

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1176

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FAENZI, RICCARDO GALLO, PARISI, RUSSO**

Modifica all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in materia di deroga al patto di stabilità interno in favore degli enti locali per la realizzazione di piani per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico, nonché disposizioni per la valorizzazione delle aree agricole e il contenimento del consumo di suolo

*Presentata il 7 giugno 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Gli eventi climatici estremi di gravità spesso eccezionale, verificatisi in un arco temporale ristretto, prima in alta Toscana nel novembre 2012, in seguito in Liguria e lo scorso mese di maggio in Veneto, evidenziano l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi alluvionali e delle frane avvenuti negli ultimi trenta anni e una persistente vulnerabilità dei territori fortemente antropizzati. Sebbene non vi siano conferme ufficiali, la scienza è spinta a ritenere che i cambiamenti climatici degli ultimi decenni, legati all'aumento della temperatura media, richiedono urgenti e necessari adeguamenti

delle politiche di strategia e di prevenzione da parte dei Governi a livello europeo e mondiale, per l'adattamento ai cambiamenti climatici, anche allo scopo di prevedere le risorse necessarie per mettere in sicurezza il territorio, piuttosto che essere costretti a costi molto più elevati per tamponare le continue emergenze. Com'è noto, il dissesto idrogeologico rappresenta, per il nostro Paese, un problema di notevole rilevanza, in considerazione degli ingenti danni arrecati ai territori e, soprattutto, della perdita di moltissime vite umane dovute alle conseguenze di tale dissesto. In Italia il rischio idrogeologico è diffuso in modo capillare e si presenta in

modo differente a seconda dell'assetto geomorfologico del territorio: frane, esondazioni e dissesti morfologici di carattere torrentizio, trasporto di massa lungo le conoidi nelle zone montane e collinari, esondazioni e sprofondamenti nelle zone collinari e di pianura. Tra i fattori naturali che predispongono il nostro territorio a frane e ad alluvioni rientra senza dubbio la conformazione geologica e geomorfologica, caratterizzata da un'orografia giovane e da rilievi in via di sollevamento. Occorre inoltre rilevare come, in una fase economica e finanziaria di emergenza come quella attuale — in cui la crescita dell'economia italiana risente del rallentamento di quella globale e la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle risorse disponibili non consentono obiettivamente ampi margini di intervento per gli investimenti e per i finanziamenti *ad hoc* da parte degli enti locali, complici anche i parametri vincolistici derivanti dal patto di stabilità interno che ostacolano ulteriormente le possibilità di destinazione di fondi in favore di politiche di prevenzione per la gestione e per la manutenzione del territorio — intervenire a sostegno degli enti locali e della contestuale valorizzazione e tutela dei terreni agricoli appare necessario ed urgente.

Ogni qualvolta si determinano emergenze climatiche causate dalle abbondanti piogge e dal maltempo che provocano danni, allagamenti ed esondazioni, emerge in maniera inequivocabile il problema dell'assenza di adeguate e innovative politiche del territorio in relazione alla situazione di estrema vulnerabilità dell'intero sistema idrogeologico del territorio nazionale e di un contestuale adattamento ai cambiamenti climatici.

La presente proposta di legge, pertanto, s'inserisce all'interno dell'indicato quadro ambientale economico e finanziario, prevedendo una deroga del patto di stabilità interno, a condizione che gli enti locali attuino adeguati piani per la messa in sicurezza del proprio territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico. È noto che i comuni e le province hanno molte risorse finanziarie non spendibili a

causa del patto di stabilità interno, che li vincola e che impone il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente e la progressiva riduzione del rapporto tra il debito dell'ente locale e il prodotto interno lordo nazionale. In origine, con la legge 23 dicembre 1998, n. 448, gli obiettivi imposti dalle regole del Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea erano costituiti dalla necessità di programmare la finanza degli enti locali allo scopo di partecipare alla realizzazione dei complessivi equilibri della finanza pubblica in armonizzazione con le politiche economiche e monetarie pensate a livello europeo. Tuttavia le disposizioni e i principi ispirati a tali regole risultano in contraddizione con la contrazione dei trasferimenti erariali in atto da molti anni e con i principi del federalismo fiscale. Inoltre è necessario rilevare come, nell'attuale momento storico di evidente emergenza in cui la crisi economica e finanziaria impone ai Governi, nella loro generalità, vincoli di bilancio rigidissimi e la conseguente riduzione dei trasferimenti finanziari agli enti locali, eventi accidentali che provocano allarme e preoccupazione nelle comunità locali (ad esempio i disastri idrogeologici) possono essere fronteggiati esclusivamente attraverso disposizioni urgenti che prevedono la deroga ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno.

La proposta di legge, inoltre, prevede ulteriori misure di tutela e di rilancio del comparto agricolo, attraverso il contenimento del consumo di suolo. Occorre infatti evidenziare come gli effetti delle piogge che stanno distruggendo le colture italiane più redditizie che reggono le sorti del *made in Italy* alimentare, rappresentano il risultato di una politica indifferente e sbagliata che ha eroso migliaia di ettari di terre fertili, trasformando i fiumi in discariche. La progressiva cementificazione delle strade, delle abitazioni e delle strutture industriali ha ridotto le capacità di drenare l'acqua in eccesso, in particolare nei periodi di maltempo. Sostenere i terreni coltivati che, invece, svolgono una funzione strategica di assorbimento dell'acqua, inteso come un « *airbag* naturale » in grado di limitare i danni, consentirà

una migliore valorizzazione degli spazi dedicati all'attività agricola a livello nazionale. Come la presenza dell'uomo, il mantenimento dell'*habitat*, cioè la celebrata funzione degli agricoltori « guardiani » del territorio, rappresenta un fondamentale antidoto agli attacchi della natura, ma la mancanza di una valida politica del territorio, che certamente necessita di risorse adeguate, provoca la continua riduzione del patrimonio del Paese. Una recente indagine condotta dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha stimato una perdita, in dieci anni, di 5 milioni di euro per ettari coltivati, per una superficie equivalente alla Lombardia, alla Liguria e all'Emilia-Romagna messe insieme, a conferma che le esortazioni provenienti dai territori e dagli amministratori locali richiedono una serie di interventi legislativi. Pertanto le disposizioni della presente proposta di legge, che prevedono una finanza pubblica più favorevole e una migliore valorizzazione del suolo agricolo, nonché il contenimento del suo consumo, costituiscono un presupposto fondamentale affinché si possa stabilire una piattaforma legislativa e programmatica in grado di garantire una politica equilibrata che, da un lato, consente la deroga dai vincoli imposti dal patto di stabilità interno, per l'anno successivo, nel corso di attuazione, da parte degli enti locali, di piani per la messa in sicurezza del proprio territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e, dall'altro, garantisca la tutela del suolo agricolo, nel rispetto delle competenze degli stessi enti locali.

L'articolo 1 stabilisce l'oggetto e le finalità della legge, prevedendo la deroga ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno in favore degli enti locali che attuano adeguati piani per la messa in sicurezza del proprio territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico, nonché misure per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli.

L'articolo 2 prevede che i comuni e le province con più di 5.000 abitanti che hanno rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2012, possono de-

rogare ai vincoli del medesimo patto relativo all'anno 2013, per le spese necessarie per l'attuazione di piani di cui all'articolo 1 e per l'attuazione di interventi finalizzati a dare priorità agli insediamenti abitativi nelle aree urbane dismesse.

L'articolo 3, comma 1, demanda a un 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, la determinazione dell'estensione massima del suolo agricolo consumabile nel territorio nazionale, al fine di una progressiva riduzione del consumo di tale suolo. Il successivo comma 2 prevede la definizione di suolo agricolo, ovvero i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli a prescindere dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e da infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola. Il comma 3 prevede che, con deliberazione della Conferenza unificata, siano stabiliti i criteri e le modalità per l'attuazione delle finalità di cui al comma 1, tenendo 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 della 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 nonché dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Qualora la Conferenza unificata non adotti la deliberazione entro sei mesi, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole ambientali e forestali.

L'articolo 4 dispone il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei suoli agricoli che hanno usufruito di aiuti di Stato o dell'Unione europea, per un periodo

minimo di dieci anni dalla data di erogazione dell'ultimo atto. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto gli interventi strumentali alla conduzione dell'impresa agricola, compreso l'agriturismo, da realizzare ovviamente nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Il comma 2 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 suoli agricoli. Con il comma 3 s'introducono sanzioni per la violazione del divieto: 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, comma 1, prevede che alle province e ai comuni che attuano gli interventi previsti dalle disposizioni di cui all'articolo 2, sia attribuita priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali eventualmente previsti in materia edilizia. Il comma 2 prevede che la stessa priorità sia attribuita ai privati, singoli o associati, che realizzano gli interventi di cui al comma 1. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, attraverso il comma 3, si attribuisce l'individuazione di misure di semplificazione e di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del rispettivo patrimonio edilizio esistente.

L'articolo 6, comma 1, stabilisce che i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previsti dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, 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 e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche

ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico, avuto riguardo alla particolare situazione di pericolo che caratterizza una larga parte del territorio nazionale in occasione di eventi calamitosi.

L'abrogazione dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, disposta dal comma 2, è invece tesa a impedire che gli enti locali siano indotti ad aumentare la capacità edificatoria del territorio prevista negli strumenti urbanistici, dando luogo a 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.

L'articolo 7 prevede le disposizioni transitorie stabilendo che a decorrere dalla data di entrata in vigore della 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 suolo agricolo, tranne che per la realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, nonché per i lavori e le opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti.

L'articolo 8, infine, detta le necessarie norme di copertura finanziaria del provvedimento.

In sintesi, le disposizioni della proposta di legge, che hanno ricevuto anche il parere favorevole dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, sono volte al sostegno del territorio e delle comunità locali, senza dimenticare che gli enti locali possono rappresentare uno degli elementi di crescita nella situazione di congiuntura economica non favorevole nella quale versa oggi il Paese. Liberare le risorse vincolate dal patto di stabilità interno in favore della prevenzione e dei servizi comporterà una ricaduta nel territorio positiva anche sul piano economico.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Oggetto e finalità).*

1. La presente legge prevede deroghe ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno per gli enti locali che attuano piani adeguati per la messa in sicurezza del proprio territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico e che stabiliscono misure per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli, al fine di promuovere e di tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo.

## ART. 2.

*(Deroga al patto di stabilità interno).*

1. Dopo il comma 11 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è inserito il seguente:

« *11-bis.* I comuni e le province con più di 5.000 abitanti, che hanno rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2012, possono derogare ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno relativo all'anno 2013:

*a)* per le spese necessarie all'attuazione di piani per la messa in sicurezza del proprio territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico;

*b)* per l'attuazione di interventi finalizzati a dare priorità agli insediamenti abitati nelle aree urbane dismesse e al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro o risanamento conservativo degli edifici esistenti e della viabilità rurale ».

## ART. 3.

*(Limite al consumo del suolo agricolo).*

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, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata « Conferenza unificata », da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è determinata l'estensione massima di suolo agricolo, definito ai sensi del comma 2 del presente articolo, consumabile nel territorio nazionale, al fine di una progressiva riduzione del consumo di tale suolo.

2. Ai fini della presente legge, per suolo agricolo si intendono i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli a prescindere dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e da infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola.

3. Con deliberazione della Conferenza unificata sono stabiliti i criteri e le modalità per l'attuazione della finalità di cui al comma 1, tenendo 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 della 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 agricolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Sono stabiliti, altresì, i criteri e le modalità per individuare il suolo agricolo esistente e per assicurare il monitoraggio del suo consumo.

4. Qualora la deliberazione di cui al comma 1 non sia adottata dalla Confe-

renza unificata entro sei mesi 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 e forestali.

ART. 4.

*(Divieto di cambiamento della destinazione d'uso).*

1. I suoli agricoli che hanno beneficiato di aiuti di Stato o dell'Unione europea non possono essere destinati ad uso diverso da quello agricolo per un periodo minimo di dieci anni dalla data di erogazione dell'ultimo di tali atti. 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, e successive modificazioni, nonché eventuali disposizioni vigenti più restrittive.

2. Negli atti di compravendita dei suoli agricoli di cui al comma 1 deve essere espressamente richiamato il divieto stabilito dal medesimo comma 1, a pena di nullità dell'atto.

3. Fatto salvo quanto previsto dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, 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 applica una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore a 10.000 euro e non superiore a 80.000 euro, nonché la sanzione accessoria della demolizione delle opere eventualmente costruite e del ripristino dello stato dei luoghi.

ART. 5.

*(Incentivi agli enti locali).*

1. Ai comuni e alle province che prevedono l'attuazione di interventi finalizzati a dare priorità agli insediamenti abitativi

nelle aree urbane dismesse e che procedono al recupero dei nuclei abitati rurali mediante manutenzione, ristrutturazione, restauro o risanamento conservativo degli edifici esistenti e della viabilità rurale, è attribuita priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali previsti in materia edilizia.

2. La priorità di cui al comma 1 è altresì attribuita ai privati, singoli o associati, che procedono al recupero degli edifici e delle infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali mediante gli interventi di cui al 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 di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del rispettivo patrimonio edilizio esistente.

#### ART. 6.

##### *(Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi).*

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 4 della presente legge, 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 di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

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

#### ART. 7.

##### *(Disposizioni transitorie).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino all'adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, della stessa legge e, comunque,

non oltre il termine di tre anni dalla medesima data di entrata in vigore, è vietato il consumo di suolo agricolo, tranne che per la realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, nonché per lavori e opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni.

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 è attuata dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

#### ART. 8.

##### *(Copertura finanziaria).*

1. Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui alla presente legge, nel limite massimo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, si provvede mediante le maggiori entrate previste ai sensi del comma 2.

2. Il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con proprio decreto, adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede a incrementare la misura del prelievo erariale unico in materia di giochi pubblici al fine di assicurare maggiori entrate corrispondenti agli oneri stabiliti dal comma 1.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0017540\*