

# **DISEGNO DI LEGGE QUADRO RECANTE VALORIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE E CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO.**

## **RELAZIONE**

Il presente disegno di legge persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre che lo scopo di promuovere l'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente “eroso” e “consumato” dall'urbanizzazione.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la progressiva “cementificazione” della superficie agricola nazionale.

Si è evidenziato che ogni giorno in Italia si cementificano 100 ettari di superficie libera e che, dal 1956 al 2010, il territorio nazionale edificato e, quindi, sottratto all'agricoltura è aumentato del 166 per cento.

Questo fenomeno compromette il suolo, che invece è una risorsa fondamentale non solo dal punto di vista agricolo-alimentare, ma anche sotto il profilo paesaggistico e ambientale. La perdita di superficie agricola, infatti, comporta inevitabilmente una riduzione della produzione agricola, rendendola insufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale e facendo crescere la dipendenza del nostro Paese dall'Estero. Preservare la vocazione agricola del suolo, ed evitare di snaturarne e stravolgerne le connotazioni naturalistiche attraverso l'eccessiva urbanizzazione, però, significa altresì tutelare il paesaggio, contro il rischio di deturpamento delle bellezze naturali, e l'ambiente, contro il rischio di disastri idrogeologici.

È necessario, insomma, che sia garantito un preciso equilibrio, nell'assetto territoriale, tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili, al fine di non pregiudicare, da un lato, la produzione agricola e la sicurezza alimentare, dall'altro, le condizioni generali di vivibilità della popolazione.

Per realizzare questi obiettivi, il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

Il disegno di legge è stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri il 14 settembre 2012 ed è stato trasmesso alla Conferenza unificata per un parere.

A seguito di appositi incontri tecnici tra i rappresentanti dei Ministeri interessati e i rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, sono state elaborate alcune proposte emendative che si è ritenuto opportuno recepire nel testo del disegno di legge, al fine di

migliorare l'operatività dei meccanismi da esso previsti per le finalità di tutela del suolo agricolo anche nel rispetto delle competenze regionali e degli enti locali.

Ciò premesso, si passa all'esame dei singoli articoli.

**L'art. 1** enuclea le finalità e gli obiettivi del presente disegno di legge

Le finalità del testo normativo sono individuate, in primo luogo, nel contenimento di consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile, nella sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo e conseguentemente, nella protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio.

Tali obiettivi presentano, infatti, una duplice valenza, in quanto consentono di realizzare sia l'esigenza di conservazione della vocazione agricola dei suoli, sia quella, con essa coerente e concorrente, di tutelare efficacemente il paesaggio, quale componente fondamentale dell'assetto morfologico del territorio italiano, caratterizzato dalla compresenza di elementi naturalistici e antropici tra loro strettamente interconnessi e costituenti testimonianza, nel loro insieme, della civiltà e della cultura del Paese.

È previsto, altresì, il coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile con la pianificazione territoriale e paesaggistica.

Su richiesta della Conferenza unificata, inoltre, si è espressamente riconosciuto il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici.

**L'art. 2**, introdotto su proposta della Conferenza Unificata, opportunamente fornisce le definizioni di superficie agricola e di consumo di suolo, che mancavano nel testo normativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri.

La prima ricomprende sia i terreni qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici, sia le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla loro destinazione urbanistica nonché quelle comunque libere da edificazioni e infrastrutture, purché siano suscettibili di utilizzazione agricola.

Con questa definizione, si è voluto chiarire che l'ambito di applicazione della presente legge riguarda tutti i suoli utilizzati ovvero utilizzabili a scopo agricoli, anche se non inseriti come tali negli strumenti urbanistici.

La legge definisce poi la nozione di consumo di suolo, chiarendo che essa comprende ogni riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

L'inserimento di questa definizione chiarisce ulteriormente l'ambito di applicazione della legge medesima.

**L'art. 3** è stato riscritto a seguito delle proposte presentate in sede di Conferenza unificata. È stata tuttavia conservata la previsione centrale, che demanda ad un 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, la determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale. Non si è, invece, dato seguito alla richiesta della Conferenza unificata di trasformare la determinazione massima di superficie agricola consumabile nella fissazione di un mero obiettivo di riduzione di consumo di superficie agricola, peraltro espresso in termini percentuali. E ciò per due ragioni: in primo luogo, perché è difficile determinare la superficie agricola già consumata, da utilizzare come parametro per fissare l'obiettivo di ulteriore riduzione; in secondo luogo, perché la fissazione di un mero obiettivo di riduzione di consumo di superficie agricola da determinare quantitativamente a livello regionale affievolirebbe l'intera portata dell'intervento normativo.

Tuttavia, è stata introdotta, come espressamente richiesto dalle Regioni, la previsione di una deliberazione della Conferenza unificata, che deve precedere l'adozione del decreto ministeriale, con l'espresso compito di determinare i criteri sulla cui base il suddetto decreto dovrà essere adottato, nonché la previsione del parere della Conferenza unificata da acquisire sullo schema di decreto ministeriale. Ciò consente un'attiva partecipazione all'*iter* delineato dal disegno di legge delle regioni in termini di leale cooperazione, traducendosi in un indispensabile apporto alla fissazione, a livello statale, del limite di superficie agricola consumabile.

L'art. 3 prevede dunque che, con decreto adottato dal 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, sia determinato il limite massimo di superficie agricola consumabile. Ciò al fine di contenere il consumo di suolo e l'erosione della superficie agricola nazionale.

Fissando, a livello nazionale, l'estensione massima di superficie agricola consumabile, ossia dei terreni la cui destinazione d'uso può essere modificata dagli strumenti urbanistici al fine di consentirne un'utilizzazione edificatoria, si salvaguarda la destinazione agricola dei suoli, evitando che vengano eccessivamente "consumati" dall'urbanizzazione.

Mediante una programmazione da effettuare a livello statale si garantisce così, su tutto il territorio nazionale, un coerente sviluppo dell'assetto territoriale, e in particolare una ripartizione equilibrata tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili.

Tale programmazione è demandata, dal comma 1 dell'articolo 3 ad un decreto che deve essere adottato dal 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, entro un anno dall'entrata in vigore della legge e che, successivamente, deve essere aggiornato ogni dieci anni.

Il decreto di cui al citato comma 1 deve essere adottato, tenendo conto e sulla base dei criteri elaborati dalla deliberazione della Conferenza unificata prevista dal comma 2. Inoltre, sul

decreto ministeriale deve essere acquisito il parere della Conferenza stessa, nonché del Comitato interministeriale istituito ai sensi del comma 7 dell'articolo 3.

L'adozione del suddetto decreto, quindi, deve essere preceduta, come chiariscono i commi 2 e 3, da una deliberazione della Conferenza unificata, la quale stabilisca i criteri e le modalità per la definizione dell'obiettivo di cui al comma 1 (ossia la progressiva riduzione del consumo di superficie agricola), tenendo conto di alcuni criteri fissati dalla norma di legge. Si fa, in particolare, riferimento, alle specificità territoriali, alle caratteristiche qualitative dei suoli e alle loro funzioni ecosistemiche, alle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, alla tipicità agroalimentare, alla estensione e localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, allo stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, all'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, all'estensione del suolo già edificato e alla presenza di edifici inutilizzati.

La deliberazione di cui al comma 2 deve, altresì, stabilire i criteri e le modalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di essa.

Detta deliberazione deve essere adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, altrimenti si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. La previsione del potere sostitutivo del governo mira ad evitare uno stallo che impedisca la concreta operatività del meccanismo delineato dal presente disegno di legge.

Le singole regioni e province autonome, inoltre, entro il termine di 90 giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, inviano al Comitato interministeriale di cui al comma 7 i dati acquisiti in base ai criteri indicati dalla deliberazione della Conferenza Unificata.

In mancanza di tale trasmissione, tuttavia, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato. Ciò sempre al fine di garantire il funzionamento della programmazione nazionale delineata dal presente disegno di legge.

L'art. 3, comma 5 – introdotto al fine specifico di rendere la normativa rispettosa dell'autonomia delle regioni – demanda alla Conferenza unificata la ripartizione della superficie agricola consumabile fissata a livello statale tra le diverse regioni. Solamente qualora la Conferenza non provveda entro il termine di 180 giorni dall'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1, le relative determinazioni verranno adottate, così prevede il comma 6, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, acquisito il parere della Conferenza unificata.

L'art. 3, commi 7, 8 e 9, prevede inoltre l'istituzione di un Comitato, costituito dai rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali,

del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Istat, e dai rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, cui sono demandati sia compiti di controllo e monitoraggio in ordine al problema del consumo di superficie agricola nazionale, sia compiti consultivi nell'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1.

Il Comitato deve realizzare, tra l'altro, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale. Detto rapporto verrà poi presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

L'istituzione del Comitato deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato: è pertanto previsto che la partecipazione al suddetto Comitato sia a titolo gratuito e non comporti l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese.

L'articolo 3, comma 10, infine, demanda alle singole regioni e alle province autonome il compito di dare attuazione alle norme di principio dettate dal presente disegno di legge, prevedendo che le stesse stabiliscano, entro il limite massimo fissato a livello statale e con la medesima cadenza temporale, l'effettiva estensione della superficie agricola consumabile all'interno del territorio regionale, a livello provinciale. Le regioni e le province autonome, inoltre, 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.

Al fine del concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesaggistica delle diverse realtà territoriali, si fa opportunamente rinvio – da parte del comma 10 dell'articolo 3 – alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della Parte terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituisce certamente, nel nostro ordinamento, il piano di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione del territorio e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso pertanto assurge, come è stato rilevato, al ruolo di vera e propria “costituzione del territorio”, in quanto piano preordinato a determinare in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

Qualora le regioni e le province autonome non provvedano entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, dal comma 11, un potere di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti il Comitato di cui al comma 7 e la Conferenza unificata. Si precisa, inoltre, al fine di garantire l'autonomia regionale, che il Consiglio dei Ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

**L'art. 4** introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti comunitari.

Per un periodo massimo di cinque anni, è quindi vietato il mutamento della destinazione dei terreni su cui è stata esercitata attività agricola e che, per essa, hanno beneficiato di finanziamenti: detti suoli devono restare a vocazione agricola per almeno un quinquennio.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto di cui al comma 1 gli interventi strumentali alla conduzione dell'impresa agricola, ivi compreso l'agriturismo, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Sono fatte salve le disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353, e più restrittive disposizioni esistenti.

Questa disposizione, infatti, è volta ad evitare che, dopo aver usufruito di misure a sostegno dell'attività agricola, i terreni vengano, mediante un mutamento della loro destinazione d'uso, sottratti all'attività agricola e investiti da un processo di urbanizzazione.

Tramite questa norma, invece, si vuole garantire la conservazione della vocazione agricola dei terreni in questione.

Il secondo comma dell'articolo 4 prevede che, a pena di nullità, il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al primo comma sia indicato negli atti di compravendita dei terreni. Ciò al fine di rendere edotti gli acquirenti del vincolo operante sull'area oggetto di compravendita e, soprattutto, di rendere detto vincolo a loro opponibile.

Il terzo comma introduce delle specifiche sanzioni per la violazione del divieto introdotto dal primo comma: una sanzione principale di natura pecuniaria e una sanzione accessoria, volta a garantire il ripristino dello stato dei luoghi qualora la violazione sia stata perpetrata tramite attività edificatoria.

**L'art. 5** introduce delle misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale, al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, invece che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane.

L'obiettivo di valorizzare le aree agricole, e di proteggerle contro l'eccessiva urbanizzazione mediante norme di principio, tiene conto e contempera così altre esigenze, tra cui quella abitativa. Proprio per questo uno degli strumenti previsti è quello di introdurre incentivi alla ristrutturazione e riqualificazione dei centri abitati rurali: in tal modo, da un lato, si evita la sottrazione di ulteriore superficie all'utilizzazione agricola e, dall'altro, si soddisfa l'esigenza abitativa.

La conservazione ambientale del territorio e la conseguente protezione delle aree agricole, e delle attività che vi si svolgono, realizzate tramite il riutilizzo di aree urbane abbandonate o degradate, vengono incentivate con la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali, che possono avere come destinatari sia enti locali che soggetti privati.

Si attribuisce, altresì, alle regioni e alle province autonome – come richiesto in sede di Conferenza Unificata – il potere di individuare, per le finalità di cui all'articolo 1, misure di semplificazione e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

**L'art. 6** prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un registro in cui i comuni interessati possono chiedere di essere inseriti.

In questo registro, la cui istituzione è demandata a un decreto ministeriale, possono essere indicati solamente i comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle aree edificabili inferiore al limite fissato, ai sensi dell'art. 3, dalle singole Regioni.

**L'art. 7** nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri si limitava ad abrogare la norma introdotta dall'art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni.

La norma da abrogare prevede che: “Per gli anni dal 2008 al 2012, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale

La norma, la cui efficacia è stata prorogata sino al 2012, consente che i contributi di costruzione siano parzialmente distolti dalla loro naturale finalità - consistente nel concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria - e siano destinati alla copertura delle spese correnti da parte dell'Ente locale.

Il testo rielaborato, a seguito degli incontri tecnici svolti con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, stabilisce altresì che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 4, nonché delle sanzioni di cui al D.P.R. 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, avuto riguardo alla particolare situazione di rischio che caratterizza larghe parti del territorio nazionale in occasione di eventi calamitosi.

La previsione che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni in materia edilizia siano 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 e l'abrogazione dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, sono volte ad evitare che gli enti locali stessi siano indotti ad aumentare la

capacità edificatoria del territorio prevista negli strumenti urbanistici, dando luogo ad un'eccessiva urbanizzazione a discapito delle aree rurali e degli spazi dedicati all'attività agricola, al fine di lucrare l'importo dei contributi di costruzione.

**L'art. 8** introduce disposizioni transitorie e finali ed è stato aggiunto su espressa richiesta della Conferenza Unificata.

In particolare, il primo comma stabilisce che 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 già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e di lavori già inseriti negli strumenti di programmazione delle Stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

La disposizione transitoria serve a cristallizzare la situazione nel periodo che intercorre necessariamente tra la data di entrata in vigore della legge e l'adozione del decreto ministeriale che fissa l'estensione massima della superficie agricola consumabile, facendo ovviamente salve le aspettative già maturate.

I commi 2 e 3, da un lato, fanno salve le competenze attribuite in maniera esclusiva alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome, dall'altro, chiariscono che la normativa costituisce legge di riforma economica-sociale e dovrà essere attuata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

Il presente disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica.

Le amministrazioni interessate provvederanno con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.