



DISEGNO DI LEGGE

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

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 2013

Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio

ONOREVOLI SENATORI. – Il nostro ordinamento non ha mai attuato in modo organico la finalità costituzionale del razionale sfruttamento del suolo (articolo 44 della Costituzione), che oggi più che mai deve considerarsi come una risorsa sempre più scarsa, il cui consumo determina pesanti ripercussioni sull'economia agricola e turistica.

Il suolo non è solo un elemento produttivo ma anche il cardine della nozione di paesaggio (articolo 9, secondo comma, della Costituzione), che, come ha affermato la giurisprudenza costituzionale, «non dev'essere limitato al significato di bellezza naturale, ma va inteso come complesso dei valori inerenti al territorio» (Corte costituzionale, sentenza 7 novembre 1994, n. 379) e conseguentemente come bene «primario» e «assoluto» (Corte costituzionale, sentenze 5 maggio 2006, nn. 182 e 183) necessitante di una tutela unitaria e sostenuta anche da competenze regionali, sempre nell'ambito di parametri minimi stabiliti a livello statale (Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2004, n. 259).

Nel recente *Rapporto sul benessere urbano* redatto dall'Istituto nazionale di statistica nel 2013 si legge, nel capitolo intitolato «Il diritto alla bellezza» (pagina 195): «Mentre la tutela dei centri storici e la protezione delle aree naturali sono principi consolidati nel quadro normativo e sedimentati ormai da tempo, la salvaguardia dei paesaggi rurali non si è ancora affermata nella legislazione e neanche nell'opinione pubblica».

È dunque evidente che la legislazione italiana versa ancora in una situazione di profondo ritardo rispetto all'attuazione del dettato costituzionale, con gravi ripercussioni

sullo stato del paesaggio e del mercato edilizio. Da un lato, la gravissima crisi della finanza locale sta portando ad una drastica riduzione del benessere negli agglomerati urbani, con la prospettiva di un ulteriore arretramento delle condizioni di vita delle popolazioni già colpite da sei anni di crisi economica e finanziaria. Già oggi i comuni italiani non hanno più le risorse sufficienti per garantire l'erogazione dei servizi essenziali da cui dipende la vita quotidiana della popolazione: si chiudono servizi; si riduce l'assistenza sociale; a Napoli, caso emblematico passato troppo in fretta sotto silenzio, il 30 gennaio 2013 non si è garantito il servizio di trasporto pubblico per la mancanza di combustibile con cui far circolare gli autobus municipali.

Sul fronte del paesaggio agricolo e delle aree aperte in generale, stiamo rischiando di cancellare paesaggi storici che hanno formato il vanto della cultura italiana del territorio. A differenza di quanto avviene negli altri Stati europei, i nostri comuni non riescono a controllare il processo di diffusione urbana e abbiamo il paesaggio agricolo più disordinato e compromesso. Peraltro, gran parte delle nuove proposte di realizzazione di grandi trasformazioni urbanistiche che connotano la vita della regioni italiane – basti pensare a Mediapolis di Ivrea o alle cinque nuove città tematiche del Veneto – è localizzata in aree agricole: ne consegue l'ulteriore compromissione di migliaia di ettari di territorio sacrificati per uno «sviluppo» speculativo il quale costituisce una delle cause della crisi economica che stiamo vivendo.

Il disordine insediativo e l'abbandono del territorio agricolo sono anche causa di gravi

conseguenze sullo sviluppo del Paese e sulla vita stessa dei suoi abitanti. Dissesto idrogeologico, inondazioni e frane non sono infatti tanto fenomeni naturali, quanto invece le conseguenze della mancanza di governo del territorio. Si legge ad esempio nel *Primo rapporto ANCE - CRESME. Lo stato del territorio italiano 2012*, alla pagina 25: «Per avere un'idea della dimensione del problema si pensi solo che a partire dall'inizio del secolo gli eventi di dissesto idrogeologico gravi sono stati 4.000 che hanno provocato ingenti danni a persone, case e infrastrutture ma soprattutto hanno provocato circa 12.600 morti, dispersi o feriti e il numero degli sfollati supera i 700 mila». Si tratta di un costo umano ed economico che l'Italia non si può più permettere: la tutela del paesaggio agrario costituisce dunque un'emergenza assoluta.

Non sono da sottovalutare inoltre gli effetti che una riduzione del suolo agricolo determina in termini di perdita dell'indipendenza alimentare; con l'inevitabile importazione di alimenti da Paesi esteri e conseguenze negative sia in termini di inquinamento da trasporto sia in termini di qualità degli alimenti stessi.

Infine, sul versante del mercato edilizio assistiamo da cinque anni alla progressiva diminuzione dei valori degli immobili, in particolare nelle città piccole e medie e in generale nelle aree periferiche urbane. La stragrande maggioranza delle famiglie italiane si trova così non soltanto a fare i conti con la crisi economica e con la disoccupazione, ma per la prima volta vede il concreto rischio di una forte perdita di ricchezza a causa del crollo dei valori immobiliari in atto. I risparmi di una vita sembrano dunque messi in pericolo, e ciò provoca un diffuso e pericoloso senso di insicurezza sociale.

Di fronte a questi fenomeni continua senza soste il processo di ulteriore crescita delle città. Nel 2012 il Politecnico di Milano, a seguito di una specifica ricerca, evidenziava, sulla base dei permessi di costru-

zione già rilasciati, che città di grandi dimensioni - quali Brescia e Bergamo - si troveranno ad avere rispettivamente 107.000 e 135.000 alloggi vuoti o inutilizzati. Si tratta di una quantità insostenibile, in grado di ospitare un numero di abitanti uguale se non superiore a quello già oggi residente! Giacomo Vaciago, nel quotidiano «Il Sole-24 Ore» del 16 febbraio 2012, richiamava invece l'attenzione sulle enormi previsioni edificatorie contenute nei vigenti piani regolatori comunali, ideati e approvati negli anni in cui si era convinti della possibilità di un processo di crescita infinita. Nelle mutate condizioni in cui siamo, in una fase di crisi economica il cui esito nessuno è in grado di prevedere, e di fronte alla forte riduzione dei valori immobiliari in atto, stiamo costruendo un imponente patrimonio immobiliare che provocherà inevitabilmente un'ulteriore caduta dei valori delle case e per ciò stesso dei redditi della stragrande maggioranza della popolazione italiana.

Sulla base dei dati del censimento generale della popolazione residente del 2011, a fronte di circa 25 milioni di nuclei familiari, esistono circa 29 milioni di alloggi. Questi numeri vanno maneggiati con cura, come è noto: la loro distribuzione geografica non è infatti omogenea e possono ancora esistere aree in cui sussistono segmenti di fabbisogno abitativo insoddisfatto. Ma tutti gli analisti dei processi territoriali concordano nell'affermare che siamo in presenza di un eccesso di offerta, come è reso evidente dal grande numero di alloggi invenduti e dal gigantesco processo di abbandono di immobili destinati a uffici o all'esercizio di attività produttive. Se il numero delle abitazioni e degli edifici dismessi crescesse ancora, saremmo dinnanzi ad una situazione di estrema gravità che, come nella recente esperienza spagnola, rischia di far crollare ulteriormente i valori degli immobili di proprietà di gran parte delle famiglie italiane.

Fermare il consumo di suolo, cancellare le gigantesche previsioni edificatorie conte-

nute nei piani urbanistici comunali è, in questo contesto, l'unica responsabile risposta per mantenere la coesione sociale. Insistere, come molti fanno ancora, sulla sacralità dei diritti edificatori - inesistente, come è noto, nella legislazione italiana significa soltanto privilegiare gli interessi di pochi proprietari fondiari contro gli interessi del 75 per cento dei piccoli proprietari dell'alloggio familiare o personale.

Questa situazione incontrollata è frutto di venti anni di deregolamentazione, di condoni edilizi, di demolizione delle regole pubbliche volte al controllo delle trasformazioni urbane; di concetti giuridicamente inesistenti, come i «diritti edificatori»; di strumenti di moltiplicazione del consumo di suolo, come la compensazione urbanistica; di deroghe ai vincoli urbanistici e paesaggistici, ottenute con l'uso strumentale dell'accordo di programma. Se vogliamo salvare quanto resta del paesaggio italiano, salvaguardare le città dal degrado e tutelare la proprietà della casa come bene patrimoniale degli italiani, dobbiamo voltare pagina e chiudere per sempre la fase di potenziale ulteriore espansione urbana. Fermare il consumo del suolo è pertanto il principale obiettivo del presente disegno di legge: l'unica strada per salvare il paesaggio agrario e le città.

È noto che sul tema del contenimento del consumo di suolo ci sono stati recentemente non soltanto autorevoli interventi di enti di ricerca pubblici come l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA (2012-2013). Vi è stata infatti una diffusa presa di coscienza da parte dell'intero Paese, dimostrata da importanti ricerche e proposte prodotte dal WWF insieme con il Fondo ambiente italiano - FAI (2011-2013), da Legambiente, dall'Istituto nazionale di urbanistica - INU, da numerose facoltà universitarie, nonché da importanti associazioni ambientaliste quali «Salviamo il Paesaggio» e «Italia Nostra».

Il presente disegno di legge si fa carico responsabilmente di questi temi e stabilisce un duplice principio, già presente in alcune leggi urbanistiche regionali: le nuove trasformazioni urbane devono essere collocate all'interno delle zone già urbanizzate e i nuovi impegni di suolo libero possono essere autorizzati soltanto se non sia altrimenti possibile soddisfare le esigenze attraverso il recupero o il reimpiego degli immobili esistenti non utilizzati.

Perché questa norma generale possa funzionare efficacemente, è necessario che venga definito in maniera univoca il perimetro delle aree urbanizzate, formate dai nuclei storici, dalle zone di consolidata e nuova espansione, dalle aree produttive e da quelle destinate a servizi. A tal fine, i comuni dovranno effettuare la perimetrazione delle zone urbane sottoponendola poi alle regioni. Al di fuori del perimetro così determinato, si potrà svolgere soltanto attività agricola.

Il presente disegno di legge compie, in particolare, un fondamentale passaggio culturale, indispensabile se si vuole dare solennità al tema della salvaguardia del paesaggio agricolo. È infatti noto che esso, pur presentando diffuse compromissioni causate dall'abusivismo e in generale da una carente azione di governo del territorio da parte delle amministrazioni comunali, rappresenta una parte fondamentale del paesaggio italiano e, spesso, un elemento identitario della cultura del nostro Paese.

Nel 1985, con l'approvazione della cosiddetta legge Galasso (legge 8 agosto 1985, n. 431: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»), il legislatore operò una fondamentale innovazione della nozione di tutela, estendendola anche ad alcune categorie di beni paesaggistici. Questo principio basilare di tutela del paesaggio italiano è

stato poi oggetto di successive conferme legislative fino all'approvazione del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Oggi, di fronte al concreto rischio della scomparsa di importanti porzioni di territorio agricolo, ci siamo assunti la responsabilità di ampliare le categorie dei beni paesaggistici vincolati includendovi anche le aree agricole, nella convinzione che la tutela sia lo strumento fondamentale per ricostruire l'unitarietà del paesaggio e nel contempo il ruolo del governo pubblico del territorio, previsto dalla Costituzione e troppe volte messo in discussione negli ultimi decenni.

Il presente disegno di legge affronta poi la questione cruciale, in un momento di crisi come quello che l'Italia sta attraversando, dell'uso produttivo e sociale del patrimonio immobiliare pubblico. È in atto da vent'anni un processo di vendita di parti importanti della proprietà collettiva. Tale scelta - pur criticabile in linea di principio anche per il fatto che mancava (e ancora manca) l'elenco dettagliato delle numerose locazioni passive di immobili privati da parte delle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività che potrebbero trovare collocazione in edifici di proprietà pubblica, con rilevante risparmio economico - poteva trovare qualche motivazione nell'ambito di una fase espansiva del ciclo economico.

Oggi lo scenario è cambiato radicalmente e ciò ha due oggettive conseguenze. Una delle questioni principali che deve affrontare il nostro Paese è la mancanza di lavoro per i giovani. Eppure i nostri giovani presentano tassi di scolarizzazione elevati e spiccata attitudine all'imprenditorialità, tuttavia frustrata dagli elevatissimi costi locativi degli immobili. Le proprietà pubbliche devono dunque diventare il volano virtuoso, da assegnare ai giovani imprenditori affinché possano sperimentare la capacità di innovazione e creare imprese. È inoltre da ricordare che, pur in presenza di un gran numero di alloggi invenduti, resta alta nei grandi centri metro-

politani la tensione abitativa, perché molte famiglie non hanno la capacità di spesa sufficiente. Anche in questo caso, le proprietà pubbliche dovranno diventare il prezioso strumento per assicurare a tutti i cittadini il diritto all'abitazione.

Del resto, è noto che i valori economici di vendita sono sempre più modesti e l'eventuale vendita non compenserebbe forse neppure i fitti passivi che le amministrazioni pubbliche continuano a pagare in ogni parte d'Italia. Si pensi poi alle malversazioni e agli sprechi di denaro pubblico che si sono verificati in modo diffuso nel ventennio della svendita. Si può ricordare, ad esempio, la vendita delle caserme di Foggia, ove il privato acquirente ha guadagnato in un sol colpo 3 milioni di euro rivendendo lo stesso immobile all'università locale; oppure lo scandalo della sede del Ministero dell'economia e delle finanze a Roma-EUR, dove sono stati abbandonati al degrado gli edifici di proprietà pubblica per tentare una speculazione edilizia e dove - dopo sei anni - lo Stato paga enormi canoni di locazione a proprietari fondiari privati, pur avendo a disposizione grandi contenitori, comprese le stesse torri dismesse, per ospitare le proprie attività istituzionali.

Il presente disegno di legge prevede che prima di procedere a qualsiasi vendita si debbano effettuare quattro adempimenti: il censimento, da parte dei comuni, degli immobili sfitti situati all'interno del loro territorio; il censimento delle proprietà pubbliche; il censimento di tutti i contratti di locazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni con privati proprietari per l'uso di immobili destinati allo svolgimento delle attività istituzionali; la verifica, effettuata con rigorose forme di pubblicità, delle esigenze di spazi lavorativi da parte di giovani imprenditori e di spazi abitativi per le famiglie in stato di disagio.

Ulteriore tema affrontato dal disegno di legge è quello del finanziamento dei processi di rinnovo e riqualificazione urbana

da parte dello Stato. Negli ultimi anni si è affermato il concetto: «Non ci sono i soldi». Problema serio e reale per gli elevati livelli di indebitamento della pubblica amministrazione. Problema mal posto ove si pensi che il «Piano città» è stato finanziato per 2 miliardi di euro, a fronte dello stanziamento di oltre 100 miliardi per le grandi opere, spesso inutili per delineare una prospettiva di sviluppo. Per uscire dalla crisi occorre investire invece in una serie estesa di «piccole opere» che, considerate nei loro aspetti sistemici, potrebbero portare benefici ben maggiori. Si tratta insomma di mutare la destinazione dei finanziamenti e di rilanciare gli interventi di riqualificazione urbana.

Il disegno di legge, all'articolo 1, precisa i suoi obiettivi, e cioè la tutela dell'uso agricolo dei suoli, come previsto dall'articolo 44 della Costituzione, e il contenimento del consumo del suolo a fini insediativi o di trasformazione territoriale.

L'articolo 2 reca le definizioni di «aree agricole», «aree a vocazione ambientale», «aree urbanizzate», «consumo di suolo» e «impermeabilizzazione del suolo», con l'obiettivo di conferire un quadro giuridico meno incerto e approssimativo ad una materia delicata come il governo del territorio.

L'articolo 3 obbliga i comuni a individuare in modo univoco le aree di uso agricolo. Li obbliga, in altri termini, a tracciare una rigorosa suddivisione tra le aree urbanizzate e le aree che appartengono all'uso agricolo e alla conservazione della natura. Una volta tracciata entro sei mesi questa delimitazione, essa è trasmessa alla regione competente e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. A seguito di ciò, ogni nuovo impiego di suolo dovrà avvenire all'interno del perimetro della città edificata, lasciando all'uso produttivo agricolo tutte le restanti aree.

L'articolo 4 restituisce al paesaggio agrario la dignità di elemento costitutivo dell'identità culturale dell'Italia. Esso entra per-

tanto 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.

L'articolo 5 risolve una questione di grande delicatezza giuridica, quella dei diritti edificatori. All'atto della perimetrazione dell'edificato, infatti, i comuni dovranno anche censire tutti i diritti edificatori fino ad allora maturati sul proprio territorio. Come è ampiamente noto, la legislazione urbanistica italiana intende per «diritto edificatorio» quanto maturato all'emissione del provvedimento abilitativo, lasciando tutte le previsioni edificatorie contenute nei piani urbanistici alla legittima potestà comunale di cancellarle sulla base di rigorose e imparziali motivazioni. Esistono a questo riguardo fondamentali sentenze, come ad esempio quella del Consiglio di Stato n. 6656 del 2012. La motivazione che sta alla base della cancellazione delle previsioni edificatorie contenute nei piani urbanistici è quella che dicevamo fin dall'inizio: non si può continuare a inflazionare la costruzione di immobili residenziali, se non vogliamo mettere a repentaglio i valori immobiliari ancora esistenti, ancorché fortemente decurtati rispetto a cinque anni fa.

L'articolo 6 consente di recuperare alcune delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti, la cui applicazione è sospesa dalla procedura prevista dall'articolo 3. I comuni in questo passo dovranno tuttavia indicare, con dati ufficiali e organici, l'entità dei fabbisogni abitativi o produttivi da soddisfare, e dimostrare altresì, sulla base della ricognizione esaustiva del numero degli immobili dismessi, abbandonati o confiscati esistenti all'interno del territorio comunale, che non è possibile ovviare a tali esigenze all'interno del perimetro dell'area edificata, come stabilito dall'articolo 3, o mediante il recupero e il reimpiego degli immobili inutilizzati o abbandonati. In ogni caso la possibilità di nuove edificazioni ad

usi abitativi dovrà essere preventivamente accompagnata dalla realizzazione dei servizi connessi alla vita residenziale (scuole, ospedali, verde pubblico, eccetera), così come previsto dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968.

L'articolo 7 affronta un tema decisivo. Da alcuni anni, con la legge 24 dicembre 2007, n. 244, i ricavi ottenuti con i proventi dei titoli abilitativi in materia edilizia potevano essere utilizzati non soltanto per la realizzazione di opere di urbanizzazione ma anche per il finanziamento della spesa corrente. Tale provvedimento legislativo è stato una delle cause della cementificazione del nostro paese e dev'essere sollecitamente abrogato. Anzi, questo divieto opposto alla pratica della scorciatoia e della deroga fa parte di un più generale disegno di ripristino della legalità, di cui si sente fortemente l'esigenza.

Altro intervento decisivo per riportare la legalità e la trasparenza nei processi di trasformazione urbana è proposto all'articolo 8. Con esso si pone un limite all'uso derogatorio, che in questi anni si è affermato con lo strumento dell'accordo di programma previsto dall'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativamente all'insieme degli strumenti di negoziazione territoriale. La norma proposta stabilisce che all'accordo di programma possa ricorrersi soltanto a condizione che esista conformità urbanistica con gli strumenti di pianificazione paesaggistica e urbanistica vigenti. Basta, insomma, con la cultura delle varianti puntuali che hanno devastato le città e i territori italiani.

Gli articoli da 9 a 11 rispondono all'esigenza di ricognizione sistematica dello stato del patrimonio edilizio pubblico inutilizzato e dei contratti di locazione stipulati dalle

pubbliche amministrazioni, che sono causa di grande aggravio di spesa per lo Stato.

L'articolo 12 reca misure in materia di trasparenza e pubblicità della mappatura del territorio, attraverso gli strumenti previsti dagli articoli 10 e 11.

L'articolo 13 affronta una questione di grande delicatezza sociale. Il patrimonio immobiliare pubblico deve diventare il volano per facilitare la ripresa economica e produttiva del Paese, mediante la sua destinazione ad usi economici a favore di imprese, in particolare giovanili. Inoltre, di fronte al dramma dell'assenza di alloggi sociali per le fasce sociali più deboli, per le giovani coppie e per gli anziani, l'articolo impone che il reimpiego del patrimonio pubblico sia volto prioritariamente a sopperire alle situazioni di più grave disagio abitativo. Soltanto dopo tali adempimenti, da attuarsi mediante le più ampie forme di pubblicità, lo Stato potrà procedere alla vendita degli immobili non utilizzabili a questi fini.

L'articolo 14 torna sul tema delle politiche per il sostegno delle attività agricole, che versano oggi in gravi difficoltà economiche. In particolare, con l'articolo 15 si prevede l'esenzione dall'imposta municipale propria in favore degli immobili strumentali all'esercizio delle attività agricole.

Gli ultimi due articoli, infine, contengono le disposizioni di carattere finanziario e sanzionatorio (articolo 16) e le disposizioni transitorie e finali (articolo 17).

Con questo disegno di legge ci proponiamo di salvare il paesaggio italiano da un'ulteriore fase di devastazione urbanistica e di contribuire alla ripresa economica nazionale, utilizzando in modo intelligente il grande patrimonio immobiliare pubblico. Soltanto così si potrà aprire una nuova prospettiva per l'Italia e per le sue giovani generazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Tutela dei terreni agricoli e contenimento del consumo del suolo)

1. La presente legge stabilisce i principi fondamentali per la tutela del paesaggio, per il razionale sfruttamento del suolo nonché per la conservazione e la valorizzazione dei terreni agricoli, al fine di promuovere l'attività agricola e forestale, di prevenire il dissesto idrogeologico del territorio e di promuovere un rapporto equilibrato tra sviluppo delle aree urbanizzate e delle aree rurali mediante il contenimento del consumo di suolo libero, in attuazione degli articoli 9, secondo comma, e 44 della Costituzione, nonché della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, resa esecutiva dalla legge 9 gennaio 2006, n. 14.

2. Le politiche di sviluppo territoriale attuate dallo Stato e dalle regioni perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso il contenimento del consumo di suolo e l'utilizzazione agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, privilegiando gli interventi di reimpiego e di recupero di aree urbanizzate.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intendono:

a) per «aree agricole», le superfici costituite da suoli produttivi o comunque vegetati, coltivati, incolti o forestali, libere da edificazioni e infrastrutture;

b) per «aree a vocazione ambientale», le superfici boschive o forestali nonché le aree sottoposte a vincolo ambientale, idrogeologico, forestale o paesaggistico, tutelate ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, o della legge 6 dicembre 1991, n. 394;

c) per «aree urbanizzate», le aree individuate dagli strumenti urbanistici vigenti come zone territoriali omogenee di cui alle lettere A), B), D) e F) dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;

d) per «consumo di suolo», la riduzione di superficie agricola o forestale o di aree agricole o a vocazione ambientale, derivante da interventi di impermeabilizzazione del suolo, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'esercizio dell'attività agricola;

e) per «impermeabilizzazione del suolo», la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo con materiale artificiale.

Art. 3.

(Perimetrazione del territorio agricolo e naturale)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni redigono gli atti di perimetrazione della superficie del rispettivo territorio comunale e li trasmettono alla regione o provincia autonoma. L'atto di perimetrazione ripartisce la superficie del territorio comunale tra le seguenti categorie:

- a) aree urbanizzate;
- b) aree caratterizzate da edificazione sparsa;
- c) aree agricole;
- d) aree a vocazione ambientale.

2. Entro tre mesi dalla ricezione degli atti di perimetrazione di cui al comma 1, le regioni o le province nonché le province autonome di Trento e Bolzano, sulla base delle leggi regionali vigenti, predispongono, in forma cartografica, la mappa del rispettivo territorio e la trasmettono al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

3. Gli enti di cui al comma 2 verificano l'inclusione negli atti di perimetrazione dei suoli soggetti a rischio idrogeologico.

4. Entro tre mesi dalla ricezione delle mappe di cui al comma 2, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare approva, con proprio decreto, il Quadro nazionale dello stato del territorio, il cui contenuto è pubblicato nel Geoportale nazionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

5. Le trasformazioni urbanistiche dei territori comunali che determinano consumo di suolo sono ammesse esclusivamente all'interno del perimetro delle aree urbanizzate.

Art. 4.

(Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)

1. All'articolo 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo la lettera *m*) è aggiunta la seguente:

«*m-bis*) il territorio non urbanizzato, sia allo stato naturale sia sottoposto ad attività agricola o forestale»;

b) dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

«*4-bis*. Le regioni, d'intesa con la competente soprintendenza, delimitano le aree

costituenti il territorio di cui al comma 1, lettera *m-bis*).

4-*ter*. Fino all'intervenuta delimitazione ai sensi del comma 4-*bis*, il territorio di cui al comma 1, lettera *m-bis*), è individuato nell'insieme delle zone di cui alla lettera *E*) dell'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero delle corrispondenti zone, comunque denominate nelle leggi regionali, individuate e perimetrate negli strumenti di pianificazione vigenti.

4-*quater*. Fino all'adeguamento delle leggi regionali ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato in materia di governo del territorio con riferimento al territorio non urbanizzato, nonché fino all'entrata in vigore dei piani paesaggistici, ai sensi dell'articolo 156 ovvero dell'articolo 135, e all'adeguamento, ove necessario, degli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 145, nel territorio di cui al comma 1, lettera *m-bis*), del presente articolo sono vietate ogni modificazione morfologica dell'assetto del territorio e ogni nuova costruzione, ovvero demolizione e ricostruzione, di edifici, ad eccezione di quelle volte alla difesa del suolo e alla riqualificazione ambientale».

2. Al comma 4 dell'articolo 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, dopo il comma 4 è inserito il seguente:

«4-*bis*. Per i territori di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *m-bis*), il piano prevede altresì gli obiettivi e gli strumenti per la conservazione e il ripristino del paesaggio agrario e non urbanizzato».

Art. 5.

(Diritti edificatori)

1. I comuni, contestualmente alla redazione dell'atto di perimetrazione di cui al-

l'articolo 3, individuano anche le aree su cui sussiste un diritto edificatorio.

2. Il diritto edificatorio sussiste quando sia previsto da un titolo abilitativo non decaduto né annullato alla data in cui l'atto di perimetrazione è adottato.

3. Le previsioni di espansione urbana contenute negli strumenti urbanistici comunali costituiscono indicazioni meramente programmatiche, che, sulla base di provvedimenti motivati e imparziali, possono subire modifiche o cancellazioni, attraverso la normale attività pianificatoria della pubblica amministrazione competente.

Art. 6.

(Previsioni di nuove urbanizzazioni)

1. Le trasformazioni urbane sono ammesse esclusivamente all'interno del perimetro delle zone urbanizzate.

2. I comuni, sulla base di specifiche ed effettive esigenze abitative o infrastrutturali e accertata l'assenza di alternative di reimpiego e riorganizzazione degli immobili e delle infrastrutture esistenti, possono individuare nuove aree edificabili all'esterno del perimetro delle aree urbanizzate, individuato ai sensi dell'articolo 3.

3. I provvedimenti di individuazione di nuove aree edificabili ai sensi del comma 2 devono essere motivati sulla base di esigenze desunte da indicatori statistici relativi alla dinamiche demografiche, economiche e occupazionali a livello regionale, elaborati dall'Istituto nazionale di statistica o da istituti di ricerca pubblici, e non possono superare il 60 per cento dell'incremento registrato dai dati statistici. In ogni caso la possibilità di nuove edificazioni ad usi abitativi deve essere preventivamente accompagnata dalla realizzazione dei servizi connessi alla vita residenziale, come previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

4. I provvedimenti di individuazione di nuove aree edificabili ai sensi del comma 2 devono altresì essere motivati specificamente con la dimostrazione dell'impossibilità di soddisfare le esigenze all'interno delle aree interstiziali urbane non edificate o mediante il recupero o il reimpiego di immobili esistenti inutilizzati, individuati con il censimento previsto dall'articolo 9. L'atto è trasmesso alla regione o alla provincia autonoma competente, la quale verifica la congruità della motivazione di cui al presente comma.

5. Le costruzioni nelle nuove aree edificabili, individuate ai sensi del comma 2, sono soggette ad un contributo addizionale rispetto agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti e con le modalità previste dal comma 6.

6. Il contributo di cui al comma 5 è determinato in un importo pari a cinque volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione. Esso si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a qualunque attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione non possono subire diminuzioni rispetto agli anni precedenti.

7. Sono obbligati al pagamento del contributo di cui al comma 5 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e negli stessi termini.

8. I comuni destinano i proventi del contributo di cui al comma 5 a un capitolo di bilancio vincolato per l'esecuzione dei seguenti interventi:

a) per non meno del 20 per cento, alla bonifica dei suoli, adottando preferibilmente le tecniche dell'ingegneria naturalistica;

b) per non meno del 20 per cento, al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza e risanamento conservativo degli edifici scolastici e per l'edilizia agevolata e sovvenzionata da realizzare in aree già edificate o in disuso;

c) per non meno del 20 per cento, alla riduzione del rischio idrogeologico, sia mediante interventi di eliminazione delle cause o di riduzione del pericolo, adottando preferibilmente le tecniche dell'ingegneria naturalistica, sia mediante interventi di delocalizzazione di edifici pubblici situati in aree soggette ad elevato rischio;

d) per non meno del 20 per cento, all'acquisizione, alla realizzazione e alla manutenzione di aree verdi estese e per la demolizione e acquisizione di immobili realizzati abusivamente.

9. L'utilizzazione degli importi versati nel capitolo vincolato e destinati agli interventi di cui al comma 8 è esclusa dai vincoli del patto di stabilità interno.

Art. 7.

(Destinazione dei proventi derivanti dal rilascio di titoli abilitativi edilizi)

1. I comuni destinano i proventi derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi edilizi, compreso il contributo addizionale di cui all'articolo 6, comma 5, della presente legge, nonché dall'applicazione delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, anche ai fini della

messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico e sismico, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

2. Il comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, è abrogato.

Art. 8.

(Ripristino delle regole ordinarie in materia urbanistica)

1. Qualora la definizione e l'esecuzione di interventi complessi, programmi di intervento, opere pubbliche o di interesse pubblico, anche di iniziativa privata, richiedano l'azione integrata e coordinata di comuni, province, regioni, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici, si procede alla stipulazione di un accordo di programma secondo le disposizioni dell'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. I comuni, le province, le regioni, le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici possono concludere accordi di programma per la realizzazione di proposte e iniziative di rilevante interesse pubblico di cui al comma 1 del presente articolo solo se conformi agli strumenti di tutela del paesaggio e di pianificazione urbanistica.

3. Nei casi di cui al comma 2, le variazioni degli strumenti di pianificazione urbanistica, ove necessarie, sono adottati nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 6, attraverso i procedimenti ordinari di variante urbanistica previsti dalle leggi regionali.

4. Gli strumenti di concertazione, negoziazione e semplificazione amministrativa, compresi gli accordi di programma di cui all'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e la

conferenza di servizi di cui agli articoli 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, non possono derogare ai regolamenti e agli strumenti urbanistici adottati o approvati secondo la normativa vigente, tranne che nel caso di interventi infrastrutturali e urbanizzazioni pubbliche da eseguire su aree di proprietà pubblica, per la cui realizzazione è necessario l'avvio di azioni di informazione e partecipazione diretta dei cittadini residenti nei territori coinvolti, di durata non inferiore a dodici mesi.

Art. 9.

*(Censimento degli immobili inutilizzati
all'interno del territorio comunale)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni eseguono il censimento degli immobili sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti nel proprio territorio, individuandone le caratteristiche e le dimensioni.

2. Per ciascun immobile è acquisito il certificato catastale ed è indicata la destinazione d'uso, che sono iscritti con gli altri dati in un archivio elettronico degli immobili inutilizzati.

Art. 10.

*(Censimento degli immobili
di proprietà pubblica)*

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni, le province, le regioni, le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, e le università agrarie, che siano a qualsiasi titolo proprietari di immobili, redigono l'elenco degli immobili di loro proprietà, compresi i terreni destinati ad uso civico e i beni

sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, suddivisi in appositi elenchi sulla base dell'effettiva assegnazione a soggetti terzi.

2. Per ciascun immobile è acquisito il certificato catastale ed è indicato l'uso al quale l'immobile è adibito, con specifica distinzione tra gli immobili utilizzati per fini istituzionali, gli immobili concessi in locazione o in uso e gli immobili inutilizzati.

3. Per gli immobili concessi in locazione o in uso sono indicati il titolare del contratto di locazione o del titolo di concessione e le condizioni economiche del contratto medesimo.

4. L'elenco è trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze entro il termine stabilito dal comma 1.

Art. 11.

(Censimento degli immobili di proprietà privata utilizzati dalle amministrazioni pubbliche)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni, le province, le regioni, le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le università agrarie, redigono l'elenco degli immobili di proprietà privata da essi utilizzati sulla base di contratto di locazione passiva.

2. Per ciascun immobile è acquisito il certificato catastale ed è indicato l'uso al quale l'immobile è adibito.

3. Per ciascun immobile sono indicate le condizioni economiche del contratto di locazione.

4. L'elenco è trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze entro il termine stabilito dal comma 1.

Art. 12.

(Disposizioni concernenti l'utilizzazione e l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico)

1. Le informazioni raccolte in attuazione degli articoli 10 e 11 sono rese pubbliche mediante l'inserimento in un archivio informatico consultabile attraverso il sito *internet* del Ministero dell'economia e delle finanze e il sito *internet* del comune, ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni o gli enti interessati, redige per ogni amministrazione o ente titolare di contratti di locazione passiva di immobili, di cui all'articolo 11, un piano di ricollocazione delle sedi per lo svolgimento delle attività istituzionali mediante l'utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica di cui all'articolo 10.

Art. 13.

*(Uso sociale
del patrimonio immobiliare pubblico)*

1. I comuni, le province, le regioni, le amministrazioni dello Stato e gli altri enti pubblici proprietari di immobili non utilizzabili a fini istituzionali redigono il piano di utilizzazione dei medesimi immobili prevedendone la destinazione, sulla base delle loro caratteristiche, ad usi produttivi a favore di nuove imprese giovanili, ad associazioni o, nei casi di grave disagio abitativo, alla soddisfazione di fabbisogni residenziali.

2. Gli enti e le amministrazioni di cui al comma 1 rendono noti al pubblico, nelle forme più efficaci per assicurarne la conoscenza, la disponibilità degli immobili e il piano di utilizzazione predisposto.

3. Decorsi due anni dalla prima pubblicazione di ciascun piano di utilizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ente o l'amministrazione interessato, può redigere un piano di vendita degli immobili pubblici non utilizzati per fini istituzionali o per gli usi previsti dal comma 1.

4. È vietata l'alienazione di immobili di cui all'articolo 10 prima dell'approvazione del piano di vendita di cui al comma 3 del presente articolo.

Art. 14.

(Tutela del territorio non urbanizzato)

1. Le leggi regionali assicurano che gli stamenti di pianificazione non consentano nuove costruzioni né ampliamenti di edifici nelle aree che costituiscono il territorio non urbanizzato, ad eccezione degli interventi strettamente funzionali all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, nel rispetto di parametri specifici determinati in relazione alla qualità e all'estensione delle colture praticate e alla capacità produttiva prevista, comprovate da piani di sviluppo aziendali o interaziendali ovvero da piani equipollenti previsti dalla normativa vigente.

2. Le leggi regionali dispongono che le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici siano destinate a specifica sottozona agricola con vincolo di inalienabilità e di inedificabilità dei manufatti non strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali, nonché di eliminazione della sdemanializzazione di tali aree, da assegnare a cooperative di giovani disoccupati residenti nel comune di competenza.

3. Le leggi regionali stabiliscono che gli interventi ammessi ai sensi del comma 1 siano assentiti previa sottoscrizione di apposite convenzioni, nelle quali sono previsti la costituzione di un vincolo di inedificabilità, da trascrivere nei registri della proprietà im-

mobiliare, fino a concorrenza della superficie fondiaria per la quale è assentita la trasformazione, e l'impegno a non frazionare né alienare separatamente la parte del fondo corrispondente all'estensione richiesta per l'intervento assentito, nonché l'impegno a non operare mutamenti dell'uso degli edifici, o di parti di essi, con utilizzazioni non strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali.

4. Le leggi regionali disciplinano altresì le trasformazioni ammissibili dei manufatti edilizi esistenti, aventi utilizzazioni in atto non strettamente funzionali all'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali, limitandole agli interventi di manutenzione, di restauro e risanamento conservativo ovvero di ristrutturazione edilizia, con esclusione di qualsiasi fattispecie di demolizione e ricostruzione.

5. Le leggi regionali e gli strumenti di pianificazione urbanistica possono disporre ulteriori limitazioni, fino alla totale intrasformabilità del patrimonio edilizio esistente, in relazione a condizioni di fragilità del territorio, ovvero per finalità di tutela del paesaggio, dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali e di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico o paesaggistico.

6. Le leggi regionali dispongono il divieto assoluto di realizzazione di impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra e delle opere connesse nelle aree agricole e nelle aree a vocazione ambientale.

Art. 15.

(Esenzione dal pagamento dell'imposta municipale propria)

1. I terreni destinati ad uso agricolo e gli immobili aventi destinazione strumentale all'esercizio dell'attività agricola sono esenti dal pagamento dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con

modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. Sono soggetti al pagamento dell'imposta municipale propria i terreni improduttivi e gli immobili ad uso agricolo in utilizzati.

Art. 16.

(Disposizioni sanzionatorie e finanziarie)

1. Il Ministro dell'economia e delle finanze sospende l'erogazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nei confronti dei comuni inadempienti rispetto alle disposizioni degli articoli 3, comma 1, 9, comma 1, 10, comma 1, e 11, comma 1, della presente legge.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze sospende l'erogazione delle risorse di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, nei confronti delle regioni inadempienti rispetto alle disposizioni degli articoli 3, comma 2, 6, comma 4, secondo periodo, 10, comma 1, e 11, comma 1, della presente legge.

3. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti nella presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 17.

(Disposizioni transitorie e finali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 3, comma 4, non è consentito il consumo delle aree agricole e delle aree a vocazione ambientale tranne che per la realizzazione di interventi previsti dagli strumenti

urbanistici vigenti e provvisti di titolo abilitativo edilizio non decaduto né annullato alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le regioni a statuto ordinario possono individuare ulteriori aree, rispetto a quelle indicate al comma 1, per le quali è vietato il consumo di suolo.

3. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

