

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

## **Governo del territorio e mercato privato: obiettivi raggiunti e opportunità da cogliere**

Le nuove politiche urbane	Pag. 1
Dall'urbanistica al governo del territorio	Pag. 4
Dall'edilizia residenziale pubblica all'housing sociale	Pag. 12
La semplificazione dell'attività edilizia	Pag. 18
Patrimonio culturale e ambiente: da vincolo ad opportunità	Pag. 21

*A cura della Direzione Legislazione Mercato Privato*

## Le nuove politiche urbane

Il rilancio delle aree urbane e la risposta alla crescente domanda di alloggi in proprietà e in affitto a costi economicamente sostenibili sono stati tra gli impegni prioritari dell'Ance.

### ***La “questione urbana”***

Le città da sempre rappresentano il centro strategico del progresso della società, della cultura e dell'economia ed il rilancio del sistema-paese passa necessariamente attraverso una politica di rinnovamento urbano.

C'è un'emergenza che non è più possibile trascurare e che nasce dalla crescente inadeguatezza delle città a svolgere il proprio ruolo in un contesto economico e sociale profondamente mutato, soprattutto a livello europeo ed internazionale dove sono protagoniste le grandi città rimodellate e trasformate.

### ***Il dibattito sul mercato privato***

L'Ance si è interrogata sul futuro delle città ed ha incentrato il dibattito nell'ottica dello sviluppo del settore privato che è preponderante rispetto al comparto pubblico, rappresentando oggi circa l'80% dell'attività edilizia.

### ***Il Forum tecnico***

Il dibattito si è sviluppato, dapprima, tra imprenditori ed esperti esterni e, successivamente, ha dato luogo ad un Forum tecnico organizzato dall'Ance a Milano, articolato in quattro sessioni che hanno riprodotto le tematiche associative con l'aggiunta di una sessione dedicata alla qualità ed alla progettualità nella costruzione della città moderna.

### ***“La città progetto”***

Le proposte, condivise nel Forum, per un efficace rilancio delle città sono state presentate nel convegno "La città progetto" del 28 aprile 2004 a Roma con il quale è stata evidenziata la nuova "questione urbana".

### ***I tavoli tecnici di confronto Ance-Governo***

Il 7 luglio 2004 l'Ance ha poi presentato al Governo, dopo l'intervento del Presidente del Consiglio all'Assemblea annuale, una serie di proposte fra cui la Legge obiettivo per le città e i programmi per la realizzazione di alloggi in affitto che hanno formato oggetto dei tavoli tecnici di confronto fra Ance, Presidenza del Consiglio, Ministero delle Infrastrutture e Ministero dell'Economia.

Si è giunti così alla definizione degli articolati che si auspicava di far confluire

nella Legge finanziaria per il 2005.

***La Legge  
obiettivo per le  
città nella  
manovra sulla  
competitività***

Comunque la Legge obiettivo per le città è stata inserita nel piano d'azione varato dal Governo per rilanciare lo sviluppo economico, sociale e territoriale del paese.

L'impostazione di fondo accoglie i punti cardine della proposta dell'Ance:

- concertazione istituzionale preventiva sulla compatibilità territoriale degli interventi;
- applicazione di nuovi criteri di gestione urbanistica improntati a principi di compensazione e premialità.

Significativa, in particolare, per garantire l'efficacia dei programmi, la previsione di strumenti quali il trasferimento dei diritti edificatori e la conseguente istituzione di un apposito registro nonché l'attribuzione di incrementi premiali delle volumetrie per la maggiore dotazione di servizi e spazi pubblici e il miglioramento della qualità urbana.

***La politica di  
filiera e le  
alleanze***

Accanto alle singole politiche portate avanti in tema di rilancio urbano ed edilizia abitativa, l'Ance ha anche avviato una politica "di filiera" all'interno del mondo delle costruzioni per ampliare relazioni ed attività così da permettere quel salto di qualità che il mercato impone oggi alle imprese di costruzioni.

L'Ance è consapevole di come sia divenuto necessario instaurare un nuovo e più stretto rapporto con gli altri protagonisti del mondo immobiliare per un diverso accreditamento del settore delle costruzioni, specialmente perché la tematica della costruzione e gestione è destinata ad assumere un rilievo sempre maggiore e quindi l'impresa dovrà sempre più proporsi come perno della filiera delle costruzioni per rappresentare tutti i soggetti coinvolti nella trasformazione del territorio.

Di qui il nuovo approccio con le categorie professionali (architetti ed urbanisti, ad esempio) e il mondo dell'università: la partecipazione dell'Ance alla 5° Rassegna Urbanistica Nazionale insieme ad Inu e Legambiente, prima e alla Biennale di Architettura di Venezia del 2004, poi, ne sono un primo e non casuale passo.

In questa logica il 30 marzo 2005, a Milano, nel corso dell'Expo Italia Real Estate, l'Ance ha annunciato la creazione della Consulta Immobiliare, subito rafforzata dall'adesione di Aspesi, Associazione nazionale tra società di promozione e sviluppo immobiliare.

***Dall'edilizia  
all'industria  
immobiliare***

D'altra parte, le esigenze del mercato, unite alle recenti normative in materia di governo del territorio improntate a principi di flessibilità e concertazione pubblico-privato, comportano un nuovo ruolo delle imprese che, da mere attuatrici degli strumenti di pianificazione dovranno "reinventarsi", crescere in dimensione e professionalità così da diventare anche protagoniste della fase genetica dei piani, attraverso la promozione dei progetti.

D'ora in poi si tratterà di montare operazioni complesse per guidare un processo di trasformazione dall'ideazione alla pratica; si tratterà, in altre parole, di avere un comportamento reattivo e provocare la riarticolazione dell'edilizia in industria immobiliare.

Anzitutto è essenziale la conoscenza del mercato, intesa come conoscenza delle esigenze del cliente, del comportamento di tutti gli attori (concorrenti, intermediari), di tutti i mercati territoriali del prodotto offerto.

Nella realtà pratica questi aspetti interagiscono e, pertanto, ogni informazione aggiuntiva al riguardo permette di cogliere maggiori opportunità.

***La nuova  
struttura  
d'impresa:  
l'aggregazione***

La tecnica organizzativa dell'attività d'impresa nota come aggregazione è oggi la chiave per affrontare queste nuove tematiche.

L'aggregazione permette, a parità di impiego dei fattori produttivi interni, la fruizione di beni e servizi a condizioni più favorevoli.

L'aggregazione implica la conduzione comune dell'attività delle imprese volte allo svolgimento di un'operazione attraverso la formazione di una entità decisionale più vasta e impone l'adesione convinta all'organizzazione e la ricerca, da parte di quest'ultima, di soluzioni soddisfacenti per tutti i partecipanti.

Fino ad oggi si è parlato di aggregazione per lo svolgimento di determinate fasi delle diverse imprese. Le formule a cui si è ricorso sono: accordi di cooperazione, filiere senza leader, associazioni, consorzi.

Il passaggio da compiere è il seguente: dall'iniziativa che crea l'organizzazione all'organizzazione continua.

***La riforma  
delle società***

E' questa, d'altronde, la finalità con la quale è stata impostata la riforma delle società e cioè: la crescita del sistema organizzativo delle imprese nonché la loro capitalizzazione per reggere alla concorrenza straniera.

Due sono gli esempi rilevanti per questo passaggio organizzativo.

Dal 1 gennaio 2004, attraverso maggioranze assembleari semplificate, è possibile trasformare la società di persone in società di capitali. E' inoltre possibile trasformare il consorzio ovvero la società consortile in società di capitali, mettendo in atto un tipico caso di trasformazione eterogenea che prima era impraticabile.

Oggi, quindi, è possibile conferire stabilità societaria ad una formula aggregativa avviata soltanto in via sperimentale: dal consorzio alla società di capitali.

Veniamo ora all'organizzazione delle società di capitali.

La nuova società a responsabilità limitata può assumere organizzazione di carattere personalistico: ciò che prima era permesso solo alla società di persone.

La nuova società per azioni, oltre a poter scegliere tra diverse formule organizzative, può ricorrere a nuovi sistemi di finanziamento dell'attività d'impresa che oggi vengono approfonditi a livello teorico ma che, in alcuni casi, si trovano già inseriti negli statuti societari.

### **Dall'urbanistica al governo del territorio**

#### ***Verso l'abbandono del modello gerarchico a cascata***

Con la fine dell'urbanistica di espansione crescono le esigenze di recupero e riqualificazione delle città, si impongono i temi dell'accessibilità urbana e aumenta l'esigenza di governare le trasformazioni con strumenti flessibili e partecipati piuttosto che tramite rigide e impraticabili pianificazioni.

Di conseguenza, in presenza di una legislazione statale ormai inadeguata e in attesa che venga varata la nuova legge urbanistica, si è assistito negli ultimi dieci anni a un processo di riforma che è partito "dal basso", ossia a livello regionale, anche se con modalità non del tutto uniformi.

In questa delicata, ma fondamentale, fase di trasformazione culturale in cui l'urbanistica fatta di provvedimenti autoritativi lascia il posto a una gestione integrata del territorio (ambientale, economica, sociale) l'Ance ha avuto sicuramente un ruolo propositivo nei confronti delle istituzioni intervenendo con esito positivo nella definizione delle leggi sul governo del territorio.

#### ***Flessibilità concertazione sussidiarietà***

La normativa regionale urbanistica di ultima generazione innova in profondità il vecchio quadro legislativo, introducendovi, oltre che significative modifiche

procedurali, nuovi principi e finalità di carattere generale:

- sussidiarietà;
- efficienza e celerità dell'azione amministrativa attraverso la semplificazione dei procedimenti;
- trasparenza delle scelte, con la più ampia partecipazione;
- sostenibilità economica, sociale ed ambientale delle scelte di piano;
- previsione di nuovi strumenti di partecipazione dei privati alle scelte urbanistiche.

Accanto alla fissazione di questi principi si trova anche la codificazione di istituti (perequazione, compensazione, premialità) riguardanti la fase di gestione del piano.

Nell'ultimo decennio, quindi, il processo di riforma della strumentazione urbanistica territoriale si è fortemente orientato verso l'auspicata direzione della semplificazione introducendo, al contempo, anche molte innovazioni. La tradizionale concezione "a cascata" degli strumenti urbanistici é cambiata in favore di una attribuzione dei ruoli in grado sia di corrispondere alle effettive responsabilità istituzionali, sia di facilitare la separazione tra scelte strategiche e scelte operative.

***Dal PRG al  
piano di governo  
del territorio***

Con la messa in discussione degli strumenti di pianificazione tradizionali una prima esigenza diviene quella di assicurare il risultato delle scelte pianificatorie in luogo della sola fissazione delle prescrizioni urbanistiche: di qui la diversa articolazione del piano urbanistico comunale in piano strutturale ed operativo (previsto ormai dalla maggioranza degli ordinamenti regionali) che rende più flessibile, per determinati ambiti o distretti territoriali, l'individuazione della scelta migliore d'uso del territorio, garantendo che, alla fissazione delle prescrizioni, segua simultaneamente l'attuazione delle scelte concordate.

Questa suddivisione risponde alla duplice esigenza di programmazione e regolamentazione.

Sta così scomparendo il vecchio piano regolatore, uno strumento di difficile gestione pratica soprattutto perché non relazionato ad un reale sistema di bisogni e non rispondente alla effettiva velocità dei processi di modificazione sociale e territoriale.

Allo strumento di pianificazione comunale si affiancano poi una serie di programmi e progetti attuativi snelli, che si aprono al coinvolgimento attivo dei privati, che garantiscono la realizzazione in tempi brevi delle previsioni del piano, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente, alla riqualificazione e rigenerazione ambientale delle aree dismesse e di quelle marginali.

La recente legge approvata dalla Regione Lombardia perfeziona ulteriormente questa evoluzione introducendo un documento programmatico (che pone gli obiettivi di valore strategico, con funzioni di individuazione degli ambiti di trasformazione, di conservazione e di tutela, ma senza indicazioni quantitative precise e senza effetti diretti sul regime dei suoli) e affiancandogli due strumenti: il piano dei servizi (cui spetta il compito di prevedere in modo flessibile il fabbisogno di servizi pubblici e le modalità per soddisfarli, con ampio spazio all'attuazione privata) ed il piano delle regole (contenente la disciplina delle trasformazioni dell'edificato, attraverso interventi di recupero o di completamento da effettuare senza piani attuativi).

Il documento di piano è il punto di riferimento perché dispone che "l'attuazione degli interventi di trasformazione e sviluppo indicati nel documento di piano avviene attraverso i piani attuativi comunali, costituiti da tutti gli strumenti attuativi previsti dalla legislazione statale e regionale" .

Con il piano dei servizi inoltre la Lombardia disapplica il D.M. 1444/1968 sugli standard, in quanto non suddivide più in zone omogenee il territorio e si riferisce, invece, a quantità minime di servizi pubblici o di interesse pubblico o generale non ripartiti per categorie.

***La verifica del piano: dalla conformità alla compatibilità e alla coerenza***

Alla fine della staticità del piano si lega anche il superamento della verifica di conformità dello stesso agli strumenti di livello superiore che caratterizzava il vecchio rapporto gerarchico tra piani.

I controlli attribuiti agli enti sovracomunali si risolvono ora in una verifica di coerenza/compatibilità con gli strumenti superiori (che deve essere oltretutto esercitata entro un termine perentorio). In altre parole, si va sempre più affermando il principio che ogni soggetto istituzionale "autoapprova" gli atti che esso stesso ha adottato, passando così ad un approccio di cooperazione.

Nella legge regionale della Toscana questo meccanismo viene recepito in toto,

visto che qui il titolare del procedimento è l'unico responsabile della perfetta legittimità di esso, non essendoci nessun controllo da parte dell'ente sovraordinato.

### ***Partecipazione dei privati***

Il diverso esplicarsi del potere amministrativo, sempre più incline alla concertazione non solo tra istituzioni, ma aperta a tutti i soggetti interessati, ha nel tempo ampliato decisamente le possibilità per i privati di contribuire con proposte e progetti sia all'individuazione degli obiettivi strategici che all'attuazione degli stessi.

La nuova impostazione del rapporto tra privato e pubblica amministrazione non si realizza però solo nel momento della definizione degli obiettivi del piano, ma anche attraverso il recepimento di sistemi che assicurano il confronto concorrenziale.

Diverse sono le forme di partecipazione dei privati contemplate dalle leggi regionali, a cominciare dagli accordi endoprocedimentali dove diventa possibile la negoziazione del contenuto discrezionale degli strumenti urbanistici.

Nella legge regionale del Veneto per l'individuazione, nel piano degli interventi, delle aree nelle quali realizzare opere di nuova urbanizzazione o riqualificazione, il comune può attivare procedure ad evidenza pubblica, cui possono partecipare proprietari degli immobili e operatori interessati, per valutare le proposte di intervento che risultano più idonee.

Più spazio all'iniziativa privata anche nella disciplina del, già citato, piano dei servizi della Lombardia. Al fine di evitare la decadenza quinquennale dei vincoli, il proprietario, ove non sia prevista una riserva assoluta a favore del Comune, può edificare servizi ed attrezzature a previa stipula di apposita convenzione per la disciplina delle modalità attuative e gestionali

### ***La contrattazione urbanistica negli strumenti di gestione del piano***

Strettamente connesse con il concetto di urbanistica contrattata sono le previsioni legislative che recepiscono istituti spesso utilizzati nella prassi, ma non codificati: perequazione, compensazione, premialità.

Alcune normative regionali contengono la disciplina di questi istituti anche se in maniera non del tutto omogenea.

### ***Perequazione***

Il sistema perequativo si basa su un'equa distribuzione degli indici volumetrici

all'interno di un comparto edificatorio (perequazione parziale o limitata) ovvero su tutto il territorio comunale (cd. perequazione generalizzata), con la conseguente possibilità di commercializzare i diritti edificatori, scorporandoli dalla proprietà dell'area.

Accanto all'indice complessivo effettivo di edificabilità, tipico oggetto della pianificazione, può essere previsto un indice perequativo minimo virtuale.

***Compensazione*** Il tema della perequazione è poi collegato ad un altro istituto con finalità analoghe, ossia la compensazione.

La previsione della compensazione risponde ad un principio di minima discriminazione e riduce la possibilità di conflitto che può avere effetti paralizzanti sul processo decisionale, in una logica di bilanciamento degli interessi pubblici e privati e di accettabilità dei vincoli all'edificazione sopravvenuti che eviti il contenzioso.

A fronte della imposizione del vincolo possono essere previste misure compensative quali il trasferimento di diritti edificatori, la permuta con aree pubbliche ovvero la realizzazione, da parte del proprietario, di opere di interesse generale compatibili con l'interesse pubblico che il vincolo intende perseguire.

L'Ance ritiene che questo istituto possa rivestire una fondamentale importanza anche per risolvere i problemi relativi ai diritti acquisiti e messi in discussione all'adozione di nuovi piani o varianti, per avviare operazioni di demolizione al fine di liberare aree o per rilocalizzare attività ormai ubicate in sede impropria.

***Premialità*** Per la realizzazione di programmi o interventi di riqualificazione molte leggi regionali hanno adottato il sistema dell'incentivazione urbanistica a favore dei privati.

Questa consiste nel riconoscimento di bonus urbanistici ossia di maggiori diritti edificatori a fronte del conseguimento di utilità pubbliche, in termini di servizi e qualità urbana e ambientale, aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente ricollegate ai programmi di intervento.

Anche in questo caso è necessario che il piano predetermini le regole, ossia i criteri, qualitativi e quantitativi, per il riconoscimento della premialità, al fine di evitare situazioni discrezionali.

***Le società di trasformazione urbana***

L'attenzione dell'Ance rispetto alle STU si è concentrata fin dall'inizio su alcune questioni fondamentali:

- la motivazione comunale per la costituzione della società e quindi la tipologia di interventi oggetto della STU e il fine pubblico che si intende perseguire;
- le modalità di scelta dei partner privati ed i vincoli dell'evidenza pubblica;
- l'eventuale possibilità di realizzare direttamente le opere ed in particolare quelle pubbliche.

Tutto ciò ha portato l'Ance alla formulazione delle proprie condizioni di accettabilità delle STU:

- sussidiarietà della STU rispetto ad altri strumenti;
- esistenza di un rilevante patrimonio pubblico da conferire;
- attivazione dell'esproprio solo in caso di inerzia dei privati coinvolti;
- chiarezza dell'oggetto sociale e dell'obiettivo pubblico da perseguire secondo tempi prefissati;
- trasparenza del bando per la scelta dei soci anche in ordine alla qualificazione per la realizzazione delle opere pubbliche;
- definizione del ruolo della società nel mercato edilizio, dando priorità alla promozione delle condizioni urbanistiche per gli interventi da affidare al mercato piuttosto che alla realizzazione diretta.

***La nuova attuazione del comparto: l'esproprio dei privati***

Per favorire l'iniziativa dei privati nella gestione del piano l'Ance ha promosso l'approvazione di una norma che attribuisce ai proprietari titolari della maggioranza assoluta del valore delle aree ricomprese in un comparto la possibilità di espropriare gli altri proprietari non aderenti per la realizzazione degli interventi ivi previsti (art. 27 della Legge 166/2002).

In precedenza l'art. 23 della L. 1150/1942 attribuiva l'iniziativa ai proprietari rappresentanti il 75% delle valore degli immobili, mentre il potere di esproprio era riservato al comune.

La norma, peraltro, si applica a tutti gli strumenti urbanistici di iniziativa privata e, poiché riguarda oltre alla disciplina urbanistica anche il regime della proprietà ed i relativi limiti in virtù del soddisfacimento dell'interesse pubblico all'attuazione delle scelte pianificatorie, prevale sulle normative regionali

difformi.

***Dallo standard quantitativo allo standard qualitativo***

La necessità di rivedere la rigida logica degli standard contenuta nel D.M. 1444/1968, ancorata al cd. “numeretto”, ha spinto l’Ance a intraprendere un’azione di sensibilizzazione, a livello regionale prima e statale poi, verso un concetto di servizio che consideri, oltre le quantità di aree da riservare a servizi per ogni abitante, anche il dato della sua effettiva prestazione.

Ad una concezione meramente quantitativa e spaziale dello standard si è affiancata quindi una dimensione qualitativa e prestazionale.

Molte regioni hanno stabilito che, oltre alla dotazione delle aree e delle attrezzature per il servizio, deve esserne garantita anche la prestazione concreta, non connessa ad aree o ad immobili.

***Il piano dei servizi***

Da ciò deriva anche la necessità di affiancare agli atti di pianificazione del territorio comunale un apposito strumento che, andando oltre il programma triennale delle opere pubbliche, documenti lo stato dei servizi esistenti in base a parametri di utilizzazione effettiva e individui le infrastrutture e i servizi da realizzare.

Grazie all’azione dell’Ance diverse leggi regionali, fra cui la legge della Lombardia sopra menzionata, hanno introdotto fra gli strumenti di governo del territorio anche il piano dei servizi, inteso quindi come strumento che riconduce ad unità tutte le azioni locali finalizzate a garantire e migliorare i servizi pubblici (mobilità, sanità, scuola, assistenza, sicurezza, ambiente, parcheggi).

***Le destinazioni d’uso polifunzionali***

L’Ance si è inoltre impegnata nella revisione del sistema eccessivamente rigido che ancora oggi in molte regioni governa le funzioni degli immobili.

Due sono i fronti su cui l’Ance è intervenuta: l’introduzione, da un lato, di una disciplina più fluida del mutamento di destinazione d’uso attraverso la creazione di macro-categorie di funzioni omogenee (ad esempio, residenziale-alberghiero ovvero produttivo comprendente direzionale-commerciale-servizi) all’interno delle quali è possibile modificare liberamente la destinazione dell’immobile e, dall’altro, di un concetto di standard plurifunzionale volto a soddisfare allo stesso tempo le esigenze di diverse destinazioni.

***Il recupero dei sottotetti e dei seminterrati***

Un'altra azione portata avanti con successo dall'Ance, in risposta alle istanze di risparmio dell'uso territorio, ha riguardato il recupero dei sottotetti a fini abitativi.

A cominciare dalla Lombardia, che per prima ha adottato una legge specifica in materia di recupero dei sottotetti, numerose sono state le regioni (Campania, Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Calabria, Veneto, Abruzzo) che hanno permesso l'utilizzazione effettiva di queste volumetrie esistenti, classificandola come intervento di ristrutturazione edilizia e sottoponendola a permesso di costruire.

In alcuni casi poi, come in Calabria e in Basilicata, è stato consentito anche il recupero degli interrati e dei seminterrati a fini commerciali.

***Il disegno di legge statale sul governo del territorio***

Al di là delle iniziative legislative sviluppatesi a livello regionale è stata avviata nel contempo, anche a livello nazionale, la predisposizione del disegno di legge contenente i nuovi principi fondamentali del governo del territorio. Si tratta di un provvedimento fortemente atteso per la semplificazione e la flessibilità di una disciplina la cui rigidità ed inadeguatezza hanno condizionato e condizionano tuttora negativamente lo sviluppo delle trasformazioni del territorio.

Nel rispetto delle previsioni sancite dalla riforma della Costituzione la legge statale si propone come una legge di soli principi, proprio perché spetta alle Regioni la competenza di dettaglio in materia di governo del territorio. Il ddl, infatti, non entra nel merito del sistema di pianificazione, lasciando alla Regione di regolamentare quest'ultimo secondo modalità strutturali e operative. Durante il lungo esame da parte della Commissione VIII della Camera dei Deputati (ambiente, territorio e lavori pubblici) si sono svolte una serie di audizioni tra cui quella dell'Ance.

Il testo unificato, attualmente all'esame dell'Aula della Camera dei Deputati, recepisce nella sostanza le innovazioni già fatte proprie da alcune regioni.

Questi i contenuti principali della riforma:

- attribuzione al Comune in via primaria della funzione di governo del territorio;
- risoluzione dei conflitti fra Stato e Regioni sulla localizzazione delle infrastrutture di interesse statale attraverso intese preventive;

- semplificazione dell'azione amministrativa attraverso il ricorso ad atti negoziali in luogo di atti autoritativi e possibilità per la p.a. di concludere accordi con i privati;
- definizione degli standard urbanistici non solo sul piano quantitativo, ma anche su quello qualitativo;
- introduzione dei principi di perequazione, compensazione e premialità;
- codificazione del silenzio assenso nel permesso di costruire;
- riordino della fiscalità urbanistica.

### **Dall'edilizia residenziale pubblica all'housing sociale**

Cessati i trasferimenti di risorse dallo Stato alle Regioni a seguito sia della scadenza dei contributi ex-GESCAL (31 dicembre 1998) che della completa attribuzione delle competenze alle stesse Regioni (riforma Bassanini e modifica Titolo V) si è posto il problema di individuare un nuovo modello per l'intervento pubblico nel settore della casa.

Intervento necessario vista la perdurante tensione abitativa, gli sfratti pregressi, il fallimento del canale degli affitti convenzionati previsti dalla legge 431/98, la nuova domanda proveniente da lavoratori e studenti non residenti ecc.

#### ***Le proposte dell'Ance***

Su questi temi l'Ance e la Commissione RET hanno formulato proposte per il rilancio di una politica nel settore dell'edilizia residenziale pubblica ed in particolare di quella destinata all'offerta di alloggi in locazione a canone economicamente sostenibile. Un'azione articolata tra programmi ordinari e straordinari nei quali un ruolo importante è riservato agli enti locali per il reperimento delle aree su cui intervenire e per la concessione di incentivi economico finanziari. Il tutto ovviamente "accompagnato" da una revisione della fiscalità immobiliare volta a promuovere l'investimento in case per l'affitto.

Ulteriore segmento di mercato, in questo momento particolarmente attivo sul quale intervenire è quello della realizzazione di alloggi per i lavoratori fuori sede per i quali vanno individuate specifiche regole.

#### ***Rilanciare la politica delle locazioni***

Oggi appare evidente, da un lato, la crisi dell'ERP a causa dell'esaurimento dei finanziamenti e, dall'altro, la situazione esplosiva nel settore delle locazioni. Come già detto il canale degli affitti convenzionati ha fallito il suo obiettivo: la ridotta

durata contrattuale e gli sgravi fiscali non compensano il minore gettito del canone stabilito a livello locale rispetto ai valori del libero mercato.

Occorre un intervento organico di riordino del settore distinguendo tra libero mercato e mercato a canone economicamente sostenibile dove possono inquadrarsi il canone sociale, quello solidale e quello economicamente sostenibile sia per i proprietari che per gli inquilini, inserendo nella politica del welfare la casa per i soggetti a reddito basso o assente.

L'avvio di programmi per la locazione a canone convenzionato attraverso l'utilizzo dei fondi ex Gescal ha rappresentato un utile ed importante "banco di prova" che troppo presto si è esaurito e non ha avuto occasione di riproporsi pur a fronte di una forte domanda di residenza proveniente, questa volta, da soggetti a reddito medio-basso "espulsi" dal mercato anche a seguito della politica delle dismissioni degli immobili pubblici.

### ***Le Regioni***

A livello regionale le iniziative sono state in prevalenza volte alla gestione degli ultimi fondi trasferiti a seguito degli accordi di programma con il Ministero dei lavori pubblici ed in questo senso si sottolinea come l'ANCE sia stata parte attiva per accelerare, al massimo, sia la quantificazione delle risorse disponibili per ciascuna regione, sia la definizione di procedure semplificate per il loro trasferimento .

Altro aspetto importante è stato quello della partecipazione, nell'ambito del CINSEDO (organo di coordinamento interregionale), al tavolo per la definizione di un nuovo modello regionale di housing sociale.

E' un dato comune a più Regioni la tendenza ad orientare le risorse ancora disponibili verso l'edilizia in locazione ed in particolare quella permanente o comunque a lungo termine. Anche l'edilizia sovvenzionata continua ad essere destinataria di una aliquota non trascurabile di risorse.

L'Ance, dopo la proposizione di forme di intervento che prevedono la realizzazione di programmi misti proprietà/locazione, sta valutando la possibilità di ulteriori modelli di intervento nei quali il finanziamento pubblico può essere ridotto e/o sostituito dall'intervento privato.

### ***Tavolo di confronto***

Comunque nell'ambito del Tavolo di confronto aperto con la Presidenza del Consiglio l'Ance ha formulato una proposta non solo per attivare programmi misti

per la proprietà e la locazione, ma anche per assicurare i finanziamenti sostitutivi dei contributi ex-Gescal e dare così continuità produttiva al settore.

La situazione economica più generale ha però fatto sì che le ipotesi formulate, pur raccogliendo il consenso, non abbiano avuto, per il momento seguito.

### ***Lo Stato***

Nell'ambito delle politiche per la casa l'intervento statale, avendo carattere di straordinarietà, è stato assai ridotto ed anzi ha innescato un contenzioso con le Regioni per la gestione dei fondi che, alla fine, ha avuto come conseguenza il ritardato avvio degli interventi e la riduzione dei finanziamenti.

Con le leggi 388/00 e 21/01 promosse anche dall'Ance e che hanno rappresentato l'ultimo intervento legislativo-finanziario statale di una certa rilevanza, sono state avviate tre tipologie di intervento che hanno dato vita ai seguenti programmi:

- 20.000 alloggi in affitto;
- Case per anziani;
- Contratti di quartiere II.

L'Ance ha partecipato attivamente al dibattito per la formulazione dei successivi provvedimenti attuativi conseguendo alcuni significativi risultati.

Nell'ambito dei 20.000 alloggi in affitto è stato evitato che il finanziamento fosse riservato solo agli interventi destinati alla locazione permanente e sono state introdotte le tipologie della locazione a medio e breve termine (con libertà per le regioni di individuare l'entità del contributo ed entro certi limiti del canone di locazione).

Per i Contratti di quartiere II è stato possibile ottenere, rispetto alla prima edizione, l'obbligo al cofinanziamento da parte delle Regioni e la surroga da parte dei comuni in caso di inadempienza, nonché la destinazione dei finanziamenti anche per interventi privati.

Il programma degli alloggi per anziani, al di là dell'individuazione di soluzioni progettuali con natura sperimentale, era rivolto prevalentemente agli ex IACP ed agli enti senza fini di lucro ed attualmente è bloccato dalla carenza di fondi.

### ***Gli aiuti di Stato***

Tra le azioni svolte dall'Ance un'attenzione particolare per i riflessi che vi potranno essere nel medio e lungo periodo va prestata al problema dei cosiddetti "aiuti di Stato", costituiti dai fondi attribuiti direttamente agli operatori dell'ERP da Regione e Stato. La fattispecie, portata all'attenzione dell'UE, è stata oggetto di una proposta

di direttiva che l'ANCE sta seguendo con attenzione, soprattutto per evitare ripercussioni su un settore che vive un particolare momento di trasformazione. In questo senso la soluzione potrebbe venire dall'individuazione di una gestione separata dell'intervento oggetto di contributo pubblico.

***Finanziaria  
2004***

Nell'ambito della Finanziaria 2004 era stato previsto, anche su richiesta dell'Ance, uno stanziamento di 20 milioni di euro (2004-2006) per la realizzazione di alloggi a canone economicamente sostenibile da parte delle imprese di costruzione da destinare ai lavoratori dipendenti. Il contributo era destinato alla riduzione dell'onere fiscale a carico del proprietario. La norma, di indubbio interesse per i suoi contenuti innovativi, non ha trovato però ancora pratica attuazione nell'ambito di uno specifico decreto ministeriale, nonostante presso il Ministero delle infrastrutture sia stato attivato, a livello informale, un gruppo di esperti del quale fa parte l'Ance.

Tra l'altro la norma è particolarmente interessante anche perché si configura non come una tantum, quanto come una norma che può essere oggetto di periodico rifinanziamento.

***Finanziaria  
2005***

Nell'ambito della Finanziaria 2005 è stato inserito lo stanziamento di 10 milioni di euro per favorire l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie a condizione che si tratti di unità immobiliari di edilizia convenzionata di nuova costruzione. Questa norma, che rappresenta, nonostante lo stanziamento minimo, un successo per l'Ance visto che dal 1988 erano assenti specifici finanziamenti statali per la casa in proprietà, dovrà essere oggetto di un decreto interministeriale attuativo.

***Il nodo delle  
aree***

Il sistema utilizzato per assicurare la disponibilità delle aree per gli interventi di edilizia residenziale pubblica, fondato sui piani di zona 167, sull'esproprio e sull'assegnazione in diritto di superficie, sempre più spesso non è in grado di assolvere alle esigenze di intervento. Nello stesso tempo la materia deve praticamente considerarsi di competenza regionale per effetto della riforma Bassanini prima e poi della legge costituzionale 3/2001.

Poiché il "nodo aree" rappresenta uno dei principali ostacoli non solo per l'attuazione dei programmi in corso, ma anche per quelli futuri, soprattutto

nell'ottica della riduzione dei costi e quindi del corrispettivo da richiedere agli utenti, l'Ance ritiene che la questione debba trovare soluzioni condivise ed in questo senso ha ipotizzato varie soluzioni tra cui la concessione di aree pubbliche in diritto di superficie a canone simbolico o comunque ridotto rispetto ai valori di mercato, nonché l'utilizzo di aree con destinazione diversa da quella residenziale.

In particolare quest'ultima ipotesi ha trovato una prima applicazione, temporalmente limitata nella legge regionale della Lombardia n.7/05. Infatti per l'attuazione del PRERP 2002-2004 è previsto l'utilizzo, in deroga alle previsioni di PRG, di aree di proprietà pubblica destinate ad attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, fatto salvo il successivo recupero della dotazione di dette aree.

L'altro aspetto che potrà concorrere almeno in alcune città alla soluzione del "nodo aree" è quello dell'utilizzo per l'housing sociale delle aree provenienti da processi di dismissione degli immobili statali.

In questo senso l'Ance ritiene prioritario che non solo le procedure di dismissione seguano le regole dell'evidenza pubblica, ma che altrettanto avvenga anche per l'assegnazione agli operatori. Non sono ammissibili, a parità di prodotto da realizzare, canali preferenziali esclusivi a favore di soggetti quali ex IACP e cooperative che in realtà agiscono con finalità sociali solo in alcuni casi.

### ***Garantire l'investimento***

Nell'ambito di "Città progetto" è stata evidenziata la necessità di "dare certezza" agli investitori della redditività degli immobili per un periodo predeterminato, in genere medio/lungo, correlato alla vita operativa utile del "prodotto edile".

Quest'esigenza è particolarmente avvertita soprattutto per gli immobili destinati al commercio e ad attività di tipo direzionale e terziario, ma essa si "scontra" con gli schemi contrattuali conseguenti alla normativa vigente che ha origine dalla legge 392/78 ed in parte dal codice civile.

La medesima disciplina, salvo non "trovare" particolari escamotage sempre pericolosi, si applica sia alla locazione di un singolo negozio, che ad un intero centro commerciale!

Occorre adeguarsi alle nuove esigenze del mercato andando incontro alle esigenze degli utenti intesi sia come conduttori, sia come proprietari-investitori. Flessibilità del rapporto di locazione, se necessaria, introduzione del principio della garanzia del pagamento dei corrispettivi della locazione e della possibilità di concorrere alle spese di manutenzione straordinaria in modo congruo, principio della volontarietà

per la corresponsione dell'indennizzo per l'avviamento commerciale ed infine tempi certi per la restituzione dell'immobile alla fine della locazione o in caso di inadempienza contrattuale. Sono questi i principali aspetti sui cui occorre intervenire.

***Facility management***

Altro aspetto più volte sottolineato dall'ANCE è quello relativo alla gestione immobiliare nel suo complesso e cioè dal punto di vista amministrativo e tecnico. La conservazione e l'accrescimento del valore di un immobile non è solo una conseguenza dell'andamento del mercato, ma soprattutto della capacità, per l'immobile, di continuare ad assolvere nel tempo le proprie funzioni.

In questo senso è importante che l'impresa si integri con la cultura della gestione immobiliare meglio nota con l'espressione anglosassone del facility management.

ANCE ha operato e sta operando su questi temi sia con proprie iniziative che in accordo con TEROTEC associazione scientifica di cui fa parte.

***La qualità: la legge 210 e Casadoc***

Il progresso gestionale completa quello più ampio legato alla qualità del prodotto edile e non solo dell'impresa.

Sono temi sui quali l'ANCE ha da tempo avviato un dibattito che oggi deve essere approfondito anche nel contesto della recente legge 210 in materia di tutela degli acquirenti di immobili da costruire, nonché per l'elaborazione del Marchio Casadoc.

Tra l'altro gli aspetti della qualità, del miglioramento del prodotto edilizio e del contesto nel quale esso è inserito si sono arricchiti di nuovi elementi quali la bioedilizia e la domotica sui quali è indispensabile ed urgente avviare una riflessione.

***La casa ecosostenibile***

L'adeguamento al Protocollo di Kyoto impone ora un ulteriore passo in avanti verso la riduzione delle emissioni e l'utilizzo di materiali ecocompatibili.

Si tratta, per quanto riguarda il settore dell'edilizia residenziale, di affinare un processo iniziato sin dagli anni '80 con la sperimentazione dell'edilizia residenziale pubblica e poi proseguito in questi ultimissimi anni con la sperimentazione di alcune particolari tipologie nell'ambito dei Contratti di Quartiere I e II.

L'Ance ha svolto una significativa azione su questi temi che però ora deve essere ulteriormente finalizzata all'individuazione, alla messa a punto ed alla diffusione di tecnologie che consentano di realizzare un miglior rendimento energetico degli edifici, di utilizzare materiali il più possibili eco compatibili ecc.

Tutto ciò inserito nel quadro normativo che si va delineando con sempre maggiore precisione a livello nazionale (es. recepimento direttiva sul rendimento energetico degli edifici), regionale e comunale.

Infatti, sono oggi soprattutto le Regioni ed i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, a "pretendere" o a incentivare l'impiego di elementi di edilizia sostenibile attraverso l'impiego di fonti energetiche rinnovabili, di materiali ecocompatibili, di sistemi attivi e passivi finalizzati a migliorare il rendimento energetico ecc. spesso concedendo incrementi volumetrici.

Si tratta di un'occasione che deve essere assolutamente colta in quanto si inserisce nell'ottica degli obiettivi della più generale politica di qualità e miglioramento del prodotto da tempo avviata dall'Ance.

### **La semplificazione dell'attività edilizia**

#### ***La Dia in edilizia***

Negli ultimi quindici anni si è assistito ad una progressiva semplificazione dell'attività edilizia attraverso l'estensione della Dia – Denuncia di inizio attività al sistema autorizzatorio degli interventi edilizi.

E' partita proprio dall'Ance la proposta di ricorrere all'autocertificazione in edilizia, affinché, responsabilizzando progettista e proprietario, si potesse sostituire il sistema del rilascio del titolo abilitativo con l'asseverazione della conformità dell'intervento al piano.

La Dia ha fatto il suo ingresso nel 1996 per una serie di interventi "minori", escludendo però gli immobili situati nei centri storici ovvero soggetti a vincolo culturale o paesaggistico, limiti venuti meno rispettivamente nel 1997 e nel 2001 grazie anche all'azione associativa.

#### ***La SuperDia***

Successivamente si è conseguita una progressiva estensione dell'ambito di applicazione fino ad arrivare alla Legge 443/2001, cui è accomunato lo slogan "padroni in casa propria", che ha permesso, attraverso una completa revisione dei titoli abilitativi, di realizzare con Dia molte delle opere prima soggette a concessione edilizia.

Si tratta pertanto di un notevole cambiamento, visto che oggi la Dia è largamente alternativa al permesso di costruire ed in molte realtà locali essa

copre il 60-70% delle richieste di intervento sul territorio.

***Gli interventi di demolizione e ricostruzione***

Un'altra proposta portata avanti con successo dall'Ance ha riguardato gli interventi di demolizione e ricostruzione e la loro riconduzione all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia.

Tali interventi sono ricollegati, infatti, alle nuove esigenze di riqualificazione urbana e di recupero delle aree industriali dismesse, che rappresentano un ambito di mercato sempre più importante: far rientrare la demolizione e ricostruzione nel concetto di ristrutturazione edilizia significa potersene avvalere anche in ambiti consolidati dove la nuova costruzione è vietata, mantenendo così i parametri urbanistico-edilizi vigenti al tempo della realizzazione dell'edificio preesistente, generalmente meno restrittivi di quelli attuali. A ciò si aggiunga che le opere di demolizione e ricostruzione possono essere realizzate in base a semplice Dia.

Peraltro il Testo Unico Edilizia (TUE) ha in un primo momento elencato fra gli interventi di ristrutturazione anche quelli di demolizione e ricostruzione con i limiti della stessa sagoma, volumetria, area di sedime e caratteristiche dei materiali, successivamente ridotti, grazie all'intervento dell'ANCE al solo rispetto della sagoma e della volumetria preesistente.

***Lo Sportello Unico per l'edilizia***

Fra le novità più rilevanti del T.U.E vi è anche la previsione dello Sportello Unico dell'edilizia, in analogia con quanto già positivamente previsto per le attività produttive, come punto di riferimento unitario del privato per tutto ciò che riguarda l'attività edilizia nell'ambito comunale.

Dopo il prevedibile lento avvio, un numero sempre maggiore di comuni si stanno dotando di questo strumento di semplificazione e coordinamento dell'attività edilizia.

***La conferenza di servizi nelle procedure edilizie***

Un altro strumento di semplificazione dei procedimenti edilizi, è la conferenza di servizi che, in base al T.U.E., deve essere sempre indetta qualora il comune debba acquisire atti di assenso di altre amministrazioni (ad esempio, autorizzazione paesaggistica della regione o autorizzazione culturale della

soprintendenza), non presentati dal privato insieme alla domanda di rilascio del permesso di costruire o alla Dia.

Ciò è positivo perché la mancanza di concertazione è una delle cause di “blocco” di molti procedimenti amministrativi.

Questa lenta evoluzione è oggi rafforzata dalle recenti modifiche apportate dalla Legge 15/2005 alla Legge 241/1990. Infatti l'amministrazione procedente è ora dotata di maggiore autonomia decisionale, non essendo più legata alla maggioranza dei consensi, ma deve tener conto delle sole "posizioni prevalenti espresse".

***Permesso di costruire: il rafforzamento dell'auto certificazione***

Significativa anche l'introduzione di una forma di autocertificazione da parte del privato nell'ambito del procedimento per il rilascio del permesso di costruire attraverso la possibilità di sostituire il parere della ASL con una autodichiarazione circa la conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nel caso di interventi a destinazione residenziale ovvero, in relazione ad altre destinazioni d'uso, qualora la verifica della conformità non presupponga valutazioni tecnico-discrezionali.

***Certificato di agibilità: il silenzio-assenso***

Sempre al fine di semplificare le procedure edilizie, l'Ance ha poi promosso il rafforzamento del silenzio-assenso in relazione alla agibilità.

Se il comune non si pronuncia entro 30 giorni dalla presentazione della domanda ovvero 60 giorni nel caso in cui il privato in sede di rilascio del permesso di costruire abbia sostituito il parere della ASL con una propria autodichiarazione di conformità alle norme igienico-sanitarie, l'agibilità si intende attestata.

***Le opere di urbanizzazione a scomputo***

In materia di opere di urbanizzazione eseguite dal privato, a scomputo totale o parziale del contributo di costruzione, l'Ance si è impegnata per collaborare a risolvere il problema sorto in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 12 luglio 2001, che aveva rilevato l'incompatibilità fra la normativa europea sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la normativa nazionale in materia urbanistica che consente al privato l'esecuzione diretta di

un'opera di urbanizzazione a scomputo del contributo dovuto per il rilascio del titolo abilitativo.

Le indicazioni della Corte sono state prima riprese dal Ministero delle infrastrutture, sollecitato dall'Ance, nella Circolare del 18 dicembre 2001 e, successivamente, inserite nell'art. 7 della Legge 166/2002.

Tale norma ha escluso dall'obbligo di ricorrere alle procedure concorsuali previste dalla normativa sugli appalti sia per il singolo intervento il cui valore non superi la "soglia comunitaria", sia per la pluralità di opere che, pur di importo complessivo superiore a tale limite, singolarmente considerate non superino la soglia comunitaria.

### ***Gli incentivi ai parcheggi pertinenziali***

Per fronteggiare la crescente domanda di parcheggi l'Ance ha promosso una serie di misure volte a rendere più efficaci le disposizioni della legge 122/89 "Tognoli".

In particolare, con il Decreto Legge 457/1997 è stata introdotta la possibilità di realizzare parcheggi pertinenziali, oltre che nel sottosuolo o nel pianterreno degli immobili, anche su aree comunali o nel sottosuolo delle stesse, su richiesta diretta delle imprese di costruzioni al comune; mentre con la Legge 472/1999 si è provveduto a svincolare la loro realizzazione nel sottosuolo o nel pianterreno degli edifici dalla previa redazione del piano urbano del traffico da parte del comune.

## **Patrimonio culturale e ambiente: da vincolo ad opportunità**

### ***L'Ance, il patrimonio culturale e l'ambiente***

Negli ultimi anni si è registrata una inversione di tendenza nella percezione del patrimonio culturale nazionale: da patrimonio "intoccabile" da tutelare e conservare bandendo qualsiasi tipo di intervento, si è passati ad una concezione degli immobili vincolati quali beni da promuovere e valorizzare.

Anche la tutela ambientale e, in particolare, le problematiche connesse al tema dello "sviluppo sostenibile", stanno acquistando sempre maggiore risonanza a livello nazionale.

L'Ance si è fatta promotrice di una serie di iniziative, mirate a far percepire le istanze culturali e ambientali, sia alle istituzioni che alle imprese, non più come

fattore negativo di vincolo, ma come fattore positivo di opportunità.

***Il tabù del vincolo***

Nel campo del patrimonio storico-artistico, l'Ance da sempre ha sostenuto la necessità di trasformare il tabù del vincolo in opportunità di mercato, formulando al Ministero dei beni culturali diverse proposte tutte mirate a promuovere gli immobili vincolati attraverso la riqualificazione e il riuso, anche multifunzionale.

***Il Codice dei beni culturali e del paesaggio***

Sul piano normativo, dopo l'adozione del D.Lgs. 490/1999 (Testo Unico dei beni culturali e ambientali), il 1° maggio 2004 è entrato in vigore il D.Lgs. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", che detta una nuova disciplina per la tutela e la valorizzazione del patrimonio nazionale sottoposto a vincolo culturale e ambientale, secondo principi e criteri conformi a quanto da sempre proposto dall'Ance.

Il Codice, a differenza del precedente T.U., ha natura innovativa e non meramente ricognitiva e si presenta come una vera e propria risistemazione della materia aggiornata alle modifiche costituzionali del 2001.

Si è in presenza ora di una normativa improntata ad una logica non più solo di tutela e conservazione, ma di valorizzazione e riqualificazione del patrimonio culturale.

***Dal vincolo inibitorio al vincolo promozionale***

Questi i punti fondamentali del Codice:

- il passaggio per la prima volta da una concezione del vincolo da meramente inibitorio a promozionale;
- la revisione dell'automaticità del vincolo culturale sugli immobili pubblici decorsi cinquant'anni dalla loro realizzazione;
- la riattribuzione del potere di imposizione del vincolo culturale al Ministero, in precedenza attribuito ai Soprintendenti regionali;
- l'introduzione del ricorso in opposizione al Ministero stesso contro il provvedimento dichiarativo del vincolo;
- la riforma della pianificazione paesistica in un'ottica di maggiore coordinamento con quella urbanistica e secondo una logica non solo di tutela del bene, ma anche di valorizzazione e riqualificazione;
- l'eliminazione del doppio passaggio Regione-Stato per il rilascio

dell'autorizzazione ambientale.

***La nuova gestione dei beni culturali***

Grazie a questa concezione "dinamica" e non più statica del bene vincolato, delineata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, in linea con le proposte dell'Ance, la legge Finanziaria 2005 ha introdotto una norma finalizzata alla conservazione e valorizzazione degli immobili pubblici vincolati che richiedono interventi di restauro, attraverso la concessione in uso a soggetti privati:

- con l'impegno a realizzare a proprie spese le opere necessarie alla conservazione, salva la successiva detrazione delle stesse dal canone di concessione nel limite massimo del canone stesso;
- con l'obbligo di rendere fruibile il bene da parte del pubblico secondo tempi e modalità da stabilirsi nell'atto di concessione o in apposita convenzione unita all'atto stesso.

Si tratta di una prima importante occasione per intervenire in un settore immobiliare oggi gravato dall'eccessivo vincolismo.

***La "Delega ambientale"***

Un altro evento di fondamentale importanza per garantire una gestione più razionale ed agevole del patrimonio ambientale e culturale è stata l'emanazione della Legge 308/2004, contenente la delega al Governo per il riordino dell'intera normativa ambientale (gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati, procedure per la Valutazione di impatto ambientale-Via, per la Valutazione ambientale strategica-Vas e per l'autorizzazione ambientale integrata-Ippc, gestione delle aree protette, risarcimento dei danni all'ambiente) attraverso l'emanazione di testi unici, nonché alcune misure di diretta applicazione.

***La compensazione ambientale***

In particolare, fra le "misure di diretta applicazione" della Legge Delega è stata introdotta la cd. compensazione ambientale.

La norma, promossa dall'Ance, attribuisce al privato la facoltà di chiedere al Comune il trasferimento dei diritti edificatori già assentiti, ma non più esercitabili a causa della successiva imposizione di un vincolo diverso da quelli di natura urbanistica, su altra area del territorio comunale di cui abbia acquisito la disponibilità a fini edificatori.

Il Comune, in accoglimento dell'istanza, dovrà approvare le necessarie varianti

allo strumento urbanistico, mentre il proprietario, a fronte del trasferimento dei diritti edificatori, dovrà cedere al comune, a titolo gratuito, l'area interessata dal vincolo sopravvenuto (es. paesaggistico, di parco, artistico, culturale, archeologico, o comunque derivante da prescrizioni finalizzate alla tutela di interessi pubblici diversi da quello urbanistico).

La previsione della compensazione risponde, quindi, ad un principio di minima discriminazione e riduce la possibilità di conflitto che può avere effetti paralizzanti sul processo decisionale, in una logica di bilanciamento degli interessi pubblici e privati e di accettabilità dei vincoli all'edificazione sopravvenuti che eviti il contenzioso.

***Le azioni dell'Ance per una corretta attuazione della delega ambientale***

Quanto alla delega vera e propria per il riordino della normativa ambientale, notevole è stato l'impegno dell'Ance sia durante l'iter parlamentare, sia in sede di attuazione della Legge, che ha ribadito l'esigenza di una complessiva revisione della normativa che, oltre a discostarsi spesso in modo più restrittivo da quella comunitaria, si presenta complessa e contraddittoria.

L'Ance ha intrapreso una serie di azioni sia in via autonoma, che a livello confindustriale, affinché venga garantita una disciplina snella e di più agevole applicazione per gli operatori del settore edile.

***Il Decreto Legge 138/2002 e la definizione di rifiuto***

In materia di rifiuti l'Ance ha condiviso a suo tempo la definizione contenuta nell'art. 14 del Decreto Legge 138/2002, convertito dalla Legge 178/2002, in base alla quale non sono rifiuti tutti i materiali residuali che possono essere riutilizzati tal quali senza subire trattamenti o con trattamenti minimi.

Tale norma però è stata oggetto di critiche sia da parte delle amministrazioni locali, che della magistratura e, da ultimo, di una censura della Corte di giustizia europea.

***Terre e rocce da scavo: l'esenzione dalla disciplina dei rifiuti***

Un discorso a parte merita la gestione delle terre e rocce da scavo, oggetto in pochi anni di una evoluzione legislativa non trascurabile che ne testimonia la peculiarità delle problematiche.

Premesso che il testo originario del D.Lgs. 22/1997 aveva previsto la loro esclusione esplicita dal campo di applicazione del regime dei rifiuti, con il successivo D.Lgs. 389/1997 di revisione del D. Lgs. 22/1997 tale esclusione era

stata soppressa.

L'Ance si è attivata dapprima con una Circolare Ministeriale e poi con la legge 93/2001 riuscendo a far di nuovo escludere dalla normativa sui rifiuti le terre e rocce “destinate all'effettivo utilizzo per reinterri, riempimenti, rilevati e macinati”.

***La Legge  
443/2001***

Fattispecie che è poi stata oggetto di un ulteriore intervento legislativo con la legge 443/2001, volto a superare alcuni specifici problemi che stavano bloccando l'attività di importanti cantieri.

***La Legge  
Comunitaria  
2003***

Per superare i rilievi sollevati dalla Comunità europea alla disciplina nazionale è stata inserita nella Legge 306/2003 (Legge Comunitaria 2003) una norma (art. 23) che ha posto alcune condizioni al riutilizzo dei materiali da scavo a partire dal 30 novembre 2003, senza prevedere un regime transitorio per le opere in corso di esecuzione a tale data.

***La proroga per i  
lavori in corso***

L'Ance si è attivata per evitare il blocco dei cantieri, ottenendo il rinvio dell'entrata in vigore sino al 31 dicembre 2004 ed è poi intervenuta presso il Ministero dell'Ambiente per chiarire alcuni aspetti controversi della modifica normativa. Il Ministero, accogliendo la tesi dell'Ance, ha precisato che le analisi del terreno debbono eseguirsi solo se si utilizzino tecnologie di scavo o che prevedono l'impiego di sostanze inquinanti.

L'Ance, nell'ambito dell'attuazione della Delega Ambientale, ha comunque chiesto che vengano fornite precise indicazioni sulle attività dell'Arpa per il riutilizzo delle rocce e terre da scavo.

***I materiali  
litoidi: una  
soluzione  
razionale e  
rispettosa  
dell'ambiente***

Un altro problema su cui l'Ance ha posto l'attenzione è quello della gestione dei materiali litoidi (inerti e sabbia) originati dall'attività di manutenzione di corsi e bacini d'acqua che spesso sono considerati rifiuti.

L'Ance, sia nel corso di un'audizione parlamentare, sia in sede di attuazione della Delega Ambientale, ha proposto che il materiale derivante da questi interventi venga escluso dall'applicazione della normativa sui rifiuti.

***Gli acquisti verdi della p.a. e il decreto 30%***

L'Ance si è poi impegnata affinché la politica sugli “acquisti verdi” delle pubbliche amministrazioni, (meglio conosciuta come decreto sul 30%), venga attuata correttamente nel settore delle costruzioni.

***Le azioni dell'Ance***

L'Ance ha predisposto e fornito al Ministero, d'intesa con le altre associazioni di categoria, alcune indicazioni operative per l'applicazione del 30% nel settore edile e stradale.

Peraltro, l'Ance ha espresso la propria preoccupazione per le modalità attraverso cui la normativa potrà trovare applicazione nel settore delle opere pubbliche, evidenziando la necessità di un atto di indirizzo del Ministero nei confronti degli enti pubblici e delle società a prevalente capitale pubblico affinché sia inequivocabile che l'individuazione delle tipologie di manufatti ottenuti da processi di riciclaggio nonché delle relative quote debba essere a carico della stazione appaltante e non del soggetto che partecipa alla gara.

***La bonifica dei siti inquinati***

In tema di bonifiche ambientali, l'obiettivo più immediato che l'Ance ha sempre perseguito e tuttora sta perseguendo in sede di attuazione della Delega ambientale, è quello di rendere effettivamente fruibili queste aree per gli usi previsti dagli strumenti urbanistici a costi compatibili e in tempi certi.

***La Valutazione ambientale strategica (VAS) e la Valutazione d'impatto ambientale (VIA)***

La Direttiva comunitaria 2001/42/CE ha introdotto un nuovo strumento di politica ambientale: la Valutazione ambientale strategica (Vas) di piani e programmi, che si aggiunge alla valutazione d'impatto ambientale (Via) già presente nell'ordinamento italiano e si colloca ad un livello gerarchicamente superiore: mentre la prima è finalizzata a valutare gli effetti sull'ambiente di atti di pianificazione e programmazione, la seconda svolge la stessa funzione sui progetti delle opere pubbliche e private più rilevanti.

***Le proposte dell'Ance***

La legge Comunitaria 2004 e la legge cd. “delega ambientale” impongono al Governo di attuare la Direttiva sulla Vas.

L'Ance ha messo a punto una serie di proposte finalizzate a trovare la giusta collocazione della procedura di Vas soprattutto all'interno dei processi di pianificazione territoriale e urbanistica.

Si ritiene che la procedura di Vas debba essere inserita all'interno del processo

di formazione ed approvazione del piano senza che ciò costituisca un ulteriore aggravio in termini burocratici-amministrativi.

Il livello di approfondimento dell'analisi, non potendo per forza di cose essere univoco, va commisurato alla valenza strategica implicita di un piano o di un programma e non alla dimensione del territorio o del settore.