



Audizione presso
I'VIII Commissione Permanente
(Ambiente Territorio e lavori pubblici)

“Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana”

28 novembre 2013

L'ANCI pone preliminarmente una eccezione di carattere procedurale in quanto oggetto della presente audizione sono ben sei proposte di legge finalizzate alla tutela del territorio non antropizzato e agricolo per la conseguente riduzione del consumo del suolo e incentivazione della rigenerazione urbana. Pertanto innanzitutto occorrerebbe procedere ad un'unificazione dei testi in un unico provvedimento normativo. Inoltre è opportuno rammentare che recentemente un altro provvedimento del Governo sul medesimo argomento – nello specifico di iniziativa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – ha ottenuto il passaggio in Conferenza Unificata in data 7 novembre 2013, successivamente ad un'istruttoria tecnica che ha portato ad un confronto fra Stato, Regioni ed enti locali.

In tale sede l'ANCI ha affermato i seguenti principi fondamentali che si confermano e ribadiscono integralmente:

- **di metodo** in quanto i Comuni sono i protagonisti e i destinatari dei provvedimenti normativi relativi alla gestione e uso del territorio e, pertanto, devono essere coinvolti nella fase di stesura delle proposte di legge del Parlamento relative al governo del territorio - e dei disegni di legge di iniziativa governativa - e non in fase successiva.

Al riguardo la sovrapposizione di norme sia Statali che regionali a volte contrastanti stanno creando una totale paralisi a livello nazionale contraria ad ogni principio di semplificazione e chiarezza per i cittadini e assolutamente controproducente per il sistema paese.

In diverse sedi istituzionali l'ANCI ha richiesto, fino ad ora senza accoglimento, la revisione e l'aggiornamento del Testo Unico sull'edilizia (DPR n. 380/2001 e s.m.i.) che negli anni è stato oggetto di integrazioni e modifiche “estemporanee” e non organiche con la conseguente produzione legislativa regionale estremamente diversificata che, ad oggi, ha comportato confusione e difficoltà operative da parte degli enti locali che si trovano a fornire risposte ai cittadini e alle attività produttive.

- **di contenuto** ritenendo che la salvaguardia del territorio naturale e la riqualificazione degli ambiti urbani e il loro riuso e valorizzazione è obiettivo prioritario dell'ANCI in quanto i comuni sono gli enti direttamente responsabili della corretta gestione territorio che concorre ad assicurare la sicurezza dei cittadini, nonché la tutela dell'ambiente.

Il territorio non edificato ad uso agricolo è una risorsa non rinnovabile che deve essere tutelata sia dal punto di vista produttivo ed economico che paesaggistico e ambientale anche per prevenire e mitigare i fenomeni di dissesto idrogeologico che stanno interessando territori sempre più vasti con costi per la collettività elevatissimi.

Al riguardo l'ANCI rappresenta che una politica di salvaguardia del territorio deve obbligatoriamente essere accompagnata da incentivi per valorizzare ed incrementare la conservazione delle attività agricole a fronte delle attività industriali e terziarie in quanto il solo regime vincolistico non costituisce elemento di tutela; il suolo abbandonato, improduttivo e incolto costituisce un fattore di pericolo ambientale equivalente ad un suolo fortemente antropizzato.

I tragici episodi dei giorni scorsi che hanno interessato la Sardegna hanno evidenziato lo stato di degrado del territorio italiano ed i dissesti causati dall'uso improprio conseguente all'abbandono delle coltivazioni, elemento essenziale e primario per la conservazione e la valorizzazione del suolo che ha lasciato lo spazio ad un'edificazione indiscriminata e non consapevole. Si tratta di eventi non più eccezionali, ma che si susseguono ai diversi analoghi accadimenti devastanti avvenuti in numerose aree del nostro Paese. Questo a dimostrazione della drammatica situazione di vulnerabilità del nostro territorio, per la quale ormai urgono interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del suolo già studiati e delineati da tempo. Occorrono inoltre anche provvedimenti concreti e razionali di riordino della *governance*, per ridurre e semplificare le norme numerose, complesse e stratificate, così da pervenire ad una vera sintesi operativa.

In questo ambito le disposizioni in materia di suolo incluse nella legge di stabilità in corso di discussione, propongono un primo modesto intervento in termini di risorse, senza intervenire in maniera puntuale sull'esclusione dai vincoli del patto di stabilità per gli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico, mentre sembrerebbe scongiurato il rischio di un intervento normativo che avrebbe previsto lo sviluppo di programmi urbanistici derogatori connessi ad interventi per la realizzazione di nuovi stadi e impianti sportivi, in totale sovrapposizione alle previsioni urbanistiche e alle norme di tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

La tutela del territorio pone prioritariamente l'obbligo di affrontare la problematica, mai completamente risolta, di individuare il confine tra l'interesse pubblico della collettività e l'interesse soggettivo del privato proprietario del suolo.

Una organica e condivisa riforma sull'uso e la gestione del territorio rappresenta l'unico strumento di salvaguardia del suolo stesso che costituisce e costituirà, sempre di più, la vera ricchezza che una comunità responsabile deve garantire alle future generazioni.

Un significativo riuso del territorio e la tutela del suolo agricolo deve obbligatoriamente essere accompagnato da strumenti urbanistici certi e responsabili e da provvedimenti normativi che consentano di assicurare un equo trattamento dei singoli proprietari da parte della collettività nella fase di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio deteriorato ovvero abbandonato.

Il consumo indiscriminato del suolo non è più ammissibile e occorre una seria e sostanziale normativa a livello nazionale che consenta di calmierare e contenere le attività edificatorie e favorire il rinnovamento e la riqualificazione delle città acquisendo aree e spazi pubblici attraverso un apparato normativo certo senza costringere i comuni stessi a "vendere edificabilità per acquire standard"

Ad ulteriore riprova del grado di interesse che ANCI manifesta relativamente al tema, oggetto di audizione, è il fatto che anche l'IFEL, ovvero la Fondazione di ANCI che si occupa di finanza ed economia locale ha svolto una ricerca dalla quale è emerso che la superficie fondiaria, rientrando nella categoria dismessa, è stata stimata a 130 milioni di metri quadrati sul territorio nazionale. Questo sta a significare che le politiche di limitazione del consumo del suolo, attraverso la riqualificazione urbana, possono e devono essere adottate ma con i dovuti accorgimenti e limiti, al fine di evitare utilizzi distorsivi e/o speculativi degli strumenti messi a disposizione dal nostro ordinamento giuridico.

L'ANCI, in tema di rischio idrogeologico, accoglie favorevolmente, in particolare negli Atti Camera 70, 150 e 1050, la previsione di un contributo ulteriore rispetto agli obblighi connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana, la cui misura è stabilita dai comuni. I proventi dei comuni sono destinati ad *"un fondo per interventi di bonifica dei suoli, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di demolizione e ricostruzione di edifici posti in aree a rischio idrogeologico, di acquisizione e realizzazione di aree verdi"*. Tale previsione risulta pertanto in linea con l'esigenza fortemente sentita di porre delle basi, anche se ovviamente non sufficienti, per tentare di salvaguardare il nostro territorio da eventi calamitosi sempre più ricorrenti che mettono in ginocchio intere comunità le quali hanno come interlocutore più prossimo il Comune.

Un governo del territorio responsabile non può che passare attraverso strumenti normativi che consolidino giuridicamente la perequazione e la compensazione urbanistica (previsti dagli Atti Camera: 70; 150; 392; 1128) e avviare i processi di riqualificazione urbana e conseguente contenimento del

consumo di suolo agricolo valorizzando quest'ultimo affinché la sua vocazione sia mantenuta e conservata anche attraverso incentivi e defiscalizzazione.

Tuttavia mentre il tema del contenimento del consumo del suolo è fondamentale che venga affrontato dal legislatore nazionale, evitando però il rischio di un'impostazione di "Legge Manifesto", diverso appare il discorso della trasposizione, all'interno della legislazione nazionale, dei principi di perequazione e compensazione urbanistica. Infatti al di là della bontà di detti strumenti convivono due ordini di problemi:

- necessità di evitare applicazioni differenziate di tali principi nel territorio nazionale, poiché intervengono in ambiti di competenza legislativa regionale;
- delicatezza della materia e conseguente necessità di una ponderata valutazione dei diversi interessi in gioco, a volte contrapposti

Vi è infatti da sottolineare la tendenza delle diverse proposte di legge a creare una sorta di "monotematismo" nell'utilizzo degli istituti della premialità urbanistica che, seppur giustificato dall'indubbio interesse pubblico derivante dall'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana a scapito del consumo di suolo, non tiene conto che tali strumenti sono utilizzati anche in funzione dell'ottenimento di altre tipologie di interesse pubblico quali, ad esempio, l'eliminazione di insediamenti incongrui, la realizzazione di nuove opere di interesse generale ovvero la manutenzione di quelle pubbliche esistenti. Altra tendenza da sottolineare, il rinvio totale, per l'ottenimento di obiettivi dichiaratamente di interesse globale, a risorse (ICI, IMU, contributi per oneri di costruzione, diritti edificatori che compongono parte della sostenibilità dei dimensionamenti degli strumenti urbanistici generali dei comuni, uso dei suoli urbani da rigenerare) che gravano interamente su un solo soggetto istituzionale: i Comuni. Tale ultima tendenza è inoltre accompagnata da una serie di proposte (come nel caso dell'Atto Camera 1050) che interferiscono sostanzialmente sui contenuti del principale strumento di generazione di risorse urbanistiche: la pianificazione del territorio.

Tra le diverse proposte di legge oggetto della presente audizione il citato Atto Camera 1050 prevede il censimento degli immobili sfitti e di proprietà pubblica, nonché l'uso sociale del patrimonio immobiliare pubblico. In sostanza viene affrontato il tema della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, che in qualche modo va ad incidere su un altro tema assai caro all'ANCI per quanto riguarda il rafforzamento delle politiche di *housing sociale* dirette a garantire un'adeguata offerta di alloggi a prezzi contenuti destinati ai cittadini con reddito medio basso. Ciò perché nonostante il fenomeno del consumo del suolo sia cresciuto negli ultimi anni, continua a permanere il problema del disagio abitativo, soprattutto per le fasce sociali meno abbienti che a causa della congiuntura economica che

stiamo vivendo stanno aumentando. A tal proposito, infatti, il Presidente dell'ANCI Piero Fassino ha chiesto, recentemente, un intervento urgente sul tema delle politiche abitative, attraverso l'istituzione di un tavolo, in sede di Conferenza Unificata, con il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e il Ministro per le Infrastrutture.

Preme evidenziare, inoltre, che anche gli indirizzi dell'UE stabiliscono l'obiettivo del consumo del suolo "0" entro il 2050, e che gli stessi 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 le sei proposte di legge non possano eludere, pena la contraddittorietà tra i principi esposti e gli effetti prodotti, il confronto sui seguenti temi:

- **Pinterdisciplinarietà** 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 delle proposte di legge 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 nelle sei proposte di legge 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 delle sei proposte di legge 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

Sulla base dei punti evidenziati sopra l'ANCI ritiene che le diverse proposte di legge - possibilmente unificate in un unico provvedimento - chiariscano quale sia "l'interesse pubblico prevalente" o come debba essere declinata la relazione tra gli interessi pubblici. Dalle varie proposte di legge potrebbe emergere non un interesse pubblico prevalente, ma la compresenza di più interessi pubblici come ad esempio: la tutela dell'attività agricola unitamente a quella del paesaggio e dell'ambiente (più evidenti

negli Atti Camera n. 70, 150 e 1050); il governo degli usi e delle trasformazioni del territorio; e via discorrendo.

Al di là dei buoni propositi del Parlamento, come d'altronde evidenziato anche dal Dicastero delle Politiche Agricole in occasione dell'istruttoria tecnica del disegno di legge sul consumo del suolo passato in conferenza unificata in data 7 novembre 2013, di emanare provvedimenti "di principi" (protezione attività agricola, tutela del paesaggio, tutela dell'ambiente ecc) , il rischio che si corre, se non attentamente valutato, è di trasferire la responsabilità dell'efficacia dei provvedimenti esclusivamente ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite .

I contenuti delle sei proposte di legge 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 riguardo 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 sopra rappresentato, ANCI ritiene che il miglior contributo che si può offrire per la discussione delle diverse proposte di legge sia l'individuazione di specifici temi che costituiscono i "punti di principio" che l'Associazione considera elementi necessari per determinare la coerenza complessiva e l'efficacia dell'iniziativa legislativa. Tutto ciò al di là del fatto se queste specifiche tematiche vengono o meno affrontate nelle sei proposte di legge:

- 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 attuative) in materia di pianificazione e programmazione di competenza degli enti territoriali. In realtà tale riferimento appare solo nell'Atto Camera n. 1322 il quale stabilisce che i piani e i programmi sono sottoposti prima dell'adozione a procedure VAS.

A tale ultimo proposito, l'utilizzo della VAS, eventualmente integrando la relativa disciplina, consente di realizzare le finalità previste dalle varie proposte di legge, evitando, solo per fare un esempio, l'ennesimo onere a carico dei Comuni (*Bilancio dell'uso del suolo*, di cui all'art. 8, dell'AC n. 1322) e, dunque, di eliminare disposizioni superflue (cfr. art. 2, comma 4 AC n. 1128).

Inoltre il testo della proposta di legge, così come strutturato, appare “fuori dal coro” rispetto alle altre proposte le quali, in alcuni casi, trattano i medesimi argomenti e questo perché “riproduce” il testo elaborato dal WWF (World Wildlife Fund)

- 2) **Semplificare, riordinare e coordinare le terminologie:** le diverse proposte di legge – auspicabilmente unificate in un unico testo - dovrebbero utilizzare le stesse terminologie al fine di evitare incertezze nell’ambito dell’applicazione delle leggi. Tale necessità di chiarimento nasce dall’esame del ddl di iniziativa Governativa che ha ottenuto il passaggio in Conferenza Unificata il 7 novembre scorso, poiché il testo conteneva definizioni e terminologie tra loro similari. 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 provvedimentali, 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.

Il riferimento è, solo per fare alcuni esempi, ad alcune definizioni contenute nei vari AC esaminati:

- a) *“danno ecologico ambientale e paesaggistico”* (art. 9, comma 2 AC n. 1322);
b) *“costi esterni di natura ambientale, infrastrutturale e territoriale delle trasformazioni urbanistiche”* (art. 3, comma 1, lett. e) AC n. 1128).

- 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 le proposte di legge dovrebbero 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) **Le proposte di legge dovrebbero 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 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 le diverse proposte di legge debbano 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, salvo proroga, dal 1 gennaio 2014, i piccoli Comuni potranno pertanto affrontare più efficacemente le nuove problematiche poste dai diversi provvedimenti normativi che, soprattutto nella sfera dei possibili conflitti tra interessi pubblici e privati, potrebbe determinare una proliferazione di contenzioso.
- 6) **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.** La fiscalità dovrebbe effettivamente essere finalizzata a soddisfare i bisogni dei cittadini e degli enti territoriali.
- 7) **Prevedere che gli incentivi in materia di contribuzione alle realizzazioni siano anche statali o vero regionali** (es.: estensione delle risorse e delle finalità, da legare al minor consumo di suolo come il D.L. 83 del 22.6.2012 che all'art. 12 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.
- 8) **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.

- 9) **Prevedere l'inefficacia delle disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, all'entrata in vigore dell'auspicabile unica proposta di legge, in materia di sostegno del settore edilizio - "Piano casa" e che risultino in contrasto con gli obiettivi delle proposte di legge.** 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.
- 10) **Salvaguardare le prerogative dei Comuni, singoli e associati, nell'esercizio delle funzioni amministrative riconosciute dalla Costituzione.**

Oltre a quanto rilevato in precedenza, alcune previsioni contenute nelle proposte di legge esaminate riteniamo siano in possibile contrasto con l'art. 118 Costituzione, che riconosce il principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative in modo disgiunto dalla titolarità della competenza legislativa, secondo il riparto operato dall'art. 117 Costituzione

Solo per fare alcuni esempi, in tale direzione conducono:

- a) la proposta disciplina del *Registro locale del suolo*, di cui all'art. 7 dell'AC n. 1322, il cui secondo comma prevede che esso "...individua, quantifica e qualifica, anche tipologicamente, le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree inutilizzate, dismesse o degradate pubbliche o private";
- b) la prevista *perimetrazione della superficie del rispettivo territorio comunale*, di cui all'art. 3, comma 1, AC n. 1050;
- c) la previsione di linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, di cui all'art. 1, comma 2, AC n. 1128;
- d) il *censimento degli immobili sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti nel proprio territorio, individuandone le caratteristiche e le dimensioni*, che "**i Comuni eseguono**" (art. 9 AC 1050).

Infine è importante evidenziare che le proposte di legge potrebbero essere rese inerti se non accompagnate da una valutazione del loro impatto amministrativo.