di Roma del 3 e 4 giugno 2009, organizzato da WPLA e REM e ospitato da **Tecnoborsa**. Il presente studio include le osservazioni emerse nel corso del forum di Roma, della sesta sessione del *Working Party* (Ginevra, 18-19 luglio 2009) e le consultazioni pubbliche che sono seguite ai due eventi. I risultati di tali contributi dovrebbero essere presi in considerazione alla luce di un più ampio complesso di strumenti sviluppati dall'UNECE *Committee on Housing and Land Management* (CHLM) e dal *Working Party on Land Administration* (WPLA), quali, ad esempio, le linee guida sui finanziamenti per l'edilizia abitativa, la pianificazione del territorio, l'edilizia sociale e la gestione condominiale.¹

¹⁾ Vedere ad esempio:

Restrictions of ownership, leasing, transfer and financing of land and real properties in Europe and North America - UNECE, Geneva, 2003.

ECE Guidelines on Real property Units and Identifiers - UNECE, New York and Geneva, 2004.

Land Administration in the UNECE Region – Development trend and main principles – UNECE, New York and Geneva, 2005.

Il documento è strutturato nel modo seguente: ognuno dei 10 principi e del suo sottostante criterio è corredata da una breve spiegazione, seguita da un numero di indicatori che dovrebbero essere presi in considerazione dalle autorità competenti nell'attuazione delle politiche relative al settore.

Lo studio intende inoltre favorire una migliore armonizzazione delle leggi di pianificazione urbanistica e in materia di edilizia che, in alcuni paesi, sono spesso disciplinate da legislazioni diverse e contraddittorie.

Una buona *governance* dovrebbe inoltre fare da completamento ad un'adeguata armonizzazione della regolamentazione nel settore edile ed immobiliare.

In sintesi, i principali obiettivi del presente documento sono:

1. Favorire la messa a fuoco delle criticità del settore immobiliare per poter elaborare tattiche e strategie di gestione che possano contribuire (con caratteristiche e impatto diverso in base al livello di sviluppo delle economie nazionali) all'individuazione delle soluzioni all'attuale crisi economica mondiale;

2. Definire regole e principi in grado di favorire l'elaborazione di soluzioni a lungo termine, volte a creare un contesto immobiliare solido, attuabili in misura e in tempi diversi (in funzione del grado di sviluppo dei mercati immobiliari nazionali) e in armonia con i relativi sistemi giuridici, affinché possano essere arrecati benefici di natura economica e sociale.

L'adozione dei principi proposti dovrebbe basarsi su concetti ampiamente condivisi quali:

a) Sviluppo sostenibile: nel senso di “*uno sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze*”²

b) Buona governance: in grado di favorire un processo decisionale efficace e un'applicazione delle relative azioni politiche, nonché l'interazione armoniosa tra i diversi settori della società. La buona *governance* deve riguardare il potere legislativo, la pubblica amministrazione, la magistratura, il settore privato e la società civile in generale.

c) Trasparenza: la possibilità di avere pieno accesso e la più ampia conoscenza delle informazioni pertinenti, dei criteri secondo i quali vengono utilizzati i dati, nonché del grado di chiarezza in base al quale vengono adottate le decisioni.

d) Assunzione di responsabilità: in quale misura gli attori politici sono responsabili delle loro azioni nei confronti della società;

e) Equità: il grado in base al quale le regole sono equamente applicate nei confronti di ognuno;

f) Efficienza: in quale misura le limitate risorse umane e finanziarie vengono impiegate senza sprechi, ritardi o corruzione.

² United Nations, 1987. “Report of the World Commission on Environment and Development.” General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987.

LINEE GUIDA STRUTTURALI PER MERCATI IMMOBILIARI SOSTENIBILI

I PRINCIPI

PRINCIPIO 1

QUADRO NORMATIVO INTEGRATO

È indispensabile realizzare un sistema giuridico nazionale integrato e armonizzato con le norme regionali e internazionali per il settore immobiliare. Si rende necessaria la creazione di quadri tecnici di riferimento per l'applicazione delle norme, al fine di promuovere l'adeguato funzionamento del mercato immobiliare. Inoltre, è fondamentale poter disporre a livello nazionale di un quadro normativo che disciplini l'uso e la gestione del territorio.

CRITERIO

Norme e regolamenti, insieme a sistemi di controllo e di tutela legale dei diritti di proprietà e di uso di un bene immobile adottati dai singoli Stati, costituiscono la base necessaria per la creazione e lo sviluppo di mercati efficienti ed integrati. Senza un sistema legale nazionale ed integrato, tutte le attività che implicano gestione e investimento nel valore di una proprietà, e che a loro volta contribuiscono ad incrementare le opportunità di lavoro e lo sviluppo economico complessivo di una nazione, sono notevolmente compromesse.

INDICATORI

1. Il diritto di proprietà è un diritto reale che consente il godimento pieno ed esclusivo di un bene, entro i limiti imposti dal sistema giuridico. Un bene immobile è definito dalla legge come un bene privato, statale o pubblico a seconda dello status della persona giuridica titolare del diritto di proprietà
2. Si rende necessaria la realizzazione di un quadro normativo chiaro ed armonico (ossia, codice civile, diritto fondiario, regolamento edilizio, norme sulla pianificazione del territorio) per consentire l'investimento e lo scambio di beni immobili da parte dei legittimi proprietari.
3. È fondamentale poter contare su un sistema giuridico efficiente

ed una magistratura indipendente con una solida formazione nelle controversie immobiliari, che siano a disposizione dei meno abbienti e delle classi più vulnerabili e giudichino equamente nel campo dei diritti relativi alla proprietà privata e delle controversie contrattuali (ossia, tribunali arbitrali - *third party arbitration courts*: TPAC).

4. Le sentenze dei tribunali relative a tali decisioni dovrebbero poter essere applicate.
5. La legislazione relativa alle garanzie reali dovrebbe essere finalizzata alla riduzione dei tempi delle procedure di recupero del credito in caso di mancato rimborso dei prestiti. Il sistema dovrebbe basarsi sulla definizione di procedimenti legali chiari, efficienti e rapidi nella consapevolezza che tempi lunghi possono avere elevati costi economici (per l'impossibilità di disporre liberamente del bene concesso in garanzia) e sociali (in quanto viene inibito l'utilizzo personale o da parte di terzi del bene).
6. Nei Paesi in cui ancora permangono, dovrebbero essere rimosse le barriere arbitrariamente fissate per l'accesso alla proprietà da parte di individui, enti, persone giuridiche. In ogni caso è necessario rendere legittimo, regolamentato e tutelato il possesso legale e l'utilizzo produttivo dei beni immobili di proprietà pubblica, anche nei casi in cui tali beni sono concessi in uso/locazione a persone fisiche e giuridiche. Questi diritti d'uso dovrebbero essere liberamente negoziabili e cedibili sia a titolo gratuito che a titolo oneroso.
7. Si rende necessario sviluppare un corpus normativo efficiente ed armonico di pianificazione urbanistica e in materia di edilizia per ridurre le differenze nella legislazione locale (laddove essa risulti diversa e contraddittoria), in grado di contribuire ad uno sviluppo e ad un'amministrazione più trasparente.
8. La legislazione di pianificazione urbanistica e in materia di edilizia dovrebbe prestare particolare attenzione all'edilizia sociale e alla creazione di un mercato degli affitti equo ed efficiente.
9. È necessario un corpus normativo tale da rendere possibile l'esistenza di un mercato trasparente per i terreni agricoli e legittimarne i diritti di proprietà e di possesso, affinché l'uso della terra non sia fonte di controversie.
10. Per regolamentare le attività di costruzione dovrebbe essere sviluppato e reso disponibile un corpus normativo di vasta portata.



11. La politica nazionale dovrebbe fondarsi su una legislazione che rafforzi il settore immobiliare e garantisca un'amministrazione, un uso e una manutenzione efficienti di terreni e fabbricati.
12. Sulla base delle responsabilità di gestione per la conservazione, la manutenzione ordinaria e straordinaria di cui hanno bisogno i beni immobili per mantenere la loro funzione economica nel tempo, vengono indicate le seguenti categorie per la proprietà pubblica da parte dello Stato o degli enti locali:
 - a. Beni immobili strumentali per la gestione e l'amministrazione delle istituzioni statali;
 - b. Varie categorie di beni immobili (quali edifici, terreni, corsi d'acqua, strade, infrastrutture, ecc.) per essere usati in generale e il cui valore è strategico per il paese;
 - c. Beni immobili di particolare interesse storico, archeologico o artistico.

PRINCIPIO 2

CATASTO E REGISTRO TERRENI EFFICIENTI

È necessario migliorare la sicurezza delle transazioni immobiliari individuando e proteggendo i diritti di proprietà mediante la costituzione di un sistema efficiente di registrazione, catalogazione, classificazione e aggiornamento dei dati delle proprietà, basati su catasti e registri fondiari aggiornati.

CRITERIO

L'identificazione e la protezione dei diritti di proprietà si basano sulla disponibilità di dati e informazioni certe, opponibili a terzi. Ciò implica, necessariamente, l'esistenza di un efficiente sistema di catalogazione e classificazione dei beni e la possibilità di accedere alle informazioni relative ai documenti di proprietà, alle quali possano fare riferimento eventuali terzi per ottenere le prove di legittimità del titolo di proprietà nel tempo. La garanzia della proprietà privata dei terreni e la sicurezza del diritto di possesso sono parte integrante della buona governance e la condizione *sine qua non* per un mercato immobiliare efficiente. A tal fine si rendono necessari registri pubblici e sistemi catastali aggiornati regolarmente, anche per eliminare eventuali rischi di frode nelle transazioni e, nel contempo, fornire legittimità al possesso legale di un bene che a sua volta faciliterà l'accesso ai prestiti bancari e all'assicurazione.

INDICATORI

1. È necessario realizzare un sistema efficiente ed integrato di identificazione, catalogazione, classificazione dei beni immobili e dei diritti di proprietà, affinché a questi beni possano essere associati i dati dei legittimi proprietari/titolari dei beni.
2. Il catasto e il registro terreni dovrebbero coprire l'intero territorio nazionale. Tutte le transazioni relative ai diritti reali di proprietà o di uso sugli immobili, per poter essere opponibili e valide anche nei confronti di terzi (incluso lo Stato), dovrebbero essere registrate obbligatoriamente presso un pubblico registro. Le firme apposte nei relativi contratti dovrebbero essere verificate e autenticate da un pubblico ufficiale.
3. Tutte le restrizioni di natura pubblica che gravano sui beni immobili dovrebbero essere ben documentate in pubblici registri.
4. L'identificazione e la protezione dei diritti di proprietà dovrebbero essere garantite quale requisito essenziale per concedere il bene immobile in garanzia e costituire pertanto, l'elemento chiave per l'accesso a mutui e finanziamenti.
5. La sicurezza nel trasferimento legale dei diritti di proprietà deve essere garantita da un sistema chiaro. La piena legalità delle transazioni aventi per oggetto la compravendita di beni immobili deve essere garantita da un'identificazione chiara delle parti interessate alla transazione. Per questo motivo, deve diventare obbligatoria la verifica e l'autentica delle firme delle parti contraenti da parte di un notaio o di altro funzionario autorizzato.
6. Le informazioni riportate nel catasto/registro terreni dovrebbero essere accessibili al pubblico ad un costo ragionevole, pur garantendo, nel rispetto della legislazione nazionale, la protezione dei dati personali.
7. La registrazione o l'iscrizione dei diritti di proprietà relativi sia agli edifici che ai terreni dovrebbe essere minuziosa, precisa e aggiornata.
8. Idealmente il catasto/registro terreni dovrebbe essere digitale e basarsi su un criterio di riferimento territoriale uniforme, utilizzato anche ai fini della pianificazione del territorio. I soggetti pubblici autorizzati e operanti sul mercato immobiliare dovrebbero potervi accedere elettronicamente, attraverso la firma digitale.
9. La creazione e la registrazione delle ipoteche dovrebbe essere effettuata in modo tale da essere consultata elettronicamente.
10. Il pubblico dovrebbe inoltre poter accedere elettronicamente al-

- le informazioni in possesso delle amministrazioni centrali e locali relative alle politiche di pianificazione territoriale e ambientale.
11. La certezza del diritto di possesso, per ogni forma attraverso la quale sono detenuti i diritti sulla terra, deve essere garantita.

PRINCIPIO 3 **EFFICIENZA DEI SERVIZI**

È necessario promuovere un mercato immobiliare efficiente e trasparente attraverso l'armonizzazione delle norme legali e volontarie con gli standard internazionali, le norme etiche e le migliori pratiche.

CRITERIO

Per incoraggiare lo sviluppo economico e contribuire al benessere sociale, i mercati immobiliari dovrebbero essere efficienti. Pertanto, i dati e le informazioni sui trends di mercato dovrebbero essere accessibili e basati su rilevazioni chiaramente documentate (ad esempio, dati Eurostat). Queste caratteristiche sono essenziali per rendere maggiormente sicure le compravendite e attirare anche investimenti dall'estero, in quanto mercati non trasparenti e con scarsità di dati e di informazioni sono di solito maggiormente rischiosi. Mercati immobiliari più rischiosi determinano maggiori costi in termini di mutui e prestiti. I mercati immobiliari dovrebbero essere quanto più possibile in linea con gli standard e le migliori pratiche internazionali, che essendo metodologie e procedure operative condivise, sono indice di efficienza e qualità dei processi e dei servizi professionali.

INDICATORI

1. È necessario promuovere la cultura della qualità della prestazione professionale per soddisfare le aspettative della clientela.
2. Si rende necessaria l'applicazione di buone pratiche volte a migliorare la qualità dei progetti, delle costruzioni e delle regole legali e consuetudinarie che disciplinano le transazioni.
3. È opportuno favorire un settore edile moderno, in grado di soddisfare le nuove richieste di beni immobili (ad uso residenziale, professionale e produttivo) che siano tecnologicamente innovativi e in linea con elevati standard qualitativi. Inoltre, si rende necessaria la promozione di un settore immobiliare eco-

- compatibile e l'efficienza energetica dei fabbricati.
4. Tutti i servizi e le competenze necessari per un funzionamento armonioso del settore immobiliare dovrebbero essere adeguatamente sviluppati, in particolare per quanto riguarda avvocati, geometri, mediatori, periti, asset manager, facility manager, consulenti, gestori di fondi, gestori di servizi immobiliari complessi (cioè, settore bancario/creditizio, inclusi i prestiti *non-performing* e le cartolarizzazioni) e altre figure professionali.
 5. Sarebbe necessario individuare con precisione competenze e caratteristiche proprie delle varie figure professionali, nonché stabilire le qualifiche e le eventuali specializzazioni necessarie per esercitare una data professione. È opportuno diffondere la cultura della formazione professionale continua (vedere principio 10), che mira a fornire performance professionali qualitativamente accettabili dal punto di vista del cliente.
 6. I servizi dovrebbero essere basati su elevati standard prestazionali e regole di responsabilità civile e professionale. È opportuno promuovere il rafforzamento degli standard etici e l'adozione di specifici codici deontologici (da elaborare con la partecipazione di tutti i soggetti interessati.)
 7. Le metodologie nazionali dovrebbero essere integrate e armonizzate con gli standard professionali e le migliori pratiche internazionali.
 8. Dovrebbero essere favorite le norme volontarie internazionali specificamente previste per il settore edilizio-immobiliare, quali le norme adottate dall'International Organization for Standardization (ISO), ma anche quelle di riferimento a livello regionale, come le norme dell'European Committee for Standardization (CEN). Gli organismi di regolamentazione nazionali dovrebbero favorire il recepimento a livello nazionale degli standard internazionali.
 9. Dovrebbero essere incoraggiate l'adozione di codici deontologici e le attività di monitoraggio da parte di tutte le organizzazioni di settore, per misurare il livello di efficienza e di qualità dei processi e dei servizi delle diverse categorie professionali.
 10. I servizi dovrebbero essere competitivi. È necessario promuovere una maggiore informazione sulle caratteristiche della prestazione professionale (necessaria, ad esempio, per mettere a confronto servizi resi, costi/corrispettivi ecc.).
 11. Dovrebbero essere maggiormente favoriti e tutelati gli interes-

si dei consumatori nel settore immobiliare. È necessario accrescere la consapevolezza che una migliore efficienza del mercato immobiliare creerà una migliore comprensione e capacità a stimolare servizi innovativi e di qualità. Educare il consumatore è essenziale per un'economia immobiliare innovativa e produttiva.

12. I consumatori e gli investitori che operano sul mercato immobiliare dovrebbero essere più consapevoli dei loro diritti, affinché possano decidere sulla base di una maggiore conoscenza delle dinamiche del mercato.
13. Promuovere la conoscenza e l'informazione del consumatore/investitore sul mercato immobiliare non favorisce solo l'interesse dei professionisti, ma contribuisce altresì a garantire un'economia immobiliare più aperta, trasparente e produttiva.

PRINCIPIO 4

REQUISITI ESSENZIALI PER LO SVILUPPO DEI MERCATI IMMOBILIARI

Uno sviluppo armonico del settore immobiliare contribuisce alla trasformazione delle risorse non utilizzate o sottoutilizzate in capitale produttivo, aumentando di conseguenza le opportunità occupazionali e riducendo la povertà.

CRITERIO

Autorevoli studi hanno evidenziato come il settore immobiliare possa rappresentare una forza trainante per lo sviluppo delle economie emergenti, ma anche di quelle dei paesi sviluppati, grazie alla stretta interconnessione con altri numerosi settori economici. Esistono tre diversi livelli di sviluppo dei mercati immobiliari: mercati immobiliari sviluppati, mercati immobiliari emergenti e mercati immobiliari inesistenti (o informali). Lo sviluppo del settore immobiliare (e delle professioni ad esso collegate), nonché dei finanziamenti immobiliari (mutui), della gestione e dell'amministrazione del territorio, può decisamente portare allo sviluppo di un Paese, offrendo effettivi vantaggi economici e sociali. L'insieme di tali fattori favorisce la riduzione dei livelli di povertà e contribuisce a migliorare ovunque le opportunità occupazionali.

INDICATORI

1. I programmi di pianificazione territoriale possono rappresentare il fattore strategico per lo sviluppo del territorio. Tali programmi dovrebbero fondarsi su chiari ed inequivocabili registri fondiari e su riferimenti territoriali uniformi. È necessario sviluppare un uso efficiente delle risorse che incoraggi il rispetto del paesaggio e la qualità ambientale. In tal modo, questi programmi avranno una funzione normativa ma anche di sviluppo.
2. A livello locale, le amministrazioni locali dovrebbero stabilire un quadro normativo urbanistico e disposizioni in materia di edilizia che siano efficaci e armonizzati.
3. Un sistema integrato di gestione del territorio contribuisce a:
 - a. sviluppare e vigilare sul corretto funzionamento del mercato fondiario e di quello immobiliare;
 - b. migliorare la pianificazione urbanistica e lo sviluppo di infrastrutture;
 - c. favorire una più equa imposizione fiscale sui terreni e sulle proprietà;
 - d. garantire la proprietà e il diritto di possesso;
 - e. favorire la gestione ambientale;
 - f. fornire garanzie reali per il credito;
 - g. proteggere i terreni di proprietà dello Stato e facilitare la riforma fondiaria;
 - h. favorire transazioni sostenibili e un controllo sull'uso dei terreni, nonché misure volte a prevenire e gestire le controversie concernenti i terreni.
4. È necessario sviluppare una riforma della politica urbanistica che promuova efficienza energetica e investimenti nelle energie rinnovabili, sia nella realizzazione di nuove costruzioni, sia nella ristrutturazione di edifici esistenti. Ciò ridurrà i consumi energetici e contribuirà a contenere le spese di manutenzione, le quali, a loro volta, si riflettono sul valore dell'immobile, in quanto una gestione economicamente onerosa riduce le opportunità di mercato.
5. Una diffusa proprietà privata dei terreni agricoli consente ai proprietari terrieri di adottare strategie d'investimento sul lungo periodo, con un accesso al credito finalizzato alla modernizzazione della produzione agricola che sia economicamente valida, pur tutelando le caratteristiche proprie delle terre.



PRINCIPIO 5

BUONA GOVERNANCE

Gli Stati devono elaborare politiche integrate che guidino i processi decisionali. Al fine di creare un clima economico solido e favorire mercati immobiliari più stabili, queste politiche devono fondarsi su regole inequivocabili in termini finanziari e d'investimento.

CRITERIO

La buona *governance* contribuirà a rendere il mercato immobiliare più sostenibile dal punto di vista ambientale e caratterizzato da una maggiore sensibilità sociale, contemplando l'esigenza di fornire abitazioni adeguate per tutti. Si rende necessario lo sviluppo di politiche finalizzate ad azioni a breve termine per far crescere i mercati immobiliari e che possano stimolare riforme istituzionali più strutturali e a lungo termine, volte a minimizzare il verificarsi di crisi finanziarie con conseguenti ripercussioni sul piano sociale.

INDICATORI

1. Un approccio politico intersetoriale su questioni relative alle politiche e alla riforme fondiarie dovrebbe essere sostenuto e attivamente incoraggiato ai massimi livelli di governo.
2. I potenziali acquirenti/locatari di qualunque tipo di immobile non dovrebbero essere in alcun modo limitati nelle loro scelte tra le varie opzioni di diritto di possesso che includono la vendita, la locazione o l'ipoteca.
3. Non dovrebbero sussistere arbitrarie limitazioni di prezzo imposte da regole sui mercati dei fattori produttivi del settore immobiliare (ad esempio, manodopera, terreni, materiali da costruzione), o sui corrispondenti servizi immobiliari (ad esempio, mediatori, geometri, periti stimatori) o sui prodotti immobiliari (ad esempio, controllo dei canoni di affitto).
4. L'*e-government* e procedure a favore del consumatore dovrebbero eliminare sostanziali ed inutili ritardi negli iter amministrativi di approvazione di misure finalizzate allo sviluppo immobiliare.
5. I costi delle transazioni immobiliari, nei Paesi in cui sono attualmente troppo elevati, dovrebbero essere ridotti per favorire l'accesso alla proprietà e consentire una maggiore mobilità abitativa (ad esempio, per ragioni di lavoro e di studio).

6. Non dovrebbero sussistere vincoli giuridici che inibiscano (in tutto o in parte) la liberà dei privati di stipulare contratti privati relativi a interessi fondiari.
7. Nel loro insieme, leggi e procedure che incidono sui diritti di proprietà e sulle transazioni dovrebbero essere ben documentate.
8. Si rende necessario tutelare i diritti di proprietà, indennizzando adeguatamente i proprietari dei beni espropriati per pubblico interesse.
9. Sarebbe opportuno promuovere strumenti quali la riconversione urbanistica e la ricomposizione fondiaria nell'ambito delle riforme fondiarie.

PRINCIPIO 6

SOSTENIBILITÀ DEI FINANZIAMENTI

L'accesso al credito, i mutui e il microcredito per i soggetti a basso reddito sono elementi essenziali per un mercato immobiliare sano.

CRITERIO

Le politiche creditizie influenzano direttamente le dinamiche del mercato immobiliare nel senso che i beni immobili costituiscono la garanzia sulla quale vengono concessi prestiti e mutui. Tassi di mutuo competitivi e accessibili facilitano l'acquisto degli immobili e incidono direttamente sul tenore di vita. Tassi di mutuo competitivi con rate facilmente rimborsabili sono sempre più un'esigenza essenziale, sia per le giovani coppie, sia per le famiglie che intendono acquistare la prima casa.

Offrire mutui e prestiti competitivi per favorire la proprietà privata o la parziale proprietà ad un numero sempre crescente di cittadini contribuirebbe a risolvere i problemi dell'edilizia abitativa.

INDICATORI

1. Dovrebbero essere incoraggiati gli investimenti privati nel settore immobiliare.
2. Tutte le procedure finanziarie che incidono sulle transazioni immobiliari dovrebbero essere sviluppate e ben documentate.
3. È necessario promuovere forme alternative di finanziamento basate sul microcredito, principalmente nelle economie in fase di transizione.

4. I rendimenti medi degli investimenti nel settore immobiliare e di altri investimenti nel settore industriale e finanziario dovrebbero essere simili.
5. Prestiti di piccola e media entità possono essere garantiti sugli immobili al fine di favorire l'accesso al credito per le fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare nelle economie in fase di transizione.
6. Non dovrebbero sussistere restrizioni arbitrarie per gli intermediari finanziari ai quali è concesso d'impegnarsi nel finanziamento immobiliare.
7. Gli istituti finanziari dovrebbero poter contare sulla certezza legale di recuperare i finanziamenti immobiliari con terreni ed immobili quali garanzie accessorie, sia per i finanziamenti *performing* che per quelli *non-performing*.
8. La copertura assicurativa contro gli incendi, i rischi standard e le catastrofi naturali dovrebbe avere tassi competitivi a livello internazionale.
9. Tutte le compagnie di assicurazioni che operano nell'ambito della giurisdizione di un particolare Paese dovrebbero essere disciplinate da un adeguato regime normativo.
10. Gli Stati dovrebbero incoraggiare l'acquisto della casa da parte delle giovani coppie, attraverso incentivi statali (cioè, detrazioni fiscali per ridurre gli interessi sui mutui) o aiuti diretti (sovvenzioni per l'acquisto/la costruzione di case).
11. Leggi chiare ed efficienti dovrebbero contribuire a promuovere e tutelare gli investimenti dei risparmiatori in beni immobili. Il risparmio investito nel settore immobiliare contribuisce alla creazione del valore reale del PIL. L'investimento di risorse in questo settore (da parte dello Stato o di soggetti privati anche attraverso la creazione di PPP), aumenta le opportunità di creare alloggi, infrastrutture e servizi. Inoltre, con la locazione, si accolgono le esigenze di quei cittadini che non possono permettersi di acquistare una casa, contribuendo in tal modo alla mobilità abitativa per motivi di lavoro.



PRINCIPIO 7**TRASPARENZA E PRODOTTI FINANZIARI AVANZATI**

La trasparenza e l'adeguata valutazione dei beni immobili usati come garanzia accessoria per prodotti finanziari avanzati può produrre vantaggi economici e sociali e ridurre la probabilità di crisi finanziarie future.

CRITERIO

La crisi finanziaria ha messo in evidenza un elemento fondamentale nel rapporto tra il settore immobiliare e quello finanziario. La mancanza di trasparenza nella valutazione del valore e del rischio legato al bene immobile, in particolare laddove questo bene è stato usato per sostenere prodotti finanziari, sembra essere una delle cause dell'attuale crisi. L'assenza di regole globali comuni non colpisce solo gli istituti finanziari e i loro prodotti finanziari, ma anche le garanzie accessorie e altre garanzie a copertura di questi prodotti, costituite spesso da beni immobili. Pertanto, qualsiasi discrepanza tra il valore accertato dell'immobile e il suo effettivo valore di mercato aumenterà il rischio legato a tale immobile, in quanto i potenziali investitori possono acquistare dei titoli di valore incerto.

INDICATORI

1. La valutazione e il rating dei prodotti finanziari garantiti da immobili devono corrispondere in modo trasparente al valore e al rischio connesso al bene immobile dato in garanzia che devono essere valutati da un perito stimatore indipendente.
2. Bisognerebbe prevedere una riserva minima di capitale per far fronte al rischio imprevisto (ovvero, indice di solvibilità).
3. Si rendono necessarie adeguate procedure di trasparenza, ricerca, pubblicità e controllo dei criteri di finanziamento delle transazioni immobiliari, in particolare laddove i beni immobili sono usati a copertura di cartolarizzazioni e/o di prodotti finanziari avanzati.
4. È necessario promuovere la conoscenza delle dinamiche del mercato e l'accesso alle fonti d'informazione (ad esempio, dati sul numero di transazioni e contratti di locazione sottoscritti in un determinato periodo di tempo, rilascio di nuove concessioni edilizie, tempo medio necessario per la stipula di un contratto di compravendita, costo dei mutui). Così facendo, sarebbe possibile effettuare le analisi del trend di mercato in modo

obiettivo e attendibile, consentendo un confronto a livello nazionale ed internazionale.

5. L'andamento dei prezzi degli immobili (ovvero, prezzi di vendite/locazioni/leasing) dovrebbe essere oggetto di un monitoraggio periodico, obiettivo e attendibile.
6. I dati devono essere resi disponibili ed è necessario procedere a statistiche imparziali. Si rende necessaria l'analisi di questi dati al fine di fornire informazioni e accrescere la consapevolezza sulle dinamiche del mercato, per stabilire politiche del credito e politiche economiche e finanziarie adeguate.
7. È necessario garantire la trasparenza dei dati delle registrazioni e delle informazioni di tutte le diverse transazioni immobiliari (vendite e locazione/leasing).
8. Più il mercato è aperto e trasparente (e quindi accessibile agli acquirenti stranieri), maggiori sono le opportunità di poter contare su un mercato immobiliare efficiente e su prezzi di vendita realistici.
9. Il rapporto Loan-to-Value (LTV – ovvero il rapporto prestito/valore) deve essere considerato un criterio fondamentale prudenziale per finanziare i mutuatari privati.
10. Un rapporto LTV prudenziale e il rating immobiliare devono essere i criteri fondamentali per i beni immobili usati a garanzia di prodotti finanziari avanzati.
11. Nel valutare la concessione di prestiti, gli Istituti Finanziari dovrebbero porre in essere un sistema standard di classificazione del credito.
12. Il rapporto LTV non è l'unico criterio standard valido per finanziare i mutuatari privati in cerca di credito ipotecario: sono altrettanto importanti un reddito stabile (a garanzia del pagamento delle rate) e dati affidabili sui piani di rimborso.
13. Le banche e altri istituti finanziari, i periti stimatori e le valutazioni del rischio devono essere affidati ad esperti indipendenti ed essere trasparenti e pubblici nei confronti degli investitori.

PRINCIPIO 8

VALUTAZIONI IMMOBILIARI

Si rende necessario promuovere criteri di stima delle proprietà ancorati a standard di valutazione internazionali largamente condivisi, in quanto una determinazione attendibile del valore delle proprietà è essenziale per le compravendite, la concessione di mutui e prestiti e per la definizione di eque politiche fiscali.

CRITERIO

Al fine di contribuire alla realizzazione di mercati immobiliari più efficienti e sviluppati è necessario da un lato, accrescere l'attendibilità dei processi di valutazione, sia ai fini delle transazioni che dei finanziamenti immobiliari basati su un prudente rapporto Loan-to-Value (LTV – rapporto prestito/valore) di un terreno o di una proprietà immobiliare; dall'altro, si ritiene che sviluppare e incentivare l'adozione di sistemi di rating immobiliare possa contribuire a ridurre sia il rischio di investimenti nel settore, sia ad incentivare il finanziamento immobiliare a tassi più contenuti. Inoltre, moderni sistemi di valutazione del patrimonio basati sul *mass appraisal* contribuiscono ad una maggiore perequazione fiscale, evitando che per beni con caratteristiche economiche e tecniche analoghe possano essere pagate tasse molto differenti.

INDICATORI

1. Le valutazioni ai fini fiscali dovrebbero essere basate su criteri trasparenti di determinazione del valore dei beni, ancorati agli standard internazionali e recepiti nella legislazione nazionale/locale.
2. Le valutazioni per la concessione di mutui e prestiti dovrebbero basarsi su criteri trasparenti, ancorati agli standard di valutazione a livello internazionale, comprensibili e riproducibili anche da parte di valutatori terzi.
3. La registrazione dei dati concernenti le informazioni su transazioni di vendita simili dovrebbe essere adeguatamente trasparente ed essere prontamente messa a disposizione di tutti i valutatori. Inoltre, i dati statistici sullo sviluppo del mercato immobiliare dovrebbero derivare dai dati relativi alle transazioni e pubblicati su base annuale.
4. Il numero e l'importo degli oneri fiscali sui terreni e/o sulle

transazioni di terreni non dovrebbero essere sproporzionati rispetto al valore delle transazioni che sono alla fonte dell'onere fiscale.

5. Tutti gli operatori del mercato dovrebbero poter accedere alla totalità delle informazioni pertinenti e necessarie alla transazione, in conformità con la vigente legislazione nazionale.

PRINCIPIO 9 **EDILIZIA SOCIALE**

Le politiche edilizie dovrebbero essere pianificate ed attuate considerando l'edilizia sociale una parte integrante e complementare del mercato immobiliare, nonché un mezzo per favorire la crescita economica, lo sviluppo urbano, la riduzione della tensione abitativa e degli insediamenti informali.

CRITERIO

Il *social housing* può offrire opportunità di sviluppo per il mercato immobiliare e il settore dell'edilizia abitativa ed essere un fattore stabilizzante dello sviluppo economico. Una politica di edilizia sociale innovativa può contribuire al recupero e alla riconversione del patrimonio edilizio fatiscente o sottoutilizzato, alla stabilizzazione dell'edilizia abitativa attraverso l'attuazione di programmi pluriennali di realizzazione di nuovi alloggi. Essa inoltre può contribuire allo sviluppo urbano e alla rivitalizzazione del settore, all'applicazione di solidi standard ambientali sia nelle nuove costruzioni che nelle ristrutturazioni, a stabilizzare i flussi migratori e ridurre le tensioni sociali. In molti paesi occidentali esistono forme di sussidi per l'edilizia abitativa. Si ritiene che percentuali eccessivamente elevate di case in proprietà (ovvero oltre l'80 per cento) potrebbero costituire un disincentivo alla mobilità abitativa per ragioni di lavoro e di studio. Le condizioni fondamentali per una politica di edilizia sociale vincente sono le strategie pluriennali, la creazione di istituti e un contesto economico che stimoli investimenti continuativi e a lungo termine.

INDICATORI

1. La casa rappresenta un'esigenza di base per ciascun individuo che non sempre è possibile soddisfare con l'accesso diretto al mercato. Tuttavia tale accesso può essere sostenuto direttamente

mente dagli Stati, o indirettamente, attraverso mutui a lunghissimo termine. Pertanto, in ciascun Paese dovrebbero essere sviluppate politiche di edilizia sociale in grado di rispondere alle esigenze di tutte le fasce della popolazione.

2. Le amministrazioni nazionali e locali, in funzione delle esigenze abitative del territorio, dovrebbero realizzare programmi a lungo termine per la realizzazione di alloggi a canoni di locazione agevolati, sia attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente, che mediante la realizzazione di nuovi alloggi. Si raccomanda pertanto una tempestiva pianificazione, in quanto l'attuazione dei programmi di edilizia sociale impiegano tra quattro e otto anni dall'iniziativa di partenza fino al momento in cui tali abitazioni vengono realizzate e diventano fruibili da parte degli utilizzatori a cui sono destinate.
3. Si rende necessaria una maggiore consapevolezza dell'importanza di un impegno e di un intervento da parte dello Stato nel promuovere l'edilizia sociale e soddisfare le esigenze della popolazione meno abbiente e delle fasce più vulnerabili. Inoltre, dovrebbe aumentare la consapevolezza sul fatto che dare una casa a chi ne ha bisogno è un obbligo dello Stato.
4. Le politiche di edilizia abitativa in locazione dovrebbero da una parte, favorire la mobilità per motivi di studio o lavoro e dall'altra, rispondere in modo concreto alle esigenze delle fasce a basso reddito (ad esempio attraverso detrazioni d'imposta da parte dello Stato o con canoni statali agevolati).
5. È necessario poter contare su un ampio sistema normativo che disciplini affitti, condomini, amministrazione e manutenzione, sussidi e edilizia sociale.
6. Le Public Private Partnerships nell'offerta di case hanno dato risultati convincenti in molti Paesi. Iniziative in tal senso dovrebbero essere sviluppate conformemente a quanto disposto nel *Guidebook on Promoting Good Governance in Publica-Private Partnership* dell'UNECE (New York e Ginevra, 2008).
7. L'edilizia sociale (edilizia pubblica, PPP, cooperative ecc.) dovrebbe essere sviluppata quale parte integrante dei mercati di edilizia abitativa. Essa dovrebbe competere con i mercati privati per frenare e stabilizzare la crescita dei prezzi.

PRINCIPIO 10

FORMAZIONE E CRESCITA PROFESSIONALE

Per garantire un mercato immobiliare efficiente, caratterizzato da un'elevata qualità dei servizi professionali e dei prodotti edilizi, è necessario investire in formazione, qualificazione, aggiornamento e crescita professionale continua delle competenze di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nella filiera.

CRITERIO

La formazione e la qualificazione ad ogni livello del settore immobiliare devono assumere un'importanza strategica ed essere quindi elementi fondanti per lo sviluppo e l'implementazione di adeguate politiche economiche e di una gamma di servizi professionali in linea con le crescenti aspettative dei fruitori di tali servizi.

Nuovi know-how e risorse tecnologiche che contribuiscono alla continua ridefinizione non solo delle basi scientifiche, ma anche della progettazione, realizzazione e gestione di progetti edilizi e dei servizi, necessitano di figure professionali qualificate. La qualificazione di tali figure non dipende solo dalla formazione di base di livello elevato, ma anche dalla crescita continua e da corsi di aggiornamento professionale che siano in linea con gli standard internazionali per tutti coloro che, a vario titolo, operano nel settore immobiliare.

INDICATORI

1. Si rende necessario formare professionisti del settore immobiliare adeguatamente preparati e sempre più qualificati e aggiornati.
2. È opportuno garantire e incoraggiare l'accesso ai vari livelli di formazione per agevolare la transizione dalla formazione universitaria e post-universitaria alla realtà professionale.
3. Dovrebbe essere incoraggiata l'organizzazione di corsi di aggiornamento professionale, non solo quale prerequisito per servizi professionali di elevata qualità, ma anche in quanto contributo alla mobilità nell'ambito del settore.
4. Un'adeguata formazione è essenziale per raggiungere, e in alcuni casi, per rafforzare la cultura dei servizi di elevato standard e una produzione edilizia di qualità, una gestione e una manutenzione efficiente delle proprietà immobiliari, contri-

buendo a processi edilizi innovativi e all'evoluzione dei prodotti immobiliari.

5. Si deve promuovere la standardizzazione delle metodologie e dei linguaggi tecnici.
6. È opportuno coinvolgere una più ampia comunità di esperti della filiera immobiliare per contribuire a sviluppare soluzioni innovative finalizzate alla creazione di un mercato immobiliare eco-sostenibile.
7. Contribuire a pianificare e progettare sistemi efficienti e sui quali riflettere, per monitorare e valutare l'implementazione dei risultati.
8. Favorire e proteggere in misura maggiore gli interessi del consumatore nel settore immobiliare, perseguitando un'accresciuta efficienza e stimolando servizi qualitativi ed innovativi, mirando ad un'educazione del consumatore.
9. Gli investitori/consumatori del mercato immobiliare dovrebbero essere maggiormente consapevoli dei loro diritti, affinché possano decidere con cognizione di causa, forti del bagaglio conoscitivo di cui sono in possesso.



QEI

Quaderni
di ECONOMIA IMMOBILIARE

PERIODICO
SEMESTRALE DI
TECNOBORSA

I NUMERI PUBBLICATI

► QEI N° 12 - 2009

Banca d'Italia e Tecnoborsa

Quattro sondaggi congiunturali
sul mercato delle abitazioni in Italia - 2009

► **QEI N° 11 - 2009**

Forum Unece Wpla Rem
Guidelines

Indagine Tecnoborsa 2009

Transazioni e Mutui

Patrimonio Pubblico

Il Chiasmo dei Territori

Sistema Borse Immobiliari

Borsa Immobiliare di Bari

► **QEI N° 10 - 2008**

La Borsa Immobiliare Italiana

Il sistema delle Borse Immobiliari Italiane

Indagine Tecnoborsa 2008

Intermediazione e Valutazione

Le Famiglie Italiane

Risparmio Energetico

Estimo e Valutazione Economica dei Progetti

Studi e Professione

► **QEI N. 9 - 2008**

Indagine Tecnoborsa 2008

Transazioni effettuate e mutui

Indagine Tecnoborsa 2008

Transazioni previste

Finanziaria 2008

Norme sulla casa

Banca d'Italia

Mutui e cicli immobiliari

► **QEI N. 8 - 2007**

Tecnoborsa

Risparmio energetico

Indagine Tecnoborsa 2007

Transazioni e mutui

Tecnoborsa

Vivere la casa

Confedilizia

Fiscalità e nuovo Catasto

► **QEI N. 7 - 2007**

**Tecnoborsa *Observer del Working Party
on Land Administration dell'Unece***

Le attività di Cooperazione con le Nazioni Unite

Protocollo di Kyoto

Scenari e Opportunità

Indagine Tecnoborsa 2006

Transazioni e Mutui

Indagine Tecnoborsa 2006

Intermediazione e Valutazione

► **QEI N. 6 - 2006**

Codice delle Valutazioni Immobiliari

La qualità del processo e del servizio

Indagine Tecnoborsa 2006

Ristrutturazioni e incentivi fiscali

Un trentennio Istat

La nuova casa degli italiani

Arbitrato e Conciliazione

Forme di giustizia alternativa

► **QEI N. 5 - 2005**

Borsa Immobiliare Italiana

Dalla Borsa Immobiliare locale alla BII:
la sfida per la realizzazione di un progetto di sistema

Centro Studi Tecnoborsa

L'Indagine 2005 sulle famiglie italiane:
Transazioni effettuate e previste

Tecnoborsa

La casa dei desideri

Banca d'Italia

Un confronto internazionale su mercati immobiliari,
famiglie e strumenti finanziari

► **QEI N. 4 - 2005**

Centro Studi Tecnoborsa

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane: Transazioni

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane:

Intermediazione e Valutazione

Istat

Il Censimento 2001: edifici e abitazioni

**I diritti di proprietà per i poveri:
una prospettiva globale**

Il Terzo Forum Internazionale
sull'Economia Immobiliare

► **QEI N. 3 - 2004**

Speciale Forum Roma 2003

**Atti del Secondo Forum Europeo
sull'Economia Immobiliare**

Terra per lo Sviluppo

Finanziamenti e Infrastrutture per il Mercato

Rome Forum 2003 Special

Land for Development

The Second European Real Estate Forum

Proceedings

Financing and Marketing Infrastructures

► **QEI N. 2 - 2004**

Centro Studi Tecnoborsa

L'Indagine 2004 sulle famiglie italiane
Aste e Mutui

Banca d'Italia

I prestiti bancari
per l'acquisto di abitazioni

Associazione Bancaria Italiana

Un panorama sulle obbligazioni garantite

Confindustria

Il rapporto tra banca
e impresa in Italia

► **QEI N. 1 - 2003**

Financing & Market Infrastructure

Il Secondo Forum Europeo
sull'Economia Immobiliare

Osservatorio Tecnoborsa

Il patrimonio immobilia
e delle famiglie in Europa e USA

Standard Internazionali

La misurazione del valore degli immobili

Cartolarizzazioni

Nuovi strumenti di finanza alternativa

► **QEI N. Speciale - 2003**

Speciale Summit Roma 2002

Terra per lo Sviluppo:

**Atti del Primo Summit Europeo
sull'Economia Immobiliare**

Rome Summit 2002 Special

Land for Development:

The First European Real

Estate Summit Proceedings

► **QEI N. 0 - 2003**

Esecuzioni Immobiliari

Un panorama completo sulle aste

Osservatorio Tecnoborsa

Le famiglie italiane e il mercato immobiliare

Fondi Comuni d'Investimento Immobiliare

Nuove opportunità per il risparmio

Land for Development - Terra per lo Sviluppo

Il 1° Summit Europeo sull'Economia Immobiliare





*Gli stemmi araldici dei rioni storici
di Roma corrispondenti
alle 14 Regioni dell'Imperatore Augusto
(7-8 a.C.)*

Finito di stampare
giugno 2010



Per lo Sviluppo e la Regolazione
dell'Economia Immobiliare

Sede legale:

Via de' Burrò, 147 - 00186 Roma (Italia)

Sede operativa:

Via Capitan Bavastro, 116 - 00154 Roma (Italia)

Tel. +390657300710 - Fax +390657301832

info@tecnoborsa.com - www.tecnoborsa.it