



Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato

A.C. 2039

Dossier n° 159 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 febbraio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2039
Titolo:	Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	11
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, XIII Agricoltura

Contenuto

Finalità e ambito di applicazione (art. 1)

L'**articolo 1, comma 1**, specifica che la legge è volta a dettare i **principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo**, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di:

- tutelare l'attività agricola;
- proteggere il paesaggio e l'ambiente;
- contenere il consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi, anche in funzione della prevenzione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.

Il **comma 2** prevede che il **riuso**, la **rigenerazione urbana** e la limitazione del consumo di suolo costituiscono:

- **principi fondamentali della materia del governo del territorio**;
- norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nei confronti delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

A tal fine viene precisato che il consumo di suolo è consentito solo ove non esistono alternative di riuso e rigenerazione delle aree già urbanizzate.

Tale divieto comporta l'**obbligatoria valutazione delle alternative di localizzazione** che non determinino consumo di suolo, che:

- deve essere effettuata - per le opere pubbliche e di pubblica utilità non strategiche soggette alle procedure di VIA e VAS (e alla verifica di assoggettabilità) - nell'ambito delle medesime procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA), di valutazione ambientale strategica (VAS) e di verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*);

- deve risultare - per le opere pubbliche non soggette alle procedure di VIA e VAS (e alla verifica di assoggettabilità) - dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi.

Il **comma 3** prevede che le regioni orientino i comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali **motivazioni** circa l'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato.

Si fa presente, al riguardo, che nelle definizioni di cui all'art. 2 si fa riferimento a "consumo di suolo" senza la specifica che accompagna il disposto in esame.

Il **comma 4** dispone che la **pianificazione** territoriale, urbanistica e paesaggistica **si adegua alle norme della legge**, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana, ai fini del contenimento del consumo del suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.

Il **comma 5** prevede che le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali favoriscano la destinazione agricola e l'utilizzo di pratiche agricole negli spazi liberi delle aree urbanizzate.

Definizioni (art. 2)

L'**articolo 2, comma 1**, elenca le **definizioni** necessarie ai fini dell'applicazione della legge. concernenti: il consumo di suolo, la superficie agricola, naturale e seminaturale, l'impermeabilizzazione, l'area urbanizzata, la rigenerazione urbana, la mitigazione e la compensazione ambientale. Le predette definizioni intervengono sugli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica disciplinata dettagliatamente dalle varie leggi regionali in cui sono, altresì contenuti i riferimenti a talune definizioni (si veda, ad esempio, l'articolo 4 della

legge regionale della Toscana 65/2014, che individua il perimetro del territorio urbanizzato, e le definizioni di "superficie agricola" e di "superficie urbanizzata e urbanizzabile" di cui all'articolo 2 della legge regionale della Lombardia n. 31 del 2014). Nella definizione di "superficie agricola, naturale e seminaturale" si fa riferimento alle superfici non impermeabilizzate, in considerazione degli Orientamenti espressi dalla Commissione europea in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo. Tali superfici potrebbero risultare comprese nelle aree edificabili.

Il **comma 2** aggiunge la definizione di suolo all'art. 54, comma 1, del D.Lgs. 152 del 2006, contenente le definizioni della Parte terza per le norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche del D.Lgs. 152/2006 (cd. Codice dell'Ambiente).

Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare la nuova definizione di "suolo" di cui all'articolo 54 del d.lgs. 152 del 2006 con la definizione di suolo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera v-quater, del medesimo decreto la quale specifica che, "ai soli fini dell'applicazione della Parte Terza, l'accezione del termine comprende, oltre al suolo come precedentemente definito, anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali".

Procedura per limitare il consumo di suolo (art. 3)

L'articolo 3 disciplina le **fasi procedurali** per addivenire, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'UE circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, alla definizione della riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, di consumo del suolo a livello nazionale e del relativo riparto a livello regionale dei quantitativi medesimi.

Il **comma 2** prevede l'emanazione, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, di una **deliberazione della Conferenza unificata**, sentiti gli enti di cui al comma 7 (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA e Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria - CREA), con cui si provvede alla definizione dei criteri e delle modalità per la riduzione in termini quantitativi di consumo del suolo a livello nazionale.

Il **comma 3** prevede, al di fuori dei casi delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di 90 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza unificata, rendono disponibili i dati acquisiti (secondo le modalità di cui all'art. 7, comma 5, del D.Lgs. 32/2010 di attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea - INSPIRE", e all'art. 23, comma 12-quaterdecies, del D.L. 95/2012, che regola la catalogazione dei dati geografici, territoriali ed ambientali da parte dell'ISPRA). L'eventuale mancato rispetto, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, del termine previsto, non ostacola l'avanzamento della procedura. Viene infatti stabilito che, decorso il suddetto termine, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato (v. *infra*).

Il **comma 1** prevede l'emanazione del **decreto di riduzione progressiva vincolante di consumo di suolo a livello nazionale**, che deve essere adottato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisito il parere della Conferenza Unificata. Il decreto deve essere adottato entro **un anno** dalla data di entrata in vigore della legge ed è sottoposto a verifica ogni cinque anni (**co. 4**).

Ai sensi del comma 5, la riduzione quantificata dal citato decreto ministeriale viene ripartita tra le regioni con **deliberazione della Conferenza Unificata**, da adottare entro **180 giorni** dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto di riduzione del consumo di suolo. La stessa è chiamata, altresì, a stabilire **i criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione ambientale**.

Ai sensi del **comma 6**, se la Conferenza non provvede entro il termine citato, è prevista l'adozione del **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri** (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti ISPRA e Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria).

Il **comma 8** prevede l'emanazione, da parte delle **regioni** e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di **disposizioni per dare attuazione al riparto** dei quantitativi di riduzione deliberati dalla Conferenza unificata e determinare i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello comunale. Tali disposizioni dovranno essere emanate entro 180 giorni dall'adozione della delibera di riparto adottata dalla Conferenza unificata ed essere revisionate con cadenza quinquennale. In caso di **inerzia** da parte delle regioni, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti ISPRA e CREA, ed acquisito il parere della Conferenza Unificata. Il potere sostitutivo è esercitato previa diffida, con la partecipazione dei Presidenti degli enti interessati. Le disposizioni si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e Bolzano in quanto compatibili con i relativi statuti.

Un ulteriore adempimento riguarda la definizione di **criteri per l'attuazione del monitoraggio sulla riduzione del consumo di suolo**; in tal caso è prevista l'adozione di una direttiva da parte del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, entro 90 giorni dalla data di entrata in

vigore della legge (**comma 7**).

Il **comma 10** dispone, infine, che il Ministero dell'ambiente provvede alla pubblicazione e all'aggiornamento annuale sul proprio sito istituzionale dei dati sul consumo del suolo e della relativa cartografia.

Priorità del riuso e della rigenerazione urbana (art. 4)

L'articolo 4 detta disposizioni finalizzate alla rigenerazione urbana, prevedendo una procedura a più fasi.

Il **comma 1**, nello specifico, prevede che le **regioni**, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, dettino, entro 180 giorni

dall'entrata in vigore della legge, **disposizioni per incentivare i comuni**, singoli e associati, a promuovere 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.

Sempre al fine di orientare l'iniziativa dei comuni alle strategie di rigenerazione urbana, il **comma 3** prevede l'emanazione di disposizioni regionali per la redazione di un «**censimento comunale degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti**», in cui specificare caratteristiche e dimensioni di tali immobili, funzionale alla creazione di una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso.

Qualora le regioni non provvedano entro il termine previsto, il comma 4 prevede l'emanazione di un D.P.C.M. volto a dettare disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni "inadempienti" fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali. Relativamente alle modalità di emanazione del citato **D.P.C.M.**, il **comma 4** prevede che esso venga adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente, e previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Il **comma 5** prevede che i **comuni** procedano, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore delle disposizioni regionali suddette (o, in mancanza, del D.P.C.M. di cui sopra), all'**individuazione delle aree** di cui al comma 1, nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti. *Si osserva che il comma 1 non utilizza la parola "aree", ma prevede "l'individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio".*

Decorso il termine di cui al comma 5 senza che l'individuazione sia stata effettuata, il comma 6 dispone che **la regione**:

- **diffida il comune a provvedere**, assegnando un termine non superiore a 90 giorni;
- decorso infruttuosamente anche tale termine, procede in via sostitutiva entro i successivi 90 giorni.

Lo stesso **comma 6** prevede che, decorso il secondo dei termini indicati, nel territorio del comune inadempiente è **vietata la realizzazione di interventi edificatori privati** (sia residenziali, sia di servizi, sia di attività produttive) comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo. In mancanza di diffida da parte della regione, il divieto si applica in ogni caso decorsi 6 mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 5.

Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare il divieto di cui al presente comma con la disciplina transitoria di cui all'articolo 11.

Non è chiaro, inoltre, perché venga "fatto comunque salvo quanto previsto dall'articolo 10, comma 1", che disciplina la destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi.

Interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate (art. 5)

L'articolo 5 reca una **delega al Governo** per l'adozione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi volti alla semplificazione degli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale, secondo taluni principi e criteri direttivi elencati nelle lettere da a) a c) del **comma 1**.

Il **comma 2** prevede l'adozione dei decreti legislativi, previo parere della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, da rendere entro sessanta giorni dalla data di assegnazione (termine prorogabile di tre mesi).

Il **comma 3** modifica l'articolo 16, comma 10 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), al fine di fissare un termine (31 marzo di ogni anno) entro il quale i **comuni**:

- deliberano, per gli interventi su edifici esistenti, che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni;
- adeguano i propri regolamenti al fine di incentivare gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del citato T.U.

Il **comma 4** esclude dalla applicazione della disciplina di cui al presente articolo: i centri storici, le aree urbane ad essi equiparate, nonché le aree e gli immobili considerati beni culturali e di interesse paesaggistico ai sensi degli articoli 10 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali), salvo espressa autorizzazione della competente sovrintendenza.

Si osserva che non è chiaro se le esclusioni dall'applicazione della disciplina di cui all'articolo 5 operino anche con riferimento al comma 3, che novella il testo unico in materia edilizia.

Compendi agricoli neorurali (art. 6)

L'articolo 6 disciplina la figura del **compendio agricolo neorurale**. Viene, a tal fine, previsto che le

regioni ed i comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono qualificare come tali gli insediamenti rurali locali (comma 1). E' richiesto, comunque, il rispetto di quanto previsto dall' art. 10, comma 4, lett. l) del codice dei beni culturali e del paesaggio, che comprende le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale nella categoria dei beni culturali e dalle le norme contenute nei piani paesaggistici sovraordinati.

Presupposti per l'ammissibilità di tale destinazione urbanistica sono:

- il recupero edilizio, inclusa la demolizione e la ricostruzione, salvi i casi di cui al comma 3, insieme al recupero ed alla qualificazione del patrimonio agricolo e ambientale;
- la compatibilità degli interventi edilizi con il paesaggio a dominanza rurale;
- la presenza di adeguata accessibilità.

Il **comma 2** definisce il compendio agricolo neorurale come l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e di riqualificazione che viene provvisto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dei dati.

Il **comma 3** specifica che gli interventi edilizi che vengono effettuati sul compendio agricolo devono prediligere il riuso e la riqualificazione, anche con la demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti.

Secondo il **comma 4**, i nuovi fabbricati sono da realizzarsi in modo da permettere un inserimento paesaggistico adeguato; a tal fine l'ente territoriale dovrà stabilire i requisiti tenendo conto della normativa vigente, della pianificazione urbanistica, territoriale, paesaggistica e paesistica vigente.

Il comma 3 precisa comunque che:

- la demolizione e ricostruzione non può interessare manufatti di valore storico-culturale;
- gli interventi edilizi non devono comportare maggior consumo di suolo all'interno del compendio (il momento al quale ancorare il limite è fissato alla data di entrata in vigore della legge in esame);
- le regioni e i comuni definiscono la percentuale di superficie ricostruibile, valutata a seconda delle tipologie da recuperare, delle peculiarità dei contesti ambientali e territoriali, del carico urbanistico generato dalle nuove funzioni;
- tale percentuale non può comunque superare la consistenza complessiva delle superfici esistenti e non può essere ceduta a terreni agricoli non confinanti che, se del caso, concorrono a formare il compendio.

Il **comma 5** prevede che all'interno del compendio agricolo, fermo restando la prevalente destinazione ad uso agricolo, è possibile prevedere le destinazioni d'uso elencate (attività amministrative; servizi ludico-ricreativi; servizi turistico-ricettivi; servizi dedicati all'istruzione; attività di agricoltura sociale; servizi medici e di cura; servizi sociali; attività di vendita diretta dei prodotti agricoli o ambientali locali; artigianato artistico).

Sono, invece, escluse, ai sensi del comma 6, le destinazioni d'uso:

a) residenziale, salvo il caso in cui sia già esistente alla data di approvazione della legge (*si osserva, al riguardo, che sarebbe preferibile prevedere come termine quello dell'entrata in vigore della legge*), o sia previsto un alloggio per il custode o di un'unità abitativa nell'ambito del recupero degli edifici;

b) produttiva di tipo industriale o artigianale.

Il **comma 7** prevede che il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un **progetto unitario convenzionato** e dall'obbligo di conservare **indivisa** la superficie per almeno **venti anni**. Il vincolo deve essere **registrato** nei registri immobiliari e catastali. Nell'arco temporale di venti anni, la proprietà può essere ceduta solo integralmente. In caso di successione è considerato un **bene indivisibile** sino allo scadere del ventesimo anno dalla trascrizione.

Il **comma 8**, infine, richiede che il progetto di compendio agricolo neorurale preveda interventi di mitigazione e compensazione preventivi.

Divieto di mutamento di destinazione (art. 7)

L'**articolo 7** prevede che le **superfici agricole** che hanno ricevuto finanziamenti europei legati alla **politica agricola comune (PAC)** ed alla **politica di sviluppo rurale** non possono, per un periodo di **cinque anni** dall'ultima erogazione:

- essere destinate ad uso diverso da quello agricolo (sono esenti da tale limite i compendi agricoli che abbiano chiesto, ai sensi dell'articolo 6, una destinazione aggiuntiva rispetto a quella agricola, nell'ambito di quelle elencate dal comma 5);
- essere oggetto di interventi di *trasformazione* urbanistica (l'articolo aggiunge, *senza che, peraltro, sia chiaro il significato*, "nonché di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola" essendo una categoria più specifica comunque compresa nella categoria più ampia richiamata all'inizio), ad eccezione delle **opere pubbliche**.

L'Autorità competente all'erogazione degli aiuti (nel caso della PAC, l'Agea, e, nel caso della politica di sviluppo rurale, le regioni) pubblica sul proprio sito *internet* l'elenco dei terreni, ripartiti per comune, che hanno ricevuto i finanziamenti; in tal modo il Comune potrà annotare il **vincolo** in esame nel *certificato di destinazione urbanistica*. In tutti gli atti di modifica soggettiva nella conduzione della superficie agricola deve essere fatta menzione del vincolo in esame, salvo nel caso in cui si tratti di trasferimenti derivanti da procedure esecutive e concorsuali (comma 2). Il comune, in caso di violazione, applica al trasgressore la **sanzione amministrativa pecuniaria** di importo non inferiore a 5.000 euro e non superiore a 50.000 euro unitamente alla **sanzione accessoria** della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi. E' prevista, comunque, l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo IV della Parte I

del Testo unico di cui al D.p.R. n.380/200: si tratta del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia che, al Titolo IV, il Capo I, detta disposizioni sulla "Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità".

Misure di incentivazione (art. 8)

L'art. 8 **attribuisce priorità ai comuni**, iscritti nel registro di cui all'articolo 9, nella concessione di finanziamenti statali e regionali finalizzati (comma 1):

- agli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati a tal fine necessaria, nel rispetto della disciplina di settore;

- agli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o in ogni caso non più sfruttati ai fini agricoli.

Il comma 2 attribuisce lo stesso ordine di priorità di cui al comma 1 anche a soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di cui al comma 1, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati.

Il comma 3 consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le finalità di cui all'articolo 1, nei limiti delle proprie competenze, l'adozione di **misure di semplificazione e misure di incentivazione**, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

Registro degli enti locali (art. 9)

L'articolo 9 prevede l'istituzione di un **registro** dove sono iscritti i **comuni** che hanno adeguato i propri strumenti urbanistici a quanto stabilito dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano in ordine alla riduzione quantitativa di consumo di suolo e ai criteri e modalità da rispettare in ordine alla pianificazione urbanistica comunale e

1. nei quali non è previsto consumo di suolo o

2. è prevista una riduzione superiore alla quantità definita dalla regione di appartenenza.

Il registro è istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, acquisito il parere della Conferenza unificata.

Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (art. 10)

L'articolo 10, comma 1, prevede che i **proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni** previste dall'articolo 7 del disegno di legge (e segnatamente dal comma 3 di tale articolo) e dal T.U. in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) siano **destinati esclusivamente** e senza vincoli temporali:

- alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

- al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici;

- a interventi di riuso e di rigenerazione;

- ad interventi di demolizione di costruzioni abusive;

- all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico;

- a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte alla prevenzione e alla mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico;

- a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

Il comma 2 abroga, pertanto, il comma 8 dell'art. 2 della L. 244/2007, secondo il quale, per gli anni dal 2008 al 2014, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal D.P.R. 380/2001 (T.U. edilizia), possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Nel corso degli anni sono state adottate alcune norme volte a disciplinare l'utilizzo dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal citato testo unico. Il comma 737 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) dispone, per gli anni 2016 e 2017, che i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare l'articolo 10 del disegno di legge con il comma 737 della legge di stabilità per il 2016.

Disposizioni transitorie e finali (art. 11)

L'articolo 11, comma 1, reca una **disciplina transitoria** da applicare a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e fino all'adozione dei provvedimenti di attuazione della riduzione del consumo di suolo, che devono essere adottati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 3, comma 8, e comunque non oltre il termine di tre anni. La medesima disposizione precisa che,

decorso inutilmente il termine di tre anni, nelle regioni e province autonome non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 per cento della media di consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni antecedenti.

In base a tale disciplina, **non è consentito il consumo di suolo fatta eccezione per:**

- i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, ossia di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ossia nei **programmi triennali dei lavori pubblici**;

- e 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. Si tratta delle venticinque opere, comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 (cd. "legge obiettivo") elencate nell'Allegato al DEF 2015 trasmesso nel mese di aprile 2015 al Parlamento e aggiornato con il [documento presentato nel Consiglio dei ministri del 13 novembre 2015](#).

La norma **fa** comunque **salvi**:

- **i procedimenti in corso** alla data di entrata in vigore della legge relativi ai **titoli abilitativi edilizi** comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo ineditato;

- **gli interventi** ed i **programmi di trasformazione** previsti nei piani attuativi comunque denominati adottati prima della entrata in vigore della legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942.

Si tratta degli obblighi che derivano dalla sottoscrizione delle convenzioni tra comuni e soggetti privati volte a disciplinare la cessione gratuita delle aree di urbanizzazione, nonché gli adempimenti e gli obblighi connessi con gli oneri di urbanizzazione.

Restano inoltre **fermi i termini di validità degli strumenti urbanistici attuativi già fissati dai piani paesaggistici** in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge.

Il comma 2, infine, specifica che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad attuare quanto previsto dalla presente legge, compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

Relazioni allegare o richieste

Al disegno di legge, presentato dal Governo il 3 febbraio 2014, sono allegare: la relazione illustrativa, la relazione tecnica, l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione.

Collegamento con lavori legislativi in corso

La materia del contenimento del consumo di suolo è oggetto anche di una serie di proposte di legge all'esame della Commissione VIII (Ambiente). Si tratta delle [proposte di legge n. 70 e abbinate](#) (nn. 150, 392, 1050, 1128 e 1322).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'articolo 1 del disegno di legge contiene norme che autoqualificano l'intervento normativo in commento sotto il profilo delle materie di competenza legislativa statale e regionale.

Il comma 1 dell'articolo 1, infatti, precisa che la legge detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'articolo 1, comma 2, sottolinea, inoltre, che il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio, nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento Bolzano.

Sotto il profilo del riparto di competenze costituzionali, viene in rilievo, in primo luogo, la materia del "governo del territorio" in cui rientrano i profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (sentenze n. 303 e 362 del 2003) e, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività (sentenza n. 307 del 2003). In tale materia, ricompresa nel novero delle materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato", spetta altresì alle regioni la potestà regolamentare.

Si tratta di una materia su cui la Corte è ripetutamente intervenuta nel corso degli anni a motivo della sua ampiezza e della difficoltà di tracciare una sua delimitazione precisa in quanto suscettibile di intrecciarsi ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse quali, tra l'altro, la tutela dell'ambiente. Il citato comma 1 dell'articolo 1 richiama l'articolo 9 della Costituzione, che tutela il paesaggio, riconosciuto valore primario e assoluto, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (sentenza n. 367 del 2007). Vengono altresì richiamati l'articolo 11 del TFUE, in base al quale le esigenze

connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, e l'articolo 191 del Trattato, che indica le finalità a cui deve mirare la politica ambientale europea.

Al di là del dato testuale e di autoqualificazione delle norme precedentemente indicate, sembra venire in rilievo un intreccio di competenze con la materia della tutela dell'ambiente, che la lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tale intreccio di competenze si riscontra, in primo luogo, nell'impianto definitorio del disegno di legge, e segnatamente con riferimento alle definizioni di mitigazione, di compensazione ambientale e di suolo; peraltro, la definizione di "suolo" è collocata nell'ambito del d.lgs. 152/2006 (cd "Codice dell'ambiente"). Si segnala, inoltre, che, a livello europeo, è stata affermata l'importanza di una gestione sostenibile del suolo e di politiche che dovranno tenere conto degli impatti derivanti dall'occupazione del suolo con l'obiettivo di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il 2050, obiettivo citato nel comma 1 dell'articolo 3. Si consideri, inoltre, la crescente attenzione, evidenziata a livello di dottrina, della matrice suolo negli strumenti urbanistici e delle tematiche del consumo di suolo, come dimostrano negli ultimi anni le leggi di cui talune regioni italiane si sono dotate, declinate in contesti normativi concernenti il governo del territorio (si vedano la legge della regione Toscana 65/2014, recante norme per il governo del territorio, e la legge della regione Lombardia n. 31/2014, recante disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato).

Ciò premesso, il disegno di legge reca norme che attribuiscono funzioni amministrative allo Stato attraverso un articolato procedimento per la definizione e la ripartizione territoriale dei limiti al consumo di suolo, nonché l'adozione di atti di rango normativo secondario che prevedono un coinvolgimento della Conferenza unificata nella forma dell'intesa e nella forma del parere (art. 3, commi 1 e 9, 5, comma 2, e 9). La Corte costituzionale ha elaborato il principio dell'"attrazione in sussidiarietà", che determina un'attribuzione di competenze diversa da quella desumibile dal tenore letterale dell'articolo 117 della Costituzione e un'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale ove si giustifichi un'esigenza di esercizio unitario delle funzioni che trascende anche l'ambito regionale. La sentenza n. 6 del 2004 ha fissato le condizioni per l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente" tra le quali la previsione di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle funzioni amministrative a livello centrale. Una nutrita giurisprudenza costituzionale richiede inoltre per l'adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, in ambiti normativi di pertinenza regionale, la previa intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale precedentemente richiamata, agli articoli 3, commi 1 e 9, e 9, andrebbe valutata l'opportunità di un maggior grado di coinvolgimento delle Regioni, sostituendo il riferimento al "parere" della Conferenza unificata con quello all'"intesa".

Il disegno di legge è, altresì, suscettibile di determinare un impatto sugli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, disciplinati nel dettaglio dalle leggi regionali e adottati dagli enti territoriali a più livelli, tanto che il comma 4 dell'articolo 1 prevede che "la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge", norme che sono suscettibili di avere effetti sulla pianificazione a partire dalle definizioni di "superficie agricola, naturale e seminaturale", di "area urbanizzata" e conseguentemente di "consumo di suolo". L'articolo 11 del disegno di legge disciplina la fase transitoria con alcune eccezioni volte a fare salvi talune opere pubbliche e i procedimenti in corso.

Alla luce dell'intreccio di competenze sopra delineato, andrebbero valutati la portata e l'impatto dell'articolo 11, comma 1, sulla competenza delle regioni e degli enti territoriali in relazione alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti e alla variazione dei medesimi.

Alla luce dell'intreccio di competenze sopra delineato e della giurisprudenza di seguito richiamata, andrebbe inoltre valutata la portata di talune disposizioni come norme di principio: ciò vale, a titolo esemplificativo, per il procedimento disciplinato dal citato articolo 3 e per l'articolo 6, che disciplina il compendio agricolo neorurale.

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale ha affrontato in più occasioni la questione inerente la qualificazione di talune disposizioni, nell'ambito della legislazione concorrente, come principi fondamentali o norme di dettaglio. Al riguardo, la normativa di principio "è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze n. 272/2013, n. 16/2010, n. 237/2009 e n. 181/2006). Peraltro, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma "risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" (ex plurimis, sentenze n. 182/2011, n. 16/2010, n. 237/2009, n. 430/2007). La Corte, da un lato, ha affermato che la nozione di principio fondamentale "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità" (sentenza n. 50/2005) e che "l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali...devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative a cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli

aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano" (sentenza n. 336/2005).

L'articolo 3, comma 2, prevede inoltre un'ipotesi di potere sostitutivo del Governo, da esercitarsi con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, 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 di consumo del suolo al livello nazionale. Analogamente, l'articolo 3, comma 6, introduce un'ipotesi di potere sostitutivo del Governo, anche in tal caso da esercitarsi con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, in caso di mancata adozione nel termine previsto della deliberazione della Conferenza unificata che stabilisce la ripartizione tra le regioni della riduzione di consumo del suolo.

Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 165/2011), l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi, sulla scorta dell'art. 120 Cost., in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In attuazione dell'art. 120 Cost., l'art. 8 della legge n. 131 del 2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegni all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e che, solo decorso inutilmente detto termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, assuma i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomini un apposito commissario. La Corte ha in proposito dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma che non prevedeva il rispetto delle procedure previste dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003, rilevando come nel caso *di specie* il potere sostitutivo fosse esercitabile per la semplice inerzia degli enti competenti, senza alcuna limitazione procedurale, che consentisse all'ente inadempiente di compiere l'atto o gli atti ed evitare così di essere sostituito (sentenza n. 165/2011).

I commi 3 e 6 dell'articolo 3 nella parte in cui prevedono l'esercizio di un potere sostitutivo del Governo senza richiamare la procedura prevista dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, devono essere valutati alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Relativamente a singole disposizioni rileva, infine, la materia dell'"ordinamento civile", assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi della lettera l) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

cost159	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura