



**Considerazioni del WWF Italia
sulle proposte
di legge AC n. 948 e n. 902
riguardanti norme in materia di valorizzazione delle aree agricole
e di contenimento del consumo di suolo**

Il WWF ha da subito apprezzato e sostenuto i contenuti del “*Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo*” proposto dal Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del Governo Monti al termine della scorsa Legislatura e ora trasfuso nella Proposta di Legge n. 948 presentata dall’On. Catania. In particolare, si ritiene che la suddetta proposta sia una importante base di partenza sulla tematica generale del consumo del suolo in quanto introduce profili che si ritengono essenziali: 1. la fissazione di un tetto alla “*estensione massima di superficie agricola consumabile*” (art. 3, comma 1); 2. il vincolo decennale di destinazione d’uso per i terreni agricoli che abbiano ricevuto aiuti di Stato o comunitari (art. 4); 3. la centralità e imprescindibilità dell’attività di recupero del patrimonio edilizio esistente da incentivare anche attraverso specifiche misure di natura fiscale (art. 5, comma 3); 4. la previsione di un meccanismo per la ricognizione dello *status* del territorio nazionale attraverso un Registro degli enti locali (art. 6); 5 l’esclusione della utilizzabilità da parte dei Comuni degli oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente (art. 7, comma 2, laddove abroga l’art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)¹; 6. la previsione di una norma di salvaguardia che impedisca il consumo di nuova superficie agricola (art. 8, comma 1).

Come fu opportunamente sottolineato dall’allora Ministro Catania in sede di presentazione della proposta di legge, affrontare il problema del Consumo di Suolo non può prescindere dalla necessità di ridisegnare un nuovo modello di sviluppo economico del Paese. Un modello che non sia più incentrato su una visione economica di corto periodo il cui prototipo va senz’altro individuato nell’attuale sviluppo territoriale disordinato, non pianificato e senza regole.

¹ Con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 – convertito con la legge 6 giugno 2013, n. 64 recante “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.” – è stato prorogato per altri due anni la deroga che permette di usare gli oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente.

In questa direzione va il disegno di legge presentato dai Ministri dei Beni e delle Attività culturali Bray, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali De Girolamo, delle Infrastrutture e dei Trasporti Lupi, dell'Ambiente, On.le Orlando, e approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 15 giugno che è stato successivamente dichiarato inemendabile nella Conferenza delle Regioni a luglio. La proposta governativa conserva in gran parte il ddl Catania e introduce un importante principio che trasforma il divieto di consumo di suolo in una politica per lo sviluppo del territorio e delle città laddove si prevede che *“la priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo in edificato, costituisce principio fondamentale della materia del governo del territorio”* (art. 1, comma 2). In concreto il principio della priorità del riuso si traduce nella proposta del Governo nell'obbligo di adeguata e documentata motivazione per interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio *“circa l'impossibilità o eccessiva onerosità di localizzazioni alternative su aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o comunque suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione o più efficiente sfruttamento”* (art. 1, comma 2). Per l'attuazione di questo principio l'art. 4 della proposta dell'Esecutivo prevedeva l'obbligo di procedere al *“censimento delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione”*. Su questo obbligo di censimento, connesso alla sanzione per la sua inattuazione – rappresentato dal divieto di interventi edificatori comportanti consumo di suolo in edificato – sono state concentrate le maggiori censure da parte della Conferenza delle Regioni che ha, come ricordato, dichiarato la proposta inemendabile. Occorre dunque che vengano individuate modalità per una maggiore condivisione con le Regione e gli Enti locali degli strumenti per realizzare in concreto il minor consumo di suolo anche se rimane imprescindibile, a giudizio di chi scrive, prevedere meccanismi almeno sulla raccolta uniforme e coordinata delle informazioni esistenti, finalizzati ad arrestare l'ulteriore consumo di suolo non edificato.

Il WWF ha voluto contribuire al dibattito mediante la elaborazione di una organica proposta normativa finalizzata al contenimento e alla riduzione del consumo di suolo che è stata recentemente recepita dal Gruppo parlamentare di Sinistra Ecologia e Libertà al Senato con il disegno di legge S. n. 812 e alla Camera dei Deputati con la proposta C. 1322.

La proposta, che si allega alla presente memoria, intende introdurre il principio della tutela della funzione ecologica del suolo con ciò superando il riferimento al solo suolo agricolo prevedendo l'urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono il fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale

riutilizzata, riqualificata o recuperata. Principio ribadito nel subordinare il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all'oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. Ulteriori principi che la proposta intende introdurre sono: a) quello dell'utilizzo contenuto del suolo da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente - a cui concorre il patrimonio pubblico inutilizzato che deve essere destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse; e b) quello dell'utilizzo programmato del suolo che è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il Registro nazionale e locale del suolo. Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private. Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo. Infine sono proposti interventi finalizzati ad una nuova fiscalità urbanistica che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo. Si mira inoltre ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario si prevede che gli oneri di urbanizzazione siano raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

In conclusione, le proposte C. 948, On. Catania e altri e C. 902, On. Bordo e altri, hanno molteplici aspetti assolutamente condivisibili. Tuttavia, si ritiene che il grado di approfondimento e di riflessione che si è sviluppato negli ultimi anni sul tema del consumo di suolo richieda un intervento legislativo complessivo e non limitabile al solo suolo agricolo. Con questo non si vuole affatto sminuire il ruolo che, *in primis* la proposta Catania, ha avuto nell'avviare una riflessione parlamentare sul tema; ma sarebbe grave se non si cogliesse l'occasione per avviare una riflessione parlamentare sull'assetto complessivo del territorio del nostro Paese. In questo senso è auspicabile che le Commissioni Ambiente e Agricoltura della Camera individuino modalità per estendere l'esame congiunto anche alle proposte di legge presentate alla sola Commissione Ambiente.



LEGAMBIENTE

Fermare il consumo di suolo, rigenerare le città

Documento per l'audizione in materia di valorizzazione delle aree agricole e contenimento del Consumo di suolo del 22 Ottobre 2013.

La discussione in corso in Parlamento sui diversi testi depositati in materia di contenimento del consumo di suolo e l'approvazione in Consiglio dei Ministri del Disegno di Legge in materia di "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato", lo scorso 15 Giugno, rappresentano una opportunità di grande importanza per riformare obiettivi e forme di intervento nel territorio italiano. Il testo del Governo riprende in larga parte il Disegno di Legge proposto nella scorsa legislatura dal Ministro delle politiche agricole Catania¹, ed è in questi giorni in discussione nella Conferenza Stato-Regioni. E' perfino superfluo sottolineare l'importanza che avrebbe l'approvazione di una modifica legislativa di questa portata in un Paese dove l'urbanizzazione e l'impermeabilizzazione dei suoli è andata progressivamente trasformando un territorio sempre più ampio e con impatti crescenti come hanno dimostrato in questi anni studi e ricerche². **Per Legambiente il confronto politico intorno al Disegno di Legge deve portare a una rapida approvazione di un provvedimento che sia capace di tenere assieme gli obiettivi di tutela ma anche che riesca a incrociare alcune questioni che la gravissima crisi del settore delle costruzioni pone con grande urgenza. Ossia l'esigenza di un cambiamento del ciclo edilizio che sposti l'attenzione sulla rigenerazione dei tessuti urbani, sulla riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio edilizio esistente.** Per questo chiediamo a Governo e Gruppi parlamentari di impegnarsi per aprire al più presto la discussione in Parlamento e di arrivare quanto prima a un testo da far approvare dalle aule del Parlamento.

Il nostro contributo focalizza l'attenzione sull'analisi dei diversi Disegni di Legge presentati in questa legislatura da parte di Governo e gruppi parlamentari e individua alcuni punti fondamentali di intervento per tenere assieme obiettivi di tutela e di riqualificazione nell'ambito di un provvedimento che dovrà introdurre innovazioni in un contesto normativo articolato. In questa materia si incrociano infatti competenze di Stato e Regioni, alcune esclusive (come quelle in materia di ecologia e di fiscalità in carico allo Stato) alcune concorrenti e altre invece trasferite alle Regioni, come quelle in materia di urbanistica. Nell'intraprendere la strada del cambiamento della normativa in vigore occorre infatti porsi l'obiettivo di introdurre nuovi principi e strumenti di pianificazione e governo del territorio, che permettano di orientare e rimettere in moto il quadro

¹ Primo firmatario in questa legislatura del Disegno di Legge AC/948 che ne riprende in larga parte i contenuti.

² Si veda per questo gli ultimi rapporti di Ispra e Istat, del Centro di ricerca sul consumo di suolo di Legambiente, Inu, Politecnico di Milano, i dossier di Wwf e Fai.

legislativo regionale, come di innovare le scelte di pianificazione e gestione dei processi da parte dei Comuni.

Le scelte per fermare il consumo di suolo

Il disegno di Legge approvato dal Governo Letta fissa con chiarezza la strada che si vuole intraprendere per perseguire obiettivi di contenimento del consumo di suolo. Per questo motivo rappresenta per noi la base necessaria di discussione rispetto al tema, ed è rispetto a quel testo che proponiamo integrazioni e modifiche con l'obiettivo di rafforzarne l'efficacia.

Sullo sfondo, ma da assumere come paletto fondamentale nella produzione legislativa, ci sono anche le indicazioni fornite in sede comunitaria³, che purtroppo appaiono trascurate nei progetti di legge in discussione. Nella comunicazione della Commissione Europea "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" [COM(2011)571] uno specifico capitolo viene infatti dedicato a terra (Land) e suoli (Soils). Per queste risorse viene fissato un obiettivo molto ambizioso e di vasta portata per quanto comporta a livello urbanistico e territoriale: entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno tenere conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio, a scala europea e globale, e il trend del consumo di suolo dovrà essere sulla strada per raggiungere l'obiettivo del consumo netto di suolo zero (*no net land take*) nel 2050.

Consumo netto di suolo zero non significa congelare l'infrastruttura urbana impedendo in assoluto di occupare nuovo territorio. Al contrario esso consente l'occupazione di spazi liberi purché questa avvenga a saldo zero, de-sigillando o ripristinando ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate. E' questa una specificazione fondamentale che introduce anche nella pianificazione urbanistica e territoriale il principio del riciclo e dell'economia circolare, già espresso nella strategia Europa 2020, con l'obiettivo finale di disaccoppiare lo sviluppo urbano dal consumo della risorsa suolo.

Con l'introduzione del termine "netto", l'obiettivo del consumo di suolo zero da vincolo di fatto impraticabile si trasforma in motore di una nuova stagione di trasformazione urbana, fondata sulla riqualificazione dell'esistente e sul ridisegno del territorio urbanizzato, che non deve essere più considerato come un dato acquisito e irreversibile, ma come un corpo suscettibile di essere ridisegnato e ricucito secondo nuove e più funzionali orditure in grado anche di recuperare i guasti di uno sviluppo passato, di carattere spesso incontrollato e disperso, rivelatosi alla fine inefficiente, energeticamente dissipativo ed anti-economico. La sfida, è quella di trovare gli strumenti e i meccanismi regolativi che consentano di avviare il processo di rigenerazione urbana a consumo netto zero garantendo l'indispensabile sostenibilità economica degli interventi edilizi e infrastrutturali, sia per gli operatori immobiliari privati che per i soggetti pubblici. Gli indirizzi comunitari fissano perciò una gerarchia di misure: prevenzione, compensazione e mitigazione, come tre principi, gerarchici ma anche interattivi (in quanto in particolare la compensazione può ad esempio, se congrua, svolgere una funzione preventiva). Quindi le legislazioni nazionali dovranno individuare obiettivi e misure che in primo luogo puntino alla prevenzione del consumo di suolo, e in via subordinata prevedano che, laddove la prevenzione risultasse inattuabile, devono comunque essere messe in atto misure di compensazione (ad esempio, la de-cementificazione di aree urbanizzate di pari estensione) e di mitigazione (ad esempio, la realizzazione di interventi che si facciano carico di garantire alcune funzionalità del suolo, come il drenaggio idrico o la fissazione di carbonio attraverso coperture vegetate)

1) Finalità della legge e definizioni (articoli 1 e 2)

Il DDL del Governo appare pienamente condivisibile nelle finalità di tutela valorizzazione del suolo

³ Per questi contenuti, ci riferiamo al contributo competente pervenuto da Nicola Dall'Olio, uno dei partecipanti ai lavori della Commissione per la stesura delle linee guida citate

non edificato, e dichiara esplicitamente la natura di bene comune del suolo quale risorsa non rinnovabile, per il ruolo rispetto al funzionamento degli ecosistemi e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

La definizione di “superficie agricola” appare convincente in quanto si riferisce allo stato di fatto delle superfici e non alle destinazioni urbanistiche, essa dovrebbe tuttavia essere opportunamente modificata per includere le aree incolte che sovente sviluppano notevoli potenziali ecologici e paesaggistici.

2) Limiti al consumo di aree agricole (articolo 3)

Il testo approvato dal Governo Letta interviene rispetto al testo discusso e concordato in sede di conferenza unificata Stato-Regioni, di fatto ripristinando la versione originaria del “DDL Catania”, che oggi si ritrova nei due testi A.C. 902 e 948. A nostro avviso il tema del limite/soglia individuato in quel disegno di legge appare più efficace nell’accompagnare il cambiamento nel modo in cui Comuni e Regioni dovranno operare. In particolare la formulazione emersa dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni⁴, che prevedeva un “obiettivo” nazionale vincolante di riduzione, risulta più efficace sotto il profilo della concreta possibilità di monitoraggio perché responsabilizza le Regioni, che dispongono di cruciali autonomie regolative in materia urbanistica, anche nell’indirizzo e controllo coinvolgendo gli Enti Locali attraverso strumenti trasparenti di misura e di *public accountability* degli usi del suolo. Ossia i principi definiti dalla Direttiva Inspire (2007/2/EC del 14 marzo 2007, recepita in Italia con il D.Lgs. 32/2010 recante "*Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)*") e introdotti con il fine di produrre su base nazionale una infrastruttura di dati territoriali, direttamente accessibili dai cittadini – che disporrebbero così di uno strumento oggettivo di valutazione delle scelte degli amministratori locali – lasciando all’istituzione nazionale (ISTAT) le funzioni di codifica comune e di regia del sistema (oltre ad eventuali surroghe di funzioni nei confronti di Regioni inadempienti) ai fini dell’interoperabilità dei database territoriali regionali. La definizione di un obiettivo nazionale è anche coerente con la strategia europea di riduzione dei consumi di suoli, oltre che con le iniziative legislative adottate da altri Paesi membri, segnatamente da quelli a più consolidato impianto federale, nei quali è lo Stato centrale a stabilire l’obiettivo vincolante e a concordare con le regioni criteri e quote di *burden sharing*, rispetto alle quali le autonomie regionali dovranno individuare gli strumenti regolativi più adatti e appropriati a perseguire tale obiettivo calandoli nel rispettivo contesto. Ovviamente la possibilità di invertire la prassi dissipativa della risorsa territoriale è subordinata alla messa in campo di una strategia nazionale e di strategie regionali che prevedano strumenti fiscali, regolativi e incentivanti e sanzionatori modulabili in funzione del livello di raggiungimento dell’obiettivo nazionale, strumenti che in ogni caso non compaiono in questo DDL e che invece devono essere forniti, sia come regole a valere sull’intero territorio nazionale che come possibilità rese disponibili all’autonoma iniziativa regionale. Infine, presupposto fondamentale per rendere efficaci gli obiettivi nazionali di riduzione del consumo di suolo è che questi siano vincolanti in tutti i piani e programmi sottoposti a Valutazione ambientale strategica, sia a livello nazionale che regionale.

3) monitoraggio del consumo di suolo (articolo 3 comma 8)

Il Disegno di Legge prevede di istituire un “Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l’attuazione della presente Legge”.

⁴

Questo il testo concordato in Conferenza Unificata il 30 ottobre 2012:

Art. 3. (Limite al consumo di superficie agricola)

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 per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei

trasporti, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei risultati di cui al comma 3, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 7, è definito l’obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo di suolo agricolo.

Legambiente ravvede diversi problemi nell'affidare un obiettivo così delicato a un comitato formato da ben 17 rappresentanti di istituzioni diverse che, a titolo gratuito, dovrebbero svolgere un compito definito in maniera generica. A noi pare più utile e efficace affidare un compito che presuppone terzietà e affidabilità di misura, ad una istituzione come l'ISTAT, e di definire con chiarezza i compiti quali la realizzazione di un registro nazionale del consumo di suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato nel quale dovrà coinvolgere strutture pubbliche (Ispra in primo luogo), istituzioni di ricerca, università, associazioni. Una proposta in questo senso condivisibile la si ritrova nella proposta di Legge AC/70⁵.

4) priorità del riuso (articolo 4) e censimento degli immobili inutilizzati e delle proprietà pubbliche

E' pienamente condivisibile il principio, introdotto all'articolo 1, della "*priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente*" che costituisce un significativo avanzamento rispetto alla legislazione vigente, obbligando alla motivazione di qualsiasi scelta infrastrutturale o urbanistica che comporti aumento del consumo di suolo. All'articolo 4 si prevede inoltre entro un anno da parte dei Comuni di elaborare un censimento delle aree del territorio comunale inutilizzate o suscettibili di rigenerazione o recupero. Importante è che nei Comuni inadempienti sia vietata ogni attività edificatoria.

L'insieme di queste scelte può contribuire a spostare l'attenzione dall'espansione edilizia alla riqualificazione urbana. Legambiente chiede che si allarghi, come previsto nel DL AC/1050⁶, questo obbligo di censimento anche agli immobili inutilizzati all'interno del territorio comunale, nonché delle proprietà pubbliche di Enti e amministrazioni, ai fini della definizione delle scelte di piano e di soddisfacimento delle previsioni dello stesso.

5) divieto di mutamento delle destinazioni d'uso agricole (articolo 5)

L'articolo, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri a giugno 2013 più che in quella approvata in sede di conferenza unificata (molto più limitata nell'applicazione ma non priva di coerenza), è fortemente condivisibile nelle finalità.

6) destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (articolo 8)

L'articolo è fortemente condivisibile. Peraltro la storia degli ultimi anni testimonia di come a questo principio si sia ampiamente derogato per via legislativa, non attraverso impianti legislativi organici ma attraverso articoli inseriti in modo surrettizio all'interno di provvedimenti quali le leggi finanziarie. Per prevenire il ripetersi di tali scelleratezze, si ritiene opportuno prevedere l'inserimento di questo principio come modifica del Testo unico dell'edilizia, ripristinando l'impianto originario della cd. "Legge Bucalossi" (10/1977)⁷.

⁵

Questo il testo AC/70 (a firma Realacci, Catania e altri), art. 1 comma 4:

È istituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Registro nazionale del consumo del suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato. Esso si avvale delle informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito degli studi in sede internazionale, nazionale e accademica utilizzando, sul piano della produzione dei dati e su quello metodologico, i risultati cui sono pervenuti gli enti pubblici e privati che dispongono di informazioni e di strumenti utili a tale scopo.

⁶

Questo il testo AC/1050 (a firma De Rosa, Busto e altri), articolo 9 (*Censimento degli immobili inutilizzati all'interno del territorio comunale*)

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni elaborano ed approvano il "Censimento degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati" esistenti sul proprio territorio, quantificandone caratteristiche e dimensioni.

Ad ogni immobile è allegato il certificato catastale e l'indicazione della destinazione d'uso dell'immobile medesimo, al fine di creare una banca dati del patrimonio disponibile.

La Regione o la provincia competente verificano che le previsioni urbanistiche che impegnano nuove aree edificabili ai sensi dell'articolo 6 non possano essere soddisfatte con gli immobili individuati dal Censimento di cui al presente articolo.

⁷

Una formulazione più ampia si trova nel testo AC/948. Articolo 7

7) Moratoria delle trasformazioni in attesa del Decreto che individua il limite al consumo di suoli agricoli (articolo 9)

Si condivide pienamente la moratoria sulle trasformazioni di suolo agricolo, con la consapevolezza di come un intervento legislativo così drastico rischi di risultare di difficile applicazione pratica. Sottolineiamo altresì che la formulazione prevista nel testo approvato in conferenza unificata⁸ risulta molto più condivisibile, per la corretta esclusione dei soli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà e per la mancata esclusione delle opere di cui alla legge obiettivo, norma che andrebbe semmai sottoposta a severa verifica in considerazione della scarsa efficacia fin qui dimostrata a fronte di un forte alleggerimento di prescrizioni poste a presidio della qualità e alla sostenibilità ambientale ed economico-finanziaria dei progetti di grandi infrastrutture

Nuove politiche per la rigenerazione urbana

Per rendere efficaci le politiche di limitazione del consumo di suolo è fondamentale intervenire sui limiti e i controlli nei confronti dell'occupazione di suoli agricoli ma, dobbiamo esserne consapevoli, non sarà sufficiente a invertire i processi nel territorio. Occorre infatti, in parallelo, cambiare le forme di intervento urbanistico e edilizio in modo da spostare vantaggi e obiettivi verso la rigenerazione urbana e chiudere così per sempre il ciclo dell'espansione edilizia. Per Legambiente la discussione parlamentare intorno al Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 Giugno deve portare a introdurre nel testo alcune innovazioni normative indispensabili a consentire questa prospettiva, chiarendo e modificando il quadro legislativo vigente intorno ad alcuni aspetti fondamentali che riguardano le forme di intervento urbanistico e edilizio.

1) Introdurre un contributo per il consumo di suolo e spostare le risorse sulla rigenerazione urbana.

Per cambiare le pratiche di intervento nel territorio occorre scoraggiare, anche economicamente, l'utilizzo di aree libere agricole e naturali, favorendo il recupero e la rigenerazione urbana. Proposte pienamente condivise da Legambiente si trovano nella proposta AC/70⁹ e nella proposta AC/1050¹⁰.

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 4, 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.

2. Il comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è abrogato.

⁸ Questo il testo approvato in Conferenza Unificata, Art. 8 (*Disposizioni transitorie e finali*)
Per 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'art 3 non è consentito il consumo di superficie agricola.

Sono fatte salve le opere pubbliche e i pubblica utilità e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività di cui all'art. 2135 del Codice civile.

Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome che provvedono alla finalità della presente legge ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione

⁹ Questo il testo AC/70, articolo 2 (*Contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana*).

Il consumo del suolo, a causa dell'impatto che determina su una risorsa non rinnovabile, è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana legato alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contributo di cui al comma 1 si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Esso è pari a tre volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici naturali o seminaturali, ovvero pari a due volte il medesimo contributo, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici agricole in uso o dismesse. Il contributo non è dovuto per

Il riferimento per queste proposte è la normativa tedesca che rappresenta in questo campo un esempio efficace e che è nata proprio come disincentivo all'occupazione di nuove aree. Nelle proposte presentate si utilizza come riferimento il valore degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione (arrivando a moltiplicarlo per cinque volte nel Disegno di Legge presentato dai parlamentari del Movimento Cinque Stelle), mentre sono esclusi dal contributo gli interventi realizzati in aree edificate o da riqualificare interne alla città.

E' inoltre condivisibile sia che il contributo venga destinato a un fondo per la bonifica dei suoli, per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di acquisizione di aree verdi, sia la proposta di prevedere che lo stesso, come stabilisce la normativa tedesca, possa essere parzialmente sostituito, previo accordo con i Comuni e in coerenza con gli obiettivi di Piano, da una congrua cessione compensativa di aree vincolate a uso pubblico per la realizzazione di nuovi sistemi naturali e in aggiunta agli standard di Legge.

2) Stabilire il solo ruolo di indirizzo per le previsioni di crescita urbanistica nei piani comunali, spostando ai piani attuativi la definizione dei diritti edificatori.

Occorre introdurre una innovazione nella legislazione statale fondamentale per fermare il consumo di suolo, ossia che le previsioni di edificazione contenute nei piani urbanistici generali comunali rappresentano solo indicazioni programmatiche di indirizzo strutturale¹¹. Sarà compito della pianificazione attuativa di definire le previsioni edificatorie con scadenza legata alla durata dei piani medesimi. In questo modo si elimina il problema dei diritti edificatori progressi nei piani generali equiparando negli strumenti regolamentativi-operativi le previsioni di interventi pubblici e privati i quali entrambi se non avviati scadono. Va da sé che anche la fiscalità sui suoli (a partire dall'IMU) non possa assumere a riferimento tali indicazioni di natura programmatica (in altre parole, l'imposta sui terreni fabbricabili deve valere solo in presenza di atti abilitativi e concessori ovvero di piani attuativi vigenti), evitando perciò da un lato che i comuni siano spinti ad estendere previsioni di

interventi su aree edificate o comunque utilizzate ad usi urbani e da riqualificare, nonché nei casi in cui non sono dovuti gli oneri relativi ai costi di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Il contributo di cui al comma 1 può essere sostituito, previo accordo con i comuni, da una cessione compensativa di aree con il corrispondente vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la sua fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili. Tali aree devono essere, nel loro complesso, di dimensioni almeno pari alla superficie territoriale dell'intervento previsto. Sono tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 1 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e gli stessi

termini. I comuni destinano i proventi del contributo a un fondo per interventi di bonifica dei suoli, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di demolizione e ricostruzione di edifici posti in aree a rischio idrogeologico, di acquisizione e realizzazione di aree verdi.

¹⁰

Questo il testo AC/1050, articolo 6

Le aree edificabili, individuate ai sensi del comma 1, sono soggette ad un contributo addizionale rispetto agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contributo di cui al comma 5 si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Esso è pari a cinque volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Sono tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 6 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e gli stessi termini. I comuni destinano i proventi del contributo a un fondo vincolato destinato ai seguenti interventi: non meno del 20 per cento alla bonifica dei suoli; non meno del 20 per cento al recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza e risanamento conservativo degli edifici scolastici; non meno del 20 per cento ad interventi di riduzione del rischio idrogeologico, sia mediante interventi di riduzione della pericolosità, sia mediante interventi di rilocalizzazione di edifici pubblici posti in aree ad elevato rischio; non meno del 20 all'acquisizione, realizzazione e manutenzione di aree verdi.

¹¹ "Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione non hanno efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali e fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità anche ai fini fiscali" si veda proposte del Consiglio nazionale degli architetti, in "10 proposte per semplificazione e riuso".

edificabilità al fine di incremento di gettito, e dall'altro che la corresponsione dell'imposta produca qualsivoglia attribuzione impropria di diritto edificatorio, da far valere in sede di contenzioso laddove l'ente locale stabilisca di rivedere le proprie previsioni espansive.

3) Semplificare e incentivare gli interventi negli ambiti di rigenerazione urbana

Occorre favorire gli interventi di trasformazione delle aree degradate dentro la città, ossia le situazioni di edifici e aree in parte dismesse e in parte con complessi edilizi da ripensare, demolire e ricostruire, densificare, per creare dei quartieri finalmente degni di questi nomi con spazi pubblici ospitali, ricchi di attività e identità e per questo sicuri. Questo tipo di interventi è oggi difficilissimo da realizzare in Italia per la complessità delle procedure, la proprietà frammentata, e i costi degli interventi, e sono qui le ragioni del gap che nel nostro Paese scontano questo tipo di interventi rispetto ad altre città europee.

Per Legambiente occorre introdurre innovazioni al quadro normativo per rendere possibili interventi di rigenerazione urbana delle aree più degradate della città. Nella proposta di Legge AC/70¹² è previsto che i Comuni possano individuare ambiti da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana nei propri strumenti di pianificazione. Riteniamo importante questa proposta perché prevede semplificazioni e incentivi per questi interventi a fronte di chiari obiettivi ambientali, urbanistici e sociali.

In particolare siamo convinti della necessità di superare programmazioni speciali per il recupero urbano per passare finalmente a interventi che si muovano dentro procedure ordinarie, coerenti con gli strumenti di pianificazione, dove convogliare risorse nazionali per l'edilizia residenziale pubblica, la mobilità sostenibile, la riqualificazione urbana. Il ruolo del livello statale deve cambiare nella forma di spinta all'innovazione e di contributo in termini di risorse e indirizzo strategico. Oggi è fondamentale infatti che la normativa nazionale definisca chiaramente gli obiettivi di qualità e sostenibilità urbanistica in termini di prestazioni energetiche, di uso e consumo delle risorse naturali, di accessibilità sul trasporto pubblico, pedonale e ciclabile. In modo che negli ambiti di rigenerazione urbana a fronte di vantaggi¹³ fiscali (aliquota Imu ridotta, riduzione costo di costruzione e imposte di registro¹⁴) e di procedure di attuazione semplificate (con la possibilità di

¹² Questo il testo AC/70, articolo 3 (*Ambiti di rigenerazione urbana*).

1. I comuni possono individuare, attraverso i loro strumenti urbanistici, ambiti caratterizzati da degrado delle aree e dei tessuti urbani da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale i cui obiettivi sono individuati dai medesimi strumenti urbanistici.

2. Per rigenerazione urbana si intende un insieme organico di interventi che riguarda edifici pubblici e privati e spazi

pubblici, attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e nuova costruzione, con l'obiettivo di conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici ed energetici, agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, sulla messa in sicurezza degli edifici da un punto di vista statico, sulla bonifica delle aree e sulla qualificazione naturalistica degli spazi pubblici, sulla riduzione delle aree impermeabili, sul miglioramento della gestione e della raccolta differenziata dei rifiuti, nonché sulla mobilità sostenibile basata sugli spostamenti pedonali e ciclabili e sul trasporto pubblico.

¹³ Si veda sul tema delle premialità fiscali il testo del Disegno di Legge AC/1128 (a firma Latronico, Alli e altri)

¹⁴ Si veda AC/70. Articolo 3

3. Per favorire gli investimenti negli ambiti di rigenerazione urbana i comuni possono disporre, per un periodo massimo di dieci anni, un regime agevolato, consistente nella riduzione del contributo di costruzione relativamente a tutte le sue componenti e nell'applicazione di un'aliquota ridotta agli effetti dell'imposta municipale propria (IMU). In tali ambiti i comuni possono prevedere, in base alle leggi regionali, compensazioni e incentivazioni attraverso l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari pubbliche e private. I comuni possono inoltre promuovere interventi di riqualificazione del sistema delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche anche utilizzando i proventi del contributo di cui all'articolo 2.

4. Ai trasferimenti immobiliari effettuati negli ambiti di rigenerazione urbana si applica l'imposta di registro, catastale e ipotecaria in misura fissa, con estensione dell'agevolazione di cui all'articolo 5 della legge 22 aprile 1982, n. 168, relativamente ai piani di recupero ad iniziativa pubblica

utilizzare la perequazione all'interno dell'ambito con la cessione gratuita delle aree e delle opere previste dagli strumenti urbanistici), si riesca a garantire il raggiungimento di precisi obiettivi di qualità e sostenibilità sia sociale che economica che ambientale, attraverso procedure di informazione e partecipazione dei cittadini, utilizzando lo strumento dei concorsi di progettazione per elevare la qualità e di gare pubbliche per la selezione degli operatori, garantendo la trasparenza delle procedure per garantire il raggiungimento degli obiettivi pubblici.



Proposta di legge
“Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo”
elaborata dall’Ufficio legislativo del WWF Italia

Relazione introduttiva

L’elaborazione normativa del WWF si ripropone di affrontare nella sua complessità, e nelle diverse articolazioni, la questione del consumo di suolo. Con ciò superando i limiti nei quali era inevitabilmente costretta la pur condivisibile proposta presentata al termine della scorsa Legislatura dall’allora ministro delle politiche agricole Mario Catania sul contenimento del consumo di superficie agricola che ha avuto il merito di far assumere rilievo istituzionale a queste tematiche e a sollecitare l’azione legislativa di Governo e Parlamento.

La proposta elaborata dall’Ufficio legislativo del WWF, quale contributo all’elaborazione normativa di questa nuova Legislatura, ha quale primario obiettivo il contenimento del consumo di suolo da realizzarsi mediante il recupero, il riutilizzo e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Questo risultato si intende perseguire attraverso una definizione dei Principi (art. 3) che regolano e governano la finalità della legge dettata, come posto dall’art. 1, per la Tutela e il contenimento del consumo del suolo.

Il primo comma dell’art. 1 sancisce il principio di garantire e tutelare la **funzione ecologica del suolo** – che deve essere preservata dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti del governo del territorio (art. 3, comma 2) – consentendo, al comma 3 dell’art. 1, **l’urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti**. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo, nel terzo comma dell’art. 3 viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono, in coerenza con il Registro locale del suolo, **il fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata**. Principio ribadito al comma 7 dell’art. 3 il quale subordina il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all’oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. I commi 1 e 6 dell’art. 3 introducono e definiscono il principio di **utilizzo contenuto del suolo** da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente. Al contenimento del consumo di suolo concorre il **patrimonio pubblico inutilizzato** che deve essere **destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse** (art. 3, comma 5). Oltre al principio dell’utilizzo contenuto del suolo il primo comma dell’art. 3 sancisce il principio dell’**utilizzo programmato del suolo**. Tale obiettivo è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il

Registro nazionale (art. 6) e locale (art. 7) del suolo. Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private (art. 7, comma 2). Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo (art. 7, comma 8). Tutto questo nella direzione di una "Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente" di cui all'art. 5.

Con l'articolo 8 si introduce il **Bilancio dell'uso del suolo** che i comuni provvedono a redigere in sede di redazione di ogni variante generale o parziale dello strumento urbanistico generale che prevede la artificializzazione di quote di suolo naturale. Nel secondo comma dell'art. 8 si specificano gli elementi che devono essere contenuti nel Bilancio di suolo. In particolare in esso devono essere indicate le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi tra le porzioni di suolo da artificializzare e quelle di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi e i regimi di futura conduzione del suolo. Secondo il quarto comma dell'art. 3, la completezza della documentazione relativa al Bilancio del consumo di suolo deve risultare nella Valutazione Ambientale Strategica a cui devono essere sottoposti prima della loro adozione i Piani o Programmi che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo.

Negli articoli 9, 10 e 11 si propongono interventi finalizzati ad una nuova **fiscalità urbanistica** che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo (art. 9). L'art. 10 mira ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo (comma due) una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario (comma 3) gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

Mediante l'art. 11 si intende incentivare il riuso rendendo fiscalmente svantaggioso la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto. Con questo meccanismo si intende agevolare la circolazione dei beni, favorendo il trasferimento a favore dei soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti già esistenti anche attraverso l'esenzione dal pagamento dell'esazione municipale propria per tre anni (art. 10, comma 5).

Art. 1.

(Tutela e contenimento del consumo del suolo)

1. In attuazione dei principi della funzione sociale della proprietà privata e del razionale sfruttamento del suolo previsti dagli artt. 42 e 44 della Costituzione, è garantita e tutelata la funzione ecologica del suolo quale risorsa non rinnovabile, essenziale per la vita degli ecosistemi e del genere umano, che esplica funzioni e produce servizi eco sistemici.
2. La presente legge detta principi fondamentali in materia di pianificazione e governo del territorio per il contenimento del consumo del suolo, per assicurare la protezione e la conservazione del suolo e delle sue qualità e per limitare, mitigare e compensare gli impatti ambientali provocati dalla sua impermeabilizzazione e ridurre le spese correnti degli enti locali.
3. L'urbanizzazione di nuovo suolo è consentita esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione ovvero la riorganizzazione e la riqualificazione del tessuto insediativo esistente, anche al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola per finalità alimentari, il paesaggio e l'ambiente, la biodiversità.
4. I criteri, gli indirizzi, i metodi e i contenuti degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio previsti dalla presente legge per garantire il contenimento del consumo del suolo si applicano a tutti gli atti e le attività di pianificazione territoriale e urbanistica e alle conseguenti azioni di trasformazione del territorio che comportano interventi di nuova costruzione o infrastrutturazione.

Art. 2

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:
 - a. *suolo*: lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Esso rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro del CO₂, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio;
 - b. *impermeabilizzazione*: l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di infrastrutture e di edifici. L'impermeabilizzazione impedisce al suolo di svolgere la funzione di assorbimento e di filtraggio delle acque;
 - c. *strumenti pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*: l'insieme degli atti, disciplinati dalla legislazione nazionale, regionale e provinciale, preordinati a tutelare il territorio ovvero a regolarne l'uso e i processi di trasformazione;
 - d. *interventi di nuova costruzione*: gli interventi definiti all'articolo 3, comma 1, lettera e), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;
 - e. *compensazione ecologica preventiva*: le azioni intraprese prima di un intervento di nuova costruzione su un suolo ineditato per compensare il consumo di suolo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità d'uso pubblico di carattere ecologico ambientale

posto su un'altra porzione di suolo. Il carattere ecologico ambientale consiste in miglioramenti alle specie, agli *habitat* e alle complessive risorse territoriali;

- f. *capacità d'uso dei suoli*: la metodologia di riferimento per la definizione della qualità dei suoli dal punto di vista delle possibilità produttive, utilizzata per la determinazione degli oneri economici relativi alle nuove occupazioni di suolo.

Art. 3 (Principi)

1. Lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni concorrono, ciascuno nel proprio ambito territoriale, ad un utilizzo contenuto e programmato del suolo. L'utilizzo programmato del suolo impone a Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni di elaborare, coordinare, armonizzare, reciprocamente, piani e programmi energetici, infrastrutturali, economici o urbanistici, comunque denominati, quale presupposto ai loro compiti di incidenza territoriale. All'utilizzo programmato del suolo concorrono i Registri del Suolo di cui ai successivi articoli 6 e 7.
2. Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono preservare la funzione ecologica del suolo e garantire il contenimento del consumo del suolo e l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti ambientali provocati. Tutti gli strumenti di pianificazione territoriale devono essere integrati e coordinati con i relativi dati del Registro locale del suolo previsti dal successivo articolo 7.
3. Gli strumenti della pianificazione territoriale, in coerenza con le risultanze di ciascun Registro locale del suolo di cui al successivo art. 7, definiscono il fabbisogno di nuovo suolo che, in nessun caso, può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata.
4. In applicazione della direttiva 2001/42/CE e della legislazione statale, i Piani e i Programmi, comunque denominati, che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo sono sottoposti, durante la loro formazione e comunque prima della loro adozione, a procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) da cui deve risultare la completezza della documentazione relativa al Bilancio dell'uso del suolo di cui al successivo art. 8. Le leggi regionali definiscono i modi di applicazione della VAS e disciplinano le procedure ad essa relative, in modo da garantire la sua integrazione nell'ambito dei procedimenti di pianificazione e programmazione.
5. Ai fini del contenimento dell'uso dei suoli e della riqualificazione del tessuto insediativo esistente, il patrimonio pubblico inutilizzato deve essere destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse.
6. Si ha un utilizzo contenuto del suolo quando l'urbanizzazione di nuove risorse territoriali avviene in assenza di alternative quali la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente.
7. Ai sensi del precedente co. 6 il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato è subordinato alla oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata risultanti inutilizzati o incompiuti.
8. In ogni caso il consumo di suolo non urbanizzato deve essere riequilibrato, in ragione dei maggiori oneri per la collettività sia in termini di definitiva perdita di una risorsa naturale irripetibile sia per l'approntamento di nuove opere di urbanizzazione, mediante interventi fiscali o urbanistici compensativi di cui ai successivi artt. 9 e 10.

9. La tutela e la valorizzazione del paesaggio e lo sviluppo territoriale sostenibile sono coordinati con le finalità di contenimento del consumo del suolo.
10. Le Regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dalla presente legge nel rispetto delle disposizioni in essa contenute. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 4
(*Competenze*)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni modificano le proprie normative per recepire i principi contenuti nella presente legge. Entro diciotto mesi dalla medesima data, gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono essere adeguati alle disposizioni e ai principi contenuti nella presente legge.
2. In relazione alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporta inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente ovvero inottemperanza agli obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti, esercita i poteri sostitutivi in conformità all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli oneri economici connessi all'attività di sostituzione sono posti a carico dell'ente inadempiente.
3. Sono fatte salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 5
(*Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente*)

1. Nelle attività di pianificazione territoriale e di governo del territorio è prioritaria la riorganizzazione e riqualificazione, senza aumento di volumetrie, del tessuto insediativo esistente edificato, dismesso, degradato o comunque urbanizzato.
2. La predisposizione da parte dei Comuni del Registro locale del suolo ai sensi del successivo art. 7, nel quale sono individuate e quantificate le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree edificate dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate, costituisce presupposto necessario e vincolante per l'approvazione degli atti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio.
3. Gli atti e le attività di pianificazione comunale soggetti alle limitazioni di cui al comma 2 sono:
 - a) l'individuazione degli ambiti di trasformazione;
 - b) l'approvazione di programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, che comportano l'occupazione di suolo ineditato;
 - c) l'approvazione dei progetti di variazione dello strumento urbanistico ai sensi dell'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, che comportano l'occupazione di suolo ineditato.

Art. 6
(Registro nazionale del suolo)

1. È istituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Registro nazionale del suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato per il monitoraggio del consumo di suolo. Esso si avvale delle informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito degli studi in sede internazionale, nazionale e accademica utilizzando, sul piano della produzione dei dati e su quello metodologico, i risultati cui sono pervenuti gli enti pubblici e privati che dispongono di informazioni e di strumenti utili a tale scopo.
2. Sulla base delle risultanze del Registro nazionale del suolo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare d'intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, presenta annualmente alle Camere un Rapporto sull'uso del suolo e sui processi di più rilevante trasformazione dell'ambiente e dei suoli agricoli dovuti alla crescita dell'urbanizzazione, nell'ambito del quale sono individuati gli obiettivi di contenimento quantitativo e di rigenerazione qualitativa da perseguire su scala pluriennale nella pianificazione territoriale e urbanistica.
3. Con deliberazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione degli obiettivi di cui al comma 2, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, 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. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
4. Per la realizzazione del Registro nazionale del suolo di cui al comma 1, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'ISTAT provvede ad emanare le regole tecniche per la costruzione dei sistemi informativi territoriali, da costituire presso gli enti pubblici territoriali titolari delle funzioni di pianificazione d'area vasta, come individuati dalle norme delle regioni e delle province autonome. Tali regole tecniche comprendono le caratteristiche per la produzione ed il trattamento dei dati digitali, le modalità di interoperabilità e di interscambio fra i sistemi informativi locali e quello nazionale, le modalità e la periodicità di rilevazione, e le modalità di comunicazione dei dati raccolti al Registro nazionale del suolo.
5. L'ISTAT cura altresì il coordinamento e la congruenza fra le informazioni raccolte nel Registro nazionale del suolo e le basi dati prodotte nell'ambito del Censimento permanente di cui all'art. 3 della legge 17 dicembre 2012, n. 221.
6. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali varano di concerto, e con l'apporto tecnico di ISTAT, ISPRA e INEA, un decreto interministeriale con cui sono dettate le modalità ed i tempi di realizzazione del Rapporto di cui al comma 2.
7. In attuazione della presente legge le Regioni e le Province autonome introducono nelle norme per il governo del territorio le specifiche modalità attraverso cui gli enti territoriali, attraverso gli strumenti di pianificazione e programmazione, recepiscono gli obiettivi di cui al comma 2.

Art. 7
(Registro locale del suolo)

1. Ciascuna Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune o consorzi di Comuni redige il proprio Registro del suolo per il territorio di competenza, entro due anni dall'entrata della presente legge.
2. Il Registro locale del suolo individua, quantifica e qualifica, anche tipologicamente, le aree libere da edificazione nonché le aree edificate in uso e le aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private.
3. L'immobile si considera dismesso o inutilizzato quando, da almeno cinque anni, non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
4. Il Registro locale del suolo è altresì integrato con i dati dello sviluppo demografico e produttivo dell'area a cui si riferisce.
5. Il Registro locale del suolo è aggiornato almeno ogni tre anni e comunque in occasione di ogni atto di pianificazione o programmazione che comporti l'artificializzazione di suolo naturale.
6. Al fine di garantire la maggiore omogeneità, ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni comunica i propri dati alla Provincia a cui appartiene. A sua volta la Provincia comunica i dati del proprio Registro del suolo alla Regione.
7. I dati di ciascun Registro regionale del suolo confluiscono nei Registro nazionale di cui all' 6.
8. Fino a quando ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro locale del suolo ai sensi del precedente comma 1, è preclusa ai sensi dell'art. 5, co. 2 e 3, ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento, in variante agli strumenti urbanistici vigenti, che comportino l'occupazione di nuovo suolo o l'aumento di volumetrie per gli immobili già esistenti.
9. Nell'attività di redazione, consultazione e aggiornamento del Registro locale del suolo deve essere in ogni caso garantito il diritto di partecipazione, trasparenza, pubblicità e libero accesso da parte del pubblico.
10. Le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sul consumo di suolo, sullo stato e sulla qualità del suolo.

Art. 8
(Bilancio dell'uso del suolo)

1. La redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale del Comune che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale è subordinata alla previa verifica dell'aggiornamento dei dati riportati nel Registro comunale del suolo, e al loro adeguamento allo stato di fatto del territorio.
2. In sede di redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale, i Comuni provvedono a redigere un bilancio dell'uso del suolo, nel quale sono individuate:
 - a) le porzioni di suolo da artificializzare avendo cura di evitare per quanto possibile di impegnare terreni che abbiano riconosciute qualità di fertilità, di biodiversità, di esposizione o visibilità paesaggistica, ovvero funzioni di riconnessione della rete ecologica;

- b) le porzioni di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi, i regimi di futura conduzione del suolo;
- c) le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi che si evidenzino;
- d) una stima asseverata dei costi e dei tempi necessari per gli interventi di rinaturalizzazione e di compensazione ecologico-ambientale;
- e) l'importo dell'eventuale contributo di cui all'art. 9, ove dovuto;
- f) i soggetti pubblici e privati chiamati a farsi carico delle azioni di rinaturalizzazione e compensazione e dei contributi di cui all'art. 9, e dei relativi costi.

Art. 9

(Contributo per l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato)

1. Il consumo di suolo naturale comporta l'adozione da parte dei soggetti di cui ai successivi commi 4 e 5 di misure di compensazione ecologica preventiva ovvero di rinaturalizzazione dei suoli e degli edifici dismessi che non presentino convenienze economiche di riutilizzo o, in alternativa, il pagamento di un contributo economico per l'utilizzo di nuovo suolo.
2. Ferma restando la disciplina abilitativa applicabile ai sensi delle leggi e dei regolamenti vigenti, la artificializzazione del suolo naturale è consentita previa contribuzione in ragione dell'impatto su una risorsa non rinnovabile e dei suoi effetti sulla funzione ecologica del territorio.
3. L'uso artificiale del suolo è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana ed ambientale, commisurato alla qualità dei suoli impermeabilizzati, definiti in base alla classe di capacità d'uso dei suoli di appartenenza, e alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento dei contributi di cui all'art. 16 e ss. del DPR 380/2001 e s. m. e i., la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti, in applicazione dei criteri previsti dalla presente legge.
4. L'imposta di cui ai co. 2 e 3 si applica su qualunque utilizzazione edificatoria di un'area non urbanizzata che determina un nuovo consumo di suolo. L'imposta non è dovuta per interventi su aree edificate o comunque già utilizzate per finalità urbanistiche.
5. Soggetti passivi dell'imposta sono il privato proprietario di immobili di cui al co. 3 ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività.
6. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario.
7. L'imposta è accertata, liquidata e riscossa da ciascun Comune in cui la superficie dell'area fabbricabile insiste, interamente o prevalentemente.
8. La base imponibile è pari al doppio del valore dell'area fabbricabile costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.
9. In caso di utilizzazione urbanistica dell'area la base imponibile è costituita dal valore dell'area senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera o ultimato.

10. La base imponibile è triplicata in caso di interventi compiuti su immobili situati in tutto o in parte all'interno di un bene paesaggistico di cui all'art. 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 2004.
11. I proventi dall'imposta non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati alle opere di recupero paesaggistico e naturalistico del territorio, di mitigazione del rischio idrogeologico, di bonifica, di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico e agli interventi di riuso delle aree dismesse nonché a quelli finalizzati a favorire i processi di sostituzione edilizia e di acquisizione e realizzazione di aree verdi.
12. L'imposta per il consumo di nuovo suolo non può essere esclusa attraverso il ricorso a strumenti di cosiddetta urbanistica convenzionata.
13. Previo accordo con i Comuni, il contributo di cui al co. 2 può essere sostituito, in tutto o in parte, da una cessione compensativa di aree con vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la sua fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili. Tali aree devono essere, nel loro complesso, di dimensioni almeno pari alla superficie territoriale dell'intervento previsto.

Art. 10

(Rimodulazione del contributo di costruzione)

1. All'art. 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (Contributo per il rilascio del permesso di costruire) al co. 2bis le parole *"di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 28, comma 1, lett. c) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163"* sono abrogate.
2. Gli oneri di urbanizzazione sono ridotti o esclusi in caso di interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione.
3. Gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione.
4. Gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati, esclusivamente, alle opere di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico e agli interventi di riuso delle aree dismesse e degradate, di sostituzione edilizia e di realizzazione di opere di compensazione ambientale.
5. Le unità abitative realizzate mediante interventi di recupero urbanistico e di riuso di aree dismesse e degradate e senza consumo di nuovo territorio non urbanizzato sono esentate dal pagamento dell'imposta municipale propria per tre anni a decorrere dalla data di ultimazione dei lavori.

Art. 11

(Incentivi al recupero, riutilizzo e riqualificazione del patrimonio immobiliare inutilizzato, incompiuto, dismesso o degradato)

1. Per promuoverne l'utilizzo efficiente, i Comuni possono elevare, in modo progressivo, l'aliquota dell'IMU applicata sul patrimonio immobiliare che risulta inutilizzato o rimasto incompiuto per oltre cinque anni fino ad un massimo dello 0,2 per cento aggiuntivo, anche in deroga al limite di cui al comma 6 dell'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. Ai sensi della presente legge, il patrimonio immobiliare si considera inutilizzato quando non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
3. In caso di nuove richieste di trasformazione urbanistica le pubbliche amministrazioni agevolano e favoriscono il recupero e il riutilizzo dei manufatti già esistenti inutilizzati o incompiuti.
4. I comuni destinano i proventi derivanti dall'elevazione dell'aliquota dell'IMU di cui al precedente co. 1 ad un fondo per interventi per la cessione al comune delle aree dismesse o inutilizzate, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di acquisizione e realizzazione di aree verdi o da destinare al soddisfacimento di interessi di pubblica utilità.

Art. 12

(Ulteriori adempimenti attuativi)

1. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono determinati i criteri e le regole tecniche ed i criteri da applicare per la redazione del Registro locale del suolo e del Bilancio dell'uso del suolo.
2. Entro 360 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni attuano le disposizioni previste dalla presente legge coordinando altresì in modo organico nei rispettivi sistemi di pianificazione e governo del territorio le attività di pianificazione del territorio e quelle di valutazione e tutela ambientale.