

10.9.2012

Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo

Art. 1.

(Finalità e ambito della legge)

1. La presente legge detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, e per il perseguimento di uno sviluppo equilibrato delle aree urbanizzate e delle aree rurali, al fine di contenere il consumo di suolo.
2. Le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio agricolo, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono coordinate con la pianificazione paesaggistica prevista dalle disposizioni della Parte Terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.
3. Ai fini della presente legge, costituiscono terreni agricoli quelli che sono qualificati tali in base a strumenti urbanistici vigenti.

Art. 2.

(Limite al consumo di superficie agricola per fini edificatori)

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è determinata l'estensione massima di superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, tenendo conto dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, dell'estensione del suolo che risulta già edificato, dell'esistenza di edifici inutilizzati, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche e della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove.
2. Il decreto di cui al comma 1 è adottato, sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 6, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è aggiornato ogni 10 anni.
3. Con deliberazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la superficie agricola edificabile sul territorio nazionale è ripartita tra le diverse Regioni.
4. Qualora la Conferenza non provveda entro il termine di 180 giorni dall'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1, le determinazioni di cui al comma 3 sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 6 e acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.
5. Il limite stabilito con il decreto di cui al comma 1 rappresenta, per ciascun ambito regionale, il tetto massimo delle trasformazioni edificatorie di aree agricole che possono essere consentite nel quadro del piano paesaggistico, ferma restando la possibilità che tale strumento, nella definizione di prescrizioni e previsioni ai sensi dell'articolo 135, comma 4, del decreto legislativo n. 42 del 2004 e successive modificazioni, e in attuazione, in particolare, di quanto previsto dalla lettera c) del medesimo comma 4, determini possibilità di consumo del suolo complessivamente inferiori.

6. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e acquisita altresì l'intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli. La partecipazione al suddetto Comitato è a titolo gratuito e non comporta l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese. Il Comitato redige, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali presenta, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

7. Il decreto di cui al comma 6 è adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

8. Il Comitato di cui al comma 6 è così composto:

- a) tre rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- b) due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- c) due rappresentanti del Ministero per i beni e le attività culturali;
- d) due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- e) due rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica;
- f) cinque rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

9. Le Regioni stabiliscono, entro il limite di cui al comma 1 e con la cadenza temporale indicata al comma 2, l'estensione dei terreni agricoli edificabili, ripartendola tra i Comuni esistenti sul territorio regionale, anche in considerazione della popolazione residente su ciascuno di essi, nel rispetto delle previsioni del piano paesaggistico.

10. Se le Regioni non provvedono entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 3, le determinazioni di cui al comma 9 sono adottate, in attuazione e nel rispetto del principio di leale collaborazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 6 e acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Il Consiglio dei Ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

Art. 3.

(Divieto di mutamento di destinazione)

1. I terreni agricoli in favore dei quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari non possono avere una destinazione diversa da quella agricola per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, salve più restrittive disposizioni esistenti. Sono comunque consentiti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, gli interventi strumentali alla coltivazione del fondo, all'allevamento del bestiame, alla silvicoltura, nonché quelli funzionali alla conduzione dell'impresa agricola e alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli.

2. Negli atti di compravendita dei suddetti terreni deve essere espressamente richiamato il vincolo indicato nel comma 1, pena la nullità dell'atto.

3. Nel caso di trasgressione al divieto di cui al comma 1 si applica, al proprietario, la sanzione amministrativa non inferiore a euro 5.000,00 e non superiore a euro 50.000,00 e la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi.

Art. 4.

(Misure di incentivazione)

1. Ai Comuni e alle Province che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali, mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e conservazione ambientale del territorio, è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali eventualmente previsti in materia edilizia.

2. Il medesimo ordine di priorità di cui al comma 1 è attribuito ai privati, singoli o associati, che intendano realizzare il recupero di edifici nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di cui al comma 1.

3. Per gli interventi di cui al comma 1 da chiunque realizzati, se subordinati al rilascio del permesso di costruire, le Regioni possono prevedere una riduzione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 20 ottobre 2001, n. 245, tramite apposita previsione nelle tabelle parametriche per il calcolo dell'incidenza degli oneri di urbanizzazione e tramite la previsione di valori massimi del costo di costruzione indipendentemente dal costo degli interventi da realizzare.

Art. 5.

(Registro degli Enti Locali)

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, presso il medesimo Ministero, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un registro in cui sono indicati, su richiesta, i Comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle aree edificabili inferiore al limite di cui all'art. 2, comma 9.

Art. 6.

(Abrogazioni)

1. È abrogato l'art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007, n. 285, come modificata dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2011, n. 27.

Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre che lo scopo di promuovere l'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente "eroso" e "consumato" dall'urbanizzazione.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la progressiva "cementificazione" della superficie agricola nazionale.

Si è evidenziato che ogni giorno in Italia si cementificano 100 ettari di superficie libera e che, dal 1956 al 2010, il territorio nazionale edificato e, quindi, sottratto all'agricoltura è aumentato del 166%.

Questo fenomeno compromette il suolo, che invece è una risorsa fondamentale non solo dal punto di vista agricolo-alimentare, ma anche sotto il profilo paesaggistico e ambientale. La perdita di superficie agricola, infatti, comporta inevitabilmente una riduzione della produzione agricola, rendendola insufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale e facendo crescere la dipendenza del nostro Paese dall'Estero. Preservare la vocazione agricola del suolo, ed evitare di snaturarne e stravolgerne le connotazioni naturalistiche attraverso l'eccessiva urbanizzazione, però, significa altresì tutelare il paesaggio, contro il rischio di deturpamento delle bellezze naturali, e l'ambiente, contro il rischio di disastri idrogeologici.

È necessario, insomma, che sia garantito un preciso equilibrio, nell'assetto territoriale, tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili, al fine di non pregiudicare, da un lato, la produzione agricola e la sicurezza alimentare, dall'altro, le condizioni generali di vivibilità della popolazione.

Per realizzare questi obiettivi, il presente disegno di legge detta una serie di interventi destinati a porsi come principi fondamentali della materia, secondo il disposto dell'art. 117, comma terzo, Cost.

Ciò premesso, si passa all'esame dei singoli articoli.

L'art. 1 enuclea le finalità e gli obiettivi del presente disegno di legge, specificando che "terreni agricoli" sono tutti quelli che, in base agli strumenti urbanistici vigenti, hanno destinazione agricola, indipendentemente dall'effettiva utilizzazione per l'esercizio dell'attività agricola.

Un terreno agricolo, insomma, è quello a cui gli strumenti urbanistici attribuiscono destinazione agricola.

Le finalità del testo normativo sono individuate, in primo luogo, nell'esigenza di perseguire un equilibrio tra lo sviluppo delle aree urbanizzate e quello delle aree rurali, volto a contenere il consumo di suolo e la sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo e conseguentemente, nella protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio.

Tali obiettivi presentano, infatti, una duplice valenza, in quanto consentono di realizzare sia l'esigenza di conservazione della vocazione agricola dei suoli, sia quella, con essa coerente e concorrente, di tutelare efficacemente il paesaggio agricolo, quale componente fondamentale dell'assetto morfologico del territorio italiano, caratterizzato dalla compresenza di elementi naturalistici e antropici tra loro strettamente interconnessi e costituenti testimonianza, nel loro insieme, della civiltà e della cultura del Paese.

È previsto, altresì, il coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio agricolo, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile con la pianificazione paesaggistica prevista dalle disposizioni della Parte Terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

L'art. 2 prevede che, con decreto adottato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sia determinato il limite massimo di superficie agricola edificabile. Ciò al fine di contenere il consumo di suolo e l'erosione della superficie agricola nazionale.

Fissando, a livello nazionale, l'estensione massima di terreni agricoli edificabili, ossia dei terreni la cui destinazione d'uso può essere modificata dagli strumenti urbanistici al fine di consentirne un'utilizzazione edificatoria, si salvaguarda la destinazione agricola dei suoli, evitando che vengano eccessivamente "consumati" dall'urbanizzazione.

Mediante una programmazione da effettuare a livello statale si garantisce così, su tutto il territorio nazionale, uno sviluppo equilibrato dell'assetto territoriale, e in particolare una ripartizione equilibrata tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili.

Tale programmazione è demandata, dall'art. 2 del presente disegno di legge, ad un decreto che deve essere adottato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti entro 180 giorni dall'entrata in vigore del presente disegno di legge e che, successivamente, deve essere aggiornato ogni dieci anni.

L'adozione del suddetto decreto deve avvenire sulla base dei criteri indicati dalla norma di legge. In particolare, il limite massimo di superficie agricola edificabile deve essere determinato

tenendo conto, in primo luogo, dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, al fine di evitare che suoli agricoli, ancorché siti in prossimità di zone già urbanizzate, siano sottratti all'attività agricola e utilizzati a scopi edificatori. Il decreto ministeriale deve valutare, inoltre, l'eventuale esistenza di edifici inutilizzati, e quindi la possibilità di realizzare attività di ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, invece che l'edificazione e la costruzione di nuove aree urbane. Si deve, infine, tener conto dell'esigenza di realizzare infrastrutture e, in genere, opere pubbliche e di pubblica utilità, nonché della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove.

Quanto, invece, al concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesaggistica delle diverse realtà territoriali, si fa opportunamente rinvio – da parte del comma 5 dell'art. 2 – alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della Parte terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituisce certamente, nel nostro ordinamento, il piano di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione del territorio e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso pertanto assurge, come è stato rilevato, al ruolo di vera e propria “costituzione del territorio”, in quanto piano preordinato a determinare in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

L'art. 2, comma 3 – introdotto al fine di rendere la normativa rispettosa dell'autonomia delle Regioni – demanda alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome la ripartizione della superficie agricola edificabile sul territorio nazionale, la cui estensione massima è fissata a livello statale, tra le diverse Regioni. Solamente qualora la Conferenza non provveda entro il termine di 180 giorni dall'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1, le relative determinazioni verranno adottate, prevede il comma 4, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

L'art. 2, commi 6, 7 e 8, prevede inoltre l'istituzione di un Comitato, costituito dai rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attriti culturali, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Istat, e dai rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, cui sono demandati sia compiti di controllo e monitoraggio in ordine al problema del consumo di superficie agricola nazionale, sia compiti consultivi nell'adozione del decreto interministeriale di cui al comma 1.

Il Comitato deve realizzare, tra l'altro, entro il 31 dicembre di ogni anno, un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale. Detto rapporto verrà poi presentato dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

L'istituzione del Comitato deve avvenire senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato: è pertanto previsto che la partecipazione al suddetto Comitato sia a titolo gratuito e non comporti l'attribuzione di alcuna indennità neanche a titolo di rimborso spese.

L'art. 2, comma 9, infine, demanda alle singole Regioni il compito di dare attuazione alle norme di principio dettate dal presente disegno di legge, prevedendo che le stesse stabiliscano, entro il limite massimo fissato a livello statale e con la medesima cadenza temporale, l'effettiva estensione dei terreni agricoli edificabili all'interno del territorio regionale e la ripartiscano tra i singoli Comuni. Qualora le Regioni non provvedano entro il termine di 180 giorni dall'adozione della deliberazione della Conferenza, è previsto, dal comma 10, un potere di intervento sostitutivo del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, sentiti il Comitato di cui al comma 6 e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Si precisa, inoltre, al fine di garantire l'autonomia regionale, che il Consiglio dei Ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate.

L'art. 3 introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti comunitari.

Per un periodo massimo di cinque anni, è quindi vietato il mutamento della destinazione dei terreni su cui è stata esercitata attività agricola e che, per essa, hanno beneficiato di aiuti di Stato: detti suoli devono restare a vocazione agricola per almeno un quinquennio.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto di cui al comma 1 gli interventi strumentali alla coltivazione del fondo, all'allevamento del bestiame, alla silvicoltura nonché quelli funzionali alla conduzione dell'impresa agricola e alle attività di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti.

Questa disposizione, infatti, è volta ad evitare che, dopo aver usufruito di misure a sostegno dell'attività agricola, i terreni vengano, mediante un mutamento della loro destinazione d'uso, sottratti all'attività agricola e investiti da un processo di urbanizzazione.

Tramite questa norma, invece, si vuole garantire la conservazione della vocazione agricola dei terreni in questione.

Il secondo comma dell'art. 3 prevede che, a pena di nullità, il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al primo comma sia indicato negli atti di compravendita dei terreni. Ciò

al fine di rendere edotti gli acquirenti del vincolo operante sull'area oggetto di compravendita e, soprattutto, di rendere detto vincolo a loro opponibile.

Il terzo comma introduce delle specifiche sanzioni per la violazione del divieto introdotto dal primo comma: una sanzione principale di natura pecuniaria e una sanzione accessoria, volta a garantire il ripristino dello stato dei luoghi qualora la violazione sia stata perpetrata tramite attività edificatoria.

L'art. 4 introduce delle misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale, al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, invece che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane.

L'obiettivo di valorizzare le aree agricole, e di proteggerle contro l'eccessiva urbanizzazione mediante norme di principio, tiene conto e contempera così altre esigenze, tra cui quella abitativa. Proprio per questo uno degli strumenti previsti è quello di introdurre incentivi alla ristrutturazione e riqualificazione dei centri abitati rurali: in tal modo, da un lato, si evita la sottrazione di ulteriore superficie all'utilizzazione agricola e, dall'altro, si soddisfa l'esigenza abitativa.

La conservazione ambientale del territorio e la conseguente protezione delle aree agricole, e delle attività che vi si svolgono, realizzate tramite il riutilizzo di aree urbane abbandonate o degradate, vengono incentivate con due misure: la priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali, che possono avere come destinatari sia Enti locali che soggetti privati; la riduzione dei contributi di costruzione, demandata alle Regioni nel rispetto del riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost.

L'art. 5 prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di un registro in cui i Comuni interessati possono chiedere di essere inseriti.

In questo registro, la cui istituzione è demandata a un decreto ministeriale, possono essere indicati solamente i Comuni che hanno adottato strumenti urbanistici in cui non è previsto nessun ampliamento delle aree edificabili o in cui è previsto un ampliamento delle aree edificabili inferiore al limite fissato, ai sensi dell'art. 2, dalle singole Regioni.

L'art. 6 abroga la norma introdotta dall'art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 300 del 28 dicembre 2007, n. 285, come modificata dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 26 febbraio 2011, n. 27.

La norma da abrogare prevede che "Per gli anni 2008, 2009 e 2010, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e

regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale". L'art. 4 della legge 26 febbraio 2011, n. 10, modificando la suddetta disposizione, ha previsto che "All'art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le parole: "Per gli anni 2008, 2009 e 2010" sono sostituite dalle seguenti: "Per gli anni dal 2008 al 2012".

La norma, la cui efficacia è stata prorogata sino al 2012, consente che i contributi di costruzione siano parzialmente distolti dalla loro naturale finalità - consistente nel concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria - e siano destinati alla copertura delle spese correnti da parte dell'Ente locale.

L'abrogazione dell'art. 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, come modificato dalla legge n. 10 del 2011, allora, è volta ad evitare che gli Enti locali siano indotti ad aumentare la capacità edificatoria del territorio prevista negli strumenti urbanistici, dando luogo ad un'eccessiva urbanizzazione a discapito delle aree rurali e degli spazi dedicati all'attività agricola, al fine di lucrare l'importo dei contributi di costruzione.

Amministrazione proponente: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Titolo: *Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*

Referente: Dott.ssa Paola Tucciarone – Ufficio legislativo Tel. 06 4665 3063 e-mail p.tucciarone@mpaaf.gov.it

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

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

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

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

Le norme introdotte dall'intervento regolatorio sono coordinate con le disposizioni della Parte terza del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni.

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

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

A tal fine, l'intervento regolatorio tiene conto dell'estensione e della localizzazione dei terreni agricoli rispetto alle aree urbane, dell'estensione del suolo già edificato, dell'esistenza di edifici inutilizzati, nonché dell'esigenza di

realizzare infrastrutture e opere pubbliche e della possibilità di ampliare quelle esistenti, invece che costruirne di nuove.

La carenza della normativa attualmente in vigore sulla materia è probabilmente legata anche ad una concezione arretrata della materia urbanistica, intesa come pianificazione dei centri urbani valutata settorialmente e non come “governo del territorio”. Le zone agricole, in passato, venivano considerate come zone prive di una propria identità culturale e sono state quasi esclusivamente alcune leggi regionali di seconda o addirittura di terza generazione a creare una cultura di tutela del territorio e, quindi, anche delle zone a vocazione agricola. Ma è evidente la mancanza di una regolamentazione nazionale della materia in questione.

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

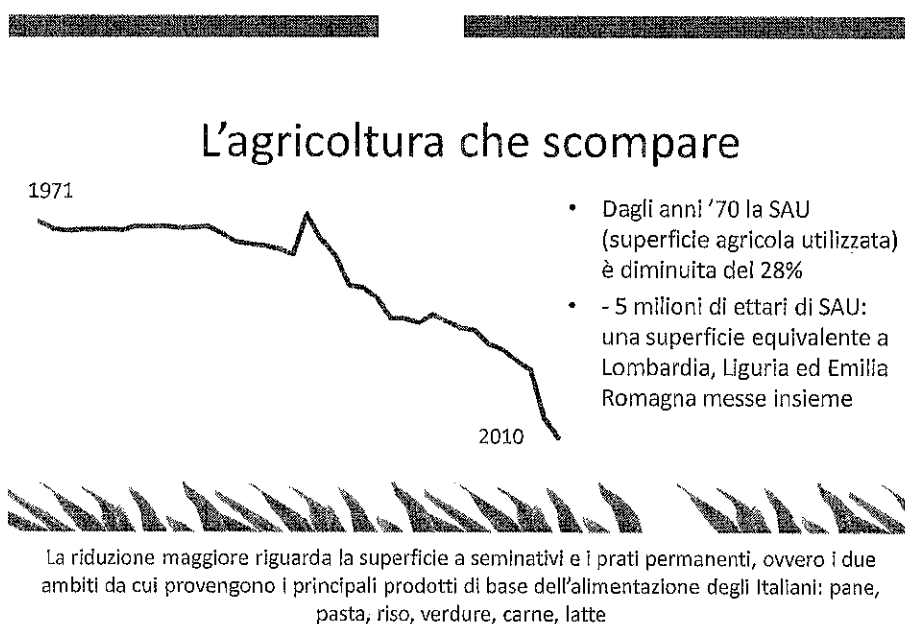
C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

L'intervento regolatorio mira a porre fine al problema dell'erosione e del consumo del terreno a vocazione agricola. I dati più recenti segnalano che ogni giorno cento ettari di terreno vanno persi. Calcolando la cifra con riferimento agli ultimi 40 anni, si arriva alla somma di una superficie di circa 5 milioni. Siamo passati da un totale di aree coltivate di 18 milioni di ettari a meno di 13. Il principale problema da risolvere è quello di interrompere questo *trend* gravissimo ed intervenire in tempi rapidi per evitare e contrastare l'indiscriminato consumo del suolo agricolo e delle conseguenze ad esso connesse.

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

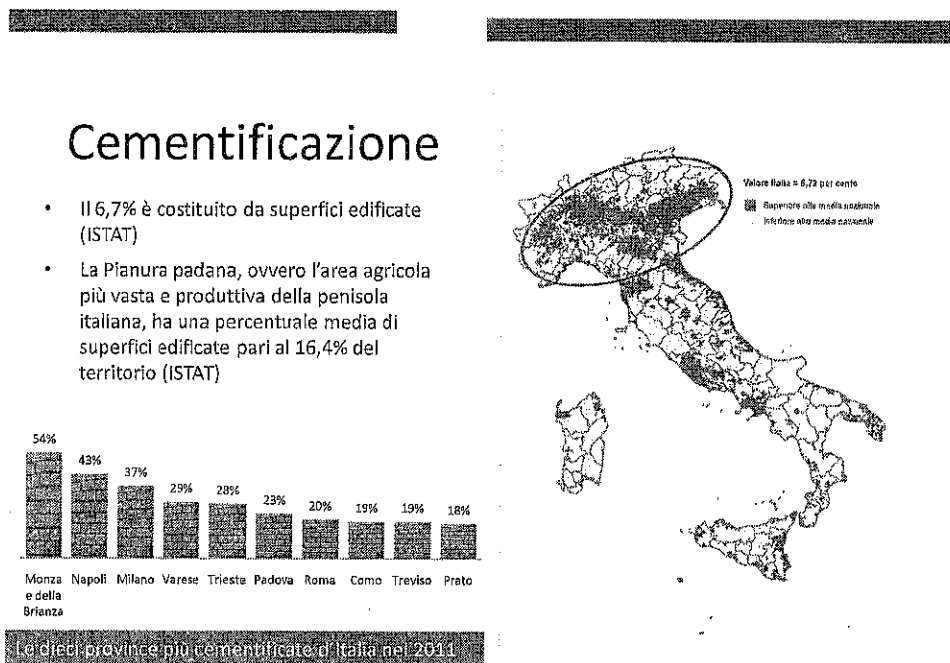
in termini di presidio del territorio e di salvaguardia del suo straordinario paesaggio.

Il fenomeno da combattere sono la cementificazione selvaggia e l'abbandono delle terre più marginali da parte degli agricoltori. Ma, mentre quest'ultimo fenomeno ha un andamento che si può definire "a fisarmonica" (quindi non irreversibile), l'assalto della cementificazione alle superfici agricole ha un **impatto irreversibile** sul territorio, con pesanti **ricadute non solo sociali e ambientali, ma anche di carattere economico**. L'Italia è un Paese che riesce a produrre solo l'80% del proprio fabbisogno alimentare. L'Ispra calcola che dagli anni '50 siano stati "*impermeabilizzati*" (cementificati quindi in maniera irreversibile) 1,5 milioni di ettari, una superficie pari alla Calabria. E' proprio l'impermeabilizzazione del suolo (*soil sealing*) il fattore che incide maggiormente **sull'approvvigionamento alimentare** in quanto interessa i terreni migliori: fertili, pianeggianti, limitrofi ai centri abitati, ricchi di infrastrutture e di facile accesso.



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

La superficie cementificata in Italia è passata dal 2% degli anni '50 al 6,7% di media attuale. Dai dati statistici analizzati si è rilevato che, per esempio, nella Pianura padana, ovvero l'area agricola più vasta e produttiva della penisola italiana, la percentuale media di superfici edificate è pari al 16,4% del territorio.



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

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

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

La presenza dell'uomo in agricoltura e le sue attività sui campi incidono positivamente sia in termini di approvvigionamento alimentare, che di presidio del territorio, nonché di salvaguardia del suo straordinario paesaggio. Il nostro

Paese non ha riserve di gas, non ha giacimenti di petrolio, ma ha un paesaggio unico che va tutelato e protetto.

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

L'obiettivo di breve periodo dell'intervento regolatorio è quello di fissare, l'estensione massima di superficie agricola edificabile **sul territorio nazionale**, ripartendola tra le diverse Regioni e tra i Comuni. L'opzione regolatoria prevede, inoltre, che un apposito Comitato avrà il compito di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e il mutamento di destinazione d'uso dei terreni agricoli. Viene introdotto il divieto, per coloro che hanno ricevuto aiuti di Stato o comunitari, di cambiare la destinazione agricola per almeno 5 anni dall'ultima erogazione, pena una multa e la demolizione delle opere eventualmente costruite, se non in regola con la destinazione agricola dell'area. Si attribuisce, infine, una priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali in materia edilizia ai Comuni e alle Province, per incentivare il recupero dei nuclei abitati rurali, con la ristrutturazione degli edifici esistenti e la conservazione ambientale del territorio. La stessa priorità varrà per i privati, singoli o associati.

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

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

Nel lungo periodo si prevede:

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

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

- **Destinatari pubblici:** il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle Infrastrutture, il Ministero per beni culturali, nonché tutte le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano ed i Comuni;
- **Destinatari privati:** imprenditori agricoli e i privati, singoli o associati, che intendano recuperare edifici nei nuclei abitati rurali.
- **Destinatari indiretti:** la collettività nel suo insieme.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

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

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

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

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

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Dalle consultazioni effettuate non sono emerse proposte di opzioni alternative effettivamente praticabili e l'intervento è stato condiviso con le parti consultate. Anche nell'ambito dell'amministrazione si è ritenuto che le soluzioni individuate fossero le più adeguate per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

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

Per la misurazione degli effetti derivanti dall'intervento regolatorio è stato usato un metodo scientifico-statistico. Sulla base dei dati forniti dall'Istat, Ispra ed Inea, sono stati effettuati calcoli matematici e proiezioni future. Inoltre è stato fatto diretto riferimento anche ai dati ed alle soluzioni indicate dalle "Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing" della Commissione europea, rilevati in ambito europeo.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

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

- a) fissa un limite alla perdita di terreni agricoli produttivi;
- b) consente l'aumento della produzione agricole e dell'approvvigionamento alimentare;
- c) riduce gli interventi di alterazione del paesaggio;
- d) incentiva la riqualificazione di piccoli centri rurali;
- e) svolge un'azione di tutela dell'ecosistema in quanto nelle aree impermeabilizzate sono di solito compromesse le capacità del suolo di assorbire CO₂ e di fornire supporto e sostentamento per la componente biotica dell'ecosistema;
- f) limita le alterazioni dell'assetto idraulico e idrogeologico.

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

L'intervento regolatorio non prevede specifici obblighi di informazione a carico delle imprese o dei privati, né nei confronti di altri Enti pubblici.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Nono si è proceduto a nessuna comparazione in quanto non sono emerse opzioni alternative effettivamente percorribili per il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento regolatorio.

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

L'intervento regolatorio è immediatamente applicabile in quanto tutti gli enti statali, regionali e comunali responsabili dell'attuazione all'opzione regolatoria possono operare con le strutture umane e strumentali a disposizione a legislazione vigente, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento regolatorio non incide sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

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

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

- le amministrazioni centrali coinvolte, vale a dire il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero per beni e le attività culturali
- le Regioni e province autonome di Trento e Bolzano
- I Comuni.

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

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

E' prevista inoltre, la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e l'inserimento sul sito web del Ministero delle politiche agricole alimentare e forestali.

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

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

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

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

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

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