

COMMISSIONI RIUNITE

VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e XIII (Agricoltura)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo. C. 948 Catania (<i>Esame e rinvio</i>)	22
---	----

SEDE REFERENTE

Mercoledì 19 giugno 2013. — Presidenza del presidente della VIII Commissione Ermete REALACCI.

La seduta comincia alle 13.50.

Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo. C. 948 Catania.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Massimo FIORIO (PD), *relatore per la XIII Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame riprende il testo già presentato dal Governo nella scorsa legislatura, su iniziativa dell'onorevole Catania, allora Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, all'esito di un'importante opera di analisi sulla perdita di suolo agricolo, sintetizzata nel rapporto «Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione», curato nel luglio 2012 dallo stesso Ministero, con la collaborazione dell'INEA, dell'ISPRA e dell'ISTAT.

L'Italia sta perdendo terreni agricoli in un trend negativo e continuo. Secondo l'ISTAT, dal 1971 al 2010 l'Italia ha perso il 28 per cento della superficie agricola (Superficie Agricola Utilizzata – SAU), da quasi 18 milioni di ettari a poco meno di 13, una superficie equivalente a Lombardia, Liguria ed Emilia Romagna messe insieme. L'evoluzione della SAU registra una tendenza inversa rispetto all'andamento demografico: la SAU diminuisce mentre la popolazione aumenta. Fino ad ora, la perdita di SAU non si è tradotta in una proporzionale perdita di produzione agricola e quindi di disponibilità alimentare, grazie all'aumento di produttività legato all'introduzione di nuove tecniche: Tuttavia, si è giunti al punto in cui l'applicazione di maggiori quantità di tecnologie attualmente disponibili non corrisponde ad un incremento del rendimento della terra.

La continua perdita di terreno agricolo porta in ogni caso l'Italia a dipendere sempre più dall'estero per l'approvvigionamento di risorse alimentari e soprattutto per alcune produzioni che compongono il paniere dei consumi nazionali. Secondo una stima effettuata dal Ministero delle politiche agricole, l'Italia attualmente produce circa l'80-85 per cento

delle risorse alimentari necessarie a coprire il fabbisogno dei propri abitanti, con una progressiva diminuzione negli ultimi due decenni. L'insufficienza della produzione agricola per il fabbisogno alimentare porta l'Italia a dover dipendere dalle importazioni e il trend negativo porterà ad una dipendenza sempre maggiore.

Il citato rapporto ha messo in evidenza non solo la dimensione, ma anche le cause di questo drammatico fenomeno. Le molteplici variabili che incidono sulla perdita di superficie agricola possono essere ricondotte a due macro fenomeni: l'abbandono dei terreni da parte degli agricoltori e la cementificazione. L'abbandono causa la parte più rilevante della perdita di SAU in termini di estensione, ma la cementificazione, ovvero l'impermeabilizzazione del suolo, è il fattore che incide in maggior misura sull'approvvigionamento alimentare, in quanto interessa i terreni più fertili, più ricchi di infrastrutture e di facile accesso. Peraltro, essa produce effetti irreversibili.

La cementificazione, legata al rilevante ruolo dell'industria edile nell'economia italiana, non è tuttavia connessa all'andamento demografico. Infatti, mentre la popolazione dal 1950 ad oggi è cresciuta del 28 per cento, la cementificazione è cresciuta del 166 per cento e interessa anche luoghi sottoposti al depauperamento demografico. Il rapporto del Ministero analizza anche le cause del fenomeno, molteplici e complesse, richiamando la rendita fondiaria, la « finanziarizzazione » del mercato immobiliare, le dinamiche della popolazione nelle città, la disciplina urbanistica, l'elevata discrepanza tra la redditività dell'edilizia e quella agricola, nonché aspetti di carattere socio-culturale.

Infine, sono messi in evidenza gli effetti complessivi della cementificazione, che oltre alla compromissione delle funzioni produttive del terreno e alla riduzione delle produzioni agricole, provoca una grave alterazione del paesaggio e della sua funzione produttiva, culturale, identitaria ed ecologica, una compromissione dell'ecosistema e un'alterazione della sfera climatica, nonché una profonda altera-

zione dell'assetto idraulico e idrogeologico del territorio italiano. L'impermeabilizzazione del suolo, infatti, non è più in grado di trattenere una buona parte delle acque di precipitazione atmosferica, di contribuire a regolare il deflusso superficiale e di assicurare la ricarica delle falde idriche, con drammatico aumento dei fenomeni alluvionali, delle frane e, in buona sostanza, delle calamità naturali, che tanto dolore e distruzioni provocano ogni anno e che tanto costano alle casse dello Stato, delle regioni e dei comuni.

Ricorda infine che il rapporto del Ministero individua anche, secondo le linee guida della Commissione europea, le modalità per contrastare il problema della crescente avanzata della cementificazione, che si incentrano sui tre filoni della prevenzione della ulteriore conversione delle aree verdi in aree edificabili (anche incentivando il riutilizzo delle aree edificate), della mitigazione (utilizzando materiale permeabile e costruendo infrastrutture verdi) e della compensazione, come alternativa di ultima istanza.

Cede infine la parola al relatore per la VIII Commissione, per l'ulteriore illustrazione dell'iniziativa legislativa in esame.

Andrea CAUSIN (SCpI), *relatore per la VIII Commissione*, prima di continuare l'illustrazione dell'articolato della proposta di legge in titolo, ritiene di dovere aggiungere alle giuste considerazioni del collega Fiorio, sull'origine e sulle finalità della proposta di legge in esame, un'ulteriore osservazione di carattere generale, peraltro frutto dell'esperienza maturata su questi temi dalla Commissione Ambiente nella passata legislatura e del confronto già avviato in questa legislatura dalla stessa Commissione sia con il Ministro dell'ambiente che con il Ministro per le infrastrutture.

Ritiene, infatti, che il giusto obiettivo del contenimento del consumo di suolo agricolo, che rappresenta il perno fondamentale intorno al quale è costruito l'articolato della proposta di legge all'esame delle Commissioni, possa e debba essere integrato da una visione di questo stesso

obiettivo come strumento e leva per un rilancio e, insieme, un deciso riorientamento in senso eco-sostenibile delle attività edilizie. Se è vero, infatti, che l'edilizia è settore fondamentale per la nostra economia e per l'occupazione, è altrettanto vero che il suo rilancio non può che essere legato alla qualità, all'innovazione, all'efficienza energetica, alla sicurezza antisismica, alla preservazione del suolo vergine e alla rigenerazione urbana, con misure incentivanti per il recupero del patrimonio edilizio esistente.

Ciò detto, osserva che il provvedimento consta di 8 articoli. L'articolo 1 definisce le finalità e l'ambito applicativo della legge. Viene al riguardo esplicitato che il suolo, in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile, deve essere oggetto di politiche di contenimento quanto alla sua utilizzazione urbanistica, al fine di preservare l'attività agricola, ed insieme ad essa, il paesaggio e l'ambiente. A tal fine si ritiene necessario coordinare le politiche di pianificazione territoriale e paesaggistica con le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche attraverso l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati ed il riutilizzo e recupero delle aree urbanizzate.

L'articolo 2 fornisce le definizioni di « superficie agricola » e di « consumo del suolo ». Rientrano nella prima definizione non solo i terreni così qualificati dagli strumenti urbanistici ma anche le aree che, di fatto, sono utilizzate a fini agricoli nonché quelle libere da processi di edificazione e infrastrutturazione e suscettibili di utilizzazione agricola. Per consumo di suolo si intende, invece, la riduzione di superficie agricola a seguito di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.

L'articolo 3 definisce la procedura in base alla quale deve essere definita l'estensione massima di superficie agricola consumabile nel territorio nazionale. Precisa che le fasi della procedura possono essere così riassunte: la Conferenza Unificata stabilisce con deliberazione, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge,

i criteri e le modalità per la definizione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile nel territorio nazionale; in mancanza si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali; le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano inviano, entro 3 mesi dall'adozione della delibera della Conferenza, al Comitato istituito presso il Ministero delle politiche agricole (con il compito di monitorare il consumo del suolo) i dati acquisiti sulla base dei criteri individuati dalla delibera; entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, è adottato un decreto del Ministro delle politiche agricole – d'intesa con il Ministro dell'ambiente, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto della deliberazione della Conferenza e dei risultati di cui al comma 3, acquisito il parere della Conferenza unificata, e sentito il citato Comitato – aggiornabile ogni dieci anni, nel quale viene determinata l'estensione massima di superficie agricola consumabile nel territorio nazionale; con deliberazione della Conferenza unificata, tale estensione è ripartita tra le regioni; in caso di inerzia protrattasi per 6 mesi dalla data di adozione del decreto, la ripartizione è effettuata con Decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole, sentito il citato Comitato e acquisito il parere della Conferenza unificata; le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano stabiliscono entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge e con cadenza decennale l'estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale. Il limite stabilito a livello nazionale rappresenta, per ciascun ambito regionale, il limite massimo della 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 codice dei beni culturali e del paesaggio, e in attuazione, in partico-

lare, di quanto previsto dalla lettera c) del medesimo comma 4 dell'articolo 135, determini possibilità di consumo del suolo complessivamente inferiori. In caso di inerzia la ripartizione è adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole, sentito il citato Comitato e acquisito il parere della Conferenza unificata.

L'articolo 4 introduce il divieto di mutamento di destinazione d'uso per i terreni agricoli che hanno ricevuto aiuti di Stato o europei e per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione. Vengono fatti salvi gli interventi che sono strumentali all'esercizio dell'attività agricola nonché quanto previsto dalla legge n. 335 del 2000 (legge quadro in materia di incendi boschivi), il cui articolo 10 prevede che le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli sono stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni. Si prevede, quindi, che negli atti di compravendita deve essere indicato, a pena di nullità dell'atto, il divieto in esame.

Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo unico per l'edilizia), in caso di violazione, il trasgressore sarà punito con una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 5.000 euro (nel parere espresso dalla Conferenza Stato regioni sul disegno di legge presentato nella XVI Legislatura si specificava che la sanzione era rapportata ad ettaro) e non superiore a 50.000 euro, insieme alla sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente edificate e del ripristino dello *status quo ante*.

Segnala, poi, che l'articolo 5 prevede che i comuni e le province che prevedano di localizzare gli insediamenti nelle aree urbane dismesse o che prevedano interventi di recupero del patrimonio abitativo agricolo esistente abbiano la priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali eventualmente previsti in materia edilizia (nel testo esaminato dalla Conferenza si faceva riferimento anche a quelli di origine europea). Nel caso di interventi

di recupero la priorità è estesa anche agli interventi realizzati dai privati. Le regioni e le province autonome possono a tal fine individuare misure di semplificazione e di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Sul punto, evidenzia, peraltro, che l'articolo 6, comma 2, della legge sugli spazi verdi urbani (legge n. 10 del 2013), ha previsto che, ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono: prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale.

L'articolo 6 prevede che venga istituito, con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un registro dove iscrivere i comuni che non hanno previsto alcun ampliamento delle aree edificabili o il cui ampliamento è inferiore al limite massimo di superficie agricola consumabile stabilito con decreto.

L'articolo 7 prevede che i proventi dei titoli abilitativi edilizi (i cosiddetti «oneri di urbanizzazione») e delle sanzioni previste dal citato Testo unico per l'edilizia, nonché i proventi delle sanzioni di cui all'articolo 4 della proposta di legge in esame, siano destinati esclusivamente per: la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; il risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici; gli interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, compresa la messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

Viene, quindi, abrogato il comma 8 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), secondo il quale i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo unico per l'edilizia, possono essere utilizzati per una quota fino al 50 per cento per il finan-

ziamento di spese correnti e per una quota fino ad un ulteriore 25 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Osserva, a tale proposito, che fino a qualche settimana fa, la norma sarebbe risultata ridondante, perché la disposizione di cui alla legge finanziaria per il 2008 aveva cessato i suoi effetti il 31 dicembre 2012. Purtroppo, però, in ragione di una recente novella operata dall'articolo 10, comma 4-ter, del decreto-legge n. 35 del 2013, introdotta grazie all'approvazione di un emendamento nel corso dell'esame al Senato, la citata disposizione è nuovamente vigente, essendone stati prorogati gli effetti fino al 31 dicembre 2014. Tale novella spinge, di fatto, i comuni che versano in una grave situazione finanziaria, a continuare nella pratica sbagliata di utilizzare fino al 75 per cento degli oneri di urbanizzazione per la fiscalità generale e di continuare a considerare le nuove lottizzazioni, con conseguente sperpero di suolo vergine, come strumento per introitare proventi da destinare alla copertura delle spese correnti.

Detto questo, osserva che alla luce degli ultimi avvenimenti, la disposizione di cui all'articolo 8 della proposta di legge in esame torna ad avere una grande importanza e auspica che il dibattito possa costituire l'occasione per fare chiarezza su questo delicato tema, per superare definitivamente la logica deleteria che è sottostante alla citata disposizione della legge finanziaria per il 2008 e per conseguire finalmente, facendo salve le esigenze di bilancio dei comuni con il reperimento di adeguate risorse, l'obiettivo di ridare agli oneri di urbanizzazione la loro originaria finalità di strumento per la realizzazione di opere pubbliche indispensabili al vivere civile – strade, fogne, illuminazione pubblica, scuole, ambulatori, eccetera – e in ultima analisi a tutelare dalla cementificazione selvaggia i terreni agricoli e il suolo vergine.

Osserva, infine, che l'articolo 8 reca talune disposizioni transitorie e finali. Il comma 1 prevede che a decorrere dalla

data di entrata in vigore della legge fino all'adozione del decreto di definizione del limite massimo di suolo agricolo utilizzabile, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo agricolo fatti salvi gli interventi già autorizzati delineati dagli strumenti urbanistici vigenti nonché per i lavori già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di cui alla legge n. 443/2001 (cd. «legge obiettivo»). Il comma 2 fa salve le competenze esclusive in materia riservate alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano. Il comma 3 esplicita che il provvedimento riveste carattere di riforma economica-sociale ed è attuato dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei relativi statuti e delle disposizioni di attuazione.

Conclude, quindi, ricordando, in modo particolare ai colleghi della Commissione Agricoltura, che presso la Commissione Ambiente è iniziato l'esame della proposta di legge C.70, recante norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana. Le principali novità contenute nella prima parte di tale proposta di legge riguardano: l'istituzione di un Registro nazionale del consumo del suolo; la definizione di una procedura per la definizione di obiettivi di contenimento quantitativo del consumo del suolo; l'istituzione di un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana; la possibilità per i comuni di individuare, attraverso i loro strumenti urbanistici, ambiti caratterizzati da degrado delle aree e dei tessuti urbani da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana; l'applicazione di un'aliquota IMU ridotta per favorire gli investimenti negli ambiti di rigenerazione urbana; l'istituzione di uno strumento finanziario della Cassa depositi e prestiti. La seconda parte della proposta di legge affronta invece un'ulteriore tematica che attiene al governo del territorio, e segnatamente alla perequazione, alla compensazione urbanistica, ai diritti edificatori, in

cui sono ricomprese anche disposizioni che, nella stessa direzione dell'articolo 8 della proposta di legge in esame, riconducono l'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione alla loro originaria e corretta finalizzazione.

Segnala, da ultimo, che nella seduta del Consiglio dei ministri del 15 giugno scorso, secondo quanto si apprende dal comunicato ufficiale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato approvato un disegno di legge, che verrà sottoposto al parere della Conferenza unificata, per il contenimento del consumo del suolo ed il riuso del suolo edificato, di cui le Commissioni, ovviamente, terranno conto nel prosieguo dei lavori.

Massimo Felice DE ROSA (M5S) chiede al relatore di chiarire meglio se il contenuto della proposta di legge in esame si riferisca prevalentemente alla materia agricoltura ovvero a quella connessa a quelle della difesa del suolo e del governo del territorio. Coglie, altresì, l'occasione per sollecitare la reiscrizione all'ordine del

giorno dei lavori della VIII Commissione della proposta di legge n. 70.

Paolo GRIMOLDI (LNA), preliminarmente, dichiara di ritenere condivisibile il contenuto e le finalità della proposta di legge in esame. Osserva, tuttavia, che la norma relativa alla destinazione degli oneri di urbanizzazione richiede un'adeguata copertura finanziaria, al fine di scongiurare il rischio che il perseguimento di un giusto obiettivo finisca per ricadere sugli enti locali, che si trovano in una situazione estremamente difficile sotto il profilo finanziario e che, fino ad oggi hanno parzialmente ovviato alle difficoltà di bilancio anche facendo ricorso ai citati oneri di urbanizzazione.

Ermete REALACCI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.