



LEGAMBIENTE

**Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato
C. 2039 Governo e abb.**

Nuovo testo base adottato dalle Commissioni riunite VIII e XIII
(seduta del 20 gennaio 2015)

Proposte di emendamenti

Emendamento 1

Art. 1, comma 2

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

Motivazione

Si ritiene che qualsiasi opera pubblica, ancorché strategica o di interesse nazionale, e a maggior ragione qualsiasi insediamento produttivo (di interesse strategico o meno: qui rischia di posizionarsi un discrimine davvero arbitrario, che rischia di essere agibile per ogni insediamento produttivo di una certa dimensione!) possa e debba essere progettata valutandone alternative che non comportino, o che riducano, il consumo di suolo.

Emendamento 2

Art. 1, comma 2

Alla fine del comma sono aggiunte le seguenti parole: *“sotto forma di specifico elaborato progettuale a cura del progettista e verificato in contraddittorio con il responsabile dell'ufficio tecnico competente che sottoscrive la relativa certificazione finale”*.

Motivazione

Si ritiene necessario individuare una titolarità di responsabilità in ordine all'effettivo espletamento della valutazione e alla sua verifica da parte di un funzionario pubblico.

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, importante in particolare negli interventi all'interno delle aree urbanizzate che prevedano trasformazioni consistenti dell'impianto urbano e degli usi del suolo.

Emendamento 4

Art. 2, comma 1, punto e)

Dopo le parole *“potenziale ecologico-ambientale”* aggiungere *“e di una riduzione dei consumi idrici ed energetici”*

Motivazione

L'emendamento tende a chiarire che la rigenerazione urbana non possa prescindere da obiettivi espliciti che riguardano l'acqua e l'energia.

Emendamento 5

Art. 2, comma 1, punto g)

Al termine del periodo aggiungere *'da attuare in via preventiva nel caso di una trasformazione che comporti impermeabilizzazione'*

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 6

Art. 2, comma 1, punto g)

Dopo il primo periodo è aggiunto il seguente periodo: *“Laddove la compensazione intervenga per il ripristino di trasformazioni abusive o comunque illegalmente realizzate, essa non viene contabilizzata nella valutazione del consumo di suolo netto di cui al punto b.”*

Motivazione

L'emendamento previene possibili interpretazioni dannose, che producano vantaggio alla realizzazione o mantenimento di abusi, chiarendo che il ripristino di suolo precedentemente consumato illegalmente non può essere contabilizzato in detrazione nella determinazione del consumo di suolo netto.

Emendamento 7

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 8

Art. 3, comma 6

Le parole finali del comma *“e acquisito il parere della Conferenza unificata”* sono cassate.

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. Però, nel meccanismo procedurale previsto, impone 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 9

Art. 3, comma 7

L'ultimo periodo è così sostituito: “*Agli oneri derivanti dall’attuazione del presente comma si provvede attraverso uno stanziamento dedicato a rafforzare le risorse umane e strumentali finalizzate dei due istituti, disciplinato da apposita convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*”

Motivazione

Si ritiene poco plausibile che un'attività complessa, che richiede acquisizione e elaborazione di una grande quantità di dati, nonché strumentazioni adeguate al loro trattamento, possa essere svolta senza un rafforzamento dell'infrastruttura tecnico-conoscitiva preposta al suo svolgimento

Emendamento 10

Art. 4, comma 1

L'intero comma 1 è 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 il perseguimento di elevate prestazioni in termini di efficienza energetica ed integrazione di fonti energetiche rinnovabili, accessibilità ciclabile e ai servizi di trasporto collettivo, 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 tramite modulazione o esenzione del contributo di costruzione e dell'imposizione locale sugli immobili, nonché di una imposizione sui trasferimenti immobiliari in misura agevolata da stabilire con Decreto dei Ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia.*
- b) Disciplinare l'introduzione nei comuni del catasto degli usi del suolo. 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. 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 e gli edifici dismessi o, comunque, inutilizzati o sottoutilizzati. 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 nell'ambito dell'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).*

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 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 11

Art. 4, comma 2

Le parole “*previa intesa in sede di Conferenza unificata*” sono soppresse.

Motivazione

Il comma 2 dell'art. 4 conferisce al Governo un potere sostitutivo nei confronti delle Regioni nel caso queste non rispettino i termini per la ripartizione regionale delle quote di consumo di suolo consentite. Però, nel meccanismo procedurale previsto, impone al Governo l'intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò evidentemente pare illogico poiché l'eventuale mancata espressione del parere da parte della Conferenza unificata (già inadempiente in alcuni dei suoi membri) renderebbe impossibile l'esercizio del potere sostitutivo stesso.

Emendamento 12

Art. 4, comma 2

Le parole “*Decorso il termine di cui al comma 1*” sono sostituite dalle seguenti parole: “*Entro sessanta giorni dall'approvazione della presente legge*”.

Motivazione

Il comma 2 dell'art. 4 conferisce al Governo un potere sostitutivo nei confronti di regioni eventualmente inadempienti. Poiché la storia ci insegna che tale eventualità non è per nulla improbabile, l'emendamento non fa che anticipare l'incombenza del Governo di emanare disposizioni applicabili alla scadenza dei termini.

Emendamento 13

Art. 4, comma 3

Le parole “*un anno*” sono sostituite dalle seguenti parole: “*centoottanta giorni*”.

Motivazione

L'emendamento riduce i tempi a disposizione dei comuni per adeguare il loro strumenti urbanistici alle disposizioni regionali.

Emendamento 14

Art. 4, comma 4

Al primo periodo la parola “*novanta*” è sostituita dalla seguente parola: “*trenta*”.

Motivazione

L'emendamento riduce i tempi della diffida regionale verso i comuni inadempienti.

Emendamento 15

Art. 4, comma 4

All'ultimo periodo le parole “*sei mesi*” sono sostituite dalle seguenti parole: “*novanta giorni*”.

Motivazione

L'emendamento riduce i tempi a per l'entrata in vigore della sanzione per i comuni nel caso la regione non abbia emesso la diffida.

Emendamento 16

Art. 5

Se ne propone la soppressione

Motivazione

L'articolo richiederebbe di essere inserito in una norma dedicata al recupero dell'edilizia rurale, e difficilmente una legge nazionale 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, anche per la grande diversità di manufatti e architetture che caratterizzano la struttura e il paesaggio agrario italiano: le cascine padane hanno sicuramente problematiche di riutilizzo differenti dai casali toscani o dalle masserie pugliesi o ancora dai frequenti, talora pervasivi, episodi di edilizia 'vernacolare contemporanea' che alla sapienza hanno sostituito l'improvvisazione e la precarietà, quando non l'abusivismo, specie in ambiti periurbani che di agricolo hanno conservato ben poco. Peraltro il livello di dettaglio della norma stride con la genericità con cui vengono definiti e disciplinati gli interventi di rigenerazione urbana.

Emendamento 17

Art. 5 comma 1

Dopo le parole 'comma 2' inserire “*e di favorire il consolidamento e o sviluppo della attività agroforestale nel territorio rurale,*”

Motivazione

Deve essere chiaro che lo strumento individuato serve prioritariamente a consolidare l'assetto e l'economia rurale, e che quindi ogni inserimento di funzioni deve essere coerente o almeno compatibile con queste priorità

Emendamento 18

Art. 5

Si propone la soppressione dell'aggettivo 'periurbano' che segue l'espressione “*compendio agricolo neorurale*”

Motivazione

Non appare rilevante, ai fini dello strumento individuato, la localizzazione periurbana dei compendi. Se obiettivo della norma è quello di recuperare ad un uso compatibile gli episodi di edilizia rurale in abbandono, ciò deve poter prescindere dal carattere di 'periurbanità', ambito dove peraltro a complessi rurali di grande significato si giustappongono, con allarmante frequenza, episodi di 'libera interpretazione' (e sovente abusiva) di patrimoni ormai scomparsi nella loro accezione agricola, richiedendo perciò in tali casi preventivi interventi di regolarizzazione, risanamento quando non demolizione di corpi abusivi e bonifica dei suoli usati per scopi del tutto impropri, fattispecie che certo non possono rientrare nella disciplina descritta dall'articolo.

Emendamento 19

Art. 5 comma 2

Si propone la riscrittura del comma come segue: “*Per compendio agricolo neorurale si intende un fondo agroforestale nel quale insistono fabbricati rurali inutilizzati e recuperabili, non modificabile nella superficie e nel perimetro a seguito degli interventi autorizzati, oggetto dell'attività di recupero e riqualificazione che viene dotato, nei limiti delle risorse a tal fine previste dalla normativa vigente, di tutti i servizi urbanistici e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico ed occupazionale. Tra la cubatura dell'insediamento rurale e la superficie del fondo agricolo sussiste un rapporto minimo di 1:50 in caso di destinazione agricola e 1:100 nel caso di attività silvo pastorale.*”

Motivazione

La modifica è coerente con una corretta accezione di compendio rurale come insieme di fondo e pertinenze edilizie, le cui destinazioni devono essere coerenti e compatibili con la conduzione agricola del fondo stesso

Emendamento 20

Art. 6, comma 1

Al primo periodo la parola “cinque” è sostituita dalla seguente parola: “dieci”.

Motivazione

L'emendamento porta a dieci anni la durata del divieto di mutamento di destinazione delle superfici agricole che abbiano ricevuti aiuti dalla PAC. Si ritiene infatti che, in una pianificazione finanziaria-immobiliare, un periodo di 5 anni sia un deterrente insufficiente.

Emendamento 21

Art. 7, comma 3-bis

Sostituire *'entro tre anni dalla'* con *'posteriormente alla'*

Motivazione

Trattandosi di provvedimento volto a incoraggiare la manutenzione del territorio attraverso il reinsediamento di attività agricole, non è comprensibile il termine temporale per una misura che invece dovrebbe assumere carattere strutturale

Emendamento 22

Art. 10, comma 1

L'intero comma 1 è così sostituito:

“A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 8 o comma 9, 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 inedito 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 innanzi tutto per una ragione di coerenza interna, in quanto si è già eliminato il limite massimo di tre anni di validità della moratoria. Ma non solo. 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? atteso che l'attendibilità delle rilevazioni è oggi quanto meno dubbia oppure attendibile solo a macchie di leopardo;
 - 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.