

***Camera dei Deputati***  
***VIII Commissione "Ambiente, territorio e lavori pubblici"***  
***Audizione***

***Disegni di legge***  
***in materia di***  
***Principi fondamentali per il governo del territorio***

***20 giugno 2012***



## **GOVERNO DEL TERRITORIO**

- 1) Premessa**
- 2) Principi della riforma statale dell'urbanistica**
- 3) Riduzione del consumo del suolo, riqualificazione urbana e rivitalizzazione dei centri storici**
- 4) Valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico**
- 5) Fiscalità urbanistica**

### **Premessa**

---

Il Paese vive un momento di profonda revisione critica dei propri assetti anzitutto istituzionali, ma 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 nella 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.

Una politica di intervento episodico sulla singola area di una 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 delle regole e dei tempi e quindi un 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 di progetti in grado di raccogliere risorse anche 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 amministrativo e con la possibilità di concludere accordi. 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 P.a. 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 disciplinare a livello nazionale "la moneta urbanistica" ovvero la vera alternativa alla moneta finanziaria purtroppo sempre più scarsa. Attraverso una consapevole ed accorta 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.

**Nuovo modello di pianificazione urbanistica**

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 binomio funzioni urbane - 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 prospettive e limiti della compensazione, della perequazione e della premialità;
- 7) garantire pari opportunità di intervento ai promotori privati ed alle società miste con partecipazione pubblica.

**Principi della riforma statale dell'urbanistica**

---

Se si vuole dare un senso al termine governo del territorio, è necessario parlare di sviluppo sostenibile sia sotto il profilo ambientale che economico e sociale, 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 l'accentuarsi di una legislazione regionale di governo del territorio disomogenea, che potrebbe 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 aggiornano 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 sovraordinato.

#### **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.

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.

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.

**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 e premialità**

Al centro della riforma va posto poi il principio della perequazione, tema fondamentale nel nuovo scenario della gestione urbanistica, del quale la compensazione costituisce uno strumento attuativo. Tutto ciò anche alla luce della riforma dei criteri di determinazione dell'indennità di esproprio avviata in seguito alle pronunce della Corte Costituzionale.

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

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.

### **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 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.

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

### **Riduzione del consumo del suolo, la riqualificazione urbana e rivitalizzazione dei centri storici**

---

Negli ultimi anni il tema del “consumo del territorio” è tornato prepotentemente al centro del dibattito politico e culturale del nostro Paese, nella consapevolezza diffusa della necessità di ripensare il territorio in una nuova prospettiva progettuale e di sistema.

L'Ance da tempo sostiene che per ridurre il consumo del territorio esiste una sola ricetta: avviare concretamente processi di riqualificazione urbana in modo da far crescere la città su se stessa, ponendo al centro la sostituzione edilizia di immobili fatiscenti, la rifunzionalizzazione di aree dismesse e in generale il rinnovo del patrimonio edilizio.

Per fare ciò, però, è necessario predisporre un sistema di regole semplici e snelle per superare gli ostacoli burocratici e politiche del credito in grado di attrarre investimenti e quindi di stimolare e attivare iniziative di rinnovo urbano.

Oggi troppo spesso si invoca il ricorso al finanziamento privato senza tenere presente che affinché un privato investa in un'operazione è necessario che vi siano non solo certezza dei tempi e delle regole, ma soprattutto misure fiscali in grado di incentivare effettivamente l'azione delle imprese e dei privati.

In sostanza, se vogliamo davvero promuovere una politica di risparmio del territorio dobbiamo dare vita ad un modello di efficienza e di qualità in cui le regole e gli incentivi siano per le imprese e gli utenti uno stimolo per la realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana.

Quattro sono le parole chiave per innescare meccanismi “virtuosi” di rinnovamento urbano: progettualità, integrazione, sostenibilità e rapporto pubblico-privato.

### **Progettualità**

Il “Piano per la Città”, varato dal Governo lo scorso anno con il decreto “Sviluppo” 70/2011, rappresenta un importante passo in questa direzione.

Si è cercato, infatti, di dare una risposta concreta alle esigenze maturate sul territorio e di delineare nuovi percorsi procedurali in grado di avviare concretamente processi di riqualificazione, supportati da snellimenti amministrativi, meccanismi progettuali e incentivi urbanistici non ancorati a regole rigide.

Fondamentale, ad esempio, risulta l’affermazione di un nuovo concetto di sostituzione edilizia libera dal vincolo della sagoma, soprattutto a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 309/2011, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità della Legge della Lombardia sul Governo del territorio nella parte in cui consentiva gli interventi di ristrutturazione edilizia tramite demolizione e ricostruzione senza l’obbligo del rispetto della sagoma.

Il vincolo della sagoma appare oggi assolutamente anacronistico, in quanto non solo non consente di liberare pienamente le idee progettuali, ma soprattutto costringe a riproporre soluzioni costruttive oramai superate.

Siamo tutti d’accordo che la riduzione del consumo del territorio sia una priorità, ma nel concreto devono seguire disposizioni normative volte ad attivare realmente un processo di riqualificazione e di sostituzione di quello che è stato costruito male o che comunque non risponde più alle nostre esigenze!

L’ANCE inoltre ha sempre sottolineato che un processo di riqualificazione urbana efficace ha come presupposto una prospettiva progettuale di sistema: è necessario passare “dalla logica della sostituzione del singolo edificio” a progetti/programmi diffusi ed organici sull’intera città.

Questo perché non basta ristrutturare fisicamente lo spazio, specialmente se in modo isolato ed episodico: occorre invece operare nell’ambito di un’azione più generale contro l’emarginazione socio-economica proprio perché gli interventi urbanistici sono solo il primo passo per superare il degrado sociale ed ambientale.

Occorre, infine, sgomberare il campo da un pregiudizio che ha generato fino ad ora solo immobilismo e rigidità: l’intoccabilità del patrimonio edilizio esistente e la conservazione ad ogni costo anche in presenza di evidenti situazioni di degrado.

La conservazione deve riguardare gli immobili che abbiano un effettivo valore storico-artistico o perché parte integrante del paesaggio.

In tutti gli altri casi è invece necessario portare avanti un’azione che consenta di intervenire anche in modo radicale e cioè tramite interventi di ristrutturazione funzionale ovvero di demolizione e ricostruzione quando si è in presenza ad esempio di edifici obsoleti, fatiscenti o incongrui.

Le città, i singoli centri, devono ripensare se stessi e riorganizzarsi per riqualificarsi attraverso un processo che parta dal proprio interno per riuscire a liberare le proprie potenzialità e acquisire una posizione di vantaggio in termini di sviluppo economico e di attrattività nella partita della globalizzazione.

### ***Integrazione***

Nello stesso tempo gli interventi da mettere in moto devono rispondere alle esigenze di una domanda che richiede sempre più spesso l'integrazione della funzione residenziale con attività commerciali, terziarie, direzionali, turistico-ricettive ed anche culturali e per il tempo libero.

Ripensare il territorio vuol dire ripensare la struttura stessa delle aree urbane in funzione delle nuove esigenze in termini di infrastrutture, servizi, opere, qualità, sostenibilità ambientale e coesione sociale.

Ancora di più, la città dovrebbe essere la sede per la declinazione operativa, tangibile, della qualità urbana, intesa come qualità della vita dei suoi cittadini da articolare coniugando le esigenze del benessere economico e della valorizzazione delle risorse naturali.

### ***Sostenibilità***

In questo contesto assumono particolare rilievo anche tematiche quali sviluppo eco-sostenibile del territorio, efficienza energetica, impiego di materiali e tecniche per conseguire obiettivi di efficienza energetica ed eco-compatibilità.

Nell'edilizia, in particolare, i sistemi per garantire l'efficienza energetica, l'uso delle fonti rinnovabili, i materiali e i sistemi costruttivi eco-compatibili sono ormai da diversi anni una realtà che si sta sempre più diffondendo e perfezionando.

Siamo infatti convinti che non basta rimettere mano al patrimonio edilizio italiano ma occorre anche promuovere interventi per ridurre i consumi, aumentare l'efficienza degli impianti, realizzare una vasta diffusione delle fonti rinnovabili.

Ciò richiede di abbattere una prima grande frontiera che sta alla base di ogni tentativo di soluzione, quella del cambiamento culturale necessario a ripensare un nuovo modo di vivere: trasformare l'attenzione alle problematiche ambientali in un fattore di competitività.

È necessario unire le tradizionali politiche urbanistico-edilizie di riqualificazione del patrimonio edilizio e infrastrutturale con le politiche ambientali.

### ***Rapporto pubblico-privato***

Dobbiamo essere realisti: per far decollare realmente i processi di riqualificazione occorre creare un sistema di convenienze per tutti i soggetti coinvolti, in grado di attrarre investimenti e finanziamenti.

Le operazioni di trasformazione urbana, infatti, sono caratterizzate da complessità non solo organizzativa e progettuale, ma anche economica e finanziaria.

Occorre quindi coinvolgere la più ampia platea possibile di operatori pubblici e privati con la partecipazione attiva delle istituzioni finanziarie.

A fronte dei tagli dei finanziamenti pubblici e dei limiti imposti dal patto di stabilità agli enti locali è indispensabile delineare una nuova politica di intervento fondata innanzitutto sulla conoscenza e sul coordinamento delle risorse disponibili sia a livello nazionale, che europeo.

In questo senso potrebbe essere utile indicare a livello nazionale una figura in grado di individuare tutte le possibili risorse pubbliche utilizzabili per il Piano Città e quindi di guidare l'ente locale verso la massimizzazione dei risultati positivi dell'intervento finanziario pubblico.

Allo stesso tempo questa figura dovrebbe coordinare e soprattutto "facilitare" il dialogo tra i vari soggetti pubblici e privati interessati alle proposte di intervento indicate dal Piano Città.

Occorre, inoltre, fare riferimento a nuovi modelli di *governance* che responsabilizzino attori pubblici e privati attraverso una stretta concertazione nella gestione del territorio.

Ciò vuol dire codificare quel nuovo rapporto pubblico-privato basato su imparzialità, trasparenza, pubblicità e partecipazione al procedimento, riconoscendo nel contempo le capacità propositive e realizzative delle imprese nel pieno rispetto dei differenti ruoli.

### **Valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico**

---

Negli ultimi anni si è venuta affermando, con sempre maggiore insistenza, l'esigenza di una gestione del patrimonio immobiliare dello Stato che fosse improntata a criteri di economicità e produttività.

Il legislatore ha spesso fatto riferimento allo strumento delle dismissioni del patrimonio immobiliare statale nel tentativo di tramutare una gestione dispendiosa ed antieconomica in una cospicua entrata.

#### **Quale patrimonio pubblico per uno Stato moderno?**

Ciò che da subito è però parso evidente è come la razionalizzazione della gestione degli immobili pubblici non può prescindere da un'attenta valorizzazione di essi, in funzione della riqualificazione territoriale, al fine di rilanciare una politica attiva del territorio.

L'istituto delle dismissioni richiede infatti un'analisi attenta dell'assetto del territorio, in una politica di modernizzazione e sviluppo del Paese.

Lo Stato ha avviato un progressivo processo di razionalizzazione del patrimonio statale, prima attraverso la Legge n. 410/2001 e poi di recente con il d.l. 201/2011.

Uno degli strumenti più innovativi introdotti dalla L. 410 è la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, valorizzazione che non deve essere intesa solo come privatizzazione, bensì anche e soprattutto come riqualificazione del territorio attraverso il concorso di risorse private, locali e statali.

Nella pratica, però, il rischio da scongiurare è che l'offerta generata dalle dismissioni concorra alla deviazione di capitale di investimento dall'iniziativa privata e che inoltre non sia tenuta al rispetto delle regole che invece governano il libero mercato.

In poche parole, l'Ance vuole evitare che la possibilità di valorizzare gli immobili in via di dismissione costituisca per l'amministrazione una tentazione per improvvisarsi operatore immobiliare.

Trasparenza del mercato, rispetto delle regole sulla concorrenza, coinvolgimento degli operatori privati, analisi preventiva del contesto territoriale e delle effettive prospettive di riutilizzo e destinazione dell'immobile rappresentano, secondo l'Ance, i parametri di accettabilità di questo processo di intervento sul territorio.

Tutto ciò nella convinzione che determinate prestazioni qualitative possono essere offerte solo da chi da anni milita sul territorio e ne conosce a fondo caratteristiche ed esigenze.

### **Fiscalità urbanistica**

---

Nell'ambito della programmata revisione degli strumenti urbanistici, contenuta nelle proposte legislative in materia di Governo del territorio, il tema della fiscalità urbanistica ed immobiliare assume un ruolo centrale.

L'adozione di misure fiscali in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano costituisce, infatti, uno strumento indispensabile sia al raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità ambientale, economica e sociale, sia al coinvolgimento dei soggetti privati nei piani di sviluppo del patrimonio edilizio ed urbanistico promossi dagli Enti locali.

Per quel che riguarda il settore edile, attualmente permangono una serie di "distorsioni fiscali" che, da un lato, disincentivano l'attuazione dei programmi urbanistici (permuta, scambio di aree, volumetrie, fabbricati e diritti edificatori), e dall'altro penalizzano le imprese nello smobilizzo del proprio magazzino, bloccando risorse economiche essenziali all'avvio dei progetti di riqualificazione delle nostre città.

Inoltre, al fine di ammodernare, in linea con gli *standards* energetici, le nostre città, andrebbero riformulate le agevolazioni attualmente applicabili per il recupero e la riqualificazione energetica degli edifici (detrazioni del 36% e del 55%).

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”**

Dalla fase intermedia della produzione edile (acquisizione di aree e fabbricati), alla cessione del fabbricato, l'incidenza del Fisco condiziona notevolmente le imprese che operano nel settore delle costruzioni (tassazione indiretta per l'acquisto di aree su cui avviare nuove iniziative edilizie pari all'11% del loro valore commerciale, e restituzione dell'IVA per le vendite di abitazioni in esenzione, pari al 20% del corrispettivo).

### ***Alleggerire il “costo fiscale” dell'investimento nella fase intermedia dell'attività edile***

Un'adeguata “*politica fiscale*” appare, pertanto, lo strumento più idoneo ad innescare un efficace processo di rinnovamento urbano, attenuando l'incidenza del “*fisco*” sin dallo *starting* di qualsiasi iniziativa immobiliare, e creando quell'*humus* ideale sul quale “*innestare*” nuovi progetti di riqualificazione delle nostre città, con il coinvolgimento della più ampia platea possibile di operatori economici.

Il Legislatore è intervenuto, nel corso del tempo, con diversi e successivi provvedimenti sul tema della fiscalità urbanistica, con disposizioni la cui attuazione è stata fortemente ostacolata in un primo momento da limitanti interpretazioni amministrative, e successivamente da specifici interventi normativi che ne hanno circoscritto l'ambito applicativo ed il vantaggio fiscale.

Basti pensare, infatti, che, per i trasferimenti di immobili in attuazione di tutti i piani urbanistici, dall'applicazione dell'imposta di registro all'1% e delle ipocatastali in misura fissa (a condizione che l'utilizzazione edificatoria dell'area avvenisse entro i 5 anni successivi – art.33, comma 3, legge 388/2000), si è giunti ad un prelievo complessivo pari al 5%, applicabile ai soli trasferimenti nell'ambito di programmi di edilizia residenziale (art.1, commi 25-26, legge 244/2007), a

condizione che l'intervento avvenga entro 8 anni dalla stipula dell'atto (art.2, comma 23, D.L. 225/2010, convertito nella legge 10/2011).

Da qui emerge la necessità di alleggerire il "*costo fiscale*" d'acquisto degli immobili destinati a progetti di nuova edificazione o di recupero e riqualificazione (anche previa demolizione dell'esistente), attraverso l'applicazione delle imposte sui trasferimenti in misura fissa (ossia 504 euro "*fissi*" di registro e ipo-catastali, a fronte di un oneroso 10/11% del prezzo d'acquisto), a condizione che l'intervento sia ultimato nei successivi 8 anni.

Il principio di "*neutralità fiscale*" andrebbe, poi, coordinato con i nuovi istituti di diritto urbanistico (come il trasferimento dei diritti edificatori, la cui trascrivibilità nei registri immobiliari è stata espressamente riconosciuta dal 14 maggio 2011), per i quali non è stata ancora introdotta, a livello nazionale, una disciplina fiscale specifica.

L'Ance ritiene, infatti, che 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, nel nuovo testo in corso di redazione da parte del Comitato ristretto dovrebbero trovare spazio anche quelle forme di neutralità impositiva per i trasferimenti di immobili e di diritti edificatori, già contenute negli originari Disegni di Legge in materia di Governo del territorio.

In aggiunta a tali misure, **appare**, altresì, **necessario ripristinare la tassazione sostitutiva**, con **aliquota del 20%**, per le **plusvalenze** derivanti dalla **cessione di aree edificabili** possedute da privati (in vigore fino al 31 dicembre 2006 – art.1, comma 496, legge 266/2005).

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 i nuovi interventi edilizi.

Pertanto, appare **necessario ed urgente alleggerire il "costo fiscale"** nelle fasi intermedie dell'attività edile, **riconoscendo**:

- l'**applicabilità** dell'imposta di **registro** e delle **imposte ipotecaria e catastale** in **misura fissa** (pari a complessivi 504 euro) per i **trasferimenti** immobiliari funzionali all'**attuazione** di tutti i **piani urbanistici**, a **condizione che l'intervento** cui è finalizzato il trasferimento venga **completato entro otto anni dalla stipula** dell'atto, abrogando l'attuale regime vigente (5% complessivo per i soli trasferimenti nell'ambito di piani di edilizia residenziale).

Il beneficio troverebbe applicazione per tutti gli atti conclusi a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso;

- la **detassazione**, con l'aliquota del 20%, delle **plusvalenze** realizzate dai privati nella fase di **cessione delle aree edificabili**.

### ***Garantire il principio di "neutralità dell'IVA"***

Sempre nell'ottica di un alleggerimento del "*costo fiscale*" connesso all'attività edile, appare necessario modificare la disciplina IVA delle cessioni e locazioni delle abitazioni che, oggi, trasforma l'IVA, da imposta neutra, ad un vero e proprio costo per le imprese di costruzioni.

Basti pensare che un'impresa edile, che vende solo dopo 5 anni un immobile abitativo, deve restituire al Fisco quanto a suo tempo detratto in fase di costruzione, ed alla stessa "*sorte*" è comunque destinata anche quando affitta le abitazioni costruite prima di riuscire a venderle.

Si tratta di un'evidente "*stortura*" che contrasta con lo stesso principio cardine dell'IVA, stabilito a livello europeo, in base al quale l'imposta deve gravare solo sui consumatori finali e mai sui "*produttori*" dei beni.

È quindi necessario che, anche per il settore delle costruzioni (così come oggi già assicurato a tutti gli altri comparti produttivi), sia garantito il principio di "***neutralità fiscale***" anche ai fini IVA, che significa rendere le operazioni di cessione e locazione immobiliare imponibili ad IVA, quando effettuate dalle imprese che operano "*industrialmente*" nel settore.

Per le abitazioni, la neutralità dell'IVA verrebbe ripristinata mediante il meccanismo dell'opzione, esercitata dall'impresa nel contratto di vendita o di locazione (facoltà oggi, prevista per le sole cessioni e locazioni effettuate nell'ambito dell'*housing sociale* – art.10, comma 1, nn.8-8bis, D.P.R. 633/1972).

Ciò consentirebbe alle imprese edili di vendere o di affittare sul mercato le unità immobiliari costruite senza subire penalizzazioni, liberando, al contempo, risorse importanti da destinare all'avvio di nuovi investimenti.

**Occorre, quindi, prevedere l'opzione per l'imponibilità ad IVA per le:**

- **locazioni di abitazioni** costruite per la vendita, con **applicazione dell'aliquota** ridotta al **10%**;
- **cessioni di abitazioni** effettuate dalle imprese costruttrici/ristrutturatrici **dopo i 5 anni dall'ultimazione dei lavori**.

### **Nozione di "area edificabile" ai fini fiscali**

Più in generale, andrebbe rivista la nozione di area edificabile (definita come l'area «*utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico*

*generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo» - art.36, comma 2, D.L. 223/2006, convertito nella legge 248/2006).*

A tal riguardo, occorre 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.

### **Innovazione del patrimonio edilizio - Potenziamento del cd. "36%" e "55%"**

Una spinta alla riqualificazione delle città si potrebbe conseguire, altresì, mediante un **rafforzamento delle attuali agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (detrazione IRPEF del 36%)**, la cui conferma a regime, operata dal *"decreto salva Italia"* a decorrere dal 2012, ne riconosce ufficialmente l'efficacia come incentivo al recupero del nostro patrimonio edilizio (*cf.* il nuovo art.16-*bis*, D.P.R. 917/1986 - TUIR).

L'incisività di tale strumento può essere però ancora migliorata, includendo nel suo ambito applicativo anche gli interventi di *"sostituzione edilizia"*, ossia la demolizione e ricostruzione dell'esistente con variazione della sagoma e della volumetria (oggi esclusi dall'agevolazione).

Peraltro, l'esigenza di favorire l'edilizia di sostituzione è stata avvertita anche nell'attuale fase di elaborazione del nuovo testo legislativo in materia di Governo del territorio, come risulta dal documento di lavoro del Comitato ristretto (che propone il rilancio dei centri storici mediante la possibilità di riqualificare gli edifici esistenti senza il vincolo del rispetto della sagoma degli stessi).

Ulteriore intervento correttivo sarebbe poi necessario anche per rendere concretamente applicabile l'agevolazione agli acquisti di abitazioni poste all'interno di fabbricati interamente ristrutturati, ora limitata ai soli rogiti stipulati entro i 6 mesi successivi all'ultimazione dei lavori.

Si tratta di un termine del tutto insufficiente per poter effettuare una definitiva cessione immobiliare, soprattutto alla luce della perdurante contrazione del mercato che rende impossibile, nell'arco di un semestre, anche solo individuare l'acquirente finale.

Ideare un progetto di vera e propria *"rigenerazione"* del tessuto urbano non può prescindere, inoltre, dagli aspetti legati all'efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

In quest'ottica non può considerarsi terminata l'esperienza della *"detrazione del 55%"*, introdotta dal 2007 proprio per migliorare le prestazioni energetiche dei fabbricati esistenti e la cui operatività è destinata, in base all'attuale legislazione,

ad esaurirsi alla fine del 2012 (*cf.* art.4, comma 4, D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011).

Occorre, infatti, lavorare ancora molto sul nostro patrimonio edilizio per far sì che l'Italia possa rispettare l'obiettivo prefissato nel "Piano di azione nazionale sull'efficienza energetica" 2007.

Per questo, è necessario **estendere ulteriormente il termine d'applicazione della detrazione (IRPEF/IRES) del 55%** (fino al 31 dicembre 2016), limitandone però il campo d'azione alla sola "*riqualificazione energetica globale*" degli edifici, ancorché locati a terzi, così da premiare esclusivamente quelle forme d'intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati.

Tra l'altro, così come la detrazione del 36% per il recupero edilizio delle abitazioni, anche tale misura contribuisce all'ulteriore obiettivo di lotta all'evasione fiscale, fondandosi sul "contrasto di interessi" tra imprese e clienti finali, posto alla base di tutte le politiche di *compliance* adottate anche nei altri Paesi europei (adempimento spontaneo, grazie alla convenienza alla regolarità fiscale).

A tal riguardo, **si propone di:**

– **DETRAZIONE IRPEF DEL 36%:**

- **estendere la detrazione** per i lavori di recupero edilizio degli edifici residenziali anche **agli interventi che comportino un aumento di volumetria delle abitazioni** (ivi compresi quelli di demolizione e ricostruzione con incremento della volumetria), attualmente esclusi dall'agevolazione fiscale (fermi restando il limite massimo di spesa di 48.000 euro, e la ripartizione della detrazione in 10 quote annuali di pari importo);
- **posticipare**, da 6 a 18 mesi dall'ultimazione dei lavori, il **termine per l'acquisto** agevolato spettante agli acquirenti di **abitazioni poste all'interno di fabbricati integralmente ristrutturati** e riconoscere il medesimo **beneficio anche** nell'ipotesi di **interventi di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria**.

Anche in tal caso, la detrazione spetterebbe, con riferimento all'unità immobiliare, sul 25% del corrispettivo dichiarato in atto, nel limite massimo di 48.000 euro, con l'ordinaria ripartizione della stessa in 10 quote annuali di pari importo;

– **DETRAZIONE IRPEF/IRES DEL 55%:**

- **prorogare** la detrazione **sino al 31 dicembre 2016**, esclusivamente con riferimento agli **interventi** (di qualsiasi tipologia) che permettano il

conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica attualmente previsti per la **“riqualificazione globale”**, eseguiti su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari di qualsiasi categoria catastale, ancorché locati a terzi.

### **Cancellazione dell’aumento delle aliquote IVA**

Infine, sempre nell’ottica di una politica fiscale volta al rinnovamento del tessuto urbano, non può passare inosservata la disposizione del *“decreto salva Italia”* che, se da una parte ha scongiurato il rischio di un taglio lineare ed indiscriminato di tutte le agevolazioni vigenti (comprese quelle sulla casa), dall’altra ha previsto, sempre per le note esigenze di *“cassa erariale”*, un aumento di 2 punti percentuali delle aliquote IVA del 21% e del 10% nel trimestre ottobre-dicembre 2012 (art.18 D.L. 201/2011, convertito nella legge 214/2011).

Tale aumento potrà poi diventare *“strutturale”* dal 2013 per essere addirittura ulteriormente incrementato dello 0,5% a partire dal 2014, qualora, dall’attuazione dell’annunciata riforma fiscale, non siano assicurate all’Erario determinate entrate di cassa.

Si tratta di un aumento impositivo che avrà un pesante impatto sulle attività del settore e che va in netta controtendenza con l’esigenza di incentivare i processi di recupero e riqualificazione urbana, oggi assoggettati all’aliquota IVA ridotta del 10% (12% dal prossimo ottobre).

**E’ pertanto necessario evitare la concreta attuazione della misura**, facendo leva anche sui segnali positivi che il Governo ha dato nei mesi scorsi, quando ha ammesso la possibilità di scongiurare già il primo aumento previsto per il prossimo ottobre 2012, qualora sarà definitivamente confermato l’impatto positivo sul bilancio statale delle ultime manovre di risanamento dei conti pubblici.