



PROPOSTE DI EMENDAMENTI UPI AL DDL  
**Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato**

15 OTTOBRE 2013

**Art. 1.**

*(Finalità e ambito della legge)*

1. La presente legge detta principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi degli articoli 9 e 117 della Costituzione per la valorizzazione e la tutela del suolo non edificato, con particolare riguardo alle aree e agli immobili sottoposti a tutela paesaggistica e ai terreni agricoli, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici e che va tutelato anche in funzione della prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico.
  2. La priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedito, costituisce principio fondamentale della materia del governo del territorio. Salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale attuativa, il principio della priorità del riuso comporta **sempre almeno** l'obbligo di adeguata e documentata motivazione, in tutti gli atti progettuali, autorizzativi, approvativi e di assenso comunque denominati relativi a interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio, circa l'impossibilità **tecnica** o l'~~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.
  3. Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono coordinate con la pianificazione territoriale e paesaggistica **ai diversi livelli regionale, provinciale, parchi, e comunale.**
  4. Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali perseguono la tutela e la valorizzazione della funzione agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo e l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, privilegiando gli interventi di riutilizzo e di recupero di aree urbanizzate.
- 4.BIS Gli effetti, anche cumulativi, dovuti al consumo di una risorsa scarsa e non rinnovabile come il suolo agricolo assumono rilevanza sovracomunale. L'utilizzo di suolo è pertanto condizionato alla stipula di accordi di area vasta tra più comuni tra loro associati e provincia, nei quali vengano contemporaneamente assunti impegni, da ciascun comune secondo la responsabilità che gli è propria, volti ad adottare e attuare strategie sui seguenti aspetti:**
- a) **bonifica, riqualificazione e riutilizzo delle aree dismesse, e recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente scarsamente utilizzato;**

- b) riorganizzazione e riuso delle aree programmate e non ancora attuate contenute nella pianificazione comunale;**
- c) contenimento dei consumi energetici ed idrici, e delle emissioni in atmosfera;**
- d) razionalizzazione dell'offerta dei servizi che servono bacini sovracomunali di area vasta;**
- e) definizione di azioni per il recupero delle aree e situazioni di degrado, e per il potenziamento dei caratteri del paesaggio;**
- f) definizione di azioni per il potenziamento degli aspetti naturalistici e l'attuazione delle reti ecologiche.**

#### **MOTIVAZIONI:**

- 1. Articolo 1 comma 2. Vengono modificati due termini al fine di rafforzare il concetto di priorità del riuso.*
- 2. Articolo 1 comma 3. Serve a chiarire che per le politiche di consumo di suolo non ci si deve fermare al livello della pianificazione regionale, ma si devono coinvolgere tutti i livelli di piani.*
- 3. Articolo 1 comma 4 bis. Stabilisce che il consumo di suolo è tema di area vasta, e quindi il consumo viene condizionato alla preventiva stipula di intese per ambiti di area vasta, dove la provincia ha ruolo di coordinamento nell'orientare i comuni sulle strategie di area vasta e nel definire gli impegni che ciascun comune si deve assumere.*

### **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 dati di cui al comma 3, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e sentito il Comitato di cui al comma 7, è determinata l'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, nell'obiettivo di una progressiva riduzione del consumo di superficie agricola.
2. Con deliberazione della Conferenza unificata sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione dell'obiettivo di cui al comma 1, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, della estensione e localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati nonché dell'esposizione del territorio alle calamità naturali di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225. Sono stabiliti, altresì, i criteri e le modalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di essa. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.
3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di tre mesi dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, inviano al Comitato di cui al comma 7 i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2. In mancanza, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato.
4. Il decreto di cui al comma 1 è adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge ed è sottoposto a verifica ogni dieci anni, fermo restando l'obiettivo della progressiva riduzione del consumo di superficie agricola, di cui all'art. 3 comma 1.
5. Con deliberazione della Conferenza unificata, da adottare nel termine di sei mesi dalla data del decreto di cui al comma 1, la superficie agricola consumabile sul territorio nazionale è ripartita tra le diverse regioni, tenuto conto di quanto previsto dai commi 2 e 3 e nel rispetto delle previsioni della pianificazione paesaggistica vigente.
6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di cui al comma 5, la deliberazione ivi prevista è adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentito il Comitato di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata.
7. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e acquisita altresì l'intesa della Conferenza unificata, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l'attuazione della presente legge. Il Comitato opera presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del

Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le funzioni di segreteria sono svolte dalla Direzione medesima nell'ambito delle ordinarie competenze. Alle spese di funzionamento del Comitato si fa fronte nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. La partecipazione al Comitato è a titolo gratuito e non comporta l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese. Il Comitato redige, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali presenta, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

8. Il decreto di cui al comma 7 è adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
9. Il Comitato di cui al comma 7 è composto da:
  - a) due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
  - b) due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
  - c) due rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali;
  - d) due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
  - e) un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
  - f) un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;
  - g) sette rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui due rappresentanti dell'Unione delle province italiane (UPI) e due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).
10. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano stabiliscono, entro il limite di cui al comma 1 e con la cadenza temporale decennale di cui al comma 4, l'estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale e determinano i criteri e le modalità per la definizione dei limiti d'uso del suolo agricolo nella pianificazione territoriale degli enti locali, fatti salvi i diversi sistemi di pianificazione territoriale regionale. Il limite stabilito con il decreto di cui al comma 1 rappresenta, per ciascun ambito regionale, il tetto massimo delle trasformazioni edificatorie di aree agricole che possono essere consentite nel quadro del piano paesaggistico, ferma restando la possibilità che tale strumento, nella definizione di prescrizioni e previsioni ai sensi dell'articolo 135, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e in attuazione, in particolare, di quanto previsto dalla lettera c) del medesimo comma 4 dell'articolo 135, determini possibilità di consumo del suolo complessivamente inferiori.
- 10bis. **I limiti di cui al comma 10 vengono articolati e differenziati per aree vaste omogenee sovracomunali attraverso la pianificazione territoriale provinciale sulla base delle proposte in tale senso avanzate dai comuni, ferma restando la coerenza con i criteri fissati dalla regione. Il piano territoriale di coordinamento provinciale individua strumenti di perequazione territoriale volti a ottimizzare tra comuni i limiti sovracomunali, anche mediante percorsi negoziali tra più comuni che svolgano in forma associata la funzione urbanistica, ferma restando l'invarianza del limite massimo assegnato dalla regione alla provincia. Ai fini della presente legge la provincia organizza il monitoraggio del consumo di suolo, su base comunale e di area vasta sovracomunale, in coerenza con i criteri di misura del consumo di suolo definiti dalla regione sulla base di linee guida nazionali predisposte entro sei mesi dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.**
11. Se le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedono entro il termine di sei mesi dall'adozione della deliberazione di cui al comma 5, le determinazioni di cui al comma 10 sono adottate, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione, con decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, sentito il Comitato di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata. Il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

## **MOTIVAZIONI:**

Articolo 3 comma 10bis.

- a. Al comma 10 viene dato alle regioni il compito di definire i limiti di consumo di suolo a livello provinciale. Al comma 10bis viene individuato il PTCP come ambito nel quale articolare in modo dettagliato i limiti a livello locale. Vi sono infatti, anche all'interno di una singola provincia, territori che necessitano di maggiore tutela, per esempio paesaggistica o idrogeologica, o che sono già fortemente urbanizzati o congestionati. Altri invece possono avere spazi e occasioni per uno sviluppo più significativo, per esempio grazie a condizioni di localizzazione favorevoli. I limiti non possono essere assunti indifferenziati su tutto il territorio provinciale, l'articolazione differenziata viene sviluppata partendo dalle proposte dei comuni.*
- b. I PTCP prevedono strumenti di perequazione territoriale al fine di permettere, entro certi limiti, la negoziazione tra comuni delle quote di consumo di suolo, fermo restando il limite complessivo assegnato dalla regione alla provincia. Con gli strumenti di perequazione vengono riequilibrati tra i comuni gli impatti ambientali e territoriali degli insediamenti e i proventi economici (oneri di urbanizzazione, costi di costruzione) ricavabili dalle trasformazioni insediative. La negoziazione può avvenire tra comuni che svolgono in forma associata la funzione urbanistica (obbligatorio dal 1 gennaio 2014 secondo articolo 19 della L 165/2012).*
- c. Le province si occupano anche di curare il monitoraggio del consumo di suolo sulla base delle linee guida ministeriali e dei dati forniti dai comuni quando presentano i loro piani in provincia per la richiesta di parere di compatibilità.*

## **Art. 5**

*(Divieto di mutamento di uso delle superfici agricole)*

1. Ferme restando le vigenti disposizioni di legge in materia di urbanistica e pianificazione del territorio, le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei non possono essere utilizzate per uno scopo diverso da quello agricolo per almeno ~~cinque~~ **dieci** anni dall'ultima erogazione. Sono comunque consentiti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, gli interventi strumentali all'esercizio delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, ivi compreso l'agriturismo, fatte salve le disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353, e successive modificazioni.
2. Negli atti di compravendita dei terreni di cui al comma 1 deve essere espressamente richiamato il vincolo indicato nel comma 1 pena la nullità dell'atto.
3. Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nel caso di violazione del divieto di cui al comma 1 si applica al trasgressore la sanzione amministrativa non inferiore a 5.000 euro e non superiore a 50.000 euro e la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi.

### **MOTIVAZIONI:**

*Articolo 5 comma 1. Il periodo di dieci anni è più vicino a quello di normale durata di un piano generale comunale, e quindi più razionale in termini di programmazione e governo del territorio.*

## **Art. 8.**

*(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi)*

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 5, nonché delle sanzioni di cui al citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati **per una quota prioritaria fissata dalla regione alla messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e per la parte restante 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. **Le regioni determinano oneri di pagamento aggiuntivi a quelli dovuti per urbanizzazione e costo di costruzione, in misura non inferiore a due volte quelli dovuti per l'urbanizzazione primaria e secondaria, per la perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che è determinata dal consumo di suolo. Tali oneri aggiuntivi vengono destinati ad interventi di compensazione ambientale e paesaggistica, con priorità alla difesa idrogeologica, al recupero di situazioni di degrado, e all'attuazione dei progetti di reti ecologiche regionali e provinciali.**

### MOTIVAZIONI:

Articolo 8. Al comma 1 *si cambia l'elenco dando priorità agli interventi per la difesa del suolo, per ragioni evidenti. Al comma 2 si ipotizza una maggiorazione degli oneri urbanizzazione quando le trasformazioni implicino consumo di suolo. Questa misura, prevista da altre proposte di legge sul consumo di suolo ma non da questo DDL, punta a rendere la costruzione in aree libere più costosa del riuso di aree dismesse o già urbanizzate.*

## Art. 9

(Disposizioni transitorie e finali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di superficie agricola tranne che per la realizzazione di interventi che **alla data di entrata in vigore della presente legge siano previsti negli strumenti urbanistici vigenti e abbiano anche ottenuto le autorizzazioni attuative necessarie** ~~già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti~~, nonché per i lavori e le opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.
- 1bis. Decorso il periodo di tre anni di cui al comma 1, i comuni possono consumare suolo agricolo, secondo i limiti definiti all'articolo 3 comma 11, unicamente nel caso in cui la percentuale di superficie programmata e non ancora attuata nel piano vigente sia inferiore al 5% della superficie urbanizzata artificializzata esistente. In assenza di tale requisito il comune può unicamente procedere a varianti che comportino riutilizzo di aree dismesse o riorganizzazione delle aree programmate e non ancora attuate.**
2. Sono fatte salve le competenze attribuite in maniera esclusiva alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano.
3. La presente legge costituisce legge di riforma economica-sociale ed è attuata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

### MOTIVAZIONI:

Articolo 9 comma 1. *I casi ai quali si applica il periodo di moratoria devono essere definiti in modo preciso, ad evitare di trovarsi di fronte ad interpretazioni locali che svuotino di significato la misura.*

Articolo 9 comma 2. *Serve per indurre i comuni a fare ogni sforzo, prima di consumare nuovo suolo, per riorganizzare e rimettere in gioco quanto programmato nel piano territoriale ma non ancora attuato. La grandissima maggioranza dei comuni ha un residuo di aree programmate e mai attuate, ereditate anche dai PRG di decenni addietro, che arriva anche ad avere una estensione pari al 30-40%, ed anche oltre, della superficie urbanizzata esistente. Ridurre anche di diversi punti percentuali le quote di consumo di suolo annuo può avere un effetto trascurabile se non si affronta il problema del residuo, dimensionalmente di almeno un ordine di grandezza più rilevante.*