

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 7-11-2013



CONFERENZA UNIFICATA
7 novembre 2013

Punto 11) all'ordine del giorno

***PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI
CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO***

Premesse di carattere generale:

L'ANCI, facendo seguito alle riunioni di conferenza unificata svoltesi in data 8 e 15 Ottobre 2013 in merito al DDL in oggetto, intende affermare che il principio del contenimento del consumo del suolo e l'incentivazione della riqualificazione di suoli già edificati, sulla base del quale si fonda il disegno di legge in esame, è assolutamente condivisibile.

Non è più sufficiente infatti considerare il territorio non edificato come bene pubblico, bensì come bene comune e, così come diffusamente riconosciuto dalla legislazione urbanistica regionale, risorsa non rinnovabile che deve essere tutelata sia dal punto di vista paesaggistico che ambientale, anche al fine di prevenire e mitigare eventi di dissesto idrogeologico al verificarsi dei quali, l'esperienza insegna, interi territori sono stati devastati con costi pubblici di ripristino molto significativi e difficilmente reperibili.

Considerando che tale atteggiamento è in linea con gli indirizzi dell'UE che, stabilendo l'obiettivo del consumo del suolo "0" entro il 2050, hanno introdotto la gerarchia "prevenzione-compensazione-mitigazione sul consumo del suolo" esortando quindi gli stati membri a porre in essere azioni positive che mirino alla pratica della rigenerazione e riuso delle aree urbane.

La valenza di tali obiettivi mette oggettivamente in risalto come il provvedimento in esame non possa eludere, pena la contraddittorietà tra i principi esposti e gli effetti prodotti, il confronto sui seguenti temi:

- l'interdisciplinarietà dei suoi contenuti che, ponendosi l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo, vanno ad incidere sul quadro normativo vigente in merito a diverse rilevanti materie quali la pianificazione urbanistica, la tutela del paesaggio e dell'ambiente, nonché il sostegno delle attività produttive nel settore agricolo e l'ambito della finanza locale;
- l'inserimento del DDL all'interno di una più organica riforma della materia del Governo del Territorio allo stato basata sulla struttura ed i contenuti della Legge n. 1150 del 1942 che si ponga come obiettivo l'omogeneità e la coerenza delle diverse normative urbanistiche regionali sul tema della tutela e governo del territorio e della strumentazione più idonea al suo perseguimento;
- necessità dell'equilibrio fra i principi, condivisibili, contenuti nel DDL e le "ricadute" sulle attività programmatiche e gestionali dei Comuni spingendosi finanche ad incidere sui regimi proprietari dei suoli, nonché sulle relative potenzialità edificatorie; .
- la coerenza tra le finalità del provvedimento in esame e quelle di disposizioni di leggi statali e regionali, in materia di sostegno del settore edilizio - "Piano casa", che risultino in contrasto con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo. (vedi disposizioni transitorie)

Sulla base dei punti evidenziati sopra L'ANCI ritiene che il DDL debba chiarire quale sia "l'interesse pubblico prevalente" o come debba essere declinata la relazione tra gli interessi pubblici. Infatti, nel provvedimento in esame, emerge non un interesse pubblico prevalente, bensì la compresenza di due interessi pubblici: da una parte la tutela dell'attività agricola e dell'altra il governo degli usi e delle trasformazioni del territorio e la tutela del paesaggio e dell'ambiente. Al riguardo è necessario che dal DDL non emerga, invece, un orientamento "debole", dal punto di vista applicativo, in quanto esclusivamente mirato ad imporre la protezione dell'attività agricola, anche se motivata da finalità di tutela del paesaggio e dell'ambiente, trasferendo, di fatto, la responsabilità della sua efficacia esclusivamente ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

I contenuti del DDL in esame riguardano infatti la materia del "Governo del Territorio" che rientra nella potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione. Tale presupposto, rafforza la richiesta di una legge chiara nei suoi obiettivi strategici e richiama la necessità di un'attuazione fondata sui principi di leale collaborazione e di cooperazione istituzionale. A tal proposito deve esserci un esplicito richiamo a come la strumentazione urbanistica di competenza comunale agisca per rendere operativi i principi e gli obiettivi della legge", senza prevedere adempimenti obbligatori che comportino "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".



Punti di Principio

Sulla base di quanto premesso, ANCI ritiene che il miglior contributo che si può offrire alla formazione del DDL in esame possa essere costituito, più che da modifiche al testo dei singoli articoli, dalla proposizione dei seguenti specifici temi che costituiscono i “punti di principio” che l’Associazione individua come elementi necessari per determinare la coerenza complessiva e l’efficacia dell’iniziativa legislativa:

- 1) **Fare riferimento, nella valutazione delle alternative al consumo del suolo (riutilizzo aree già urbanizzate) ai contenuti e alle procedure della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), ai sensi del D.lgs 3 Aprile 2006 n.152 “Norme in materia ambientale”(e relative discipline regionali attinenti) in materia di pianificazione e programmazione di competenza degli enti territoriali .**
- 2) **Semplificare, riordinare e coordinare le terminologie – Disposizioni transitorie- (art. 2 e art. 9):**Il DDL contiene numerose definizioni e terminologie tra loro simili che potrebbero determinare incertezza nell’ambito di applicazione della legge.A scopo esemplificativo il DDL definisce “superficie agricola” e “consumo di suolo”(concetti mutuati da diverse discipline di settore) e utilizza, senza definirli, anche i termini “suolo agricolo” (all’art. 3), “suolo ineditato” (all’art. 4), “aree interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione.” (all’art. 4).La conseguenza di tale indeterminatezza normativa può determinare difficoltà nella valutazione dell’efficacia dei titoli abilitativi e/o delle convenzioni urbanistiche, e/o altre forme provvedimenti, variamente denominate, previste dall’ordinamento giuridico, anche alla luce delle recenti disposizioni prorogatorie emanate con DL 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. decreto del fare) e con la successiva legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98.
- 3) **Introdurre il principio di avvenuta ottemperanza per effetto di legislazioni regionali vigenti, in materia di obbligo per i comuni di adeguare la strumentazione urbanistica generale al principio di limitazione di consumo di suolo agricolo.** A titolo esemplificativo il DDL dovrà produrre parametri di contenimento del consumo di suolo, in considerazione delle diversità ambientali e morfologiche del territorio nazionale. Sarà opportuno definire quanto meno su scala regionale a seguito di monitoraggio, una soglia minima di contenimento da disciplinare mediante apposita regolamentazione regionale. Ad esempio, la determinazione del limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, potrà avvenire avendo riguardo del rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC), .



- 4) **Il DDL dovrebbe perseguire la finalità della riduzione del consumo del suolo attraverso la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola.** Appare a tal proposito evidente il coordinamento con la vigente normativa settoriale, in materia agricola, in ordine agli strumenti di tutela e valorizzazione agricolo;
- 5) **Prevedere, con specifica integrazione dell'articolato, contributi statali e/o regionali finalizzati, in fase di prima attuazione della norma, alla promozione di gestione associata tra comuni.** L' ANCI ritiene, infatti, che il provvedimento debba considerare l'obbligo dell'esercizio associato di una funzione fondamentale come quella relativa alla pianificazione urbanistica e territoriale in base a quanto previsto dalla vigente normativa. Con l'obbligo dell'esercizio associato della funzione, che per altro entrerà in vigore dal 1 gennaio 2014, i piccoli Comuni potranno pertanto affrontare più efficacemente le nuove problematiche poste dal provvedimento in esame che, soprattutto nella sfera dei possibili conflitti tra interessi pubblici e privati, potrebbe determinare una proliferazione di contenzioso.
- 6) **Prevedere esplicitamente l'integrazione del capo II° del DPR 380/2001, in quanto le disposizioni dell'art. 5 introducono una nuova tipologia di sanzione amministrativa commisurata alla trasgressione del divieto di cambio di destinazione d'uso per i terreni e gli edifici delle aziende agricole per le quali sono stati erogati aiuti di stato o europei.**
- 7) **Cassare la previsione della nuova tipologia di sanzione amministrativa definita "accessoria alla demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi" (art. 5 comma 3.)** in quanto sperequativa rispetto alle altre tipologie di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, di cui all'art. 31 del DPR n. 380/2001. Il principio delle norme che determinano le sanzioni per gli abusi edilizi, compresa l'acquisizione al patrimonio comunale in caso di inottemperanza all'ingiunzione di abbattimento, sta nel rilevante interesse pubblico insito nel contrasto nei confronti degli interventi che vanificano la corretta pianificazione del territorio. Da questo punto di vista non si rileva un interesse pubblico prevalente nell'integrazione di una norma che ha già in sé il massimo deterrente costituito dalla perdita della proprietà dell'immobile abusivo e dell'area di sua pertinenza.
- 8) **Introdurre un regime fiscale incentivante o disincentivante ai fini dell'attuazione della legge** (a titolo di esempio: riduzione dell'IVA per gli interventi eseguiti in attuazione di piani e programmi di recupero urbano certificati, che aumentano la quantità di suolo libero da edificazione) **e coerente con l'art. 118 della Costituzione.**



- 9) **Prevedere che gli incentivi in materia di contribuzione alle realizzazioni siano anche statali ovvero regionali** (es.: estensione delle risorse e delle finalità, da legare al minor consumo di suolo, del D.L. 83 del 22.6.2012, all'art. 12, che finanzia l'attuazione di un *"piano nazionale per le città"*, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, mentre il monitoraggio del consumo di suolo potrebbe infatti svilupparsi attraverso piattaforme o sistemi informativi telematici, di cui le Regioni provvedano a fissare, d'intesa con i comuni e le unioni di comuni, i criteri, le specifiche tecniche, le modalità e i termini per la trasmissione dei dati necessari alla sua attuazione, impegnandosi al rilascio della fornitura ai Comuni (art. 6).
- 10) **Prevedere che tra i benefici erogabili dai Comuni per incentivare la progressiva inibizione al nuovo consumo di suolo possano rientrare gli strumenti della compensazione urbanistica e del credito edilizio già introdotti da molte leggi urbanistiche regionali per promuovere interventi di riqualificazione ambientale** (va considerato, a tal proposito, che eventuali misure finalizzate a gravare fiscalmente gli interventi che comportano consumo di suolo agricolo porterebbero ad una inversione di tendenza rispetto all'attuale quadro normativo (comma 3, art. 17 del DPR n. 380/2001) che prevede l'esenzione dal contributo di costruzione per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale).
- 11) **Confermare, sulla base di quanto delineato nel DDL, il ripristino della destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni alle opere indicate nel DDL stesso, differendo, tuttavia, in maniera calibrata la scansione temporale di entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di utilizzo degli oneri, in modo da ridurre la possibilità di squilibri di bilancio.**
- 12) **Prevedere l'inefficacia delle disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, all'entrata in vigore del DDL, in materia di sostegno del settore edilizio - "Piano casa" e che risultino in contrasto con gli obiettivi del DDL in esame (integrazione art. 9).** ANCI ritiene infatti indispensabile la massima coerenza tra le politiche statali e regionali volte alla tutela ambientale e paesaggistica e quelle finalizzate al sostegno del settore edilizio evitando provvedimenti che, pur singolarmente e settorialmente giustificati, produrrebbero effetti evidentemente contraddittori.

Da ultimo il DDL potrebbe essere reso inerte se non accompagnato da una valutazione del suo impatto amministrativo.