

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Disegni di legge

in materia di

Governo del Territorio

Audizione

presso la 8^a Commissione "Ambiente"

della Camera dei Deputati

5 febbraio 2009

GOVERNO DEL TERRITORIO

- 1) premessa
- 2) principi della riforma statale dell'urbanistica
- 3) fiscalità urbanistica

premesse

Lo spostamento degli equilibri internazionali dovuto all'emergere di nuove potenze territoriali ed economiche in via di sviluppo rende necessario un riposizionamento del Paese secondo gli schemi della competitività.

Al proprio interno il Paese vive un momento di profonda revisione critica dei propri assetti anzitutto istituzionali per la quale però non sembra ancora profilarsi una soluzione condivisa.

Scontiamo le conseguenze dell'avvio di importanti modifiche della Costituzione in relazione ad esempio alla gestione di competenze e rapporti tra Stato Regioni e Comuni, alle quali non è stato dato seguito in pratica e che per questo hanno lasciato margini di indeterminatezza insostenibili nella necessaria gestione dei poteri da parte delle istituzioni.

Di tutto questo risente oggi la gestione del territorio, attività sottovalutata rispetto al suo carattere primario di fattore di benessere e competitività.

La soluzione è quella di affrontare definitivamente la riforma del governo del territorio rinnovando l'approccio a questa annosa questione attraverso l'elaborazione di risposte operative.

Partiamo dal fattore centrale della competitività del territorio, oggi messa in discussione dall'emergere di nuovi e potenti competitori geograficamente lontani ma ormai virtualmente vicini grazie alle e-tecnologie ed ai collegamenti aerei.

Certo la politica spot dell'intervento episodico sulla singola area della città non può raccogliere i frutti di un disegno globale di sviluppo del territorio che parta da un programma centrale per essere poi declinato puntualmente in relazione alle diversità locali.

Occorre anzitutto che lo Stato recuperi centralità nella definizione di strategie politiche condivise di sviluppo delle città.

Ciò per tre ordini di motivi:

- 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 sono due:

- più responsabilità ai privati
- nuove soluzioni operative

più responsabilità ai privati. Il nuovo corso amministrativo, soprattutto nel campo del governo del territorio e dell'edilizia, ha riconosciuto un nuovo ruolo al privato, avviato con la partecipazione al procedimento e la possibilità di concludere accordi sostitutivi del provvedimento finale. Oggi dobbiamo necessariamente parlare di un nuovo rapporto pubblico/privato, ferma restando la potestà amministrativa nel raggiungimento dell'interesse generale. Tutto questo si traduce in una partecipazione attiva del privato nella fase di programmazione delle scelte di gestione del territorio

ed insieme in una funzione di controllo successiva da parte della pa che dovrà essere sempre più chiamata a verificare che le dichiarazioni del privato sostitutive del provvedimento siano conformi alle prescrizioni vigenti.

nuove soluzioni operative. La pratica urbanistica ha avviato un nuovo corso della gestione del territorio, ancora non recepito dalla legislazione nazionale, che punta all'attuazione concreta del nuovo rapporto pubblico/privato.

In particolare, occorre inquadrare a livello nazionale il regime dei diritti volumetrici che, oggi, rappresentano la moneta urbanistica ovvero la vera alternativa alla moneta finanziaria purtroppo sempre più scarsa.

Attraverso una consapevole ed avvertita gestione del nuovo piano urbanistico generale, i comuni possono finanziare moltissime operazioni strategiche per il rinnovamento delle città, e ciò grazie alla possibilità di disporre di una cassa di diritti volumetrici appositamente disciplinata.

Per far questo è dunque indispensabile abbandonare per sempre il vecchio sistema urbanistico ancorato al piano regolatore generale aprendo alle capacità progettuali dei privati invitati all'investimento grazie alla possibilità di partecipare all'elaborazione delle scelte attuative.

La disciplina del credito edilizio, inoltre, deve essere accompagnata da un adeguato regime di fiscalità urbanistica, senza il quale continueremo ad operare su un binario doppio: il governo del territorio e la fiscalità.

Quelle finora sintetizzate sono proposte da inserire in una strategia generale di rinnovamento del Paese fondato su una nuova politica di governo del territorio.

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, della perequazione e della premialità;
- 7) garantire pari opportunità di intervento ai promotori privati ed alle società miste con partecipazione pubblica;
- 8) compensare i vincoli introdotti dalla pianificazione urbanistica.

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.

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 è favorevole al processo regionalista intrapreso dal legislatore costituzionale, a tal fine chiede che questo processo, oltre che essere attentamente monitorato nei suoi effetti, venga attuato secondo direttive di coordinamento.

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.

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.

La Regione stabilisce l'articolazione dei livelli di pianificazione, avendo come unico limite la definizione del momento in cui si attualizzano i vincoli che incidono sulla proprietà.

Il Comune è l'attore principale nel governo del territorio in base alle linee normative definite dalla Regione in cooperazione con le Province.

E' importante chiarire chi fa che cosa e che tutto deve convergere in una pianificazione unitaria.

In un'ottica di responsabilità delle scelte, gli strumenti urbanistici dovranno essere approvati dall'ente competente all'adozione previa verifica di compatibilità e coerenza con gli interessi d'area vasta da parte dell'ente sopraordinato.

Accordi con i privati e obiettivi strategici del piano

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, secondo il solco già tracciato dalla l. 241/1990.

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.

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.

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 è intervenuta sui criteri di determinazione dell'indennità di esproprio costringendo ad una rivisitazione normativa di essi.

Analoga 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.

Piano strutturale/piano operativo

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 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.

Perequazione compensazione premialità

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, poiché si verte in tema di regime della proprietà, materia rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Natura giuridica del diritto edificatorio

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 ed extraoneri

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 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.

Efficacia delle previsioni urbanistiche

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, poiché 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 di 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

Il tema della fiscalità urbanistica ed immobiliare, da sempre connessa alla realizzazione di qualsiasi progetto di rinnovamento urbano, assume un ruolo centrale nella programmata revisione degli strumenti urbanistici, contenuta nelle proposte legislative in materia di Governo del territorio, dal momento che l'adozione di scelte fiscali adeguate stimola il coinvolgimento dei soggetti privati nei piani di sviluppo del patrimonio edilizio ed urbanistico promossi dagli Enti locali.

Attualmente, infatti, 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.

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

Da qui la necessità che, con l'annunciata riforma, si pervenga, come già da tempo sostenuto 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.

Principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie della produzione edile

Il prelievo fiscale connesso ai trasferimenti immobiliari funzionali all'attuazione di piani urbanistici, è una componente assai rilevante, che incide sia sull'attività delle imprese che materialmente realizzano le opere edili, sia sulle scelte dei privati che intendano cedere le aree edificabili (costituenti la "materia prima" per l'esercizio dell'attività edilizia).

Sotto il profilo dell'attività d'impresa, le imposte indirette (Registro, Ipotecarie e Catastali) che gli operatori economici devono versare al momento dell'acquisto delle aree o dei fabbricati su cui avviare gli interventi edilizi, non essendo detraibili (come invece, accade per l'IVA), aumentano i

costi di produzione, costi che possono essere recuperati solo a medio-lungo termine, a seguito dell'immissione sul mercato delle opere edili.

Tale circostanza risulta ancor più evidente a seguito dell'abrogazione del regime fiscale agevolato stabilito dall'art.33, comma 3, della legge 388/2000 (in vigore fino al 3 luglio 2006), che prevedeva l'applicazione dell'imposta di registro all'1% e le ipotecarie e catastali in misura fissa ai trasferimenti di immobili funzionali all'attuazione di piani urbanistici particolareggiati, comunque denominati e regolarmente approvati, a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenisse entro i 5 anni successivi.

Né è apparsa sufficiente, in termini di riduzione dei costi per gli operatori del settore, l'introduzione, dal 1° gennaio 2008 (con la legge Finanziaria 2008), di un regime agevolato per i soli trasferimenti di immobili, diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, comunque denominati, per i quali le imposte indirette (registro, ipotecarie e catastali) si applicano nella misura complessiva pari al 5%.

Allo stesso modo, per i privati non esercenti attività commerciali che cedono le aree edificabili, il prelievo fiscale incide sottoforma di tassazione delle plusvalenze generate da tale trasferimento, con l'aliquota marginale propria del cedente (43% per i redditi superiori a 70.000 euro), disincentivando tali cessioni ed impedendo alle imprese di reperire i terreni su cui realizzare gli interventi.

Da qui la necessità di pervenire ad un principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie della produzione edile, che consenta di rinviare l'imposizione fiscale al momento dell'effettiva immissione sul mercato del prodotto edile.

Tale principio, andrebbe, poi, coordinato con i nuovi istituti di diritto urbanistico (come il trasferimento dei diritti edificatori), per i quali non è stata ancora introdotta, a livello nazionale, una disciplina fiscale specifica.

Infatti, qualsivoglia misura diretta a favorire la realizzazione di operazioni immobiliari complesse si deve fondare su un necessario coordinamento tra strumenti fiscali e nuovi istituti di diritto urbanistico.

In tal senso, sono da condividere le disposizioni che, nei Disegni di Legge in corso di esame parlamentare, riconoscono forme di neutralità impositiva per i trasferimenti di immobili e di diritti edificatori volti all'attuazione dei programmi urbanistici individuati nei medesimi Provvedimenti.

Tuttavia, l'ANCE ritiene necessario che, in aggiunta a tali misure, venga fatto espressamente riferimento anche a forme di detassazione delle plusvalenze realizzate dai privati nella fase di cessione delle aree edificabili.

Ciò al fine di stimolare la cessione dei terreni da parte dei soggetti che li detengono in modo improduttivo, agevolando così le imprese nel reperimento della "materia prima" su cui avviare nuovi interventi edilizi.

In tal senso, si propone, alternativamente, il ripristino della tassazione sostitutiva, con aliquota al 20%, per le plusvalenze derivanti dalla cessione delle aree edificabili possedute da privati (misura che, introdotta dalla legge 266/2005, è stata in vigore fino al 31 dicembre 2006), oppure la messa a regime della possibilità, riconosciuta ai privati, di rivalutare tali immobili versando un'imposta sostitutiva pari al 4% (facoltà concessa fino al 31 ottobre 2008 dal DL 97/2008).

È pertanto necessario:

- **introdurre**, nel dettato normativo, il principio di "*neutralità fiscale*" dei trasferimenti immobiliari intermedi alla produzione edile, mediante:
 1. 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;

2. 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.

- 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.

Si ritiene infine opportuna una valutazione circa:

- l'**estensione** delle agevolazioni per il recupero abitativo (cd. **36%**) e per la riqualificazione energetica degli edifici (cd. **55%**) anche con riferimento ad agli **interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento della volumetria**;
- l'introduzione di **agevolazioni** simili per **interventi di nuova edificazione**.

Da ultimo, si chiede di valutare 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.

* * *

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.