



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore MOLLAME**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 2018**

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

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge riprende il lavoro svolto nella XVII legislatura e in particolare il testo dell'onorevole Mario Catania (atto Camera 948) arricchito e modificato in alcuni passaggi. Esso persegue la finalità di valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre alla promozione dell'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.

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 per cento.

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 e, dall'altro,

le condizioni generali di vita 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 quanto disposto dalla Costituzione (articoli 9 e 117).

L'articolo 1 specifica le finalità e gli obiettivi del disegno di legge: in primo luogo, il contenimento del consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile, nella sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo, e conseguentemente, la protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio. È previsto, altresì, il coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo territoriale sostenibile con la pianificazione territoriale e paesaggistica. Si riconosce quindi il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici.

L'articolo 2 fornisce le definizioni di superficie agricola e di consumo di suolo.

L'articolo 3 prevede che con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, 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 consumabile, al fine di contenere il consumo di suolo e l'erosione della superficie agricola nazionale. Mediante una programmazione da effettuare a livello statale si garantisce così, su tutto il territorio nazionale, un coerente sviluppo dell'assetto territoriale e in partico-

lare una ripartizione equilibrata tra zone suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate ed edificabili.

L'articolo 3, comma 5 - introdotto al fine specifico di rendere la normativa rispettosa dell'autonomia delle regioni - demanda alla Conferenza unificata la ripartizione della superficie agricola consumabile fissata a livello statale tra le diverse regioni. Solamente qualora la Conferenza non provveda entro il termine di sei mesi dall'adozione del decreto di cui al comma 1, le relative determinazioni verranno adottate, come prevede il comma 6, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, acquisito il parere della Conferenza unificata.

L'articolo 3, ai commi 7, 8 e 9, prevede inoltre l'istituzione di un Comitato, costituito dai rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Istituto nazionale di statistica, nonché dai rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, 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 di cui al comma 1.

L'articolo 3, comma 10, infine, demanda alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano 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 della superficie agricola consumabile a livello provinciale all'interno del rispettivo territorio. Al fine del concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesag-

gistica delle diverse realtà territoriali, il comma 10 fa opportunamente rinvio alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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 asurge, 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'articolo 4 introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito di aiuti di Stato o di aiuti europei. 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.

Il comma 2 dell'articolo 4 prevede che, a pena di nullità, il divieto di mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1 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 comma 3 introduce delle specifiche sanzioni per la violazione del divieto introdotto dal comma 1: 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'articolo 5 introduce misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, piuttosto che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane.

L'articolo 6 prevede l'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, 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'articolo 3, dalle singole regioni. L'articolo 8 reca disposizioni transitorie e finali.

Il presente disegno di legge non comporta nuovi o maggiori oneri né diminuzione di entrate a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

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

1. La presente legge detta principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi degli articoli 9 e 117 della Costituzione, per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli, 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 che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici.

2. Le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono coordinate con la pianificazione territoriale e paesaggistica.

3. Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali perseguono la tutela e la valorizzazione della funzione agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo e l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, privilegiando gli interventi di riutilizzo e di recupero di aree urbanizzate.

### Art. 2.

#### *(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge, si intende per:

a) «superficie agricola»: le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola, nonché i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici.

b) «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

Art. 3.

*(Limite al consumo di superficie agricola)*

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, 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, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei risultati di cui al comma 3, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 7, è determinata l'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, nell'obiettivo di una progressiva riduzione del consumo di superficie agricola.

2. Con deliberazione della Conferenza unificata sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione dell'obiettivo di cui al comma 1, tenendo conto, in particolare 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 dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato, delle previsioni di crescita demografica verificabili secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e della presenza e quantità di edifici inutilizzati. Sono stabiliti, altresì, i criteri e le mo-

dalità per determinare la superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio del consumo di essa. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di novanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, inviano al Comitato interministeriale di cui al comma 7 i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal medesimo comma 2. In mancanza di tali dati, il decreto di cui al comma 1 può comunque essere adottato.

4. Il decreto di cui al comma 1 è adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge ed è aggiornato ogni dieci anni, fermo restando l'obiettivo di progressiva riduzione del consumo di superficie agricola di cui al medesimo comma.

5. Con deliberazione della Conferenza unificata, la superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, tenuto conto di quanto previsto dai commi 2 e 3, è ripartita tra le diverse regioni, tenendo specificamente conto dei criteri di cui al comma 2 e, in particolare, dell'estensione del suolo già edificato, delle previsioni di crescita demografica verificabili secondo i dati dell'ISTAT e della presenza e quantità di edifici inutilizzati.

6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di centottanta giorni dalla data di adozione del decreto di cui al comma 1, le determinazioni di cui al comma 5 sono adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 7

e acquisito il parere della medesima Conferenza unificata.

7. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, 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 unificata, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, un Comitato interministeriale con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l'applicazione della presente legge, di seguito denominato «Comitato». Il Comitato opera presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo e le relative funzioni di segreteria sono svolte dalla Direzione medesima nell'ambito delle ordinarie competenze. Alle spese di funzionamento del Comitato si fa fronte nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. La partecipazione al 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, forestali e del turismo presenta, entro il 31 marzo successivo, alle Camere.

8. Il decreto di cui al comma 7 è adottato entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

9. Il Comitato è così composto:

a) due rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo;

b) un rappresentante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;



*c)* un rappresentante del Ministero per i beni e le attività culturali;

*d)* un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

*e)* un rappresentante dell'ISTAT;

*f)* cinque rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia e un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani.

10. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano stabiliscono, nel rispetto del limite di cui al comma 1 e con la cadenza temporale indicata al comma 4, l'estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale e determinano i criteri e le modalità per la definizione dei limiti d'uso del suolo agricolo nella pianificazione territoriale degli enti locali, fatti salvi i diversi sistemi di pianificazione territoriale regionale, tenendo specificamente conto dei criteri di cui al comma 2 e, in particolare, dell'estensione del suolo già edificato, delle previsioni di crescita demografica verificabili secondo i dati dell'ISTAT e della presenza e quantità di edifici inutilizzati. Il limite stabilito con il decreto di cui al comma 1 rappresenta, per ciascun ambito regionale, il limite massimo delle trasformazioni edificatorie di aree agricole che possono essere consentite nell'ambito del piano paesaggistico, ferma restando la possibilità che tale strumento, nella definizione di prescrizioni e previsioni ai sensi dell'articolo 135, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e in attuazione, in particolare, di quanto previsto dalla lettera *c)* del medesimo comma 4, determini possibilità di consumo del suolo complessivamente inferiori.

11. Se le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedono entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 5, le determinazioni di cui al comma 10 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, forestali e del turismo, sentito il Comitato e acquisito il parere della Conferenza unificata. Il Consiglio dei ministri delibera, nell'esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Art. 4.

*(Divieto di mutamento di destinazione)*

1. Le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari non possono essere destinate ad uso diverso da quello agricolo per almeno cinque anni dall'ultima erogazione. Sono comunque consentiti, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, gli interventi strumentali all'esercizio delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, compreso l'agriturismo, fatte salve le disposizioni dell'articolo 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353, o le più restrittive disposizioni esistenti.

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

3. Fatto salvo quanto previsto dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nel caso di violazione del divieto di cui al comma 1 al trasgressore si applicano la sanzione amministrativa non inferiore a euro 5.000 e non superiore a euro 50.000 e la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi.

## Art. 5.

*(Misure di incentivazione)*

1. Ai comuni e alle province che avviano azioni concrete per localizzare le previsioni insediative prioritariamente nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro, risanamento conservativo di edifici esistenti e della viabilità rurale 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 intendono realizzare il recupero di edifici e delle infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, mediante gli interventi di cui al medesimo comma 1.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per le finalità di cui all'articolo 1, possono individuare misure di semplificazione e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

## Art. 6.

*(Registro degli enti locali)*

1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo è istituito, presso il medesimo Ministero, 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'articolo 3, comma 10.

## Art. 7.

*(Destinazione dei proventi  
dei titoli abilitativi edilizi)*

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 4, nonché delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, nonché a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

## Art. 8.

*(Disposizioni transitorie e finali)*

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e, comunque, non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di superficie agricola tranne che per la realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché per i lavori e le opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti.

2. Sono fatte salve le competenze attribuite in maniera esclusiva alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. La presente legge costituisce legge di riforma economico-sociale ed è attuata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.