

MODULARIO  
P.C.M. 196



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*

**Dipartimento per gli Affari  
giuridici e legislativi**

*N. DAGL/50033/10.3.64*

*Risposta al Foglio del* \_\_\_\_\_

*N.* Presidenza del Consiglio dei Ministri  
**DAGL 0008266 P-**  
**del 02/12/2013**



**2 DIC. 2013**

*Roma*, \_\_\_\_\_

**A TUTTI I CAPI  
UFFICIO LEGISLATIVO**

LORO SEDI

**Al Ragioniere Generale  
dello Stato**

R O M A

**OGGETTO:** disegno di legge di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato.

**(ESAME DEFINITIVO)**

**(POLITICHE AGRICOLE - BENI CULTURALI - AMBIENTE -  
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI)**

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri.

d'ordine del  
**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

## DISEGNO DI LEGGE

### Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato

#### Art. 1.

*(Finalità e ambito della legge).*

1. La presente legge in coerenza con gli articoli 9, 44, 117 della Costituzione e gli articoli 11 e 191 del Trattato di Lisbona detta 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 promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici anche in funzione della prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

2. Il riuso e la rigenerazione urbana, rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedificato, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative al riuso delle aree già urbanizzate e alla rigenerazione delle stesse. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, l'obbligo della priorità del riuso comporta la necessità di una valutazione delle alternative localizzative che non determinino consumo di suolo inedificato. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi.

3. Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono definite e coordinate dalla pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica.

4. Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

## **Art. 2.**

*(Definizioni).*

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per «superficie agricola»: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture;

b) per «consumo di suolo»: gli interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola;

c) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici e socio economici nelle aree già urbanizzate che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero o la realizzazione di opere di urbanizzazione, spazi verdi e servizi, il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.

## **Art. 3.**

*(Limite al consumo di suolo).*

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa 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, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e degli elementi disponibili ai sensi del comma 3, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e sentito il Comitato di cui al comma 7, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dalla Commissione Europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a

zero da raggiungere entro il 2050, è fissata la riduzione progressiva in termini quantitativi di consumo del suolo a livello nazionale.

2. Con deliberazione della Conferenza unificata, sentito il Comitato di cui al comma 7, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione della riduzione di cui al comma 1, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, della estensione e localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Sono stabiliti, altresì, i criteri e le modalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di suolo. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

3. Al di fuori dei casi delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, e delle opere d'interesse statale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di novanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, rendono disponibili i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2 secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-*quaterdecies*, del decreto-legge 7 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Decorso il termine di cui al primo periodo, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato.

4. Il decreto di cui al comma 1 è adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge ed è sottoposto a verifica ogni cinque anni, fermo restando l'obiettivo di riduzione progressiva del consumo di suolo, di cui al medesimo comma 1.

5. Con deliberazione della Conferenza unificata, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data del decreto di cui al comma 1, ai fini del raggiungimento della ivi prevista riduzione, è stabilita la ripartizione, in termini quantitativi, tra le Regioni della riduzione del consumo di suolo di cui al medesimo comma 1.

6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di cui al comma 5, la deliberazione ivi prevista è adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentito il Comitato di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata.

7. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, acquisita altresì l'intesa della Conferenza unificata, è istituito un Comitato con la funzione di monitorare la riduzione di consumo di suolo sul territorio nazionale e l'applicazione della presente legge. Il Comitato opera presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le funzioni di segreteria sono svolte dalla Direzione medesima nell'ambito delle ordinarie competenze. Il Comitato definisce le modalità tecnico operative per la misurazione della superficie agricola totale e consumabile, per il monitoraggio del consumo di suolo anche in ambito urbano e periurbano, anche fissando *standard* per la raccolta e trasmissione delle informazioni e redige, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali presenta, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento. Al fine del corretto monitoraggio e misurazione del consumo di superficie agricola, il Comitato potrà avvalersi, del contributo scientifico e strumentale di altre amministrazioni. Al funzionamento del Comitato si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Ai componenti del Comitato di cui al presente comma, non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.

8. Il Comitato di cui al comma 7 è composto da:

- a) due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- b) due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- c) due rappresentanti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- d) due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- e) un rappresentante del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato;
- f) un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- g) due rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;
- h) un rappresentante dell'ISPRA;
- i) dieci rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui due rappresentanti dell'Unione delle province italiane (UPI) e due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

9. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per attuare la riduzione di cui al comma 1 e nel rispetto di quanto deliberato dalla Conferenza unificata ai sensi del comma 5 e delle previsioni dei piani paesaggistici, con la cadenza temporale quinquennale di cui al comma 4, dispongono la riduzione in termini quantitativi del consumo del suolo e determinano i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello locale.

10. Se le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedono entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 5, le determinazioni di cui al comma 9 sono adottate, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, sentito il Comitato di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata. Il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, previa diffida, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

#### **Art. 4.**

*(Priorità del riuso).*

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 orientare l'iniziativa dei comuni alla rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, delle aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione, nonché di prioritaria utilizzazione ai fini edificatori, e per la localizzazione di nuovi insediamenti produttivi e infrastrutturali.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 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 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono dettate disposizioni uniformi applicabili in tutte le Regioni che non abbiano provveduto ai sensi del comma 1 e fino all'intervento delle disposizioni regionali.

3. I comuni, entro il termine di un anno dall'adozione delle disposizioni di cui al comma 1 o, in mancanza, di quelle di cui al comma 2, procedono all'individuazione delle aree di cui al comma 1, nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti.

4. Decorso il termine di cui al comma 3 senza che l'individuazione sia stata effettuata, la Regione diffida il comune a provvedere, assegnando un termine non superiore a novanta giorni. Decorso il termine assegnato senza che il comune abbia adottato gli strumenti pianificatori recanti l'individuazione delle aree di cui al comma 1, la Regione procede in via sostitutiva entro i successivi novanta giorni; decorso tale termine è vietata la realizzazione, nel territorio del comune inadempiente, di interventi edificatori privati, sia residenziali, sia di servizi che di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo inedificato. In mancanza di diffida da parte della Regione, il divieto di cui al precedente periodo opera in ogni caso decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 3.

5. Rimane fermo in ogni caso, anche anteriormente all'individuazione delle aree di cui al comma 1, l'obbligo di cui all'articolo 1, comma 2, secondo e terzo periodo.

## **Art. 5**

*(Divieto di mutamento di destinazione).*

1. Sulle superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o finanziamenti europei sono vietati, per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, usi diversi da quello agricolo, fatte salve disposizioni più restrittive. Sono altresì vietati, per la medesima durata, gli interventi di trasformazione urbanistica nonché quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche. L'autorità competente all'erogazione degli aiuti e finanziamenti di cui al presente comma notifica la concessione dell'aiuto o del finanziamento al comune sul territorio del quale insistono i terreni per i quali sono erogati gli aiuti o i finanziamenti di cui al presente comma, ai fini della conseguente annotazione del vincolo sul certificato di destinazione urbanistica.

2. Negli atti di trasferimento della proprietà e nei contratti aventi ad oggetto la costituzione o il trasferimento di diritti reali di godimento o personali di godimento, lo scioglimento delle comunioni e, comunque, in tutti i negozi aventi ad oggetto la modifica soggettiva nella conduzione della superficie agricola, deve essere espressamente richiamato il vincolo indicato nel comma 1. Sono esclusi gli atti di trasferimento dei diritti di cui al periodo precedente derivanti da procedure esecutive e concorsuali.

3. Nel caso di violazione del divieto di cui al comma 1, il comune applica al trasgressore per le finalità della presente legge, la sanzione amministrativa non inferiore a 5.000,00 euro e non superiore a 50.000,00 euro e la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi. Si applicano in ogni caso le disposizioni di cui al titolo IV del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e le disposizioni regionali in materia di vigilanza sulla attività urbanistico edilizia.



#### **Art. 6.**

*(Misure di incentivazione).*

1. Ai comuni iscritti nel registro di cui all'articolo 7, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana.

2. Il medesimo ordine di priorità di cui al comma 1 è attribuito ai privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e delle infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di cui al comma 1.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per le finalità di cui all'articolo 1, nei limiti delle proprie competenze, possono individuare misure di semplificazione, e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

#### **Art. 7.**

*(Registro degli enti locali).*

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, acquisito il parere della Conferenza unificata, presso il medesimo Ministero è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un registro in cui sono indicati i Comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali secondo i criteri e modalità di cui all'art.3, comma 9, nei quali non è previsto consumo di suolo o è prevista una riduzione del consumo di suolo superiore alla quantità di cui all'articolo 3, comma 9.

#### **Art. 8.**

*(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi).*

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 5, nonché delle sanzioni di cui al citato testo unico di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico attuati dai soggetti pubblici.

2. All'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni e integrazioni, il comma 8 è abrogato.

### **Art. 9**

*(Disposizioni transitorie e finali).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, 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 stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedito.

2. Sono fatte salve le competenze attribuite in maniera esclusiva alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. La presente legge costituisce legge di riforma economica e sociale ed è attuata dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

# DISEGNO DI LEGGE

## Contenimento di consumo del suolo e riuso del suolo edificato

Il presente disegno di legge persegue la finalità di contenere il consumo di suolo, valorizzare il suolo non edificato, promuovere l'attività agricola che sullo stesso si svolge o potrebbe svolgersi, nonché gli obiettivi del prioritario riuso del suolo edificato e della rigenerazione urbana rispetto all'ulteriore consumo del suolo inedito, al fine complessivo di impedire che lo stesso venga eccessivamente «eroso» e «consumato» dall'urbanizzazione.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la progressiva «cementificazione» della superficie agricola nazionale.

Si è evidenziato che ogni giorno in Italia si cementificano 100 ettari di superficie libera e che, dal 1956 al 2010, il territorio nazionale edificato e, quindi, sottratto all'agricoltura, è aumentato del 166 per cento.

Questo fenomeno compromette il suolo, che invece è una risorsa fondamentale non solo dal punto di vista agricolo-alimentare ma anche sotto il profilo paesaggistico e ambientale. La perdita di superficie agricola, infatti, comporta inevitabilmente una riduzione della produzione agricola, rendendola insufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale e facendo crescere la dipendenza del nostro Paese dall'estero. Preservare la vocazione agricola del suolo, ed evitare di snaturarne e stravolgerne le connotazioni naturalistiche attraverso l'eccessiva urbanizzazione, però, significa altresì tutelare sia il paesaggio contro il rischio di deturpamento delle bellezze naturali, sia l'ambiente contro il rischio di disastri idrogeologici.

È necessario, dunque, che sia garantito un preciso equilibrio, nell'assetto territoriale, tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili, al fine di non pregiudicare, da un lato, la produzione agricola e la sicurezza alimentare e, dall'altro, le condizioni generali di vivibilità della popolazione.

Per realizzare gli enunciati obiettivi, il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto il profilo procedimentale si rileva che l'originario disegno di legge è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 15 giugno 2013 e, successivamente, è stato portato alla attenzione della Conferenza Unificata che, a seguito di numerosi incontri in sede tecnica, in data 7 novembre 2013 ha espresso un parere favorevole condizionato all'accoglimento di alcune proposte emendative.

Successivamente, anche a seguito di numerosi incontri tra le Amministrazioni proponenti, il testo è stato ulteriormente emendato ed aggiornato in considerazione delle esigenze emerse in sede di analisi tecnica.

Ciò premesso, si passa all'esame dei singoli articoli.

**L'articolo 1** enuclea le finalità e gli obiettivi del disegno di legge e riconosce espressamente il suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici e che deve essere tutelato anche in funzione della prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

Le finalità del testo normativo sono individuate, in primo luogo, nel contenimento di consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile; in secondo luogo, e conseguentemente, nella protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio.

Tali obiettivi presentano, infatti, una duplice valenza, in quanto consentono di realizzare sia l'esigenza di conservazione della vocazione agricola dei suoli, sia quella, con essa coerente e concorrente, di tutelare efficacemente il paesaggio, quale componente fondamentale dell'assetto morfologico del territorio italiano, caratterizzato dalla compresenza di elementi naturalistici e antropici tra loro strettamente interconnessi e costituenti testimonianza, nel loro insieme, della civiltà e della cultura del Paese.

Viene inoltre introdotto quale principio fondamentale della materia del governo del territorio quello della priorità del riuso del suolo edificato esistente e della rigenerazione urbana rispetto all'ulteriore consumo di suolo ineditato.

Si è prevista, peraltro, una espressa previsione in merito alla necessità di una valutazione della assenza di possibili alternative di localizzazione nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, di cui alla parte

seconda, titolo terzo, capo quarto del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

Così come emerso in sede di Conferenza unificata, si è, invece, ritenuto di eliminare l'obbligo della motivazione con riguardo agli interventi edificatori di natura privata in vista della necessità di non introdurre eccessivi aggravii nell'ambito di tali procedimenti.

È previsto, altresì, il coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile con la pianificazione territoriale e paesaggistica.

**L'articolo 2** fornisce le definizioni di superficie agricola, consumo di suolo e rigenerazione urbana.

La prima ricomprende sia i terreni qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici, sia le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica nonché quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture.

Con tale definizione, modificata a seguito del confronto svoltosi sul piano tecnico tra le Amministrazioni interessate, si è voluto ampliare l'ambito di applicazione della legge che, ora, riguarda tutti i suoli inedificati.

La legge definisce, poi, la nozione di consumo di suolo, chiarendo che essa comprende ogni forma di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione dei suoli non connessa all'attività agricola in senso proprio.

Il concetto di rigenerazione, che riassume i suggerimenti avanzati dalle Regioni, ricomprende tutti gli interventi volti alla riqualificazione, riorganizzazione e risanamento dell'assetto urbano anche mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.

**L'articolo 3** demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (comma 1), la fissazione della riduzione in termini quantitativi di consumo del suolo.

L'obiettivo della disposizione normativa è quello di determinare, a livello nazionale, il limite quantitativo di riduzione del consumo di suolo in vista del

graduale azzeramento del consumo in coerenza con quanto stabilito dalla Commissione europea circa il traguardo da raggiungere entro il 2050.

La norma risulta modificata a seguito dei rilievi emersi in sede di confronto con le regioni e gli enti locali che hanno segnalato l'opportunità di modificare l'ambito prospettico di definizione dell'obiettivo di riduzione del consumo di suolo che, nella sostanza, resta immutato.

La fissazione della riduzione in termini quantitativi di consumo del suolo in ambito nazionale deve essere preceduta da una deliberazione della Conferenza unificata, con l'espreso compito di determinare i criteri e le modalità sulla cui base il suddetto decreto dovrà essere adottato, nonché la previsione del parere della Conferenza unificata da acquisire sullo schema di decreto ministeriale. Ciò consente un'attiva partecipazione all'*iter* delineato dal disegno di legge delle Regioni in termini di leale cooperazione, traducendosi in un indispensabile apporto alla fissazione, a livello statale, del limite di riduzione del consumo di suolo possibile.

Fissando, a livello nazionale, il limite di superficie agricola consumabile, si salvaguarda, d'altro canto, anche la destinazione agricola dei suoli, evitando che vengano eccessivamente «consumati» dall'urbanizzazione.

Mediante una programmazione da effettuare a livello statale si garantisce così, su tutto il territorio nazionale, un coerente sviluppo dell'assetto territoriale e, in particolare, una ripartizione equilibrata tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili.

Tale programmazione, come detto, è demandata, dal comma 1 dell'articolo 3 ad un decreto, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e che, successivamente, deve essere aggiornato ogni cinque anni (comma 4).

Il decreto di cui al citato comma 1 deve essere adottato, tenendo conto e sulla base dei criteri elaborati dalla deliberazione della Conferenza unificata prevista dal comma 2; si fa, in particolare, riferimento, alle specificità territoriali, alle caratteristiche qualitative dei suoli e alle loro funzioni ecosistemiche, alle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, alla tipicità agroalimentare, alla estensione e localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, allo stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, all'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, all'estensione del suolo già edificato e alla presenza di edifici inutilizzati. Inoltre, sul decreto ministeriale deve essere acquisito il parere della Conferenza stessa, nonché del Comitato interministeriale istituito ai sensi del comma 7 dell'articolo 3.

La deliberazione di cui al comma 2 deve, altresì, stabilire i criteri e le modalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di essa.

Detta deliberazione deve essere adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, altrimenti si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. La previsione del potere sostitutivo del Governo mira ad evitare uno stallo che impedisca la concreta operatività del meccanismo delineato dal disegno di legge.

Le singole regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, inoltre, entro il termine di 90 giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, inviano al Comitato interministeriale di cui al comma 7 i dati acquisiti in base ai criteri indicati dalla deliberazione della Conferenza unificata.

In mancanza di tale trasmissione, tuttavia, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato. Ciò sempre al fine di garantire il funzionamento della programmazione nazionale delineata dal presente disegno di legge.

L'articolo 3, comma 5 - che risponde all'esigenza di rendere la normativa rispettosa dell'autonomia delle regioni - demanda alla Conferenza unificata di stabilire il contributo che in termini quantitativi ciascuna regione deve apportare alla riduzione del consumo di suolo.

Solamente qualora la Conferenza non provveda entro il termine di 180 giorni dall'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1, le relative determinazioni verranno adottate, come prevede il comma 6, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, sentito il Comitato di monitoraggio istituito ai sensi del comma 7, dello stesso articolo 3, acquisito anche il parere della Conferenza unificata.

L'articolo 3, commi 7 e 8, prevede, infatti, l'istituzione di un Comitato, costituito dai rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Istat, dell'Ispra e dai rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, cui sono demandati sia compiti di controllo e monitoraggio in ordine al problema del consumo di superficie agricola

nazionale, sia compiti consultivi nell'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1.

Il Comitato deve realizzare, tra l'altro, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale. Detto rapporto verrà poi presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

L'istituzione del Comitato deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato: è pertanto previsto che la partecipazione al suddetto Comitato sia a titolo gratuito e non comporti l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese.

L'articolo 3, comma 9, infine, demanda alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di dare attuazione alle norme di principio dettate dal presente disegno di legge, prevedendo che le stesse dispongano, con la cadenza temporale quinquennale di cui al comma 4, la riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo e determinino i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica degli enti locali.

Al fine del concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesaggistica delle diverse realtà territoriali, si fa opportunamente rinvio - da parte del comma 9 dell'articolo 3 - alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, costituisce certamente, nel nostro ordinamento, il piano di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione del territorio e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso pertanto assurge, come è stato rilevato, al ruolo di vera e propria «costituzione del territorio», in quanto piano preordinato a determinare in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

La proposta, avanzata dalle Regioni di una diversa formulazione della disposizione in oggetto - secondo cui le Regioni sarebbero chiamate ad attuare la riduzione del consumo del suolo "attraverso le proprie leggi e i propri strumenti di pianificazione paesaggistica" - non è stata accolta per due ordini di ragioni:

- In primo luogo poiché i piani paesaggistici non possono essere qualificati come strumenti "propri" delle regioni, in quanto, ai sensi dell'articolo 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i relativi contenuti devono essere necessariamente condivisi tra la Regione e le competenti



articolazioni territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. E', pertanto, pacifico e indiscusso che si tratti di atti di copianificazione operata per accordo tra Stato e Regione;

- In secondo luogo poiché appare incompatibile con il sistema della tutela del paesaggio la previsione secondo la quale il piano paesaggistico debba costituire un *posterius* rispetto agli atti di determinazione dei tetti di consumo di suolo assegnati alla singola regione e un mezzo per darvi attuazione. E', al contrario, da ritenere costituzionalmente necessitata l'impostazione per cui il piano non può che costituire una invariante – predeterminata e non negoziabile – rispetto alla misura di riduzione del consumo del suolo determinata attraverso il procedimento previsto dalla nuova legge. Quest'ultima dovrà, infatti, consentire di ridurre il consumo di suolo rispetto alle eventuali trasformazioni consentite dal piano paesaggistico e in nessun caso di aumentarlo.

In altri termini, l'eventuale riconoscimento a una Regione di dati obiettivi di riduzione del consumo del suolo (o, specularmente, di quantità massime di suolo consumabile) non può influire sui contenuti dei piani paesaggistici in itinere, né comportare la necessità di rivedere quelli già esistenti al fine di "assorbire" la misura delle trasformazioni di suolo astrattamente determinate a livello nazionale senza specifica considerazione dei diversi contesti territoriali

Qualora le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedano entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, ai sensi del comma 10, un potere di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti il Comitato di cui al comma 7 e la Conferenza unificata. Si precisa, inoltre, al fine di garantire l'autonomia regionale, che il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

**L'articolo 4**, al fine di attuare il principio della priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo in edificato, demanda alle Regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di dettare disposizioni al fine di orientare l'iniziativa dei comuni alla rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, delle aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero e riqualificazione.

E' peraltro previsto anche in tale ipotesi un potere sostitutivo al fine di garantire che l'assetto normativo non risulti insuscettibile di concreta applicazione.

Decorso il termine di cui al comma 1, infatti, si prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 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 ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano dettate disposizioni uniformi applicabili in tutte le Regioni che non abbiano provveduto ai sensi del comma 1 e fino all'intervento delle disposizioni regionali.

Una volta individuati i criteri sulla base dei quali i comuni devono provvedere alla rigenerazione urbana, si prevede che gli stessi comuni, entro il termine di un anno dall'adozione delle disposizioni dettate dalle Regioni o, in mancanza, di quelle dettate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sostitutivo, procedono all'individuazione delle aree di cui al comma 1, nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti.

Decorso tale termine di un anno senza che l'individuazione sia stata effettuata, la Regione diffida il comune a provvedere, assegnando un termine non superiore a novanta giorni. Decorso il termine assegnato senza che il comune abbia adottato gli strumenti pianificatori recanti l'individuazione delle aree di cui al comma 1, è previsto un ulteriore potere sostitutivo da parte delle Regioni da esercitarsi nei successivi novanta giorni; decorso inutilmente anche tale termine è vietata la realizzazione, nel territorio del comune inadempiente, di interventi edificatori privati, sia residenziali, sia di servizi che di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo inedificato. In mancanza di diffida da parte della Regione, il divieto di cui al precedente periodo opera in ogni caso decorsi sei mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 3.

**L'articolo 5** introduce il divieto di mutamento della destinazione d'uso delle superfici agricole che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti comunitari.

Per un periodo massimo di cinque anni, è quindi vietato il mutamento della destinazione delle superfici agricole che, in virtù della attività agricola sugli stessi esercitata, hanno beneficiato di aiuti di Stato o europei: detti suoli devono restare a vocazione agricola per almeno un quinquennio. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto di cui al comma 1 sia gli interventi funzionali alla attività agricola, che quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche.

La disposizione è volta ad evitare che, dopo aver usufruito di misure a sostegno dell'attività agricola, i terreni vengano, mediante un mutamento della loro destinazione d'uso, sottratti all'attività agricola e investiti da un processo di urbanizzazione. La norma, quindi, garantisce la conservazione della vocazione agricola dei terreni in questione. La disposizione in esame contiene inoltre un

meccanismo pubblicitario a tutela dell'acquirente disponendo che l'autorità competente alla erogazione degli aiuti di cui al presente comma (normalmente la regione) notifici la concessione dell'aiuto al comune sul territorio del quale insistono i terreni per i quali sono erogati gli aiuti di cui al presente comma, ai fini della conseguente annotazione del vincolo sul certificato di destinazione urbanistica.

Il comma 2 dell'articolo 5 prevede che il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1 sia indicato negli atti di trasferimento della proprietà e nei contratti aventi ad oggetto la modifica soggettiva nella conduzione della superficie agricola. Ciò al fine di rendere edotti gli acquirenti del vincolo operante sull'area oggetto di compravendita e, soprattutto, di rendere detto vincolo a loro opponibile.

Il comma 3 introduce specifiche sanzioni per la violazione del divieto introdotto dal comma 1: una sanzione principale di natura pecuniaria e una sanzione accessoria, volta a garantire il ripristino dello stato dei luoghi qualora la violazione sia stata perpetrata tramite attività edificatoria.

**L'articolo 6** introduce delle misure per incentivare l'attività di rigenerazione del patrimonio edilizio urbano in favore dei Comuni "virtuosi" in quanto iscritti al registro di cui al successivo articolo 7.

Il medesimo ordine di priorità è attribuito ai privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e delle infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di rigenerazione urbana.

L'obiettivo di valorizzare le aree agricole, e di proteggerle contro l'eccessiva urbanizzazione mediante norme di principio, tiene conto e contempera così altre esigenze, tra cui quella abitativa. Proprio per questo uno degli strumenti previsti è quello di introdurre incentivi alla rigenerazione urbana: in tal modo, da un lato si evita la sottrazione di ulteriore superficie all'utilizzazione agricola e, dall'altro, si soddisfa l'esigenza abitativa.

La conservazione ambientale del territorio e la conseguente protezione delle aree agricole, e delle attività che vi si svolgono, realizzate tramite il riutilizzo di aree urbane abbandonate o degradate, vengono incentivate con la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali.

Si attribuisce, altresì, alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano - come richiesto in sede di Conferenza unificata - il potere di individuare, per le finalità di cui all'articolo 1, misure di semplificazione e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

**L'articolo 7** prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un registro in cui sono indicati, su richiesta, i comuni che abbiano adeguato i propri strumenti urbanistici secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 3, comma 9.

In questo registro, la cui istituzione è demandata a un decreto ministeriale, possono essere indicati solamente i comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto consumo di suolo ovvero sia prevista una riduzione del consumo di suolo superiore alla quantità di cui all'articolo 3, comma 9.

**L'articolo 8** stabilisce che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 5 del disegno di legge, nonché delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, siano destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico, avuto riguardo alla particolare situazione di rischio che caratterizza larghe parte del territorio nazionale in occasione di eventi calamitosi.

La previsione che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni in materia edilizia siano destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio e l'abrogazione dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sono volte ad evitare che gli enti locali stessi siano indotti ad aumentare la capacità edificatoria del territorio prevista negli strumenti urbanistici, dando luogo ad un'eccessiva urbanizzazione a discapito delle aree rurali e degli spazi dedicati all'attività agricola, al fine di lucrare l'importo dei contributi di costruzione.

Si provvede, altresì, ad abrogare il comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che prevede vincoli specifici a carico dei comuni per l'utilizzo delle somme derivanti dal rilascio delle concessioni edilizie.

**L'articolo 9** introduce disposizioni transitorie e finali.

In particolare, il comma 1 stabilisce che dalla data di entrata in vigore della legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e, comunque,

non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di superficie agricola tranne che per la realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e di lavori già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Si prevede comunque espressamente che sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedificato.

La disposizione transitoria serve a cristallizzare la situazione nel periodo che intercorre necessariamente tra la data di entrata in vigore della legge e l'adozione del decreto ministeriale che fissa l'estensione massima della superficie agricola consumabile, facendo ovviamente salve le aspettative già maturate.

I commi 2 e 3, da un lato, fanno salve le competenze attribuite in maniera esclusiva alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, mentre dall'altro chiariscono che la normativa costituisce legge di riforma economica-sociale e dovrà essere attuata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

Il presente disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica.

Le amministrazioni interessate provvederanno con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

## RELAZIONE TECNICA

Il presente disegno di legge persegue la finalità di creare le condizioni per una riduzione del consumo indiscriminato del suolo, con la contestuale valorizzazione e tutela dei terreni agricoli, nonché per il riuso e la rigenerazione edilizia del suolo edificato, partendo da una regolamentazione che abbia una visione d'insieme del territorio, al fine di tutelarne la destinazione d'uso, sia per motivi di opportunità economica che di tutela del benessere della collettività.

Per realizzare questi obiettivi, il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto degli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e degli articoli 11 e 191 del Trattato di Lisbona.

Il presente disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica.

Le amministrazioni interessate provvederanno con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Ciò premesso si precisa, inoltre, che l'articolo 3, commi 7, 8 e 9 prevede l'istituzione di un comitato, cui sono demandati sia compiti di controllo e monitoraggio in ordine al problema del consumo di superficie agricola nazionale, sia compiti consultivi nell'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1 del medesimo articolo.

Il comitato deve realizzare, tra l'altro, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale. Detto rapporto verrà poi presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

Il suddetto comitato è istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agro alimentare e della pesca, e le relative funzioni di segreteria sono svolte dalla suddetta Direzione nell'ambito delle ordinarie competenze. Al funzionamento del Comitato, ivi compreso l'avvalimento del contributo scientifico e strumentale di altre amministrazioni, si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Ai componenti del Comitato di cui al presente comma, non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati: è, pertanto, previsto che la partecipazione al suddetto

Comitato sia a titolo gratuito e non comporti l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese.

L'articolo 7 prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un registro in cui i comuni interessati possono chiedere di essere inseriti. Detto registro è istituito presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca che ne cura la tenuta.

Alle spese di tenuta del suddetto registro si fa fronte nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In questo registro, la cui istituzione è demandata a un decreto ministeriale, possono essere indicati solamente i comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle aree edificabili inferiore al limite riveniente dall'applicazione della disciplina che si propone.

**Amministrazione proponente:** Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

**Titolo del provvedimento:** *Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*

**Referente:** Cons. Marco Caputo - Capo Ufficio Legislativo -

*Parte I. Aspetti tecnico-normativi di diritto interno.*

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

*L'intervento normativo* contiene principi fondamentali finalizzati a valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre a promuovere l'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente «eroso» e «consumato» dall'urbanizzazione.

Il quadro normativo vigente è privo di una disciplina specifica che abbia del territorio una visione globale ed omogenea e che fissi dei precisi limiti all'estensione massima di superficie agricola edificabile.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la progressiva «cementificazione» della superficie agricola nazionale.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo nazionale concernente la materia oggetto dell'intervento normativo risulta essere disorganica e riferita ad ambiti operativi che, pur avendo un legame ideale con l'intervento regolatorio, concernono solo aspetti generali sulle politiche agricole, sulla tutela del territorio e sulla urbanizzazione, sia a livello nazionale sia regionale. Le norme introdotte dall'intervento regolatorio sono coordinate con le disposizioni riguardanti la pianificazione territoriale e paesaggistica.

Normative collegate alla materia oggetto dell'intervento normativo sono: a) codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; b) legge 21 novembre 2000, n. 353 recante Normativa in materia di incendi boschivi; c) D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia; d) Legge 21 dicembre 2001, n. 443 recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Le disposizioni contenute nel disegno di legge in questione non si pongono in contraddizione con la disciplina normativa generale in materia urbanistica ed edilizia, recando prescrizioni comunque coerenti con la vigente legislazione. Le disposizioni previste nell'intervento normativo si pongono quali principi generali della materia a livello nazionale. E' fatta salva l'autonomia delle regioni e non è previsto alcun obbligo testuale a modifiche di leggi o regolamenti regionali.



4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Le disposizioni del disegno di legge in commento sono in armonia con i principi costituzionali. Il disegno di legge è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, sia in relazione all'adempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario sia in relazione al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia. Esso interviene in una materia, l'urbanistica e l'edilizia, che rientra in quella del «governo del territorio» la quale, come già chiarito dalla Corte costituzionale, comprende «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004; e n. 307 del 2003). Si tratta di una materia che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, è ascrivibile alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, con la conseguenza che la potestà legislativa statale deve essere limitata all'introduzione di norme di principio, mentre la disciplina di dettaglio è riservata alle regioni. È stato anche esplicitato che le previsioni normative dovranno essere attuate dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni dell'intervento normativo non violano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118 della Costituzione. L'espressa previsione del potere sostitutivo statale, d'altra parte, si pone in linea con le indicazioni contenute nelle pronunce della Corte Costituzionale n. 303/2003 e n. 43/2004 secondo le quali i principi di sussidiarietà e leale cooperazione consentono di leggere il riparto di competenze in chiave flessibile al fine di addivenire alla tutela delle esigenze unitarie. In tale ambito, infatti, è stata ribadita la immanenza, all'interno del disegno Costituzionale, della possibilità di un intervento sostitutivo del Governo volto a garantire gli interessi fondamentali dell'ordinamento giuridico

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il disegno di legge in esame non comporta rilegificazioni in materia ed è stato adottato nella piena utilizzazione degli strumenti di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Esistono le proposte ed i disegni di legge seguenti:

A.C. n. 70 "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana" Realacci; A.C. 1050 " Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio" - Massimo Felice De Rosa; A.C. 1128 "Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di

misure fiscali e perequative” – Cosimo Latronico; A.C. 948 “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” – Mario Catania; A.C. 902 “Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” – Franco Bordo.

A.S. 129 “Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana” – Linda Lanzillotta; A.S. 201 “Disposizioni in materia di bellezza e salvaguardia del paesaggio” – Loredana De Petris; A.S. 600 “Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” – Dario Stefano.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull’oggetto specifico dell’intervento normativo né indicazioni da parte della giurisprudenza costituzionale sullo specifico problema, affrontato dal presente disegno di legge, del contenimento del consumo del suolo.

In ogni caso dall’elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale, anche antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione (cfr. sentenze n. 507 e n. 504 del 2000, n. 382 del 1999 e n. 273 del 1998), è agevole ricavare una configurazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando tuttavia allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli della disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale.

Numerosi sono stati gli interventi della Corte Costituzionale nella materia regolamentata con particolare riguardo alla tutela dell’ambiente e del paesaggio. In particolare, con la sentenza n. 239 del 29 dicembre 1982, la Corte costituzionale ha definitivamente superato la visione tradizionale del paesaggio tendenzialmente identificato con la nozione di bellezze naturali (ancora presente nelle sentenze 29 maggio 1968 n. 56, 24 luglio 1972 n. 141 e 3 agosto 1976 n. 210), affermando alcune importanti distinzioni tra urbanistica, tutela dell’ambiente e tutela del paesaggio. Secondo la Corte, la nozione di paesaggio accolta nell’articolo 9 della Costituzione si sostanzia in un valore estetico-culturale che opera nello stretto raccordo tra paesaggio e patrimonio storico culturale voluto e dichiarato dal secondo comma dell’articolo 9 Costituzione. Tale concetto viene ulteriormente approfondito con la sentenza n. 94 del 1° aprile 1985, nella quale la Corte ha affermato l’importante principio per cui *“il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell’ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.)”*. Le linee essenziali dell’interpretazione dell’articolo 9 della Costituzione sono state ulteriormente definite nella pronuncia n. 151 del 27 giugno 1986, nella quale la Corte ha ribadito il concetto della primarietà del valore estetico-culturale, richiedendo un coordinamento con i profili urbanistici e di uso del territorio mediante *“soluzioni correttamente attecchiate, nella direttrice della primarietà del valore estetico-culturale e della esigenza di una piena e pronta realizzazione di esso, secondo un modello ispirato al principio di leale cooperazione”*. La netta distinzione sancita dalla Costituzione tra tutela del paesaggio e materia urbanistica è ribadita da Corte cost. 22 luglio 1987 n. 183, 28 luglio 1995 n. 417 e 23 luglio 1997 n. 262. Più di recente la Corte, con la sentenza 25 ottobre 2000 n. 437, ha operato una sintesi dei *“principi in materia di paesaggio e di rapporti tra Stato e Regione”*, richiamando le precedenti sentenze n. 341 del 1996, n. 151 del 1986, n. 157 del 1998 e n. 170 del 1997 e ribadendo il principio per cui i poteri e i controlli ministeriali sono posti *“a estrema difesa”* dei vincoli paesaggistici e, come tali, costituiscono parte di una disciplina qualificabile, per la diretta connessione con il valore costituzionale primario della tutela del

paesaggio (art. 9 della Costituzione), come “norme fondamentali di riforma economico-sociale”, sicché “*le disposizioni che li prevedono, pertanto, non possono essere derogate, modificate o sostituite dalle leggi regionali, neppure ove queste esercitassero competenze di carattere esclusivo*”. Ancor più di recente la Corte, con la sentenza n. 478 del 26 novembre 2002, ha compiuto un’utile ricapitolazione dei principi della materia, affermando che “*la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell’ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria*”.

Infine, nella sentenza n. 182 del 5 maggio 2006 viene affermato che la tutela dell’ambiente e dei beni culturali è riservata allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.): da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, e, dall’altro, le leggi regionali, emanate nell’esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato.

## PARTE II. -- *Contesto normativo europeo e internazionale.*

### 10) *Analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento europeo.*

L’intervento regolatorio che si propone, risulta compatibile con l’ordinamento europeo, ed è in linea con la normativa dei principali Paesi europei, come la Francia, la Gran Bretagna e la Germania.

### 11) *Verifica dell’esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non è pendente alcuna procedura di infrazione sull’oggetto del presente disegno di legge.

### 12) *Analisi della compatibilità dell’intervento con gli obblighi internazionali.*

Non risultano obblighi internazionali nella materia oggetto del presente disegno di legge.

### 13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea sul medesimo o su analogo oggetto.*

Non risultano essere in corso giudizi pendenti innanzi la Corte di giustizia dell’Unione europea vertenti su materie oggetto del presente disegno di legge, né indicazioni da parte della giurisprudenza europea sullo specifico problema, affrontato dal presente disegno di legge, del contenimento del consumo del suolo.

### 14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell’uomo sul medesimo o su analogo oggetto.*

Non risultano essere in corso giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell’uomo vertenti su materie oggetto del presente disegno di legge.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Non risultano linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. -- *Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo.*

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Sono state introdotte due nuove definizioni.

La prima è quella di «superficie agricola» e mira a chiarire che, ai fini del disegno di legge, vengono ricompresi nell'ambito della definizione sia i terreni qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici, sia le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica, nonché quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture, purché siano suscettibili di utilizzazione agricola.

La seconda nuova definizione è quella di «consumo del suolo», inserita per spiegare l'ambito di applicazione del disegno di legge.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel disegno di legge, con particolare riguardo alle successive modificazioni subite dai medesimi.

3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Non si fa ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Le norme del disegno di legge non comportano effetti abrogativi impliciti.

5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Nel testo non ci sono disposizioni aventi gli effetti sopra indicati.

6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non ci sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

*7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

L'intervento regolatorio prevede l'adozione di un'articolata fase attuativa, che vede il forte coinvolgimento della Conferenza unificata e rimette al decreto ministeriale di cui al comma 1 dell'art. 3 la fissazione della estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale. L'intervento normativo, in sostanza, prevede che a cascata, l'operazione di determinazione della superficie di cui trattasi sia poi condotta a livello regionale, provinciale e quindi comunale. In caso di inerzia della Conferenza unificata, laddove investita di prerogative dirette, è stato previsto il potere sostitutivo del Governo, con la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

È stata prevista anche una deliberazione della Conferenza unificata che stabilisce la ripartizione della superficie agricola consumabile fissata a livello statale tra le diverse regioni.

Le singole regioni, pertanto, daranno attuazione alle norme di principio dettate dal presente intervento normativo, prevedendo l'effettiva estensione della superficie agricola consumabile all'interno del territorio regionale, a livello provinciale. Anche in questo caso, qualora le regioni e le province autonome non provvedano entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, un potere di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 7 del disegno di legge prevede l'adozione di un decreto ministeriale per l'istituzione di Registro degli Enti locali, senza alcun termine.

*8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

I dati statistici utilizzati per le valutazioni dell'opzione prescelta sono stati forniti dall'Istat, dall'Ispra e dall' Inea (Istituto nazionale di economia agraria).

*Titolo: Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*

Referente: Dott.ssa Paola Tucciarone – Ufficio legislativo Tel. 06 4665 3063 e-mail [p.tucciarone@mpaaf.gov.it](mailto:p.tucciarone@mpaaf.gov.it)

**SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione**

L'iniziativa di regolazione si colloca in un contesto normativo privo di una disciplina specifica che abbia una visione globale ed omogenea del territorio e che fissi dei precisi limiti all'estensione massima di superficie agricola edificabile.

La normativa in vigore è, infatti, carente e tocca ambiti che, pur avendo un legame ideale con l'intervento regolatorio, concernono aspetti più generali sulle politiche agricole, sulla tutela del territorio e sulla urbanizzazione, sia a livello nazionale sia regionale.

L'intervento regolatorio introduce, pertanto, una disciplina nuova, legata trasversalmente alle disposizioni vigenti sulle materie che si interfacciano con il concetto della tutela giuridica del paesaggio delle zone agricole, materie oggetto, a loro volta, di una disciplina multilivello, nazionale, regionale e comunale.

Le norme introdotte dall'intervento regolatorio sono coordinate con le disposizioni riguardanti la pianificazione territoriale e paesaggistica.

*A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.*

Il nuovo intervento regolatorio propone misure finalizzate a colmare un vuoto di regole, disciplinando in maniera organica la fissazione dell'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, per creare uno sviluppo equilibrato delle aree urbanizzate e delle aree rurali.

A tal fine, l'intervento regolatorio tiene conto dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, dell'estensione del suolo già edificato, dell'esistenza di edifici inutilizzati, nonché dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche e della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove. Viene, pertanto, incentivata la "priorità del riuso" delle aree già edificate, con l'obiettivo di "riqualificare" e "restaurare" il patrimonio edilizio esistente, consistente spesso in edifici di enorme valore storico e culturale.

La carenza della normativa attualmente in vigore sulla materia è probabilmente legata anche ad una concezione arretrata della materia urbanistica, intesa come pianificazione dei centri urbani, valutata settorialmente e non come «governo del territorio». Le zone agricole, in passato, venivano considerate come zone prive di una propria identità culturale e sono state quasi esclusivamente alcune leggi regionali, di seconda o addirittura di terza generazione, a creare una cultura di tutela del territorio e, quindi, anche delle zone a vocazione agricola. Tuttavia, è evidente la mancanza di una regolamentazione nazionale organica della materia in questione.

La criticità e le carenze del sistema normativo attuale sono riscontrabili, comunque, attraverso i fatti. I dati statistici ci dicono che in Italia si consumano ogni anno circa 500 chilometri quadrati di territorio ed il tutto senza una pianificazione globale.

B) *Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.*

L'intervento regolatorio mira a porre fine al problema dell'erosione e del consumo del terreno a vocazione agricola. I dati più recenti segnalano che, ogni giorno, cento ettari di terreno vanno persi. Calcolando la cifra, con riferimento agli ultimi quarant'anni, si arriva alla somma di una superficie di circa cinque milioni di ettari. Siamo passati da un totale di aree coltivate di 18 milioni di ettari a meno di 13 milioni.

Il principale problema da risolvere, quindi, è questo *trend* gravissimo e per interromperlo è necessario intervenire in tempi rapidi per evitare e contrastare l'indiscriminato consumo del suolo agricolo e le conseguenze ad esso connesse.

In epoca recente, il fenomeno del consumo del suolo attraverso la cementificazione, che ha un impatto fortissimo sulle aree agricole del nostro Paese, sta diventando ancora di più preoccupante, soprattutto quando lo si vede concentrato in quelle zone altamente produttive, ad esempio nelle pianure.

I fenomeni da combattere sono la cementificazione selvaggia e l'abbandono delle terre più marginali da parte degli agricoltori ma, mentre quest'ultimo fenomeno ha un andamento che si può definire «a fisarmonica» (quindi non irreversibile), l'assalto della cementificazione alle superfici agricole ha un impatto irreversibile sul territorio, con pesanti ricadute non solo sociali e ambientali, ma anche di carattere economico.

L'Italia è un Paese che riesce a produrre solo l'80 per cento del proprio fabbisogno alimentare. L'Ispra – Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale calcola che dagli anni cinquanta siano stati «impermeabilizzati» (cementificati quindi in maniera irreversibile) 1,5 milioni di ettari, una superficie pari a quella della regione Calabria. È proprio l'impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*) il fattore che incide maggiormente sull'approvvigionamento alimentare in quanto interessa i terreni migliori: fertili, pianeggianti, limitrofi ai centri abitati, ricchi di infrastrutture e di facile accesso.

# L'agricoltura che scompare

1971



2010

- Dagli anni '70 la SAL (superficie agricola) è diminuita del 28%
- - 5 milioni di ettari di una superficie equivale a Lombardia, Liguria e Romagna messe insieme

**La riduzione maggiore riguarda la superficie a seminativi e i prati permanenti, ovvero ambiti da cui provengono i principali prodotti di base dell'alimentazione degli Italiani: pasta, riso, verdure, carne, latte**

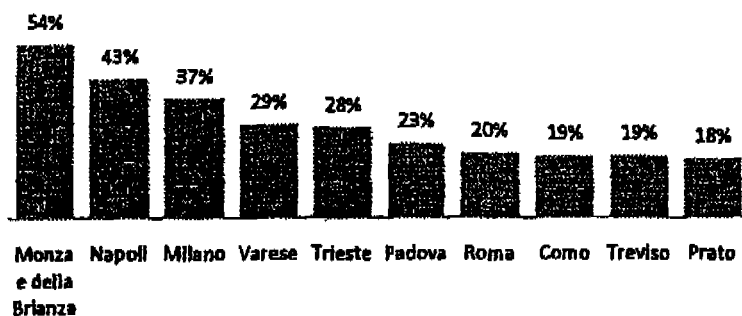
Fermare questo sfrenato consumo, ridando suolo produttivo all'agricoltura, si tradurrebbe, quindi, anche in un risparmio economico per la maggiore disponibilità di derrate alimentari. E non ultima è da considerare la rilevanza, sempre in termini di risparmio economico di lungo periodo, per il ruolo di prevenzione contro i gravi fenomeni di dissesto idrogeologico del nostro Paese. La gravità delle conseguenze del fenomeno della cementificazione selvaggia è stata testimoniata, anche durante il tragico terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna e parte della Lombardia, dalle immagini dei *media* televisivi che hanno mostrato il serpentine di capannoni industriali cresciuti come funghi negli ultimi anni e altrettanto rapidamente crollati a causa delle scosse.

La superficie cementificata in Italia è passata dal 2 per cento degli anni cinquanta al 6,7 per cento di media attuale. Dai dati statistici analizzati si è rilevato che, per esempio, nella Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, la percentuale media di superfici edificate è pari al 16,40 per cento del territorio.

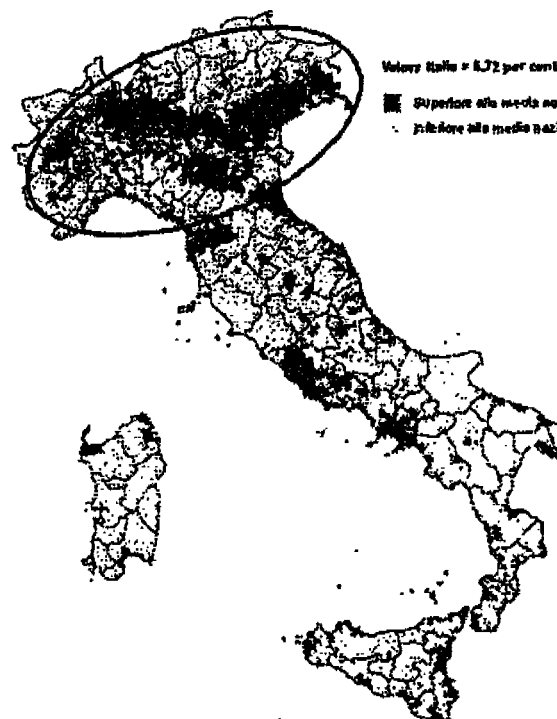


# Cementificazione

- Il 6,7% è costituito da superfici edificate (ISTAT)
- La Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, ha una percentuale media di superfici edificate pari al 16,4% del territorio (ISTAT)



Le dieci province più cementificate d'Italia nel 2011



L'intervento regolatorio si pone l'obiettivo di interrompere le cause di questo processo, creando un sistema di controllo e sviluppo globale e moderno del territorio, evidenziando il ruolo centrale delle aree agricole.

In molti altri Paesi europei il problema è stato già affrontato e risolto in modi diversi.

La presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi incidono positivamente sia in termini di approvvigionamento alimentare, sia di presidio del territorio, nonché di salvaguardia del suo straordinario paesaggio. Il nostro Paese non ha riserve di gas, non ha giacimenti di petrolio, ma ha un paesaggio unico che va tutelato e protetto.

L'obiettivo è pertanto quello di creare le condizioni per una riduzione del consumo indiscriminato del suolo, con la contestuale valorizzazione e tutela dei terreni agricoli, partendo da una regolamentazione che abbia una visione d'insieme del territorio, al fine di tutelarne la destinazione d'uso, sia per motivi di opportunità economica, sia di tutela del benessere della collettività.

L'obiettivo di breve periodo dell'intervento regolatorio è quello di fissare l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, ripartendola tra le diverse regioni e tra i comuni. L'opzione regolatoria prevede, inoltre, che un apposito comitato avrà il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli.

Viene introdotto il divieto, per coloro che hanno ricevuto aiuti di Stato o europei, di cambiare la destinazione agricola per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, pena una multa e la

demolizione delle opere eventualmente costruite, se non in regola con la destinazione agricola dell'area. Si attribuisce, infine, una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia ai comuni e alle province, per incentivare il recupero dei nuclei abitati rurali, con la ristrutturazione, manutenzione, restauro e risanamento conservativo degli edifici esistenti e la conservazione ambientale del territorio. La stessa priorità varrà per i privati, singoli o associati.

C) *Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;*

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi saranno i dati statistici relativi alla quantità di suolo edificato in rapporto ai dati attualmente riferiti alla stessa materia. Inoltre, il comitato avrà il compito di realizzare, entro il 31 dicembre di ogni anno, un Rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale.

Si prevede che l'indicatore del raggiungimento dell'obiettivo, nel medio periodo, sarà identificabile con la diminuzione della percentuale di crescita della cementificazione e conseguente recupero edilizio dei nuclei urbani esistenti.

Nel lungo periodo si prevede:

a) un aumento del livello di salvaguardia del paesaggio, con relativo aumento del turismo, soprattutto nei piccoli centri urbani rurali riqualificati;

b) un aumento, in termini quantitativi, dell'autoapprovvigionamento attraverso le maggiori risorse agricole, con il relativo risparmio economico legato all'abbassamento dell'importazione;

c) un maggiore tutela dell'assetto idrogeologico dell'intero Paese.

D) *Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.*

-- *Destinatari pubblici:* il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni culturali e ambientali, nonché tutte le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano ed i comuni;

-- *Destinatari privati:* imprenditori agricoli e i privati, singoli o associati, che intendano recuperare edifici nei nuclei abitati rurali.

-- *Destinatari indiretti:* la collettività nel suo insieme.

## *SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento*

Il contenuto dell'intervento normativo è stato definito a seguito di un'istruttoria tecnica avviata dal Ministero proponente in collaborazione con tutte le altre amministrazioni interessate. L'opzione regolatoria è frutto di un percorso durato nel tempo, che ha reso possibile una valutazione attenta e consapevole delle istanze di tutti i destinatari. L'intervento normativo è stato reso pubblico nell'ambito di vari convegni, uno dei quali tenutosi presso la Camera dei deputati, già nella precedente legislatura. Sono stati, inoltre, consultati l'Ispra, l'Istat, le organizzazioni di categoria in ambito agricolo e le associazioni ambientaliste. All'esito di questi incontri sono pervenute osservazioni e commenti al testo proposto, ma non sono emerse opzioni alternative perseguibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione. L'attuale testo, inoltre, ha tenuto conto anche delle istanze territoriali emerse all'esito della Conferenza unificata, giungendo così a delle soluzioni largamente condivise.

### SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'opzione di non intervento (opzione zero) è stata ritenuta non adeguata a garantire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1. L'aumento sfrenato della cementificazione delle superfici agricole ha un impatto irreversibile sul territorio, con pesanti ricadute non solo sociali ed ambientali, ma anche di carattere economico. Come già detto, i dati statistici ci dicono che in Italia si consumano ogni anno circa 500 chilometri quadrati di territorio ed il tutto senza una pianificazione globale. L'Ispra calcola che dagli anni '50 siano stati "impermeabilizzati" (cementificati quindi in maniera irreversibile) 1,5 milioni di ettari. Scegliere di non intervenire per bloccare questo fenomeno, significherebbe ovviamente, continuare a moltiplicare i chilometri quadrati di territorio cementificati, accettando di conseguenza tutte le ricadute in termini negativi sia sull'agricoltura, che su tutto il nostro Paese, sia dal punto di vista ambientale che di sicurezza del territorio, soprattutto per le gravi conseguenze di dissesto idrogeologico.

### SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Nell'analisi effettuata per la redazione dell'intervento regolatorio è stata svolta un'approfondita comparazione soprattutto con le soluzioni adottate da altri Paesi europei quali Francia, Gran Bretagna e Germania, per risolvere il problema del consumo del suolo. Il modello tedesco, in vigore fin dal 1998, è risultato quello più adeguato, per similitudine morfologica e amministrativa del territorio, ad ispirare l'opzione regolatoria prescelta. Sono state, inoltre, attentamente prese in esame anche le soluzioni indicate nelle «*Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*» predisposte dalla Commissione europea.

Dalle consultazioni effettuate e dall'ulteriore approfondimento sul testo, è emersa la possibilità di dare maggior risalto al principio del "riuso" del territorio, prevedendo l'obbligo di una adeguata e documentata motivazione, in tutti gli atti progettuali, autorizzativi, approvativi e di assenso comunque denominati relativi a interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio, per giustificare un'impossibilità o un'eccessiva onerosità di localizzazioni alternative su aree già interessate da processi di edificazione.

Anche nell'ambito dell'amministrazione si è ritenuto che le soluzioni individuate fossero le più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio.

### SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

*A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;*

L'amministrazione ha valutato che l'opzione prescelta non presenta svantaggi. Presenta, invece, i seguenti vantaggi:

- a) fissa un limite alla perdita di terreni agricoli produttivi;

b) consente l'aumento delle produzioni agricole e dell'approvvigionamento alimentare;  
c) riduce gli interventi di alterazione del paesaggio;  
d) incentiva la riqualificazione di piccoli centri rurali;  
e) svolge un'azione di tutela dell'ecosistema in quanto nelle aree impermeabilizzate sono di solito compromesse le capacità del suolo di assorbire anidride carbonica e di fornire supporto e sostentamento per la componente biotica dell'ecosistema:

f) limita le alterazioni dell'assetto idraulico e idrogeologico.

I dati utilizzati per le valutazioni dell'opzione prescelta sono stati forniti dall'Istat, dall'Ispra e dall'Inea (Istituto nazionale di economia agraria).

#### *B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;*

Per la stima degli effetti derivanti dall'intervento regolatorio è stato usato un metodo scientifico-statistico. Sulla base dei dati sono stati effettuati calcoli matematici e proiezioni future.

Il minore consumo del suolo si prevede consentirà un aumento delle produzioni agricole e dell'approvvigionamento alimentare con effetti economici positivi per le imprese agricole. Ulteriori effetti in termini positivi per le piccole e medie imprese nel settore edilizio si prevedono in collegamento alla disposizione riguardante l'obbligo di destinazione dei proventi dei titoli abilitativi esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, nonché per gli interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

#### *C) Indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;*

Non sono previsti nuovi obblighi informativi a carico dei cittadini o delle imprese. Da segnalare, anche se non comporta costi amministrativi, solo l'obbligo, negli atti di compravendita dei terreni in favore dei quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei, a pena di nullità, di richiamare espressamente il vincolo di destinazione.

#### *D) Condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).*

Il disegno di legge è immediatamente applicabile in quanto tutti gli enti statali, regionali e comunali responsabili dell'attuazione all'opzione regolatoria possono operare con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

<i>SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese</i>
--

Il disegno di legge non incide sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

Il consumo indiscriminato del suolo ha effetti devastanti sia per l'ambiente, sia per le imprese agricole, con ricadute economiche negative sul volume della produzione. La sottrazione

di superfici alle coltivazioni, oltre ad abbattere la produzione agricola, ha necessariamente un riflesso negativo sull'economia del nostro Paese, sul turismo e sul paesaggio. Il suolo agricolo è una immensa risorsa non soltanto in termini produttivi, ma anche in termini, per esempio, di drenaggio e di regolamentazione delle acque. È noto poi, che la presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi, incidono positivamente anche in termini di presidio del territorio e di salvaguardia del suo straordinario paesaggio.

#### *SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione*

##### *A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;*

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo delineato sono:

- le amministrazioni centrali coinvolte, vale a dire il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni e le attività culturali;
- le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza unificata delle Regioni e delle Province autonome;
- i Comuni;
- il Comitato interministeriale istituito ai sensi dell'art. 3 dell'intervento regolatorio;
- i privati cittadini proprietari o acquirenti di terreni agricoli.

##### *B) Azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento);*

È prevista adeguata informazione sul sito *web* istituzionale dei Ministeri proponenti.

##### *C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;*

Sono previste forme di controllo e di monitoraggio dell'intervento regolatorio, ad opera, in particolare del Comitato istituito, cui è stata affidata l'elaborazione di una relazione annuale sul consumo di suolo in ambito nazionale.

##### *D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;*

Le possibili verifiche ed adeguamenti saranno valutati sulla base dei dati statistici provenienti dall'Istat e dalle Regioni.

A cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sarà effettuata la VIR prevista a cadenza biennale, nella quale saranno prese in esame oltre al rapporto costo -- benefici dell'intervento regolatorio, il grado di raggiungimento soddisfacente degli obiettivi previsti.

In caso di non raggiungimento di tali obiettivi, si potrà valutare l'opportunità di intervenire con integrazioni o correttivi della normativa.

##### *E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR;*

Per quanto riguarda il consumo del suolo verrà monitorata e misurata la diminuzione della percentuale di crescita della cementificazione e il conseguente recupero edilizio dei nuclei urbani esistenti. Verranno, inoltre, monitorati i dati raccolti dai Comuni ed inseriti negli elenchi delle aree

suscettibili di prioritaria utilizzazione a fini edificatori di rigenerazione urbana e di localizzazione di nuovi investimenti produttivi e infrastrutturali.