

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Disegni di legge
1298/S – 1652/S – 1691/S
in materia di
Governo del Territorio

Audizione
presso la 13^a Commissione "Territorio, Ambiente, Beni ambientali" del Senato

13 novembre 2007

Premessa

L'ANCE in via pregiudiziale ribadisce la propria posizione favorevole all'approvazione della riforma del governo del territorio, che rappresenta il banco di prova della nuova legislazione statale per principi fondamentali introdotta dalla Costituzione come modificata in senso regionalista nel 2001.

E' necessario, infatti, **dotare la gestione del territorio di principi dal taglio innovativo, efficace e prestazionale**, in grado di recepire e riassumere il dibattito che da anni si svolge in materia, che ha evidenziato un dato certo: l'inadeguatezza delle norme vigenti a confrontarsi con le nuove esigenze della società.

L'ANCE propone un decalogo

La riforma urbanistica deve:

- 1) rappresentare la Carta Costituzionale dell'Urbanistica con l'intesa delle Regioni;
- 2) introdurre un modello tripartito di pianificazione: piano strutturale, piano operativo e regolamento urbanistico;
- 3) porre al centro di una nuova urbanistica prestazionale il trinomio funzioni urbane-destinazioni d'uso - standard adattabili nel tempo;
- 4) considerare il rapporto pubblico-privato nell'attuazione del piano come una possibilità operativa ordinaria, da codificarsi in accordi di progetto;
- 5) consentire la realizzazione e gestione da parte dei privati delle opere a servizio della città, distinguendole dalle opere pubbliche in senso stretto;
- 6) approfondire limiti e prospettive della compensazione e della perequazione;
- 7) garantire pari opportunità di intervento ai promotori privati ed alle società miste con partecipazione pubblica;
- 8) compensare i vincoli introdotti dalla pianificazione urbanistica;
- 9) defiscalizzare i passaggi intermedi di proprietà nei comparti e nei

programmi complessi;

- 10) agevolare il reddito d'impresa distinto dalla rendita fondiaria, conseguente ad interventi di riqualificazione urbana, tenendo conto degli effetti sociali delle iniziative.

Principi della riforma statale dell'urbanistica.

Se si vuole dare un senso al nuovo termine governo del territorio, è necessario parlare di sviluppo sostenibile sia sotto il profilo ambientale che economico nonché porre l'attenzione sugli strumenti che servono per raggiungere tale obiettivo.

E' per questo che la nuova legge urbanistica dovrà definire regole, attribuire funzioni, sanzionare le inadempienze.

Urbanistica e Federalismo

L'ANCE auspica che l'occasione della riforma sia anzitutto colta per intervenire sulle modalità di gestione della potestà legislativa concorrente in materia di urbanistica ed edilizia.

L'ANCE teme il proliferare di tante, diverse, leggi regionali di governo del territorio, che potrebbero portare ad una assurda frammentazione normativa in un'epoca ormai diretta verso la globalizzazione e l'unitarietà territoriale.

Sia chiaro: l'ANCE non è contraria al processo regionalista ormai intrapreso dal legislatore costituzionale, ma chiede che questo processo, oltre che essere attentamente monitorato nei suoi effetti, venga attuato secondo direttive di coordinamento.

L'assetto istituzionale: i differenti ruoli

Questo, riassumendo, è quanto ci si aspetta da una riforma urbanistica chiamata, tra l'altro, a dirimere le questioni sulla competenza degli enti preposti al governo del territorio: Stato, Regioni, Comuni.

Stato

Lo Stato identifica 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.

- Regione* La Regione stabilisce l'articolazione dei livelli di pianificazione, avendo come unico limite la definizione del momento in cui si aggiornano i vincoli che incidono sulla proprietà.
- Comune* **Il Comune è l'attore principale nel governo del territorio in base alle linee normative definite dalla Regione in cooperazione con le Province. È importante chiarire chi fa che cosa e che tutto deve convergere in una pianificazione unitaria.**
- Ministero Beni e Attività Culturali* A proposito di intese istituzionali, inoltre, la riforma dovrebbe superare l'attuale situazione di conflitto tra le Regioni ed il Ministero dei Beni e Attività Culturali prevedendo forme di collaborazione con le Soprintendenze per la redazione dei piani paesaggistici e per il rilascio delle autorizzazioni.
- Strumenti urbanistici* In un'ottica di responsabilità delle scelte, gli strumenti urbanistici dovranno essere approvati dall'ente competente all'adozione previa verifica di compatibilità con gli interessi d'area vasta da parte dell'ente sovraordinato.
- Rapporto pubblico-privato* **Ferma restando la titolarità pubblica della funzione di pianificazione, il nuovo rapporto pubblico-privato deve essere codificato nella possibilità per gli enti locali di concludere accordi con i privati per recepire proposte di intervento in attuazione degli obiettivi strategici della pianificazione.**
- Termini perentori* Ribadito che ogni attività di trasformazione è soggetta a titolo abilitativo e che viene rimessa alla Regione la disciplina degli stessi in ordine a contenuti e procedure, **deve essere introdotto il principio per cui alla scadenza del termine per il rilascio del titolo abilitativo l'istanza si intende accolta.**
- Attrezzature e servizi* Il Comune deve garantire la dotazione globale di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale, ispirandosi al criterio della qualità dello standard senza prefissare limiti quantitativi in assoluto ed in termini di

ripartizione tra singole opere. E' il fine che interessa, non i mezzi per raggiungerlo.

*La compensazione
come principio*

Al centro della riforma va posto poi il principio della compensazione, tema fondamentale nel nuovo scenario della gestione urbanistica, del quale la perequazione costituisce uno strumento attuativo. Tutto ciò anche alla luce della sentenza 348/2007 della Corte Costituzionale che ha censurato gli attuali criteri di determinazione dell'indennità di esproprio.

*La premialità e la
concorrenzialità*

Analogamente attenzione va riservata alla premialità per la riqualificazione urbana ed alla concorrenzialità per selezionare le proposte private.

Alcune problematiche, nel corso dei lavori parlamentari, dovrebbero essere maggiormente approfondite.

L'urbanistica, oltre che in termini di pianificazione, deve essere affrontata secondo una visione di programmazione.

L'esigenza di programmare è infatti connessa alla visione strategica delle politiche del territorio che deve essere supportata da un sistema che, se da un lato individua le invarianti, dall'altro garantisce la flessibilità delle scelte in funzione della variabilità dei fattori sociali ed economici.

Anche per questo la valutazione dei piani non può essere limitata agli aspetti ambientali ma deve contemperare anche le esigenze economiche e sociali.

Si devono inoltre ricercare forme di collaborazione nella individuazione delle infrastrutture statali che evitino i conflitti istituzionali al momento della localizzazione.

Occorre coordinare le previsioni del piano comunale con i piani settoriali: la riforma dovrebbe stabilire le regole cogenti di questo coordinamento.

Si tratta di risolvere l'annoso problema della stratificazione delle pianificazioni di settore. Quando si richiede il coordinamento si intende dire che il piano urbanistico non deve essere contenitore passivo di piani settoriali. Occorre evitare la prevalenza assoluta delle previsioni di questi ultimi rispetto agli

elementi del piano comunale e ciò si può fare invocando un meccanismo di copianificazione.

Il contenimento dell'uso del territorio è condivisibile a condizione che siano concretamente fattibili le operazioni di riqualificazione urbana.

Nel sistema della pianificazione deve essere prevista una dotazione di aree a basso costo per soddisfare la domanda di edilizia sociale superando lo schema obsoleto della legge 167.

La riforma dovrà chiarire quali limiti circa i parametri base dell'edificazione sono posti nel piano strutturale e quali invece in quello operativo per evitare un'eccessiva discrezionalità dell'amministrazione locale.

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.

Deve essere maggiormente dettagliato il tema fondamentale della gestione del piano che si snoda attraverso perequazione, compensazione e premialità.

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 va definita la natura giuridica del diritto edificatorio e vanno dettate le garanzie della circolazione dei diritti edificatori e della loro reale utilizzabilità sui suoli dove sono destinati ad essere localizzati.

Edilizia sociale

Nell'ambito delle norme proposte viene introdotto l'obbligo di conferimento al comune di una quota da destinare ad edilizia sociale come ampliamento della categoria di dotazioni territoriali.

È necessario sottolineare che qualsiasi intervento edilizio si fonda sul

presupposto di un equilibrio tra costi e benefici che non può essere alterato dall'introduzione di extraoneri che producono solo effetti negativi sulla qualità degli interventi.

È perciò necessario abbandonare la strada dell'assimilazione dell'edilizia sociale alle dotazioni territoriali 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.

Decadenza delle previsioni edificatorie

Degna di particolare attenzione è la disposizione in base alla quale trascorsi i cinque anni di vigenza del P.O.C. cessano di avere efficacia le previsioni edificatorie.

In via pregiudiziale dovrebbe comunque essere previsto che **in caso di decadenza (da rapportare alla vigenza di due P.O.C.), l'intervento ritorna nell'ambito del piano strutturale in attesa delle scelte che saranno assunte con i successivi piani operativi.**

È però anomala una previsione che si basa sull'inerzia dell'operatore privato per dichiarare la decadenza dell'intervento, poichè si ipotizza un mondo ideale nel quale l'amministrazione programma, pianifica e crea le condizioni operative in tempi certi, garantiti e perentori.

Il mondo reale è invece questo: anni per elaborare strumenti urbanistici generali ed attuativi; modifica delle regole in corsa; rinvii a tempo indeterminato delle decisioni.

Ci si scontra anche con problemi pratici: convenzioni di lottizzazioni decennali articolate in più permessi da costruire; programmi pluriennali complessi; mancata stipula della convenzione da parte dell'amministrazione nel quinquennio; difficoltà nel reperimento dei mezzi finanziari.

La casistica potrebbe allungarsi a dismisura, con la conseguenza che la previsione normativa potrebbe diventare un'arma di ricatto nelle mani dell'amministrazione.

E' necessario che siano fatti salvi dalla decadenza i piani attuativi presentati e le domande di permesso e le D.I.A. presentate.

Tutto ciò deve essere considerato con profonda attenzione e cautela, sgombrando il campo da contrapposizioni pregiudiziali e ricercando una corretta applicazione della norma solo una volta garantiti i necessari presupposti.

*Fiscalità
urbanistica*

L'attuazione di qualsivoglia programma urbanistico complesso si scontra con alcune problematiche fiscali, connesse al carico tributario che colpisce tutte le operazioni immobiliari relative alla permuta, scambio di aree, volumetrie e fabbricati, funzionali all'attuazione dello stesso.

Problematiche che vanno considerate ed affrontate tenendo presente un duplice aspetto, quello relativo alle imposte che gravano sull'impresa nel momento dell'acquisto degli immobili (come l'imposta di registro che, non essendo detraibile, incide direttamente sull'aumento dei costi di produzione) e quello connesso ai tributi che, colpendo il reddito del soggetto cedente (imposte sulle plusvalenze), disincentivano la cessione delle aree, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di difficoltà per il reperimento delle "materie prime" dell'attività edilizia.

Basti pensare che la variabile fiscale per l'acquisto di aree private, su cui avviare nuove iniziative edilizie, incide direttamente sui costi di produzione per l'11% del valore commerciale dell'area.

L'esigenza di riordino ed armonizzazione del regime fiscale urbanistico ed immobiliare deve trovare spazio nel disegno di legge di riforma del governo del territorio, senza rinviare a deleghe normative, introducendo la previsione di forme di neutralità impositiva dei trasferimenti immobiliari, non solo di aree ma

anche di volumetrie e diritti edificatori.

Assume, infatti, priorità assoluta l'avvio di una riflessione generale per individuare un insieme strutturato di misure di natura fiscale, che tenga conto dei nuovi istituti di diritto urbanistico per i quali attualmente non è ancora prevista alcuna disciplina fiscale specifica.

* * *

La fase istituzionale che stiamo vivendo ed, a maggior ragione, le ipotesi di ulteriore sviluppo in senso federalista impongono al Parlamento di non assumere atteggiamenti dilatori, come avvenuto in passato, ma di pervenire, dopo il necessario confronto politico, alla codificazione dei principi fondamentali del governo del territorio.