



Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato

A.C. 2039 N.T.

Dossier n° 111 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
24 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2039 N.T.
Titolo:	All'esame della Commissione
Iniziativa:	Mista (Governativa, Parlamentare)
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	11
Date:	
adozione quale testo base:	20 gennaio 2015
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, XIII Agricoltura
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, a seguito dell'esame nelle Commissioni riunite Ambiente e Agricoltura, si compone di 11 articoli:

l'**articolo 1** definisce finalità ed ambito di applicazione della legge, che detta principi fondamentali per la valorizzazione e tutela del suolo, con l'obiettivo di limitarne il consumo e di favorire, invece, il riuso e la rigenerazione urbana;

l'**articolo 2** contiene le definizioni;

l'**articolo 3** prevede un complesso di adempimenti - che interessano tutti i livelli territoriali - finalizzati a limitare il consumo di suolo;

l'**articolo 4** contiene disposizioni volte a far sì che le regioni orientino i comuni verso il riuso del suolo e la rigenerazione urbana;

l'**articolo 5** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati a semplificare le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale;

l'**articolo 6** prevede la possibilità di qualificare gli insediamenti rurali oggetto di attività di recupero e riqualificazione come "compendi agricoli neorurali", dei quali viene definita la disciplina;

l'**articolo 7** vieta il cambio di destinazione d'uso per le superfici agricole che abbiano goduto di aiuti dell'Unione europea per almeno cinque anni dall'ultima erogazione;

l'**articolo 8** prevede misure incentivanti in favore dei comuni iscritti nel registro degli enti locali istituito ai sensi dell'**articolo 9**; tale registro iscrive i comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici in modo da bloccare o ridurre il consumo di suolo;

l'**articolo 10** dispone che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni relative siano destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e ad interventi finalizzati al riuso e alla rigenerazione nonché alla tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio;

l'**articolo 11** contiene disposizioni transitorie e finali, volte, in particolare, ad impedire il consumo di suolo per un periodo non superiore a tre anni, salvo che per i lavori e le opere già in essere.

Tipologia del provvedimento

Si tratta del nuovo testo di un disegno di legge governativo, esaminato congiuntamente a 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare, adottato come testo base delle Commissioni riunite VIII e XIII nella seduta del 20 gennaio 2015 e successivamente emendato.

Il disegno di legge è corredato sia della relazione per l'analisi tecnico-normativa sia della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il contenimento del suolo è oggetto anche di una serie di proposte di legge all'esame della Commissione Ambiente (A. C. 70, 150, 392, 1050, 1128 e 1322).

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge reca un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo in quanto contiene un complesso di disposizioni volte a promuovere l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente mediante il contenimento del consumo del suolo, il riuso e la generazione urbana.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Stratificazione normativa

Il disegno di legge, pur recando un complesso di misure che, nell'ambito delle politiche per il territorio, presentano aspetti assai innovativi, interviene su un ambito materiale, quello della valorizzazione e della tutela del suolo, che presenta numerosi punti di contatto con altri settori disciplinari che hanno formato oggetto, anche in tempi recenti, di interventi legislativi e con i quali dovrebbero essere assicurati gli opportuni coordinamenti; in particolare, le disposizioni contenute all'**articolo 3** si sovrappongono parzialmente a quelle contenute all'articolo 6, commi 2 e 4, della legge n. 10 del 2013 sugli spazi verdi urbani, che recano misure finalizzate al risparmio del suolo ed alla salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate; analogamente, l'**articolo 5**, nel conferire una delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi volti alla rigenerazione delle aree urbane degradate, interviene su un settore che ha formato, anche in tempi recenti, oggetto di numerosi interventi normativi (ad esempio, ad opera dei commi 431-434 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 e dell'articolo 5, commi da 9 a 14, del decreto-legge n. 70 del 2011).

Coordinamento con disposizioni vigenti

L'**articolo 2, comma 2** reintroduce, nell'ambito dell'articolo 54 del decreto legislativo n. 152 del 2006, la lettera a), volta a dare una definizione di "suolo". Tale lettera è stata abrogata dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 46 del 2014, che ha introdotto la lettera v-quater, con una diversa definizione di "suolo", nell'ambito dell'articolo 5, comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 2006. La disposizione in esame affianca a quella vigente (la citata lettera v-quater) una diversa definizione di "suolo", senza gli opportuni coordinamenti. *Andrebbe quindi valutata l'opportunità di riformulare la disposizione in esame in termini di novella della citata lettera v-quater.*

All'**articolo 5, comma 3**, per evitare ripetizioni e problemi di costruzione sintattica, andrebbe valutata l'opportunità di riformulare la novella all'articolo 16, comma 10 del testo unico sull'edilizia di cui al DPR n. 380 del 2001 come integralmente sostitutiva del secondo periodo.

All'**articolo 6**, relativo all'istituzione dei compendi agricoli neorurali:

il **comma 5, lettera i)** include tra le possibili destinazioni d'uso l'artigianato artistico;

il **comma 6, lettera b)** esclude la destinazione d'uso produttiva artigianale da quelle possibili.

Andrebbe valutata la congruità del combinato disposto di tali previsioni, alla luce dell'assenza di una definizione legislativa di "artigianato artistico".

Sempre all'**articolo 6**, il **comma 7** dispone che "Il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un progetto unitario convenzionato": si tratta di un istituto presente e definito nella legislazione regionale (articolo 121 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65) ma non disciplinato al livello statale.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Disposizioni di delega

Principi e criteri direttivi

In relazione all'**articolo 5**, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati a semplificare le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale, si segnala che i principi e i criteri direttivi ivi contenuti appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega. In particolare:

♦ al **comma 1**:

- la **lettera a)** si limita a prevedere che debbano essere garantite forme di intervento volte alla rigenerazione delle aree urbanizzate degradate attraverso progetti organici relativi a edifici e spazi pubblici e privati, basati su una serie di principi (riuso del suolo, riqualificazione ecc.);
- la **lettera b)** si limita a richiedere che l'esecuzione di tali progetti avvenga nel rispetto di elevati *standard* di qualità;

◆ andrebbe valutata l'opportunità di riformulare il **comma 4**, che specifica le modalità di applicazione degli interventi di rigenerazione delle aree urbane ai centri storici ed alle aree ed agli immobili ivi indicati, in termini di principio e di criterio direttivo della delega.

La **rubrica** dell'articolo andrebbe integrata con il riferimento alla delega.

Procedura

Per il computo dei termini per l'esercizio della delega, **l'articolo 5, comma 2** stabilisce che, se il termine per l'espressione del parere parlamentare scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega, fissato dal comma 1, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi, secondo un meccanismo che non permette di individuare in modo univoco il termine per l'esercizio della delega.

A tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla «tecnica dello scorrimento»" e che, in recenti circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini univoci entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi, pena l'inefficacia della delega.

Adempimenti ed esercizio del potere sostitutivo

Il disegno di legge, allo scopo di conseguire l'obiettivo della progressiva riduzione del consumo del suolo a livello nazionale e di ripartire a livello regionale i quantitativi di consumo del suolo disponibili, delinea una complessa procedura che prevede l'adozione di numerosi atti attuativi dell'Esecutivo nazionale, di deliberazioni della Conferenza unificata e di disposizioni regionali attuative, disciplinando l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nel caso di inerzia a provvedere della Conferenza unificata o degli enti territoriali;

tale procedura contempla, tra l'altro, il ricorso a strumenti atipici ai quali viene assegnata una funzione di natura normativa; in particolare, il testo prevede l'adozione di direttive del Ministro di settore alle quali si assegna il compito di definire, tra l'altro, le modalità e criteri per l'attuazione della legge (**articolo 3, comma 7**). In relazione al ricorso a tali strumenti (dei quali, peraltro, non è neppure obbligatoria la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) in luogo di regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988, come più volte segnalato dal Comitato, si ricorda che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 4 maggio 2012, n. 9, sulla natura giuridica dell'articolo 4 del decreto ministeriale 6 febbraio 2006, ha osservato che: «deve rilevarsi che, nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare»;

la procedura contempla inoltre quattro ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia degli enti territoriali e in caso di mancata adozione di deliberazioni della Conferenza unificata, che risultano delineate in difformità rispetto a quelle previste dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, a norma del quale: "Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento". In particolare:

- **l'articolo 3, comma 2** prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti e dei beni e delle attività culturali e del turismo in caso di mancata adozione, nel termine di 180 giorni, della deliberazione della Conferenza unificata volta a stabilire criteri e modalità per la definizione della riduzione progressiva del consumo del suolo a livello nazionale;

- **l'articolo 3, comma 6** prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti l'ISPRA e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria in caso di mancata adozione nel termine previsto della deliberazione della Conferenza unificata che stabilisce la ripartizione tra le regioni della riduzione del consumo del suolo;

- **l'articolo 3, comma 9** prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti l'ISPRA e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria e acquisito il parere della Conferenza unificata e previa diffida, in caso di mancata adozione, da parte degli enti interessati, delle determinazioni volte alla riduzione di consumo del suolo;

- l'**articolo 4, comma 4** introduce un'ulteriore ipotesi di potere sostitutivo, anche in questo caso da esercitarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con i Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, in caso di mancata adozione, da parte delle regioni, di disposizioni volte ad incentivare i comuni ad adottare iniziative di rigenerazione urbana.

Andrebbe valutata l'opportunità di riformulare tale previsioni in armonia con l'articolo 8, comma 1 della citata legge n. 131 del 2003.

Coordinamento interno del testo

*Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare dal punto di vista sia sostanziale sia temporale i divieti disposti dall'**articolo 4, comma 6** e dall'**articolo 11, comma 1**:*

l'**articolo 4, comma 6** dispone che, decorsi i termini previsti nei precedenti commi (complessivamente 1 anno e nove mesi), nel territorio dei comuni inadempienti all'individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, "è vietata la realizzazione di interventi edificatori privati, sia residenziali sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo";

l'**articolo 11, comma 1** reca una disposizione transitoria in base alla quale "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 8 [volti alla riduzione del consumo di suolo], e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni giudicatrici di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e per le opere prioritarie, ai sensi dell'articolo 161, comma 1-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, elencate nel Documento di economia e finanza".