



## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali (CATANIA)  
dal Ministro per i beni e le attività culturali (ORNAGHI)  
e dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (PASSERA)  
di concerto con il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport (GNUDI)  
e con il Ministro dell'economia e delle finanze (GRILLI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 DICEMBRE 2012**

Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo

## **INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica .....	»	9
Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) .....	»	11
Analisi tecnico-normativa .....	»	20
Disegno di legge .....	»	26

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre alla promozione dell'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, e 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 il 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'articolo 1 enuclea le finalità e gli obiettivi del 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'articolo 2, introdotto su proposta della Conferenza unificata, opportunamente fornisce le definizioni di superficie agricola e di consumo di suolo, che mancavano nel testo 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 suscettibili di utilizzazione agricola.

Con questa definizione si è voluto chiarire che l'ambito di applicazione della 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'articolo 3 è stato riscritto a seguito delle proposte presentate in sede di Conferenza unificata. È stata tuttavia conservata la previ-

sione 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 (comma 1), 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.

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 ec-

cessivamente «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, come detto, è demandata, dal comma 1 dell'articolo 3 ad un decreto, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e che, successivamente, deve essere aggiornato ogni dieci anni (comma 4).

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, 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 sei mesi dalla data di entrata in vigore della 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 disegno di legge.

Le singole regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, inoltre, entro il termine di tre mesi 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'articolo 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 sei mesi dall'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1, le relative determinazioni verranno adottate, come 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'articolo 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 infra-

strutture 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 di Trento e di Bolzano 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 codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, costituisce certa-

mente, 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 di Trento e di Bolzano non provvedano entro il termine di sei mesi dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, ai sensi del 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'articolo 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 comma 2 dell'articolo 4 prevede che, a pena di nullità, il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1 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 comma 3 introduce delle specifiche sanzioni per la violazione del divieto introdotto dal comma 1: 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'articolo 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, piuttosto 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, rea-

lizzate 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 sia soggetti privati.

Si attribuisce, altresì, alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano - 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'articolo 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'articolo 3, dalle singole regioni.

L'articolo 7, nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri, si limitava ad abrogare la norma introdotta dall'articolo 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 del disegno di legge, nonché 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, 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 parte 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'articolo 8 introduce disposizioni transitorie e finali ed è stato aggiunto su espressa richiesta della Conferenza unificata.

In particolare, il comma 1 stabilisce che dalla data di entrata in vigore della 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, mentre 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 di Trento e di Bolzano 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.



## RELAZIONE TECNICA

Il presente disegno di legge persegue la finalità di creare le condizioni per una riduzione del consumo indiscriminato del suolo, con la contestuale valorizzazione e tutela dei terreni agricoli, partendo da una regolamentazione che abbia una visione d'insieme del territorio, al fine di tutelarne la destinazione d'uso, sia per motivi di opportunità economica che di tutela del benessere della collettività.

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 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.

Ciò premesso si precisa, inoltre, che l'articolo 3, commi 7 e 8, prevede l'istituzione di un comitato, 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 del medesimo articolo.

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.

Il suddetto comitato è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca, e le relative funzioni di segreteria sono svolte dalla suddetta Direzione 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: 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 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. Detto registro è istituito presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca che ne cura la tenuta.

Alle spese di tenuta del suddetto registro si fa fronte nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

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'articolo 3, dalle singole regioni e dalle province autonome.

## ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

SEZIONE 1 - *Il contesto e gli obiettivi.*A) *Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.*

Il quadro normativo vigente è privo di una disciplina specifica che abbia una visione globale ed omogenea del territorio e che fissi dei precisi limiti all'estensione massima di superficie agricola edificabile.

La normativa in vigore è, infatti, carente e tocca ambiti che, pur avendo un legame ideale con l'intervento regolatorio, concernono aspetti più generali sulle politiche agricole, sulla tutela del territorio e sulla urbanizzazione, sia a livello nazionale sia regionale.

L'intervento regolatorio introduce, pertanto, una disciplina nuova, legata trasversalmente alle disposizioni vigenti sulle materie che si interfacciano con il concetto della tutela giuridica del paesaggio delle zone agricole, materie oggetto, a loro volta, di una disciplina multilivello: nazionale, regionale e comunale.

Le norme introdotte dall'intervento regolatorio sono coordinate con le disposizioni riguardanti la pianificazione territoriale e paesaggistica.

B) *Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.*

Il nuovo intervento regolatorio propone misure finalizzate a colmare un vuoto di regole, disciplinando in maniera organica la fissazione dell'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, per creare uno sviluppo equilibrato delle aree urbanizzate e delle aree rurali.

A tal fine, l'intervento regolatorio tiene conto dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, dell'estensione del suolo già edificato, dell'esistenza di edifici inutilizzati, nonché dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche e della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove.

La carenza della normativa attualmente in vigore sulla materia è probabilmente legata anche ad una concezione arretrata della materia urbanistica, intesa come pianificazione dei centri urbani, valutata settorialmente e non come «governo del territorio». Le zone agricole, in passato, venivano considerate come zone prive di una propria identità culturale e sono state quasi esclusivamente alcune leggi regionali, di seconda o addirittura di

terza generazione, a creare una cultura di tutela del territorio e, quindi, anche delle zone a vocazione agricola. Tuttavia, è evidente la mancanza di una regolamentazione nazionale organica della materia in questione.

La criticità e le carenze del sistema normativo attuale sono riscontrabili, comunque, attraverso i fatti. I dati statistici ci dicono che in Italia si consumano ogni anno circa 500 chilometri quadrati di territorio ed il tutto senza una pianificazione globale.

*C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.*

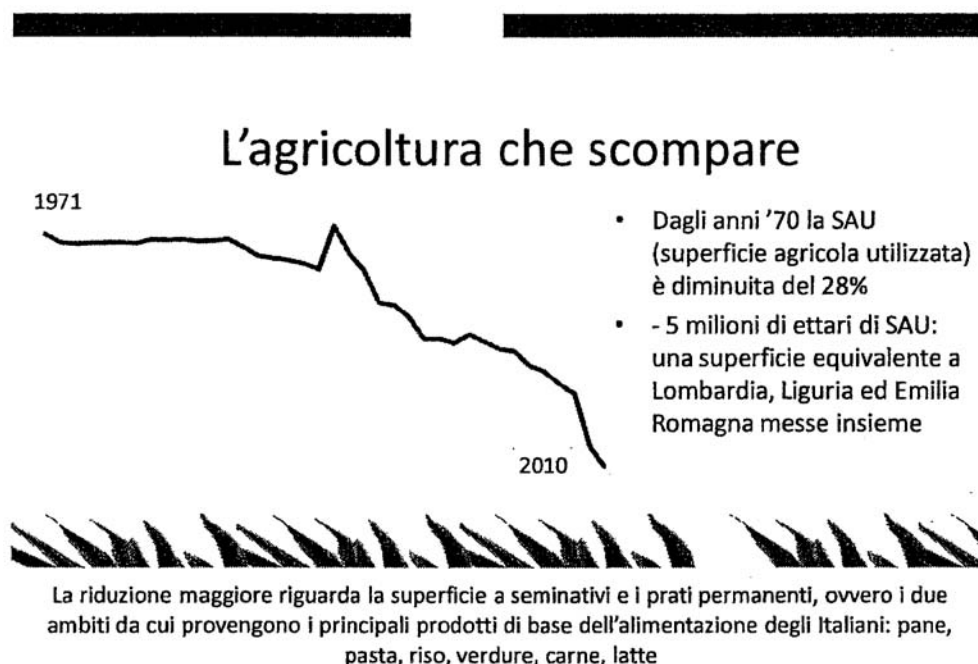
L'intervento regolatorio mira a porre fine al problema dell'erosione e del consumo del terreno a vocazione agricola. I dati più recenti segnalano che ogni giorno cento ettari di terreno vanno persi. Calcolando la cifra, con riferimento agli ultimi quarant'anni, si arriva alla somma di una superficie di circa cinque milioni di ettari. Siamo passati da un totale di aree coltivate di 18 milioni di ettari a meno di 13 milioni.

Il principale problema da risolvere è quello di interrompere questo *trend* gravissimo ed intervenire in tempi rapidi per evitare e contrastare l'indiscriminato consumo del suolo agricolo e delle conseguenze ad esso connesse.

In epoca recente, il fenomeno del consumo del suolo attraverso la cementificazione, che ha un impatto fortissimo sulle aree agricole del nostro Paese, sta diventando ancora di più preoccupante, soprattutto quando lo si vede concentrato in quelle zone altamente produttive, ad esempio nelle pianure. Ciò ha effetti devastanti sia per l'ambiente, sia per l'impresa agricola, con conseguenze economiche negative sul volume della produzione. La sottrazione di superfici alle coltivazioni, oltre ad abbattere la produzione agricola, ha necessariamente una ricaduta negativa sull'economia del nostro Paese, sul turismo e sul paesaggio. Infatti, il suolo agricolo è una immensa risorsa non soltanto in termini produttivi, ma anche in termini, per esempio, di drenaggio e di regolamentazione delle acque. È noto poi, che la presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi, incidono positivamente anche in termini di presidio del territorio e di salvaguardia del suo straordinario paesaggio.

I fenomeni da combattere sono la cementificazione selvaggia e l'abbandono delle terre più marginali da parte degli agricoltori ma, mentre quest'ultimo fenomeno ha un andamento che si può definire «a fisarmonica» (quindi non irreversibile), l'assalto della cementificazione alle superfici agricole ha un impatto irreversibile sul territorio, con pesanti ricadute non solo sociali e ambientali, ma anche di carattere economico. L'Italia è un Paese che riesce a produrre solo l'80 per cento del proprio fabbisogno alimentare. L'Ispra - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale calcola che dagli anni cinquanta siano stati «impermeabilizzati» (cementificati quindi in maniera irreversibile) 1,5 milioni di ettari, una superficie pari a quella della regione Calabria. È proprio l'impermeabilizza-

zione del suolo (*soil sealing*) il fattore che incide maggiormente sull'approvvigionamento alimentare in quanto interessa i terreni migliori: fertili, pianeggianti, limitrofi ai centri abitati, ricchi di infrastrutture e di facile accesso.

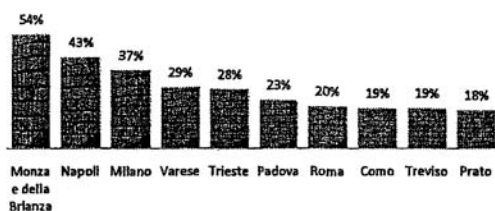


Fermare questo sfrenato consumo, ridando suolo produttivo all'agricoltura, si tradurrebbe, quindi, anche in un risparmio economico per la maggiore disponibilità di derrate alimentari. E non ultima è da considerare la rilevanza, sempre in termini di risparmio economico di lungo periodo, per il ruolo di prevenzione contro i gravi fenomeni di dissesto idrogeologico del nostro Paese. La gravità delle conseguenze del fenomeno della cementificazione selvaggia è stata testimoniata, anche di recente, durante il tragico terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna e parte della Lombardia, dalle immagini dei *media* televisivi che hanno mostrato il serpentine di capannoni industriali cresciuti come funghi negli ultimi anni e altrettanto rapidamente crollati a causa delle scosse.

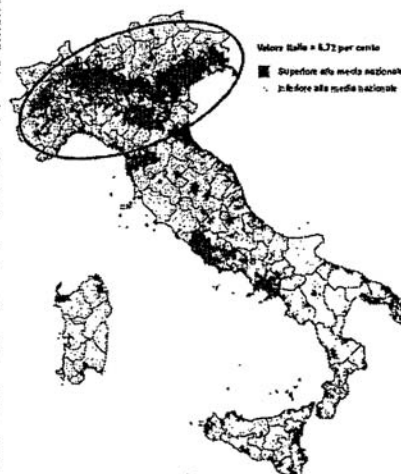
La superficie cementificata in Italia è passata dal 2 per cento degli anni cinquanta al 6,7 per cento di media attuale. Dai dati statistici analizzati si è rilevato che, per esempio, nella Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, la percentuale media di superfici edificate è pari al 16,40 per cento del territorio.

## Cementificazione

- Il 6,7% è costituito da superfici edificate (ISTAT)
- La Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, ha una percentuale media di superfici edificate pari al 16,4% del territorio (ISTAT)



Le dieci province più cementificate d'Italia nel 2011



L'intervento regolatorio si pone l'obiettivo di interrompere le cause di questo processo, creando un sistema di controllo e sviluppo globale e moderno del territorio, evidenziando il ruolo centrale delle aree agricole.

In molti altri Paesi europei il problema è stato già affrontato e risolto in modi diversi. Nell'analisi effettuata per la redazione dell'intervento regolatorio è stata svolta un'approfondita comparazione con le soluzioni adottate da altri Paesi europei quali Francia, Gran Bretagna e Germania. Il modello tedesco, in vigore fin dal 1998, è risultato quello più adeguato, per similitudine morfologica e amministrativa del territorio, ad ispirare l'opzione regolatoria prescelta. Sono state, inoltre, attentamente prese in esame anche le soluzioni indicate nelle «*Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*» predisposte dalla Commissione europea.

D) *Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.*

La presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi incidono positivamente sia in termini di approvvigionamento alimentare, sia di presidio del territorio, nonché di salvaguardia del suo straordinario paesaggio. Il nostro Paese non ha riserve di gas, non ha giacimenti di petrolio, ma ha un paesaggio unico che va tutelato e protetto.

L'obiettivo è pertanto quello di creare le condizioni per una riduzione del consumo indiscriminato del suolo, con la contestuale valorizzazione e

tutela dei terreni agricoli, partendo da una regolamentazione che abbia una visione d'insieme del territorio, al fine di tutelarne la destinazione d'uso, sia per motivi di opportunità economica, sia di tutela del benessere della collettività.

L'obiettivo di breve periodo dell'intervento regolatorio è quello di fissare l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, ripartendola tra le diverse regioni e tra i comuni. L'opzione regolatoria prevede, inoltre, che un apposito comitato avrà il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli.

Viene introdotto il divieto, per coloro che hanno ricevuto aiuti di Stato o europei, di cambiare la destinazione agricola per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, pena una multa e la demolizione delle opere eventualmente costruite, se non in regola con la destinazione agricola dell'area. Si attribuisce, infine, una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia ai comuni e alle province, per incentivare il recupero dei nuclei abitati rurali, con la ristrutturazione, manutenzione, restauro e risanamento conservativo degli edifici esistenti e la conservazione ambientale del territorio. La stessa priorità varrà per i privati, singoli o associati.

Gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi saranno i dati statistici relativi alla quantità di suolo edificato in rapporto ai dati attualmente riferiti alla stessa materia. Inoltre, il comitato avrà il compito di realizzare, entro il 31 dicembre di ogni anno, un Rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale.

Si prevede che l'indicatore del raggiungimento dell'obiettivo, nel medio periodo, sarà identificabile con la diminuzione della percentuale di crescita della cementificazione e conseguente recupero edilizio dei nuclei urbani esistenti.

Nel lungo periodo si prevede:

- a) un aumento del livello di salvaguardia del paesaggio, con relativo aumento del turismo, soprattutto nei piccoli centri urbani rurali riqualificati;
- b) un aumento, in termini quantitativi, dell'autoapprovvigionamento attraverso le maggiori risorse agricole, con il relativo risparmio economico legato all'abbassamento dell'importazione;
- c) un maggiore tutela dell'assetto idrogeologico dell'intero Paese.

E) *Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.*

– *Destinatari pubblici:* il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni culturali e ambientali, nonché tutte le Regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano ed i comuni;

- *Destinatari privati*: imprenditori agricoli e i privati, singoli o associati, che intendano recuperare edifici nei nuclei abitati rurali.
- *Destinatari indiretti*: la collettività nel suo insieme.

#### SEZIONE 2 - *Procedure di consultazione.*

Il contenuto dell'intervento normativo è stato definito in esito ad un'istruttoria tecnica avviata dal Ministero proponente in collaborazione con tutte le altre amministrazioni interessate.

L'intervento regolatorio è stato reso pubblico nell'ambito di due convegni, uno dei quali tenutosi presso la Camera dei deputati. Sono stati consultati l'Ispira, l'Istat, le organizzazioni di categoria in ambito agricolo e le associazioni ambientaliste. All'esito di questi incontri sono pervenuti osservazioni e commenti al testo proposto, ma non sono emerse opzioni alternative perseguibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi dell'Amministrazione.

Il testo è stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri il 14 settembre 2012 ed è stato trasmesso alla Conferenza unificata per il parere. La Conferenza delle regioni e delle province autonome ha condiviso, con modifiche, gli intenti e le finalità che vengono perseguiti con l'intervento regolatorio. Pertanto, anche l'AIR viene revisionata nelle varie sezioni.

#### SEZIONE 3 - *La valutazione dell'opzione di non intervento («opzione zero»).*

L'opzione di non intervento (opzione zero) è stata ritenuta non adeguata a garantire il raggiungimento degli obiettivi esposti nella Sezione 1.

#### SEZIONE 4 - *Valutazione delle opzioni alternative.*

Dalle consultazioni effettuate preliminarmente non sono emerse proposte di opzioni alternative effettivamente praticabili e l'intervento è stato condiviso con le parti consultate. Anche nell'ambito dell'amministrazione si è ritenuto che le soluzioni individuate fossero le più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio. A seguito dell'esame del testo da parte della Conferenza unificata e degli incontri tra i rappresentanti tecnici dei Ministeri interessati e i rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, sono state elaborate alcune opzioni alternative nel merito al testo esaminato in via preliminare dal Consiglio dei ministri. Si è, pertanto, ritenuto opportuno recepire le proposte presentate nel disegno di legge, al fine di migliorare l'operatività dei meccanismi da esso previsti per le finalità di tutela del suolo agricolo, tenendo conto delle competenze regionali e degli enti locali. Inoltre, per un periodo mas-



simo di cinque anni, è vietato il mutamento della destinazione dei terreni su cui è stata esercitata attività agricola e che, per essa, hanno beneficiato di finanziamenti. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del citato divieto gli interventi strumentali alla conduzione dell'impresa agricola, ivi compreso l'agriturismo, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Non si è, invece, ritenuto di poter accettare l'opzione 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, in quanto la fissazione del solo «obiettivo» di riduzione di consumo di superficie agricola da determinare quantitativamente a livello regionale avrebbe affievolito la portata e l'efficacia dell'intervento regolatorio.

#### SEZIONE 5 - *Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.*

##### A) *Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.*

Per la misurazione degli effetti derivanti dall'intervento regolatorio è stato usato un metodo scientifico-statistico. Sulla base dei dati forniti dall'Istat, Ispra ed Inea (Istituto nazionale di economia agraria), sono stati effettuati calcoli matematici e proiezioni future.

Infine, è stato fatto diretto riferimento anche ai dati ed alle soluzioni indicate dalle «*Guidelines on best practice for limit, mitigate or compensate soil sealing*» della Commissione europea, rilevati in ambito europeo.

Inoltre, a seguito dell'esame della Conferenza unificata, al fine di calibrare gli effetti del disegno di legge alle diverse specificità territoriali, è stato previsto che i criteri e le modalità per la definizione dell'obiettivo della proposta regolatoria siano stabiliti tenendo conto delle caratteristiche qualitative dei suoli, delle loro diverse funzioni ecosistemiche, della estensione e localizzazione dei suoli agricoli e dello stato di pianificazione territoriale ed urbanistica.

##### B) *Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.*

L'amministrazione ha valutato che l'opzione prescelta non presenta svantaggi. Presenta, invece, i seguenti vantaggi:

- a) fissa un limite alla perdita di terreni agricoli produttivi;
- b) consente l'aumento delle produzioni agricole e dell'approvvigionamento alimentare;
- c) riduce gli interventi di alterazione del paesaggio;
- d) incentiva la riqualificazione di piccoli centri rurali;
- e) svolge un'azione di tutela dell'ecosistema in quanto nelle aree impermeabilizzate sono di solito compromesse le capacità del suolo di assorbire anidride carbonica e di fornire supporto e sostentamento per la componente biotica dell'ecosistema:

f) limita le alterazioni dell'assetto idraulico e idrogeologico.

C) *Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.*

Il disegno di legge prevede uno specifico obbligo di informazione a carico del comitato, istituito ai sensi dell'articolo 3, che entro il 31 dicembre di ogni anno deve redigere un Rapporto sul consumo del suolo, che verrà trasmesso al Parlamento a cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Ulteriore obbligo informativo è stato posto a carico delle regioni che inviano al comitato interministeriale i dati acquisiti in base ai criteri stabiliti dalla Conferenza unificata.

D) *Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.*

Non si è proceduto a nessuna comparazione in quanto non sono emerse opzioni alternative effettivamente percorribili per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio. Per quanto riguarda le opzioni alternative introdotte in seguito all'esame della Conferenza unificata si rinvia alla Sezione 4.

E) *Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.*

Il disegno di legge è immediatamente applicabile in quanto tutti gli enti statali, regionali e comunali responsabili dell'attuazione all'opzione regolatoria possono operare con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica. A seguito delle modifiche apportate al testo su richiesta della Conferenza unificata, risulta importante fattore incidente sui suoi effetti l'esatta valutazione da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano delle diverse caratteristiche territoriali e qualitative dei suoli agricoli rispetto alla loro estensione e localizzazione.

SEZIONE 6 - *Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività.*

Il disegno di legge non incide sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività.

SEZIONE 7 - *Modalità attuative dell'intervento regolatorio.*

A) *Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.*

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo delineato sono:

- le amministrazioni centrali coinvolte, vale a dire il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni e le attività culturali;
- le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano e la Conferenza unificata delle Regioni e delle Province autonome;
- i Comuni;
- il Comitato interministeriale istituito ai sensi dell'art. 3 dell'intervento regolatorio.

*B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.*

Il testo dell'intervento regolatorio è stato pubblicizzato attraverso convegni pubblici, uno dei quali tenuto si presso la Camera dei deputati, che hanno trovato riscontro nei principali media italiani e sul *web*.

È prevista, inoltre, adeguata informazione sul sito *web* istituzionale del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

*C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.*

Sono previste forme di controllo e di monitoraggio dell'intervento regolatorio, ad opera, in particolare del Comitato istituito, cui è stata affidata l'elaborazione di una relazione annuale sul consumo di suolo in ambito nazionale.

*D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a VIR.*

Le possibili verifiche ed adeguamenti saranno valutati sulla base dei dati statistici provenienti dall'Istat e dalle Regioni.

A cura del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sarà effettuata la VIR prevista a cadenza biennale, nella quale saranno prese in esame oltre al rapporto costo - benefici dell'intervento regolatorio, il grado di raggiungimento soddisfacente degli obiettivi previsti.

In caso di non raggiungimento di tali obiettivi, si potrà valutare l'opportunità di intervenire con integrazioni o correttivi della normativa.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. *Aspetti tecnico-normativi di diritto interno.*1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.*

Il presente disegno di legge contiene principi fondamentali finalizzati a valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre a 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.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo vigente è privo di una disciplina specifica che abbia del territorio una visione globale ed omogenea e che fissi dei precisi limiti all'estensione massima di superficie agricola edificabile. La normativa in vigore è, infatti, disorganica e riferita ad ambiti che, pur avendo un legame ideale con l'intervento regolatorio, concernono solo aspetti generali sulle politiche agricole, sulla tutela del territorio e sulla urbanizzazione, sia a livello nazionale sia regionale.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Le disposizioni contenute nel disegno di legge in questione non si pongono in contraddizione con la disciplina normativa generale in materia urbanistica ed edilizia, recando prescrizioni comunque coerenti con la vigente legislazione.

La normativa proposta incide in via diretta solamente sull'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, di cui è disposta l'abrogazione.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

Le disposizioni del disegno di legge in commento sono in armonia con i principi costituzionali. Il disegno di legge è stato predisposto nel rispetto delle norme costituzionali, sia in relazione all'adempimento degli

obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario sia in relazione al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

- 5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

Il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia. Esso interviene in una materia, l'urbanistica e l'edilizia, che rientra in quella del «governo del territorio» la quale, come già chiarito dalla Corte costituzionale, comprende «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2004; e n. 307 del 2003). Si tratta di una materia che, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, è ascrivibile alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, con la conseguenza che la potestà legislativa statale deve essere limitata all'introduzione di norme di principio, mentre la disciplina di dettaglio è riservata alle regioni. A seguito dell'esame della Conferenza unificata, si è ritenuto opportuno recepire nel testo del disegno di legge alcune proposte emendative, al fine di migliorare l'operatività dei meccanismi da esso previsti per le finalità di tutela del suolo agricolo, nel rispetto delle competenze e delle autonomie regionali e degli enti locali. È stato anche esplicitato che le previsioni normative dovranno essere attuate dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni del disegno di legge non violano, giusto quanto rappresentato al punto 5), i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, primo comma.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Il disegno di legge in esame non comporta rilegificazioni in materia ed è stato adottato nella piena utilizzazione degli strumenti di semplificazione normativa.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Esiste una proposta di legge (atto Camera n. 5070), recante «Disposizioni per il monitoraggio e la riduzione del consumo del suolo e introduzione di misure di compensazione ecologica preventiva», assegnata il 21 marzo 2012 all'VIII Commissione il cui esame ancora non risulta iniziato.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità sull'oggetto specifico del presente disegno di legge né indicazioni da parte della giurisprudenza costituzionale sullo specifico problema, affrontato dal presente disegno di legge, del contenimento del consumo del suolo.

PARTE II. - *Contesto normativo europeo e internazionale.*

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.*

Il disegno di legge che si propone risulta compatibile con l'ordinamento europeo, ed è in linea con la normativa dei principali Paesi europei, come la Francia, la Gran Bretagna e la Germania.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non è pendente alcuna procedura di infrazione sull'oggetto del presente disegno di legge.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Non risultano obblighi internazionali nella materia oggetto del presente disegno di legge.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o su analogo oggetto.*

Non risultano essere in corso giudizi pendenti innanzi la Corte di giustizia dell'Unione europea vertenti su materie oggetto del presente disegno di legge, né indicazioni da parte della giurisprudenza europea sullo specifico problema, affrontato dal presente disegno di legge, del contenimento del consumo del suolo.

- 14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o su analogo oggetto.*

Non risultano essere in corso giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti su materie oggetto del presente disegno di legge.

- 15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Non risultano linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

PARTE III. - *Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo.*

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Sono state introdotte due nuove definizioni.

La prima è quella di «superficie agricola» e mira a chiarire che, ai fini del disegno di legge, vengono ricompresi nell'ambito della definizione 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.

La seconda nuova definizione è quella di «consumo del suolo», inserita per spiegare l'ambito di applicazione del disegno di legge.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel disegno di legge, con particolare riguardo alle successive modificazioni subite dai medesimi.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Non si fa ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

Le norme del disegno di legge non comportano effetti abrogativi impliciti.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Nel testo non ci sono disposizioni aventi gli effetti sopra indicati.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non ci sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Il disegno di legge prevede l'adozione di due decreti ministeriali entro il termine, ritenuto congruo, di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Per il primo dei due decreti è stata introdotta, la previsione di una deliberazione della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che deve precedere l'adozione del decreto ministeriale da adottare entro sei mesi. In caso di inerzia della Conferenza unificata, è stato previsto il potere sostitutivo del Governo, con la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

È stata prevista anche una deliberazione della Conferenza unificata che stabilisce la ripartizione della superficie agricola consumabile fissata a livello statale tra le diverse regioni.

Le singole regioni daranno attuazione alle norme di principio dettate dal presente disegno di legge, prevedendo l'effettiva estensione della superficie agricola consumabile all'interno del territorio regionale, a livello provinciale. Anche in questo caso, qualora le regioni e le province autonome non provvedano entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, un potere di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'articolo 6 del disegno di legge prevede l'adozione di un decreto ministeriale aie per l'istituzione di Registro degli Enti locali, senza alcun termine.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento,*



*ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Sono stati utilizzati i dati statistici già disponibili.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità e ambito della legge)*

1. La presente legge detta principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione per la valorizzazione e la tutela dei 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.

2. 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.

3. 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.

### Art. 2.

#### *(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge, si intende:

*a)* per «superficie agricola»: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola;

*b)* per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi

di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

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 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. 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 aggiornato ogni dieci anni.

5. Con deliberazione della Conferenza unificata, la superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, tenuto conto di quanto previsto dai commi 2 e 3, è ripartita tra le diverse regioni.

6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di sei mesi dall'adozione del decreto di cui al comma 1, le deliberazioni di cui al comma 5 sono adottate 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 Dire-

zione 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)* un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

*c)* un rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali;

*d)* un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

*e)* un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;

*f)* cinque rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui un rappresentante dell'Unione delle province italiane (UPI) ed un rappresentante 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 indicata 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.

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.

#### Art. 4.

##### *(Divieto di mutamento di destinazione)*

1. Le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei non possono essere destinate ad uso diverso da quello agricolo per almeno cinque 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 com-

preso l'agriturismo, fatte salve le disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353, e successive modificazioni, e più restrittive disposizioni esistenti.

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.

#### Art. 5.

##### *(Misure di incentivazione)*

1. Ai comuni e alle province che avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale e conservazione ambientale del territorio, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali eventualmente previsti in materia edilizia.

2. Il medesimo ordine di priorità di cui al comma 1 è attribuito ai privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e delle 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, possono individuare misure di semplificazione, e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

## Art. 6.

*(Registro degli enti locali)*

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, presso il medesimo Ministero è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un registro in cui sono indicati, su richiesta, 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 di cui all'articolo 3, comma 10.

## Art. 7.

*(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi)*

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

## Art. 8.

*(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 in-



terventi 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.

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.





