

Audizione dell'Ance sul consumo del suolo

Presso la Commissione 13^a
“Territorio, ambiente, beni ambientali”

del Senato della Repubblica

18 dicembre 2013

PREMESSA

Suolo e territorio

Il suolo è lo strato superficiale della crosta terrestre, ma è altresì un'area definita o delimitata e in questo senso si parla anche di territorio.

Il territorio è la più importante infrastruttura del nostro Paese: è "l'incubatore" della nostra vita quotidiana che dipende quindi dalle sue condizioni di salute.

Eppure **fino a poco tempo fa**, nonostante la sua importanza, **al territorio è stato riservato un trattamento marginale:** tutti i livelli istituzionali, soprattutto quello nazionale, lo hanno **trascurato senza porre in essere politiche di gestione, valorizzazione e tutela.** Il territorio non è stato preso in considerazione nemmeno nei documenti di coesione che indirizzano la spesa comunitaria.

Il territorio nella legislazione statale

La **legge urbanistica nazionale 1150/1942** aveva alla base una **visione del territorio ben precisa:** "assicurare nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali", "favorire il disurbanamento e frenare la tendenza all'urbanesimo" (art. 1), ma i cambiamenti sociali e politici l'hanno resa già dopo pochi anni inattuabile.

Neanche la **riforma federalista del Titolo V della Costituzione del 2001** ha rappresentato l'occasione per ridare al territorio l'importanza che merita: l'inclusione del **governo del territorio**, anziché dell'urbanistica, fra le materie di legislazione concorrente Stato – Regioni non ha portato fino ad ora alla necessaria riforma, mentre le regioni hanno iniziato a legiferare in materia introducendo istituti innovativi della proprietà immobiliare (nuovo sistema di pianificazione urbanistica comunale basato su due atti: piano strategico e piano operativo, perequazione, compensazione, premialità), privi quindi della necessaria copertura statale.

Territorio e paesaggio

Allo stesso tempo **la Costituzione tutela espressamente il paesaggio della Nazione** (art. 9), che il **Codice dei beni culturali** (d.lgs. 42/2004) definisce come "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" (art. 131).

A livello costituzionale **il paesaggio sembra così godere di una posizione di supremazia rispetto al territorio** in quanto tale e allo stesso tempo il Codice del 2004 ha introdotto un nuovo modello di pianificazione paesaggistica che riguarda l'intero territorio regionale, può assumere la veste di un piano urbanistico territoriale ed è cogente ed immediatamente prevalente sulle norme difformi degli strumenti urbanistici comunali. I piani paesaggistici, quindi, potendo incidere in maniera molto forte sui piani urbanistici, hanno assunto un ruolo

determinante nelle politiche di governo del territorio.

Ma **il paesaggio è il territorio** ed in questo senso è **il risultato della interrelazione fra natura e ciò che l'uomo ha realizzato**. Quello che oggi vogliamo strenuamente e giustamente tutelare è il risultato anche dell'azione dell'uomo.

La fragilità del territorio

Oggi il territorio è tornato al centro dell'agenda politica nazionale in seguito **all'emersione di una serie di problematiche legate ad eventi, eccezionali e non, che ne hanno evidenziato la fragilità**.

La causa di questa fragilità viene generalmente riconosciuta **nell'eccessivo consumo del suolo**, ossia nella **riduzione di superficie naturale per effetto di interventi di urbanizzazione ed impermeabilizzazione** ad opera dei comuni, che porta ad invocarne il blocco in modo demagogico ed incondizionato.

Il rischio di una "opzione zero"

"L'opzione zero", come alcuni la definiscono, comporta però il **rischio di ritrovarsi di fronte a norme che non solo non permettono di perseguire l'obiettivo di un uso ragionato del suolo**, ma **possono determinare lo stallo economico** e soprattutto, se generalizzato, non tenere conto delle situazioni locali. Insomma, **portare avanti una politica di questo tipo rischia di determinare uno "sviluppo zero"**, **incompatibile con l'esigenza**, oggi sempre più forte, **di riqualificare e modernizzare i centri urbani**.

Una molteplicità di piani e di autorizzazioni

Se **in passato** si è assistito ad una **contrapposizione e ad un crescente conflitto tra ambiente e sviluppo**, negli ultimi anni, al contrario, è accresciuta la **consapevolezza della loro natura complementare**.

L'approccio che ha caratterizzato le trasformazioni di città e territori negli ultimi decenni obbligano oggi ad avere una maggiore conoscenza della consistenza, localizzazione e grado di vulnerabilità delle risorse naturali presenti nell'ambiente che ci circonda.

Oggi si parla spesso e a ragione di **riforma del governo del territorio**, ma occorre anche **ripensare in chiave organica al rapporto fra urbanistica, paesaggio/beni culturali e ambiente**, ognuno dotato, a monte, di propri strumenti di pianificazione e, a valle, di propri atti autorizzativi degli interventi edilizi.

Fra le varie tipologie di piano infatti non c'è interazione, marcano autonomamente e solo ogni tanto si incontrano. Ogni piano deve essere dotato della propria VAS. Manca un coordinamento effettivo che permetta di determinare univocamente le regole per la gestione del territorio.

Gli stessi problemi di interazione si pongono fra i titoli abilitativi degli interventi edilizi: vi sono da un lato il permesso di costruire e la scia, ma poi in moltissimi casi occorre richiedere l'autorizzazione

paesaggistica, il nulla osta del soprintendente ai beni culturali, il nulla osta dell'ente parco, la Via, dove peraltro si rischiano sovrapposizioni. Serve un coordinamento efficace in nome della valorizzazione del territorio.

***Dissesto
idrogeologico:
la messa in
sicurezza del
territorio***

La gestione sostenibile del territorio passa necessariamente anche attraverso la messa in sicurezza del territorio dai problemi di dissesto idrogeologico che oggi affliggono fortemente il Paese.

In Italia da sempre gli interventi per la messa in sicurezza del territorio sono delegati alla politica della somma urgenza: si interviene dopo, a disastro consumato e quindi semplicemente a contenimento del danno con provvedimenti dall'efficacia ridotta, ma dai costi elevatissimi.

La messa in sicurezza del territorio deve essere vista come un fattore di crescita, una opportunità di sviluppo, nell'ambito anche di politiche di gestione del territorio.

Vanno quindi cambiati completamente approccio e modalità d'intervento al problema: bisogna prevenire i rischi e questo è possibile solo se si interviene con una programmazione di lungo periodo all'interno di una vera e propria politica strategica del territorio, basata sì sul contenimento del consumo del suolo e del suolo agricolo in particolare, considerata la sua funzione di soddisfacimento dei bisogni alimentari e di prevenzione dei dissesti idrogeologici, ma anche e soprattutto sulla riqualificazione dell'esistente, legandola anche a temi oggi più che mai attuali quali il contenimento energetico, la sicurezza sismica, la sostenibilità ambientale.

Oggi sono disponibili strumenti innovativi di gestione del territorio come la compensazione urbanistica che potrebbe risultare utile proprio ai fini della delocalizzazione/rilocalizzazione di manufatti ubicati in aree a rischio idrogeologico.

Tutto ciò deve avvenire nel quadro di una definizione organica delle regole e di una programmazione unitaria delle risorse.

RIDUZIONE CONSUMO SUOLO E RIQUALIFICAZIONE URBANA

***La problematica
in un'ottica di
"area vasta"***

L'obiettivo della riduzione del consumo del suolo è senz'altro condivisibile, a condizione però che si faccia una riflessione più complessiva non solo sui suoli agricoli o equiparabili, ma anche sulle aree urbane e sulle modalità/tecniche attraverso cui ciò può essere raggiunto.

Questo significa affrontare la problematica in un'ottica per così dire di "area vasta" che tenga necessariamente conto della diversità delle situazioni esistenti localmente, dell'attuale quadro delle competenze in materia di pianificazione, della tempistica della pianificazione e dei relativi procedimenti collegati, nonché della necessità di definire un graduale

passaggio dalla vecchia alla nuova pianificazione, tale da evitare il blocco di qualsiasi attività di trasformazione e nello stesso tempo dare avvio ad una stagione di contenziosi amministrativi e civili (risarcimento danni) di cui nessuno ha in questo momento bisogno.

Nello stesso tempo è necessario che in contemporanea, se si vuole effettivamente ridurre il consumo del suolo, si metta mano, con la massima urgenza, ad una serie di normative "essenziali" per operare sulle aree urbane consolidate.

Dall'espansione alla rigenerazione urbana

Occorre passare ad un modello di sviluppo territoriale incentrato non più solo sull'espansione e sulla nuova costruzione, quanto piuttosto sulla rigenerazione urbana in generale, nella consapevolezza che il territorio rappresenta una risorsa esauribile e non rinnovabile.

Ma come si può conseguire un simile obiettivo? Innanzitutto incentivando una politica di riqualificazione, recupero e manutenzione dell'esistente, uscendo dalla logica dei programmi speciali ed introducendo a regime misure concrete per agevolare e garantire sostenibilità economica ed ambientale agli interventi di sostituzione edilizia.

In sostanza gli obiettivi del contenimento del consumo del suolo e del recupero dell'edificato vanno di pari passo e debbono essere accompagnati dalla previsione di meccanismi giuridici, economici e fiscali che permettano di attuare realmente una politica in tal senso.

GLI STRUMENTI

Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente

Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente devono essere **indirizzati sia ai comuni, sia soprattutto a superare la complessità della proprietà frazionata** che rappresenta l'**ostacolo principale alla realizzazione degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente**.

Agli **enti locali** si potrebbero prospettare **vantaggi economici** (priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali o regionali), **fiscali** (preferenza nella ripartizione del gettito fiscale), mentre **i privati potrebbero beneficiare di riduzioni/esenzioni del contributo di costruzione** (costo di costruzione e oneri di urbanizzazione) e degli **oneri istruttori ove previsti, di bonus volumetrici, di riduzioni/esenzioni dai tributi locali**.

Le indicazioni europee: consumo netto di suolo zero nel 2050

In ogni caso i vantaggi devono essere rapportati al livello di beneficio in termini di uso razionale e riduzione del consumo di suolo o, se vogliamo essere in linea con le **indicazioni europee**, di riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo (**consumo netto di suolo zero nel 2050**) che essi permettono di generare.

Dalla rendita

Allo stesso tempo occorre predisporre **regole che favoriscano l'attività**

***fondiarie al
reddito
d'impresa***

di impresa, l'unica che genera sviluppo e ricchezza per il Paese.

Il sistema normativo attuale, risalente a più di settanta anni fa, privilegia la rendita fondiaria di posizione, quindi i proprietari delle aree, che nasce dalla semplice attribuzione di edificabilità ad un'area da parte del piano urbanistico generale e dalla conseguente possibilità di edificazione sulla stessa, il cui valore pertanto si decuplica in virtù della sola volontà dell'ente pianificatore.

Se si vuole affrontare realmente il problema del recupero dell'esistente il legislatore dovrà necessariamente rivedere questo sistema, fortemente sperequativo, favorendo anziché la rendita fondiaria, meramente passiva, il reddito di impresa, frutto di una attività economica che ha nella trasformazione territoriale il suo core business.

Meno rendita significa maggior reddito, sviluppo, investimenti, e oggi più che mai di questo c'è bisogno per uscire dalla crisi economica.

In conclusione questi sono gli **aspetti che devono essere affrontati e superati per poter attuare una efficace politica di rigenerazione urbana**:

***Conservazione
solo di ciò che
ha un reale
valore storico-
artistico-
culturale***

VINCOLI

- **autorizzazioni/nulla-osta in presenza di vincoli di qualsiasi genere** (paesaggio, parco, idrogeologico, ecc.) attraverso certezza dei tempi, delle procedure, delle eventuali prescrizioni;
- **certezza dei vincoli** soprattutto in relazione ad apposizioni a posteriori rispetto alla pianificazione ed alla loro motivazione (vincolo puntuale e non generico);
- **conservazione solo di ciò che ha un reale valore storico/artistico/culturale**;
- **attività dei comuni attraverso Sue/Suap.**

***Superamento
della proprietà
frazionata***

PROPRIETÀ

- **superamento della proprietà frazionata** attraverso, ad esempio, la dichiarazione esplicita di pubblico interesse nei confronti dei piani di rigenerazione;
- **superamento della rendita di posizione/fondiarie/immobiliare nei confronti dei detentori della "materia prima" in presenza dell'opzione consumo del suolo zero.** Altrimenti trasformazioni urbane sociali non se ne faranno;
- **normativa tesa a superare il nodo degli standard e soprattutto quello più generale delle distanze tra i fabbricati** che condiziona qualsiasi intervento di edilizia di sostituzione anche a scapito

dell'effettivo miglioramento statico, energetico degli edifici;

- **possibilità di delocalizzare, frazionare, mutare destinazioni d'uso,** ecc.
- **riduzione oneri di costruzione per gli interventi di riqualificazione;**
- **effettiva destinazione degli oneri di urbanizzazione alla realizzazione delle relative opere.**

*Emissioni zero,
sicurezza
statica,
adeguamento
energetico,
bonifiche*

TECNOLOGIE

- **incentivi per il consumo/emissioni zero degli edifici;**
- **messa in sicurezza statica e adeguamento energetico degli edifici esistenti;**
- **normativa per le bonifiche soprattutto delle aree ex industriali.**

Si tratta di temi i cui indirizzi possono senza dubbio considerarsi di competenza statale e che in ogni caso debbono essere affrontati nel più complessivo dibattito sulla revisione della normativa per il governo del territorio.

I PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI IN ITINERE

Le proposte legislative già presentate sia a livello governativo che parlamentare, prevedono, chi più chi meno, soluzioni di difficile applicazione pratica, o perché non coordinate con la pianificazione urbanistica vigente, o perché non basate su misure che permettano di attuare interventi di riqualificazione e recupero dell'edificato, unica vera soluzione per rendere praticabile e sostenibile una politica di riduzione del consumo di suolo.

*Il disegno di
legge del
Governo*

Il disegno di legge approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri lo scorso 13 dicembre ha come obiettivo ultimo la tutela dell'agricoltura, sconta l'assenza di qualsiasi misura incentivante per la riqualificazione urbana e prevede un sistema fortemente complesso "a cascata istituzionale" che, per attuare la riduzione del consumo di suolo, non tiene conto della pianificazione urbanistica vigente e della tempistica necessaria a modificarla (due/tre anni).

Il testo inoltre pone in essere un vero e proprio blocco del consumo di suolo, ossia la cd. "opzione zero" ed è fortemente restrittivo non solo per la fase transitoria (dall'entrata in vigore della legge fino all'adozione del DM politiche agricole e per un massimo di tre anni), poiché sarà possibile eseguire solo le opere pubbliche già programmate dalle stazioni appaltanti e gli interventi privati già approvati, ma più in generale anche a regime.

Il sistema previsto infatti è incentrato sull'adozione di un decreto del

Ministro delle politiche agricole che, **in coerenza con l'obiettivo comunitario del consumo di suolo zero entro il 2050** (in realtà la UE chiede un consumo netto di suolo zero che non significa impedire in assoluto di occupare nuovo territorio, ma al contrario consente l'occupazione di spazi liberi purché questo avvenga ripristinando ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate), **fissa a livello nazionale la riduzione complessiva del consumo di suolo, da ripartirsi fra le regioni** e successivamente fra province e comuni.

***Il passaggio
graduale ad una
nuova
generazione di
piani urbanistici***

Qualsiasi ipotesi di modifica normativa in tema di riduzione del consumo di suolo non può azzerare quello che è stato fatto prima, ma deve avviare un passaggio graduale ad una nuova generazione di piani urbanistici, legare necessariamente questo tema a quello del recupero dell'edificato e ad aspetti oggi più che mai attuali quali la riqualificazione energetica, la sicurezza sismica, la sostenibilità ambientale, la tutela del paesaggio, la messa in sicurezza del territorio attraverso la delocalizzazione degli immobili ubicati in sede impropria.

Tutto ciò deve avvenire **nel quadro di una definizione organica delle regole e di una programmazione unitaria delle risorse** che tengano conto anche delle esigenze legate alla soluzione del problema casa che necessita di interventi costruttivi mirati e sostenibili, non più differibili.

***Una normativa
di "reale"
governo del
territorio***

Visto che l'espressione consumo del suolo è abbastanza prossima a quella di governo del territorio è necessaria una **iniziativa di maggior respiro, che consideri la problematica a 360° e non limitata, come detto, alla promozione e alla tutela dell'attività agricola, ma alla gestione del territorio in senso lato e in tutte le sue componenti: un progetto "dirompente" che permetta di definire, nel quadro delle attuali competenze Stato-Regioni-enti locali, una normativa non più solo urbanistica, ma di reale governo del territorio.**

GLI ASPETTI FISCALI

FISCALITÀ URBANISTICA

Nell'ambito della programmata revisione degli strumenti urbanistici, 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, attraverso un efficiente utilizzo e "riuso" del suolo, 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 disincentivano l'attuazione dei programmi urbanistici (permuta, scambio di aree, volumetrie, fabbricati e diritti edificatori), bloccando risorse economiche essenziali all'avvio dei progetti di riqualificazione delle nostre città.

Da qui la necessità che, con l'annunciata riforma, si pervenga, come già da tempo sostenuto dall'Ance, ad un riordino e revisione 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*" nell'attuazione dei piani urbanistici

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.

Un esempio su tutti, la revisione della tassazione indiretta per l'acquisto di aree su cui avviare nuove iniziative edilizie pari, dal 1° gennaio 2014, al 9% (imposta di registro) del loro valore commerciale, applicabile anche alle aree trasferite nell'ambito dei programmi di edilizia residenziale.

Per queste ultime, il passaggio dall'attuale imposizione agevolata pari al 5% (registro ed ipo-catastali), a quella ordinaria del 9% (ipo-catastali pari a 100 euro) produrrà un innalzamento complessivo del prelievo pari a circa l'80%.

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 ipo-catastali 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 11 anni dalla stipula dell'atto (termine così prorogato, da ultimo, dall'art.6, comma 6, del D.L. 102/2013).

Tuttavia, l'art.10 del D.Lgs. 23/2011 (cd. “Decreto sul federalismo fiscale municipale”), riscrivendo integralmente, ai fini della disciplina dell'Imposta di Registro, l'art.1 della Tariffa allegata al D.P.R. 131/1986, dispone, a far data dal 1° gennaio 2014, l'abrogazione di ogni forma di regime agevolativo applicabile a tali trasferimenti, ivi compresi quelli previsti da leggi speciali.

Ciò comporterà una sostanziale interruzione dei processi di rinnovo urbano, che verranno ostacolati da un prelievo fiscale “espropriativo” già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare e che bloccherà qualsiasi nuova iniziativa nel comparto, ivi compreso quello dell' *housing sociale*, di cui il Paese ha estremamente bisogno, tenuto anche conto delle carenze del Governo in materia.

Da qui emerge la necessità di garantire la permanenza dei regimi agevolativi applicabili ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, in deroga alle previsioni del D. Lgs. 23/2011 che ne prevede, invece, l'abrogazione dal 1° gennaio 2014.

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, nei prossimi Provvedimenti da avviare all'esame parlamentare 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, discussi in seno alle precedenti Legislature.

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.

Si tratta di misure che tendono proprio a favorire la creazione di nuova materia imponibile, soggetta a tutti i prelievi previsti sugli immobili, con positivi effetti per l'Erario.

Maggiori entrate che, di certo, non pervengono con l'attuale sistema.

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

- **la permanenza dei regimi agevolativi applicabili ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, in deroga alle previsioni del D. Lgs. 23/2011 che ne prevede, invece,**

l'abrogazione dal 1° gennaio, estendibili a tutti i programmi urbanistici, anche non residenziali;

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

Cessione di aree ed opere di urbanizzazione a scomputo

Come noto, l'art.10 del D.Lgs. 23/2011 (cd. *"Decreto sul federalismo fiscale municipale"*), riscrivendo integralmente, ai fini della disciplina dell'Imposta di Registro, l'art.1 della Tariffa allegata al D.P.R. 131/1986, dispone, a far data dal 1° gennaio 2014, l'abrogazione di ogni forma di regime agevolativo applicabile ai trasferimenti immobiliari, ivi compresi quelli previsti da leggi speciali.

Tra i regimi agevolativi che verranno meno rientra anche l'applicazione dell'imposta di Registro in misura fissa per la cessione, a favore dei Comuni, di aree o opere di urbanizzazione realizzate a scomputo del contributo di urbanizzazione o in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.

In proposito, si ricorda che l'art. 51 della legge 342/2000 stabilisce *"l'irrilevanza"* ai fini IVA di tali cessioni, che scontano quindi solo l'applicazione dell'imposta di Registro in misura fissa pari a 168 euro, fino al 31 dicembre 2013, ai sensi dell'art.1 della Tariffa allegata al D.P.R. 131/1986, tenuto conto che si tratta di trasferimenti a titolo oneroso *"a favore dello Stato, ovvero a favore di enti pubblici territoriali o consorzi costituiti esclusivamente fra gli stessi ovvero a favore di comunità montane"*.

Tali cessioni, quindi, dal 1° gennaio 2014, rientreranno nell'aliquota ordinaria del 9%, alla luce del fatto che la nuova formulazione della Tariffa non prevede alcuna deroga per particolari fattispecie come questa.

Pertanto, si riproporranno le stesse problematiche che l'introduzione del citato art.51 ha inteso superare, ovvero la disparità di trattamento tra il pagamento in denaro dell'onere concessorio e l'assolvimento dello stesso mediante la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione da parte delle imprese di costruzione che beneficiano del titolo urbanistico, che scontrerà un pesante aggravio dei costi fiscali a carico del Comune acquirente, che vedrà accentuarsi il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione di tali opere.

Allo scopo di superare tali criticità, si propone di garantire la permanenza nell'ordinamento dell'applicazione dell'Imposta di Registro in misura fissa (200 euro) per tali trasferimenti.

In sintesi, quindi, occorre:

- **mantenere nell'ordinamento il regime agevolativo (Registro fisso, pari a 200 euro) applicabile ai trasferimenti di aree o opere di urbanizzazione effettuati nei confronti dei Comuni a scomputo di contributi di urbanizzazione o in esecuzione di convenzioni di lottizzazione (irrilevanti ai fini IVA, ai sensi dell'art.51 della legge 342/2000), in deroga alle previsioni del D.Lgs. 23/2011 che ne prevede l'abrogazione dal 1° gennaio 2014.**

Rottamazione dell'usato

La sostenibilità ambientale, economica e sociale è un obiettivo ambizioso che ha assolutamente bisogno di una serie di misure mirate, in grado di innescare processi complessi di rinnovamento urbano.

In questo senso, non può trascurarsi l'importanza che rivestono i piani di riqualificazione urbana, che, senza consumare ulteriore territorio, incrementano la vivibilità delle nostre città.

Il "*Piano città*" ideato dal precedente Governo è poco coraggioso sotto il profilo fiscale, mentre la leva tributaria diviene fondamentale per attivare realmente un processo complesso di rigenerazione dei nostri centri urbani.

In quest'ottica, risulta prioritario introdurre misure fiscali specifiche, dirette a favorire la "*rottamazione dei vecchi fabbricati*" e la loro sostituzione con edifici di "*nuova generazione*", riducendo al minimo le imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "*usati*".

Pertanto, appare necessario riconoscere:

- **l'applicabilità dell'imposta di registro pari all'1% e delle ipotecarie e catastali in misura fissa, ai trasferimenti aventi ad oggetto fabbricati "*usati*", effettuati nei confronti di imprese, a condizione che le stesse trasferiscano in permuta abitazioni di nuova costruzione, o incisivamente ristrutturate, ad elevate prestazioni energetiche (classe A o B).**

In tal ambito, bisogna, altresì, riconoscere benefici all'acquirente, sotto forma di detrazioni/deduzioni di una parte del prezzo d'acquisto (sulla falsariga del dispositivo *Scellier* francese), o di mutui a tasso zero.

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, eliminando, in tal modo, l'enorme contenzioso tributario sviluppatosi in materia, relativo sia alla tipologia delle aree edificabili, sia al valore delle stesse.

Riordino delle aliquote IVA

Infine, sempre nell'ottica di una politica fiscale volta al rinnovamento del tessuto urbano, deleteria appare la scelta di continuare ad aumentare le aliquote IVA (dal 1° ottobre 2013, l'aliquota ordinaria è passata al 22% - art.11 del D.L. 76/2013, convertito, con modificazioni, nella legge 99/2013), per i deprecabili effetti che produce sui consumi (a testimonianza, l'aumento dell'aliquota IVA, anziché aumentare il gettito, ha prodotto una riduzione delle entrate).

Si tratta di un aumento impositivo che ha avuto 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%.

In tal senso, occorre, quindi, scongiurare ulteriori aumenti delle aliquote IVA, mantenendo, in particolare, quella ridotta del 4%, oggi riconosciuta per l'acquisto, o costruzione, della "prima casa".

In ogni caso, sotto tale profilo, l'Ance auspica, pertanto, che l'eventuale riordino complessivo della disciplina IVA sia frutto di un lavoro di selezione e condivisione, con tutte le categorie produttive, tenuto conto che, in un'ottica di coesione sociale, la casa rappresenta un "bene primario", da salvaguardare al pari degli interventi di incisiva riqualificazione, che tutto il territorio del Paese necessita con carattere d'urgenza.