

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 2383**

**"Contenimento del  
consumo del suolo e riuso  
del suolo edificato"**

*approvato dalla Camera dei  
deputati e connessi*

**(A.S. nn. 769, 991, 1181 e 1734)**

luglio 2016  
n. 347



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori  
dell'ambiente e del territorio

ufficio ricerche nei settori delle  
attività produttive e agricoltura



SERVIZIO STUDI  
TEL. 066706-2451  
[studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 2383**

**"Contenimento del  
consumo del suolo e riuso  
del suolo edificato"**

*approvato dalla Camera dei  
deputati e connessi*

**(A.S. nn. 769, 991, 1181 e 1734)**

luglio 2016  
n. 347

a cura di: L. Iannetti e G. Buonomo  
hanno collaborato: Vladimiro Satta



## INDICE

PREMESSA .....	7
SCHEDE DI LETTURA DELL'A.S. N. 2383 .....	9
<b>Articolo 1</b> <i>(Finalità e ambito della legge)</i> Scheda di lettura.....	11
<b>Articolo 2</b> <i>(Definizioni)</i> Scheda di lettura.....	15
<b>Articolo 3</b> <i>(Limite al consumo di suolo)</i> Scheda di lettura.....	19
<b>Articolo 4</b> <i>(Priorità del riuso)</i> Scheda di lettura.....	25
<b>Articolo 5</b> <i>(Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate)</i> Scheda di lettura.....	29
<b>Articolo 6</b> <i>(Compendi agricoli neorurali)</i> Scheda di lettura.....	31
<b>Articolo 7</b> <i>(Divieto di mutamento di destinazione)</i> Scheda di lettura.....	35
<b>Articolo 8</b> <i>(Misure di incentivazione)</i> Scheda di lettura.....	37
<b>Articolo 9</b> <i>(Registro degli enti locali)</i> Scheda di lettura.....	41
<b>Articolo 10</b> <i>(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi)</i> Scheda di lettura.....	43

**Articolo 11**

*(Disposizioni transitorie e finali)*

Scheda di lettura.....	45
APPENDICE SUI DISEGNI DI LEGGE CONNESSI .....	47

## PREMESSA

Il disegno di legge A.S. 2383, approvato dalla Camera dei deputati, reca disposizioni in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato. Il testo, di iniziativa governativa (Governo [Letta-I](#))<sup>1</sup>, è stato posto all'ordine del giorno unitamente ai seguenti disegni di legge, di iniziativa parlamentare:

A.S. n. 769 - Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo;

A.S. n. 991 - Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio;

A.S. n. 1181 - Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo;

A.S. n. 1734 - Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo.

Il presente *dossier* dà conto dell'analisi dell'articolato del disegno di legge n. 2383, nonché riporta, in via di sintesi, i contenuti dei disegni di legge connessi.

Si premette, in via di inquadramento tematico, un insieme dei principali riferimenti, sia regolatori sia di approfondimento scientifico, nel contesto sovranazionale, sul tema dell'uso del suolo e della rigenerazione urbana.

A livello europeo, la [Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006](#), sottolineava la necessità di ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo, individuando, poi, con la [Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse](#), il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050.

Il Parlamento Europeo, con l'approvazione del [Settimo Programma di Azione Ambientale](#) ha indicato la necessità di integrare le politiche ambientali e di tutela dei territori con le altre politiche, focalizzando poi specifici aspetti connessi agli obiettivi di protezione del suolo, quali l'uso efficiente delle risorse, l'impegno nel rispetto degli obiettivi di tutela ambientale assunti a livello internazionale e nel pacchetto sul cambiamento climatico, uno sviluppo urbano sostenibile.

Inoltre, la Commissione europea ha indicato, nelle [linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo](#), le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo, rilevando obiettivi comuni e rinviando alla definizione di dettaglio degli Stati membri.

In materia di uso del suolo, si segnala il recente Report [Urban sprawl in Europe](#), realizzato dall'Agenzia europea per l'ambiente (EEA) dove sono stati comparati

---

<sup>1</sup> L'originario [A.C. 2039](#) risultava corredato della relazione per l'analisi tecnico-normativa e della relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione.

32 Paesi europei con riferimento a differenti livelli territoriali, basandosi sui dati del sistema di monitoraggio [Copernicus](#), che fornisce informazioni su una serie di aree tematiche, incluso il suolo terrestre. Il rapporto focalizza il tema della impermeabilizzazione del suolo, utilizzando strumenti di analisi volti a considerare non solo l'estensione delle aree edificate, ma anche le modalità di uso delle stesse, portando l'analisi stessa alla conclusione che il degrado nell'uso del suolo e la mancata adozione di criteri di contenimento e di incentivo al riuso abbia contribuito all'impoverimento del sistema ecologico ed ambientale, anche con impatti sull'economia e di tipo sociale. Le criticità rilevate inducono a porre in crescente importanza la pianificazione dello sviluppo urbano, anche con riferimento all'uso del suolo.

Si ricorda come, in materia di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile delle città e delle aree edificate, con il recente 'Patto di Amsterdam, il 30 maggio 2016 nel corso dell'incontro informale dei Ministri competenti per le questioni urbane è stata adottata la nuova Agenda europea urbana ([EU urban agenda](#)), che ha stimolato, tra l'altro, lo sviluppo dello scambio delle migliori pratiche per la vivibilità urbana.

In materia di riuso del suolo e rigenerazione urbana, si segnala l'affermarsi di una crescente attenzione al tema dei c.d. *brownfield*, territori con diversi gradi di industrializzazione rispetto ai quali sono stati realizzati progetti molteplici di riuso e rigenerazione, senza tuttavia che si pervenisse alla fase esecutiva degli stessi.

Tra le recenti pubblicazioni scientifiche in materia, si segnala, a livello nazionale, infine, il Rapporto sull'uso del suolo, a cura dell'ISPRA, ['Il consumo di suolo in Italia'](#), del 2015, che fa riferimento alla tematica della riduzione del consumo del suolo, nonché la sezione dedicata al consumo di suolo e alla gestione delle città, del [Rapporto annuale 2015](#), La situazione del Paese, dell'ISTAT, mentre il [Rapporto annuale 2016](#) appare maggiormente focalizzato sull'analisi dei modelli di crescita delle città.

**SCHEDE DI LETTURA DELL'A.S. N. 2383**



## **Articolo 1** *(Finalità e ambito della legge)*

L'**articolo 1** stabilisce che il disegno di legge reca i principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, indicando le finalità dell'intervento normativo.

Tali principi sono indicati come in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione, nonché con la Convenzione europea del paesaggio e con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'articolo 9 della Costituzione dispone, tra l'altro, che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, mentre l'articolo 44 della Costituzione stabilisce che "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie...". L'art. 117 della Costituzione assegna la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva dello Stato, mentre colloca tra le materie di legislazione concorrente il governo del territorio.

La Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, poi ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000. Essa intende promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e favorire la cooperazione europea in materia, risultando il primo trattato internazionale dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme.

Quale ambito di applicazione della Convenzione, si fa riferimento a tutto il territorio delle Parti, compresi gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, con la specificazione della equa considerazione di tutti i paesaggi, sia dei paesaggi che possono essere considerati come eccezionali, sia dei paesaggi del quotidiano e dei paesaggi degradati.

Gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) rispettivamente stabiliscono: che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; che le finalità cui deve mirare la politica ambientale dell'UE sono la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Il **comma 1** indica le finalità di:

- promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente;
- contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il **comma 2** stabilisce che il **riuso** e la **rigenerazione urbana**, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono **principi fondamentali** della materia del **governo del territorio**. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela **delle aree inedificate** introdotte dalla **legislazione regionale**, si prevede che il consumo di suolo sia consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

In sostanza, il provvedimento sembra porre un principio di generale valutazione dell'alternativa al consumo del suolo, prevedendo il ricorso a tale modalità di uso del territorio solo previa considerazione di usi alternativi.

La disposizione specifica che, nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla disciplina sulle infrastrutture e gli appalti, **l'obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana** comporta la necessità di una **valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo**. Altresì, si specifica che, per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della **progettazione definitiva** degli interventi.

La disposizione fa riferimento alla nuova disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari contenuta nella parte V del decreto legislativo n. 50 del 2016. Si ricorda che la Parte V del nuovo codice degli appalti disciplina la materia delle 'Infrastrutture e insediamenti prioritari', dettando, dagli articoli 200 a 203, disposizioni generali (articolo 200), norme sugli strumenti di pianificazione e programmazione (201), sul finanziamento e sulla riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture prioritarie (202), nonché sul monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (203).

In base al **comma 3**, al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le **regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo inedificato**.

In relazione al **riparto di competenze costituzionali**, si ricorda che nell'ambito della materia del "**governo del territorio**" rientrano i profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (sentenze n. 303 e 362 del 2003 Corte costituzionale) e, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività (sentenza n. 307 del 2003 Corte cost.). Tale materia è ricompresa nel novero delle materie di legislazione concorrente, di cui al **terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione**, in base al quale "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato", spetta altresì alle regioni la potestà regolamentare.

Si tratta di una materia su cui la Corte è ripetutamente intervenuta nel corso degli anni a motivo della sua ampiezza e della difficoltà di tracciare una sua delimitazione precisa in quanto suscettibile di intrecciarsi ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, tra l'altro, la **tutela dell'ambiente**, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, la lettera s), della Costituzione.

Si veda, più di recente, la Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 9 marzo 2016, dove, in relazione a norma regionale (legge regionale Toscana n. 1 del 2005), in materia di norme urbanistiche e strumenti urbanistici generali, atti di governo del territorio e regolamenti edilizi, relativamente ai principi della materia concorrente "governo del territorio", si è sancita l'illegittimità costituzionale della norma regionale, a fronte di una disciplina statale sui titoli abilitativi agli interventi edilizi che integra principio fondamentale, anche con riferimento all'esercizio del potere amministrativo.

Inoltre, rileva altresì in materia il tema della **tutela del paesaggio**, di cui all'articolo 9 della Costituzione, quale valore primario che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (sentenza n. 367 del 2007, nonché si veda la sentenza n. 182 del 2006 e la sentenza n. 197 del 2014, con riferimento all'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, quale valore imprescindibile e non derogabile).

Si segnala che l'articolo 11 del TFUE prevede che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, nonché, in base all'articolo 191 del Trattato, si indicano a livello europeo le finalità a cui deve mirare la politica ambientale in Europa.

Al di là dei dati testuali del disegno di legge, questo appare delineare un intreccio di competenze, atteso che la materia della tutela dell'ambiente sembra venire in rilievo nell'impianto definitorio del disegno di legge, e segnatamente con riferimento alle definizioni di mitigazione, di compensazione ambientale e di suolo, definito proprio nell'ambito del c.d. codice dell'ambiente (articolo 5, comma 1, d.lgs. 152/2006 (cd" Codice dell'ambiente")).

Si segnala, inoltre, in relazione alle materie involte, che, a livello europeo, l'importanza di una gestione sostenibile del suolo e di politiche che dovranno tenere conto degli impatti derivanti dall'occupazione del suolo con l'obiettivo di raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero per il 2050, obiettivo citato nel comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge, è stata riconnessa alla tematica della tutela ambientale.

Infine, il disegno di legge reca norme che attribuiscono funzioni amministrative allo Stato attraverso un articolato procedimento per la definizione e la ripartizione territoriale dei limiti al consumo di suolo, nonché l'adozione di atti di rango normativo secondario. Al riguardo, si ricorda che la Corte costituzionale ha elaborato il principio dell'"attrazione in sussidiarietà", che determina un'attribuzione di competenze diversa da quella desumibile dal tenore letterale dell'articolo 117 della Costituzione e un'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale ove si giustifichi un'esigenza di esercizio unitario delle funzioni che trascende anche l'ambito regionale (sentenza n. 6 del 2004 Corte cost.)<sup>2</sup>, prevedendone le condizioni per l'applicazione, quali la previsione di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle funzioni amministrative a livello centrale, nonché, nell'affermazione giurisprudenziale circa l'adozione di una disciplina di carattere regolamentare in ambiti normativi di pertinenza regionale, la previa intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-regioni, al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali. In tal senso, si segnala che modifiche apportate nel

---

<sup>2</sup> Su cui si veda il [dossier](#) Camera 'Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato - n. 159 Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale'.

corso dell'iter di esame presso la Camera dei deputati hanno previsto il riferimento all'intesa della Conferenza unificata anziché al "parere".

La finalità del contenimento nell'uso del suolo è ribadita dal **comma 4**, laddove si prevede che **la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme dettate dal disegno di legge**, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, facendo comunque salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.

Si ricorda, in proposito di suoli agricoli, che la giurisprudenza amministrativa ([sentenza n. 1871/2015 Tar Lombardia](#)) ha stabilito, nell'esaminare fattispecie riguardante il Piano di Governo del Territorio (PGT, strumento urbanistico comunale generale ai sensi della legge regionale della Lombardia n. 12/2005) che "la destinazione agricola di un fondo non deve necessariamente garantire l'esercizio dell'impresa agricola, potendo invece obbedire a finalità di tutela ambientale e paesistica, oltre che di contenimento del consumo di suolo", richiamando il tribunale amministrativo in ciò il rispetto della finalità recepite, nella specie, dalla legge regionale della Lombardia n. 31/2014.

Inoltre, in base al comma 5, si pone una norma di indirizzo, prevedendosi che **le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali favoriscono la destinazione agricola e l'esercizio di pratiche agricole** e perseguano la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

## **Articolo 2** *(Definizioni)*

**L'articolo 2** reca una serie di **definizioni**.

Il **comma 1** -che è suddiviso in lettere, **dalla lettera a) alla lettera g)**- reca una serie di definizioni. Esse riguardano il consumo di suolo, le superfici agricole naturali e seminaturali, l'impermeabilizzazione, le aree urbanizzate, la rigenerazione urbana, la mitigazione e la compensazione ambientale.

Ai sensi dell'**articolo 2, comma 1**, dunque, si intendono:

a) per «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione. Il calcolo del consumo di suolo netto è ricavato dal bilancio tra superfici agricole, naturali e seminaturali, in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e superfici impermeabilizzate in cui sia stata rimossa l'impermeabilizzazione;

b) per «superficie agricola, naturale e seminaturale»: i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici nonché altre superfici non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della legge. Le categorie di superfici non ancora impermeabilizzate le quali, invece, non sono soggette all'applicazione della normativa in parola, sono espressamente indicate dallo stesso **articolo 2, comma 1** del testo: si tratta delle superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, delle aree destinate a infrastrutture, insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, delle aree funzionali all'ampliamento di attività produttive già esistenti, dei lotti interclusi e zone di collegamento destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione. Riguardo alle infrastrutture ed insediamenti produttivi di primario interesse di cui sopra, **l'articolo 2, comma 1** specifica che sono individuabili facendo riferimento alla **parte V del [decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#)**, e soggiunge che per esse è comunque obbligatoria la previsione di interventi di compensazione ambientale nei relativi progetti;

c) per «impermeabilizzazione»: il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi. Tali interventi possono essere di copertura artificiale, di scavo e di rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, oppure di altro tipo, comunque non connesso all'attività agricola, tale da eliminare la permeabilità del suolo, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale;

d) per «area urbanizzata»: la parte del territorio costituita dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio o turistico-ricettiva, nonché le

aree dotate di attrezzature, servizi o impianti tecnologici, i parchi urbani, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria;

Si ricordano le zone territoriali omogenee in cui è suddiviso, dall'art. 2 del D.M. 1444/1968, il territorio comunale:

A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;

B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);

D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;

E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);

F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

e) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate. Tra questi, rientrano gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, mirante ai seguenti obiettivi: sostituzione, riuso e riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, contenimento del consumo di suolo, localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, riduzione dei consumi idrici ed energetici, realizzazione di adeguati servizi primari e secondari;

f) per «mitigazione»: un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento di consumo di suolo tese a mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulle attività agro-silvo-pastorali, sul paesaggio, sull'assetto idrogeologico e sul benessere umano;

g) per «compensazione ambientale»: l'adozione, contestualmente all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la sua deimpermeabilizzazione e a ripristinare le condizioni naturali del suolo. Si prevede che le misure di recupero, ripristino o miglioramento siano proporzionali all'entità dell'intervento di consumo.

Il **comma 2 dell'articolo 2** novella l'articolo 5, comma 1, del c.d. codice dell'ambiente, modificando la definizione di "suolo". La novella riguarda la lettera *v-quater* del suddetto articolo 5, comma 1, del [D.Lgs 152/2006](#) (c.d. codice dell'ambiente), che viene integrata in modo da precisare che il suolo costituisce una risorsa ambientale non rinnovabile.

Si ricorda che secondo la definizione recata dalla **lettera *v-quater* del comma 1 dell'art. 5 del D.Lgs. 152/2006** - collocato all'interno della Parte seconda del Codice, che disciplina le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) - il suolo è lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie, ed è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. Nella medesima **lettera *v-quater*** si stabilisce inoltre, ai soli fini dell'applicazione della Parte Terza del D.Lgs. 152/2006, che il termine "suolo" comprenda, oltre al suolo come precedentemente definito, anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali.



### **Articolo 3** *(Limite al consumo di suolo)*

L'**articolo 3** reca disposizioni in materia di limiti al consumo del suolo.

Il **comma 1** demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la definizione della **riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, del consumo di suolo a livello nazionale**.

La norma fa riferimento, per i contenuti di tale decreto, alla necessità di tenere conto della deliberazione della Conferenza unificata di cui al comma 2 della norma in parola e dei dati resi disponibili ai sensi del comma 3, previa **intesa** in sede di **Conferenza unificata** e **sentiti gli enti** di cui al comma 7, nonché alla coerenza con gli **obiettivi stabiliti dall'Unione europea** circa il **traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050**.

Si ricorda che, a livello europeo, la [Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006](#), ha sottolineato la necessità di ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, del fenomeno di carattere definitivo della impermeabilizzazione (*soil sealing*). La [Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse](#), ha ribadito il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050. Ciò risulta in linea con l'obiettivo, ancora più ambizioso, recentemente posto dal Parlamento Europeo con l'approvazione del [Settimo Programma di Azione Ambientale](#); in esso, si è sottolineata la necessità di integrare le politiche ambientali e di tutela dei territori con le altre politiche, focalizzando poi specifici aspetti quali: l'uso efficiente delle risorse; l'impegno nel rispetto degli obiettivi di tutela ambientale assunti a livello internazionale e nel pacchetto sul *climate change*; la sostenibilità dello sviluppo urbano nell'area europea.

Si segnala, inoltre, che la Commissione ha indicato, nelle [linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo](#), le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo, rilevando la necessità di attuare politiche e azioni finalizzate a limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, da definire dettagliatamente negli Stati membri.

La strategia europea sul consumo del suolo ha previsto, per l'adozione, anche una **valutazione di impatto**, i cui contenuti sono pubblicati nel relativo Impact Assessment ([SEC \(2006\) 1165](#) e [SEC\(2006\) 620](#)), dove sono contenute analisi degli impatti, in termini economici, sociali ed ambientali delle differenti opzioni considerate nella fase di preparazione della Strategia definita a livello europeo.

Il **comma 2** prevede, infatti, che con **deliberazione della Conferenza unificata**, sentiti gli enti di cui al comma 7, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione della riduzione di consumo di suolo, tenendo conto, in particolare, di una serie di **criteri**, quali:

- specificità territoriali, caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche;
- produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare;
- tipicità agroalimentare, dell'estensione e della localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
- arboricoltura da legno in funzione della sicurezza ambientale e produttiva;
- stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
- esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;
- estensione del suolo già urbanizzato e presenza di edifici inutilizzati.

La disposizione stabilisce che, qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in parola, il **Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, **assegna alla Conferenza unificata il termine di quindici giorni per adottare la deliberazione** stessa, decorso inutilmente il quale si provvede con **deliberazione del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Si delinea così, come al successivo comma 6, un'ipotesi di **potere sostitutivo del Governo**, in caso di mancata adozione della deliberazione della Conferenza unificata volta a stabilire criteri e modalità per la definizione della riduzione progressiva di consumo del suolo al livello nazionale. Nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, è stata inserita la previsione dell'assegnazione di un congruo termine per l'adempimento previsto, in relazione alla previsione dei presupposti per i poteri sostitutivi nel quadro normativo in materia.

Al riguardo, si segnala che secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 165/2011), l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi, sulla scorta dell'art. 120 Cost., in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In attuazione dell'art. 120 Cost., l'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegni all'ente interessato un **congruo termine** per adottare i provvedimenti dovuti o necessari e che, solo decorso inutilmente detto termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, assuma i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomini un apposito commissario, avendo la giurisprudenza costituzionale sancito l'illegittimità costituzionale di una norma che non prevedeva il rispetto delle procedure previste dalla legge n. 131 del 2003 (sentenza n. 165/2011).

In base al **comma 3**, al di fuori dei casi delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari di cui al nuovo codice degli appalti e delle opere d'interesse statale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano rendono disponibili i dati acquisiti, secondo le modalità delle disposizioni ivi indicate dalla disposizione.

Si fa riferimento all'[articolo 7, comma 5, del D.Lgs. 32 del 2010](#) (recante "Attuazione della [direttiva 2007/2/UE](#), che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea - INSPIRE") che dispone che - al fine di ridurre il proliferare della spesa per sistemi proprietari distribuiti e di rendere immediatamente disponibili i dati atti all'analisi delle politiche ambientali e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente -, a decorrere dall'entrata in vigore del [D.Lgs. 32/2010](#), l'ISPRA, ferma restando la proprietà e la responsabilità del dato da parte delle altre autorità pubbliche, cura la progressiva **integrazione dei set di dati territoriali nell'ambito del Sistema informativo nazionale ambientale (S.I.N.A.)** per il tramite della rete SINAnet. Tale servizio sarà inoltre reso disponibile, su richiesta, ai terzi i cui set di dati territoriali e servizi ad essi relativi siano conformi alle disposizioni di esecuzione adottate a livello europeo che definiscono, in particolare, gli obblighi in materia di metadati, servizi di rete e interoperabilità.

Inoltre, l'articolo 23, comma 12-*quaterdecies*, del [D.L. 95 del 2012](#) prevede che - per sostenere lo sviluppo delle applicazioni e dei servizi basati su dati geospaziali e per sviluppare le tecnologie dell'osservazione della terra anche a fini di tutela ambientale, di mitigazione dei rischi e per attività di ricerca scientifica - tutti i dati e le informazioni, acquisiti dal suolo, da aerei e da piattaforme satellitari nell'ambito di attività finanziate con risorse pubbliche, sono resi disponibili per tutti i potenziali utilizzatori nazionali, anche privati, nei limiti imposti da ragioni di tutela della sicurezza nazionale. A tale fine, la **catalogazione e la raccolta dei dati geografici, territoriali ed ambientali generati da tutte le attività sostenute da risorse pubbliche è curata dall'ISPRA**, che vi provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Lo stesso comma ha demandato ad un apposito D.P.R. la definizione delle modalità per la gestione della piattaforma e per l'accesso, l'interoperatività e la condivisione, anche in tempo reale, dei dati e delle informazioni in essa conservati, e gli obblighi di comunicazione e disponibilità dei dati acquisiti da parte di tutti i soggetti che svolgono tale attività con il sostegno pubblico, anche parziale.

Si ricorda, poi, come, in via generale, in materia di accessibilità dei dati detenuti da banche dati pubbliche sia intervenuto il recente D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, che si ispira al modello del c.d. Freedom of information Act (FOIA) prevedendo un generale diritto di accesso alle informazioni pubbliche per la generalità dei cittadini e non limitato ai soggetti portatori di specifici interessi.

La disposizione stabilisce per tale adempimento il **termine di novanta giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza unificata** circa i criteri e le modalità per la definizione della riduzione di consumo di suolo, decorso il quale il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato.

Il **comma 4** stabilisce, per l'adozione del decreto di cui al comma 1, il **termine di un anno** dalla data di entrata in vigore della legge, prevedendo un meccanismo di **verifica ogni cinque anni**, fermo restando l'obiettivo di riduzione progressiva del consumo di suolo.

Inoltre, in base al **comma 5**, si stabilisce che, successivamente all'entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, e nel termine di centottanta giorni dalla data di tale entrata in vigore, con deliberazione della Conferenza unificata, ai fini del raggiungimento della riduzione ivi prevista, sono stabiliti:

- la ripartizione, in termini quantitativi, tra le regioni della riduzione del consumo di suolo di cui al medesimo comma 1;
- i criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione ambientale.

Qualora la Conferenza unificata non provveda entro tale termine, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, assegna alla Conferenza unificata il **termine di quindici giorni** per adottare la deliberazione, decorso inutilmente il quale la ripartizione ivi prevista è adottata con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti gli enti di cui al comma 7 (**comma 6**).

In relazione all'esercizio e ai presupposti dei poteri sostitutivi, si rinvia al quadro normativo e giurisprudenziale richiamato infra in relazione al comma 2 dell'articolo in esame.

Il **comma 7** reca poi la disciplina delle attività di **monitoraggio sull'attuazione** della normativa. Si prevede che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sono definiti i **soggetti pubblici competenti**, le modalità e i criteri per il monitoraggio sulla riduzione del consumo di suolo e sull'attuazione della legge. A tal fine, si prevede di avvalersi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria. Ai fini del monitoraggio, tali enti hanno accesso diretto, secondo le modalità di cui al comma 3, alle **banche di dati** delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici.

Si ricorda che in materia di assetto e funzioni dell'ISPRA e di Agenzie ambientali è stata di recente approvata in via definitiva dal Parlamento la legge in materia di Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (A.C. 68-110-1945-B; A.S. 1458), che, tra l'altro, all'articolo 11, affida all'ISPRA il compito di provvedere alla realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale ambientale (SINA), cui concorrono i sistemi informativi regionali ambientali (SIRA) gestiti dalle agenzie territorialmente competenti. In tale quadro, SINA, SIRA e punti focali regionali (PFR) costituiscono la rete informativa SINANET i cui dati sono divulgati liberamente e la cui accessibilità è pienamente garantita.

La norma prevede il regime di pubblicità de dati del monitoraggio del consumo di suolo, che sono pubblicati e resi disponibili dall'ISPRA sia **in forma aggregata a livello nazionale** sia **in forma disaggregata per regione, provincia e comune**.

Il termine per l'adozione di tale decreto è stabilito in novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, e si prevede che all'attuazione della disposizione in materia di monitoraggio si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In base al **comma 8**, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dispongono la riduzione, in termini quantitativi, del consumo di suolo e determinano i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di

livello comunale al fine di attuare la riduzione di consumo del suolo prevista e nel rispetto di quanto deliberato dalla Conferenza unificata nonché delle **previsioni dei piani paesaggistici**. Inoltre, si prevede un **meccanismo di adeguamento delle determinazioni in tal senso**, qualora ciò si renda necessario sulla base degli **esiti della verifica** quinquennale prevista dalla normativa.

Si ricorda come la **tutela del paesaggio**, secondo l'articolo 9 della Costituzione, costituisce valore primario dell'ordinamento; esso rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (sentenza n. 367 del 2007, nonché sentenza n. 182 del 2006 e n. 197 del 2014 Corte cost.).

Si configura, in base al **comma 9**, un **potere sostitutivo in capo al governo**, posto che qualora gli enti territoriali competenti non provvedano entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della deliberazione sui criteri di attuazione delle misure di mitigazione ambientale e sulla ripartizione della riduzione del consumo del suolo (di cui al comma 5), le determinazioni sulla riduzione del consumo e sui criteri da rispettare nella pianificazione urbanistica comunale (di cui al comma 8) sono adottate con **deliberazione del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali. Si prevede siano sentiti gli enti di cui al comma 7, previa **intesa in sede di Conferenza unificata**. Per l'adozione di tali determinazioni, si fa riferimento al **rispetto del principio di leale collaborazione**. In particolare, il Consiglio dei ministri delibera, previa diffida, con la partecipazione dei presidenti degli enti territoriali interessati, prevedendosi l'applicazione di tali disposizioni alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibili con i rispettivi statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

In relazione all'esercizio e ai presupposti dei poteri sostitutivi, si rinvia al quadro normativo e giurisprudenziale richiamato infra in relazione al comma 2 dell'articolo in esame.

Infine, si stabilisce che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvede alla **pubblicazione e all'aggiornamento annuale dei dati sul consumo di suolo** e della relativa **cartografia** nel proprio sito internet istituzionale (**comma 10**).



## **Articolo 4** *(Priorità del riuso)*

L'articolo 4 detta disposizioni in materia di priorità del riuso del suolo, prevedendo, in particolare, al fine di consentire il rispetto del divieto di consumo di suolo posto dal comma 2 dell'articolo 1, una **procedura a più fasi** per l'individuazione, entro tempi certi, degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, nonché prevedendo la possibilità di interventi sostitutivi per garantire il completamento della procedura medesima.

In particolare, il **comma 1**, prevede che le **regioni**, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, adottino **disposizioni per incentivare i comuni, singoli e associati, a promuovere strategie di rigenerazione urbana**. La norma prevede in tal senso l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, degli ambiti urbanistici e delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre **prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio**; si prevede il perseguimento delle seguenti caratteristiche:

- elevate prestazioni in termini di efficienza energetica e di integrazione di fonti energetiche rinnovabili;
- accessibilità ciclabile e accesso ai servizi di trasporto collettivo,
- miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e riduzione dei deflussi.

A tal fine si fa riferimento alla promozione dell'applicazione di **strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica**, purché questi non determinino ulteriore consumo di suolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di aree urbanizzate.

Si ricorda che lo strumento della perequazione, sebbene non contemplato a livello di legislazione nazionale, è stato progressivamente introdotto dalle legislazioni regionali cui è affidata la disciplina del territorio; esso persegue l'obiettivo di eliminare le disuguaglianze create dalla funzione pianificatoria, in particolare dalla zonizzazione e dalla localizzazione diretta degli standard, quanto meno all'interno di ambiti di trasformazione, creando le condizioni necessarie per agevolare l'accordo fra i privati proprietari delle aree incluse in essi e promuovere l'iniziativa privata" (TAR Veneto, Venezia, sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504; 10 gennaio 2011, n. 11). Nelle normative regionali si rinvengono numerose definizioni di perequazione urbanistica; si cita ad esempio quella recata dall'art. 35, comma 1, della L.R. Veneto n. 11 del 2004, secondo cui "la perequazione urbanistica persegue l'equa distribuzione, tra i proprietari degli immobili interessati dagli interventi, dei diritti edificatori riconosciuti dalla pianificazione urbanistica e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali".

Quanto al concetto di **compensazione**, esso è strettamente collegato a quello di perequazione. Il meccanismo di compensazione rappresenta, infatti, un metodo alternativo a quello classico dell'esproprio, mediante il quale si assegnano dei diritti edificatori privati a tutte le aree sottoposte a trasformazione, in cambio della cessione gratuita dei terreni per il verde e i servizi.

Il **comma 2** stabilisce l'ammissione del riuso anche delle **aree sottoposte a interventi di risanamento ambientale**, nel rispetto della normativa vigente in materia di bonifiche e dei criteri di cui alla parte quarta, titolo V, del c.d. codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152).

Il **comma 3** stabilisce che, al fine di attuare i principi di riduzione del consumo del suolo, i comuni eseguono il **censimento** degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti. La finalità di tale censimento viene indicata nella verifica della possibilità di operare attraverso interventi di rigenerazione per soddisfare le previsioni urbanistiche comportanti consumo di suolo. Le informazioni raccolte sono **pubblicate** in forma aggregata e **costantemente aggiornate** nei siti internet istituzionali dei comuni interessati. Si specifica che l'esecuzione del censimento da parte dei comuni costituisce presupposto necessario e vincolante per l'eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo. Inoltre, la norma prevede l'adozione, **da parte delle regioni**, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di **disposizioni per l'esecuzione del censimento e del suo periodico aggiornamento**, al fine di creare una **banca di dati** del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso, prevedendo la norma l'invarianza finanziaria.

Il **comma 4** delinea un **potere sostitutivo**, prevedendo che, qualora le regioni non provvedano entro il termine previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, assegna alle regioni un termine di quindici giorni per adottare le deliberazioni di competenza e, successivamente, decorso inutilmente tale termine, con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono adottate disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni "inadempienti" fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

Il **comma 5** prevede che i **comuni**, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali di cui al comma 1 o, in mancanza, di quelle adottate in sede di esercizio del potere sostitutivo, procedono all'**individuazione delle aree** da sottoporre prioritariamente a interventi di rigenerazione **di cui al comma 1**, nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti. Decorso tale termine, secondo quanto previsto dal comma 6, la regione diffida il comune a provvedere, assegnando un termine non superiore a novanta giorni e, successivamente, decorso inutilmente tale termine, la **regione stessa procede in via sostitutiva entro i successivi novanta giorni**. Si prevede, al riguardo, il

divieto, nel territorio del comune inadempiente, di realizzazione di interventi edificatori privati, sia residenziali sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo, con la specificazione che, in mancanza di diffida da parte della regione, il divieto in questione si applica in ogni caso decorsi sei mesi dalla scadenza del termine annuale di cui al comma 5.

La disposizione stabilisce che è fatto comunque salvo quanto previsto dalla disciplina transitoria di cui all'articolo 11, comma 1, del provvedimento.

Il **comma 7** dispone che resta comunque fermo in ogni caso, anche prima dell'individuazione delle aree di cui al comma 1, l'obbligo (di cui all'articolo 1, comma 2, terzo e quarto periodo) di eseguire la valutazione delle **alternative di localizzazione dell'opera che non determinino consumo di suolo**.

Il **comma 8** prevede, infine, che **i comuni** provvedano alla **segnalazione annuale al prefetto**, che raccoglie le segnalazioni in apposito **registro**, delle proprietà fondiari in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria nel quale sono lasciate dai proprietari, di arrecare **danni al paesaggio, all'equilibrio del sistema idrogeomorfologico** o ad **attività produttive**.



## Articolo 5

*(Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate)*

L'articolo 5 reca una **delega** al Governo ad adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, **uno o più decreti legislativi** recanti disposizioni volte a **semplificare**, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico, **le procedure per gli interventi di rigenerazione** delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale.

La norma indica i seguenti **principi e criteri direttivi**:

a) garantire forme di intervento volte alla **rigenerazione delle aree urbanizzate degradate** attraverso progetti organici relativi a edifici e spazi pubblici e privati; si prevede che tali progetti siano basati sul riuso del suolo, sulla riqualificazione, sulla demolizione, sulla ricostruzione e sulla sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione di spazi verdi, quali anche aree pedonalizzate e piste ciclabili e con la previsione di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della **qualità della vita dei residenti**;

b) prevedere che i progetti di cui alla lettera a) garantiscano elevati livelli di qualità, sicurezza idrogeomorfologica e sismica, minimo impatto ambientale e risparmio energetico; in tal senso, si fa riferimento all'indicazione di obiettivi prestazionali degli edifici e di qualità architettonica perseguita anche attraverso bandi e concorsi rivolti a professionisti con requisiti idonei, nonché di informazione e di partecipazione dei cittadini;

c) garantire il rispetto dei limiti di contenimento del consumo di suolo di cui agli articoli 2 e 3 della legge;

d) individuare misure per una **fiscalità di vantaggio**, al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione **con particolare riferimento alle aree a destinazione produttiva dismesse e soggette a bonifica**;

*In relazione a tale criterio di delega, il riferimento ad 'un congruo periodo' per la previsione di misure di fiscalità di vantaggio si segnala potrebbe presentare margini di genericità rispetto all'esercizio del potere legislativo delegato.*

e) assicurare il coordinamento con la normativa vigente;

f) prevedere che la nuova disciplina **non si applichi ai centri storici**, alle aree urbane ad essi equiparate, nonché agli immobili e alle aree di cui agli articoli 10

e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, salva espressa autorizzazione della competente soprintendenza.

Il **comma 2** disciplina la procedura per l'adozione dei decreti legislativi, previo parere della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario, che devono esprimersi entro sessanta giorni dalla data di assegnazione, con la previsione che qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega o successivamente, il termine è prorogato di tre mesi. Qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

## **Articolo 6** *(Compendi agricoli neorurali)*

Ai sensi del **comma 1** le regioni ed i comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono qualificare come compendi agricoli neorurali, a determinate condizioni, *gli insediamenti rurali locali*.

La previsione implica il rispetto di quanto previsto da:

- l'art. 10, comma 4, lett. l) del codice dei beni culturali e del paesaggio;

Il codice dei beni culturali e del paesaggio è contenuto nel [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#); all'art. 10, definisce quali sono i beni culturali. In particolare, ai sensi del comma 1, sono beni culturali le  *cose immobili e mobili*  appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano  *interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico* . Ai sensi del comma 3, sono altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 1, le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1 (lett. a). La lett. l) del comma 4, richiamata dalla disposizione in esame, prevede, quindi, che sono comprese tra le cose indicate al comma 1 e al comma 3, lettera a), le tipologie di architettura rurale aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.

- le norme contenute nei  *piani paesaggistici sovraordinati* .

Nella relazione introduttiva al disegno di legge proposto originariamente dal Governo alla Camera dei deputati, si è respinta la proposta secondo cui le regioni sarebbero chiamate ad attuare la riduzione del consumo del suolo «attraverso le proprie leggi e i propri strumenti di pianificazione paesaggistica. Ciò "in primo luogo poiché i piani paesaggistici non possono essere qualificati come strumenti «propri» delle regioni, in quanto, ai sensi dell'articolo 143 del citato codice dei beni culturali e del paesaggio, i relativi contenuti devono essere necessariamente condivisi tra la regione e le competenti articolazioni territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. È pertanto pacifico e indiscusso che si tratti di atti di co-pianificazione operata per accordo tra lo Stato e la regione; in secondo luogo poiché appare incompatibile con il sistema della tutela del paesaggio la previsione secondo la quale il piano paesaggistico debba costituire un  *posterius*  rispetto agli atti di determinazione dei limiti di consumo di suolo assegnati alla singola regione e un mezzo per darvi attuazione. È, al contrario, da ritenere costituzionalmente necessitata l'impostazione per cui il piano non può che costituire un'invariante – predeterminata e non negoziabile – rispetto alla misura di riduzione del consumo del suolo determinata attraverso il procedimento previsto dalla nuova legge. Quest'ultima dovrà, infatti, consentire di ridurre il consumo di suolo rispetto alle eventuali trasformazioni consentite dal piano paesaggistico, ma in nessun

caso di aumentarlo. In altri termini, l'eventuale riconoscimento a una regione di dati obiettivi di riduzione del consumo del suolo (o, specularmente, di quantità massime di suolo consumabile) non può influire sui contenuti dei piani paesaggistici *in itinere*, né può comportare la necessità di rivedere quelli già esistenti al fine di «assorbire» la misura delle trasformazioni di suolo astrattamente determinate a livello nazionale senza specifica considerazione dei diversi contesti territoriali"<sup>3</sup>.

Il **comma 2** definisce il compendio agricolo neorurale come l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e di riqualificazione che viene provvisto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dei dati.

Si ricorda che in materia di compendio unico era già intervenuto il [decreto legislativo n. 228/2001](#), recante norme per l'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo. In particolare, l'art.5-bis, dedicato alla "conservazione dell'integrità aziendale" ha previsto che, ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, per compendio unico si intende l'*estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività* determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti connessi allo sviluppo rurale. Al trasferimento a qualsiasi titolo di terreni agricoli a coloro che si impegnino a costituire un compendio unico e a coltivarlo o a condurlo in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo professionale per un periodo di almeno dieci anni dal trasferimento erano applicabili fino all'entrata in vigore del [decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23](#) le *esenzioni fiscali* riguardanti l'imposta di registro, ipotecaria, catastale, di bollo e di ogni altro genere.

Per tale testo, i terreni e le relative pertinenze, compresi i fabbricati, costituenti il compendio unico, sono considerati *unità indivisibili* per dieci anni dal momento della costituzione e durante tale periodo non possono essere frazionati per effetto di trasferimenti a causa di morte o per atti tra vivi. Il predetto vincolo di indivisibilità deve essere espressamente menzionato, a cura dei notai roganti, negli atti di costituzione del compendio e trascritto nei pubblici registri immobiliari dai direttori degli uffici competenti. Sono *nulli* gli atti tra vivi e le disposizioni testamentarie che hanno per effetto il *frazionamento* del compendio unico. Possono essere costituiti in compendio unico terreni agricoli anche non confinanti fra loro purché funzionali all'esercizio dell'impresa agricolo, Qualora nei dieci anni, i beni disponibili nell'asse ereditario non consentano la soddisfazione di tutti gli eredi secondo quanto disposto dalla legge in materia di successioni o dal dante causa, si provvede all'assegnazione del compendio all'erede che la richieda, con addebito dell'eccedenza. A favore degli eredi, per la parte non soddisfatta, sorge un credito di valuta garantito da ipoteca, iscritta a tassa fissa sui terreni caduti in successione, da pagarsi entro due anni dall'apertura della stessa con un tasso d'interesse inferiore di un punto a quello legale. In caso di controversie sul valore

---

<sup>3</sup> Atto Camera n. 2039, che reca anche (Analisi Tecnico-Normativa, Parte I, § 9) la seguente *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza*: "nella sentenza n. 182 del 5 maggio 2006 viene affermato che la tutela dell'ambiente e dei beni culturali è riservata allo Stato (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) mentre la valorizzazione dei secondi è di competenza legislativa concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione): da un lato, spetta allo Stato il potere di fissare principi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale e, dall'altro, le leggi regionali, emanate nell'esercizio di potestà concorrenti, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale, purché siano rispettate le regole uniformi fissate dallo Stato".

da assegnare al compendio unico o relativamente ai diritti agli aiuti comunitari e nazionali presenti sul compendio stesso, le parti possono richiedere un arbitrato alla camera arbitrale ed allo sportello di . Se nessuno degli eredi richiede l'attribuzione preferenziale, sono revocati i diritti agli aiuti comunitari e nazionali, ivi comprese l'attribuzione di quote produttive, assegnati all'imprenditore defunto per i terreni oggetto della successione.

Il **comma 3** specifica che gli interventi edilizi che vengono effettuati sul compendio agricolo devono prediligere il riuso e la riqualificazione, anche con la demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti. La demolizione *non può interessare manufatti di valore storico-culturale*. Gli interventi realizzati non devono comportare maggior consumo di suolo all'interno del compendio; le regioni ed i comuni definiscono *la percentuale di superficie ricostruibile*, tenendo in considerazione: le tipologie di manufatti da recuperare; le peculiarità dei contesti ambientali e territoriali; il carico urbanistico generato dalle nuove funzioni. La superficie ricostruibile, certificata dal comune territorialmente competente, non può comunque superare la consistenza complessiva delle superfici edificate esistenti e non può essere ceduta ai terreni agricoli non confinanti, eventualmente parte del compendio agricolo neorurale.

Secondo il **comma 4**, i nuovi fabbricati sono da realizzarsi in modo da permettere un inserimento paesaggistico adeguato; a tal fine l'ente territoriale competente dovrà stabilire i requisiti tenendo conto della normativa vigente, della pianificazione urbanistica, territoriale, paesaggistica e paesistica vigente. Restano ferme le competenze di tutela attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Il **comma 5** prevede che all'interno del compendio agricolo, ferma restando la prevalente destinazione ad uso agricolo, è possibile prevedere le ulteriori destinazioni d'uso specificamente elencate: attività amministrative; servizi ludico-ricreativi; servizi turistico-ricettivi; servizi dedicati all'istruzione; attività di agricoltura sociale; servizi medici e di cura; servizi sociali; attività di vendita diretta dei prodotti agricoli o ambientali locali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Secondo la relazione di minoranza presentata all'Assemblea della Camera dei deputati, "in base ai principi della legge urbanistica nazionale, le zone agricole erano i compendi che dovevano garantire l'esclusivo uso produttivo primario. Il Parlamento, invece, con questa norma, favorirebbe la realizzazione in aree agricole di «dotazioni urbanistiche (...) e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione di dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico e occupazionale». Il comma 5 precisa le caratteristiche delle dotazioni urbanistiche e consente di realizzare in zona agricola numerose funzioni quali le attività amministrative, i servizi ludico-ricreativi, i servizi turistico-ricettivi, i servizi dedicati all'istruzione, le attività di agricoltura sociale, i servizi medici e di cura, i servizi sociali, le attività di vendita diretta dei prodotti agricoli o ambientali locali. In definitiva viene consentito che in zona agricola si possano realizzare alberghi, palestre e centri sportivi, scuole e università private, cliniche e ambulatori, supermercati alimentari. In buona sostanza, la legge licenziata dalle Commissioni parlamentari cancella l'urbanistica e lo stesso concetto di area agricola." (**Atto Camera n. 2039-902-948-1176-1909-A-bis, deputato De Rosa**).

Sono, comunque, escluse, ai sensi del **comma 6**, le destinazioni d'uso:

- a) residenziale, salvo il caso in cui sia già esistente alla data di entrata in vigore della legge, o sia previsto un alloggio per il custode o di un'unità abitativa nell'ambito del recupero degli edifici;
- b) produttiva di tipo industriale o artigianale.

Il **comma 7** prevede che il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un progetto unitario convenzionato e dall'obbligo di conservare indivisa la superficie per almeno venti anni. Il vincolo deve essere registrato nei registri immobiliari e catastali. Nell'arco temporale di venti anni, la proprietà può essere ceduta solo integralmente. In caso di successione è considerato un bene indivisibile sino allo scadere del ventesimo anno dalla trascrizione. Nei casi di proprietà in comunione del compendio, resta ferma la facoltà di disporre della propria quota.

Il **comma 8**, infine, richiede che il progetto di compendio agricolo neorurale preveda interventi preventivi di mitigazione e compensazione.

## **Articolo 7**

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

Il **comma 1** prevede che le superfici agricole che hanno ricevuto finanziamenti europei legati alla politica agricola comune (PAC) ed alla politica di sviluppo rurale non possono, per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione:

- essere destinate ad uso diverso da quello agricolo;
- essere oggetto di interventi di trasformazione urbanistica, nonché di trasformazione edilizia "non funzionali all'attività agricola", ad eccezione delle opere pubbliche.

L'adozione di atti amministrativi finalizzati al cambiamento di destinazione d'uso ricade parimenti nel divieto, salva l'operatività delle disposizioni più restrittive eventualmente esistenti. Si ricorda che l'art. 17, comma 1, lett. n), D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Sblocca Italia) ha introdotto l'art. 23-ter al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 06/06/2001, n. 380), recante norme sul mutamento d'uso urbanisticamente rilevante. Il nuovo disposto normativo prevede che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile (comma 2).

Sono esenti da tali limiti le superfici agricole che abbiano presentato un progetto di compendio agricolo neorurale ai sensi dell'articolo 6. L'Autorità competente all'erogazione degli aiuti (nel caso della PAC, l'Agea, e, nel caso della politica di sviluppo rurale, le regioni) pubblica sul proprio sito *internet* l'elenco dei terreni, ripartiti per comune, che hanno ricevuto i finanziamenti; in tal modo il Comune potrà annotare il vincolo in esame nel *certificato di destinazione urbanistica*.

In tutti gli atti di modifica soggettiva della proprietà, dei diritti reali o personali di godimento o della conduzione della superficie agricola - secondo il **comma 2** - deve essere fatta menzione, a pena di nullità, del vincolo in esame, salvo nel caso in cui si tratti di trasferimenti derivanti da procedure esecutive e concorsuali.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge proposto originariamente dal Governo alla Camera dei deputati, si precisa che "la disposizione 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. La norma, quindi, garantisce la conservazione della vocazione agricola dei terreni in questione. La disposizione in esame contiene inoltre un meccanismo pubblicitario a tutela dell'acquirente, disponendo che l'autorità competente all'erogazione degli aiuti (normalmente la regione) notifichi la concessione dell'aiuto al comune nel cui territorio sono compresi i terreni per i quali sono erogati gli aiuti, ai fini della conseguente annotazione del vincolo nel certificato di destinazione urbanistica"<sup>5</sup>.

Per il **comma 3** il comune, in caso di violazione, applica al trasgressore la sanzione amministrativa pecuniaria di importo non inferiore a 5.000 euro e non superiore a 50.000 euro, unitamente alla sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi. È prevista, comunque, l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo IV della Parte I del Testo unico di cui al [D.P.R. n. 380/2001](#).

Si tratta del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia; al Titolo IV, intitolato alla Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, responsabilità e sanzioni, il Capo I è dedicato, appunto, alla "Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità".

Si ricorda che un vincolo analogo, anche se connesso all'alienazione e non al cambiamento di destinazione d'uso, è rinvenibile nell'ordinamento agrario nella [legge n. 604 del 1954](#), come modificata dal [decreto legislativo n. 228 del 2001](#), sulla piccola proprietà contadina; in tale contesto è stata, infatti, prevista la decadenza dalle agevolazioni fiscali per l'acquisto di un fondo rustico da parte del coltivatore diretto e dell'imprenditore a titolo principale iscritti all'INPS, qualora l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta alienino il fondo o cessino di coltivarlo direttamente prima di 10 anni, poi ridotti dal D.L.gs 228/2001, a 5 anni (il nuovo termine è stato dichiarato applicabile dalla data di entrata in vigore del decreto).

---

<sup>5</sup> Atto Camera n. 2039 della XVII Legislatura, che prosegue: "Il comma 2 dell'articolo 5 prevede che il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1 sia indicato negli atti di trasferimento della proprietà e nei contratti aventi ad oggetto la modifica soggettiva nella conduzione della superficie agricola. Ciò si dispone al fine di rendere edotti gli acquirenti del vincolo operante sull'area oggetto di compravendita e, soprattutto, di rendere detto vincolo a loro opponibile".

## **Articolo 8** *(Misure di incentivazione)*

Il **comma 1** attribuisce priorità ai comuni, iscritti nel registro di cui all'articolo 9, nella concessione di finanziamenti statali e regionali finalizzati:

- agli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati a tal fine necessaria, nel rispetto della disciplina di settore;
- agli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o in ogni caso non più sfruttati ai fini agricoli.

Il **comma 2** attribuisce lo stesso ordine di priorità di cui al comma 1 anche a soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di cui al comma 1, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati.

Il **comma 3** consente alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le finalità di cui all'articolo 1, nei limiti delle proprie competenze, l'adozione di misure di semplificazione e 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 favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

Si ricorda che l'[articolo 6, comma 2, della legge 10/2013](#) (norme sugli spazi verdi urbani) prevede, tra l'altro, che, ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti.

Il **comma 4** tende allo scopo di favorire la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente: per gli edifici residenziali appartenenti alle classi energetiche E, F o G, o inadeguati sotto l'aspetto del rischio sismico o idrogeologico, sono consentite la demolizione e la ricostruzione, all'interno della medesima proprietà, di un edificio di pari volumetria e superficie utile, che preveda prestazione energetica di classe A o superiore e un'occupazione e un'impermeabilizzazione del suolo pari o minore rispetto a quelle antecedenti la demolizione.

In attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia, l'attestato di prestazione energetica (APE) è disciplinato dall'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni.

Ai sensi del **comma 5**, si incide sulla potestà, di cui le regioni dispongono, nella determinazione di alcuni corrispettivi edilizi a carico del privato.

In ordine alla quota del costo di costruzione (variabile dal 5 per cento al 20 per cento), che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione<sup>6</sup>, esse possono prevedere valori tali da garantire un regime di favore per i predetti interventi di demolizione e la ricostruzione, assicurando comunque che dall'attuazione di tale disposizione non devono derivare minori entrate per la finanza pubblica.

Analoga possibilità è attribuita alle regioni nella definizione delle tabelle parametriche per stabilire l'incidenza degli oneri di urbanizzazione<sup>7</sup>, nei medesimi interventi di demolizione e ricostruzione.

In ogni caso, per il **comma 6** la predetta disciplina non è applicabile ai centri storici, alle aree e agli immobili vincolati ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, salva espressa autorizzazione della competente soprintendenza.

Il comma 7, infine, novella il secondo periodo del comma 10 dell'articolo 16 del testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380/2001), per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*).

Si tratta degli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento

---

<sup>6</sup> Ultimo periodo del comma 9 dell'articolo 16 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

<sup>7</sup> Si tratta delle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione: a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni; b) alle caratteristiche geografiche dei comuni; c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-*quinquies*, penultimo e ultimo comma, della legge urbanistica e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali; d-bis) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), anziché quelli di nuova costruzione; d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso.

agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente.

Mentre attualmente - al fine di incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente - si prevede che i comuni hanno comunque la facoltà di deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni, la novella prevede una clausola di invarianza finanziaria ("dall'attuazione di tale disposizione non devono derivare minori entrate per la finanza pubblica") a carico dei comuni: essi "negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente i comuni provvedono a modulare la determinazione dei costi di costruzione in modo da garantire un regime di favore" ai predetti interventi di ristrutturazione edilizia.



**Articolo 9**  
*(Registro degli enti locali)*

Il **comma 1** prevede l'istituzione di un registro presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dove sono iscritti i comuni che:

- hanno adeguato i propri strumenti urbanistici a quanto stabilito dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano in ordine alla riduzione quantitativa di consumo di suolo e ai criteri e modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica comunale;
- e nei quali non è previsto consumo di suolo agricolo o è prevista una riduzione del consumo di suolo superiore alla quantità definita dalla regione di appartenenza.

Il registro è istituito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata.



## Articolo 10

*(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi)*

Il **comma 1** stabilisce che i **proventi** dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 7 della legge nonché quelli delle sanzioni previste dal testo unico in materia di edilizia, di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#), sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali a una serie di finalità, quali:

- realizzazione e manutenzione ordinaria e straordinaria delle **opere di urbanizzazione primaria e secondaria**;
- **risanamento** di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate;
- interventi di **riuso** e di **rigenerazione**;
- interventi di **demolizione di costruzioni abusive**;
- acquisizione e realizzazione di **aree verdi destinate a uso pubblico**;
- interventi di **tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio**, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del **rischio idrogeologico** e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

Il **comma 2** abroga il [comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244](#) (legge finanziaria 2008), prevedendo che siano comunque fatte salve le previsioni di spesa contenute nei bilanci annuali approvati sulla base della norma abrogata.

Si ricorda che il comma 8 dell'articolo 2 citato stabilisce per gli anni dal 2008 al 2014, che i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal D.P.R. 380/2001 possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Si ricorda che il rilascio del permesso di costruire da parte di una amministrazione comunale comporta per il privato la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione ([art. 16, comma 1, del T.U. in materia edilizia](#)). [L'articolo 10 del T.U.](#) in materia edilizia elenca gli interventi soggetti a permesso di costruire: interventi di nuova costruzione; interventi di ristrutturazione urbanistica; interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso.

Nel corso degli anni sono state adottate alcune norme volte a disciplinare l'utilizzo dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal citato testo unico, al fine di destinarli, tra l'altro, in misura prevalente alle spese correnti. Si richiamano, in sintesi, le disposizioni in materia.

L'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, già citato, ha disciplinato il regime di utilizzo dei proventi dal 2008 fino al 2012. Successivamente il comma 4-ter [dell'articolo 10 del D.L. n. 35/2013](#) ha modificato il citato comma 8 dell'articolo 2 disponendo l'applicazione - anche per gli anni 2013 e 2014 - della disciplina sull'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ivi prevista. In tale ambito è intervenuto anche l'articolo 4, comma 3, della [legge 14 gennaio 2013, n. 10](#) (norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani), che aveva introdotto a regime una norma in base alla quale le maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia sono destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50 per cento del totale annuo. Tale comma 3 è stato successivamente abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 77, comma 1, lett. g), D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Si segnala, al riguardo, che il comma [737 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015](#) (legge di stabilità 2016) ha disposto, per gli anni 2016 e 2017, che i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

*Andrebbe quindi valutata l'opportunità di coordinare l'articolo 10 del disegno di legge con il comma 737 della legge di stabilità per il 2016 che stabilisce la possibile destinazione a manutenzione del verde urbano nonché a spese per la progettazione di opere pubbliche.*

## **Articolo 11**

*(Disposizioni transitorie e finali)*

L'**articolo 11 comma 1**, reca la disciplina transitoria da applicare a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e fino all'adozione dei provvedimenti di attuazione della riduzione del consumo di suolo, da adottare entro tre anni.

In base a tale disciplina transitoria, **il consumo di suolo è vietato, fatta eccezione per i seguenti casi:**

-lavori e opere pubblici inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della legge;

-interventi relativi ad infrastrutture ed insediamenti prioritari di cui alla **parte V del [decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50](#)**.

Si fa presente che il testo iniziale faceva riferimento alle opere prioritarie, ai sensi dell'articolo 161, comma 1-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, elencate nel Documento di economia e finanza, vale a dire alle venticinque opere, comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 (cd. "legge obiettivo") elencate nell'Allegato al DEF 2015 trasmesso nel mese di aprile 2015 al Parlamento e aggiornato con il documento presentato nel Consiglio dei ministri del 13 novembre 2015.

Successivamente, a seguito dell'intervenuta abrogazione del decreto legislativo n. 163 del 2006, con l'entrata in vigore del c.d. nuovo codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 2016), che ha abrogato anche i commi da 1 a 5 della legge n. 443/2001 (cd. "legge obiettivo"), la disposizione è stata coordinata con la nuova disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari contenuta nella parte V del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Si ricorda che la Parte V del nuovo codice degli appalti disciplina la materia delle 'Infrastrutture e insediamenti prioritari', dettando, dagli articoli 200 a 203, disposizioni generali (articolo 200), norme sugli strumenti di pianificazione e programmazione (201), sul finanziamento e sulla riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture prioritarie (202), nonché sul monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (203).

Tutte le altre opere e lavori pubblici o di pubblica utilità diversi dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla citata parte V del decreto legislativo n. 50 del 2016, non inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della legge, sono consentiti previa **l'obbligatoria valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo**, prevista dall'articolo 1, comma 2, del disegno di legge.

Ai sensi del **comma 1** dell'articolo 11, sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge relativi a:

- titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedificato;

- interventi e programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della [legge 17 agosto 1942, n. 1150](#), previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione prima della data di entrata in vigore della presente legge, nonché **le varianti**, il cui procedimento sia attivato prima della data di entrata in vigore della legge, con la specificazione che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi.

Si ricorda che le convenzioni urbanistiche di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, n. 1150, sono quelle tra comuni e soggetti privati volte a disciplinare la cessione gratuita delle aree di urbanizzazione, nonché gli adempimenti e gli obblighi connessi con gli oneri di urbanizzazione.

Inoltre, in base al **comma 1 dell'articolo 11**, restano fermi i termini di validità degli strumenti urbanistici attuativi già fissati dai **piani paesaggistici** in data anteriore a quella di entrata in vigore della legge.

Il comma in esame contiene altresì specifiche indicazioni per le regioni e le province autonome dove, decorso inutilmente il termine di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge e fino all'adozione dei provvedimenti di attuazione di cui all'articolo 3, comma 8, **non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 per cento della media del consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni antecedenti**.

La norma pone quindi un vincolo al consumo di suolo, basato sul consumo di tipo 'storico', e facendo riferimento ad un criterio di media ponderale di tale dato storico, per gli enti nei quali si registri il decorso dei termini per l'attuazione senza che siano stati adottati i relativi strumenti previsti dalla nuova normativa.

Il **comma 2 dell'articolo 11** stabilisce che le **regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano** provvedano ad attuare quanto previsto dalla legge, compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.

## **APPENDICE SUI DISEGNI DI LEGGE CONNESSI**



APPENDICE SUI DISEGNI DI LEGGE CONNESSI

Sono stati altresì posti all'esame, nella medesima materia, anche i seguenti disegni di legge.

**n. 769 - Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, d'iniziativa dei senatori De Petris, Barozzino, Cervellini, De Cristofaro, Petraglia, Stefano e Uras.**

Il disegno di legge indica la propria finalità, in attuazione degli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione e della Convenzione europea sul paesaggio, nella conservazione del suolo in quanto risorsa strategica per la qualità degli ecosistemi, per le caratteristiche del paesaggio e per la sussistenza delle produzioni agroalimentari nazionali. Si richiama il principio fondamentale del coordinamento delle politiche di sviluppo territoriale con quelle rivolte alla tutela del paesaggio, nel contesto delle attività degli enti competenti ai vari livelli, dettando le definizioni e le misure per conseguire un efficace contenimento del consumo. Si recano disposizioni per la destinazione dei proventi derivanti ai comuni dai titoli abilitativi edilizi, nonché norme per un efficace monitoraggio dell'andamento del consumo del suolo, prevedendo l'istituzione di un apposito Comitato (con la partecipazione dei Ministeri interessati, dell'ISTAT e delle regioni) che avrà il compito di redigere, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, avvalendosi, fra l'altro, dei dati e del sistema cartografico di controllo provenienti dal «Registro nazionale del suolo», appositamente istituito presso l'ISTAT.

**n. 991 - Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio, d'iniziativa dei senatori Casaletto, Martelli, Scibona, Gaetti, Castaldi, Ciampolillo, Puglia, Molinari, Fattori, Cioffi, Vacciano, Donno, Orellana, De Pietro, Marton, Serra, Crimi, Bulgarelli, Airola, Montevecchi, Bencini, Maurizio Romani, Nugnes, Mangili, Lezzi, Giarrusso, Bertorotta, Catalfo, Petrocelli, Mussini, Santangelo, Battista, Bocchino, Simeoni, Lucidi, Paglini, De Pin, Bignami e Buccarella.**

Il disegno di legge focalizza l'obiettivo della tutela dell'uso agricolo dei suoli, come previsto dall'articolo 44 della Costituzione, e del contenimento del consumo del suolo a fini insediativi o di trasformazione territoriale, recando la definizioni di «aree agricole», «aree a vocazione ambientale», «aree urbanizzate», «consumo di suolo» e «impermeabilizzazione del suolo», stabilendo che i comuni individuino le aree di uso agricolo. Il testo prevede, in particolare, che il paesaggio agrario acquisisca la dignità di elemento costitutivo dell'identità culturale dell'Italia, entrando a far parte delle categorie dei beni vincolati ai sensi dell'articolo 142, comma 1, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

**n. 1181 - *Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo, d'iniziativa dei senatori Ruta, Caleo, Bertuzzi, Borioli, Casson, Cociancich, Compagnone, Conte, D'Adda, De Pin, De Petris, Favero, Elena Ferrara, Gambaro, Granaiola, Giacobbe, Lo Giudice, Lucherini, Manassero, Mancuso, Mattesini, Morgoni, Moscardelli, Pagliari, Panizza, Pezzopane, Puppato, Ricchiuti, Gianluca Rossi, Valentini, Vattuone, Villari, Scalia, Sollo e Spilabotte.***

Il disegno di legge detta il quadro normativo per la protezione e la gestione sostenibile del suolo e la conservazione delle sue capacità di svolgere una funzione economica, ambientale, sociale e culturale. Si prevede la protezione e la gestione sostenibile dei suoli, anche per assicurare la sicurezza alimentare dell'Italia: tra i principi guida, per questa operazione, vi è il mantenimento delle funzioni e dei servizi ecosistemici dei suoli, per prevenire il loro degrado e considerando anche i costi delle attività di ripristino del suolo. Il testo fa inoltre espressa menzione della finalità di favorire la migliore applicazione da parte dei Ministeri e delle regioni di normative europee, nazionali e regionali, riguardanti suolo, agricoltura, foreste e ambiente. Il disegno di legge prevede l'istituzione del Centro nazionale per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli (CENPSU), norme in materia di banche dati e misure per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli; previsioni particolari sono dettate per le aree a rischio di erosione, le aree a rischio attuale e potenziale di compattazione, le aree a rischio di salinizzazione e le aree a rischio di diminuzione della sostanza organica, nonché per le aree a rischio di perdita di biodiversità.

**n. 1734 - *Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo, d'iniziativa dei senatori Puppato, Finocchiaro, Fedeli, Corsini, Favero, D'adda, Gianluca Rossi, Scalia, Albano, Pezzopane, Mastrangeli, Cuomo, Fucksia, Idem, Gambaro, Lo Giudice, Cucca, Compagnone, Guerrieri Paleotti, Ricchiuti, Conte, Ruta e Scavone***

Il disegno di legge indica la finalità del disegno di legge nella promozione della qualità di vita, sia nelle aree antropizzate che in quelle naturali e agricole, con il perseguimento degli obiettivi di equità, eguaglianza sociale, benessere e salute, nonché della sicurezza e fruibilità collettiva del territorio. Vi si recano disposizioni per una gestione rispettosa degli ecosistemi e delle risorse primarie, per la riduzione del consumo di suolo, la tutela dei territori aperti, la realizzazione di un nuovo modello urbano mediante la conservazione della natura, la gestione prudente degli ecosistemi e delle risorse primarie, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale, nonché la qualificazione degli spazi urbani, dell'architettura e delle infrastrutture. Si specifica che gli obiettivi di conservazione, tutela e valorizzazione devono essere parte integrante di ogni intervento suscettibile di incidere sulle condizioni dell'ambiente urbano, delle aree agricole, del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale. Si stabiliscono criteri per l'individuazione di una «cintura verde» attorno ai centri abitati, con disposizioni per la tutela della protezione ambientale

dei tessuti edificati in quanto soggetti a fenomeni di inquinamento e di degrado. Si prevedono norme in materia di programmazione delle infrastrutture con criteri di compensazione e mitigazione, stabilendo che regioni e comuni favoriscano la realizzazione di ecoquartieri nelle aree urbane in trasformazione (ed in particolare in quelle caratterizzate da condizioni di degrado ambientale, sociale, economico, edilizio ed urbanistico). Si dettano (articolo 8) i principi in materia di perequazione urbanistica, il cui obiettivo è individuato nella realizzazione della «città pubblica», disciplinando altresì il tema della riforma ecologica della relativa pianificazione e della riconversione ecologica della città (articolo 9). L'articolo 10 regola l'edilizia sociale, includendola tra le prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, mentre si afferma il valore del paesaggio come elemento fondamentale della struttura del territorio.