

# CAMERA DEI DEPUTATI

**N. 63**

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DAGA, MICILLO, TERZONI, VIGNAROLI, ZOLEZZI**

Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati

*Presentata il 23 marzo 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il consumo di suolo rappresenta una delle emergenze ambientali che la politica è chiamata ad affrontare in tempi brevi. Al termine della XVI legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge finalizzato al contenimento del consumo di suolo, ma l'esame non è mai iniziato. La XVII legislatura ha visto la presentazione di numerosi progetti di legge in questa materia, ma l'iter è stato lungo e pieno di ostacoli e alla fine, benché l'impianto iniziale ne fosse stato molto indebolito, i progetti di legge si sono arenati definitivamente, rendendo manifesta la mancanza di volontà di quel Parlamento nel dare al Paese una legislazione adeguata a preservare il suolo agricolo, coerentemente con le indicazioni dell'Unione europea, la quale, nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM/2011/571), come confermato dal do-

cumento recante « Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo », afferma l'esigenza che l'incremento della quota netta di occupazione di terreno tenda ad arrivare a zero entro il 2050.

Nel frattempo il *Forum* italiano dei Movimenti per la Terra e il paesaggio (chiamato « Salviamo il paesaggio »), la rete civica nazionale composta da più di mille associazioni e da migliaia di cittadini nata nel 2011 a Cassinetta di Lugagnano, ha avviato un percorso — con la collaborazione di 75 esperti — per l'elaborazione di un nuovo testo finalizzato a fermare il consumo di suolo nel nostro Paese, che è stato messo a disposizione delle forze politiche sensibili all'esigenza di salvaguardare il suolo agricolo. Il Movimento 5 stelle, che già nella scorsa legislatura era stato in prima linea per promuovere l'approvazione

del testo, accoglie con convinzione l'invito del mondo associativo e fa propria la proposta di legge del *Forum* « Salviamo il paesaggio ».

Il testo proposto intende dare un'efficace definizione giuridica di « suolo » e « consumo di suolo » e stabilisce le regole per tutelare e salvaguardare un fondamentale bene comune che rappresenta una risorsa non rinnovabile e non sostituibile nella produzione di alimenti e di servizi ecosistemici, nella trasformazione della materia organica, nel ciclo dell'acqua e nella mitigazione dei cambiamenti climatici.

Il suolo è da intendere come lo strato superficiale della Terra, la pelle viva del pianeta. Esso è una pellicola fragile. Nel suolo vivono miliardi di creature viventi, un quarto della biodiversità di tutto il pianeta (fonte: <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/en/c/285727/>). I soli microrganismi possono essere oltre un miliardo in un solo grammo di suolo, ma nello stesso grammo si possono contare oltre 10.000 specie diverse. Tutti questi organismi viventi sono fondamentali per la genesi e la fertilità dei suoli e contribuiscono al loro armonico sviluppo, che richiede tempi lunghissimi, pari ad alcune migliaia di anni: stiamo quindi parlando di una risorsa finita non rinnovabile e per questo preziosa almeno al pari dell'acqua, dell'aria e del sole.

Se si ricopre una parte di suolo con cemento o asfalto, si altera durevolmente la sua natura e si perdono inevitabilmente le sue funzioni caratterizzanti.

Che il consumo di suolo sia un'emergenza assoluta è confermato dall'analisi dei dati offerti dagli enti pubblici, in particolare dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Secondo l'ISPRA (2017 – <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici>), infatti, il consumo di suolo in Italia non conosce soste, pur segnando un cospicuo rallentamento negli ultimi anni: tra il 2013 e il 2015 le nuove coperture artificiali hanno riguardato ulteriori 250 chilometri quadrati di territorio, ossia – in

media – circa 35 ettari al giorno (una superficie pari a circa 35 campi di calcio ogni giorno): una velocità di trasformazione, nell'ultimo periodo, di circa 4 metri quadrati di suolo perduti ogni secondo.

Dopo aver toccato anche il valore di 8 metri quadrati al secondo negli anni 2000 (tra 6 e 7 metri quadrati al secondo è stata la media degli ultimi cinquanta anni), il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 a causa della crisi economica si è consolidato negli ultimi due anni con una velocità ridotta di consumo di suolo: si continua però, sistematicamente e ininterrottamente, a ricoprire aree naturali e agricole con asfalto e cemento, fabbricati residenziali e produttivi, centri commerciali, servizi e strade.

I dati della rete di monitoraggio dell'ISPRA mostrano come, a livello nazionale, il suolo consumato sia passato dal 2,7 per cento degli anni '50 al 7,6 per cento stimato per il 2016, con un incremento di 4,3 punti percentuali (1,2 per cento è l'incremento registrato tra il 2013 e il 2015) e una crescita del 159 per cento.

In termini assoluti, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai oltre 23.000 chilometri quadrati del nostro territorio. Poiché il nostro Paese è montuoso per circa il 35 per cento della superficie totale, la cementificazione ha eroso le aree di pianura, le più fertili, che rappresentano circa il 23 per cento dell'intera superficie del nostro Paese (quasi un quarto) e un'ampia parte di quel restante 42 per cento di superficie composto di colline di altezza inferiore a 800 metri.

Un altro fattore di criticità è rappresentato dall'occupazione caotica di suoli derivata dalla dispersione insediativa (*sprawl*), che provoca la frammentazione e la disgregazione dei paesaggi che si sono sedimentati nel tempo per opera dell'uomo. Un patrimonio collettivo che riassume in sé valori storici, culturali e di appartenenza, fondamentale per il benessere dei cittadini e delle comunità, oltre che importante risorsa per forme di turismo sociale ed ecologico-naturalistico.

Inoltre, il fenomeno dell'accaparramento delle terre (*land grabbing*) porta a una

perdita di proprietà dei suoli da parte di piccole e medie imprese agricole, disperdendo così un requisito importante per la gestione sostenibile, sul piano sociale ed ecologico, del territorio. Il terreno è considerato sempre più come opportunità d'investimento finanziario e oggetto di forte speculazione da parte di imprese multinazionali e grandi investitori, sia europei che stranieri. La concentrazione di terreni agricoli nelle mani di pochi attori, che poco si preoccupano degli equilibri ecosistemici dei suoli, produce profonde conseguenze sociali, culturali, economiche e politiche e porta alla uniformazione e banalizzazione dei paesaggi. Per l'Italia (si veda il rapporto basato sull'elaborazione dei dati dell'EUROSTAT: *Extent of Farmland Grabbing in the EU* – [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)\\_540369\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)_540369_EN.pdf)) si stima che il 26,2 per cento della superficie agricola utile sia già in mano all'1 per cento dei proprietari fondiari con superfici superiori a 100 ettari. Se prima in Italia erano gli investimenti statunitensi a fare la parte del leone, ora sono le compagnie cinesi che si interessano sempre più a terreni e aziende agricole. Analoga criticità per tutta l'Unione europea ha portato alla risoluzione P8\_TA(2017)0197 del Parlamento europeo, del 27 aprile 2017- dal titolo « Situazione della concentrazione agricola nell'UE: come agevolare l'accesso degli agricoltori alla terra » – (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0197+0+DOC+XML+V0//IT>).

Grazie alle analisi contenute nel rapporto dell'ISPRA 2017, si evidenziano, inoltre, i costi generati dal consumo di suolo in termini di perdita di servizi ecosistemici (l'approvvigionamento di acqua, cibo e materiali, la regolazione dei cicli naturali, la capacità di resistenza a eventi estremi e variazioni climatiche, il sequestro del carbonio – valutato in rapporto non solo ai costi sociali ma anche al valore di mercato dei permessi di emissione – e i servizi culturali e ricreativi), solitamente sottostimati o non contabilizzati. Questi si aggiungono alle spese e agli ulteriori consumi di

risorse naturali necessari per infrastrutture, servizi e manutenzioni che la nuova edificazione richiede.

A livello nazionale i costi diretti derivati da queste perdite sono dovuti soprattutto alla mancata produzione agricola (51 per cento del totale, oltre 400 milioni di euro annui tra il 2012 e il 2015) poiché il consumo invade maggiormente le aree destinate a questa primaria attività, ridotta anche a causa dell'abbandono delle terre. Una perdita grave perché non rappresenta una semplice riduzione, bensì un annullamento definitivo e irreversibile.

Il mancato sequestro del carbonio pesa per il 18 per cento sui costi dovuti all'impermeabilizzazione del suolo, la mancata protezione dall'erosione incide per il 15 per cento (tra 20 e 120 milioni di euro annui) e i sempre più frequenti danni causati dalla mancata infiltrazione e regolazione dell'acqua rappresentano il 12 per cento (quasi 100 milioni di euro annui).

Altri servizi forniti dal suolo libero, soprattutto se coperto da vegetazione, e ridotti a causa del suo consumo sono la rimozione del particolato e l'assorbimento dell'ozono: in altri termini, un suolo sano migliora la qualità dell'aria essendo il luogo fisico dove si completa la chiusura dei cicli biogeochimici dei principali elementi componenti lo *smog* atmosferico. In Italia si è registrato il primato di malattie e morti premature imputabili all'inquinamento atmosferico, stimate, nell'ultimo rapporto dell'Agencia europea per l'ambiente, in oltre 90.000 morti premature per anno (*European environment agency – Air quality in Europe – report 2016*, tab. 10.1, pag. 60), con una perdita valutata dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) nel rapporto 2016 « *The economic consequences of outdoor air pollution* » in 360 miliardi di dollari di danno economico a carico dei quattro più grandi Paesi dell'Unione europea (tra cui l'Italia), in aumento a 540 miliardi di dollari nelle proiezioni per il 2030. Specificamente per l'Italia, il danno economico per le esternalità collegate alla salute dei cittadini da inquinamento dell'aria è ancora ricalcolato in oltre 47 miliardi di dollari all'anno nel

III rapporto della Commissione europea « *State of the Energy Union* » del 23 novembre 2017 (*SWD Energy union factsheet Italy*). In un Paese che sta invecchiando a un ritmo superiore al tasso di ricambio generazionale sarebbe da irresponsabili non fermare subito il consumo di suolo.

Il suolo svolge inoltre un ruolo importante per l'impollinazione e la regolazione del microclima urbano. La riduzione di quest'ultima funzione ha pesanti riflessi sull'aumento dei costi energetici: l'impermeabilizzazione del suolo causa un aumento delle temperature di giorno e, per accumulo, anche di notte.

In sintesi il dato nazionale evidenzia che la perdita economica di servizi ecosistemici è compresa tra i 538,3 e gli 824,5 milioni di euro all'anno, che si traducono in una perdita per ettaro compresa tra 36.000 e 55.000 euro.

Un circolo vizioso che, visti i numeri, genera un dubbio: dov'è la convenienza pubblica di ingiustificati interventi di edificazione con un ritorno economico limitato al breve periodo? Quanto contano tributi e oneri incassati se poi gli interventi si rivelano evidentemente antieconomici e destinati a perdere valore, oltre che a richiedere una costante manutenzione? La mancata compensazione tra costi e benefici non dovrebbe già da sola far propendere a limitare al massimo opere di cementificazione, quali esse siano?

L'esponenziale consumo di suolo che ha caratterizzato gli ultimi cinquanta anni del nostro sviluppo non corrisponde ad autentiche esigenze produttive o abitative e a effettivi bisogni sociali: secondo l'ISTAT nel nostro Paese sono presenti oltre 7 milioni di abitazioni non utilizzate, 700.000 capannoni dismessi, 500.000 negozi definitivamente chiusi e 55.000 immobili confiscati alle mafie: « vuoti a perdere » che snaturano il paesaggio e le comunità a contorno.

Tutto ciò a fronte di un andamento demografico (sostenuto essenzialmente all'ingresso di nuova popolazione dall'estero) che indica una crescita debole, tanto è vero che nel triennio 2012-2016 le morti hanno superato le nascite; nel 2016 la popolazione italiana era pari a 60.665.552 residenti,

sostanzialmente stabile dal 2014, mentre dieci anni prima si attestava a 58.064.214. Nel 2017 l'ISTAT ha rappresentato una situazione ancor più riduttiva, con una popolazione di 60.579.000 persone, circa 86.000 in meno rispetto al 2016.

Secondo i dati dell'istituto « Scenari immobiliari » (istituto indipendente di studi e di ricerche che analizza i mercati immobiliari e, in generale, l'economia del territorio in Italia e in Europa), gran parte degli edifici di nuova costruzione oggi in vendita nel nostro Paese è stata costruita diversi anni fa e ha registrato nel 2015 un inventario pari a 90.500 unità (escluse le abitazioni ancora in costruzione e non ancora poste sul mercato); nel contempo sono presenti immobili vetusti e quasi inutilizzabili che avrebbero invece bisogno di essere ristrutturati e riqualificati, con evidenti benefici sia economici sia di decoro e senza gravare sul suolo libero.

Occorre inoltre aggiungere che la crisi economico-finanziaria di questi anni ha sedimentato in seno agli istituti bancari una grande quantità di immobili, pignorati in parte a cittadini « impoveriti » e, in prevalenza, alle imprese del settore impegnate in operazioni edilizie fallite per esubero di offerta. Non a caso i principali istituti di credito hanno aperto un filone « *real estate* » per smaltire un patrimonio in progressiva svalutazione che grava sui loro bilanci. Le principali sofferenze derivano dal comparto costruzioni e immobiliare, con il 41,7 per cento dei prestiti deteriorati (fonte: Banca d'Italia, settembre 2016). Una quota molto importante, che denuncia un'economia sbilanciata, troppo esposta su questo settore.

Un altro elemento è costituito dai costi enormi legati alla dismissione dei centri commerciali e dei capannoni (*demalling*) obsoleti o chiusi per fallimenti economici, come accade con sempre maggiore frequenza: per il loro abbattimento o riuso sono necessari comunque ingenti esborsi di denaro, spesso pubblico, per mantenere almeno decoroso il luogo. Va inoltre incentivato il riuso dei capannoni dismessi in caso di necessità di nuovi insediamenti produttivi o di ampliamento di insedia-

menti produttivi esistenti, per il tramite di specifiche agevolazioni fiscali.

Un altro effetto deleterio sul consumo è la frammentazione della maglia agraria, prodotta dalle infrastrutture viarie che spesso lasciano lacerti di suolo agricolo non più utilizzabili perché residuali o difficilmente accessibili.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ci ricorda, inoltre, che il nostro Paese è in grado, oggi, di produrre appena l'80-85 per cento del proprio fabbisogno primario alimentare, contro il 92 per cento del 1991. Ciò significa che, se improvvisamente non avessimo più la possibilità di importare dall'estero cibo corrispondente a idonei requisiti igienico-sanitari e di qualità, ben 20 italiani su 100 rimarrebbero a digiuno: quindi, a causa della perdita di suoli fertili, il nostro Paese oggi non è in grado di garantire a se stesso la sovranità alimentare.

La superficie agricola utilizzata (SAU), che nel 1991 era quasi di 18 milioni di ettari, si è ridotta a circa 12,7 milioni di ettari divisi tra 1,7 milioni di aziende agricole.

Nel complesso il comparto agroalimentare produce un giro di affari annuale di 26,58 miliardi di euro, di cui 14 in agricoltura, 11,4 in zootecnia e 1,18 in acquacoltura, con un'occupazione totale di circa 600.000 unità lavorative e 42.000 ettari di serre (che non sono considerate suolo agricolo).

Gli unici prodotti agricoli che eccedono il fabbisogno interno sono il vino, il riso e i prodotti ortofrutticoli, produzioni tra l'altro caratterizzate da metodi intensivi ed estensivi. Tutti gli altri prodotti agroalimentari devono essere importati, per esempio:

agrumi (la produzione italiana copre il 98 per cento dei consumi interni);

grano duro (65 per cento);

grano tenero (38 per cento);

mais (81 per cento);

olio di oliva e sansa (74 per cento);

orzo (56 per cento);

patate (80 per cento).

Si rammenta che tali produzioni sono rese possibili da una forte « iniezione » di fonti fossili, come agrofarmaci e concimi chimici, che hanno progressivamente impoverito il suolo agrario della essenziale capacità di autorigenerarsi. L'uso della chimica di sintesi in agricoltura è riconducibile alla contrazione della SAU. Tale contrazione favorisce, su superfici agricole sempre più ridotte, l'uso dei fertilizzanti chimici allo scopo di aumentare la resa per ettaro.

Secondo il *Grantham centre for sustainable futures* dell'università di Sheffield il nostro pianeta ha già perso un terzo del suo terreno coltivabile – a causa dell'erosione o dell'inquinamento – negli ultimi quaranta anni, con conseguenze definite disastrose in presenza di una domanda globale di cibo che sale alle stelle: quasi il 33 per cento del terreno mondiale adatto o ad alta produzione di cibo è stato perduto a un tasso che supera il ritmo dei processi naturali in grado di sostituire il suolo consumato.

Per di più le terre emerse rappresentano solo il 30 per cento della superficie terrestre (l'8 per cento ad altitudini superiori a 1.000 metri, quindi scarsamente coltivabili a fini alimentari), di cui le aree sfruttabili per la coltivazione in maniera naturale (cioè senza impianti idrici o di drenaggio artificiali) sono appena l'11 per cento: la questione dell'agricoltura e del cibo è tra le più rilevanti priorità del nostro tempo. Nel 2050 la popolazione mondiale supererà i 9 miliardi di persone e risulta pertanto necessario incrementare la produzione agricola in Italia e nel mondo almeno del 30 per cento.

Inoltre deve essere considerata la dinamica dei processi dei cambiamenti climatici, con perdita di biodiversità, desertificazione e forte riduzione dei servizi ecosistemici che peggiorerà la situazione in essere. Dal rapporto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare pubblicato il 4 gennaio 2017, « Il posizionamento Italiano rispetto ai 17 Obiettivi per lo Sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite » (fonte: <http://www.asvis.it/home/46-1343/minambiente-la-posizione-dellita>

*lia- rispetto-allagenda-2030#.WKU1dyhSgxI*) si rileva che in Italia, secondo valutazioni basate sull'analisi congiunta dello stato e della gestione del suolo, della vegetazione e delle condizioni climatiche, le aree maggiormente sensibili al degrado e alla desertificazione costituiscono circa il 30,8 per cento del territorio nazionale.

La conformazione geomorfologica del territorio italiano, aggredito per decenni in modo massiccio da processi di urbanizzazione e infrastrutturali, impone dunque al nostro Paese una rigorosa tutela dei suoli liberi e non impermeabilizzati, sia per salvaguardare gli spazi vitali per il benessere dei cittadini e delle loro comunità, sia per garantire gli utilizzi agricoli necessari all'autosufficienza agro-alimentare e sia per evitare i dissesti idrogeologici.

Il nostro Paese, infatti, è attraversato da crescenti catastrofi d'intensità variabile che puntualmente sollevano dubbi circa la nostra capacità di gestione del territorio e la sicurezza delle nostre città e paesi.

Secondo dati dell'ISPRA del 2010 sono 7.145 i comuni italiani (l'88,3 per cento del totale) interessati da qualche elemento di pericolosità territoriale; tra questi il 20,3 per cento (1.640 comuni) presentano aree ad elevato (P3) o molto elevato (P4) rischio frana, il 19,9 per cento (1.607 comuni) presentano aree soggette a pericolosità idraulica (P2) mentre il 43,2 per cento (3.893 comuni) presentano un mix dei rischi potenziali (P2, P3, P4).

Per queste considerazioni, il contrasto del consumo di suolo quale misura essenziale a sostegno del nostro benessere economico e sociale dev'essere considerato una priorità e diventare una delle massime urgenze dell'agenda parlamentare per i numerosi benefici indotti che ne derivano, di carattere sociale, ecologico ed economico.

La presente proposta di legge detta pertanto una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

Si tratta di una proposta di legge in grado di orientare correttamente l'intero comparto edilizio, indirizzandolo sull'unica opportunità di sviluppo possibile: il recu-

pero, la rigenerazione, l'incremento dell'efficienza energetica e il risanamento antisismico del patrimonio edilizio vetusto. Quasi il 55 per cento delle abitazioni italiane (16,5 milioni di unità) è stato costruito prima del 1970; la quota sale al 70 per cento nelle città di medie dimensioni e al 76 per cento nelle città metropolitane. Si tratta dunque di edifici responsabili di spreco energetico e spesso soggetti a forte rischio sismico, su cui va operata una seria opera di ristrutturazione, risanamento o sostituzione.

L'articolo 1 enuclea le finalità, i principi e gli obiettivi della legge. Le finalità sono individuate, in primo luogo, nella necessità di contrastare in modo deciso (dunque « arrestare » e non semplicemente « limitare » o « contenere ») il consumo di suolo, essendo il suolo un bene comune e una risorsa limitata e non rinnovabile fornitrice di funzioni/servizi vitali.

Occorre infatti salvaguardare gli spazi vitali per il benessere dei cittadini e delle loro comunità. A causa della crescita costante della popolazione mondiale, l'agricoltura e la produzione di cibo si pongono tra le questioni più rilevanti del nostro tempo. Ma l'occupazione di suolo limita la produzione di cibo, tanto più che avviene in prevalenza nelle aree pianeggianti e periurbane, le più fertili e idonee a fini agricoli e che rappresentano una parte minima della superficie complessiva.

Il territorio italiano presenta un diffuso dissesto idrogeologico che viene acuito dal consumo di suolo e dal conseguente abbandono delle attività di cura e manutenzione delle campagne. Arrestare il consumo di suolo significa, dunque, anche contrastarne il dissesto, l'impermeabilizzazione e gli effetti dei sempre più frequenti eventi meteorologici estremi, prevenendo danni economici e perdite di vite umane.

La salvaguardia del suolo, inoltre, è una misura essenziale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, per il contrasto alla perdita di biodiversità e i fenomeni di desertificazione.

Spetta alle istituzioni pubbliche tutelare e salvaguardare i suoli da ulteriori consumi ma, allo stesso tempo, è anche responsabi-

lità di ciascun cittadino contribuire all'effettiva realizzazione delle politiche a ciò indirizzate.

In tale ottica, per evitare ulteriore consumo di suolo libero, costituiscono principi fondamentali del governo del territorio il riuso e la rigenerazione dei suoli già urbanizzati, nonché il risanamento del costruito attraverso ristrutturazione e restauro degli edifici a fini antisismici e di risparmio energetico, la riconversione di comparti attraverso la riedificazione e la sostituzione dei manufatti edilizi vetusti.

La presente proposta di legge costituisce anche attuazione dell'articolo 42 della Costituzione, secondo il quale « La proprietà è pubblica e privata » e « La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale », per cui il venir meno di quest'ultima fa venir meno la stessa tutela giuridica, con la conseguenza che i suoli tornano nella proprietà collettiva della popolazione del comune interessato. Nessun indennizzo è dovuto ai proprietari che non hanno perseguito la funzione sociale dei loro beni, ovvero li hanno abbandonati.

L'articolo 2 fornisce le definizioni di suolo, consumo di suolo, superficie agricola, superficie naturale e seminaturale, copertura artificiale del suolo, impermeabilizzazione, area urbanizzata, area edificata, area di pertinenza, area infrastrutturata, rigenerazione urbana, servizi ecosistemici ed edificio, necessarie per evitare interpretazioni divergenti.

In particolare, si chiarisce che l'ambito di applicazione della legge riguarda qualsiasi superficie libera, naturale, seminaturale o agricola, sia in area urbana che periurbana.

L'articolo 3 prevede che dalla data di entrata in vigore della legge non sia consentito nuovo consumo di suolo per qualsiasi destinazione, indicando che le esigenze insediative e infrastrutturali siano soddisfatte esclusivamente con il riuso, la rigenerazione dell'esistente patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, indicando nell'ISPRA e nelle agenzie per la protezione dell'ambiente delle regioni

(ARPA) e delle province autonome (APPA) i soggetti ufficiali di riferimento per il monitoraggio del consumo del suolo. Nel contempo viene previsto che, in base ai dati rilevati, i comuni singoli o associati debbano provvedere ad approvare specifiche varianti ai propri strumenti di pianificazione, al fine di eliminare le previsioni di edificabilità che comportino consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e seminaturali; in assenza di dette varianti è sospesa l'efficacia degli stessi strumenti relativamente alle disposizioni che prevedono un consumo di suolo. Infine, qualora ve ne fosse ancora bisogno, viene esplicitato che le previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici comunali, costituiscono indicazioni meramente programmatiche e pianificatorie che non determinano l'acquisizione di alcun diritto, come peraltro affermato da una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.

L'articolo 4 regola i termini del principio del riuso e della rigenerazione urbana, stabilendo l'obbligo per gli enti locali all'individuazione, negli strumenti di pianificazione comunale, dei relativi « ambiti urbanistici », della « perimetrazione-individuazione dell'urbanizzato esistente » oltreché di un « censimento comunale » volto a individuare gli edifici di qualsiasi destinazione sfitti (sia pubblici sia privati) non utilizzati o abbandonati, le loro caratteristiche e dimensioni, nonché la quantificazione e la qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti e delle aree residue non ancora attuate previste dagli strumenti urbanistici vigenti. In caso di inottemperanza ai citati obblighi, ai comuni, dalla data di entrata in vigore della legge, sono vietate la realizzazione di interventi edificatori che comportino consumo di suolo, oltreché l'adozione o l'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o varianti che prevedano interventi in aree libere. Nel contempo, al fine di agevolare l'individuazione delle unità immobiliari sfitte, non utilizzate o abbandonate, necessarie per la redazione del « censimento edilizio comunale », si prevede che gli enti gestori della rete elettrica e di acquedotto

siano obbligati a fornire i dati dettagliati relativi ad ogni tipo di allacciamento.

L'articolo 5 definisce gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale. Gli interventi sono basati sulla bonifica, sul riuso e sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti (ad esclusione degli interventi più invasivi nei centri storici e delle aree di antico impianto), sulla creazione e sul mantenimento nell'urbanizzato esistente di aree verdi, aree pedonabili, percorsi ciclabili, aree naturalistiche, di agricoltura urbana e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti, della vivibilità e salubrità degli spazi urbani pubblici, con elevati livelli di qualità, sicurezza sismica, minimo impatto ambientale e paesaggistico, in particolare con il miglioramento dell'efficienza energetica e idrica e con la riduzione delle emissioni, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali e di qualità architettonica degli edifici, con particolare riferimento alla bioarchitettura. Lo stesso articolo individua i boschi definiti dal decreto legislativo n. 227 del 2001 come una risorsa strategica nazionale da tutelarsi con specifiche disposizioni in quanto generatrice di servizi ecosistemici prioritariamente di interesse pubblico e collettivo.

L'articolo 6 definisce le misure di incentivazione attribuite ai diversi soggetti:

ai comuni, in forma singola o associata, nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati;

ai soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture nei territori rurali o il recupero del suolo a fini agricoli anche mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati, di recente edificazione, incongrui rispetto al contesto e al paesaggio;

ai soggetti pubblici e privati che per necessità di ampliamento della loro attività

produttiva procedano al riuso dei capannoni o degli edifici dismessi.

Nel contempo è previsto che le regioni e le province autonome possano adottare misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

L'articolo 7 stabilisce che i proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (i famigerati oneri di urbanizzazione), siano destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione, mitigazione e messa in sicurezza delle aree esposte al rischio idrogeologico e sismico, attuati dai soggetti pubblici, nonché nel limite massimo del 30 per cento per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio comunale.

L'articolo 8 definisce la funzione sociale della proprietà, individuando i beni che sono considerati abbandonati o inutilizzati e non più rispondenti ad alcuna funzione sociale, per i quali è previsto uno specifico procedimento, a cura dei comuni singoli o associati, al fine di ricondurli alla proprietà collettiva per destinarli a soddisfare l'interesse generale, in conformità all'articolo 42 della Costituzione.

L'articolo 9 reca le disposizioni finali e prevede che dalla data di entrata in vigore della legge non sia consentito il consumo di suolo, tranne che per le opere inserite negli strumenti pubblici di programmazione vigenti alla data di entrata in vigore della legge, per gli interventi previsti dai titoli abilitativi edilizi rilasciati o formati alla data di entrata in vigore della legge, nonché per gli interventi previsti nei piani attuativi



comunque denominati approvati prima della medesima data. È inoltre previsto lo scioglimento dei consigli comunali, su proposta del Ministro dell'interno, nei casi di accertata e persistente violazione comunale di alcune specifiche disposizioni (mancata sospensione dell'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti e delle eventuali varianti, in merito alle disposizioni che prevedono

interventi che comportano o prevedono consumo di suolo).

La presente proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvederanno alla sua attuazione con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Finalità, principi e ambito di applicazione).*

1. La presente legge, in conformità agli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione e alla Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, stabilisce i principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni, anche al fine di promuovere e tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola nonché di impedire l'ulteriore consumo di suolo.

2. Il suolo, in quanto risorsa non rinnovabile e non sostituibile, come definito al comma 1 dell'articolo 2, svolge un ruolo fondamentale per la sopravvivenza degli esseri viventi sull'intero pianeta ed è in grado di fornire una pluralità di benefici che rendono non più differibili azioni volte a preservarlo integralmente da ulteriori possibili trasformazioni che ne compromettano in modo irreversibile la capacità di sostenere le produzioni alimentari e di fornire gli altri servizi ecosistemici.

3. La conformazione geomorfologica del territorio nazionale e la cementificazione di alcune aree del paese impongono una rigorosa tutela dei suoli liberi non impermeabilizzati per salvaguardare gli spazi vitali connessi al benessere dei cittadini e delle comunità, per garantire gli usi agricoli, il miglioramento della sovranità agroalimentare, la conservazione della biodiversità e la fertilità del suolo. Le terre idonee a fini agricoli rappresentano una parte minima della superficie complessiva e necessitano di interventi di tutela e di salvaguardia.

4. Le istituzioni pubbliche sono responsabili, ciascuna per le rispettive competenze, della tutela e della salvaguardia del suolo, come specificato dalla presente legge. Ciascun cittadino ha il diritto e il dovere di contribuire all'effettiva realizzazione delle

politiche a ciò indirizzate nell'interesse delle generazioni presenti e future.

5. Il riuso e la rigenerazione urbana evitano l'ulteriore consumo di suolo e sono principi fondamentali nel governo del territorio.

6. Gli organi competenti adeguano alle disposizioni della presente legge tutti gli strumenti di monitoraggio e di governo del territorio, compresi quelli di pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, a tutti i livelli amministrativi, e i sistemi informativi territoriali, individuando il riuso e la rigenerazione urbana quali azioni prioritarie.

7. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 42 della Costituzione. I comuni, singoli o associati, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno facoltà di intervenire affinché sia ripristinata la funzione sociale o salvaguardata la tutela dell'interesse generale della proprietà, se necessario anche attraverso l'esercizio di poteri autoritativi volti all'attribuzione di destinazioni d'uso pubbliche dei beni abbandonati o inutilizzati nonché alla conseguente acquisizione del bene stesso al patrimonio comunale, come bene comune, al fine di destinarlo, secondo modalità partecipate, a un uso conforme alle necessità sociali o all'interesse generale, in base a quanto previsto dall'articolo 8.

8. Le politiche di sviluppo nazionali e regionali e gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica favoriscono:

a) la destinazione agricola del suolo, per assicurare sistemi di produzione alimentare sostenibili e attuare pratiche agricole resilienti a basso impatto ambientale, contribuendo a mantenere gli ecosistemi e a migliorare la qualità del suolo;

b) la tutela di aree naturali anche negli spazi liberi delle aree urbanizzate, fatta salva la garanzia del rispetto dei parametri e limiti urbanistici previsti dalla legge;

c) la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso l'arresto del consumo di suolo;

d) la trasformazione di suoli impermeabilizzati o comunque urbanizzati in

suoli liberi permeabili, assicurando che la realizzazione delle opere di adeguamento ai parametri urbanistici non comporti impermeabilizzazione dei suoli interessati;

*e)* il recupero dei suoli e dei terreni degradati, compresi quelli colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, impedendo che siano messi a coltura i terreni naturali e seminaturali o sprovvisti di attitudine alla coltivazione;

*f)* la multifunzionalità e l'offerta dei servizi al fine di rispondere alle esigenze della popolazione conservando la qualità del paesaggio.

## ART. 2.

### *(Definizioni).*

1. Ai fini della presente legge, si intende:

*a)* per « suolo »: la risorsa non rinnovabile, componente essenziale degli ecosistemi terrestri, che costituisce lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi;

*b)* per « consumo di suolo »: la modifica o la perdita della superficie agricola, naturale, seminaturale o libera, a seguito di interventi di copertura artificiale del suolo, di trasformazione mediante la realizzazione, entro e fuori terra, di costruzioni, infrastrutture e servizi o provocata da azioni, quali l'asportazione e l'impermeabilizzazione;

*c)* per « superficie agricola, superficie naturale e seminaturale »: le aree non urbanizzate, utilizzate o utilizzabili per attività agricole o silvo-pastorali, nonché le altre superfici non impermeabilizzate o non compromesse da interventi o azioni di cui alla lettera *b)*, indipendentemente dalle classificazioni formali definite dagli strumenti urbanistici; tali aree possono essere anche intercluse nel tessuto urbano;

*d)* per « copertura artificiale del suolo »: la porzione di territorio su cui insistono

direttamente costruzioni, infrastrutture lineari e puntuali comprese quelle della mobilità, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate, serre permanenti, aree e campi sportivi impermeabilizzati, impianti fotovoltaici e tutte le altre aree impermeabilizzate;

*e)* per « impermeabilizzazione »: il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, nonché mediante altri interventi, tali da eliminarne o ridurne la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture lineari, manufatti e depositi permanenti di materiale;

*f)* per « area urbanizzata »: la parte del territorio costituita dalle aree edificate di qualsiasi destinazione e dalle relative aree di pertinenza, dalle aree infrastrutturate per la mobilità, nonché dalle aree inerenti alle attrezzature, servizi, cave, discariche, impianti sportivi e tecnologici;

*g)* per « area edificata »: la parte di territorio definita dalla proiezione sul piano orizzontale del volume costruito degli edifici entro e fuori terra, misurabile sommando tutte le superfici degli edifici di qualsiasi destinazione;

*h)* per « area di pertinenza »: la parte di territorio adiacente a un edificio o compresa tra più edifici in cui sono compresi strade, marciapiedi, cortili e porzioni di aree verdi e giardini, con esclusione delle superfici agricole, naturali e seminaturali;

*i)* per « area infrastrutturata »: la parte di territorio occupata dal sedime di un'infrastruttura lineare o puntuale a servizio della mobilità e dalle opere connesse;

*l)* per « rigenerazione urbana »: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo, anche con interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, mediante orti, giardini e boschi urbani, didattici, sociali, condivisi e volti alla tutela delle aree naturali e seminaturali ancora presenti in ambito urbano. La rigenerazione urbana deve perse-

guire l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi;

*m)* per « servizi ecosistemici »: i benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano, distinti in quattro categorie:

1) « servizi di fornitura o approvvigionamento », che forniscono i beni veri e propri, quali cibo, acqua, legname, fibre, combustibile e altre materie prime, nonché materiali genetici e specie ornamentali;

2) « servizi di regolazione », che regolano il clima, la qualità dell'aria e le acque, la formazione del suolo, l'impollinazione e l'assimilazione dei rifiuti, nonché mitigano i rischi naturali quali l'erosione e gli infestanti;

3) « servizi culturali », che comprendono benefici non materiali quali l'eredità e l'identità culturale, l'arricchimento spirituale e intellettuale e i valori estetici e ricreativi;

4) « servizi di supporto », che comprendono la creazione di *habitat* e la conservazione della biodiversità genetica;

*n)* per « edificio »: l'insieme delle unità immobiliari che fanno riferimento allo stesso o agli stessi accessi.

2. La lettera *v-quater*) del comma 1 dell'articolo 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è sostituita dalla seguente:

« *v-quater*) suolo: la risorsa non rinnovabile, componente essenziale degli ecosistemi terrestri, che costituisce lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la super-

ficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi ».

ART. 3.

*(Arresto del consumo di suolo).*

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel rispetto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 9, non è consentito consumo di suolo per qualsiasi destinazione; le esigenze insediative e infrastrutturali sono soddisfatte tramite il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti secondo quanto indicato dall'articolo 4. Il criterio economico, anche se configurato come interesse pubblico, non può essere motivo per consentire il consumo di suolo.

2. In base all'analisi dei dati rilevati, di cui all'articolo 4, i comuni, singoli o associati, approvano ai propri strumenti di pianificazione urbanistica le varianti necessarie al fine di eliminare le previsioni di edificazione che individuano interventi di qualsiasi destinazione comportanti consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e semi-naturali. In ogni caso, anche in assenza delle predette varianti, è sospesa l'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti e delle eventuali varianti, relativamente alle disposizioni che prevedono interventi che comportano consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e semi-naturali. Sono comunque fatti salvi i lavori, le opere, gli interventi, i titoli abilitativi edilizi e i programmi di cui al comma 1 dell'articolo 9. Le previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici comunali su terreni liberi costituiscono indicazioni meramente programmatiche e pianificatorie che non determinano l'acquisizione di alcun diritto da parte dei proprietari degli stessi terreni; relativamente all'eliminazione adeguatamente motivata delle previsioni non ancora attuate di cui al presente comma, gli stessi proprietari non hanno diritto ad alcun indennizzo o risarcimento.

3. Le regioni e le province autonome, entro centottanta giorni dalla data di en-

trata in vigore della presente legge, adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari, individuando le specifiche disposizioni procedurali da rispettare nella pianificazione urbanistica dei comuni, in forma singola o associata, in merito alla necessità di riduzione delle aree edificabili già previste dagli strumenti urbanistici vigenti; per tali riduzioni devono essere previsti forme e procedimenti semplificati.

4. I processi di valutazione, formazione e adeguamento dei vigenti strumenti urbanistici comunali sono pubblici; il soggetto che li promuove garantisce l'informazione e la conoscenza dei procedimenti, assicurando altresì la partecipazione dei portatori di interesse diffuso e dei cittadini, singoli o associati, attraverso specifici e obbligatori momenti di confronto.

5. Il monitoraggio del consumo del suolo e dell'attuazione della presente legge è affidato all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che si avvale della collaborazione delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (APPA) per la redazione di una cartografia nazionale aggiornata annualmente. Ai fini del monitoraggio di cui al presente comma, l'ISPRA e le agenzie hanno accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici. L'ISPRA definisce metodi e criteri uniformi per la formazione delle banche dati e per la determinazione dei dati stessi, ai quali le regioni devono adeguarsi. La cartografia e i dati del monitoraggio del consumo di suolo sono resi pubblici e disponibili dall'ISPRA annualmente, sia in forma aggregata a livello nazionale, sia in forma disaggregata per regione, provincia e comune. I comuni, singoli o associati, e le regioni possono inviare all'ISPRA proposte di modifica alla cartografia entro trenta giorni dalla pubblicazione nel sito *internet* istituzionale dell'ISPRA. Entro i successivi trenta giorni l'ISPRA pubblica la versione definitiva dei dati dopo aver verificato la correttezza delle proposte di modifica insieme con l'agenzia per la prote-



zione dell'ambiente territorialmente competente.

ART. 4.

*(Priorità del riuso e della rigenerazione urbana).*

1. Al fine di attuare il principio del riuso e della rigenerazione urbana di cui al comma 5 dell'articolo 1, i comuni, singoli o associati, nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono:

a) all'individuazione, negli strumenti di pianificazione comunale, degli ambiti urbanistici comprensivi di isolati, aree o singoli immobili che per le condizioni di degrado siano da sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana. Tale individuazione è obbligatoriamente aggiornata almeno ogni due anni e pubblicata nei siti *internet* istituzionali dei comuni interessati;

b) alla redazione, asseverata ai sensi di legge, di una planimetria che individui e delimiti l'area urbanizzata esistente. Tale planimetria può essere aggiornata ogniqualvolta sia necessario ed è pubblicata nei siti *internet* istituzionali dei comuni interessati;

c) all'esecuzione di un censimento edilizio comunale, asseverato ai sensi di legge. Tale censimento individua gli edifici e le unità immobiliari di qualsiasi destinazione, sia pubblici che privati, sfitti, non utilizzati o abbandonati, specificando le caratteristiche e le dimensioni di tali immobili. Esso indica altresì la quantificazione e la qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti e delle aree residue non ancora attuate previste dagli strumenti urbanistici vigenti, al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso e per tenere aggiornato lo stato del consumo di suolo. Tali informazioni sono obbligatoriamente aggiornate almeno ogni due anni, congiuntamente all'individuazione e, ove necessario, alla planimetria di cui alle lettere a) e b), e sono

pubblicate in forma aggregata nei siti *internet* istituzionali dei comuni interessati.

2. Ai sensi del comma 6 dell'articolo 1 e della lettera *c*) del comma 1 del presente articolo, gli enti gestori delle reti elettriche e di acquedotto sono obbligati a fornire ai comuni, singoli o associati, i dati dettagliati in formato *database* relativi a ogni tipo di allacciamento elettrico e idrico; in particolare devono comunicare il numero di contatore, l'indirizzo, il numero civico, il numero interno, il nome o la ragione sociale del titolare del contratto e il tipo di allacciamento relativi al contratto di ciascuna utenza. Il *database* è necessario al fine di permettere la relazione con l'anagrafe comunale in modo da fornire immediatamente, su richiesta, la conoscenza dello stato attuale dei consumi dell'utenza elettrica e idrica per singola unità immobiliare.

3. Per le redazioni asseverate relative alla planimetria e al censimento di cui alle lettere *b*) e *c*) del comma 1, i professionisti esterni eventualmente incaricati assumono la qualità di persone esercenti un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale.

4. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono vietate la realizzazione di interventi edificatori di qualsiasi natura o destinazione, anche se già previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo, nonché l'adozione e l'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o loro varianti che prevedano interventi di qualsiasi natura e destinazione in aree libere. È fatto comunque salvo quanto previsto dall'articolo 9, comma 1.

5. I comuni segnalano annualmente alla regione o alla provincia autonoma, che raccoglie le segnalazioni in un apposito registro, le proprietà immobiliari in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria nel quale sono lasciate dai proprietari, di arrecare danno al paesaggio, ad attività produttive o all'ambiente.

#### ART. 5.

*(Delega al Governo per la disciplina di interventi di rigenerazione delle aree urbaniz-*

*zate degradate e di tutela dei boschi e delle foreste).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro duecentosettanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a incentivare l'effettivo utilizzo degli immobili inutilizzati e le disposizioni per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* garantire forme di intervento volte alla rigenerazione delle aree urbanizzate degradate attraverso progetti e strumenti organici relativi a edifici e spazi pubblici e privati, basati sulla bonifica, sul riuso, nonché sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione di aree verdi pedonalizzate, di percorsi ciclabili, di aree naturalistiche, di aree per agricoltura e forestazione urbana e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti e della vivibilità e salubrità degli spazi urbani pubblici;

*b)* prevedere che i progetti di cui alla lettera *a)* garantiscano elevati livelli di qualità, di sicurezza sismica, di minimo impatto ambientale e paesaggistico, in particolare la tutela delle aree verdi esistenti con un miglioramento dell'efficienza energetica e idrica e una riduzione delle emissioni, nonché l'obbligo di realizzazione di superfici filtranti, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali degli edifici, di qualità architettonica perseguita anche attraverso specifici bandi e concorsi rivolti a professionisti con requisiti idonei, di informazione e di partecipazione dei residenti.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa acquisizione del parere della Confe-

renza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti di cui al comma 1 accompagnati dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolazione, per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Ciascuna Commissione esprime il parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi di decreto legislativo. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque emanati.

4. La disciplina di cui ai decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, relativamente agli interventi di demolizione, ricostruzione e sostituzione, non è applicabile ai centri storici, alle aree ad essi equiparate, agli immobili individuati nelle mappe di impianto del catasto edilizio urbano che abbiano mantenuto una configurazione architettonica tradizionale caratterizzante il tessuto storico, nonché alle aree e agli immobili individuati dall'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Previa espressa autorizzazione della competente soprintendenza, la stessa disciplina può essere applicata alle aree urbanizzate degradate oggetto di tutela paesaggistica ai sensi degli articoli 136, 142 e 157 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004; sono in ogni caso fatti salvi le specifiche disposizioni di maggior tutela contenute nei piani paesaggistici e i vincoli presenti all'interno degli strumenti urbanistici comunali.

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1 del presente articolo, i commi 9, 10, 11, 12 e 14 dell'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, sono abrogati.

6. I boschi e le foreste, come definiti dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, sono considerati risorsa strategica nazionale, ai fini della salvaguardia naturalistica e paesaggistica, della difesa dei suoli e della tutela idrogeologica.

7. I terreni coperti da boschi e da foreste non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso. In sede di pianificazione paesaggistica e urbanistica essi devono essere tutelati con specifiche disposizioni di salvaguardia e di conservazione, con previsioni di interventi di rinaturalizzazione in caso di degrado.

8. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano uniformano la rispettiva normativa in materia di boschi e foreste entro il termine perentorio di centotanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorso infruttuosamente il quale cessa di applicarsi qualsiasi disposizione in contrasto con i commi 6 e 7.

#### ART. 6.

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

1. Ai comuni, in forma singola o associata, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana o di bonifica dei siti contaminati, nel rispetto della disciplina di settore e del principio « chi inquina paga », nonché per gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura sociale e contadina di piccola scala a basso impatto ambientale, anche all'interno dell'area urbanizzata e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati o in ogni caso non più utilizzati ai fini agricoli, ad esclusione delle aree coperte da boschi e da foreste, come definiti dal decreto legislativo 16 maggio 2001, n. 227; relativamente ai terreni incolti o abbandonati, la concessione degli eventuali finanziamenti deve essere valutata in riferimento alla suscettibilità d'uso attraverso un piano agricolo di zona o un piano di sviluppo aziendale.

2. Lo stesso ordine di priorità di cui al comma 1 è attribuito anche a soggetti privati, singoli o associati, che intendano realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture nei territori rurali, nonché il recupero del suolo a fini agricoli o ambientali, anche mediante la demolizione di capannoni e di altri fabbricati rurali di

recente edificazione, incongrui rispetto al contesto paesaggistico.

3. Le regioni e le province autonome, per le finalità di cui all'articolo 1, nei limiti delle proprie competenze, possono adottare misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da fenomeni di abbandono nonché di favorire l'attività di selvicoltura.

4. Al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati le agevolazioni, in materia di formazione e di supporto tecnico e amministrativo, e gli incentivi, anche di natura fiscale, nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, nonché i criteri e le modalità attuative, a favore degli imprenditori agricoli, anche associati in forma cooperativa, che avviano un'attività d'impresa successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge o che ampliano la superficie agricola da essi utilizzata, mediante il recupero di aree interessate da degrado ambientale.

5. Contestualmente al censimento di cui alla lettera c) comma 1 dell'articolo 4, i comuni individuano complessi e singoli edifici e manufatti, non solo di antica formazione, che abbiano i caratteri tipologici dell'architettura rurale, anche se non di particolare pregio architettonico, ma che siano testimonianze rappresentative della storia delle popolazioni, dell'identità e della cultura delle comunità rurali. L'individuazione di tali edifici, da riportare negli strumenti urbanistici comunali, comporta l'automatico divieto di demolirli o di trasformarli con interventi di sostituzione edilizia e la priorità nella concessione dei finanziamenti destinati al loro recupero.

## ART. 7.

*(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi).*

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi 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, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione, all'adeguamento e alla razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici o comunque aventi valenza storico-testimoniale, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione, mitigazione e messa in sicurezza delle aree esposte al rischio idrogeologico e sismico, attuati dai soggetti pubblici, nonché, nel limite massimo del 30 per cento, alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio comunale.

2. Il comma 737 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il comma 460 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono abrogati. Restano salve le previsioni di spesa contenute nei bilanci annuali approvati sulla base della norma abrogata.

## ART. 8.

*(Funzione sociale della proprietà).*

1. In base alle finalità di cui al comma 7 dell'articolo 1, sono considerati abbandonati:

a) i beni inutilizzati o derelitti di proprietà pubblica, ecclesiastica, privata o di altra natura che si trovino in stato di abbandono o di degrado da almeno dieci anni;

b) i beni che possano determinare danno per l'ambiente, pericolo per la sicurezza e l'incolumità pubblica o privata o pregiudizio per le testimonianze culturali e storiche;

*c)* i beni che possano essere occasione per attività e comportamenti illeciti;

*d)* i beni in qualunque modo abbandonati o inutilizzati e non più rispondenti ad alcuna funzione sociale o che possano ledere l'interesse generale, come disciplinato dall'articolo 42 della Costituzione nonché dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. Con l'espressione « beni comuni » si intendono i beni funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona umana considerata sia come singolo che come membro della comunità; beni comuni sono anche quelli che sottratti alla loro funzione sociale di soddisfacimento dei bisogni della collettività, devono essere ricondotti dall'ordinamento nella proprietà pubblica in base alla divisione principale tra beni in commercio e beni fuori commercio, cioè beni inalienabili, inusucapibili e inespropriabili.

3. I beni che hanno perso la loro costituzionale funzione sociale sono definiti beni abbandonati, rientrano nel patrimonio pubblico dei comuni in cui si trovano e devono essere destinati a soddisfare l'interesse generale.

4. Le norme del codice civile sulla proprietà sono subordinate alle norme di ordine pubblico economico immediatamente precettive degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione che sanciscono la prevalenza dell'utilità sociale e della funzione sociale della proprietà sull'interesse privato nonché della tutela dell'interesse generale, come disciplinato dall'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

5. Le azioni intraprese in base al presente articolo esprimono la volontà da parte dei comuni singoli o associati di gestire i beni comuni:

*a)* in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo alla promozione e alla realizzazione della persona umana;

*b)* in quanto beni di appartenenza collettiva e sociale secondo la distinzione pubblico o privato;



c) ai fini di un utilizzo e un'accessibilità improntati a criteri di equità e solidarietà;

d) in quanto rappresentanti un valore artistico e culturale da preservare per tutelare i diritti delle generazioni future.

6. L'individuazione dei beni immobili di proprietà pubblica, ecclesiastica, privata o di altra natura che si trovino nello stato di cui al comma 1 può avvenire sia d'ufficio che su segnalazione della comunità interessata. I beni individuati secondo le modalità di cui al presente articolo sono inseriti in un elenco pubblicato in un'apposita sezione del sito *internet* istituzionale dei comuni singoli o associati.

7. In seguito all'individuazione dei beni di cui al comma 6, i comuni, singoli o associati, adottano un'ordinanza ai sensi degli articoli 50 e 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, notificata con le modalità previste dalle vigenti disposizioni di legge per i casi di rifiuto della notifica o irreperibilità, intimando ai relativi proprietari o aventi diritto sui beni di adottare tutti i provvedimenti necessari:

a) a eliminare eventuali condizioni di pericolo e a mettere il bene in condizioni di sicurezza;

b) al ripristino delle condizioni igieniche;

c) al ripristino delle condizioni di decoro di tutti i beni fatiscenti e in stato di abbandono o inutilizzo presenti nel territorio;

d) al perseguimento della funzione sociale.

8. Le attività di cui al comma 7 devono essere concluse nel termine di centoventi giorni dalla notifica dell'atto. Tale termine può essere prorogato di ulteriori centotanta giorni, su richiesta degli interessati, al fine di ripristinare la funzione sociale del bene.

9. Nel caso in cui i beni di cui al comma 1 non rappresentino situazioni di pericolo

per la pubblica incolumità o pregiudizio alla sanità e igiene pubblica, il comune, singolo o associato, provvede a ripristinare la funzione sociale o ad assicurare il perseguimento dell'interesse generale in relazione ai citati beni entro il termine stabilito dal comma 8, con l'eventuale proroga di cui al medesimo comma 8.

10. Qualora i beni di cui al comma 1 siano gravati da diritti reali di garanzia quali ipoteca volontaria o giudiziale, i provvedimenti di cui al comma 7 sono notificati anche ai titolari di detti diritti affinché si sostituiscano al proprietario inadempiente nel dovere di assicurare la funzione sociale del bene di cui si tratta.

11. Al fine di assicurare la massima diffusione e, comunque, in ogni caso in cui non sia identificabile alcun proprietario o avente diritto sui beni, i comuni, singoli o associati, devono procedere anche attraverso la pubblicazione:

a) sul sito *internet* istituzionale del comune;

b) nel Bollettino Ufficiale della regione interessata;

c) in almeno un quotidiano con diffusione nazionale.

12. Entro centoventi giorni, decorrenti dalla notifica dell'atto di cui al comma 7, i proprietari o aventi diritto hanno facoltà di presentare le proprie deduzioni.

13. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 8, salve proroghe, senza che sia stato adempiuto a quanto intimato dall'amministrazione, il comune, singolo o associato, provvede d'ufficio a eseguire gli interventi necessari con spese a carico dei proprietari o aventi diritto. In caso di mancanza delle risorse finanziarie necessarie a coprire i costi di intervento coattivo, attestata dal responsabile comunale del settore economico e finanziario, il comune, singolo o associato, ha la facoltà, in base alla Costituzione, di acquisire il bene al patrimonio comunale. La dichiarazione di acquisizione avviene mediante deliberazione del consiglio comunale, successivamente trascritta nei pubblici registri.

14. Le disposizioni relative ai criteri di gestione e di utilizzazione dei beni di cui al

presente articolo possono essere approvate dal comune, singolo o associato, con specifico regolamento, nel rispetto del comma 7 dell'articolo 1, nonché del presente articolo.

ART. 9.

*(Disposizioni finali).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, non è consentito consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Sono comunque escluse qualsiasi previsione di un'opera compresa in una zona soggetta a pericolosità idrogeologica media, elevata o molto elevata, come individuata dai vigenti piani urbanistici o da specifici piani di settore, nonché qualsiasi previsione di opera ricadente in una zona, ancorché non mappata, che nei dieci anni precedenti alla data di entrata in vigore della presente legge sia stata interessata da problematiche idrogeologiche documentate dai soggetti preposti. Sono fatti comunque salvi i titoli abilitativi edilizi comunque denominati, rilasciati o formati alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi e i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi, comunque denominati, approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

2. Nei casi di accertata e persistente violazione del comma 2 dell'articolo 3, del comma 4 dell'articolo 4 o del comma 1 del presente articolo i consigli comunali, su proposta del Ministro dell'interno, sono sciolti in base alle disposizioni dell'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. All'articolo 39 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* Per ciascuno degli atti di cui alla lettera *a)*, almeno dieci giorni prima che siano sottoposti all'approvazione, sono pubblicati gli schemi dei provvedimenti o delle delibere di adozione o approvazione, nonché i relativi allegati tecnici »;

*b)* al comma 3, le parole: « di cui al comma 1, lettera *a)*, » sono sostituite dalle seguenti: « di cui ai commi 1, lettera *a)*, e *1-bis* ».

