

Governo del territorio: le proposte dell'ANCE.

9 Febbraio 2009

Si è svolta il 5 febbraio scorso l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione Ambiente della Camera dei Deputati nell'ambito del Comitato ristretto appositamente istituito per l'esame delle proposte di legge sui "Principi fondamentali in materia di governo del territorio" (DDL 329/C DDL 438/C e DDL 1794/C).

La delegazione associativa ha evidenziato in premessa la necessità di un nuovo approccio alla riforma del governo del territorio anche in riferimento all'avvio di importanti modifiche costituzionali sulla gestione di competenze e rapporti tra Stato regioni e Comuni, alle quali non è stato dato seguito nella pratica e che hanno lasciato troppi margini d'indeterminatezza nella gestione dei poteri tra i soggetti istituzionali.

Al riguardo, occorrerebbe, anzitutto, il recupero della centralità dello Stato nella definizione di strategie politiche condivise di sviluppo delle città, al fine di:

- garantire uno sviluppo ordinato e coerente di tutto il territorio;
- garantire certezza dei processi e corretto sviluppo del mercato;
- garantire un sistema razionale di disciplina degli interventi sul territorio che conferisca al nostro Paese le caratteristiche di certezza necessarie all'elaborazione ed all'attuazione progetti in grado di raccogliere risorse presso gli investitori privati.

I fattori centrali di rinnovamento dell'approccio alla riforma della materia dovrebbero essere, nello specifico, il conferimento di maggiori responsabilità ai privati - attraverso una partecipazione attiva dello stesso nella fase di programmazione delle scelte di gestione del territorio ed al contempo una funzione di controllo successiva da parte della pubblica amministrazione - e la ricerca di nuove soluzioni operative, con l'abbandono del vecchio sistema urbanistico ancorato al piano regolatore generale per lasciare spazio alle capacità progettuali dei privati, invitati all'investimento grazie alla possibilità di partecipare all'elaborazione delle scelte attuative.

È stato, inoltre, evidenziato che la riforma dovrebbe rappresentare l'occasione per intervenire sulle modalità di gestione della potestà legislativa concorrente in materia urbanistica ed edilizia. Il processo regionalista intrapreso dal legislatore dovrebbe essere, infatti, attuato secondo direttive di coordinamento oltretutto monitorato nei suoi effetti, dato che il proliferare di diverse leggi regionali sulla materia potrebbero portare ad una eccessiva frammentazione normativa.

In relazione all'assetto delle competenze degli enti preposti al governo del territorio è stato sottolineato che lo Stato è chiamato ad identificare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, si occupa di reti infrastrutturali ed opere strategiche e promuove programmi innovativi in ambito urbano dichiarati di interesse nazionale; la Regione a stabilire l'articolazione dei livelli di pianificazione, avendo come unico limite la definizione del momento in cui si aggiornano i vincoli che incidono sulla proprietà ed il Comune, infine, è l'attore principale nel governo del territorio in base alle linee normative definite dalla Regione in cooperazione con le Province. È, infatti, di particolare importanza chiarire chi fa cosa e che tutto deve convergere in una pianificazione unitaria.

È stato rilevato, altresì, che alcune problematiche, nel corso dei lavori parlamentari, necessiterebbero di maggiore approfondimento. In particolare, l'urbanistica, oltre che in termini di pianificazione, dovrebbe essere affrontata secondo una visione di programmazione e, nello specifico, occorre coordinare le previsioni del piano comunale con i piani settoriali, stabilendo le regole cogenti di tale coordinamento.

Tra gli altri punti focali che la riforma dovrebbe affrontare è stato evidenziato che, in relazione al rapporto tra piano strutturale e piano operativo, occorre chiarire quali limiti circa i parametri base dell'edificazione sono posti nel piano strutturale e quali invece in quello operativo per evitare la

discrezionalità dell'amministrazione locale nel momento delle scelte attuative. Il sistema piano strutturale/piano operativo comporta, infatti, un rapporto di collegamento: è vero che il piano strutturale non ha efficacia conformativa della proprietà, ma deve comunque contenere gli indici globali per l'attività edificatoria, da tenere presenti al momento della redazione ed attuazione del piano operativo.

Dovrebbe, altresì, essere maggiormente dettagliato il tema della gestione del piano che si snoda attraverso perequazione, compensazione e premialità. In proposito, la legge statale dovrà affrontare gli aspetti applicativi, anche con una normativa di dettaglio, poichè si verte in tema di regime della proprietà, materia rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, deve essere definita la natura giuridica del diritto edificatorio e dettate le garanzie della circolazione dei diritti edificatori e della loro reale utilizzabilità sui suoli dove sono destinati ad essere localizzati.

È necessario, inoltre, abbandonare la strada dell'assimilazione dell'edilizia sociale alle dotazioni territoriale e della preventiva determinazione dell'obbligo anche in termini quantitativi ed assegnare al piano strutturale il compito di individuare le modalità per il soddisfacimento delle esigenze di edilizia sociale incentivando il ricorso al convenzionamento da parte dei privati.

In merito alla validità quinquennale delle previsioni edificatorie devono essere fatti salvi dalla decadenza i piani attuativi e le domande di permesso e le D.I.A. presentate.

È stato, infine, affrontato il tema della fiscalità urbanistica ed immobiliare, che, da sempre connessa alla realizzazione di qualsiasi progetto di rinnovamento urbano, assume un ruolo centrale nella programmata revisione degli strumenti urbanistici. In proposito, è stato ricordato che il carico fiscale delle imposte dirette ed indirette dovute sulle operazioni immobiliari funzionali all'attuazione dei programmi urbanistici (permuta, scambio di aree, volumetrie, fabbricati e diritti edificatori) si ripercuote notevolmente sulle iniziative immobiliari degli operatori del settore.

Al riguardo è necessario, quindi, che con la riforma si pervenga, come già da tempo auspicato dall'Ance, ad una riorganizzazione delle imposte relative alle fasi di produzione, recupero e trasferimento immobiliare, in grado di favorire, attraverso l'alleggerimento degli attuali vincoli fiscali, le iniziative di trasformazione urbanistica ed edilizia.

Più nello specifico occorre introdurre nel dettato normativo il principio di "neutralità fiscale" dei trasferimenti immobiliari intermedi alla produzione edile, mediante:

- il riconoscimento di un regime fiscale agevolato a favore dei trasferimenti diretti alla realizzazione di tutti i programmi urbanistici, in ogni caso vincolato all'effettivo avvio di iniziative produttive sull'immobile acquistato;

- la reintroduzione, a regime, della possibilità di applicare l'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili, ovvero, reintrodurre, in via permanente, la tassazione con imposta sostitutiva del 4% sul valore rivalutato dell'area.

Occorre, inoltre, prevedere che l'area sia considerata edificabile, ai fini di tutti i tributi, solo dopo la definitiva approvazione dello strumento urbanistico che consente di fatto la possibilità di ottenere il titolo abilitativo all'intervento edilizio.

È stata, altresì, rilevata l'opportunità di evitare l'approvazione di norme di delega, che potrebbero perdersi successivamente, come avvenuto in passato in tema di fiscalità immobiliare, nei lunghi iter degli schemi dei decreti delegati mai definitivamente approvati, ma di pervenire a norme di legge chiare e direttamente applicabili.

Si veda precedente del 4 febbraio 2009.

Si allega il documento contenente le proposte ANCE consegnato agli atti della Commissione.