

Disegno di Legge

Consumo del Suolo e rigenerazione urbana

Art. 1 | Finalità e ambito della legge

1. La presente legge, in coerenza con gli articoli 9, 42, 44 e 117 della Costituzione, con la Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, e con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole, naturali e seminaturali, al fine di promuovere e tutelare il paesaggio, l'ambiente e l'attività agricola, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, della riduzione dei fenomeni che causano erosione, perdita di materia organica e di biodiversità.
2. Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio, nonché strategie di trasformazione che devono essere considerate prioritarie e preordinate. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione statale e regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi.
3. Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le regioni e le Province autonome orientano l'iniziativa dei comuni, disciplinando le modalità attraverso le quali gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale specificano e motivano puntualmente l'eventuale necessità di consumo di suolo.
4. La pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità o seminaturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo di suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.
5. Le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali favoriscono la destinazione agricola e l'esercizio di pratiche agricole e perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

Art. 2 | Definizioni

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

- a) per "consumo di suolo": l'incremento della copertura artificiale del suolo con la distinzione fra il consumo di suolo permanente (fabbricati, sedi di infrastrutture viarie asfaltate e ferrate, e simili) e il consumo di suolo reversibile (come cantieri, aree estrattive non rinaturalizzate, e in genere ogni tipo di copertura artificiale del suolo la cui rimozione permetta di ripristinare le condizioni iniziali del suolo);
- b) per "impermeabilizzazione" o "copertura artificiale del suolo": il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura del terreno con materiale artificiale tali da eliminarne o ridurne la permeabilità (consumo di suolo permanente), o per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale, delle altre trasformazioni i cui effetti sono più facilmente reversibili (impianti fotovoltaici a terra, aree estrattive non rinaturalizzate, aree di cantiere) e delle trasformazioni in cui la sola rimozione della copertura ripristina le condizioni iniziali del suolo (consumo di suolo reversibile);

c) per "rigenerazione urbana": un insieme coordinato di azioni volte alla salvaguardia e alla gestione dei paesaggi urbani e periurbani così come definite all'art. 1 lettere "d" ed "e" della Convenzione Europea del paesaggio, 2000, alla creazione di nuovi paesaggi per incrementare le risorse a disposizione delle generazioni future, alla trasformazione sostenibile dei paesaggi esistenti -siano essi eccezionali, degradati o della vita quotidiana- sulla base di obiettivi di qualità paesaggistica condivisi. Tali azioni comprendono interventi paesaggistici, urbanistici e edilizi nelle aree urbanizzate, che determinino consumo di suolo a saldo zero, incremento e miglioramento della dotazione dei servizi primari e secondari, fra i quali anche la residenza sociale, innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, efficienza energetica, miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e riduzione dei deflussi, compresi gli interventi volti a favorire la realizzazione di giardini, parchi urbani, infrastrutture verdi, reti ecologiche e quelli volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, al fine di perseguire gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo e uso sostenibile del medesimo, favorendo la localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate, il riuso o la riqualificazione anche con la demolizione e la ricostruzione di fabbricati esistenti, comunque nei limiti di quanto previsto dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica;

d) per "mitigazione": un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento di consumo di suolo tese a mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulle attività agrosilvopastorali, sul paesaggio, sull'assetto idrogeologico e sul benessere umano;

e) per "compensazione ambientale o ecologica": l'adozione, preliminarmente o contestualmente all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare, in maniera proporzionale all'entità dell'intervento stesso, le funzioni ecosistemiche di una superficie equivalente di suolo già impermeabilizzato, attraverso la sua deimpermeabilizzazione e il recupero della propria capacità resiliente fino a quello delle condizioni di naturalità del suolo.

2. All'articolo 5, comma 1, lettera v-quater), secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono aggiunte, alla fine del primo periodo, le seguenti parole: «e costituisce una risorsa ambientale non rinnovabile». All'articolo 23, comma 1, del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la lettera d) è sostituita dalla seguente: "d) il minore consumo di suolo possibile, valutando in via prioritaria le alternative progettuali che consentono di non variare la destinazione d'uso delle superfici agricole, naturali e seminaturali e di non impermeabilizzare le superfici libere;"

Art. 3.

(Limiti al consumo di suolo e disciplina transitoria)

1. In coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, è definita, a livello regionale, la riduzione progressiva del consumo di suolo in misura maggiore da quanto stabilito dalle disposizioni che seguono, che costituiscono principi fondamentali del governo del territorio, norme di tutela ambientale e paesaggistica, livelli essenziali di tutela dei diritti civili e sociali.

2. A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni e le Regioni non possono adottare o approvare piani urbanistici generali o attuativi, comunque denominati, e relative varianti, che prevedano nuovo incremento netto di consumo di suolo rispetto ai piani già vigenti.

3. Sono fatti salvi gli interventi e i programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione in modo conforme ai regolamenti urbanistici ed edilizi vigenti, prima della data di entrata in vigore della presente legge, nonché le varianti, il cui procedimento sia attivato prima della data di entrata in vigore della presente legge, che non comportino aumento al dimensionamento dei piani attuativi.

4. Le previsioni urbanistiche adottate o approvate in contrasto con i commi 2 e 3 sono nulle; sono altresì nulli i titoli edilizi, comunque denominati, rilasciati o formati sulla base di previsioni urbanistiche nulle. La nullità è rilevabile in ogni tempo, e non trova applicazione l'art. 21-novies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Ferme le norme vigenti sui limiti temporali dei vincoli espropriativi derivanti da strumenti urbanistici e fermi i poteri di pianificazione urbanistica dei Comuni in senso più riduttivo, le previsioni urbanistiche già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e fatte salve alle condizioni di cui al comma 3 devono essere attuate entro dieci anni dalla loro approvazione. Decorso tale termine il nuovo consumo di suolo consentito dalle medesime previsioni è ridotto progressivamente nelle seguenti percentuali calcolate rispetto alle superfici consumabili originariamente consentite, e le previsioni urbanistiche perdono automaticamente efficacia per la parte eccedente, fatte salve riduzioni maggiori da parte degli strumenti urbanistici:

- a) del 40% allo scadere del decimo anno;
- b) del 60% allo scadere del quindicesimo anno;
- c) del 100% allo scadere del ventesimo anno.

Deve inoltre essere applicato un incremento del contributo per il rilascio del permesso di costruire non inferiore al 10% di quello ordinariamente dovuto, dopo lo scadere del decimo anno, e non inferiore al 20% di quello ordinariamente dovuto, allo scadere del quindicesimo anno.

Si applica il comma 4, quanto ai titoli edilizi rilasciati o formati in contrasto con il presente comma.

6. Al fine di ridurre l'utilizzo di superfici libere edificabili, i Comuni possono consentire permuta tra superfici libere edificabili di proprietà privata e aree di proprietà comunale destinate a riuso e rigenerazione urbana, o anche tra i soli diritti edificatori delle relative aree, sulla base di stima del valore delle aree medesime; l'efficacia delle permuta è sottoposta a condizione sospensiva dell'approvazione di variante urbanistica che rende inedificabili le superfici libere oggetto della permuta medesima.

7. Al fine di consentire, in funzione della redazione dei nuovi strumenti della pianificazione urbanistica, la definizione di un quadro aggiornato del consumo di suolo determinato in conseguenza della attuazione degli strumenti urbanistici vigenti alla data di approvazione della presente legge, i Comuni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, forniscono alle Regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano i dati circa le previsioni non attuate che comportano consumo di suolo contenute negli strumenti di pianificazione locale vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

8. Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge ed ai fini della redazione dei nuovi strumenti urbanistici, adottano criteri, parametri e percentuali di riduzione del consumo di suolo coerenti con l'obiettivo di cui al comma 1, da articolare a scala comunale o per gruppi di comuni, anche ubicati in diverse province, sia in termini di direttive per la pianificazione, sia in termini di disposizioni immediatamente operative, tenendo conto delle specificità territoriali, paesaggistiche ed ambientali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, nonché delle potenzialità agricole, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già urbanizzato e della presenza di edifici inutilizzati, indicando criteri di compensazione ambientale ecologica; a tali fini sono fatte salve le normative e gli strumenti di pianificazione regionali vigenti in materia alla data di entrata in vigore della presente legge, già in linea con gli obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo della presente legge e relativi obiettivi, indirizzi e prescrizioni finalizzati a ridurre il nuovo consumo di suolo, salvaguardando le risorse, quali componenti del patrimonio paesaggistico e territoriale inteso come bene comune, e privilegiando il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, che comunque devono recepire le definizioni e gli obiettivi di riduzione di cui alla presente legge.

9. Fermo il rispetto dei termini di cui ai commi 7 e 8, in sede di Conferenza Unificata Stato- Regioni e autonomie locali, su iniziativa di una o più Regioni, o del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, o del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, o del Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, possono essere raggiunte intese finalizzate, sulla base degli obiettivi di pianificazione sovraregionale delle infrastrutture, della tutela paesaggistica e ambientale, e delle diverse esigenze di sviluppo urbanistico nelle diverse Regioni, ad una compensazione tra percentuali di consumo del suolo nelle diverse Regioni, da attuarsi con gli atti di competenza delle singole Regioni ai sensi dei commi 1 e 8.

10. Le previsioni urbanistiche approvate successivamente alla entrata in vigore della presente legge, che

consentono nuovo consumo di suolo, vanno attuate entro dieci anni dalla loro approvazione.

Decorso tale termine senza che sia stata presentata istanza di adozione di piano attuativo, il nuovo consumo di suolo previsto dai medesimi piani è ridotto progressivamente nelle seguenti percentuali calcolate rispetto alle superfici consumabili originariamente consentite e le previsioni urbanistiche perdono automaticamente efficacia per la parte eccedente:

- a) del 30% allo scadere del decimo anno;
- b) del 45% allo scadere del quindicesimo anno;
- c) del 70% allo scadere del ventesimo anno;
- d) del 100% allo scadere del venticinquesimo anno.

Deve inoltre essere applicato un incremento del contributo per il rilascio del permesso di costruire non inferiore al 10% di quello ordinariamente dovuto, dopo lo scadere del decimo anno, al 15% di quello ordinariamente dovuto, allo scadere del quindicesimo anno, al 25% allo scadere del ventesimo anno.

Si applica il comma 4 quanto ai titoli edilizi rilasciati o formati in contrasto con il presente comma.

Tutte le previsioni che comportano consumo di suolo contenute in uno strumento di pianificazione urbanistica decadono automaticamente con l'approvazione di un nuovo strumento urbanistico.

11. I Comuni che non forniscono i dati di cui al comma 7 sono inibiti dalla possibilità di approvare nuovi strumenti di pianificazione urbanistica, fatta salva l'applicazione del comma 4. Sono nulli tutti gli atti di pianificazione o titoli edilizi comunque denominati approvati in violazione del divieto innanzi stabilito.

12. Il monitoraggio del consumo del suolo è assicurato dall'ISPRA e dalle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province autonome ai sensi dell'articolo 3, comma 1 lettera a) della legge 28 giugno 2016, n. 132, anche in collaborazione con il Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria. Ai fini del monitoraggio di cui al presente comma, l'ISPRA, le Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province autonome e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria hanno accesso diretto alle banche di dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici che devono renderle disponibili secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-quaterdecies, del decreto-legge 7 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La cartografia e i dati del monitoraggio del consumo di suolo sono pubblicati e resi disponibili dall'ISPRA annualmente, sul proprio sito istituzionale, sia in forma aggregata a livello nazionale sia in forma disaggregata per regione, provincia e comune. I Comuni e le Regioni possono inviare all'ISPRA, secondo i criteri resi disponibili sul sito istituzionale dell'ISPRA, eventuali proposte motivate di modifica alla cartografia entro 60 giorni dalla pubblicazione sul sito dell'ISPRA. Entro i successivi 30 giorni ISPRA pubblica la versione definitiva dei dati dopo la verifica della correttezza delle proposte di modifica da parte dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente territorialmente competente. I dati rilevati annualmente costituiscono il riferimento per la definizione dei dati medi con scansione temporale triennale. All'attuazione del presente comma si provvede nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

12. Le infrastrutture e gli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e gli interventi di rilocalizzazione conseguenti a calamità naturali, nonché tutte le opere pubbliche per le quali sia stata condotta la preventiva verifica di cui all'articolo 1, comma 2, non concorrono al computo del consumo di suolo a livello comunale.

13. Le serre e altri interventi di consumo di suolo connessi con la conduzione dell'attività agricola, in cui siano assicurate le condizioni di naturalità del suolo, non concorrono al computo del consumo di suolo».

Art. 4 | Priorità del riuso, rigenerazione urbana e misure di incentivazione

1. Al fine di attuare il principio di cui all'articolo 1, comma 2, le Regioni e le Province autonome, nell'ambito delle disposizioni di cui all'articolo 3, adottano disposizioni per incentivare i Comuni, singoli o associati, a promuovere strategie di riuso e rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, degli ambiti urbanistici e delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, e da destinare prioritariamente a servizi pubblici, edilizia residenziale pubblica, recupero delle periferie.

2. A tal fine è promossa l'applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, purché non determinino ulteriore consumo di suolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti di aree urbanizzate.

3. Al fine di attuare i principi di cui all'articolo 1, comma 2, i Comuni entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, eseguono il censimento delle aree e degli edifici dismessi, non utilizzati o abbandonati.

Tali informazioni sono pubblicate e costantemente aggiornate nel sito internet istituzionale dei Comuni. Decorso un anno dall'entrata in vigore della presente legge, l'esecuzione del censimento è presupposto necessario per il rilascio di titoli abilitativi che comportino, nell'ambito degli strumenti urbanistici già approvati, nuovo consumo di suolo.

4. Le Regioni e le Province autonome, nell'ambito delle disposizioni di cui all'articolo 3, adottano disposizioni per l'esecuzione del censimento e del suo periodico aggiornamento, al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato.

5. Sulla base di tale censimento sono approvati, anche su iniziativa dei privati interessati, nel rispetto e nell'attuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica definiti a livello locale, i piani attuativi di rigenerazione urbana, su cui sono acquisiti, in presenza di vincoli, i pareri delle autorità preposte alla tutela dei vincoli.

6. L'approvazione del piano attuativo per la rigenerazione urbana costituisce vincolo preordinato all'espropriazione e sostituisce i titoli abilitativi edilizi e le autorizzazioni e nulla osta, comunque denominati, delle autorità preposte alla tutela dei vincoli, il cui parere è stato acquisito per l'approvazione del piano. I lavori possono essere iniziati decorsi quindici giorni dalla comunicazione al Comune di avvio dei lavori medesimi.

7. Ai fini della attuazione degli strumenti di pianificazione per l'attuazione di processi di rigenerazione urbana i Comuni, singoli o associati, possono procedere, anche mediante delega a privati con oneri a carico dei privati medesimi, all'espropriazione di immobili abbandonati e in condizioni di degrado, definendo il relativo indennizzo con riferimento al valore degli immobili medesimi considerando l'effettivo stato in cui si trovano.

8. Entro 60 giorni dalla notifica della approvazione del piano di rigenerazione i proprietari interessati possono dichiarare la propria disponibilità a concorrere in proprio alla attuazione del piano.

9. I Comuni che si associano ai fini del presente articolo, sottoscrivono un atto di intesa, approvato dai rispettivi consigli comunali. L'atto di intesa contiene l'indicazione del comune capofila e definisce, per ciascuno dei comuni, le modalità di partecipazione alla attuazione e gestione del piano di rigenerazione. Tutti i comuni che sottoscrivono l'intesa approvano con deliberazione consiliare il piano e provvedono alla pubblicazione dello stesso.

10. Al fine di incentivare gli interventi di riuso e i processi di rigenerazione urbana, le Regioni e le Province autonome prevedono misure di riduzione degli oneri di urbanizzazione in misura non inferiore al 50% di quelli ordinariamente dovuti, e degli oneri commisurati al costo di costruzione in misura non inferiore al 25% di quelli ordinariamente dovuti, nonché ulteriori abbattimenti in caso di destinazione delle aree rigenerate a edilizia residenziale pubblica o servizi pubblici. Le minori entrate sono coperte anche mediante il concorso di finanziamenti regionali, nonché mediante le maggiori entrate derivanti dall'applicazione dell'articolo 3, commi 5 e 10, nonché prevedendo incrementi del contributo del permesso di costruire per interventi che comportino nuovo consumo di suolo.

11. I Comuni che eseguono tempestivamente il censimento di cui al presente articolo hanno priorità nell'accesso ai finanziamenti pubblici per opere pubbliche e per altri interventi, comunque denominati, di competenza del Comune medesimo e afferenti a opere e servizi di interesse comunale.