

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Audizione

presso la Commissione "Ambiente" della Camera dei Deputati

sulle proposte di legge in materia di

GOVERNO DEL TERRITORIO

18 settembre 2003

La riforma urbanistica rappresenta, oggi, il banco di prova per la nuova legislazione statale per principi fondamentali in osservanza della riforma costituzionale in senso regionalista.

Essa deve introdurre principi per la gestione del territorio dal taglio innovativo, efficace e prestazionale, in grado di recepire e riassumere il dibattito che da anni si svolge in materia evidenziando il dato certo: l'inadeguatezza delle norme vigenti a confrontarsi con le esigenze della nuova 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: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole;
- 3) porre al centro di una nuova urbanistica prestazionale il trinomio funzioni urbane-destinazioni d'uso - standard adattabile nel tempo;
- 4) considerare una possibilità operativa ordinaria il rapporto pubblico-privato nell'attuazione del piano, 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, ricorrendo alla perequazione come strumento;
- 7) garantire pari opportunità di intervento ai promotori privati ed alle società miste con partecipazione pubblica;
- 8) compensare i vincoli ambientali introdotti dalla pianificazione urbanistica;
- 9) defiscalizzare i passaggi intermedi di proprietà nei comparti e nei programmi complessi;
- 10) agevolare il reddito d'impresa 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 si deve parlare di sviluppo ambientale ed economico compatibile e degli 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 urbanistica sia anzitutto colta per intervenire sulle modalità della gestione della potestà legislativa concorrente sulla materia.

L'ANCE teme il proliferare di tante, diverse, leggi regionali di gestione del territorio, che porterebbero ad una assurda frammentazione normativa in un periodo che sembra ormai dirigersi verso la globalizzazione ed unitarietà di intenti.

Sia chiaro: l'ANCE non è contraria al processo regionalista ormai intrapreso dal legislatore costituzionale, ma richiede che questo processo, oltre che essere attentamente monitorato nei suoi effetti, venga attuato gradatamente e con le dovute cautele.

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 atualizzano 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. E' 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 paesistici 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 dell'ente sovraordinato con gli interessi d'area vasta.
- Rapporto pubblico-privato** E' necessario che il nuovo rapporto pubblico-privato sia codificato nella possibilità che gli enti locali, in attuazione degli obiettivi strategici della pianificazione, possano concludere accordi con i privati per recepire proposte di intervento.
- Silenzio-assenso** 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 che alla scadenza del termine per il rilascio del titolo abilitativo l'istanza si intende accolta.
- Snellimento procedure** Sempre in tema di procedure, la riforma potrebbe far compiere al Paese un significativo passo in avanti verso la modernizzazione e competitività. Già da tempo l'ANCE ha avanzato la richiesta di estendere alla realizzazione di tutte le opere pubbliche, senza discriminazioni, le procedure amministrative che la "legge obiettivo", n. 443/01, ha riservato alla realizzazione delle infrastrutture strategiche.

Lo snellimento ed il fattore-tempo rappresentano una scelta legislativa dagli indubbi effetti positivi sulla rapida infrastrutturazione del territorio che non incide, anzitutto, sul regime della tutela dei vincoli ed, al contempo, non impegna l'erario statale.

Attrezzature e servizi

Il Comune deve garantire la dotazione globale di attrezzature e servizi pubblici e di interesse pubblico o generale. Il criterio informativo si ispira alla 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 il principio della compensazione, tema fondamentale nel nuovo scenario della gestione urbanistica, del quale la perequazione costituisce uno strumento attuativo.

La perequazione come strumento

E per questo, operata la scelta legislativa della compensazione come principio, la riforma urbanistica dovrà dettare i limiti del meccanismo della perequazione, premettendo che essa è soltanto uno degli strumenti attraverso i quali compensare chi è discriminato dalle scelte di gestione del territorio.

La disciplina della proprietà

Il legislatore della riforma urbanistica è chiamato ad intervenire sul tema della disciplina della proprietà, di competenza esclusiva del legislatore statale, per dirimere dispute dottrinarie e giurisprudenziali ed assicurare la certezza del diritto su queste materie.

Non si possono affrontare in modo generico le questioni che già a livello regionale si stanno sollevando all'atto della scelta del regime della compensazione e sugli effetti di esso rispetto al diritto di proprietà.

La cogenza della riforma

I principi appena esposti sono già in larga parte contemplati nei testi all'esame della Commissione: si tratta ora di renderli incisivi e cogenti rispetto alla successiva attività legislativa ed amministrativa delle autonomie locali.

Fiscalità urbanistica.

Da ultimo per esigenze espositive, non certo per importanza, l'ANCE intende sottolineare le proprie attese sulle misure di fiscalità urbanistica che il legislatore potrà inserire nella riforma.

Anche in questo caso le disposizioni contenute nei testi all'esame rappresentano un importante passo avanti nel processo di alleggerimento del prelievo nella fase di produzione che, ai livelli attuali, ostacola o impedisce del tutto la realizzazione dell'iniziativa.

La detassazione ai fini delle imposte indirette (IVA, registro, ipotecarie e catastali) e quella sulle plusvalenze (imposta sostitutiva del 4%) costituiscono il riconoscimento a regime di provvedimenti normativi, la cui bontà è stata riconosciuta dal legislatore negli ultimi anni (art. 33, comma 3, L. 388/00 e art. 7, L. 448/01), anche se solo per un periodo transitorio (quantomeno per le plusvalenze). Tali disposizioni hanno però trovato forti limitazioni interpretative da parte dell'Amministrazione finanziaria che, nelle sue miopi valutazioni, preoccupata dalle immediate riduzioni di gettito, ha finito per limitare o annullare del tutto l'applicazione dei benefici, non considerando affatto gli effetti positivi indiretti derivanti dall'incremento delle attività imponibili, ai fini di tutti i tributi sul reddito e sul trasferimento.

Tassazione delle plusvalenze

Con riferimento alla tassazione delle plusvalenze il regime impositivo attualmente vigente, infatti, finisce col rendere non conveniente, per il proprietario delle aree o degli immobili da mantenere (materie prime per l'esercizio dell'attività delle imprese di costruzioni), procedere alla vendita di tali immobili, ostacolando in tal modo la riqualificazione del territorio.

Inoltre, la disciplina attuale finisce con il favorire l'evasione conseguente alla pratica illegale di dichiarare in atto valori immobiliari inferiori a quelli reali.

Imposta sostitutiva

La previsione di un'imposta sostitutiva su tali plusvalenze favorisce, così, la trasparenza dei valori di compravendita, e risolve il problema dei valori di

acquisizione che, di fatto, vengono occultati.

La stessa esigenza sussiste anche nell'ipotesi in cui l'immobile oggetto dell'intervento (area o fabbricato) è acquisito da un esercente attività commerciale, soggetto IVA. La plusvalenza in tal caso rientra, infatti, tra i componenti positivi di reddito che, anche per equità, dovrebbero ricevere lo stesso trattamento agevolato.

Collegare il pagamento dell'imposta sulle plusvalenze da parte del soggetto cedente le aree, alla successiva vendita delle opere realizzate da parte dell'operatore immobiliare, non sembra la misura ottimale.

***Pagamento
rateizzato***

Sarebbe, invece, preferibile prevedere la possibilità, per il soggetto che realizza la plusvalenza, di pagare l'imposta sostitutiva in tre rate annuali di pari importo.

Sotto il profilo generale, inoltre, le previsioni all'esame, seppure rappresentano, come già detto, un utile passo avanti verso l'obiettivo di limitare il prelievo nella fase di esercizio dell'attività produttiva, non appaiono sufficienti ad eliminare il problema della variabile fiscale nella valutazione delle nuove iniziative dei promotori immobiliari.

Senza entrare nel merito della fiscalità locale che colpisce in maniera sempre più espropriativa le aree ed i fabbricati oggetto di intervento, ma che anche in sede di approvazione della nuova legge urbanistica potrebbe essere rivista (esclusione dell'ICI sull'inventuto delle imprese edili, nuova definizione di area edificabile ai fini ICI; riduzioni TOSAP o COSAP), potrebbe essere introdotta una misura strategica con riferimento ai tributi statali.

***Riduzione del
prelievo sui redditi
d'impresa***

Ci si riferisce, in particolare, alla previsione, anche per un lasso di tempo limitato, di una riduzione del prelievo sui redditi d'impresa conseguiti con la vendita delle opere realizzate a seguito degli interventi di riqualificazione.

Ciò consentirebbe un reale impulso alle attività di riqualificazione urbana.

* * *

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.