

CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO

I temi del consumo di suolo, del riuso del suolo edificato e della valorizzazione delle aree agricole stanno assumendo ormai da qualche tempo una rilevanza crescente e sono finalmente giunti all'attenzione anche del legislatore, sulla spinta di una maggiore consapevolezza dell'opinione pubblica, del mondo scientifico e delle professioni riguardo al tema dei limiti di un modello di sviluppo, che per molto tempo non si è misurato in modo adeguato con il tema della finitezza delle risorse ambientali e territoriali.

Dal 1971 al 2010 l'Italia ha perso il 28 per cento della superficie agricola¹, una superficie equivalente a quella di Lombardia, Liguria ed Emilia Romagna. Ed ancora oggi, afferma Chiara Braga (relatore del PD per la VIII Commissione Ambiente), nonostante la crisi del settore delle nuove costruzioni, si continua a perdere suolo a una velocità di 55 ettari al giorno. L'evoluzione della superficie agricola utilizzata peraltro registra una tendenza inversa rispetto all'andamento demografico, e la continua perdita di terreno agricolo porta l'Italia a dipendere sempre più dall'estero per l'approvvigionamento di risorse alimentari. Molte variabili incidono sulla perdita di superfici agricole e possono essere ricondotte a due macro-fenomeni: l'abbandono dei terreni e la cementificazione.

L'espansione delle aree urbanizzate è guidata da processi di diffusione e di dispersione, che causano la perdita del limite tra aree urbane e rurali, con un impatto negativo amplificato in termini paesaggistici e ambientali dovuto a una limitazione delle funzioni del suolo e degli ecosistemi naturali, ma anche di natura economica e sociale, con costi sempre maggiori, legati alla mobilità, alla realizzazione e alla gestione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e all'impatto dell'aumento dell'esposizione al rischio di parti rilevanti del territorio italiano.

È questo il senso di un disegno di legge del Governo che ha l'ambizione di determinare e di fissare dei limiti quantitativi al consumo di nuovo suolo agricolo coerente con gli obiettivi che l'Europa si è già data al 2050 e che tiene conto anche dalla legislazione di altri Paesi europei che da diversi anni si sono dotati di una normativa nazionale sull'argomento.

*Si introduce il concetto di **compendio agricolo neorurale**. Lo spirito, ha affermato Massimo Fiorio (relatore del PD per la XIII Commissione Agricoltura), è quello di intervenire su quei tipi di fabbricati che molto spesso si trovano nei pressi dei centri urbani e che, per dimensioni e fattezze, rischiano l'abbandono e il progressivo degrado. Si tratta di fabbricati anche di pregio – come ad esempio alcune tipologie di cascine nella Pianura padana o di masserie, più in generale – che in questo modo possono trovare, accanto alla prevalente destinazione agricola, altre destinazioni.*

¹ Fonte [Ministero Politiche agricole, alimentari e forestali – MIPAAF- su dati Eurostat.](#)

Per una lettura più analitica e dettagliata del provvedimento "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", assegnato presso le Commissioni riunite VIII e XIII (relatori di maggioranza Chiara Braga e Massimo Fiorio) AC 2039 e abbinato AC 902, AC 948, AC 1176, AC 1909, si rinvia [ai lavori parlamentari](#) e ai [dossier](#) di approfondimento a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati.

RIUSO E RIGENERAZIONE URBANA

Questo provvedimento detta principi fondamentali per la **valorizzazione e la tutela del suolo**, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare **l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente**, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile.

Il **riuso e la rigenerazione urbana**, oltre alla limitazione del consumo di suolo, vengono riconosciuti tra i principi fondamentali della materia del governo del territorio. Il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

Tale divieto comporta l'obbligatoria valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo, che deve essere effettuata:

- per le opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture strategiche soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e di valutazione ambientale strategica (VAS) (e alla verifica di assoggettabilità) - nell'ambito delle medesime procedure VIA, di VAS² e di verifica di assoggettabilità (c.d. *screening*);
- per le opere pubbliche non soggette alle procedure di VIA e VAS (e alla verifica di assoggettabilità) - dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi³.

Tuttavia, 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 ineditato.

² Nell'ambito della disciplina di VIA (contenuta nel titolo III della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), l'art. 22 prevede che lo studio di impatto ambientale contenga, tra l'altro, una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal proponente, ivi compresa la cosiddetta opzione zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale. Con riferimento alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, la relativa disciplina è stata abrogata dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, che introduce una nuova normativa sulle infrastrutture e sugli insediamenti prioritari (*Fonte: dossier Camera dei deputati n. 426 del 22 aprile 2016*).

³ Il citato nuovo Codice dei contratti detta una nuova disciplina dei livelli di progettazione degli interventi, in cui è incluso il progetto definitivo, all'articolo 23 del D.lgs. 50/2016.

Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali dovranno favorire la destinazione agricola e l'utilizzo di pratiche agricole, inoltre, la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola dovranno essere perseguite attraverso la riduzione del consumo di suolo.

DEFINIZIONI

Il disegno di legge interviene sulle definizioni relative a cosa si debba intendere ai fini dell'applicazione della legge per suolo e altri termini connessi. Il chiarimento è particolarmente importante perché è l'ambito nel quale vengono definiti i parametri omogenei su tutto il territorio nazionale a cui anche le normative regionali e l'operato delle amministrazioni locali dovranno fare riferimento.

- **Suolo:** lo strato superiore della crosta terrestre formato da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi che costituisce una risorsa ambientale non rinnovabile.
- **Consumo di suolo:** l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale soggetta a interventi di impermeabilizzazione.
- **Superficie agricola, naturale e seminaturale:** i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, per le aree destinate a infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale per le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti, nonché per i lotti interclusi e per le aree ricadenti nelle zone di completamento e destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione.
- **Impermeabilizzazione:** il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola tali da eliminarne la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale.
- **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, turistico-ricettiva, le aree dotate di attrezzature, servizi, impianti tecnologici, i parchi urbani, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria.
- **Rigenerazione urbana:** un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali ed orti condivisi, che persegue l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di una riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari.
- **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.

- **Compensazione ambientale:** l'adozione, in tempi contestuali all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la deimpermeabilizzazione e al ripristino delle condizioni di naturalità del suolo.

LIMITE AL CONSUMO DEL SUOLO

Gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea prevedono **il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050**⁴. In coerenza con questi, è definita⁵ la riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, di consumo del suolo a livello nazionale.

Con deliberazione della Conferenza unificata si stabiliscono **i criteri e le modalità per la definizione della progressiva riduzione del consumo del suolo** che dovrà tener conto delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, dell'estensione e localizzazione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane, della arboricoltura da legno in funzione della sicurezza ambientale e produttiva, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati.

Un regolamento del MIPAAF e del Ministro dell'ambiente, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, definisce i soggetti pubblici, le modalità e i criteri per il **monitoraggio** sulla riduzione del consumo del suolo e sull'attuazione della presente legge, da esercitare avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria. I dati del monitoraggio del consumo di suolo vengono resi pubblici e disponibili da ISPRA⁶, sia in forma aggregata a livello nazionale sia in forma disaggregata per Regione, Provincia e Comune.

Il Ministero dell'ambiente provvede alla pubblicazione e all'aggiornamento annuale sul proprio sito istituzionale dei dati sul consumo del suolo e della relativa cartografia.

RIUSO E RIGENERAZIONE URBANA

Le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, dettano disposizioni per incentivare i Comuni, singoli e associati, a promuovere strategie di **rigenerazione urbana** anche mediante 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, prevedendo, tra l'altro, elevate prestazioni

⁴ [Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse – Iniziativa faro nell'ambito della strategia Europa 2020.](#)

⁵ Con 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.

⁶ Utili approfondimenti sul tema del consumo del suolo in Italia nel [rapporto ISPRA 2015](#).

in termini di efficienza energetica ed integrazione di fonti energetiche rinnovabili, accessibilità ciclabile e ai servizi di trasporto collettivo, miglioramento della gestione delle acque.

I Comuni redigono un **censimento degli edifici e delle aree dismesse**, non utilizzate o abbandonate esistenti. Attraverso tale censimento i Comuni verificano se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione. Tali informazioni sono pubblicate in forma aggregata e costantemente aggiornate nei siti *internet* istituzionali dei Comuni interessati. La redazione da parte dei Comuni del censimento è presupposto necessario e vincolante per l'eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo. Le Regioni nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni per la realizzazione del censimento e del suo periodico aggiornamento, al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso.

I Comuni segnalano annualmente al prefetto, che raccoglie le segnalazioni in un apposito registro, le proprietà fondiari in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria nel quale sono lasciate dai proprietari, di arrecare danno al paesaggio o ad attività produttive.

AREE URBANIZZATE DEGRADATE

Prevista una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte a **semplificare le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate** da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale, secondo 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, basati sul riuso del suolo, la riqualificazione, la demolizione, la ricostruzione e la sostituzione degli edifici esistenti, la creazione di aree verdi, pedonalizzate e piste ciclabili, l'inserimento 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 standard di qualità**, sicurezza idrogeomorfologica e sismica, **minimo impatto ambientale e risparmio energetico**;
- c. garantire il rispetto dei **limiti di contenimento di consumo di suolo**.

COMPENDI AGRICOLI NEORURALI

Il provvedimento introduce il concetto di **compendio agricolo neorurale**. Con esso si intende l'insediamento rurale oggetto dell'attività di recupero e riqualificazione che viene provvisto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e trasmissione dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico ed occupazionale.

Regioni e Comuni, nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza, possono prevedere la possibilità di qualificare gli insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio.

Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale devono avere ad oggetto il **riuso o la riqualificazione**, anche con la demolizione e la ricostruzione, di fabbricati esistenti, qualora non più funzionali all'attività agricola. La demolizione e ricostruzione non può interessare manufatti di valore storico-culturale.

I nuovi fabbricati dovranno essere realizzati con tipologie, morfologie e scelte materiche e architettoniche tali da consentire un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo rispetto al contesto dell'intervento.

All'interno del medesimo compendio agricolo neorurale, ferma restando la prevalente destinazione ad uso agricolo⁷, possono prevedersi anche:

- 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 locali;
- artigianato artistico.

Il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un progetto unitario convenzionato che preveda l'impegno a conservare immutate le destinazioni d'uso prescelte. Il compendio comporta l'obbligo di conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari e catastali. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione. Nei casi di proprietà in comunione del compendio, resta ferma la facoltà di disporre della propria quota.

Il progetto di compendio agricolo neorurale prevede interventi di mitigazione e compensazione preventivi volti a mantenere, recuperare e valorizzare il paesaggio, l'economia locale e l'ambiente.

DIVIETO DI MUTAMENTO DI DESTINAZIONE

Le superfici che hanno beneficiato di finanziamenti pubblici non possono essere adibite ad usi diversi da quello agricolo, per cinque anni, in riferimento ai finanziamenti europei legati alle politiche agricole comunitarie (PAC) e ai piani di sviluppo rurale (PSR). Sono altresì vietati sulle stesse aree, per la medesima durata, gli interventi di trasformazione urbanistica, nonché quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche. Tale vincolo dovrà essere richiamato negli atti di trasferimento della proprietà. Sono previste **sanzioni** in caso di violazione di tale divieto.

⁷ Sono comunque escluse le destinazioni d'uso residenziale e produttiva di tipo industriale o artigianale.

È richiesto che l'autorità competente – nel caso della PAC è AGEA, nel caso dei PSR sono le Regioni – renda noto in rete, attraverso i propri siti, l'elenco dei terreni per come sono ripartiti poi tra i Comuni.

REGISTRO DEGLI ENTI LOCALI

Viene istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un **registro** in cui sono iscritti i Comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali secondo i criteri e le modalità previste dalla presente normativa e nei quali non è previsto consumo di suolo o ne è prevista una riduzione del consumo.

MISURE DI INCENTIVAZIONE

Ai Comuni iscritti nel suddetto registro è **attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali** per gli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati e per gli 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.

Tale forma di priorità viene riconosciuta anche a **soggetti privati**, singoli o associati, che intendono realizzare il **recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali**, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono inoltre adottare **misure di semplificazione e di incentivazione, anche di natura fiscale**, per il recupero del patrimonio edilizio esistente anche al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

I Comuni, negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, svolgono una funzione effettiva di contributo alla riduzione del suolo, provvedendo a modulare la determinazione dei costi di costruzione in modo da **garantire un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia** e assicurando comunque che dall'attuazione di tale disposizione non devono derivare minori entrate per la finanza pubblica.

Allo scopo di favorire la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente, per gli edifici residenziali in classe energetica E, F o G, o inadeguati dal punto di vista sismico o del rischio idrogeologico, è **consentita la demolizione e ricostruzione**, all'interno della medesima proprietà, di un edificio di **pari volumetria e superficie utile**, che preveda una prestazione energetica di classe A o superiore e un'occupazione e una impermeabilizzazione del suolo pari o minore rispetto a quelle antecedenti la demolizione.

A tal fine, di rilievo l'emendamento delle Commissioni, approvato durante la discussione in Aula, il quale prevede anche l'intervento delle **Regioni** nella determinazione della **quota del costo di costruzione**⁸ e nella **definizione delle tabelle parametriche** per stabilire l'incidenza degli oneri di urbanizzazione, prevedendo valori tali da garantire un regime di favore per questi interventi. Con questa misura, che va di pari passo con quella a carico dei Comuni, si è voluto ulteriormente favorire la spinta verso il recupero edilizio in luogo del consumo di nuovo suolo.

⁸ Comma 9 dell'articolo 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380.

Infine, particolare attenzione è prevista per i centri storici, le aree e gli immobili definiti beni culturali e le altre aree tutelate per legge, alle quali la nuova disciplina non sarà applicata, salvo espressa autorizzazione della competente sovrintendenza.

DESTINAZIONE DEI PROVENTI DEI TITOLI ABILITATIVI EDILIZI

I **proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni** previste in caso di mutamento non autorizzato di destinazione d'uso sono **destinati** esclusivamente e senza vincoli temporali alla **realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria⁹ e secondaria¹⁰**, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, ad interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio.

Si tratta di un'attenzione particolare ai cosiddetti oneri di costruzione. Di fatto, l'uso che in questi anni è stato fatto degli oneri ha finito per incentivare la dinamica che ha comportato la distruzione di tanta superficie naturale. L'uso improprio degli oneri ha favorito una speculazione tutta al ribasso. Ora, se ne definisce la destinazione coerente in modo inequivocabile.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione dei provvedimenti previsti, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i **lavori e le opere pubbliche o di pubblica utilità**, inserite negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici vigenti (ovviamente alla data di entrata in vigore della presente legge), nonché per gli interventi relativi alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari. Le opere pubbliche o di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari non inseriti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice sono consentite previa **obbligatoria valutazione delle alternative** di localizzazione che non determinino consumo di suolo.

Sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso relativi ai **titoli abilitativi edilizi** comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo ineditato, gli **interventi e i programmi di trasformazione** con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica, previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione, nonché le varianti il cui procedimento sia attivato prima dalla data di entrata in vigore della presente legge, che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi. Questo unicamente al fine di poter concludere l'iter di quegli interventi già in corso, per i quali sono stati già pagate imposte, e al fine di evitare eventuali contenziosi.

⁹ Art. 4, [legge 29 settembre 1964, n. 847](#).

¹⁰ Art. 44, [legge 22 ottobre 1971, n. 865](#) e successive modifiche.