

Note generali e proposte di emendamenti al DdL C. 2039 “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato” *Nuovo testo base adottato dalle Commissioni riunite VIII e XIII* (seduta del 20 gennaio 2015)

Prima di avanzare una proposta puntuale di emendamenti al testo di legge al fine di dare maggior efficacia e coerenza al corpo normativo, si avanzano di seguito alcune riflessioni generali sui contenuti e sull'impianto del DdL C. 2039 adottato dalle Commissioni parlamentari riunite.

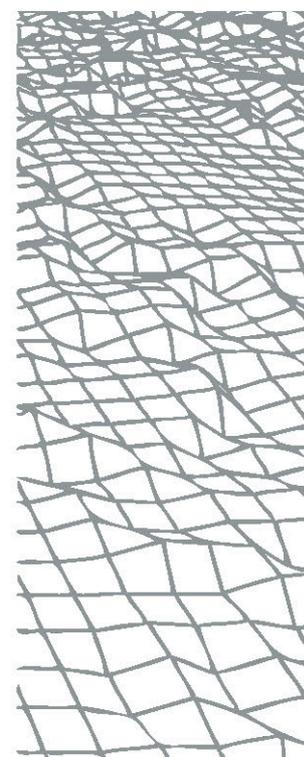
La ridondanza dell'impianto definitorio (**art. 2**) rischia di essere poco utile e controproducente; non si intende entrare nel merito della correttezza e della adeguatezza delle definizioni proposte, senz'altro accurate dal punto di vista disciplinare, ma si ritiene che potrebbe essere più efficace e applicabile una definizione più condivisa del "consumo di suolo", inteso quale processo di nuova urbanizzazione di suoli liberi, agricoli o naturali. Il solo riferimento al concetto di permeabilità/impermeabilità dei suoli richiederebbe, per poter essere utilizzato nel monitoraggio e nella misura del consumo di suolo, altre e più precise specificazioni (ad esempio rispetto alle modalità stesse di misurazione della permeabilità) con il rischio di rendere assai controversa l'applicazione di questa norma.

Sull'utilizzo del limite quantitativo (**art. 3**) come modalità di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle molte esperienze provinciali. Come praticare tecnicamente la suddivisione delle quote suolo tra regioni rimane un'operazione assai complicata. Una volta dichiarate le soglie regionali, poi non c'è una norma che impone alle regioni di legiferare per raggiungere gli obiettivi (a meno che non si consideri tale il comma 3 dell'articolo 1, che però, così formulato, appare molto generico e piuttosto inefficace).

Non si rileva una significativa politica a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione (**art. 4**); indirizzi e orientamenti sono certamente opportuni ma non sufficienti a dare efficacia a politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Senza disposizioni che rendano prioritario e obbligatorio il recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate in quote minime fissate (si segnala in tal senso l'esperienza della Gran Bretagna dove la normativa rende obbligatorio il riuso di una quota di almeno il 60% del patrimonio dismesso esistente prima di poter prevedere nuove urbanizzazioni del suolo libero), senza misure concrete di incentivazione (attraverso un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito) e soprattutto senza una robusta semplificazione delle procedure (in particolare sulle bonifiche) e dei tempi degli interventi sull'esistente risulta difficile ottenere risultati di qualche importanza.

Non si comprende la necessità di introdurre e disciplinare il "compendio agricolo neorurale periurbano" (**art. 5**); non si ritiene, infatti, opportuno per una legge nazionale di principi "sul consumo di suolo" definire caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi, con un dettaglio di disposizioni normative che sarebbe forse troppo puntuale anche per un testo di legge regionale. Il testo dell'art. 5 si avvicina più a disposizioni di una norma di piano urbanistico piuttosto che di un testo legislativo (tra l'altro è assai improbabile il ripristino di edifici extragricoli per usi agricoli alla scadenza della convenzione).

Il Presidente



Via Ravenna 9/b - 00161 Roma
Tel. +39.06.688.011.90 / 688.096.
Fax +39.06.68.214.773
E-mail: segreteriaipresidenza@inu
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

Se le misure di incentivazione alla rigenerazione urbana e al riuso sono ancora molto deboli, mancano politiche combinate e strumenti specifici per limitare e mitigare il consumo di suolo, quali la possibilità di utilizzare la fiscalità locale come strumento di disincentivazione all'urbanizzazione dei suoli liberi, o come misure di compensazione ecologica preventiva (ampiamente utilizzate in altri paesi europei) che per quanto di natura rimediale possono avere un ruolo e un potenziale importante nel mitigare gli impatti urbanizzativi del suolo e garantire il mantenimento del potenziale ecologico locale.

Nella norma transitoria (**art. 10**) risulta infine ambigua la salvaguardia dei procedimenti in corso (appare senz'altro meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci); non riteniamo inoltre per nulla condivisibile l'ultimo capoverso del comma 1, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (cioè quelli che nel passato hanno urbanizzato più suolo).

Sulla base delle osservazioni brevemente sopra riportate vengono di seguito proposti 11 emendamenti puntuali.

Proposte di emendamenti

Emendamento 1

Art. 1, comma 2

Al terzo periodo si propone di eliminare le parole *“diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, ai sensi della normativa vigente”*

Motivazione

Si ritiene che qualsiasi opera pubblica, ancorché strategica o di interesse nazionale, e a maggior ragione qualsiasi insediamento produttivo (di interesse strategico) possa e debba essere progettata valutandone alternative che non comportino, o che riducano, il consumo di suolo.

Emendamento 2

Art. 2, comma 1, punto a), b), c)

Si ritiene opportuno sostituire (o tutt' al più affiancare) al concetto di suolo impermeabilizzato quello di suolo urbanizzato, più semplice da misurare e da utilizzare nelle logiche di contenimento del consumo di suolo in ambito di pianificazione urbanistica.

Pertanto si propongono le seguenti modifiche puntuali:

a) per *«superficie agricola, naturale e seminaturale»*: *i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le superfici, anche in area urbanizzata, allo stato di fatto libere, non impermeabilizzate e non destinate ad usi urbani, dove lo strato superficiale del suolo non sia stato coperto artificialmente, scavato o rimosso;*

b) per «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie oggetto di urbanizzazione o impermeabilizzazione del suolo, nonché di interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione del suolo non connessi all'attività agricola;

c) per «impermeabilizzazione del suolo»: il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità, anche attraverso la sua compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto; per «urbanizzazione del suolo» il passaggio da un utilizzo di fatto agricolo o naturale del suolo ad un uso antropico urbanizzato;

Motivazione

Si ritiene che per quanto corretto in termini ecologici e ambientali il concetto di impermeabilizzazione del suolo sia assai complesso da misurare e soprattutto da applicare nelle modalità di monitoraggio del consumo di suolo in ambito di pianificazione dove è invece più agevole individuare come suolo consumato quello che si trasforma da usi agricoli o naturali verso usi antropici urbanizzati.

Emendamento 3

Art. 2, comma 1, punto b)

Alla fine del punto sono aggiunte le seguenti parole: “*detratta delle superfici restituite alla funzionalità originale attraverso interventi di compensazione;*”

Motivazione

L'emendamento tende a chiarire il senso dell'aggettivo “netto” contenuto nella definizione stessa.

Emendamento 4

Art. 2, comma 1, punto g)

Al termine del periodo aggiungere “*da attuare in via preventiva rispetto ad una trasformazione che comporti impermeabilizzazione o urbanizzazione del suolo*”

Motivazione

Si ritiene che, anche a fronte di un repertorio di prassi altamente insoddisfacente nell'attuazione di strumenti compensativi ambientali nel nostro Paese, debba essere introdotto un principio di condizionalità per cui le trasformazioni si autorizzano a valle, e non a monte, della compensazione imposta o prevista

Emendamento 5

Art. 2, comma 2

Alla fine del comma sono aggiunte le seguenti parole: “*che in quanto tale è da considerare bene comune.*”

Motivazione

L'emendamento non fa che confermare e rafforzare il contenuto del comma 1 dell'art. 1, ma non è pleonastico in quanto inserisce il concetto di “bene comune” nella definizione ufficiale, cosa che per altro è già stata anticipata in alcune legislazioni regionali vigenti.

Emendamento 6

Art. 3, comma 6

Si propone di eliminare le parole finali del comma “*e acquisito il parere della Conferenza unificata*”.

Motivazione

Il comma 6 dell'art. 3 conferisce al Governo un potere sostitutivo nei confronti della Conferenza unificata nel caso la stessa non rispettasse i termini per la ripartizione regionale delle quote di consumo di suolo consentite. Nel meccanismo procedurale previsto si impone però al Governo l'acquisizione del parere della medesima Conferenza unificata. Ciò evidentemente pare illogico poiché l'eventuale mancata espressione del parere da parte della Conferenza unificata (già inadempiente) renderebbe impossibile l'esercizio del potere sostitutivo stesso.

Emendamento 7

Art. 4, comma 1

Si propone che l'intero comma 1 venga così sostituito:

“1. Al fine di attuare il principio di cui all'articolo 1, comma 2, le regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dettano disposizioni per:

- a) orientare l'iniziativa dei comuni a strategie di rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, prevedendo l'incremento e il miglioramento della dotazione dei servizi, l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, il perseguimento di elevate prestazioni in termini di efficienza energetica ed integrazione di fonti energetiche rinnovabili, il miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e riduzione dei deflussi, e la realizzazione di residenza sociale. A tal fine è promossa l'applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica purché non determinino consumo di suolo agricolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di territorio urbanizzato, nonché l'introduzione di regimi fiscali agevolati, della durata massima di anni 10, che contemplino misure di incentivazione anche tramite modulazione o esenzione del contributo di costruzione e dell'imposizione fiscale sugli immobili.*
- b) Disciplinare l'introduzione nei comuni del 'Catasto degli usi e della qualità del suolo'. Tale catasto, sviluppato nella forma di specifico strato informativo del database topografico redatto con criteri coerenti al Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 2011 "Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici" e successivi aggiornamenti, deve essere redatto contestualmente all'aggiornamento degli strumenti urbanistici generali o loro varianti, ovvero, per le pianificazioni vigenti, preventivamente all'adozione di strumenti attuativi che determinino consumo di suolo, e in ogni caso entro 18 mesi dall'entrata in vigore della disciplina regionale di cui al punto 1). In esso sono individuate e quantificate la superficie agricola, naturale e seminaturale, le aree interessate da copertura artificiale del suolo con relative pertinenze, e all'interno di queste le aree dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate. Il catasto degli usi del suolo è accessibile alla consultazione pubblica attraverso il sito internet istituzionale del comune, è aggiornato in continuo anche sulla base della verifica di segnalazioni dei cittadini, e conferisce i propri dati al sistema informativo territoriale regionale. L'istituzione del catasto degli usi del suolo è presupposto necessario e vincolante per l'eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo, nonché per il rilascio di titoli abilitativi conseguenti a pianificazioni attuative che lo prevedano.”*

Motivazione

L'emendamento rafforza e specifica le priorità da perseguire negli interventi di rigenerazione urbana, contemplando anche la facoltà di modulazione fiscale e contributiva locale al fine di incentivazione. Esso inoltre aggiunge al testo originale il punto b). Ciò in ragione del fatto che il testo, pur condivisibile, risulta essere scarsamente efficace poiché impone alle regioni di emanare, sul tema della “priorità del riuso”, solo norme di carattere *orientativo*, mentre il disposto del comma 2 art. 1, pur richiamato in incipit, dovrebbe imporre

una procedura verificabile affinché detta priorità possa realmente dispiegarsi, limitando i margini di discrezionalità che la vanificherebbero. Per questo viene introdotto uno strumento conoscitivo oltre che di supporto alla pianificazione, il 'Catasto degli usi e della qualità del suolo', atto a quantificare e localizzare, oltre alle superfici agricole o comunque con suolo naturale, anche quelle che sono passibili di miglior utilizzo o riuso, in quanto sottoutilizzate o dismesse, tra le aree comunque urbanizzate. La realizzazione di questo catasto secondo criteri omogenei sul territorio nazionale rende inoltre disponibile una base dati costantemente aggiornata a disposizione delle regioni e del governo, fondamentale per il monitoraggio d'efficacia della legge.

Emendamento 8

Art. 5

Si propone in prima istanza la soppressione totale dell'articolo.

Motivazione

L'articolo richiederebbe di essere inserito in una norma dedicata al recupero dell'edilizia rurale, e difficilmente una legge nazionale di principi potrebbe definire caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi, con un dettaglio di disposizioni normative che sarebbe forse troppo puntuale anche per un testo di legge regionale (si pensi alla grande diversità di manufatti e architetture che caratterizzano la struttura e il paesaggio agrario italiano). Peraltro il livello di dettaglio della norma stride con la genericità con cui vengono invece definiti e disciplinati gli interventi di rigenerazione urbana.

Emendamento 9

In seconda istanza, nel caso di mantenimento dell'art. 5 si propongono i seguenti emendamenti:

Art. 5 comma 3

Si propone di completare il primo periodo in questo modo: *“3. Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale periurbano possono avere ad oggetto il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti, comunque nei limiti di quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti”*.

Motivazione

La possibilità di intervenire con demolizione e ricostruzione dei fabbricati esistenti, prevista con l'obiettivo di garantire una maggiore possibilità di riuso dei fabbricati per nuove funzioni deve comunque essere coerente e compatibile con la disciplina urbanistica al fine di evitare una applicazione deregolamentativa della norma che può portare ad interventi diffusi e non controllati di distruzione del patrimonio edilizio di matrice rurale, qualora non già vincolati.

Emendamento 10

Art. 5 commi 5, 6, 7 e 8

Si propone la soppressione totale dei commi in oggetto che hanno contenuti e carattere di dettaglio incompatibili con una legge nazionale di principi .

Emendamento 11

Art. 10, comma 1

Si propone di sostituire l'intero comma 1 in questo modo:

“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 8, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere già inseriti alla data di entrata in vigore della presente legge negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni, limitatamente alle opere già dotate, alla data di entrata in vigore

della presente legge, di progetto esecutivo e finanziamento completo approvati. Sono fatti comunque salvi gli interventi aventi ad oggetto il consumo di suolo inedificato dotati di titolo abilitativo efficace anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi ed i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi comunque denominati adottati prima della entrata in vigore della presente legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942."

Motivazioni

1. Appare del tutto illogico un provvedimento di moratoria che decorre fino all'approvazione del decreto sulla riduzione del consumo di suolo, atteso che tale decreto non produce di per sé un effetto territoriale diretto fino al suo recepimento nelle norme regionali e negli strumenti urbanistici territoriali. E' quest'ultimo passaggio quello che dovrebbe stabilire il termine dell'efficacia della moratoria. L'emendamento rende valida la moratoria quanto meno fino alle disposizioni regionali.
2. L'emendamento elimina le parole "e comunque entro il termine di tre anni" in quanto si ritiene sia una limitazione temporalmente breve e sostanzialmente immotivata: la moratoria deve essere efficace fino a che il nuovo regime non divenga vigente.
3. L'emendamento esclude dalla moratoria solo le opere pubbliche già programmate (alla data di entrata in vigore della legge): se così non fosse significherebbe che qualsiasi opera pubblica, in futuro ovviamente inserita negli strumenti di programmazione, sarebbe assurdamente esentata dalla moratoria.
4. Motivazione analoga vale per le opere di cui alla legge obiettivo: l'emendamento fa salve solo le opere che sostanzialmente siano già cantierabili (progetto esecutivo approvato e finanziamento completo certo). Sarebbe assurdo eliminare dalle considerazioni sul consumo di suolo tutte le innumerevoli opere previste in legge obiettivo, il cui elenco tra l'altro è sempre potenzialmente integrabile.
5. L'emendamento elimina l'ultimo periodo della norma transitoria sia per una ragione di coerenza interna, in quanto eliminato il limite massimo di tre anni di validità della moratoria, sia in quanto la norma contenuta nel testo originale presenta svariati problemi di applicabilità e almeno un potenziale effetto perverso. Infatti, non si comprende:
 - a. su quale area amministrativa si misurerebbe il consumo di suolo: comunale? provinciale? regionale?
 - b. quali sono i dati attendibili degli ultimi 5 anni?
 - c. qual è il soggetto istituzionale che applica la norma?
 - d. come sarebbe applicata la norma: rilascio di permessi fino all'esaurimento della quota annuale e poi lista d'attesa per l'anno successivo?
 - e. quand'anche fossero risolti tutti i problemi applicativi sopra esposti, si otterrebbe l'effetto perverso che i territori che hanno consumato più suolo nel recente passato avrebbero diritto a consumarne ancora in misura maggiore dei territori che al contrario sono stati più virtuosi.

9 febbraio 2015

INU Istituto Nazionale di Urbanistica
La Presidente
Silvia Viviani

