

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1128

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LATRONICO, ALLI, DORINA BIANCHI,
CASTIELLO, DISTASO, VELLA**

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

Presentata il 3 giugno 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riproduce alcune parti di un testo unificato già approvato dalla Camera dei deputati nella XIV legislatura (atto Camera n. 3860 e abbinati, atto Senato n. 3519) dopo un lungo lavoro nella Commissione ambiente e in Assemblea — che rispondeva all'esigenza di chiarire il significato e la portata della nuova competenza fissata dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione in materia di « governo del territorio ».

Quel testo aveva una portata storica, dal momento che intendeva procedere a una revisione generale dei valori e degli strumenti giuridici per il governo del territorio, riformando così, ad oltre sessanta anni dalla sua entrata in vigore, la legge urbanistica del 1942.

Si trattava di un testo molto articolato la cui riproposizione *tout court* comporterebbe una nuova complessa discussione parlamentare. Si pone invece oggi una questione molto più urgente e cioè che l'espandersi delle aree urbanizzate essenzialmente in aree pianeggianti sta determinando, da un lato, un'eccessiva riduzione del suolo agricolo e, dall'altro, forti rischi idrogeologici, connessi all'impermeabilizzazione delle aree coperte da cemento e da asfalto.

Stando a quanto emerge da un recentissimo studio dell'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (ISPRA) sull'andamento del consumo di suolo dal 1956 al 2010, esso è cresciuto, negli ultimi cinque anni, al ritmo di oltre 8 metri quadrati (mq) al secondo. Ogni cinque

mesi, dice l'ISPRA, viene cementificata una superficie pari a quella del comune di Napoli, mentre il suolo che si perde ogni anno è pari all'estensione dei comuni di Milano e di Firenze messi insieme.

Negli anni novanta l'incremento ha sfiorato i 10 mq al secondo e comunque il consumo di suolo nel nostro Paese, per oltre cinquanta anni, rileva lo stesso ISPRA, è sempre stato sopra la media europea (2,3 per cento): già nel 1956 era stato «inghiottito» il 2,8 per cento del suolo pari a circa 8.000 kmq (170 mq per abitante) mentre oggi siamo a 29.500 kmq, circa il 10 per cento del territorio. La classifica delle regioni nel 2010 vede in testa la Lombardia che supera la soglia del 10 per cento, con 14 regioni oltre il 5 per cento.

Ma si verifica, paradossalmente, anche il problema opposto: e cioè che le superfici agricole, già oggetto di aggressione urbana, si riducono di per se stesse a causa dell'abbandono. Secondo i dati elaborati dall'Associazione nazionale delle bonifiche, delle irrigazioni e dei miglioramenti fondiari (ANBI), relativi all'evoluzione nazionale della superficie agricola utilizzata (SAU), nel periodo intercorso fra il 1990 e il 2003 la SAU si è ridotta del 20,4 per cento passando da oltre 15 milioni di ettari a poco più 12, con 3 milioni di ettari (10 per cento del territorio nazionale) conquistati dalla cementificazione o dai processi di abbandono e di desertificazione. Un'analisi su base regionale dei dati del «bollettino di guerra» aiuta a interpretare le tendenze in atto: impressionante il calo della SAU nel Lazio (dal 48 per cento al 35 per cento della superficie regionale), in Abruzzo (dal 48 per cento al 27 per cento), in Liguria (dal 17 per cento all'8 per cento), in Campania (dal 48 per cento al 36 per cento), in Sardegna (dal 56 per cento al 42 per cento) con un *trend* che interessa peraltro, anche se in modo disomogeneo, l'intero territorio nazionale.

Ad aggravare le situazione sono intervenute anche le politiche nazionali che hanno tagliato le risorse ai comuni. Così le

nuove autorizzazioni edilizie sono diventate una forte tentazione per i sindaci, che in cassa hanno sempre meno soldi. Tra il 1995 e il 2009 i comuni italiani hanno rilasciato permessi per costruire 3,8 miliardi di metri cubi. E più dell'80 per cento delle autorizzazioni riguardava proprio nuovi edifici.

Andrea Zanzotto, uno dei massimi poeti italiani viventi, ha avuto modo di affermare di recente, con riferimento ai processi in atto nel natìo Veneto: «una volta esistevano i campi di sterminio, oggi siamo allo sterminio dei campi».

Giova ricordare infine un ulteriore paradosso evidenziato dalle associazioni imprenditoriali agricole, e cioè che già dal 2012 l'*export* del settore agroalimentare italiano ha superato quello del settore manifatturiero italiano, ma l'agricoltura resta la «cenerentola» delle attività imprenditoriali nazionali e i terreni agricoli cedono costantemente di fronte all'espansione urbana, commerciale e industriale.

Quanto agli interventi già posti in essere, sia per la tutela e la gestione dei suoli agricoli sia, più in generale, per la tutela delle aree naturali occorre ricordare che già nel 1985 la legge n. 431, nota come «legge Galasso», oggi confluita nella vigente normativa vincolistica e ambientale generale, assicurava la protezione delle montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole, riconoscendo loro il valore di «aree di ricarica», cioè di produzione dell'aria e dell'acqua pulite e di conservazione della biodiversità.

L'Unione europea ha da tempo riconosciuto l'esigenza di politiche pubbliche per una tutela attiva delle funzioni naturali svolte dal suolo. Questa tematica è alla base della «*Strategia tematica per la protezione del suolo*» adottata dall'Unione europea fin dal 2006.

Nella scorsa legislatura il 26 gennaio 2010 l'Assemblea della Camera dei deputati ha approvato l'innovativa mozione 1-00324 che riconosce il territorio come bene comune e risorsa limitata, da sfrut-

tare in termini di massima efficienza; al Senato della Repubblica invece è stata approvata all'unanimità dalla Commissione ambiente e territorio la risoluzione n. 7-00274 sull'approfondimento delle problematiche connesse al consumo del suolo.

L'11 dicembre 2012 il Governo ha presentato il disegno di legge del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Mario Catania, sulla valorizzazione delle aree agricole e il contenimento del consumo del suolo (atto Senato n. 3601 della XVI legislatura).

Con l'articolo 1 della presente proposta di legge si stabilisce la finalità della legge, che è applicativa dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che prevede la competenza concorrente tra Stato e regioni nel governo del territorio. In questo ambito, al comma 3 è introdotto un principio innovativo, consistente nella previsione che tra gli interventi dello Stato destinati a rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sono comprese le azioni di rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e di riqualificazione ambientale di territori danneggiati. Questi interventi speciali sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

È introdotta, mutuandola dal disegno di legge Senato n. 3601 del Governo Monti, presentato nella XVI legislatura e decaduto per la sua fine anticipata, la definizione di « consumo di suoli », intendendo per tale la riduzione di superficie agricola o libera per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione.

L'articolo 2 è integralmente tratto dal citato atto Camera n. 3860 nel governo del territorio della XIV legislatura e contiene i principi nazionali per la tutela dei suoli:

1) si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita

solo per opere e per infrastrutture pubbliche;

2) i piani urbanistici, strumento di disciplina complessiva del territorio comunale, devono comprendere e coordinare ogni disposizione o piano di settore o territoriale concernente il territorio medesimo e devono privilegiare il rinnovo urbano, la ristrutturazione, l'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate;

3) i piani territoriali di coordinamento, attualmente gestiti dalle province, devono favorire una pianificazione delle aree urbanistiche non invasiva delle aree agricole, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati;

4) le regioni devono individuare gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale, nonché di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati;

5) le regioni devono, altresì, stabilire misure idonee, sia economiche che ambientali, per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche e private che potrebbero causare squilibri economici o ambientali nel territorio.

Con l'articolo 3 si delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a adeguare il regime fiscale urbanistico e immobiliare vigente ai principi stabiliti dalla legge, prevedendo in particolare, un regime premiale nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge sul federalismo fiscale. È quindi previsto un regime premiale per gli interventi di rigenerazione urbana, di riutilizzo degli immobili e delle aree urbanizzate esistenti, nonché di tutela dei suoli liberi e delle aree agricole.

L'articolo 4, infine, modifica l'articolo 142 del codice dei beni culturali e del

paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, (nel quale sono confluite le disposizioni della legge Galasso). Si sottopongono a tutela le aree agricole di pregio e si prevede che le regioni possano individuare ulteriori aree da tutelare per motivi di elevata produttività agricola o qualora l'attività agricola sia necessaria o preferibile per realizzare una regimazione dei suoli a costo minore, rispetto alla realizzazione di opere pubbliche di salvaguardia.

Si introduce, inoltre, una norma tramite la quale lo Stato e le regioni possono individuare sistemi prioritari di paesaggio storico-rurale da sottoporre a specifica tutela ai sensi del titolo I della parte II dello stesso codice, in relazione alle eccezionali qualità delle relazioni fra paesaggio rurale e pratiche agronomiche tradizionali.

Si tenga conto che l'articolo 135 del codice dei beni culturali, prevede che la pianificazione paesaggistica, che riguarda e comprende anche i piani urbanistici territoriali, debba assicurare il « minor consumo di territorio ». Una definizione

che possiamo equiparare appieno al « consumo dei suoli » di cui alla presente proposta di legge.

Questo concetto è rafforzato prevedendo l'inserimento tra i principi generali della pianificazione paesaggistica, prevista dall'articolo 143 del codice dei beni culturali, del principio della limitazione del consumo dei suoli. Si utilizza il nuovo disposto dell'articolo 143 per estendere il principio anche agli altri atti di programmazione, di pianificazione del territorio che non dovranno essere più « comparati », quanto piuttosto « coordinati ».

L'articolo infine concede un anno alle regioni e agli altri enti territoriali per conformare i propri strumenti di pianificazione territoriale alle modifiche al codice dei beni culturali introdotte dall'articolo 4. Trattandosi di modifiche al citato codice, non operano le specifiche limitazioni all'applicabilità della legge previste per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora non adeguino i propri strumenti urbanistici è prevista la riduzione dei trasferimenti ad esse spettanti.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Governo del territorio).

1. In attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la presente legge inserisce tra i principi fondamentali in materia di governo del territorio, il contenimento del consumo dei suoli intendendo per tale la riduzione di superficie agricola o libera per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione e l'uso ottimale degli stessi.

2. Le funzioni amministrative relative all'individuazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla difesa del suolo, in armonia con le politiche definite a livello europeo, nazionale e regionale e in coerenza con le scelte di sostenibilità economica e ambientale, sono esercitate dallo Stato attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata « Conferenza unificata ».

3. Previa intesa in sede di Conferenza unificata tra gli interventi speciali dello Stato in determinati ambiti territoriali destinati a rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, sono comprese le azioni di rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e di riqualificazione ambientale di territori danneggiati. Gli interventi speciali sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti della programmazione negoziata.

4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente legge gli interventi che fanno riferimento all'ordinamento civile e penale dello Stato, alla difesa nazionale,

all'ordine pubblico e alla sicurezza. Le disposizioni di cui alla presente legge sono coordinate con le norme sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

5. Sono fatte salve le specifiche competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

ART. 2.

(Principi nazionali per la tutela dei suoli).

1. Nell'ambito del territorio non urbanizzato si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e per infrastrutture pubbliche e per servizi per l'agricoltura, l'agriturismo e l'ambiente. Nelle aree urbanizzabili gli interventi di trasformazione sono finalizzati ad assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale.

2. Il piano urbanistico è lo strumento di disciplina complessiva del territorio comunale e deve comprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni disposizione o piano di settore o territoriale concernente il territorio medesimo. Esso recepisce le prescrizioni e i vincoli contenuti nei piani paesaggistici, nonché quelli imposti ai sensi delle normative statali in materia di tutela dei beni culturali, del paesaggio e dei suoli agricoli di pregio, nonché di limite al consumo dei suoli liberi. I piani urbanistici comunali privilegiano il rinnovo urbano, la ristrutturazione, l'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate.

3. I piani territoriali di coordinamento, previsti dall'articolo 20, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18

agosto 2000, n. 267, favoriscono una pianificazione delle aree urbanistiche che tenga conto dei limiti al consumo dei suoli liberi, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate, nonché la difesa delle caratteristiche architettoniche tradizionali.

4. Le regioni individuano gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio, fissando regole di garanzia e di partecipazione degli enti territoriali compresi nell'ambito da pianificare, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale, nonché di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate e i limiti al consumo dei suoli liberi.

5. Le regioni stabiliscono altresì misure idonee, sia economiche che ambientali, per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche e private che potrebbero causare squilibri economici o ambientali nel territorio. La misura di tali compensazioni deve essere definita e approvata contestualmente ai piani o progetti di intervento, tenendo conto delle richieste dei comuni interessati.

ART. 3.

(Delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative finalizzate a ridurre il consumo dei suoli).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti ad adeguare il regime fiscale urbanistico e immobiliare vigente ai principi stabiliti dalla medesima legge, prevedendo, in particolare, l'introduzione di un regime premiale nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge 5 maggio

2009, n. 42. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di forme di incentivazione di interventi di rigenerazione urbana e di riutilizzo degli immobili e delle aree urbanizzate esistenti;

b) introduzione di un regime volto a favorire la perequazione o la compensazione territoriale a carattere intercomunale;

c) semplificazione, armonizzazione e selettività delle imposte relative al ciclo di trasformazione urbanistica;

d) riordino degli incentivi previsti dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e seguenti modificazioni, in materia interventi di recupero del patrimonio edilizio e degli incentivi di analoga finalità;

e) revisione dei criteri di formazione del contributo di costruzione, al fine di consentire la promozione del recupero edilizio e urbanistico e il riuso delle aree dismesse e degradate, nonché di favorire il processo di sostituzione edilizia e di determinare i costi esterni di natura ambientale, infrastrutturale e territoriale delle trasformazioni urbanistiche;

f) introduzione di un regime premiale, in funzione dei risultati ottenuti o sanzionatorio in caso di ritardo o inadempienza, nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, in favore delle regioni e degli enti territoriali che adottino misure volte alla riduzione del consumo dei suoli liberi, anche con riferimento alle modifiche del codice dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e alle altre disposizioni previste dall'articolo 4;

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le

province autonome di Trento e di Bolzano. Decorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del predetto parere.

ART. 4.

(Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di tutela delle aree agricole).

1. All'articolo 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la lettera g) è inserita la seguente:

« *g-bis*) il territorio impegnato da colture agricole e da pratiche zootecniche in atto finalizzate all'ottenimento di prodotti a indicazione geografica, di cui al regolamento (CE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, di vini a denominazione d'origine e indicazione geografica, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61 »;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis*. Sono altresì sottoposte alle disposizioni del presente titolo le aree agricole, diverse da quelle di cui alla lettera *g-bis*) del comma 1, considerate, con norma regionale, di pregio, e le altre aree agricole che le regioni ritengono opportuno sottoporre a tutela specifica per motivi di elevata produttività o qualora l'attività agricola sia necessaria o preferibile per realizzare una regimazione dei suoli a costo minore rispetto alla realizzazione di opere pubbliche di salvaguardia »;

c) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

« *3-bis*. Lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono individuare sistemi prioritari di paesaggio storico-rurale da sottoporre a

specifica tutela ai sensi del presente titolo, in relazione alle eccezionali qualità delle relazioni fra paesaggio rurale e pratiche agronomiche tradizionali e alla necessità di promuoverne il mantenimento e lo sviluppo sostenibile e di prevenire il consumo del territorio agricolo che ne supporta la conservazione.

3-ter. L'utilizzazione dei sistemi territoriali individuati ai sensi del comma *3-bis* al fine di realizzare nuovi insediamenti di tipo urbano o ampliamenti di quelli esistenti, ovvero nuovi elementi infrastrutturali, può essere definita ammissibile negli strumenti di pianificazione, d'intesa con le competenti soprintendenze, esclusivamente ove non sussistano alternative di riuso o di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti e comunque valutando, in via prioritaria, l'esigenza di mantenere l'utilizzazione agricola dei suoli. Sono fatti salvi gli interventi funzionali all'esercizio dell'attività agricola e agrituristica, nel rispetto dei parametri indicati dalle leggi regionali e, qualora compatibili con le disposizioni del presente comma, le previsioni dei piani paesaggistici di cui all'articolo 135 già adottati o approvati ».

2. All'articolo 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, la lettera *f)* del comma 1 è sostituita dalla seguente:

« *f)* analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, tenendo conto della generale necessità di ridurre al minimo o azzerare il consumo dei suoli, con particolare riferimento a quelli agricoli, nonché coordinamento con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo »;

3. Le regioni e gli altri enti territoriali, adeguano i propri strumenti di pianificazione territoriale alle disposizioni di cui agli articoli 142 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto

legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificati dai commi 1 e 2 del presente articolo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le medesime disposizioni si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano. Il mancato adeguamento comporta la riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato complessivamente spettanti, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su indicazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

€ 1,00



17PDL0007670