

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei deputati

Latronico

Norme per il governo del territorio tramite la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane o degradate

Onorevoli Colleghi! - La presente proposta di legge riproduce talune parti di un testo già approvato dalla Camera dei deputati nella XIV legislatura (atto Camera n. 3860 e abbinati; atto Senato n. 3519) dopo un lungo lavoro in Commissione Ambiente e in Aula – che rispondeva all'esigenza di chiarire il significato e la portata della nuova competenza fissata dalla riforma dell'articolo 117 della Costituzione in materia di «governo del territorio».

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

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

Stando a quanto emerge da un recentissimo studio dell'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (ISPRA) sull'andamento del consumo di suolo dal 1956 al 2010, esso è cresciuto, negli ultimi cinque anni al ritmo di oltre 8 metri quadrati al secondo, pari al 6,9% del territorio nel 2010. Questo significa che per ogni italiano sono andati persi più di 340 mq all'anno. Ogni 5 mesi, dice l'ISPRA, viene cementificata una superficie pari a quella del comune di Napoli, mentre il suolo che se ne va ogni anno è pari all'estensione dei comuni di Milano e Firenze messi insieme.

Negli anni '90 l'incremento ha sfiorato i 10 mq al secondo, e comunque il consumo di suolo nel nostro Paese, per oltre 50 anni, sempre secondo l'ISPRA, è sempre stato sopra la media europea (2,3%): già nel 1956 veniva 'inghiottito' il 2,8%, per 8.000 kmq (170 mq per abitante); nel 2010 si è arrivati a oltre 20.500 kmq. La classifica delle regioni nel 2010 vede in testa la Lombardia che supera la soglia del 10%, con 14 regioni oltre il 5%.

Ma si verifica, paradossalmente, anche il problema opposto: e cioè che le superfici agricole, già oggetto di aggressione urbana, si riducono di per se stesse a causa dell'abbandono. Secondo i dati elaborati dall'Associazione nazionale bonifiche e irrigazione (ANBI), relativi all'evoluzione nazionale della superficie agricola

utilizzata (SAU), nel periodo intercorso fra il 1990 ed il 2003 la SAU si è ridotta del 20,4 per cento passando da oltre 15 milioni di ettari a poco più 12, con 3 milioni di ettari (10 per cento del territorio nazionale) conquistati dalla cementificazione o dai processi di abbandono e desertificazione. Un'analisi su base regionale dei dati del «bollettino di guerra» aiuta ad interpretare le tendenze in atto: impressionante il calo della SAU nel Lazio (dal 48 per cento al 35 per cento della sup. regionale), nell'Abruzzo (dal 48 per cento al 27 per cento), nella Liguria (dal 17 per cento all'8 per cento), nella Campania (dal 48 per cento al 36 per cento), nella Sardegna (dal 56 per cento al 42 per cento) con un *trend* che interessa peraltro, anche se in modo disomogeneo, l'intero territorio nazionale.

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

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

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

La UE ha da tempo riconosciuto l'esigenza di politiche pubbliche per una tutela attiva delle funzioni naturali svolte dal suolo. Questa tematica è alla base della "Strategia tematica per la protezione del suolo" adottata dall'Unione Europea sin dal 2006.

Nella scorsa legislatura il 26 gennaio 2010 l'Assemblea della Camera ha approvato la innovativa mozione 1-00324 che riconosce il territorio come bene comune e risorsa limitata, da sfruttare in termini di massima efficienza; in Senato invece è stata approvata all'unanimità dalla Commissione ambiente e territorio, la risoluzione n. 7-00274 sull'approfondimento delle problematiche connesse al consumo del suolo.

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

Con l'articolo 1 del progetto si stabilisce la finalità della legge, che è applicativa dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione con il quale si stabilisce una competenza concorrente tra Stato e Regioni sul governo del territorio. In questo ambito, al comma 3 è introdotto un principio innovativo, consistente nella previsione

che tra gli interventi dello Stato destinati a rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono ricomprese le azioni di rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e di riqualificazione ambientale di territori danneggiati. Questi interventi speciali, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

L'articolo 2 è integralmente tratto dalla citata proposta del Governo del territorio della XIV Legislatura e contiene i principi nazionali per la tutela dei suoli:

- 1) si distingue tra aree destinate all'agricoltura, aree di pregio ambientale e aree urbanizzabili. Nelle aree destinate all'agricoltura e nelle aree di pregio ambientale la nuova edificazione è consentita solo per opere e infrastrutture pubbliche;
- 2) i piani urbanistici, strumento di disciplina complessiva del territorio comunale devono ricomprendere e coordinare ogni disposizione o piano di settore o territoriale concernente il territorio medesimo e devono privilegiare il rinnovo urbano, la ristrutturazione, l'adeguamento del patrimonio immobiliare esistente, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate;
- 3) I piani territoriali di coordinamento, attualmente gestiti dalle province, devono favorire una pianificazione delle aree urbanistiche non invasiva delle aree agricole, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati;
- 4) le regioni individuano gli ambiti territoriali e i contenuti della pianificazione del territorio al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile sul piano sociale, economico e ambientale e al fine di soddisfare le nuove esigenze di sviluppo urbano, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati;
- 5) le regioni stabiliscono idonee misure, sia economiche che ambientali, per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche e private che potrebbero causare squilibri economici o ambientali sul territorio.

Con l'articolo 3 si delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti ad introdurre i principi della presente legge nel regime fiscale urbanistico e immobiliare e sotto forma di regime premiale nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge sul Federalismo fiscale. E' quindi previsto un regime premiale per gli interventi di rigenerazione urbana, di riutilizzo degli immobili e delle aree urbanizzate esistenti, di tutela dei suoli liberi e delle aree agricole.

L'articolo 4 infine modifica l'articolo 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio (nel quale sono confluite le disposizioni della Legge Galasso, n.431 del 1985). Si sottopongono a tutela le aree agricole di pregio e si prevede che le regioni

possano individuare ulteriori aree da tutelare per motivi di elevata produttività agricola o qualora l'attività agricola sia necessaria o preferibile per realizzare una regimazione dei suoli a costo minore, rispetto alla realizzazione di opere pubbliche di salvaguardia.

Si introduce inoltre una norma tramite la quale lo Stato e le Regioni possono individuare sistemi prioritari di paesaggio storico-rurale, da sottoporre a specifica tutela ai sensi del presente Titolo, in relazione alle eccezionali qualità delle relazioni fra paesaggio rurale e pratiche agronomiche tradizionali.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Governo del territorio).

1. In attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la presente legge stabilisce tra i principi fondamentali in materia di governo del territorio, il contenimento del consumo dei suoli e l'uso ottimale degli stessi.

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

3. Previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tra gli interventi speciali dello Stato in determinati ambiti territoriali destinati a rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono ricomprese le azioni di rilocalizzazione di insediamenti esposti ai rischi naturali e di riqualificazione ambientale di territori danneggiati. Gli interventi speciali, sono attuati prioritariamente attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione della presente legge gli interventi che fanno riferimento all'ordinamento civile e penale dello Stato, alla difesa nazionale, all'ordine pubblico e alla sicurezza. Le disposizioni della presente legge sono coordinate con le norme sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio, contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42

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

Art. 2.

(Principi nazionali per la tutela dei suoli).

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

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

3. I piani territoriali di coordinamento, previsti dall'articolo 20, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, favoriscono una pianificazione delle aree urbanistiche non invasiva delle aree agricole, privilegiando il recupero e la riqualificazione dei territori già urbanizzati, la bonifica e il riutilizzo di aree urbane o industriali dismesse e degradate, nonché la difesa delle caratteristiche architettoniche tradizionali.

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

5. Le regioni stabiliscono idonee misure, sia economiche che ambientali, per la compensazione tra comuni limitrofi dei costi

sociali generati dalla realizzazione di infrastrutture pubbliche e private che potrebbero causare squilibri economici o ambientali sul territorio. La misura di tali compensazioni deve essere definita ed approvata contestualmente ai piani o progetti di intervento, tenendo conto delle richieste dei comuni interessati.

Art. 3.

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

1. Il Governo é delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti ad introdurre i principi della presente legge nel regime fiscale urbanistico e immobiliare e sotto forma di regime premiale nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge 5 maggio 2009, n. 42. La delega è esercitata nel rispetto dei seguenti criteri direttivi:

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

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

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

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

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

f) introduzione di un regime premiale, in funzione dei risultati ottenuti, nell'ambito del riparto dei fondi perequativi e compensativi previsti dalla legge dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di Federalismo fiscale, in favore delle Regioni e degli enti territoriali che adottino misure volte alla riduzione del consumo dei suoli liberi.

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

Decorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza del predetto parere.

Articolo 4

(Modifiche al codice Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di tutela delle aree agricole)

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

a) al comma 1, dopo la lettera g) è inserita la seguente:
«g-bis) il territorio impegnato da colture agricole e pratiche zootecniche in atto finalizzate all'ottenimento di prodotti a denominazione geografica di cui al regolamento (CE) n. 510/2006, del Consiglio, del 20 marzo 2006, di vini a denominazione d'origine e indicazione geografica tipica di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164”;

b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: “1-bis. Sono altresì sottoposte alle disposizioni di questo Titolo le aree agricole, diverse da quelle di cui alla lettera g-bis) del comma 1, considerate, con norma regionale, di pregio, e le altre aree agricole che le regioni ritengano opportuno sottoporre a specifica tutela per motivi di elevata produttività o qualora l'attività agricola sia necessaria o preferibile per realizzare una regimazione dei suoli a costo minore, rispetto alla realizzazione di opere pubbliche di salvaguardia.”;

c) dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti:
«3-bis. Lo Stato, le regioni e le province autonome possono individuare sistemi prioritari di paesaggio storico-rurale, da sottoporre a specifica tutela ai sensi del presente Titolo, in relazione alle eccezionali qualità delle relazioni fra paesaggio rurale e pratiche agronomiche tradizionali, alla necessità di promuoverne il mantenimento e lo sviluppo sostenibile e prevenire il consumo del territorio agricolo che ne supporta la conservazione.

3-ter. L'utilizzazione dei sistemi territoriali individuati ai sensi del comma 3-bis al fine di realizzare nuovi insediamenti di tipo urbano o ampliamenti di quelli esistenti, ovvero nuovi elementi infrastrutturali, può essere definita ammissibile negli strumenti di pianificazione, d'intesa con le competenti soprintendenze, esclusivamente ove non sussistano alternative di riuso o riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti e

comunque valutando, in via prioritaria, l'esigenza di mantenere l'utilizzazione agricola dei suoli. Sono fatti salvi gli interventi funzionali all'esercizio dell'attività agricola e agrituristica, nel rispetto dei parametri indicati dalle leggi regionali e, qualora compatibili con le disposizioni di cui al presente comma, le previsioni dei piani paesaggistici di cui all'articolo 135, già adottati o approvati.