

Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato
C. 2039 Governo e abb.

Nuovo testo base adottato dalle Commissioni riunite VIII e XIII
(20 gennaio 2015)

Art. 1.

(Finalità e ambito della legge)

1. La presente legge, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

2. Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio nonché norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, ai sensi della normativa vigente, l'obbligo della priorità del riuso comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo ineditato. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, alla valutazione ambientale strategica e alla verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi.

3. La pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge ai fini del contenimento del consumo del suolo e del riuso.

4. Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali favoriscono la destinazione agricola e l'utilizzo di pratiche agricole anche negli spazi liberi delle aree urbanizzate e perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per «superficie agricola, naturale e seminaturale»: i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le superfici, anche in area urbanizzata, allo stato di fatto non impermeabilizzate, dove lo strato superficiale del suolo non sia stato coperto artificialmente, scavato o rimosso;

b) per «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie oggetto di impermeabilizzazione del suolo, nonché di interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione del suolo non connessi all'attività agricola;

c) per «impermeabilizzazione del suolo»: il cambiamento della natura o della copertura del suolo che ne elimina la permeabilità, anche attraverso la sua compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto;

d) per «copertura artificiale del suolo»: la copertura permanente della superficie terrestre con materiali artificiali o la sua alterazione biofisica per la realizzazione di edifici, capannoni, infrastrutture di trasporto, piazzali, parcheggi, piste, banchine, moli, cortili, serre, altre aree pavimentate, impermeabilizzate o in terra battuta, campi fotovoltaici, aree estrattive non rinaturalizzate, discariche, cantieri, interventi di scavo o di rimozione del suolo;

e) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate che persegue l'obiettivo della sostituzione e del riuso in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari;

f) per «mitigazione»: l'adozione di misure tese a mantenere le funzioni del suolo e a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente e sul benessere umano;

g) per «compensazione»: l'adozione di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la deimpermeabilizzazione e al ripristino delle condizioni di naturalità del suolo.

2. All'articolo 54, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è premessa la seguente lettera:

a) suolo: lo strato superiore della crosta terrestre formato da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi che costituisce una risorsa ambientale non rinnovabile.

Art. 3.

(Limite al consumo di suolo).

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei dati resi disponibili ai sensi del comma 3, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», e sentiti gli enti di cui al comma 7, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, è definita la riduzione progressiva, in termini quantitativi, di consumo del suolo a livello nazionale.

2. Con deliberazione della Conferenza unificata, sentiti gli enti di cui al comma 7, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione della riduzione di cui al comma 1, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, dell'estensione e localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e

periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.

3. Al di fuori dei casi delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, ai sensi della normativa vigente, e delle opere d'interesse statale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di novanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2 del presente articolo, rendono disponibili i dati acquisiti, secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-quaterdecies, del decreto-legge 7 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Decorso il termine di cui al primo periodo, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato.

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

5. Con deliberazione della Conferenza unificata, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, ai fini del raggiungimento della riduzione ivi prevista, è stabilita la ripartizione, in termini quantitativi, tra le regioni della riduzione del consumo di suolo di cui al medesimo comma 1, nonché i criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettere f) e g).

6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di cui al comma 5, la ripartizione 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, sentiti gli enti di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata.

7. Con direttiva del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono definite le modalità e i criteri per il monitoraggio sulla riduzione del consumo del suolo e sull'attuazione della presente legge, da esercitare avvalendosi dell'ISPRA e del Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria. Ai fini del monitoraggio di cui al presente comma, l'ISPRA e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria hanno accesso, sulla base di apposite intese, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

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

9. Se le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedono entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 5, le determinazioni di cui al comma 8 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 alimentari e forestali, sentiti gli enti di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata. Il Consiglio dei ministri delibera, nell'esercizio del proprio potere sostitutivo, previa diffida, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Art. 4.
(*Priorità del riuso*).

1. Al fine di attuare il principio di cui all'articolo 1, comma 2, le regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dettano disposizioni per orientare l'iniziativa dei comuni a strategie di rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, prevedendo l'incremento e il miglioramento della dotazione dei servizi, l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, la realizzazione di residenza sociale. A tal fine è promossa l'applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica purché non determinino consumo di suolo agricolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di territorio urbanizzato.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono dettate disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni che non abbiano provveduto ai sensi del comma 1 fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

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

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

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

Art. 5
(*Compendi agricoli neorurali periurbani*).

1. Al fine di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli insediamenti rurali locali, le regioni e i comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono prevedere la possibilità di qualificare i predetti insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali periurbani. Presupposto dell'attribuzione di

tale destinazione urbanistica è il recupero edilizio, inclusa la ricostruzione, unitamente al recupero del patrimonio agricolo e ambientale.

2. Per compendio agricolo neorurale periurbano si intende l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e riqualificazione che viene dotato, nei limiti delle risorse a tal fine previste dalla normativa vigente, di tutti i servizi urbanistici e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico ed occupazionale.

3. Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale periurbano possono avere ad oggetto il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti. Gli interventi edilizi complessivamente realizzati non possono superare la consistenza complessiva delle volumetrie esistenti né comportare maggior consumo di suolo all'interno del compendio agricolo al momento della presentazione del progetto all'ente territoriale competente.

4. I fabbricati dismessi che non hanno interesse storico o paesaggistico, ai sensi della normativa vigente, possono essere demoliti e le consistenze volumetriche oggetto di demolizione, dovutamente certificate e accertate dal comune territorialmente competente, possono essere riassegnate per nuovi fabbricati, da realizzarsi con tipologie, morfologie e scelte materiche ed estetiche tali da consentire un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo rispetto al contesto dell'intervento, secondo i criteri stabiliti dall'ente territoriale competente.

5. I compendi agricoli neorurali periurbani, in conformità alle disposizioni degli strumenti urbanistici, possono avere le seguenti destinazioni d'uso:

- a) attività amministrative e direzionali;
- b) servizi ludico-ricreativi;
- c) servizi turistico-ricettivi;
- d) servizi dedicati all'istruzione;
- e) servizi medici e di cura;
- f) servizi sociali;
- g) attività di vendita diretta dei prodotti agricoli od ambientali locali
- h) altre attività non comprese nell'elenco ma considerate rilevanti per lo sviluppo economico sostenibile del territorio.

6. Sono comunque escluse le seguenti destinazioni d'uso:

- a) residenziale, ad esclusione delle necessità abitative connesse alle attività lavorative svolte nel compendio agricolo;
- b) produttiva di tipo industriale o artigianale.

7. Il progetto di compendio agricolo neorurale periurbano è accompagnato dall'impegno a trascrivere il vincolo a conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari. Per il periodo ventennale di cui al primo periodo, la proprietà del compendio agricolo può essere ceduta solo integralmente. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale periurbano è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione.

8. Il progetto di compendio agricolo neorurale prevede interventi di mitigazione e compensazione volti a mantenere e valorizzare il paesaggio, l'economia locale e l'ambiente.

Art. 6

(Divieto di mutamento di destinazione)

1. Per le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti dell'Unione europea previsti dalla politica agricola comune o dalla politica di sviluppo rurale sono vietati, per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, usi diversi da quello agricolo e la adozione di atti

amministrativi finalizzati al cambiamento della destinazione d'uso, fatta salva l'applicazione di eventuali disposizioni più restrittive. Sono altresì vietati, per la medesima durata, gli interventi di trasformazione urbanistica nonché quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche. L'autorità competente all'erogazione degli aiuti di cui al presente comma pubblica sul proprio sito internet l'elenco dei terreni, suddivisi per comune, per i quali sono stati erogati gli aiuti, ai fini della conseguente annotazione del vincolo, da parte del comune, nel certificato di destinazione urbanistica.

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

3. Nel caso di violazione del divieto di cui al comma 1, il comune applica al trasgressore, per le finalità della presente legge, la sanzione amministrativa pecuniaria di importo 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. Si applicano in ogni caso le disposizioni del titolo IV della parte I del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, e le disposizioni regionali in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Art. 7

(Misure di incentivazione).

1. Ai comuni iscritti nel registro di cui all'articolo 8 è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana.

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

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

3-bis. Al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le agevolazioni e gli incentivi, anche di natura fiscale, nel rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato, nonché i criteri e le modalità attuative, a favore di giovani imprenditori agricoli, anche associati in forma cooperativa, come definiti dall'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1305/2013 del Consiglio del 17 dicembre 2013, e successive modificazioni, che avviano un'attività d'impresa entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 8

(Registro degli enti locali).

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, acquisito il parere della Conferenza unificata, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un registro in cui sono iscritti i comuni che hanno adeguato gli

strumenti urbanistici comunali secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 3, comma 8, nei quali non è previsto consumo di suolo o è prevista una riduzione del consumo di suolo superiore alla quantità di cui al medesimo articolo 3, comma 8.

Art. 9

(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi).

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 6 della presente legge nonché quelli delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, attuati dai soggetti pubblici.

2. Il comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, è abrogato. Sono comunque fatte salve le previsioni di spesa contenute nei bilanci annuali approvati sulla base della norma abrogata.

Art. 10

(Disposizioni transitorie e finali).

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni. Sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo ineditato, nonché gli interventi ed i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi comunque denominati adottati prima della entrata in vigore della presente legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942. Decorso il termine di tre anni di cui al primo periodo, non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 % della media di consumo di suolo dei cinque anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

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