

XVII LEGISLATURA
CAMERA DEI DEPUTATI
VIII COMMISSIONE AMBIENTE
XIII COMMISSIONE AGRICOLTURA

AUDIZIONI INFORMALI

"Nell'ambito dell'esame delle abbinare proposte di legge C. 902 Bordo e C. 948 Catania, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo"

DOCUMENTI DEPOSITATI

Martedì 22 ottobre 2013

- Legambiente	pag.	1
- WWF	pag.	9
- Agrinsieme (<i>Confagricoltura, CIA, Alleanza delle cooperative</i>)	pag.	22
- Confagricoltura	pag.	29
- UeCoop	pag.	35

Martedì 29 ottobre 2013

- Consiglio dell'ordine nazionale dei dottori agronomi e dottori forestali (CONAF)	pag.	39
- Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)	pag.	55
- Forum italiano dei Movimenti per la terra e il paesaggio	pag.	60
- Italia nostra	pag.	80

Martedì 17 dicembre 2013

- Istituto centrale di statistica (Istat)	pag.	87
---	------	----

Giovedì 27 febbraio 2014

- Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)	pag.	136
- Associazione nazionale comuni italiani (ANCI)	pag.	157



LEGAMBIENTE

Fermare il consumo di suolo, rigenerare le città

Documento per l'audizione in materia di valorizzazione delle aree agricole e contenimento del Consumo di suolo del 22 Ottobre 2013.

La discussione in corso in Parlamento sui diversi testi depositati in materia di contenimento del consumo di suolo e l'approvazione in Consiglio dei Ministri del Disegno di Legge in materia di "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato", lo scorso 15 Giugno, rappresentano una opportunità di grande importanza per riformare obiettivi e forme di intervento nel territorio italiano. Il testo del Governo riprende in larga parte il Disegno di Legge proposto nella scorsa legislatura dal Ministro delle politiche agricole Catania¹, ed è in questi giorni in discussione nella Conferenza Stato-Regioni. E' perfino superfluo sottolineare l'importanza che avrebbe l'approvazione di una modifica legislativa di questa portata in un Paese dove l'urbanizzazione e l'impermeabilizzazione dei suoli è andata progressivamente trasformando un territorio sempre più ampio e con impatti crescenti come hanno dimostrato in questi anni studi e ricerche². **Per Legambiente il confronto politico intorno al Disegno di Legge deve portare a una rapida approvazione di un provvedimento che sia capace di tenere assieme gli obiettivi di tutela ma anche che riesca a incrociare alcune questioni che la gravissima crisi del settore delle costruzioni pone con grande urgenza. Ossia l'esigenza di un cambiamento del ciclo edilizio che sposti l'attenzione sulla rigenerazione dei tessuti urbani, sulla riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio edilizio esistente.** Per questo chiediamo a Governo e Gruppi parlamentari di impegnarsi per aprire al più presto la discussione in Parlamento e di arrivare quanto prima a un testo da far approvare dalle aule del Parlamento.

Il nostro contributo focalizza l'attenzione sull'analisi dei diversi Disegni di Legge presentati in questa legislatura da parte di Governo e gruppi parlamentari e individua alcuni punti fondamentali di intervento per tenere assieme obiettivi di tutela e di riqualificazione nell'ambito di un provvedimento che dovrà introdurre innovazioni in un contesto normativo articolato. In questa materia si incrociano infatti competenze di Stato e Regioni, alcune esclusive (come quelle in materia di ecologia e di fiscalità in carico allo Stato) alcune concorrenti e altre invece trasferite alle Regioni, come quelle in materia di urbanistica. Nell'intraprendere la strada del cambiamento della normativa in vigore occorre infatti porsi l'obiettivo di introdurre nuovi principi e strumenti di pianificazione e governo del territorio, che permettano di orientare e rimettere in moto il quadro

¹ Primo firmatario in questa legislatura del Disegno di Legge AC/948 che ne riprende in larga parte i contenuti.

² Si veda per questo gli ultimi rapporti di Ispra e Istat, del Centro di ricerca sul consumo di suolo di Legambiente, Inu, Politecnico di Milano, i dossier di Wwf e Fai.

legislativo regionale, come di innovare le scelte di pianificazione e gestione dei processi da parte dei Comuni.

Le scelte per fermare il consumo di suolo

Il disegno di Legge approvato dal Governo Letta fissa con chiarezza la strada che si vuole intraprendere per perseguire obiettivi di contenimento del consumo di suolo. Per questo motivo rappresenta per noi la base *necessaria* di discussione rispetto al tema, ed è rispetto a quel testo che proponiamo integrazioni e modifiche con l'obiettivo di rafforzarne l'efficacia.

Sullo sfondo, ma da assumere come paletto fondamentale nella produzione legislativa, ci sono anche le indicazioni fornite in sede comunitaria³, che purtroppo appaiono trascurate nei progetti di legge in discussione. Nella comunicazione della Commissione Europea "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" [COM(2011)571] uno specifico capitolo viene infatti dedicato a terra (Land) e suoli (Soils). Per queste risorse viene fissato un obiettivo molto ambizioso e di vasta portata per quanto comporta a livello urbanistico e territoriale: entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno tenere conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio, a scala europea e globale, e il trend del consumo di suolo dovrà essere sulla strada per raggiungere l'obiettivo del consumo netto di suolo zero (*no net land take*) nel 2050.

Consumo netto di suolo zero non significa congelare l'infrastruttura urbana impedendo in assoluto di occupare nuovo territorio. Al contrario esso consente l'occupazione di spazi liberi purché questa avvenga a saldo zero, de-sigillando o ripristinando ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate. E' questa una specificazione fondamentale che introduce anche nella pianificazione urbanistica e territoriale il principio del riciclo e dell'economia circolare, già espresso nella strategia Europa 2020, con l'obiettivo finale di disaccoppiare lo sviluppo urbano dal consumo della risorsa suolo. Con l'introduzione del termine "netto", l'obiettivo del consumo di suolo zero da vincolo di fatto impraticabile si trasforma in motore di una nuova stagione di trasformazione urbana, fondata sulla riqualificazione dell'esistente e sul ridisegno del territorio urbanizzato, che non deve essere più considerato come un dato acquisito e irreversibile, ma come un corpo suscettibile di essere ridisegnato e ricucito secondo nuove e più funzionali orditure in grado anche di recuperare i guasti di uno sviluppo passato, di carattere spesso incontrollato e disperso, rivelatosi alla fine inefficiente, energeticamente dissipativo ed anti-economico. La sfida, è quella di trovare gli strumenti e i meccanismi regolativi che consentano di avviare il processo di rigenerazione urbana a consumo netto zero garantendo l'indispensabile sostenibilità economica degli interventi edilizi e infrastrutturali, sia per gli operatori immobiliari privati che per i soggetti pubblici. Gli indirizzi comunitari fissano perciò una gerarchia di misure: prevenzione, compensazione e mitigazione, come tre principi, gerarchici ma anche interattivi (in quanto in particolare la compensazione può ad esempio, se congrua, svolgere una funzione preventiva). Quindi le legislazioni nazionali dovranno individuare obiettivi e misure che in primo luogo puntino alla prevenzione del consumo di suolo, e in via subordinata prevedano che, laddove la prevenzione risultasse inattuabile, devono comunque essere messe in atto misure di compensazione (ad esempio, la de-cementificazione di aree urbanizzate di pari estensione) e di mitigazione (ad esempio, la realizzazione di interventi che si facciano carico di garantire alcune funzionalità del suolo, come il drenaggio idrico o la fissazione di carbonio attraverso coperture vegetate)

1) Finalità della legge e definizioni (articoli 1 e 2)

Il DDL del Governo appare pienamente condivisibile nelle finalità di tutela valorizzazione del suolo

³ Per questi contenuti, ci riferiamo al contributo competente pervenuto da Nicola Dall'Olio, uno dei partecipanti ai lavori della Commissione per la stesura delle linee guida citate

non edificato, e dichiara esplicitamente la natura di bene comune del suolo quale risorsa non rinnovabile, per il ruolo rispetto al funzionamento degli ecosistemi e di prevenzione del dissesto idrogeologico.

La definizione di “superficie agricola” appare convincente in quanto si riferisce allo stato di fatto delle superfici e non alle destinazioni urbanistiche, essa dovrebbe tuttavia essere opportunamente modificata per includere le aree incolte che sovente sviluppano notevoli potenziali ecologici e paesaggistici.

2) Limiti al consumo di aree agricole (articolo 3)

Il testo approvato dal Governo Letta interviene rispetto al testo discusso e concordato in sede di conferenza unificata Stato-Regioni, di fatto ripristinando la versione originaria del “DDL Catania”, che oggi si ritrova nei due testi A.C. 902 e 948. A nostro avviso il tema del limite/soglia individuato in quel disegno di legge appare più efficace nell’accompagnare il cambiamento nel modo in cui Comuni e Regioni dovranno operare. In particolare la formulazione emersa dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni⁴, che prevedeva un “obiettivo” nazionale vincolante di riduzione, risulta più efficace sotto il profilo della concreta possibilità di monitoraggio perché responsabilizza le Regioni, che dispongono di cruciali autonomie regolative in materia urbanistica, anche nell’indirizzo e controllo coinvolgendo gli Enti Locali attraverso strumenti trasparenti di misura e di *public accountability* degli usi del suolo. Ossia i principi definiti dalla Direttiva Inspire (2007/2/EC del 14 marzo 2007, recepita in Italia con il D.Lgs. 32/2010 recante “Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un’infrastruttura per l’informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)”) e introdotti con il fine di produrre su base nazionale una infrastruttura di dati territoriali, direttamente accessibili dai cittadini – che disporrebbero così di uno strumento oggettivo di valutazione delle scelte degli amministratori locali – lasciando all’istituzione nazionale (ISTAT) le funzioni di codifica comune e di regia del sistema (oltre ad eventuali surroghe di funzioni nei confronti di Regioni inadempienti) ai fini dell’interoperabilità dei database territoriali regionali. La definizione di un obiettivo nazionale è anche coerente con la strategia europea di riduzione dei consumi di suoli, oltre che con le iniziative legislative adottate da altri Paesi membri, segnatamente da quelli a più consolidato impianto federale, nei quali è lo Stato centrale a stabilire l’obiettivo vincolante e a concordare con le regioni criteri e quote di *burden sharing*, rispetto alle quali le autonomie regionali dovranno individuare gli strumenti regolativi più adatti e appropriati a perseguire tale obiettivo calandoli nel rispettivo contesto. Ovviamente la possibilità di invertire la prassi dissipativa della risorsa territoriale è subordinata alla messa in campo di una strategia nazionale e di strategie regionali che prevedano strumenti fiscali, regolativi e incentivanti e sanzionatori modulabili in funzione del livello di raggiungimento dell’obiettivo nazionale, strumenti che in ogni caso non compaiono in questo DDL e che invece devono essere forniti, sia come regole a valere sull’intero territorio nazionale che come possibilità rese disponibili all’autonoma iniziativa regionale. Infine, presupposto fondamentale per rendere efficaci gli obiettivi nazionali di riduzione del consumo di suolo è che questi siano vincolanti in tutti i piani e programmi sottoposti a Valutazione ambientale strategica, sia a livello nazionale che regionale.

3) monitoraggio del consumo di suolo (articolo 3 comma 8)

Il Disegno di Legge prevede di istituire un “Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l’attuazione della presente Legge”.

⁴

Questo il testo concordato in Conferenza Unificata il 30 ottobre 2012:

Art. 3. (Limite al consumo di superficie agricola)

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, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei risultati di cui al comma 3, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentito il Comitato interministeriale di cui al comma 7, è definito l’obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo di suolo agricolo.

Legambiente ravvede diversi problemi nell'affidare un obiettivo così delicato a un comitato formato da ben 17 rappresentanti di istituzioni diverse che, a titolo gratuito, dovrebbero svolgere un compito definito in maniera generica. A noi pare più utile e efficace affidare un compito che presuppone terzietà e affidabilità di misura, ad una istituzione come l'ISTAT, e di definire con chiarezza i compiti quali la realizzazione di un registro nazionale del consumo di suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato nel quale dovrà coinvolgere strutture pubbliche (Ispra in primo luogo), istituzioni di ricerca, università, associazioni. Una proposta in questo senso condivisibile la si ritrova nella proposta di Legge AC/70⁵.

4) priorità del riuso (articolo 4) e censimento degli immobili inutilizzati e delle proprietà pubbliche

E' pienamente condivisibile il principio, introdotto all'articolo 1, della "priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente" che costituisce un significativo avanzamento rispetto alla legislazione vigente, obbligando alla motivazione di qualsiasi scelta infrastrutturale o urbanistica che comporti aumento del consumo di suolo. All'articolo 4 si prevede inoltre entro un anno da parte dei Comuni di elaborare un censimento delle aree del territorio comunale inutilizzate o suscettibili di rigenerazione o recupero. Importante è che nei Comuni inadempienti sia vietata ogni attività edificatoria.

L'insieme di queste scelte può contribuire a spostare l'attenzione dall'espansione edilizia alla riqualificazione urbana. Legambiente chiede che si allarghi, come previsto nel DL AC/1050⁶, questo obbligo di censimento anche agli immobili inutilizzati all'interno del territorio comunale, nonché delle proprietà pubbliche di Enti e amministrazioni, ai fini della definizione delle scelte di piano e di soddisfacimento delle previsioni dello stesso.

5) divieto di mutamento delle destinazioni d'uso agricole (articolo 5)

L'articolo, nella versione approvata dal Consiglio dei Ministri a giugno 2013 più che in quella approvata in sede di conferenza unificata (molto più limitata nell'applicazione ma non priva di coerenza), è fortemente condivisibile nelle finalità.

6) destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (articolo 8)

L'articolo è fortemente condivisibile. Peraltro la storia degli ultimi anni testimonia di come a questo principio si sia ampiamente derogato per via legislativa, non attraverso impianti legislativi organici ma attraverso articoli inseriti in modo surrettizio all'interno di provvedimenti quali le leggi finanziarie. Per prevenire il ripetersi di tali scelleratezze, si ritiene opportuno prevedere l'inserimento di questo principio come modifica del Testo unico dell'edilizia, ripristinando l'impianto originario della cd. "Legge Bucalossi" (10/1977)⁷.

⁵ Questo il testo AC/70 (a firma Realacci, Catania e altri), art. 1 comma 4:
È istituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Registro nazionale del consumo del suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato. Esso si avvale delle informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito degli studi in sede internazionale, nazionale e accademica utilizzando, sul piano della produzione dei dati e su quello metodologico, i risultati cui sono pervenuti gli enti pubblici e privati che dispongono di informazioni e di strumenti utili a tale scopo.

⁶ Questo il testo AC/1050 (a firma De Rosa, Busto e altri), articolo 9 (Censimento degli immobili inutilizzati all'interno del territorio comunale)

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni elaborano ed approvano il "Censimento degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati" esistenti sul proprio territorio, quantificandone caratteristiche e dimensioni.

Ad ogni immobile è allegato il certificato catastale e l'indicazione della destinazione d'uso dell'immobile medesimo, al fine di creare una banca dati del patrimonio disponibile.

La Regione o la provincia competente verificano che le previsioni urbanistiche che impegnano nuove aree edificabili ai sensi dell'articolo 6 non possano essere soddisfatte con gli immobili individuati dal Censimento di cui al presente articolo.

⁷ Una formulazione più ampia si trova nel testo AC/948. Articolo 7

7) Moratoria delle trasformazioni in attesa del Decreto che individua il limite al consumo di suoli agricoli (articolo 9)

Si condivide pienamente la moratoria sulle trasformazioni di suolo agricolo, con la consapevolezza di come un intervento legislativo così drastico rischi di risultare di difficile applicazione pratica. Sottolineiamo altresì che la formulazione prevista nel testo approvato in conferenza unificata⁸ risulta molto più condivisibile, per la corretta esclusione dei soli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà e per la mancata esclusione delle opere di cui alla legge obiettivo, norma che andrebbe semmai sottoposta a severa verifica in considerazione della scarsa efficacia fin qui dimostrata a fronte di un forte alleggerimento di prescrizioni poste a presidio della qualità e alla sostenibilità ambientale ed economico-finanziaria dei progetti di grandi infrastrutture

Nuove politiche per la rigenerazione urbana

Per rendere efficaci le politiche di limitazione del consumo di suolo è fondamentale intervenire sui limiti e i controlli nei confronti dell'occupazione di suoli agricoli ma, dobbiamo esserne consapevoli, non sarà sufficiente a invertire i processi nel territorio. Occorre infatti, in parallelo, cambiare le forme di intervento urbanistico e edilizio in modo da spostare vantaggi e obiettivi verso la rigenerazione urbana e chiudere così per sempre il ciclo dell'espansione edilizia. Per Legambiente la discussione parlamentare intorno al Disegno di Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 Giugno deve portare a introdurre nel testo alcune innovazioni normative indispensabili a consentire questa prospettiva, chiarendo e modificando il quadro legislativo vigente intorno ad alcuni aspetti fondamentali che riguardano le forme di intervento urbanistico e edilizio.

1) Introdurre un contributo per il consumo di suolo e spostare le risorse sulla rigenerazione urbana.

Per cambiare le pratiche di intervento nel territorio occorre scoraggiare, anche economicamente, l'utilizzo di aree libere agricole e naturali, favorendo il recupero e la rigenerazione urbana. Proposte pienamente condivise da Legambiente si trovano nella proposta AC/70⁹ e nella proposta AC/1050¹⁰.

1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 4, nonché delle sanzioni di cui al citato 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, a interventi di qualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte a rischio idrogeologico.

2. Il comma 8 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è abrogato.

⁸ Questo il testo approvato in Conferenza Unificata, Art. 8 (*Disposizioni transitorie e finali*)
Per 3 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge al fine di consentire l'attuazione di quanto previsto all'art 3 non è consentito il consumo di superficie agricola.

Sono fatte salve le opere pubbliche e i pubblica utilità e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività di cui all'art. 2135 del Codice civile.

Sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome che provvedono alla finalità della presente legge ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione

⁹ Questo il testo AC/70, articolo 2 (*Contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana*).

Il consumo del suolo, a causa dell'impatto che determina su una risorsa non rinnovabile, è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana legato alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti.

A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contributo di cui al comma 1 si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Esso è pari a tre volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici naturali o seminaturali, ovvero pari a due volte il medesimo contributo, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici agricole in uso o dismesse. Il contributo non è dovuto per

Il riferimento per queste proposte è la normativa tedesca che rappresenta in questo campo un esempio efficace e che è nata proprio come disincentivo all'occupazione di nuove aree. Nelle proposte presentate si utilizza come riferimento il valore degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione (arrivando a moltiplicarlo per cinque volte nel Disegno di Legge presentato dai parlamentari del Movimento Cinque Stelle), mentre sono esclusi dal contributo gli interventi realizzati in aree edificate o da riqualificare interne alla città. E' inoltre condivisibile sia che il contributo venga destinato a un fondo per la bonifica dei suoli, per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di acquisizione di aree verdi, sia la proposta di prevedere che lo stesso, come stabilisce la normativa tedesca, possa essere parzialmente sostituito, previo accordo con i Comuni e in coerenza con gli obiettivi di Piano, da una congrua cessione compensativa di aree vincolate a uso pubblico per la realizzazione di nuovi sistemi naturali e in aggiunta agli standard di Legge.

2) Stabilire il solo ruolo di indirizzo per le previsioni di crescita urbanistica nei piani comunali, spostando ai piani attuativi la definizione dei diritti edificatori.

Occorre introdurre una innovazione nella legislazione statale fondamentale per fermare il consumo di suolo, ossia che le previsioni di edificazione contenute nei piani urbanistici generali comunali rappresentano solo indicazioni programmatiche di indirizzo strutturale¹¹. Sarà compito della pianificazione attuativa di definire le previsioni edificatorie con scadenza legata alla durata dei piani medesimi. In questo modo si elimina il problema dei diritti edificatori pregressi nei piani generali equiparando negli strumenti regolamentativi-operativi le previsioni di interventi pubblici e privati i quali entrambi se non avviati scadono. Va da sé che anche la fiscalità sui suoli (a partire dall'IMU) non possa assumere a riferimento tali indicazioni di natura programmatica (in altre parole, l'imposta sui terreni fabbricabili deve valere solo in presenza di atti abilitativi e concessori ovvero di piani attuativi vigenti), evitando perciò da un lato che i comuni siano spinti ad estendere previsioni di

interventi su aree edificate o comunque utilizzate ad usi urbani e da riqualificare, nonché nei casi in cui non sono dovuti gli oneri relativi ai costi di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Il contributo di cui al comma 1 può essere sostituito, previo accordo con i comuni, da una cessione compensativa di aree con il corrispondente vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la sua fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili. Tali aree devono essere, nel loro complesso, di dimensioni almeno pari alla superficie territoriale dell'intervento previsto. Sono tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 1 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e gli stessi

termini. I comuni destinano i proventi del contributo a un fondo per interventi di bonifica dei suoli, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di demolizione e ricostruzione di edifici posti in aree a rischio idrogeologico, di acquisizione e realizzazione di aree verdi.

¹⁰ Questo il testo AC/1050, articolo 6

Le aree edificabili, individuate ai sensi del comma 1, sono soggette ad un contributo addizionale rispetto agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contributo di cui al comma 5 si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Esso è pari a cinque volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

Sono tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 6 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e gli stessi termini. I comuni destinano i proventi del contributo a un fondo vincolato destinato ai seguenti interventi: non meno del 20 per cento alla bonifica dei suoli; non meno del 20 per cento al recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente, con priorità per gli interventi di messa in sicurezza e risanamento conservativo degli edifici scolastici; non meno del 20 per cento ad interventi di riduzione del rischio idrogeologico, sia mediante interventi di riduzione della pericolosità, sia mediante interventi di rilocalizzazione di edifici pubblici posti in aree ad elevato rischio; non meno del 20 all'acquisizione, realizzazione e manutenzione di aree verdi.

¹¹ "Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione non hanno efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali e fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità anche ai fini fiscali" si veda proposte del Consiglio nazionale degli architetti, in "10 proposte per semplificazione e riuso".

edificabilità al fine di incremento di gettito, e dall'altro che la corresponsione dell'imposta produca qualsivoglia attribuzione impropria di diritto edificatorio, da far valere in sede di contenzioso laddove l'ente locale stabilisca di rivedere le proprie previsioni espansive.

3) Semplificare e incentivare gli interventi negli ambiti di rigenerazione urbana

Occorre favorire gli interventi di trasformazione delle aree degradate dentro la città, ossia le situazioni di edifici e aree in parte dismesse e in parte con complessi edilizi da ripensare, demolire e ricostruire, densificare, per creare dei quartieri finalmente degni di questi nomi con spazi pubblici ospitali, ricchi di attività e identità e per questo sicuri. Questo tipo di interventi è oggi difficilissimo da realizzare in Italia per la complessità delle procedure, la proprietà frammentata, e i costi degli interventi, e sono qui le ragioni del gap che nel nostro Paese scontano questo tipo di interventi rispetto ad altre città europee.

Per Legambiente occorre introdurre innovazioni al quadro normativo per rendere possibili interventi di rigenerazione urbana delle aree più degradate della città. Nella proposta di Legge AC/70¹² è previsto che i Comuni possano individuare ambiti da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana nei propri strumenti di pianificazione. Riteniamo importante questa proposta perché prevede semplificazioni e incentivi per questi interventi a fronte di chiari obiettivi ambientali, urbanistici e sociali.

In particolare siamo convinti della necessità di superare programmazioni speciali per il recupero urbano per passare finalmente a interventi che si muovano dentro procedure ordinarie, coerenti con gli strumenti di pianificazione, dove convogliare risorse nazionali per l'edilizia residenziale pubblica, la mobilità sostenibile, la riqualificazione urbana. Il ruolo del livello statale deve cambiare nella forma di spinta all'innovazione e di contributo in termini di risorse e indirizzo strategico. Oggi è fondamentale infatti che la normativa nazionale definisca chiaramente gli obiettivi di qualità e sostenibilità urbanistica in termini di prestazioni energetiche, di uso e consumo delle risorse naturali, di accessibilità sul trasporto pubblico, pedonale e ciclabile. In modo che negli ambiti di rigenerazione urbana a fronte di vantaggi¹³ fiscali (aliquota Imu ridotta, riduzione costo di costruzione e imposte di registro¹⁴) e di procedure di attuazione semplificate (con la possibilità di

¹² Questo il testo AC/70, articolo 3 (*Ambiti di rigenerazione urbana*).

1. I comuni possono individuare, attraverso i loro strumenti urbanistici, ambiti caratterizzati da degrado delle aree e dei tessuti urbani da assoggettare a interventi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale i cui obiettivi sono individuati dai medesimi strumenti urbanistici.

2. Per rigenerazione urbana si intende un insieme organico di interventi che riguarda edifici pubblici e privati e spazi

pubblici, attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, ristrutturazione e nuova costruzione, con l'obiettivo di conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici ed energetici, agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, sulla messa in sicurezza degli edifici da un punto di vista statico, sulla bonifica delle aree e sulla qualificazione naturalistica degli spazi pubblici, sulla riduzione delle aree impermeabili, sul miglioramento della gestione e della raccolta differenziata dei rifiuti, nonché sulla mobilità sostenibile basata sugli spostamenti pedonali e ciclabili e sul trasporto pubblico.

¹³ Si veda sul tema delle premialità fiscali il testo del Disegno di Legge AC/1128 (a firma Latronico, Alli e altri)

¹⁴ Si veda AC/70. Articolo 3

3. Per favorire gli investimenti negli ambiti di rigenerazione urbana i comuni possono disporre, per un periodo massimo di dieci anni, un regime agevolato, consistente nella riduzione del contributo di costruzione relativamente a tutte le sue componenti e nell'applicazione di un'aliquota ridotta agli effetti dell'imposta municipale propria (IMU). In tali ambiti i comuni possono prevedere, in base alle leggi regionali, compensazioni e incentivazioni attraverso l'attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari pubbliche e private. I comuni possono inoltre promuovere interventi di riqualificazione del sistema delle infrastrutture e delle attrezzature pubbliche anche utilizzando i proventi del contributo di cui all'articolo 2.

4. Ai trasferimenti immobiliari effettuati negli ambiti di rigenerazione urbana si applica l'imposta di registro, catastale e ipotecaria in misura fissa, con estensione dell'agevolazione di cui all'articolo 5 della legge 22 aprile 1982, n. 168, relativamente ai piani di recupero ad iniziativa pubblica

utilizzare la perequazione all'interno dell'ambito con la cessione gratuita delle aree e delle opere previste dagli strumenti urbanistici), si riesca a garantire il raggiungimento di precisi obiettivi di qualità e sostenibilità sia sociale che economica che ambientale, attraverso procedure di informazione e partecipazione dei cittadini, utilizzando lo strumento dei concorsi di progettazione per elevare la qualità e di gare pubbliche per la selezione degli operatori, garantendo la trasparenza delle procedure per garantire il raggiungimento degli obiettivi pubblici.

o privata di cui agli articoli 27 e seguenti della legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modificazioni. I contratti relativi ai trasferimenti immobiliari sono notificati al comune che nei successivi sessanta giorni può esercitare il diritto di prelazione.



**Considerazioni del WWF Italia
sulle proposte
di legge AC n. 948 e n. 902
riguardanti norme in materia di valorizzazione delle aree agricole
e di contenimento del consumo di suolo**

Il WWF ha da subito apprezzato e sostenuto i contenuti del “*Disegno di legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo*” proposto dal Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del Governo Monti al termine della scorsa Legislatura e ora trasfuso nella Proposta di Legge n. 948 presentata dall’On. Catania. In particolare, si ritiene che la suddetta proposta sia una importante base di partenza sulla tematica generale del consumo del suolo in quanto introduce profili che si ritengono essenziali: 1. la fissazione di un tetto alla “*estensione massima di superficie agricola consumabile*” (art. 3, comma 1); 2. il vincolo decennale di destinazione d’uso per i terreni agricoli che abbiano ricevuto aiuti di Stato o comunitari (art. 4); 3. la centralità e imprescindibilità dell’attività di recupero del patrimonio edilizio esistente da incentivare anche attraverso specifiche misure di natura fiscale (art. 5, comma 3); 4. la previsione di un meccanismo per la ricognizione dello *status* del territorio nazionale attraverso un Registro degli enti locali (art. 6); 5 l’esclusione della utilizzabilità da parte dei Comuni degli oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente (art. 7, comma 2, laddove abroga l’art. 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)¹; 6. la previsione di una norma di salvaguardia che impedisca il consumo di nuova superficie agricola (art. 8, comma 1).

Come fu opportunamente sottolineato dall’allora Ministro Catania in sede di presentazione della proposta di legge, affrontare il problema del Consumo di Suolo non può prescindere dalla necessità di ridisegnare un nuovo modello di sviluppo economico del Paese. Un modello che non sia più incentrato su una visione economica di corto periodo il cui prototipo va senz’altro individuato nell’attuale sviluppo territoriale disordinato, non pianificato e senza regole.

¹ Con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 – convertito con la legge 6 giugno 2013, n. 64 recante “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.” – è stato prorogato per altri due anni la detoga che permette di usare gli oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente.

In questa direzione va il disegno di legge presentato dai Ministri dei Beni e delle Attività culturali Bray, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali De Girolamo, delle Infrastrutture e dei Trasporti Lupi, dell'Ambiente, On.le Orlando, e approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 15 giugno che è stato successivamente dichiarato inemendabile nella Conferenza delle Regioni a luglio. La proposta governativa conserva in gran parte il ddl Catania e introduce un importante principio che trasforma il divieto di consumo di suolo in una politica per lo sviluppo del territorio e delle città laddove si prevede che *“la priorità del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo in edificato, costituisce principio fondamentale della materia del governo del territorio”* (art. 1, comma 2). In concreto il principio della priorità del riuso si traduce nella proposta del Governo nell'obbligo di adeguata e documentata motivazione per interventi pubblici e privati di trasformazione del territorio *“circa l'impossibilità o eccessiva onerosità di localizzazioni alternative su aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o comunque suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione o più efficiente sfruttamento”* (art. 1, comma 2). Per l'attuazione di questo principio l'art. 4 della proposta dell'Esecutivo prevedeva l'obbligo di procedere al *“censimento delle aree del territorio comunale già interessate da processi di edificazione ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione”*. Su questo obbligo di censimento, connesso alla sanzione per la sua inattuazione – rappresentato dal divieto di interventi edificatori comportanti consumo di suolo in edificato – sono state concentrate le maggiori censure da parte della Conferenza delle Regioni che ha, come ricordato, dichiarato la proposta inemendabile. Occorre dunque che vengano individuate modalità per una maggiore condivisione con le Regione e gli Enti locali degli strumenti per realizzare in concreto il minor consumo di suolo anche se rimane imprescindibile, a giudizio di chi scrive, prevedere meccanismi almeno sulla raccolta uniforme e coordinata delle informazioni esistenti, finalizzati ad arrestare l'ulteriore consumo di suolo non edificato.

Il WWF ha voluto contribuire al dibattito mediante la elaborazione di una organica proposta normativa finalizzata al contenimento e alla riduzione del consumo di suolo che è stata recentemente recepita dal Gruppo parlamentare di Sinistra Ecologia e Libertà al Senato con il disegno di legge S. n. 812 e alla Camera dei Deputati con la proposta C. 1322.

La proposta, che si allega alla presente memoria, intende introdurre il principio della tutela della funzione ecologica del suolo con ciò superando il riferimento al solo suolo agricolo prevedendo l'urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono il fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale

riutilizzata, riqualificata o recuperata. Principio ribadito nel subordinare il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all'oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. Ulteriori principi che la proposta intende introdurre sono: a) quello dell'utilizzo contenuto del suolo da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente - a cui concorre il patrimonio pubblico inutilizzato che deve essere destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse; e b) quello dell'utilizzo programmato del suolo che è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il Registro nazionale e locale del suolo. Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private. Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo. Infine sono proposti interventi finalizzati ad una nuova fiscalità urbanistica che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo. Si mira inoltre ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario si prevede che gli oneri di urbanizzazione siano raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

In conclusione, le proposte C. 948, On. Catania e altri e C. 902, On. Bordo e altri, hanno molteplici aspetti assolutamente condivisibili. Tuttavia, si ritiene che il grado di approfondimento e di riflessione che si è sviluppato negli ultimi anni sul tema del consumo di suolo richieda un intervento legislativo complessivo e non limitabile al solo suolo agricolo. Con questo non si vuole affatto sminuire il ruolo che, *in primis* la proposta Catania, ha avuto nell'avviare una riflessione parlamentare sul tema; ma sarebbe grave se non si cogliesse l'occasione per avviare una riflessione parlamentare sull'assetto complessivo del territorio del nostro Paese. In questo senso è auspicabile che le Commissioni Ambiente e Agricoltura della Camera individuino modalità per estendere l'esame congiunto anche alle proposte di legge presentate alla sola Commissione Ambiente.



Proposta di legge
"Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo"
elaborata dall'Ufficio legislativo del WWF Italia

Relazione introduttiva

L'elaborazione normativa del WWF si ripropone di affrontare nella sua complessità, e nelle diverse articolazioni, la questione del consumo di suolo. Con ciò superando i limiti nei quali era inevitabilmente costretta la pur condivisibile proposta presentata al termine della scorsa Legislatura dall'allora ministro delle politiche agricole Mario Catania sul contenimento del consumo di superficie agricola che ha avuto il merito di far assumere rilievo istituzionale a queste tematiche e a sollecitare l'azione legislativa di Governo e Parlamento.

La proposta elaborata dall'Ufficio legislativo del WWF, quale contributo all'elaborazione normativa di questa nuova Legislatura, ha quale primario obiettivo il contenimento del consumo di suolo da realizzarsi mediante il recupero, il riutilizzo e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Questo risultato si intende perseguire attraverso una definizione dei Principi (art. 3) che regolano e governano la finalità della legge dettata, come posto dall'art. 1, per la Tutela e il contenimento del consumo del suolo.

Il primo comma dell'art. 1 sancisce il principio di garantire e tutelare la **funzione ecologica del suolo** – che deve essere preservata dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti del governo del territorio (art. 3, comma 2) – consentendo, al comma 3 dell'art. 1, **l'urbanizzazione di nuovo suolo solo nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione o la riorganizzazione di tessuti insediativi esistenti**. Nella direzione di un utilizzo contenuto del suolo, nel terzo comma dell'art. 3 viene posto il principio secondo cui gli strumenti della pianificazione territoriale definiscono, in coerenza con il Registro locale del suolo, il **fabbisogno di nuovo suolo che non può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata**. Principio ribadito al comma 7 dell'art. 3 il quale subordina il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato, all'oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata inutilizzati o incompiuti. I commi 1 e 6 dell'art. 3 introducono e definiscono il principio di **utilizzo contenuto del suolo** da compiersi primariamente attraverso la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente. Al contenimento del consumo di suolo concorre il **patrimonio pubblico inutilizzato** che deve essere **destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse** (art. 3, comma 5). Oltre al principio dell'utilizzo contenuto del suolo il primo comma dell'art. 3 sancisce il principio dell'**utilizzo programmato del suolo**. Tale obiettivo è perseguito mediante una ricognizione generale del territorio da compiersi mediante il

Registro nazionale (art. 6) e locale (art. 7) del suolo. Nel registro nazionale confluiscono i dati dei registri locali del suolo con i quali si mira ad una individuazione, quantificazione e qualificazione delle aree libere da edificazione, delle aree edificate in uso e delle aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private (art. 7, comma 2). Fino a quando ciascun ente locale non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro è preclusa ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento in variante agli strumenti urbanistici vigenti che comportano l'occupazione di nuovo suolo (art. 7, comma 8). Tutto questo nella direzione di una "Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente" di cui all'art. 5.

Con l'articolo 8 si introduce il **Bilancio dell'uso del suolo** che i comuni provvedono a redigere in sede di redazione di ogni variante generale o parziale dello strumento urbanistico generale che prevede la artificializzazione di quote di suolo naturale. Nel secondo comma dell'art. 8 si specificano gli elementi che devono essere contenuti nel Bilancio di suolo. In particolare in esso devono essere indicate le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi tra le porzioni di suolo da artificializzare e quelle di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi e i regimi di futura conduzione del suolo. Secondo il quarto comma dell'art. 3, la completezza della documentazione relativa al Bilancio del consumo di suolo deve risultare nella Valutazione Ambientale Strategica a cui devono essere sottoposti prima della loro adozione i Piani o Programmi che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo.

Negli articoli 9, 10 e 11 si propongono interventi finalizzati ad una nuova **fiscalità urbanistica** che incentivino il riutilizzo, il recupero e la riqualificazione di suolo già urbanizzato e al contrario rendano fiscalmente più gravoso l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato mediante l'introduzione di uno specifico contributo (art. 9). L'art. 10 mira ad una rimodulazione del contributo di costruzione prevedendo (comma due) una riduzione o esclusione per gli interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione. Al contrario (comma 3) gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione. Sia i proventi del contributo per l'utilizzo di nuovo suolo sia gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente.

Mediante l'art. 11 si intende incentivare il riuso rendendo fiscalmente svantaggioso la disponibilità di un patrimonio immobiliare inutilizzato o incompiuto. Con questo meccanismo si intende agevolare la circolazione dei beni, favorendo il trasferimento a favore dei soggetti che intendono recuperare o riutilizzare i manufatti già esistenti anche attraverso l'esenzione dal pagamento dell'imposta municipale propria per tre anni (art. 10, comma 5).

Art. 1.

(Tutela e contenimento del consumo del suolo)

1. In attuazione dei principi della funzione sociale della proprietà privata e del razionale sfruttamento del suolo previsti dagli artt. 42 e 44 della Costituzione, è garantita e tutelata la funzione ecologica del suolo quale risorsa non rinnovabile, essenziale per la vita degli ecosistemi e del genere umano, che esplica funzioni e produce servizi eco sistemici.
2. La presente legge detta principi fondamentali in materia di pianificazione e governo del territorio per il contenimento del consumo del suolo, per assicurare la protezione e la conservazione del suolo e delle sue qualità e per limitare, mitigare e compensare gli impatti ambientali provocati dalla sua impermeabilizzazione e ridurre le spese correnti degli enti locali.
3. L'urbanizzazione di nuovo suolo è consentita esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative quali la sostituzione ovvero la riorganizzazione e la riqualificazione del tessuto insediativo esistente, anche al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola per finalità alimentari, il paesaggio e l'ambiente, la biodiversità.
4. I criteri, gli indirizzi, i metodi e i contenuti degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio previsti dalla presente legge per garantire il contenimento del consumo del suolo si applicano a tutti gli atti e le attività di pianificazione territoriale e urbanistica e alle conseguenti azioni di trasformazione del territorio che comportano interventi di nuova costruzione o infrastrutturazione.

Art. 2

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:
 - a. *suolo*: lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Esso rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Svolge funzioni fondamentali di ospitalità e di nutrimento per gli ecosistemi e le produzioni agricole, di sequestro del CO₂, di raccolta e filtraggio delle acque meteoriche, di supporto fisico e morfologico per le attività antropiche e di componente essenziale per la caratterizzazione del paesaggio;
 - b. *impermeabilizzazione*: l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di infrastrutture e di edifici. L'impermeabilizzazione impedisce al suolo di svolgere la funzione di assorbimento e di filtraggio delle acque;
 - c. *strumenti pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*: l'insieme degli atti, disciplinati dalla legislazione nazionale, regionale e provinciale, preordinati a tutelare il territorio ovvero a regolarne l'uso e i processi di trasformazione;
 - d. *interventi di nuova costruzione*: gli interventi definiti all'articolo 3, comma 1, lettera e), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;
 - e. *compensazione ecologica preventiva*: le azioni intraprese prima di un intervento di nuova costruzione su un suolo ineditato per compensare il consumo di suolo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità d'uso pubblico di carattere ecologico ambientale

- posto su un'altra porzione di suolo. Il carattere ecologico ambientale consiste in miglioramenti alle specie, agli *habitat* e alle complessive risorse territoriali;
- f. *capacità d'uso dei suoli*: la metodologia di riferimento per la definizione della qualità dei suoli dal punto di vista delle possibilità produttive, utilizzata per la determinazione degli oneri economici relativi alle nuove occupazioni di suolo.

Art. 3
(Principi)

1. Lo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni concorrono, ciascuno nel proprio ambito territoriale, ad un utilizzo contenuto e programmato del suolo. L'utilizzo programmato del suolo impone a Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni di elaborare, coordinare, armonizzare, reciprocamente, piani e programmi energetici, infrastrutturali, economici o urbanistici, comunque denominati, quale presupposto ai loro compiti di incidenza territoriale. All'utilizzo programmato del suolo concorrono i Registri del Suolo di cui ai successivi articoli 6 e 7.
2. Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono preservare la funzione ecologica del suolo e garantire il contenimento del consumo del suolo e l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti ambientali provocati. Tutti gli strumenti di pianificazione territoriale devono essere integrati e coordinati con i relativi dati del Registro locale del suolo previsti dal successivo articolo 7.
3. Gli strumenti della pianificazione territoriale, in coerenza con le risultanze di ciascun Registro locale del suolo di cui al successivo art. 7, definiscono il fabbisogno di nuovo suolo che, in nessun caso, può essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata.
4. In applicazione della direttiva 2001/42/CE e della legislazione statale, i Piani e i Programmi, comunque denominati, che incidono e pregiudicano la funzione ecologica del suolo sono sottoposti, durante la loro formazione e comunque prima della loro adozione, a procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) da cui deve risultare la completezza della documentazione relativa al Bilancio dell'uso del suolo di cui al successivo art. 8. Le leggi regionali definiscono i modi di applicazione della VAS e disciplinano le procedure ad essa relative, in modo da garantire la sua integrazione nell'ambito dei procedimenti di pianificazione e programmazione.
5. Ai fini del contenimento dell'uso dei suoli e della riqualificazione del tessuto insediativo esistente, il patrimonio pubblico inutilizzato deve essere destinato al soddisfacimento di finalità di pubblico interesse.
6. Si ha un utilizzo contenuto del suolo quando l'urbanizzazione di nuove risorse territoriali avviene in assenza di alternative quali la sostituzione, la riorganizzazione, la riutilizzazione o la riqualificazione del tessuto insediativo esistente.
7. Ai sensi del precedente co. 6 il rilascio di nuovi titoli abilitativi edilizi che determinano il consumo di suolo non urbanizzato è subordinato alla oggettiva e comprovata impossibilità di recuperare o riutilizzare manufatti di natura pubblica o privata risultanti inutilizzati o incompiuti.
8. In ogni caso il consumo di suolo non urbanizzato deve essere riequilibrato, in ragione dei maggiori oneri per la collettività sia in termini di definitiva perdita di una risorsa naturale irripetibile sia per l'approntamento di nuove opere di urbanizzazione, mediante interventi fiscali o urbanistici compensativi di cui ai successivi artt. 9 e 10.

9. La tutela e la valorizzazione del paesaggio e lo sviluppo territoriale sostenibile sono coordinati con le finalità di contenimento del consumo del suolo.
10. Le Regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dalla presente legge nel rispetto delle disposizioni in essa contenute. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 4
(Competenze)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni modificano le proprie normative per recepire i principi contenuti nella presente legge. Entro diciotto mesi dalla medesima data, gli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio devono essere adeguati alle disposizioni e ai principi contenuti nella presente legge.
2. In relazione alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporta inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio alla salute o all'ambiente ovvero inottemperanza agli obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri competenti, esercita i poteri sostitutivi in conformità all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli oneri economici connessi all'attività di sostituzione sono posti a carico dell'ente inadempiente.
3. Sono fatte salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

Art. 5
(Riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente)

1. Nelle attività di pianificazione territoriale e di governo del territorio è prioritaria la riorganizzazione e riqualificazione, senza aumento di volumetrie, del tessuto insediativo esistente edificato, dismesso, degradato o comunque urbanizzato.
2. La predisposizione da parte dei Comuni del Registro locale del suolo ai sensi del successivo art. 7, nel quale sono individuate e quantificate le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree edificate dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate, costituisce presupposto necessario e vincolante per l'approvazione degli atti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio.
3. Gli atti e le attività di pianificazione comunale soggetti alle limitazioni di cui al comma 2 sono:
 - a) l'individuazione degli ambiti di trasformazione;
 - b) l'approvazione di programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, che comportano l'occupazione di suolo ineditato;
 - c) l'approvazione dei progetti di variazione dello strumento urbanistico ai sensi dell'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, che comportano l'occupazione di suolo ineditato.

Art. 6
(Registro nazionale del suolo)

1. È istituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Registro nazionale del suolo, quale sistema informativo statistico e geografico integrato per il monitoraggio del consumo di suolo. Esso si avvale delle informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito degli studi in sede internazionale, nazionale e accademica utilizzando, sul piano della produzione dei dati e su quello metodologico, i risultati cui sono pervenuti gli enti pubblici e privati che dispongono di informazioni e di strumenti utili a tale scopo.
2. Sulla base delle risultanze del Registro nazionale del suolo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare d'intesa con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, presenta annualmente alle Camere un Rapporto sull'uso del suolo e sui processi di più rilevante trasformazione dell'ambiente e dei suoli agricoli dovuti alla crescita dell'urbanizzazione, nell'ambito del quale sono individuati gli obiettivi di contenimento quantitativo e di rigenerazione qualitativa da perseguire su scala pluriennale nella pianificazione territoriale e urbanistica.
3. Con deliberazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione degli obiettivi di cui al comma 2, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati. Qualora la deliberazione non sia adottata dalla Conferenza unificata entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.
4. Per la realizzazione del Registro nazionale del suolo di cui al comma 1, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, l'ISTAT provvede ad emanare le regole tecniche per la costruzione dei sistemi informativi territoriali, da costituire presso gli enti pubblici territoriali titolari delle funzioni di pianificazione d'area vasta, come individuati dalle norme delle regioni e delle province autonome. Tali regole tecniche comprendono le caratteristiche per la produzione ed il trattamento dei dati digitali, le modalità di interoperabilità e di interscambio fra i sistemi informativi locali e quello nazionale, le modalità e la periodicità di rilevazione, e le modalità di comunicazione dei dati raccolti al Registro nazionale del suolo.
5. L'ISTAT cura altresì il coordinamento e la congruenza fra le informazioni raccolte nel Registro nazionale del suolo e le basi dati prodotte nell'ambito del Censimento permanente di cui all'art. 3 della legge 17 dicembre 2012, n. 221.
6. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare e il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali varano di concerto, e con l'apporto tecnico di ISTAT, ISPRA e INEA, un decreto interministeriale con cui sono dettate le modalità ed i tempi di realizzazione del Rapporto di cui al comma 2.
7. In attuazione della presente legge le Regioni e le Province autonome introducono nelle norme per il governo del territorio le specifiche modalità attraverso cui gli enti territoriali, attraverso gli strumenti di pianificazione e programmazione, recepiscono gli obiettivi di cui al comma 2.

Art. 7
(Registro locale del suolo)

1. Ciascuna Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune o consorzi di Comuni redige il proprio Registro del suolo per il territorio di competenza, entro due anni dall'entrata della presente legge.
2. Il Registro locale del suolo individua, quantifica e qualifica, anche tipologicamente, le aree libere da edificazione nonché le aree edificate in uso e le aree inutilizzate, dismesse o degradate sia pubbliche sia private.
3. L'immobile si considera dismesso o inutilizzato quando, da almeno cinque anni, non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
4. Il Registro locale del suolo è altresì integrato con i dati dello sviluppo demografico e produttivo dell'area a cui si riferisce.
5. Il Registro locale del suolo è aggiornato almeno ogni tre anni e comunque in occasione di ogni atto di pianificazione o programmazione che comporti l'artificializzazione di suolo naturale.
6. Al fine di garantire la maggiore omogeneità, ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni comunica i propri dati alla Provincia a cui appartiene. A sua volta la Provincia comunica i dati del proprio Registro del suolo alla Regione.
7. I dati di ciascun Registro regionale del suolo confluiscono nel Registro nazionale di cui all' 6.
8. Fino a quando ciascuna Città metropolitana, Comune o consorzio di Comuni non avrà provveduto alla predisposizione del proprio Registro locale del suolo ai sensi del precedente comma 1, è preclusa ai sensi dell'art. 5, co. 2 e 3, ogni attività finalizzata all'individuazione degli ambiti di trasformazione urbana o all'approvazione di programmi o progetti di intervento, in variante agli strumenti urbanistici vigenti, che comportino l'occupazione di nuovo suolo o l'aumento di volumetrie per gli immobili già esistenti.
9. Nell'attività di redazione, consultazione e aggiornamento del Registro locale del suolo deve essere in ogni caso garantito il diritto di partecipazione, trasparenza, pubblicità e libero accesso da parte del pubblico.
10. Le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sul consumo di suolo, sullo stato e sulla qualità del suolo.

Art. 8
(Bilancio dell'uso del suolo)

1. La redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale del Comune che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale è subordinata alla previa verifica dell'aggiornamento dei dati riportati nel Registro comunale del suolo, e al loro adeguamento allo stato di fatto del territorio.
2. In sede di redazione di ogni variante generale o parziale allo strumento urbanistico generale che preveda la artificializzazione di quote di suolo naturale, i Comuni provvedono a redigere un bilancio dell'uso del suolo, nel quale sono individuate:
 - a) le porzioni di suolo da artificializzare avendo cura di evitare per quanto possibile di impegnare terreni che abbiano riconosciute qualità di fertilità, di biodiversità, di esposizione o visibilità paesaggistica, ovvero funzioni di riconnessione della rete ecologica;

- b) le porzioni di suolo già artificializzato per le quali si propone la rinaturalizzazione, evidenziando gli interventi di reintegrazione necessari, i benefici ambientali attesi, i regimi di futura conduzione del suolo;
- c) le misure di compensazione ecologico-ambientale necessarie ad equilibrare gli eventuali saldi negativi che si evidenzino;
- d) una stima asseverata dei costi e dei tempi necessari per gli interventi di rinaturalizzazione e di compensazione ecologico-ambientale;
- e) l'importo dell'eventuale contributo di cui all'art. 9, ove dovuto;
- f) i soggetti pubblici e privati chiamati a farsi carico delle azioni di rinaturalizzazione e compensazione e dei contributi di cui all'art. 9, e dei relativi costi.

Art. 9

(Contributo per l'utilizzo di nuovo suolo non urbanizzato)

1. Il consumo di suolo naturale comporta l'adozione da parte dei soggetti di cui ai successivi commi 4 e 5 di misure di compensazione ecologica preventiva ovvero di rinaturalizzazione dei suoli e degli edifici dismessi che non presentino convenienze economiche di riutilizzo o, in alternativa, il pagamento di un contributo economico per l'utilizzo di nuovo suolo.
2. Ferma restando la disciplina abilitativa applicabile ai sensi delle leggi e dei regolamenti vigenti, la artificializzazione del suolo naturale è consentita previa contribuzione in ragione dell'impatto su una risorsa non rinnovabile e dei suoi effetti sulla funzione ecologica del territorio.
3. L'uso artificiale del suolo è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana ed ambientale, commisurato alla qualità dei suoli impermeabilizzati, definiti in base alla classe di capacità d'uso dei suoli di appartenenza, e alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento dei contributi di cui all'art. 16 e ss. del DPR 380/2001 e s. m. e l., la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti, in applicazione dei criteri previsti dalla presente legge.
4. L'imposta di cui ai co. 2 e 3 si applica su qualunque utilizzazione edificatoria di un'area non urbanizzata che determina un nuovo consumo di suolo. L'imposta non è dovuta per interventi su aree edificate o comunque già utilizzate per finalità urbanistiche.
5. Soggetti passivi dell'imposta sono il privato proprietario di immobili di cui al co. 3 ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività.
6. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario.
7. L'imposta è accertata, liquidata e riscossa da ciascun Comune in cui la superficie dell'area fabbricabile insiste, interamente o prevalentemente.
8. La base imponibile è pari al doppio del valore dell'area fabbricabile costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.
9. In caso di utilizzazione urbanistica dell'area la base imponibile è costituita dal valore dell'area senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera o ultimato.

10. La base imponibile è triplicata in caso di interventi compiuti su immobili situati in tutto o in parte all'interno di un bene paesaggistico di cui all'art. 134 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 2004.
11. I proventi dall'imposta non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati alle opere di recupero paesaggistico e naturalistico del territorio, di mitigazione del rischio idrogeologico, di bonifica, di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico e agli interventi di riuso delle aree dismesse nonché a quelli finalizzati a favorire i processi di sostituzione edilizia e di acquisizione e realizzazione di aree verdi.
12. L'imposta per il consumo di nuovo suolo non può essere esclusa attraverso il ricorso a strumenti di cosiddetta urbanistica convenzionata.
13. Previo accordo con i Comuni, il contributo di cui al co. 2 può essere sostituito, in tutto o in parte, da una cessione compensativa di aree con vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la sua fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili. Tali aree devono essere, nel loro complesso, di dimensioni almeno pari alla superficie territoriale dell'intervento previsto.

Art. 10

(Rimodulazione del contributo di costruzione)

1. All'art. 16 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 (Contributo per il rilascio del permesso di costruire) al co. 2bis le parole "di importo inferiore alla soglia di cui all'art. 28, comma 1, lett. c) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163" sono abrogate.
2. Gli oneri di urbanizzazione sono ridotti o esclusi in caso di interventi edilizi in aree urbane sottodotate o degradate o per il completamento di aree già urbanizzate nonché per gli interventi di recupero, riqualificazione, riutilizzazione urbanistica o di ricostruzione edilizia a seguito di demolizione.
3. Gli oneri di urbanizzazione sono raddoppiati nel caso di opere compiute in aree di nuova urbanizzazione.
4. Gli oneri di urbanizzazione non possono essere utilizzati per il finanziamento della spesa corrente e sono destinati, esclusivamente, alle opere di riqualificazione e recupero edilizio e urbanistico e agli interventi di riuso delle aree dismesse e degradate, di sostituzione edilizia e di realizzazione di opere di compensazione ambientale.
5. Le unità abitative realizzate mediante interventi di recupero urbanistico e di riuso di aree dismesse e degradate e senza consumo di nuovo territorio non urbanizzato sono esentate dal pagamento dell'imposta municipale propria per tre anni a decorrere dalla data di ultimazione dei lavori.

Art. 11

(Incentivi al recupero, riutilizzo e riqualificazione del patrimonio immobiliare inutilizzato, incompiuto, dismesso o degradato)

1. Per promuoverne l'utilizzo efficiente, i Comuni possono elevare, in modo progressivo, l'aliquota dell'IMU applicata sul patrimonio immobiliare che risulta inutilizzato o rimasto incompiuto per oltre cinque anni fino ad un massimo dello 0,2 per cento aggiuntivo, anche in deroga al limite di cui al comma 6 dell'art. 13 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. Ai sensi della presente legge, il patrimonio immobiliare si considera inutilizzato quando non è destinato in modo continuativo e prevalente alle finalità e agli usi risultanti dalle dichiarazioni catastali.
3. In caso di nuove richieste di trasformazione urbanistica le pubbliche amministrazioni agevolano e favoriscono il recupero e il riutilizzo dei manufatti già esistenti inutilizzati o incompiuti.
4. I comuni destinano i proventi derivanti dall'elevazione dell'aliquota dell'IMU di cui al precedente co. 1 ad un fondo per interventi per la cessione al comune delle aree dismesse o inutilizzate, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di acquisizione e realizzazione di aree verdi o da destinare al soddisfacimento di interessi di pubblica utilità.

Art. 12

(Ulteriori adempimenti attuativi)

1. Entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono determinati i criteri e le regole tecniche ed i criteri da applicare per la redazione del Registro locale del suolo e del Bilancio dell'uso del suolo.
2. Entro 360 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le Regioni attuano le disposizioni previste dalla presente legge coordinando altresì in modo organico nei rispettivi sistemi di pianificazione e governo del territorio le attività di pianificazione del territorio e quelle di valutazione e tutela ambientale.

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni riunite Ambiente e Agricoltura

Audizione informale nell'ambito dell'esame delle
abbinate proposte di legge C. 902 e 948
in materia di valorizzazione delle aree agricole e di
contenimento del consumo del suolo

Roma, 22 ottobre 2013

Premessa

Il tema della “lotta al consumo del territorio” è molto avvertito in ambito agricolo ed agroalimentare, poiché consumare suolo agricolo significa sottrarre mezzi di produzione necessari per il settore.

La prima precisazione da fare di ordine generale è che l’approccio più giusto dovrebbe essere quello non di vietare l’utilizzo del suolo ma di promuovere un buon utilizzo ricordando che il bene terra ha una valenza anche di natura pubblica e che, pertanto, il suo utilizzo va sempre inserito nel più ampio concetto di utilità anche collettiva, di soddisfacimento di interessi non solo privati ma anche diffusi.

Il problema è che negli ultimi anni in Italia (e non solo) si è assistito a fenomeni di urbanizzazione “selvaggia” a cui ora occorre porre un freno. Secondo i dati dell’ultimo censimento ISTAT del 2011 in Italia negli ultimi dieci anni sono state costruite 1.576.611 nuove case mentre nello stesso periodo la popolazione è aumentata di solo il 4%. Questo è solo un esempio per dire che negli ultimi anni si è costruito troppo e male.

Un terreno edificato viene sottratto irrimediabilmente alla agricoltura. Un territorio edificato male oltre a non essere utilizzabile per produrre cibo può seriamente compromettere la qualità della vita di coloro che lo abitano e lo vivono (accresce l’impermeabilità del suolo, crea disordine urbanistico, aggrava le problematiche relative alla mobilità ed alla distribuzione territoriale dei servizi).

Da non dimenticare poi che il tema delle terre destinate alla produzione agricola è diventato uno dei temi cruciali dello scenario e degli equilibri economici globali dei prossimi anni. La terra sta diventando una risorsa sempre più scarsa, da tutelare sul fronte ambientale, agricolo e idrogeologico. Oggi l’agricoltura e il cibo sono questioni strategiche, centrali per la sicurezza nazionale, che a livello globale hanno fatto registrare un fenomeno definito da molti ‘neo colonialismo agricolo’ o *land grabbing*, la corsa all’acquisizione di terre coltivabili che vede spesso come investitori gli stessi governi.

Per questo motivo è necessario che il Legislatore affermi in modo deciso che la valorizzazione del territorio, che si fonda sul contenimento dell’uso del suolo, e’ realizzabile attraverso la tutela della impresa agricola ed il suo sviluppo, posto che la gestione del fondo rustico e lo svolgimento della impresa generano esternalità positive sull’ambiente.

In pratica vorremmo scongiurare il pericolo che queste iniziative di tutela del territorio, dell'ambiente rurale si traducano in una serie di nuove limitazioni all'esercizio della attività agricola intesa come attività produttiva che per natura non consuma il suolo ma lo utilizza ovvero che per il solo fatto di produrre prodotti agricoli ne rispetta gli equilibri ecologici.

Naturalmente la norma in commento è insufficiente da sola a rispondere alle reali esigenze di un buon utilizzo del territorio: infatti così come è deprecabile una urbanizzazione selvaggia è altrettanto non auspicabile un abbandono o un non uso dei territori agricoli o a vocazione agricola. Si è assistito, infatti, a fenomeni di dissesto idrogeologico non solo a causa di una pianificazione urbanistica non accorta ma anche laddove l'uomo ha cessato di esercitare quelle attività agricole che venivano svolte in piena armonia con il territorio che lo ospitava. Questo ultimo aspetto non viene affrontato dai DDL ma è un tema altrettanto importante che il legislatore nazionale deve affrontare in tema di politica agricola e forestale contro il dissesto idrogeologico.

Apprezzabile è inoltre la volontà di incentivare il recupero di manufatti preesistenti; a nostro avviso il futuro dello sviluppo urbanistico dovrà poggiare sul concetto di "riuso" e di "rigenerazione edilizia" e per fare questo si ritiene necessario che il legislatore renda più conveniente costruire sul costruito rispetto all'edificare territorio libero.

ESAME DEI DDL

Articolo 1

Il primo aspetto che si vuole mettere in evidenza è il rapporto con le disposizioni contenute in Costituzione. In particolare segnaliamo che entrambi i disegni di legge fanno riferimento al rapporto con l'articolo 117 della Costituzione senza precisare tuttavia a quale comma di tale articolo ci si riferisca: al comma 3 (governo del territorio) oppure al comma 2 lettera s) che riguarda la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Nel primo caso, infatti, la potestà legislativa spetta alle Regioni e quindi lo Stato può soltanto determinare i principi fondamentali, mentre nel secondo caso la potestà legislativa è dello Stato in via esclusiva.

L'opinione è che il riferimento sia al comma 3, ma una precisazione al riguardo sarebbe più che mai opportuna. A corollario di tale osservazione è necessario quindi chiedersi se tutte le disposizioni contenute nei disegni di legge in commento sono compatibili con la Costituzione e, in particolare, se esulino o meno dal concetto di "principi fondamentali" e se

i tempi previsti per la nuova disciplina di contenimento dell'utilizzo del territorio non rischiano di essere eccessivamente lunghi per centrare l'obiettivo.

Attualmente gli strumenti urbanistici sono basati essenzialmente sulla distribuzione della edificabilità tra le varie zone del territorio e non considerano la attività agricola in sé, ma la proprietà delle aree, in quanto beni suscettibili di trasformazione edilizia.

Questo principio, in base al quale la pianificazione del territorio dirige la attività economica, condizionandone gli esiti sul territorio pianificato, risulta attualmente superato dalla legislazione regionale, che tende a disciplinare la edificabilità in zona agricola, (edificabilità intesa in senso ampio: residenziale o relativa agli annessi agricoli e alle strutture produttive) attraverso la concezione di una edilizia strumentale all'agricoltura. In particolare non alla singola attività agricola, ma al complesso delle attività produttive agricole contenute nel piano di sviluppo aziendale, o interaziendale, la cui disciplina è contenuta in leggi regionali di programmazione dell'agricoltura.

Tuttavia non può essere ignorato che se la legislazione più recente ha valorizzato gli aspetti della agricoltura-produzione, collegandola all'art. 44 della Costituzione, che consente al legislatore anche regionale, di predisporre aiuti e sostegni alle imprese agricole, nonché di dirigere la attività economica in quelle aree (Corte Cost. ord. 16/5/1995 n.167), la tendenza predominante è quella della protezione del bene rurale in sé, in virtù dell'art.9 della Costituzione, che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della nazione. Sotto questo profilo il decreto legislativo n. 42/2004, denominato "Codice dei beni culturali e del paesaggio", prevede che il piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale, possa identificare tra gli oggetti di tutela ,anche il paesaggio agricolo, sotto il profilo della sua rilevanza, non solo naturalistica ed ambientale, ma anche come paesaggio artificiale opera dello uomo.

Il piano paesaggistico acquista rilievo prevalente sulle disposizioni dei piani urbanistici eventualmente difformi ed alle quali i Comuni e le Province devono adeguarsi. Si tratta di una scelta a favore della selezione delle porzioni di territorio agricolo a vocazione specializzata, per ridurre il consumo del suolo agricolo e per affrancare il territorio rurale dalle logiche particolari insite nella disciplina urbanistica, che non assicura un regime stabile, ma affidato alle valutazioni di opportunità (e quindi contingenti).

L'introduzione del concetto di "bene comune" abbisognerebbe di un meglio declinato altrimenti il rischio è che rimanga una mera concessione ad una moda culturale.

Articolo 2

Si rileva se non sia più opportuno parlare di territorio rurale e di territorio urbanizzato. Bene la precisazione che le attività agricole e gli interventi necessari strumentali all'attività agricola non costituiscono consumo del suolo.

Articolo 3

La soluzione ipotizzata ricalca quella adottata in Germania dove con una legge del 1998 si è previsto di ridurre entro il 2020 il consumo di suolo dai 130 ettari al giorno consumati nel 2000 fino a 30 ettari al giorno.

Al contrario della norma tedesca i disegni di legge in commento non danno parametri ed obiettivi numerici certi. Il meccanismo ideato per determinare l'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, pare necessitare di troppo tempo per il suo realizzo se consideriamo che si stima un consumo di suolo pari a circa 100 ettari al giorno. Naturalmente questo meccanismo ed i suoi effetti vanno temperati con il divieto di cui all'articolo 8.

Infine per quanto concerne la composizione del Comitato si ritiene opportuno inserire anche le organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Articolo 4

Altro limite alla edificabilità dei territori viene dalla disposizione prevista all'articolo 4 dei due disegni di legge in cui si stabilisce che **i fondi agricoli in favore dei quali siano stati assegnati aiuti di stato o aiuti comunitari non possono essere utilizzati per uno scopo diverso da quello agricolo per almeno cinque anni dall'ultima erogazione.** Tale principio, condivisibile nella finalità generali di voler preservare la destinazione agricola dei terreni, contiene alcune criticità.

Innanzitutto non tutti i fondi agricoli sono destinatari di aiuti di stato e/o aiuti comunitari e quindi c'è il rischio che tale principio diventi discriminatorio trattando in maniera diseguale fondi aventi le medesime caratteristiche e destinazione d'uso.

Inoltre per non introdurre ulteriori e generalizzate limitazioni, va chiarito che la erogazione comunitaria deve avere come immediata destinataria la superficie agricola, nelle forme

dell'aiuto alle strutture produttive, ma non può riguardare le forme integrative di reddito, che tendono ad indennizzare le posizioni contributive degli agricoltori e non le superfici aziendali.

Diversamente si assisterebbe ad un blocco generalizzato nella circolazione dei fondi rustici, visto che la maggior parte dei produttori agricoli beneficia degli aiuti comunitari al reddito.

A tal proposito, si ritiene più idonea la formulazione contenuta nella proposta di legge presentata dai deputati Bordo e Palazzotto, secondo la quale sui terreni e sui fabbricati di aziende agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di stato o dell'Unione europea, limitatamente a quelli oggetto di interventi di miglioramento fondiario o che sono stati acquistati con i medesimi contributi, sono vietati, per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, usi diversi da quello agricolo.

Va comunque sottolineato che tale previsione è attenuata da quanto previsto nell'articolo 2, lettera b), in cui non è considerato consumo di suolo quello derivante da interventi connessi all'attività agricola. In caso contrario, infatti, potremmo disincentivare l'uso agricolo del terreno con risultati economici ed ambientali altrettanto dannosi alla cattiva urbanizzazione.

Articolo 5

In generale si concorda con l'approccio dell'articolo in esame, il quale, tuttavia, si presta ad essere molto migliorato, poiché un minor consumo di suolo non si ha solo nel caso di interventi in aree urbane dismesse, ma anche nel caso di altre fattispecie quali, per esempio, la riqualificazione e la ristrutturazione dei centri storici delle periferie urbane, e, più in generale, l'adozione di modelli di città più compatti che rispetto a modelli di città a modelli di città "diffusa".

Articolo 6

Il Registro degli enti locali dovrebbe essere maggiormente finalizzato non solo a registrare ma anche ad incentivare comportamenti virtuosi. A tale proposito sarebbe utile che l'inserimento in tale registro fosse collegato a meccanismi premiali nell'ottenimento di contributi, ad es. per la riqualificazione di aree urbane, restauro, ecc., da parte degli enti locali interessati.

Articolo 7

Un commento positivo, infine, sulla disposizione di cui all'articolo 7 che impone la **destinazione dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione esclusivamente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, risanamento di complessi edilizi nei centri storici, interventi di riqualificazione ambientale e del paesaggio**. L'importante è aver tolto la possibilità per i Comuni di utilizzare tali risorse nelle spesa corrente. Infatti una delle cause che da più parti si invocano per motivare la cementificazione di questi ultimi anni è proprio il fatto che i Comuni grazie agli introiti derivanti dalle concessioni edilizie riusciva a svolgere le sue attività ordinarie.

Articolo 8

L'ultimo articolo introduce un divieto di edificazione dall'entrata in vigore della norma sino alla attuazione delle procedure previste per l'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, quasi come se il legislatore fosse consapevole del potenziale ritardo con cui i relativi provvedimenti possono essere posti in essere. Utile la precisazione che gli interventi strumentali alle attività agricole sono sempre consentiti.

Ma se il contenimento di consumo del suolo rurale e la sua valorizzazione sono una priorità ci si domanda se non sia il caso di cambiare prospettiva e di ritenere tale intervento normativo come misura a tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.



Camera dei Deputati

Audizione 22 ottobre 2013

Commissione Agricoltura - Commissione Ambiente

**Valorizzazione delle aree agricole e di
contenimento del suolo
(C. 902 Bordo . C. 948 Catania)**

INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE

L'esigenza di impedire che il suolo venga eccessivamente eroso dall'urbanizzazione, viene giustificata, non solo dal punto di vista agricolo - alimentare, ma anche sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

L'articolo 117 della Costituzione assegna la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema allo Stato, riservando i profili di valorizzazione dei beni ambientali alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Questo comporta, come peraltro sembra desumersi dall'articolo 1 del disegno di legge, che i destinatari diretti delle disposizioni contenute nella proposta di legge, sono le Regioni, che dovranno adeguarsi nella regolamentazione del territorio alla normativa quadro sul consumo del suolo. Per questo la stessa assume una portata di carattere generale, che direttamente incide nei rapporti amministrativi e pubblici, trattandosi di una legge di riforma economico-sociale, vincolante anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 8 comma 3 della proposta di legge) n. 948.

DISCIPLINA URBANISTICA DELLE AREE AGRICOLE: evoluzione normativa

Gli strumenti urbanistici sono basati essenzialmente sulla distribuzione della edificabilità tra le varie zone del territorio e non considerano la attività agricola in sé, ma la proprietà delle aree, in quanto beni suscettibili di trasformazione edilizia.

Questo principio, in base al quale la pianificazione del territorio dirige l'attività economica, condizionandone gli esiti sul territorio pianificato, risulta attualmente superato dalla legislazione regionale, che tende a disciplinare la edificabilità in zona agricola, (edificabilità intesa in senso ampio: residenziale o relativa agli annessi agricoli ed alle strutture produttive) attraverso la funzionalizzazione della edilizia all'agricoltura. In particolare non alla singola attività agricola, ma al complesso delle attività produttive agricole contenute nel piano di sviluppo aziendale, o interaziendale, la cui disciplina è contenuta in leggi regionali di programmazione dell'agricoltura. Ad esempio nella legislazione in Emilia Romagna viene previsto che il contenuto del piano di sviluppo agricolo possa derogare agli indici di zona, prevedendo quindi una sorta di premialità edificatoria non prevista dal PRG. Questo si risolve nella affermazione del principio in base al quale, la edificabilità delle aree agricole è ammessa in funzione delle esigenze imprenditoriali.

Tuttavia non può essere ignorato che se la legislazione più recente ha valorizzato gli aspetti della agricoltura-produzione, collegandola all'articolo 44 della Costituzione, che facoltizza il legislatore anche regionale, a predisporre aiuti e sostegni alle imprese agricole, nonché a dirigere la attività economica in quelle aree (Corte Cost. ord.16/5/1995 n.167), la tendenza predominante è quella della protezione del bene rurale in sé, in virtù dell'articolo 9 della

Costituzione, che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della nazione. Sotto questo profilo il decreto legislativo n. 42 del 2004, denominato "Codice dei beni culturali e del paesaggio", prevede che il piano paesaggistico esteso a tutto il territorio regionale, possa identificare tra gli oggetti di tutela ,anche il paesaggio agricolo, sotto il profilo della sua rilevanza, non solo naturalistica ed ambientale, ma anche come paesaggio artificiale opera dello uomo.

Il piano paesaggistico acquista rilievo prevalente sulle disposizioni dei piani urbanistici eventualmente difforni ed alle quali i Comuni e le Province devono adeguarsi. Si tratta di una scelta a favore della selezione delle porzioni di territorio agricolo a vocazione specializzata, per ridurre il consumo del suolo agricolo e per affrancare il territorio rurale dalle logiche particolari insite nella disciplina urbanistica, che non assicura un regime stabile,ma affidato alle valutazioni di opportunità (e quindi contingenti).

D'altronde la Comunità Europea ritiene il consumo del suolo per la espansione urbana,la principale minaccia alla conservazione delle risorse ambientali in Europa. In ambito europeo e' oramai prevalente l'orientamento,secondo il quale lo spazio rurale rappresenta nel suo complesso un bene comune, al di là degli assetti proprietari e delle forme di conduzione. L'attenzione è rivolta alla multifunzionalità del territorio rurale, alla sua capacita' di produrre un flusso di beni e servizi utili alla collettività legati, non solo alla produzione primaria,ma anche alla ricostituzione delle risorse di base (aria, acqua, suolo) al mantenimento degli ecosistemi, della biodiversità,del paesaggio.

PROPOSTA DI LEGGE SUL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO N. 948

In questo contesto, si colloca la proposta di legge in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo ,che impone la soluzione del problema di fondo: il progetto di legge apre la prospettiva di una ulteriore tutela "rinforzata" del paesaggio rurale, che non rileva per l'attività economica agricola che vi viene svolta e quindi sotto il profilo della sua produttività, ma in quanto bene in sé, che va a conformare il territorio rurale,come vincolo esterno; oppure tende a garantire meglio l'agricoltura-produzione, con tutto ciò che consegue sulla produttività delle aree agricole ed all'impegno degli operatori a mantenere in essere le colture concordate nel piano aziendale. Sicuramente rispetto alla precedente legislazione ambientale, il progetto di legge sul suolo rappresenta un passo avanti. Si evidenzia che la perdita di superficie agricola va contrastata, in quanto provoca una riduzione della produzione agricola, rendendola insufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare nazionale e facendo, così, crescere la dipendenza del nostro, paese dall'estero.

Le politiche di sviluppo territoriale nazionale e regionale perseguono la tutela e la valorizzazione della funzione agricola,dispone l'articolo1 del progetto di legge. In tal modo si va incontro alle esigenze della agricoltura-produzione.

Tuttavia il disegno di legge in questione non segna una forte linea di discontinuità rispetto allo impianto normativo vigente, che si contraddistingue per l'accentuato carattere vincolistico e conformativo dell'uso del territorio. Si tende ancora a ridurre la agricoltura al profilo di agricoltura- protezione, intendendosi per tale le aree che si caratterizzano, non tanto per la qualità dell'attività produttiva, quanto per il loro essere parte dell'ambiente rurale, che non si connota per i suoi aspetti produttivi e colturali, quanto per il suo essere paesaggio rurale.

Ciò rappresenta il limite ideologico della intera filosofia che permea la proposta di legge, che potrebbe inaugurare una nuova stagione di divieti o limitazioni all'esercizio della attività della impresa agricola, all'insegna della tutela assoluta dello spazio rurale, nei suoi aspetti conservativi.

Ci si riferisce a quelle parti del progetto di legge che prevedono che le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono coordinate con la pianificazione territoriale e paesaggistica. In questo modo si introduce un ulteriore piano di intervento, che deve coordinarsi con gli strumenti di regolamentazione del territorio, non sempre fra loro coerenti e simmetrici, nella impostazione e nello sviluppo normativo ed amministrativo. Sussiste il rischio di introdurre ulteriori vincoli ambientali di "nuova generazione" che si aggiungono a quelli di vecchia generazione, come quelli di destinazione (R.D. 3267/1923), forestali, boschivi, naturalistici (legge-quadro sulle aree protette, sulla conservazione degli habitat naturali della flora e della fauna selvatica) di uso civico, paesaggistico (D.lgs. n. 42 del 2004), urbanistico-territoriali disciplinati a livello statale dalla Legge Urbanistica 17/8/1942 n.1150.

Non si può continuare a contrapporre la agricoltura-produzione alla agricoltura-protezione, per cui occorre prevedere una disciplina differenziata, che coinvolge fortemente anche la prima.

La saldatura tra agricoltura-produzione e la agricoltura-protezione è contenuta nell'articolo 2135 c.c.. L'agricoltura, svolgendosi sulla terra e con la terra, esige la autoconservazione, perseguibile con il mantenimento della capacità produttiva del bene, che per questo deve rinnovare le risorse naturali. Il fine produttivo non è separabile da quello ambientale, posto che si può realizzare una produzione soddisfacente in termini quali - quantitativi, in quanto siano rispettati gli equilibri ecologici.

Per questo va affermato in modo deciso nel progetto di legge che la valorizzazione del territorio, che si fonda sul contenimento dell'uso del suolo, è realizzabile attraverso la tutela della impresa agricola ed il suo sviluppo, posto che la gestione del fondo rustico e lo svolgimento della impresa generano esternalità positive sull'ambiente. In questo modo si vedrebbero in una diversa ottica le numerose limitazioni anche alla attività agricola, previste nell'attuale legislazione nazionale e regionale, giustificate da ragioni ambientali, o,

paesaggistiche, che non aiutano la conservazione o lo sviluppo della impresa agricola.

Nella individuazione degli criteri per la realizzazione degli obiettivi della legge, occorre, pertanto, riconoscere valenza prioritaria alla produzione agricola, in funzione della tipicità agro-alimentare.

Ciò d'altra parte trova una giustificazione a livello costituzionale nell'articolo 44 cost. che tutela il razionale sfruttamento del suolo, al fine di favorire la massima produzione di ricchezza.

RILIEVI AL PROGETTO DI LEGGE N. 948

1) Al Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola dovrebbero partecipare anche le organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale;

2) L'articolo 4 della proposta di legge introduce il divieto di mutamento di destinazione, che interessa le superfici agricole, in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei.

Questo divieto di mutamento di destinazione deve essere conservato anche negli atti di compravendita, a pena di nullità. Questo divieto esercita i suoi effetti, per almeno cinque anni dall'ultima erogazione.

Per non introdurre ulteriori e generalizzate limitazioni, va chiarito che la erogazione comunitaria deve avere come immediata destinataria, la superficie agricola, nelle forme dello aiuto alle strutture produttive, ma non può riguardare le forme integrative di reddito, che tendono ad indennizzare le posizioni contributive degli agricoltori e non le superfici aziendali.

Diversamente si assisterebbe ad un blocco generalizzato nella circolazione dei fondi rustici, visto che la maggior parte dei produttori agricoli beneficia degli aiuti comunitari al reddito.

Sotto il profilo più generale, vale osservare che la norma viene ad individuare un nuovo interesse pubblico che condiziona la disponibilità del fondo rustico, soggetto ad ulteriori limitazioni.

Tuttavia non si può prescindere dal fatto che la proprietà presenta un contenuto essenziale, che è rappresentato da un dato meramente economico, che riguarda la utilità, il valore patrimoniale che il bene ha per il titolare.

Per questo non si può incidere sul diritto dominicale al punto da rendere la proprietà per il titolare della stessa un peso, che limita irragionevolmente le capacità di utilizzazione e destinazione del bene.

Pertanto il divieto di modifica di destinazione d'uso del bene, che ha goduto di agevolazioni fiscali, già sanzionato dalla normativa tributaria con la decadenza dai benefici tributari, non può ricevere una ulteriore penalizzazione, nel caso di violazione della suddetta restrizione, con la previsione di un vincolo di indisponibilità del terreno per cinque anni.

Tale trattamento non sarebbe coerente con il principio di proporzionalità, che deve pur sempre regolare i profili sanzionatori legati a specifiche situazioni che possono trarre anche la loro giustificazione in esigenze imprenditoriali, anziché speculative.

Di qui la esigenza di introdurre correttivi al principio, che si vuole introdurre in danno della proprietà rurale.

3) Da ultimo si segnala che la disposizione transitoria introduca un divieto generalizzato, che necessiti di una disciplina meno rigida e più flessibile.

Roma, 21 ottobre 2013

AUDIZIONE COMMISSIONE AGRICOLTURA CAMERA DEI DEPUTATI SULLE PROPOSTE DI LEGGE 902 E 948 IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE DELLE AREE AGRICOLE E CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO

Il territorio italiano è fortemente esposto a fenomeni di rischio naturale che possono comportare costi elevati in termini di vite umane e danni economici, soprattutto in contesti caratterizzati dall'alto consumo del suolo e dalla insufficiente manutenzione del territorio. Questi fenomeni sono collegati in maniera significativa con le trasformazioni demografiche socio-economiche, coinvolgendo fenomeni quali l'urbanizzazione e l'abbandono dei terreni agricoli che influiscono, altresì, sulle caratteristiche complessive del paesaggio italiano e del rapporto tra città e campagna. Risulta pertanto indispensabile intervenire in modo continuo, preventivo e regolare sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottando strumenti per la prevenzione dei rischi e la tutela del territorio.

Il legame territorio- suolo/agricoltura risulta strategico per la realizzazione di azioni efficaci che coinvolgano le imprese agricole, singole e associate in cooperative, che costituiscono il primo e più importante presidio del territorio. L'attività agricola, nella sua valenza multifunzionale, garantisce la fornitura e la tutela di beni comuni; d'altra parte la gestione del suolo riveste un'importanza fondamentale sotto il profilo economico, ai fini dell'esercizio dell'attività agricola, nella prospettiva dell'aumento del fabbisogno alimentare e della tutela del Made in Italy agroalimentare nel mondo.

Anche a livello dell'Unione Europea si è posta l'esigenza di una strategia per la protezione del suolo per un uso sostenibile, la prevenzione del degrado, la tutela delle funzioni e il ripristino dei territori degradati. Costituiscono espressione di tale politica la destinazione di risorse nell'ambito della politica

di coesione e, nella riforma della PAC, l'inserimento fra le priorità della politica di sviluppo rurale, del miglioramento della gestione e della prevenzione della erosione del suolo nonché le norme sulla condizionalità del I pilastro.

La sensibilità in termini di inversione di tendenza all'aumento delle superfici costruite, costante in Europa nei decenni passati, si è tradotta anche in altri Paesi in iniziative legislative, quali quelle adottate in Germania e nel Regno Unito, volte alla riduzione del consumo del suolo e all'istituzione di strumenti legislativi di utilizzazione sostenibile.

Una efficace politica di gestione del territorio, considerando anche l'esigenza di adattamento ai cambiamenti climatici, evidenzia la necessità di operare sul duplice fronte delle norme "dissuasive" e delle azioni concrete.

Le iniziative legislative in esame costituiscono un approccio virtuoso all'utilizzo del suolo, imponendo comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei privati volti a privilegiare il riutilizzo delle costruzioni esistenti e a porre in essere adeguati strumenti programmatici per impedire il generalizzato consumo del suolo.

Deve peraltro sottolinearsi che in alcune Regioni esistono già delle normative in materia di tutela del suolo agricolo, dall'esame delle quali possono mutuarsi ad esempio principi metodologici di misurazione del consumo basati sul valore dell'agroalimentare e strumenti cogenti per il suo mantenimento da inserire negli strumenti di pianificazione (L.R. Lombardia 31/2008) e rispetto alle quali ci si deve interrogare sui rapporti con la normativa nazionale, che dovrebbe qualificarsi di principi fondamentali.

In un'ottica complessiva di azioni coordinate per la difesa del suolo non va tralasciata l'attenzione alle azioni positive di prevenzione dei rischi, collegati alla fragilità del territorio, che devono estrinsecarsi in opere di prevenzione dei disastri e manutenzione delle infrastrutture esistenti.

Si richiamano a tale riguardo gli Accordi di programma previsti dalla Legge finanziaria 2010, sottoscritti da Regioni e Ministero dell'ambiente, per la realizzazione di piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico. L'impegno finanziario complessivo a suo tempo previsto, di oltre due miliardi di euro (in cofinanziamento Stato-Regioni), è stato progressivamente ridotto da successivi provvedimenti di taglio delle risorse: deve quindi valutarsi positivamente la previsione contenuta nel testo

del d.d.l. di stabilità 2014 che destina risorse abbastanza consistenti per interventi di messa in sicurezza del territorio immediatamente cantierabili, recuperando e aggiornando anche le opere previste in tali Accordi: la realizzazione di queste azioni avrà anche un effetto “volano” sull’occupazione e sul rilancio delle attività economiche, come opportunità rilevante per le imprese agricole, anche associate in cooperative, che effettuano appalti ambientali nel quadro della multifunzionalità.

Per quanto riguarda lo specifico delle proposte di legge 902 e 948, non possono che condividersi gli obiettivi di valorizzazione e tutela dei terreni agricoli, del paesaggio e dell’ambiente, quali beni comuni, non rinnovabili, la cui difesa costituisce presidio indispensabile per garantire la vita civile e lo sviluppo economico di tutte le imprese per le quali il territorio è una pre-condizione di insediamento e di sviluppo. Si richiama l’attenzione sul vasto patrimonio demaniale, statale e degli enti territoriali, costituito da terreni ad uso agricolo, che dovrebbero naturalmente rientrare nell’ambito applicativo della legge e dei quali dovrebbe mantenersi la destinazione all’esercizio dell’agricoltura.

Deve evidenziarsi una differenza per quanto riguarda l’oggetto del decreto interministeriale di cui all’articolo 3: mentre nella p.d.l 902 il decreto ha per oggetto la definizione dell’obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo del suolo agricolo (conforme a quanto osservato nel parere della Conferenza Stato-Regioni), la p.d.l 948 prevede che il decreto determini l’estensione massima di superficie agricola “consumabile” nel territorio nazionale, peraltro nell’obiettivo di una progressiva riduzione del consumo di superficie agricola.

Considerato il titolo di entrambe le proposte di legge, relativo non solo al consumo del suolo, ma altresì alla valorizzazione delle aree agricole, riteniamo che il decreto dovrebbe anche fare riferimento alla necessità di salvaguardare l’approvvigionamento alimentare, i territori destinati alle produzioni di qualità e distintive del Made in Italy.

Importanti sono le previsioni delle disposizioni in materia di divieti (art.4), per cui risultano significative differenze fra i due testi; nella p.d.l. 902 si prendono in considerazione gli aiuti erogati per interventi di miglioramento fondiario sui terreni e fabbricati o le agevolazioni, contributive, e dovrebbe anche aggiungersi tributarie, per l’acquisto, queste ultime oggetto di aiuti

specificamente nazionali; la p.d.l. 948 non opera alcuna distinzione quanto alla finalità degli aiuti, prevedendo comunque l'interdizione generalizzata dal cambio di destinazione delle superfici che ne abbiano usufruito.

Per quanto riguarda le attività consentite si ritiene che dovrebbero essere ammessi tutti gli interventi "funzionali" all'attività agricola, ricomprendendo nella qualificazione anche quelli svolti dalle cooperative agricole ai sensi della normativa vigente, nonché quelli per la realizzazione di opere pubbliche, con particolare riferimento al presidio idrogeologico, difesa idraulica e irrigazione, in quanto certamente funzionali non solo all'attività agricola ma altresì alla prevenzione del rischio territoriale.

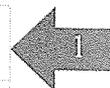
In ordine ai criteri di priorità (art.5), in entrambe le proposte sarebbe necessario inserire, tra gli interventi consentiti e "agevolati", la ricomposizione fondiaria e considerare non solo gli interventi di recupero di "nuclei abitati rurali", ma anche quelli relativi a singoli immobili, che nelle aree rurali sono presenti anche sparsi, non riuniti in "nuclei": pur tuttavia essi rivestono un importante ruolo nel mantenimento del paesaggio rurale e agrario, e nel presidio del territorio.

Nello stesso senso, quanto alla destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (art.7), dovrebbero inserirsi le opere di difesa del suolo e di risanamento di edifici rurali sparsi.

Anche le norme transitorie evidenziano delle differenze, considerato che il testo 902 tiene conto delle osservazioni della Conferenza Stato - Regioni. La p.d.l.948, fino all'adozione del decreto interministeriale o comunque nei tre anni, ammette la realizzazione di tutti gli interventi già autorizzati all'entrata in vigore della legge; rispetto a tale previsione la Conferenza ha evidenziato il pericolo di una pressione per ottenere i provvedimenti autorizzativi durante l'iter di approvazione della legge.

Protocollo Generale N.		Entrata	
		Uscita	5634
Data di Arrivo		Data di Partenza	19/11/2013
Responsabile di Protocollo			
Area Amministrativa		Area Giurisdizionale	
AA	Codice Categoria	AG	Codice Categoria
Area Amministrazione Contabilità			
AAC	Codice Cat.	N. Reg.	
		Data Reg.	
Data di Pubblicazione			
Responsabile Pubblicazione			

Spett.le	XIII Commissione Agricoltura Camera dei Deputati
E_mail	com agricoltura@camera.it
Sede	SEDE

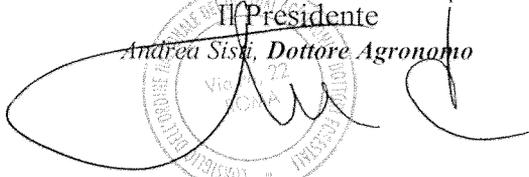


Lettera	Codice Atto	Numero	Anno	Autore	Estensore
	AA5A5	204	2013	AS	sb

Oggetto:	Trasmissione documento DDL CONSUMO DI SUOLO.
----------	--

In seguito alla Vs. richiesta del 29 ottobre 2013, con la presente si trasmette il documento in formato elettronico dello scrivente Consiglio Nazionale, relativo alle audizioni svoltesi nella giornata del 29 ottobre scorso presso le Commissioni riunite VIII-XIII, nell'ambito dell'esame in sede referente delle abbinare proposte di legge C. 902 Bordo e C. 948 Catania, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

Distinti saluti

Il Presidente
Andrea Sisti, Dottore Agronomo


CAMERA DEI DEPUTATI

**AUDIZIONE
COMMISSIONI RIUNITE**

**VIII Commissione
Ambiente, Territorio e lavori pubblici
e
XIII Commissione
Agricoltura**

Audizioni, nell'ambito dell'esame in sede referente delle abbinare proposte di legge C. 902 Bordo e C. 948 Catania, in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo

1. Premessa

Prima di entrare nel merito dell'analisi dei DLL, è necessario evidenziare che molte delle distorsioni sull'uso dei suoli e sulle sue trasformazioni irreversibili dipendono molto spesso sia dalle decisioni politiche, ma anche dai comportamenti dei pianificatori e dei progettisti. Con particolare orgoglio evidenziamo che il Consiglio Nazionale, dopo ampia partecipazione dell'intera classe dirigente ordinistica e dei colleghi iscritti, ha approvato il nuovo codice deontologico (Regolamento 2/2013 - Codice di deontologia per l'esercizio delle attività professionali degli iscritti all'Albo dell'Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Approvato con Delibera di Consiglio n.185 del 13 giugno 2013), di cui si riportano alcuni punti essenziali per un buon governo del suolo, della biodiversità, delle attività di trasformazione e dell'identità paesaggistica dei luoghi:

“ART. 2 - NATURA DELLE NORME DEONTOLOGICHE

1. Il codice deontologico dell'Ordine professionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali contiene norme di comportamento generali e particolari tratte da regole di condotta affermatesi nel campo professionale, che hanno carattere precettivo e vincolante, sia per l'aspetto sostanziale, che per quello sanzionatorio e integra i principi generali dell'Ordinamento professionale

ART. 4 - PRINCIPI

1. Gli iscritti all'Albo dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali nell'esercizio dell'attività professionale e della rappresentanza istituzionale ordinistica improntano la loro azione al rispetto dei seguenti principi :
 - **concorrere allo sviluppo integrato e sostenibile attraverso una pianificazione e progettazione compatibile con la salvaguardia della biodiversità e con l'uso razionale delle risorse naturali e del territorio;**
 - perseguire nella pianificazione e progettazione delle produzioni agroalimentari e non, zootecniche e forestali l'uso delle migliori tecniche disponibili;
 - promuovere e sviluppare la ricerca e l'innovazione nei sistemi agroalimentari, zootecnici e forestali;
 - garantire e promuovere la qualità degli alimenti ad uso zootecnico e il benessere animale;
 - garantire la sicurezza e promuovere la qualità dei prodotti agroalimentari a tutela del sistema delle imprese e della salute e benessere del consumatore;
 - promuovere l'uso razionale delle risorse agroalimentari riducendo gli sprechi;
 - **promuovere e valorizzare i paesaggi e le culture delle comunità rurali;**
 - **qualificare e valorizzare gli ecosistemi urbani e lo sviluppo del patrimonio vegetale e animale e della biodiversità;**
 - promuovere la diffusione di buone pratiche agricole per migliorare l'approvvigionamento agroalimentare delle popolazioni delle aree in ritardo di sviluppo;
 - promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. Analisi preliminare

I testi dei disegni di legge oggetto del presente documento hanno come obiettivo la tutela dei suoli agrari dalle trasformazioni irreversibili in altre destinazioni d'uso. L'obiettivo fondamentale rientra nella strategia dello sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Nell'ambito della **Strategia tematica sul suolo** (COM(2006)231), la Commissione europea evidenzia, tra l'altro, la necessità di **sviluppare delle buone pratiche** per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo.

La strategia tematica dell'Unione europea per la protezione del suolo propone misure destinate a proteggere il suolo e a preservare la sua capacità a svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali.

La strategia prevede l'istituzione di un quadro legislativo che consenta di proteggere e utilizzare i suoli in modo sostenibile, l'integrazione della protezione del suolo nelle politiche nazionali e comunitarie, il rafforzamento della base di conoscenze, nonché una maggiore sensibilizzazione del pubblico.

Finora i suoli non sono stati oggetto di misure di protezione specifiche. La protezione del suolo è "sparpagliata" in più disposizioni legate alla tutela ambientale, paesaggio, foreste ed idrologia o ad altri settori strategici, come l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Visti gli obiettivi e i campi di applicazione diversi, tuttavia, queste disposizioni non consentono di garantire una protezione sufficiente dei suoli dalle trasformazioni irreversibili, dall'impermeabilizzazione o dalla contaminazione.

Allo stato attuale, infatti il quadro di riferimento normativo nazionale, in materia di uso, trasformazione, protezione o limite all'utilizzo del territorio ("suolo") o parti di esso è il seguente:

- Regio Decreto n. 3267 del 23-12-1923 riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani;
- Legge n. 1150 del 17-08-1942, legge urbanistica
- Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 legge 6 luglio 2002, n. 137;
- Decreto Legislativo n. 152 del 03-04-2006, norme in materia ambientale;
- Legge n. 14 del 9 gennaio 2006, ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000.

Tale quadro normativo, di fatto, non pone limiti alla trasformazione irreversibile dei suoli; infatti in alcuni casi ne può limitare l'uso, ma sostanzialmente tali limiti sono definiti nell'ambito dei piani regolatori generali dei singoli Comuni.

I limiti imposti dalle normative nazionali vigenti (vincolo idrogeologico e paesaggistico) agiscono sostanzialmente in regime autorizzativo ed a macchia di leopardo. Infatti tali vincoli pongono in essere una serie di limitazioni solo su parti del territorio determinando molto spesso assetti territoriali incoerenti e non funzionali rispetto anche alla qualificazione identitaria dei Paesaggi. La diversa intensità di tutela e contestualmente la potenzialità di trasformazione urbanistica dei suoli più facilmente “trasformabili” ha comportato conseguentemente una perdita secca dei suoli più fertili (pianure e colline) con conseguente generalizzata concentrazione urbanistica (dilatazione delle città principali – capoluoghi di regione-provincia-capitale), frammentazione diffusa dell’urbanizzazione dei centri minori ed abbandono sostanziale delle aree interne degli Appennini e delle Alpi (tranne che per i centri turistici).

Il quadro normativo delle trasformazioni dell’uso dei suoli è da molti anni di competenza regionale e le Regioni hanno disciplinato la materia in modo più o meno coordinato, ma solo negli ultimi anni si evidenziano norme che tendono alla responsabilità dell’uso dei suoli.

Per la proposta in esame non verranno menzionate le diverse normative regionali ed il loro diverso impatto poiché il testo del DDL in esame dovrà avere carattere orizzontale e contestualmente di norma di principio.

Il tema della conservazione dell’uso del suolo è, rispetto alla contaminazione sia da fonti industriali sia da fonti derivanti dall’agricoltura intensiva, fondamentale per la preservazione e la sostenibilità dello stesso per le generazioni future. Tale tema viene trattato dal DLGS 152/2006 ma si ritiene, come peraltro evidenzia la direttiva suolo dell’Unione Europea, che tale tema debba essere integrato nel testo.

Il tema del paesaggio è lo strumento che consente la composizione degli interessi economici dell’uomo con la conservazione della natura dei suoli. Troppo spesso questi due elementi sono stati resi incoerenti dalle scelte del decisore politico in merito alle iniziative imprenditoriali. Lasciare i due temi con normazioni distinte e con soggetti autorizzativi distinti consentirà di continuare nel perfetto equivoco di dare corso al rilascio di permessi alla trasformazione urbanistica ad hoc senza una visione dell’insieme.

Il tema della biodiversità, componente fondamentale della strategia europea per il 2020, risulta fondamentale anche al di fuori dei confini delle aree della Rete Natura 2000. Il tema è strategico per il ruolo che svolge nella conservazione della sostanza organica e quindi a tutela della fertilità dei suoli, per la diversificazione del loro uso, per il recupero di quelli abbandonati e per il riequilibrio di quelli contaminati. Tale tema inoltre è fondamentale per dettare linee guida generali per la compatibilità dell’attività agricola nell’intero contesto nazionale.

Per completare l’analisi di contesto si evidenzia che la valorizzazione delle produzioni agroalimentari a marchio DOP E IGP non prevedono nei propri disciplinari la connotazione dell’identità paesaggistica dei luoghi di produzione, ma soltanto le caratteristiche intrinseche e/o storiche della filiera produttiva. Tale accezione consentirebbe alle zone di produzione ed al contempo al prodotto stesso una condizione monopolistica del prodotto, poiché oltre alle sue caratteristiche verrebbe ad essere identificato il luogo che ne determinerebbe di fatto la fortissima limitazione alla contraffazione.

In ultimo occorre evidenziare che nell’ambito della materia oggetto dei DDL in esame sono presenti nelle varie commissioni di Camera e Senato Agricoltura ed ambiente vari disegni di legge.

La prima proposta di legge porta la firma di Ermete Realacci, parlamentare del Pd e presidente della commissione Ambiente della Camera. È stato depositato il 15 marzo scorso un disegno di legge dal titolo "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana".

REALACCI, Proposta di legge C. 70 Presentata il 15 marzo 2013 - abbinata con C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1128, C. 1322;

Lo stesso 15 marzo la medesima proposta di legge è comunicata alla presidenza del Senato (AS 129) dalla senatrice Lanzillotta.

"Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana"

LANZILLOTTA, Atto Senato n. 129 presentato il 15 marzo 2013

"Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana"

CAUSI, Proposta di legge C.150 Presentata il 15 marzo 2013 - abbinata con C. 70, C. 392, C. 1050, C. 1128, C. 1322

"Principi generali in materia di governo del territorio nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche"

MORASSUT, Proposta di legge C. 392 Presentata il 21 marzo 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 1050, C. 1128, C. 1322

"Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo"

STEFANO, Atto Senato n. 600 Presentato il 3 maggio 2013

Poi, il 15 maggio, è stata la volta dell'ex ministro Enzo Catania, ora parlamentare di Scelta Civica, che

ha depositato un altro testo di legge (secondo firmatario Realacci) dal titolo "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo".

CATANIA, Proposta di legge C. 948 Presentata il 15 maggio 2013 - abbinata con C. 902

A ruota, il 27 maggio, hanno avanzato una proposta di legge i parlamentari del Movimento 5 Stelle, primo firmatario Massimo De Rosa, dal titolo "Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio".

DE ROSA Proposta di legge C. 1050 Presentata il 24 maggio 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1128, C. 1322

"Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative"

LATRONICO ed altri Proposta di legge C. 1128 Presentata il 3 giugno 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1322

Il 4 giugno, anche in Senato viene presentata una proposta di legge, prima firmataria Loredana de Petris, presidente del Gruppo Misto e deputata di Sinistra Ecologia Libertà, dal titolo

"Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo"

DE PETRIS Atto Senato n. 769 Presentato il 4 giugno 2013

Il 15 giugno, è la volta del governo Letta che approva in Consiglio dei Ministri un disegno di legge dal titolo "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato".

LETTA Disegno di legge Governativo - approvato nel corso del Consiglio dei ministri del 15 giugno 2013

"Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo"

ZARATTI ed altri Proposta di legge C. 1322 Presentata l'8 luglio 2013 - abbinata con C. 70, C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1128

Accanto ai disegni di legge, sono stati presentati due progetti di legge. Il primo firmato da alcuni urbanisti storici, come Edoardo Salzano e Vezio de Lucia, il secondo dal WWF Italia.

3. Proposte generali di modifica del disegno di legge

Dall'analisi preliminare sopra esposta, il testo del DDL dovrebbe essere rivisto prevedendo una prospettiva organica dei processi che interessano l'uso del suolo. Il testo dovrebbe essere costituito da una prima parte riferita alle componenti territoriali, Uso del suolo, Biodiversità, e Paesaggio rurale ed urbano; da una seconda parte riferita agli indicatori di compatibilità delle trasformazioni sulle diverse componenti, alla perequazione e compensazione, alla riqualificazione ed al riuso compatibile, nonché alle autorizzazioni alle trasformazioni. Una terza parte relativa alla valorizzazione del suolo agrario, della biodiversità, del paesaggio identitario e della qualificazione dei servizi ecosistemici; una quarta relativa al monitoraggio, all'adozione di un sistema informativo territoriale sul consumo dei suoli e delle trasformazioni nonché alla costituzione di un'Agenzia Nazionale di gestione.

4. Proposta di articolato e relative modifiche al DDL

DDL	emendamenti
<p style="text-align: center;">Art. 1. (Finalità e ambito della legge)</p> <p>1. La presente legge detta principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi degli articoli 9 e 117 della Costituzione per la valorizzazione e la tutela del suolo non edificato, con particolare riguardo alle aree e agli immobili sottoposti a tutela paesaggistica e ai 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</p>	<p style="text-align: center;">Parte Prima Disposizioni Generali</p> <p style="text-align: center;">Art. 1. (Finalità e ambito della legge)</p> <p style="text-align: center;">Art. 2 (Definizioni)</p>

<p>rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici.</p> <p>2. Le politiche di tutela e di valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo del suolo e di sviluppo territoriale sostenibile sono coordinate con la pianificazione territoriale e paesaggistica.</p> <p>4. 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.</p> <p style="text-align: center;">Art. 2. (Definizioni)</p> <p>1. Ai fini della presente legge, si intende:</p> <p>a) per «superficie agricola»: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola;</p> <p>b) per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 3 (Uso del suolo)</p> <p style="text-align: center;">Art. 4 (Biodiversità)</p> <p style="text-align: center;">Art. 5 (Paesaggio Rurale ed Urbano)</p> <p style="text-align: center;">Parte II Indicatori di compatibilità e trasformazioni d'uso</p> <p style="text-align: center;">Art. 6 Indicatori di compatibilità delle trasformazioni</p> <p style="text-align: center;">Art. 7 Le trasformazioni</p> <p style="text-align: center;">Art. 8 Riuso e riqualificazione</p> <p style="text-align: center;">Art. 9 Autorizzazione alle trasformazioni permanenti</p> <p style="text-align: center;">Parte III Valorizzazione del suolo agrario, della biodiversità, del paesaggio identitario e della qualificazione dei servizi ecosistemici</p> <p style="text-align: center;">Art. 10 Valorizzazione del suolo agrario e del paesaggio identitario</p> <p style="text-align: center;">Art. 11 Valorizzazione della Biodiversità</p> <p style="text-align: center;">Art. 12</p>
---	---

<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>(Limite al consumo di superficie agricola)</p> <p>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, tenuto conto della deliberazione di cui al comma 2 e dei dati 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 successive modificazioni, e sentito il Comitato 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.</p> <p>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, della 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 e della presenza di edifici inutilizzati nonché dell'esposizione del territorio alle calamità naturali di cui alla legge 24 febbraio 1992, n.</p>	<p style="text-align: center;">Qualificazione economica dei servizi ecosistemici</p> <p style="text-align: center;">Parte IV</p> <p style="text-align: center;">Monitoraggio e Sistema informativo territoriale Premialità e Sanzioni</p> <p style="text-align: center;">Art. 13</p> <p style="text-align: center;">Monitoraggio, Sistema informativo e rete nazionale dell'uso dei suoli e della biodiversità Monitoraggio del Consumo di suolo</p> <p style="text-align: center;">Art. 14</p> <p style="text-align: center;">Registro nazionale dei paesaggi identitari</p> <p style="text-align: center;">Art. 15</p> <p style="text-align: center;">Premialità e Sanzioni</p> <p style="text-align: center;">Art. 16</p> <p style="text-align: center;">Norme finali e transitorie</p>
---	--

225. Sono stabiliti, altresì, i criteri e le modalità 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 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.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di tre mesi dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, inviano al Comitato di cui al comma 7 i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2. In mancanza, 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 sottoposto a verifica ogni dieci anni, fermo restando l'obiettivo della progressiva riduzione del consumo di superficie agricola, di cui all'art. 3 comma 1.

5. Con deliberazione della Conferenza unificata, da adottare nel termine di sei mesi dalla data del decreto di cui al comma 1, la superficie agricola consumabile sul territorio nazionale è ripartita tra le diverse regioni, tenuto conto di quanto previsto dai commi 2 e 3 e nel rispetto delle previsioni della pianificazione paesaggistica vigente.

6. Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine di cui al comma 5, la deliberazione ivi prevista è adottata 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 di cui al comma 7 e acquisito il

parere della Conferenza unificata.

7. 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 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 con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l'attuazione della presente legge.

Il Comitato opera presso la Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le 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 e forestali presenta, entro il 31 marzo successivo, al Parlamento.

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

9. Il Comitato di cui al comma 7 è composto da:

- a) due 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) un rappresentante del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- f) un rappresentante dell'Istituto nazionale di statistica;
- g) sette rappresentanti designati dalla Conferenza unificata, di cui due rappresentanti dell'Unione delle province italiane (UPI) e due rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

10. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano stabiliscono, entro il limite di cui al comma 1 e con la cadenza temporale decennale di cui 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. 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 codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e in attuazione, in particolare, di quanto previsto dalla lettera c) del medesimo comma 4 dell'articolo 135, 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 sei mesi 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 ambientali e forestali, sentito il Comitato di cui al comma 7 e acquisito il parere della Conferenza unificata. Il Consiglio dei ministri delibera, in esercizio del proprio potere sostitutivo, con la partecipazione dei Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate.

Art. 4

(Divieto di mutamento di uso delle superfici agricole)

1. Ferme restando le vigenti disposizioni di legge in materia di urbanistica e pianificazione del territorio, le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti europei non possono essere utilizzate per uno scopo 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, ivi compreso l'agriturismo, fatte salve le disposizioni contenute nell'articolo 10 della legge 21 novembre 2000, n. 353, e successive modificazioni.

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

3. Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni

previste 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 si applica al trasgressore la sanzione amministrativa non inferiore a 5.000 euro e non superiore a 50.000 euro 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 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 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'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 5, nonché delle sanzioni di cui al citato 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, 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. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla 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, nonché per i lavori e le 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.

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

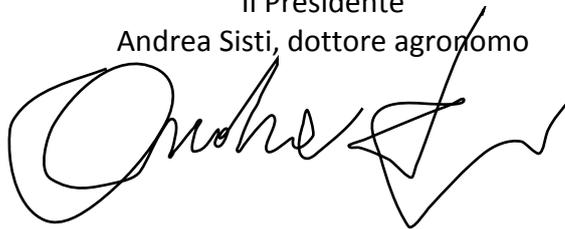
3. La presente legge costituisce legge di riforma

economica 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.	
--	--

L'articolato come sopra definito verrà implementato entro il giorno 30 Novembre pv e si trasmetterà ad integrazione del presente documento.

Roma, 18.11.2013

Per il Consiglio Nazionale
Il Presidente
Andrea Sisti, dottore agronomo



Audizione sui Disegni di legge n. 948/C e 902/C

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

**Camera dei Deputati
Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII
Agricoltura**

29 ottobre 2013

PREMESSA

L'obiettivo della riduzione del consumo del suolo è senz'altro condivisibile, a condizione però che si faccia una riflessione più complessiva non solo sui suoli agricoli o equiparabili, ma anche sulle aree urbane e sulle modalità/tecniche attraverso cui ciò può essere raggiunto.

Questo significa affrontare la problematica in un'ottica per così dire di area vasta che tenga necessariamente conto della diversità delle situazioni esistenti localmente, dell'attuale quadro delle competenze in materia di pianificazione, della tempistica della pianificazione e dei relativi procedimenti collegati, nonché della necessità di definire un graduale passaggio dalla vecchia alla nuova pianificazione, tale da evitare il blocco di qualsiasi attività di trasformazione e nello stesso tempo dare avvio ad una stagione di contenziosi amministrativi e civili (risarcimento danni) di cui nessuno ha in questo momento bisogno.

Nello stesso tempo è necessario che in contemporanea, se si vuole effettivamente ridurre il consumo del suolo, si metta mano, con la massima urgenza, ad una serie di normative "essenziali" per operare sulle aree urbane consolidate.

Il riferimento più generale è quello relativo alla necessità di disposizioni specifiche per la rigenerazione urbana tali da affrontare e soprattutto superare i seguenti aspetti:

VINCOLI

- autorizzazioni/nulla-osta in presenza di vincoli di qualsiasi genere (paesaggio idrogeologico, ecc.) attraverso certezza dei tempi, delle procedure, delle eventuali prescrizioni;
- certezza dei vincoli soprattutto in relazione ad apposizioni a posteriori rispetto alla pianificazione ed alla loro motivazione (vincolo puntuale e non generico);
- conservazione solo di ciò che ha un reale valore storico/artistico/culturale;
- attività dei comuni attraverso Sue/Suap.

PROPRIETÀ

- superamento della proprietà frazionata attraverso, ad esempio, la dichiarazione esplicita di pubblico interesse nei confronti dei piani di rigenerazione;
- superamento della rendita di posizione/fondiarìa/immobiliare nei confronti dei detentori della "materia prima" in presenza dell'opzione consumo del suolo zero. Altrimenti trasformazioni urbane sociali non se ne faranno;
- normativa tesa a superare il nodo degli standard e soprattutto quello più generale delle distanze tra i fabbricati che condiziona qualsiasi intervento di edilizia di sostituzione anche a scapito dell'effettivo miglioramento statico, energetico degli edifici;
- possibilità di delocalizzare, frazionare, mutare destinazioni d'uso, ecc.

TECNOLOGIE

- incentivi per il consumo/emissioni zero degli edifici;
- messa in sicurezza statica e adeguamento energetico degli edifici esistenti;
- normativa per le bonifiche soprattutto delle aree ex industriali.

FISCALITÀ MUNICIPALE

- riduzione oneri di costruzione per gli interventi di riqualificazione;
- politiche di riduzione degli oneri per l'occupazione del suolo pubblico a seguito di interventi di riqualificazione;
- no a contributi straordinari di miglioria;
- effettiva destinazione degli oneri di urbanizzazione alla realizzazione delle relative opere.

Si tratta di temi i cui indirizzi possono senza dubbio considerarsi di competenza statale e che in ogni caso debbono essere affrontati nel più complessivo dibattito sulla revisione della normativa per il governo del territorio.

PROPOSTE

- Nel merito dei disegni di legge si evidenzia come lo **schema** che si intende adottare per limitare il consumo del suolo sia articolato, rigido e soprattutto non si coordini con la pianificazione urbanistica vigente, dando vita ad un sistema

completamente avulso da questa (art. 3).

Infatti, si prevede l'individuazione a livello nazionale di un plafond massimo di aree agricole valido per la durata di dieci anni che dovrà essere ripartito pro quota tra le Regioni che a loro volta dovranno individuare la superficie agricola massima utilizzabile a livello provinciale per fini edificatori e determinare i criteri e le modalità per la definizione dei limiti d'uso del suolo agricolo a livello locale.

E' evidente che simili indicazioni, calate dall'alto sulla strumentazione urbanistica in vigore, configurano la sostanziale immutabilità del territorio ai fini delle trasformazioni e presentano il rischio sia di non centrare l'iniziale obiettivo del contenimento del consumo del suolo nella pianificazione vigente, sia di non consentire l'adeguamento periodico degli strumenti di pianificazione rispetto alle esigenze di una società in evoluzione.

L'ideologia che deve accompagnare un percorso normativo di questo tipo non può essere ricondotta unicamente a porre un divieto generalizzato (perché così sembrerebbe che sia) di consumo di ulteriore suolo rispetto agli indici che verranno determinati con DM (e che resteranno tali per almeno dieci anni).

In quest'ottica, si ritiene che andrebbe introdotta una disciplina di coordinamento fra il sistema di attuazione regionale e locale del decreto del Ministro delle politiche agricole e l'adeguamento dei piani urbanistici vigenti alla nuova legge.

- In relazione al regime transitorio desta forti dubbi la norma (art. 8, comma 1) che tenta di operare un raccordo tra la disciplina che si intende introdurre e la pianificazione urbanistica vigente.

Tale norma prevede, infatti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e fino all'adozione del DM politiche agricole sul limite massimo di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale e comunque al massimo per tre anni, un blocco del consumo di suolo agricolo, facendo salvi i soli interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e le opere già inserite negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma della legge obiettivo 443/2001.

Si tratta di un blocco generalizzato delle trasformazioni territoriali che colpisce l'attuazione degli strumenti urbanistici vigenti attraverso il divieto indistinto di tutto ciò che non è stato oggetto di titolo abilitativo edilizio rilasciato prima dell'entrata in vigore della normativa e che rimette in gioco diritti e aspettative soggettive acquisite, con conseguente rischio di aprire una stagione di contenziosi amministrativi e civili.

È evidente poi che il termine di tre anni non è sufficiente per dare attuazione alla nuova normativa, considerato che i procedimenti di adozione dei nuovi piani sono generalmente lunghi e complessi e oltretutto richiedono la preventiva

acquisizione della valutazione ambientale strategica.



29 Ottobre 2013

**Audizione del nostro Forum nazionale da parte delle
Commissioni riunite Agricoltura e Ambiente della Camera
in merito alle Proposte di Legge C. 902 (primo firmatario Bordo)
e C. 948 (primo firmatario Catania)**

Allo scopo di rendere chiaro ma anche sintetico il nostro punto di vista, riassumiamo formalmente nel presente documento i seguenti ambiti di considerazioni:

1. Una rapida presentazione del nostro Forum nazionale;
2. Una sintesi delle nostre "osservazioni" alle due Proposte di Legge indicate;
3. Una argomentata analisi delle due Proposte di Legge indicate;
4. Allegati tecnici contenenti alcuni spunti di analisi e proposte sul complessivo delicato tema del consumo di suolo:
 - a. Mozione finale della recente assemblea nazionale del nostro Forum
 - b. Scheda censuaria da proporre a tutti i Comuni italiani;

1. Una rapida presentazione del nostro Forum nazionale

Il 29 ottobre 2011 nascono a Cassinetta di Lugagnano (primo Comune italiano ad avere adottato un Piano di Gestione del Territorio a "crescita zero urbanistica") il Forum Italiano dei Movimenti per la Terra il Paesaggio e la campagna nazionale "Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori", una sorta di "Grande Alleanza" per la sostenibilità dei luoghi a cui aderiscono attualmente 934 organizzazioni (93 associazioni nazionali e 841 tra comitati e realtà locali).

Il Forum nasce per definire un percorso in grado di rispondere alle urgenti necessità di arginare il consumo di suolo nel nostro Paese, tutelare le aree libere e agricole, riorientare il mercato immobiliare verso il recupero e il riuso dell'enorme patrimonio edilizio esistente e attualmente sfitto, vuoto o non utilizzato, base essenziale per imprimere nuove energie al comparto italiano dell'edilizia in un momento di così forte contrazione. E sviluppa la sua azione unendo le attese e le competenze di:

- tutte le organizzazioni ambientaliste nazionali e centinaia di gruppi e comitati locali;
- Associazioni fra enti locali (Associazione Comuni Virtuosi, Rete del Nuovo Municipio, Associazione dei Borghi Autentici d'Italia, Rete dei Comuni Solidali, Associazione Città del Vino, Associazione Città della Nocciola, Associazione Città Slow ecc.);
- Urbanisti e Architetti, Paesaggisti, Geometri, Dottori Agronomi, Dottori Forestali, Pedologi, Ricercatori ecc.;
- Associazioni agricole di ogni dimensione (Fondazione Campagna Amica, Associazione Donne in Campo della Cia, Slow Food, piccole associazioni rurali e contadine);
- Organizzazioni turistico-ricreative come il Touring Club Italiano o l'Archi;
- Soggetti attivi nelle pratiche dell'altra economia (Movimento Decrescita Felice, Centro Nuovo Modello di Sviluppo, Rivista Altreconomia, Gruppi di Acquisto Solidali ecc.).

Il dettaglio aggiornato delle organizzazioni aderenti è visibile qui:
http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info_sul_forum/associazioni-aderenti-2/

Due gli "assi" principali di azione:

- la campagna censuaria rivolta a tutti i Municipi d'Italia per definire con esattezza i dati sul patrimonio edilizio esistente e non utilizzato, l'effettivo consumo di suolo già avvenuto e le previsioni espansive previste dai piani urbanistici in vigore in ogni Comune;
- la definizione di un documento di "linee guida" per una norma nazionale che arresti il consumo di suolo e restituisca "valore" alle attività agricole e paesaggistiche. Oggi queste "linee guida" (pronte per trasformarsi in una Proposta di Legge Popolare) sono state in larga parte utilizzate dalle forze politiche presenti in Parlamento per la formulazione di diversi ddl in corso di dibattito, a testimonianza che il tema del consumo di suolo è, finalmente, entrato nell'agenda delle priorità anche della Politica nazionale, in conformità con gli specifici orientamenti dell'Unione Europea.

2. Una sintesi delle nostre "osservazioni" alle due Proposte di Legge indicate

A due anni esatti dalla sua fondazione, avvenuta il 29 ottobre 2011 a Cassinetta di Lugagnano, il Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio, per la prima volta, è chiamato ad interloquire con i deputati delle Commissioni riunite agricoltura e ambiente della Camera, per esprimere il proprio parere in merito a due proposte di legge che mirano al contenimento del consumo di suolo.

Consideriamo questo risultato un ottimo punto di partenza, tanto per le 934 organizzazioni che in questi due anni hanno animato le attività del Forum, e in particolare la campagna "Salviamo il paesaggio, difendiamo i territori", quanto per il Paese, perché la nostra presenza qui, oggi, significa che il tema del consumo di suolo agricolo è ormai posto in maniera incontrovertibile nell'agenda politica del Paese. Significa, inoltre, che le azioni e le analisi dei numerosi comitati territoriali, e non solo quelle delle grandi organizzazioni ambientaliste, diventa patrimonio per il Paese.

È per questo che – fermo restando il nostro apprezzamento per le due proposte di legge sottoposte alla nostra attenzione – dobbiamo aggiungere alcune necessarie considerazioni, con l'obiettivo di dotare il Paese di uno strumento legislativo che sia il più possibile coerente con il fine proposto.

È fondamentale – innanzitutto – riconoscere che ogni intervento che vada a ridurre il consumo di suolo debba poggiare sulle solide basi della Costituzione repubblicana e, in particolare, sull'articolo 9, che indica tra i compiti della Repubblica la "*tutela [de] il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione*" e all'articolo 44, che impone un "*razionale sfruttamento del suolo*", anche a costo di porre "*vincoli alla proprietà terriera privata*". Questo patrimonio, e qui corre l'obbligo ricordarlo, non è solo quello straordinario, ma anche quello degradato e tutti gli ambiti in cui si svolge la vita quotidiana, come evidenzia la Convenzione europea sul paesaggio, che il nostro Paese ha ratificato nel 2006.

È per questo che, a nostro avviso, un intervento legislativo coraggioso (quale quello necessario oggi in Italia, dato che l'Ispra certifica un consumo di suolo di 69 ettari al giorno) non possa limitarsi a disporre una riduzione del consumo di suolo agricolo, come è

previsto all'articolo 3, ma persegua l'obiettivo di uno “*stop al consumo di territorio agricolo e rurale*”.

Che è cosa ben diversa da “*una progressiva riduzione del consumo di superficie agricola*”, anche perché – come evidenzia in modo accurato la tabella che abbiamo redatto – le procedure per arrivare a stabilire l'estensione massima di superficie agricola consumabile (sic!) rischia di durare un paio d'anni. Troppi.

Ci preme qui sottolineare, inoltre, la ferma contrarietà del Forum a quei passaggi che – al comma 2 dell'articolo 3 – prevedono la possibilità di derogare a quanto disposto per la realizzazione di “infrastrutture”, o – con le “Disposizioni transitorie e finali” – escludono dalla moratoria sul consumo di suolo agricolo le opere definite di pubblica utilità (Bordo) o – peggio – quelle elencate in legge “Obiettivo” (Catania). Saprete meglio di noi che di fronte alla crisi dell'industria delle costruzioni, una delle risposte per favorire la “crescita” e lo “sviluppo” del Paese è stata immaginare l'Italia coperta di autostrade (32, per l'esattezza, quelle in progetto, secondo un'inchiesta del marzo 2012 della rivista “Altreconomia”), prevedendo anche particolari agevolazioni fiscali per quei soggetti che si troveranno a realizzarle. Ecco: le nostre disposizioni transitorie e finali, prevedono la cancellazione della legge Obiettivo, uno dei temi discussi a Bologna e approvati, nel maggio scorso, durante l'ultima assemblea nazionale del Forum (trovate in allegato il documento scaturito da quella riunione).

Per ultimo, nelle nostre osservazioni abbiamo voluto porre l'attenzione sul tema degli oneri di urbanizzazione: è bene introdurre un comma che palesemente imponga che per gli enti locali non è possibile utilizzare i proventi dai titoli abitativi edilizi per le spese correnti. È importante tornare allo spirito originario della legge Bucalossi, lasciando dietro le spalle la norma “transitoria” introdotta nel 2001 dall'allora ministro Franco Bassanini e che da allora grava – come una spada di Damocle – sul futuro di ogni superficie agricola, su ogni suolo libero.

3. Una serie di puntuali “osservazioni” alle due Proposte di Legge indicate

Preliminarmente si rileva che la proposta di legge n. 948 presentata il 15/5/2013, di cui ora si richiede un esame, in realtà è stata successivamente approvata con alcune modifiche/integrazioni dal Consiglio dei Ministri in data 15/6/2013, con il seguente oggetto “*contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”.

La proposta di legge n. 902 presentata l'8/5/2013, invece, in realtà è praticamente identica al testo approvato dalla Conferenza Unificata delle Regioni e delle Province autonome in data 30/10/2012, testo a suo tempo molto migliorato rispetto alla precedente versione (approvata dal Consiglio dei Ministri il 14/9/2012), anche grazie al contributo del nostro Forum Salviamo il Paesaggio.

Pertanto, provvediamo ad una analisi congiunta delle due proposte riferendoci esplicitamente alla proposta di legge n. 948 di assoluto riferimento.

Come già più volte riferito questa proposta è sicuramente meritevole di apprezzamento (come lo era stato il precedente e molto simile D.d.L. 3601/2012 “*valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo*” approvato dal C.d.M. il 16/11/2012); in merito, al fine di cercare di migliorare ulteriormente il testo (nella cui versione precedente erano già confluite svariate nostre osservazioni), rendendolo più aderente ai nostri principi, si propongono i seguenti emendamenti/modifiche.

Nel contempo, se come sostenuto in tutte le varie proposte di legge/disegni di legge, vi è un'emergenza quale quella della progressiva ed inarrestabile “cementificazione” dei suoli ed in particolare di quelli agricoli e quelli naturali, fertili, verdi o boschivi, che non si può che condividere (da recenti dati ufficiali dell'ISPRA il consumo del suolo è di circa 8 mq. al secondo, pari a 69 ettari al giorno, secondo altri dati del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali gli ettari giornalieri sarebbero addirittura 100 ...), non si comprende come mai anche questa volta non si sia optato per un decreto legge che avrebbe garantito un iter più rapido.

Il rischio che si intravede all'orizzonte è quello di arrivare nuovamente ad un nulla di fatto in questa materia, ovvero arrivare ad una molto problematica “mediazione” con alcune delle altre proposte di legge depositate.

Art. 1 - Finalità e ambito della legge

- Al **comma 1**, tra i principi fondamentali bisognerebbe inserire i richiami all'articolo 9, secondo comma, e articolo 44 della Costituzione, i quali recitano rispettivamente “*tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione*” e “*al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, ...*”, oltreché il fondamentale richiamo alla Convenzione europea sul paesaggio sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, la quale ricomprende entro la definizione di “paesaggio” tutti gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, sia quelli considerati eccezionali, sia quelli della vita quotidiana che quelli degradati. Inoltre, allo stesso comma 1, si dovrebbe aggiungere che il suolo va tutelato in funzione anche della prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico (come peraltro già indicato nel D.d.L. approvato dal C.d.M. il 15/6/2013) e che la priorità al riuso, recupero e riqualificazione del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedificato, costituisce il principio fondamentale in materia di governo del territorio.
- Sempre al comma 1 proponiamo di emendare la frase “*per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli*” in “*per la valorizzazione e la tutela del territorio*”.

Art. 2 – Definizioni

Proponiamo il seguente nuovo testo (IN BLU INDICHIAMO LE PARTI CHE RITERREMMO VADANO MODIFICATE RISPETTO ALLA 948):

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per « superficie agricola »: i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli, ~~indipendentemente dalla destinazione urbanistiche~~, e le aree comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili o meno di

utilizzo agricola, **nelle caratteristiche geomorfologiche del contesto in cui esse si trovano, indipendentemente dalla destinazione urbanistica sino a quel momento impressa.**

b) per « 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

- a. Le varie fasi procedurali, previste con i **commi che vanno dall'1 all'11**, che i soggetti debbono ottemperare per arrivare a stabilire l'estensione massima di superficie agricola consumabile, oltre ad essere troppo laboriose e lunghe (circa 2 anni al netto dell'eventuale esercizio del potere sostitutivo, vedasi la tabella esplicativa in calce alle osservazioni), porterebbero sicuramente a nuove e generalizzate previsioni di consumo di suolo, anche senza una effettiva e dimostrata necessità; in merito si ritiene sicuramente più opportuno, prevedere il divieto all'individuazione di nuove previsioni edificatorie su superfici agricole di qualsivoglia classe d'uso del suolo, con l'obbligo della redazione e validazione di un censimento del patrimonio edilizio esistente (edifici, aree ed infrastrutture), atto a certificare il residuo inutilizzato, sottoutilizzato e/o recuperabile, al fine di programmare un riuso ed una riorganizzazione degli insediamenti esistenti, nonché una progressiva riduzione delle aree edificabili previste non necessarie, in quanto basate su errate e non reali previsioni. Conseguentemente si ritiene che non sia più sufficiente una "progressiva riduzione del consumo di superficie agricola", ma che l'obiettivo da perseguire sia quello di un immediato "stop al consumo di territorio agricolo e rurale", in attesa della realizzazione di un censimento del patrimonio edilizio esistente che certifichi il residuo inutilizzato, sottoutilizzato e/o recuperabile.
- b. Per la realizzazione e validazione/certificazione del censimento del patrimonio edilizio esistente (edifici, aree ed infrastrutture), ritenuto indispensabile al fine di dare attuazione alla priorità al riuso, recupero e riqualificazione del suolo edificato esistente, rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedito, si dovranno inserire idonee disposizioni con le quali si preveda la redazione delle operazioni di censimento a cura dei Comuni, da attuarsi in un determinato lasso di tempo, decorso il quale senza che lo stesso censimento sia stato redatto o concluso, i Comuni non potranno autorizzare interventi edificatori (privati e pubblici) su suoli inediti e nel contempo non potranno adottare e/o approvare qualsivoglia variante urbanistica che preveda nuovi impieghi di superficie agricola.

Ci pare in ogni caso importante segnalare che quanto previsto al **comma 7** ("viene definita l'istituzione di un Comitato con la funzione di monitorare il consumo di superficie agricola nel territorio nazionale e l'attuazione della presente legge") nella realtà attuale trova già una parziale attuazione nelle funzioni che attengono all'Ispra e all'Istat. A tali Istituti occorrerebbe in ogni caso formalizzare un preciso incarico di monitoraggio (monitoraggio continuo del consumo di suolo per l'Ispra e monitoraggio continuo dell'ammontare degli immobili sfitti su base comunale per l'Istat), stabilendo nel contempo scadenze perentorie per la presentazione delle loro risultanze (relazione annuale al Parlamento e dati pubblicati e mantenuti aggiornati, come minimo annualmente, sul portale OpenData: <http://dati.gov.it>).

Nel **comma 2** si fa riferimento all'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, ma a nostro parere la realizzazione - in particolare - di nuove autostrade non può né deve essere considerata una risposta alla crisi. In particolare, quando questi interventi avvengono con il ricorso al project financing, crediamo sia opportuno ribadire che l'avvio dei lavori di qualsiasi intervento che comporti la trasformazione di suolo agricolo (come sempre avviene nel caso di autostrade/infrastrutture) debba essere sempre successiva al closing finanziario, ovvero avvenire dopo che il proponente ha siglato un contratto di finanziamento per la realizzazione dell'opera.

La copertura finanziaria dell'investimento in project financing deve essere garantita al NETTO di eventuali agevolazioni di carattere fiscale, e deve essere previsto esplicito divieto a che nei contratti siano comprese clausole di salvaguardia per i concessionari dell'opera, che consentano di porre a carico della parte pubblica il rischio d'impresa e poter congruentemente pretendere il pagamento di somme a canone a copertura di introiti mancanti o insufficienti, nel caso l'opera non generi flussi di cassa sufficienti a coprire l'ammortamento dell'investimento ed a generare gli utili previsti.

Tutto ciò onde evitare che si progettino e realizzino opere di dubbia utilità che comportano gravi perdite di suoli agricoli con il rischio che restino addirittura incompiute e vadano, inoltre, a costituire un ulteriore aggravio per i bilanci pubblici. Invitiamo pertanto il legislatore ad abbandonare definitivamente la strada delle "grandi opere" per dedicarsi alle "piccole opere" di riconversione ecologica, di lotta al dissesto idrogeologico, di percorsi ciclabili panoramici attorno alle bellezze della nostra Italia. Per quanto riguarda le cosiddette "opere strategiche", invece, invitiamo il Parlamento a considerare l'opportunità di abrogare la legge Obiettivo, e riportare nell'alveo delle normali procedure di autorizzazione le opere ivi contenute.

Art. 4 - Divieto di mutamento di destinazione

- Al **comma 1**, oltre a ritenersi estremamente ridotto il limite temporale dei 5 anni, si ritiene che per l'effettiva tutela e salvaguardia dei terreni agricoli rimasti e per non ridurre ulteriormente la capacità a soddisfare il fabbisogno di cibo con i terreni agricoli esistenti, il vincolo di inedificabilità debba essere esteso su tutte le superfici agricole, ad esclusione degli interventi strumentali all'esercizio dell'attività agricola, indipendentemente dalla concessione o meno degli aiuti di Stato o europei. La nostra proposta è di indicare un limite temporale pari a 20 anni.
- Proponiamo, inoltre, **l'inserimento di un aggiuntivo comma 4** relativo alla questione dei cosiddetti "diritti edificatori", attualmente non normato da una esplicita legge ma autorevolmente giudicato da sentenze del Consiglio di Stato e così riassumibile: *«Ai sensi della normativa nazionale in materia, il diritto edificatorio si concretizza allorquando sia previsto da un titolo abilitativo non decaduto né annullato. Le previsioni di espansione contenute all'interno degli strumenti urbanistici comunali sono indicazioni meramente programmatiche che, sulla base di provvedimenti motivati e imparziali, possono subire modifiche o cancellazioni, attraverso la normale attività pianificatoria della pubblica amministrazione competente»*.
- Tale comma aggiuntivo dovrebbe, inoltre, definire l'importante concetto della "vocazione edilizia", già oggetto della sentenza CS sez IV n. 2418 del 2009 in cui si afferma che la "vocazione" è da intendersi come la situazione di un'area nelle caratteristiche geomorfologiche del contesto in cui essa si trova al momento dell'esercizio del potere pianificatorio e quindi indipendentemente dalla destinazione

giuridica sino a quel momento impressa ma che può avere o meno avuto esplicazione mediante una effettiva trasformazione del territorio. Definizione che garantirebbe l'identità di un terreno agricolo anche se dichiarato edificabile, fintanto che l'edificazione non abbia avuto luogo. Tale corretta definizione consentirebbe, in sede di revisione dello strumento di pianificazione, di porre l'amministrazione nella piena legittimazione a recedere dalla destinazione d'uso, da edificabile ad agricolo, se al momento della variazione l'area risulta essere effettivamente ancora nella condizione di terreno agricolo (in uso o meno).

Art. 5 - Misure di incentivazione

- Al **comma 1**, al fine di incentivare l'effettivo riuso del patrimonio edilizio esistente inutilizzato, sottoutilizzato e da recuperarsi, si ritiene che il termine "prioritariamente", debba essere sostituito con il termine "esclusivamente"; sempre allo stesso **comma 1**, si ritiene debba essere precisato che i citati interventi di recupero degli edifici esistenti (manutenzione, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione) e della viabilità rurale, non possano essere generalizzati ed estesi a tutto il patrimonio edilizio, ma debbano avvenire *"nel rispetto degli interventi ammessi dai vigenti piani urbanistici"*; in quanto è impensabile che con la presente legge possano essere effettuati ulteriori interventi generalizzati in deroga alle previsioni degli attuali strumenti urbanistici generali (per esempio interventi di ristrutturazione e quindi anche di demolizione e ricostruzione, dove invece il piano urbanistico prevede solamente la manutenzione o il restauro).

Art. 7 - Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi

- Al **comma 1**, si ritiene che i proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi, possano essere utilizzati dai Comuni anche nel limite massimo prestabilito del 30 % per la manutenzione del patrimonio comunale.

- Per l'effettiva operatività di detta disposizione, fortemente condivisa, si ritiene debba essere prevista l'abrogazione oltreché del comma 8 dell'art. 2 della legge 24/12/2004 n. 244, anche di tutte le disposizioni che in questi anni ne hanno prorogato/esteso la vigenza (in ultimo il comma 4 ter dell'art. 10 della legge 6/6/2013 n. 64), nonché l'abrogazione dell'ambiguo comma 3 dell'art. 4 della legge 14/1/2013 n. 10.

- Inoltre per una maggior cautela e conoscenza di detta importante disposizione, si riterrebbe congruo prevedere uno specifico comma in cui venga precisato (ancorché sia sottointeso) che *"è fatto divieto agli Enti Locali di utilizzare i proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi, per le spese correnti e per scopi diversi dalle finalità indicate al comma 1"*.

Art. 8 - Disposizioni transitorie e finali

- Al **comma 1**, si ritiene debba essere modificata l'indicata "moratoria", prevedendo una sospensione dell'efficacia dei vigenti strumenti di pianificazione urbanistica che individuino interventi di qualsivoglia natura, sulle superfici agricole, con la sola esclusione degli interventi già autorizzati, fino a quando non si sia redatto e certificato/validato il prescritto censimento del patrimonio edilizio esistente (edifici, aree ed infrastrutture) e si sia approvata una modificazione al vigente strumento di pianificazione, per la riduzione delle aree edificabili non necessarie (in quanto basate su errate e non reali previsioni).

- Il comma 2 dell'articolo 8 della proposta di legge 902 andrebbe così ridefinito: *“Sono fatte salve le opere pubbliche e di pubblica utilità, nonché le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché e gli interventi strumentali all'esercizio dell'attività di cui all'articolo 2135 del codice civile, nonché gli interventi già autorizzati alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Le presenti proposte di emendamento/osservazioni alla P.d.L. n. 948 del 15/5/2013, sono molto simili a quelle effettuate per la P.d.L. n. 902 dell'8/5/2013 che è mutuato da quello approvato dalla Conferenza Unificata del 30/10/2012; in pratica questo testo risulta essere la versione successiva alla P.d.L. n. 902; l'unica differenza sostanziale è che nella proposta n. 902 all'art. 3 si parla di una *“riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo agricolo”*, invece nella proposta n. 948 allo stesso art. 3 si parla di una *“determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile”*, quindi siamo passati da una impostazione in *“positivo”* (riduzione del consumo di suolo, presumibilmente in percentuale), sicuramente molto difficile da conteggiare e ripartire per ogni Comune, ad una definizione in *“negativo”* (estensione aree consumabili), più semplice da conteggiare, ma molto pericolosa se non verrà effettuata in modo serio e corretto in base a tutti i criteri individuati (molto probabilmente, da un serio procedimento dovrebbe venir fuori che la maggior parte dei Comuni non presenta per i prossimi 10 anni, necessità di ulteriori previsioni di consumo di suolo agricolo, alla luce dei residui di aree e dell'inutilizzato degli edifici).

Il successo di questa legge (a patto che venga promulgata prima della fine della legislatura), come per tutte le norme, dipenderà molto dalla sua seria e rigorosa applicazione da parte dei soggetti indicati all'art. 3, in primis la Conferenza Unificata che dovrà stabilire criteri e modalità, oltreché i quantitativi regionali e poi dalle singole Regioni che dovranno acquisire tutta una serie di dati, ripartire i quantitativi per ogni Provincia, oltreché determinare criteri e modalità per la definizione dei limiti alla pianificazione comunale.

TABELLA ESPLICATIVA delle fasi e delle tempistiche indicate all'art. 3 della proposta di legge n. 948, per arrivare a “determinare l'estensione massima di superficie agricola consumabile”.

FASE	TEMPISTICA IN GIORNI	ART. 3 COMMI	FASI PROCEDURALI
1	???	-	Promulgazione legge in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo (art. 3 – Limite al consumo di superficie agricola)
2	???	-	Pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge ed entrata in vigore

3	180 (dall'entrata in vigore della legge)	2	Deliberazione della Conferenza Unificata per stabilire criteri (*) e modalità per la determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale
3 bis	decorsi 180 (dall'entrata in vigore della legge)	2	Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri (sostitutivo), qualora la Conferenza Unificata non abbia provveduto a deliberare i criteri e le modalità per la determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale (comma 2), su proposta del Ministro delle Politiche agricole Alimentari e Forestali
4	180 (dall'entrata in vigore della legge)	7-8-9	Decreto Interministeriale per l'istituzione di un Comitato Interministeriale per monitorare il consumo di superficie agricola sul territorio nazionale e l'applicazione della legge, previa l'acquisizione dell'intesa della Conferenza Unificata; il Comitato (composto da 5 rappresentanti dei vari Ministeri interessati, da un rappresentante dell'ISTAT e da 5 rappresentanti della Conferenza Unificata) redige annualmente (entro il 31 dicembre) un rapporto sul consumo di suolo in ambito nazionale, che il Ministro competente presenta al Parlamento (entro il 31 marzo successivo)
5	90 (dalla delibera della Conferenza Unificata del comma 2)	3	Atto delle Regioni e delle Province autonome inviato al Comitato Interministeriale, relativo all'acquisizione dei dati in base ai criteri indicati al comma 2
6	365 (dall'entrata in vigore della legge)	1-4	Decreto Interministeriale per determinazione dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale, tenendo conto della delibera della Conferenza Unificata di cui al comma 2 e dei dati delle Regioni di cui al comma 3 (in mancanza degli stessi il decreto può essere comunque adottato) e previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata e sentiti il Comitato Interministeriale (il Decreto è aggiornato ogni 10 anni). Il limite rappresenta per ogni Regione il tetto massimo delle trasformazioni edificatorie in ambito agricolo che possono essere consentite nel

			quadro del Piano Paesaggistico Regionale, lo stesso strumento (PPR) tra le previsioni e prescrizioni può determinare una riduzione del consumo di suolo
7	180 (dal Decreto interministerial e di cui ai commi 1 e 4)	5	Deliberazione Conferenza Unificata per ripartire tra le diverse Regioni la superficie agricola consumabile, tenuto conto della delibera della Conferenza Unificata di cui al comma 2 e dei dati delle Regioni di cui al comma 3
7 bis	decorsi 180 (dal Decreto interministerial e di cui ai commi 1 e 4)	6	Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri (sostitutivo), qualora la Conferenza Unificata non abbia provveduto a deliberare il contributo in termini quantitativi alla riduzione del consumo di suolo agricolo (comma 5), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Politiche agricole Alimentari e Forestali, sentito il Comitato Interministeriale e acquisito il parere della Conferenza Unificata
8	180 (dalla delibera della Conferenza Unificata del comma 5)	10	Atto delle Regioni e delle Province autonome, per stabilire l'estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale e per determinare i criteri e le modalità per la definizione dei limiti di consumo di suolo agricolo nella pianificazione degli enti locali, entro il limite di cui al comma 5 (l'Atto è aggiornato ogni 10 anni)
8 bis	decorsi 180 (dalla delibera della Conferenza Unificata del comma 5)	11	Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri (sostitutivo), qualora le Regioni e le Province autonome non abbiano provveduto a stabilire l'estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale e le modalità per la relativa pianificazione locale (comma 10), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle Politiche agricole Alimentari e Forestali, sentito il Comitato Interministeriale e acquisito il parere della Conferenza Unificata
<p>TOTALE 725 GIORNI DALLA DATA DI ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE, AL NETTO DEI TEMPI DOVUTI ALL'EVENTUALE ESERCIZIO DEL POTERE SOSTITUTIVO (fasi 3 bis, 7 bis ed 8 bis)</p>			

- (*) I criteri (comma 2) per stabilire l'estensione massima di superficie agricola consumabile, devono tenere 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 del suolo agricolo rispetto alle aree urbane e periurbane;
 - dello stato della pianificazione territoriale e urbanistica;
 - dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;
 - dell'estensione del suolo già edificato;
 - della presenza di edifici inutilizzati.

4. Allegati tecnici contenenti alcuni spunti di analisi e proposte sul complessivo delicato tema del consumo di suolo

Per meglio inquadrare tutte le implicazioni che incidono complessivamente sul delicato tema del consumo di suolo nel nostro Paese, riproponiamo qui le risultanze dell'ultima assemblea nazionale del nostro Forum, con una serie di spunti prioritari su cui invitiamo ad una attenta riflessione e la scheda censuaria adottata per la campagna nazionale "Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori".

a. Mozione approvata il 4.5.2013 a Bologna dall'Assemblea nazionale del Forum Salviamo il Paesaggio

Gli effetti della crisi ambientale, sociale, economica e finanziaria si sono esasperati nel corso dell'ultimo anno e mezzo, rendendo ancor più attuale e necessario il messaggio che abbiamo scelto di racchiudere nel nome stesso della rete cui abbiamo dato vita nell'ottobre dell'anno 2011:

“Salviamo il paesaggio, difendiamo i territori”.

Per questo, le organizzazioni aderenti al **Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio**, che si è riunito a Bologna sabato 4 maggio 2013 per celebrare la sua terza assemblea nazionale:

- VOGLIONO ribadire con forza – chiedendo di condividere a tutti i livelli (politico, istituzionale, associazionistico, privato) – il concetto che il suolo libero e il suolo fertile sono **beni comuni** degli italiani, **fondamento di tutte le funzioni ecosistemiche che stanno alla base della vita** di ognuno, dai quali si ricavano prima di tutto cibo, salute, sicurezza ambientale e bellezza, un immenso patrimonio culturale collettivo e condiviso, di questi tempi la più grande opportunità economica per la Nazione. **Una risorsa insostituibile e non rinnovabile, sulla quale si può costruire il futuro del Paese** e si possono creare tante opportunità di lavoro per le nuove generazioni;
- VOGLIONO ribadire la **necessità di considerare il valore assoluto ecologico-economico del suolo libero e del suolo fertile**;
- VOGLIONO segnalare che **il settore agricolo e il settore turistico**, due grandi asset strategici del Paese, generatori di cultura, benessere e ritorno economico, che sono stati troppo spesso relegati in secondo piano da chi progetta il futuro dell'Italia, **non possono prescindere dalla salvaguardia dei territori liberi dal cemento**, non consumati, non compromessi per sempre a scapito della collettività per inseguire soltanto interessi privati.

- INVITANO il governo a prendere atto che un ciclo economico fondato sul cemento che consuma nuovo suolo (libero e/o agricolo) è terminato, come ben evidenziano i dati sugli immobili costruiti negli ultimi anni e rimasti **invenduti** o mai immessi sul mercato (670mila, secondo Nomisma). Nel 2012 le **compravendite** nel settore immobiliare sono state 444.018 e segnano un meno 25,8% rispetto al 2011 (Agenzia del territorio). Fatto 100 il dato del 2005, oggi l'indice misura 50 (fonte Banca d'Italia) e la contrazione dei **consumi di cemento** tocca, a fine 2012, il meno 45% rispetto al “picco” del 2006, e un meno 22% sul 2011 (Aitec), come confermato anche dalla scelta del principale operatore dell'industria del cemento, che nell'ultima assemblea degli azionisti, a metà aprile, ha annunciato che ridurrà da 17 a 8 il numero degli impianti attivi sul territorio nazionale, consapevole di un trend ormai incontrovertibile.
- CHIEDONO, pertanto, all'**Anci** (Associazione nazionale dei Comuni italiani), all'**UPI** (Unione delle Province italiane) e alle **Regioni** di affiancare i comitati locali di “Salviamo il paesaggio” nella richiesta a tutti i propri aderenti di portare avanti il **“censimento del cemento”**, secondo lo schema elaborato dal nostro Forum, utile a fornire uno strumento di valutazione che permetterà di verificare la congruità delle previsioni di nuovi insediamenti residenziali, industriali/artigianali e commerciali, e di garantirne la realizzazione solo dove essi siano davvero necessari.
- INVITANO le amministrazioni comunali a voler valutare con grande attenzione la recente sentenza del Consiglio di Stato (6656/2012) in merito alla **non esistenza di “diritti edificatori” di suoli non ancora edificati**, che evidenzia la non sussistenza di alcun fondamento giuridico sulla cui base il proprietario di un terreno possa rivendicare un “diritto preesistente” (per altro già preceduta da numerosi altri casi giurisprudenziali antecedenti). Ciò offre, inoltre, un corretto approccio al concetto di “pianificazione” in funzione dello sviluppo complessivo e armonico di un territorio, che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli (non in astratto ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi) sia dei valori ambientali, paesaggistici, di salvaguardia delle funzioni ecologiche e dei servizi ecosistemici, delle esigenze di tutela della salute, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio;
- IMPEGNANO, al contempo, il Governo a inserire nel calendario dei lavori parlamentari quanto prima presso le commissioni competenti il **ddl “Salva suoli”**, per realizzarne - in particolare - i punti che prevedono una **moratoria triennale sul consumo di nuovo suolo agricolo** e di ricondurre l'utilizzo degli **oneri di urbanizzazione** alle proprie finalità originarie, togliendo queste entrate dalla capacità di spesa corrente degli enti locali;
- RICHIEDONO, contestualmente, di pensare ad una riforma del sistema fiscale finalizzata a premiare le entità e le attività che lavorano per la conservazione e la riproduzione delle risorse e del paesaggio e a penalizzare le entità e le attività che, al contrario, contribuiscono allo spoglio del Capitale Naturale e del paesaggio;
- INVITANO lo stesso esecutivo a **non considerare una risposta alla crisi gli investimenti in (nuove) autostrade**, da realizzare in larga parte facendo ricorso allo strumento del *project financing*; quello che a prima vista è un (possibile) palliativo di fronte alla crisi dell'industria delle costruzioni rischia di trasformarsi in un boomerang, dato che è manifesta l'incapacità di finanziamento di queste opere da parte del sistema bancario privato, una incapacità che – come dimostrano gli esempi lombardi di TEEM e Bre.Be.Mi. – finisce col far gravare il costo delle opere sui risparmiatori (quelli che tengono il proprio denaro depositato in libretti postali e Bfp, che forniscono liquidità a Cassa depositi e prestiti, ad esempio). L'Italia non ha bisogno di 32 nuove autostrade (Altreconomia), né di meccanismi come lo sconto

- fiscale introdotto a fine 2012 dal governo Monti o i *project bond*, varati dallo stesso esecutivo nel tentativo di avviare a tutti i costi i cantieri di “grandi opere inutili e dannose”.
- SOLLECITANO, dunque, la necessità di cambiare l’approccio nei confronti delle infrastrutture: da strutture d’inesco di sviluppo a strutture che accompagnino lo sviluppo.
 - RITENGONO, in merito al **project financing**, necessaria una moratoria sull’apertura di ogni nuovo cantiere fino alla firma del finanziamento, il cosiddetto “closing finanziario”, e richiedono un bilancio costi-benefici serio, almeno a medio termine, che includa anche i servizi degli ecosistemi e del paesaggio, alla base di qualsiasi proposta;
 - INVITANO, sempre in merito alle grandi opere, **il Governo a considerare conclusa, e con esito fallimentare, l’esperienza della legge Obiettivo**, che negli anni ha visto lievitare il numero delle opere incluse nella stessa, ma ha mostrato una scarsissima capacità di portarle a termine (secondo un dossier del Wwf, dopo dieci anni, a metà 2011, il numero delle opere terminate era di 30 per un costo complessivo di 4,467 miliardi di euro, che sono equivalenti ad un modestissimo 1% del valore complessivo del Programma);
 - prendendo atto delle recenti dichiarazioni di autorevoli rappresentanti di primarie associazioni datoriali e sindacali (**Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confcooperative e Fillea Cgil in primis**) che sollecitano, concordemente con i nostri appelli, la necessità di riorientare il mercato edilizio verso il recupero del vasto stock immobiliare attualmente sfitto, vuoto o non utilizzato in luogo delle nuove edificazioni, **INVITANO il mondo politico ed amministrativo a concentrarsi su una concreta valorizzazione del patrimonio esistente come leva sociale e anche economica** - tenendo conto del sempre più urgente fabbisogno di edilizia residenziale pubblica e sociale, dunque, ponendo la pubblica amministrazione alla guida della fase di transizione senza condizionamenti da parte del libero mercato;
 - **RICORDANO che la crisi economica attuale è anche frutto del "connubio perverso" tra finanza e mercato immobiliare che ha trasformato le costruzioni in beni di investimento**. La rendita passiva in Italia copre il 32% del Pil (contro il 15% circa di economie più equilibrate) a scapito di settori direttamente produttivi, della loro capacità di assorbire manodopera e di iniettare risorse attive nei sistemi economici. Si continua a ritenere il “mattoncino” una leva di “crescita” mentre la grande quantità di invenduto mette in evidenza che è saltato il rapporto tra domanda e offerta e che continuare in questa direzione non può che aggravare la congiuntura negativa e allontanarci sempre più dallo sviluppo. Vanno trovate soluzioni per limitare la rendita passiva e per controllare e redistribuire le plusvalenze accumulate dall’immobiliare. La discussione sull’Imu, a scapito di interventi pubblici sull’occupazione o il welfare, non è che l’epilogo di una condizione dominata dalla rendita a scapito di impieghi produttivi delle risorse;
 - come conseguenza della contrazione negli investimenti in ambito infrastrutturale e nella produzione di cemento, **CHIEDONO di intervenire in modo adeguato in relazione al fabbisogno del materiale di cava**, promuovendo – laddove possibile – anche il **riutilizzo dei rifiuti proveniente da demolizioni**, oggi classificati come rifiuti speciali in modo “indifferenziato”;
 - **SUGGERISCONO** di dar corpo agli **enunciati dell’Enea per il progetto di investire nel rendere più efficienti il 35% degli edifici pubblici**, consentendo il significativo avvio di una concreta attuazione di politiche nazionali di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni di CO2 in atmosfera, nonché un risparmio

- immediato di circa il 20% della bolletta attuale e favorire un effetto positivo sull'economia del paese, stimato in un incremento di circa lo 0,6% del PIL.
- SUGGERISCONO di lasciare la strada delle “grandi opere” per dedicarsi alle “piccole opere” di riconversione ecologica, di lotta al dissesto idrogeologico, di percorsi ciclabili panoramici attorno alle bellezze della nostra Italia.
 - **SALUTANO** la nascita, oggi a Milano, della Rete per una #MobilitàNuova, esperienza cui hanno aderito molte della realtà aderenti al Forum, e in particolare i molti comitati che si oppongono alla realizzazione di nuove autostrade. Siamo convinti che un'alleanza tra pedoni, pedali e pendolari possa portare il Paese fuori dal paradigma “autocentrico”, in particolare attraverso l'adozione di un nuovo modello di valutazione del fabbisogno infrastrutturale del Paese, che vada a canalizzare le risorse pubbliche disponibili verso tutti quegli interventi che favoriscono una mobilità di tipo “dolce”, nel rispetto delle funzioni degli ecosistemi e della valorizzazione del paesaggio.

b. Scheda censuaria adottata dalla Campagna nazionale “Salviamo il Paesaggio, Difendiamo i Territori”

Forum Italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio



1 Comune _____

2 Provincia _____

3 Regione _____

4 Abitanti residenti:

al 8.10.2011 _____ Istat _____

al 31.12.2011 _____ Anagrafe _____

al 31.12.2001 _____ Istat _____ Anagrafe _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato

5. Famiglie residenti:

al 8.10.2011 _____ Istat _____

al 31.12.2011 _____ Anagrafe _____

al 31.12.2001 _____ Istat _____ Anagrafe _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato

6. Anno di approvazione del piano urbanistico vigente _____

7. Anno di adozione del piano urbanistico in salvaguardia _____

8. Superficie comunale (ettari/ha) _____

9. Suolo urbanizzato (ettari/ha) _____

Dato ricavato alla data del _____

10. Estensione di suolo potenzialmente urbanizzabile già prevista nel piano urbanistico comunale (ettari/ha):

Vigente _____ Salvaguardia _____

Dato ricavato alla data del _____

11. Numero unità immobiliari di qualsivoglia destinazione presenti nel territorio comunale

(totale) _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

12. Numero unità immobiliari di qualsivoglia destinazione VUOTE/NON UTILIZZATE

presenti nel territorio comunale (totale) _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

(Individuare inoltre, in un elenco a parte, gli edifici visivamente fatiscenti in totale stato di abbandono)

13. Numero unità immobiliari abitative (totale) presenti nel territorio comunale _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

14. Numero unità immobiliari abitative OCCUPATE presenti nel territorio comunale

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

15. Numero unità immobiliari abitative NON OCCUPATE presenti nel territorio comunale

(ad esclusione di quelle indicate al successivo punto 16) _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

16. Numero unità immobiliari abitative UTILIZZATE IN USO TRANSITORIO, TEMPORANEO, TURISTICO (seconde case) presenti nel territorio comunale _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

17. Numero di edifici complessivamente presenti sul territorio comunale di:

proprietà comunale _____ proprietà di altri Enti pubblici _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

18. Superficie lorda totale di qualsivoglia destinazione ancora da costruire già prevista nel

piano urbanistico comunale al 8.10.2011 (mq.) _____

Dato ricavato alla data del _____

19. Superficie lorda a destinazione abitativa ancora da costruire già prevista nel piano

urbanistico comunale (mq.) _____

Vigente _____ Salvaguardia _____

Dato ricavato alla data del _____

20. Superficie lorda totale di qualsivoglia destinazione già prevista nei titoli abilitativi

rilasciati, da realizzare o in corso di realizzazione (mq.) _____

Dato ricavato alla data del _____

21. Superficie lorda a destinazione abitativa già prevista nei titoli abilitativi rilasciati, da realizzare o in corso di realizzazione (mq.) _____

Dato ricavato alla data del _____

22. Superficie di aree verdi (verde pubblico urbano attrezzato e verde pubblico urbano non attrezzato) rispetto alla superficie complessiva del territorio comunale previste nel piano urbanistico vigente (ettari)

Verde già disponibile _____ Verde di previsione _____

Dato ricavato alla data del _____

23. Superficie di aree verdi (verde pubblico urbano attrezzato e verde naturale pubblico urbano non attrezzato) rispetto alla superficie complessiva del territorio comunale previste nel piano urbanistico in salvaguardia (ettari)

Verde già disponibile _____ Verde di previsione _____

Dato ricavato alla data del _____

24. Superficie a terra utilizzata da impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili già realizzati (ettari)

fotovoltaici _____ eolici _____ biogas _____

biomasse _____ Dato ricavato alla data del _____

25. Superficie a terra prevista per impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili già approvati e da realizzare o in corso di realizzazione (ettari)

fotovoltaici _____ eolici _____ biogas _____

biomasse _____ Dato ricavato alla data del _____

Il compilatore _____ Firma _____

Il Sindaco _____ Firma _____

Altri dati utili richiesti, in via facoltativa, all'amministrazione comunale:

26. Abitanti insediabili secondo quanto previsto dal piano urbanistico comunale (Capacità
Insediativa Residenziale)

Vigente _____ Salvaguardia _____

Dato ricavato alla data del _____

27. Numero di edifici inagibili presenti nel territorio comunale _____

Se possibile, indicare SUL o superfici territoriali, per consentire di valutare la

consistenza degli spazi da recuperare _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

28. Superficie lorda totale degli edifici di:

proprietà comunale _____ proprietà di altri Enti pubblici _____

Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

29. Numero di edifici inagibili di proprietà pubblica complessivamente presenti sul territorio
comunale (indicare possibilmente quante unità immobiliari sono inagibili per gravi

condizioni statiche accertate) _____

Dato ricavato alla data del _____

30. Superficie e cubatura lorda realizzata

Residenziale _____ mq _____ mc _____

Industriale/ Artigianale _____ mq _____ mc _____

Direzionale/Terziario _____ mq _____ mc _____

Commercio _____ mq _____ mc _____

Parcheggi/Rimessaggi/Depositi _____ mq _____ mc _____

Servizi pubblici _____ mq _____ mc _____

Agricolo _____ mq _____ mc _____
Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

31. Superficie e cubatura lorda prevista nel piano urbanistico comunale vigente

Residenziale _____ mq _____ mc _____

Industriale/ Artigianale _____ mq _____ mc _____

Direzionale/Terziario _____ mq _____ mc _____

Commercio _____ mq _____ mc _____

Parcheggi/Rimessaggi/Depositi _____ mq _____ mc _____

Servizi pubblici _____ mq _____ mc _____

Agricolo _____ mq _____ mc _____
Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

32. Superficie e cubatura lorda prevista nel piano urbanistico comunale in salvaguardia

Residenziale _____ mq _____ mc _____

Industriale/ Artigianale _____ mq _____ mc _____

Direzionale/Terziario _____ mq _____ mc _____

Commercio _____ mq _____ mc _____

Parcheggi/Rimessaggi/Depositi _____ mq _____ mc _____

Servizi pubblici _____ mq _____ mc _____

Agricolo _____ mq _____ mc _____
Indicare la fonte da cui viene tratto questo dato:

Istat _____ Anagrafe _____ Catasto _____

Altro (specificare) _____ Dato ricavato alla data del _____

Note per la compilazione della scheda censuaria

- **Suolo urbanizzato:** corrisponde alla somma delle aree artificializzate non classificabili come suolo agricolo o naturale (residenziali e pertinenze, produttive, servizi, reti, infrastrutture, attività estrattive, discariche, verde urbano, impianti sportivi e cimiteri).
- **Superficie lorda:** corrisponde alla superficie dell'unità immobiliare, muri compresi.
- **Qualsivoglia destinazione:** corrisponde al complesso delle destinazioni (residenziale, industriale, artigianale, commerciale, direzionale, terziaria, agricola, servizio pubblico, altro).
- **Piano urbanistico comunale:** corrisponde allo strumento di pianificazione comunale comunque denominato.
- **Piano urbanistico comunale in salvaguardia:** corrisponde allo strumento di pianificazione comunale adottato (lo stesso dovrà essere successivamente approvato dall'ente preposto).
- **Piano urbanistico comunale vigente:** corrisponde allo strumento di pianificazione comunale approvato.
- **Per ricostruire il numero di unità immobiliari, distinte per uso, si può fare riferimento alla Tariffa Integrata Ambientale (TIA), considerando come "non occupate" sia le "utenze attive" (appartamenti per i quali si paga la tariffa TIA) nelle quali non risultano residenti/affittuari stabili), sia le "utenze cessate".**

Per Forum Italiano dei Movimenti per la Terra e il Paesaggio
I componenti della delegazione audita dalle
Commissioni riunite Agricoltura e Ambiente della Camera in data 29.10.2013

Barbara Bonomi
Cristiana Mancinelli
Luca Martinelli
Maurizio Mattioli
Luciano Meloni

Via Mendicità Istruita 14
12042 Bra (Cn)
info@salviamoilpaesaggio.it
www.salviamoilpaesaggio.it

Roma – Palazzo Montecitorio - audizione 29 ottobre 2013 presso le commissioni VIII e XIII sulle abbinare proposte di legge:

Proposta di Legge Catania, n.948 “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo”

Proposta di Legge Bordo, n.902 “ Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo”

Relatori per il Consiglio Direttivo Nazionale di *ITALIA NOSTRA*
Maria Teresa Roli - Evaristo Petrocchi consiglieri nazionali

Premessa

Il disordine insediativo e l’abbandono del territorio agricolo sono elemento di gravi conseguenze sullo sviluppo del paese e sulla stessa vita dei suoi abitanti. Dissesto idrogeologico, esondazioni e frane non sono infatti fenomeni “naturali”, sono invece le conseguenze della mancanza di governo del territorio.

Una situazione fuori controllo provocata da venti anni di deregulation, di condoni edilizi, di demolizione delle regole pubbliche di controllo delle trasformazioni urbane; di concetti giuridicamente inesistenti, come i “diritti edificatori”, di strumenti di moltiplicazione del consumo di suolo come la compensazione urbanistica. Di deroghe urbanistiche e paesaggistiche ottenute con l’uso strumentale dell’accordo di programma. Conseguenza di tutto ciò è l’alterazione e compromissione del paesaggio dotato di “quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”, citando l’art. 131 c.2 del Codice dei Beni culturali che, com’è noto, lo sottopone a tutela, disponendo (art. 135,c.1) che i piani paesaggistici siano elaborati “congiuntamente” tra Ministero dei Beni culturali e regioni. Nel ritardo e inadempienza della Regioni relativamente all’elaborazione e adozione dei piani paesaggistici come definiti dal codice sta la maggiore carenza.

(art. 145, c.1): “La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali”. Giacomo Vaciago sul Sole 24 Ore del 16 febbraio 2012 poneva l’attenzione sulle enormi previsioni edificatorie esistenti nei piani regolatori comunali approvati. Nel recente “*Rapporto sul benessere urbano*” redatto dall’Istat nel 2013 si legge nel capitolo “*Il diritto alla bellezza*” (pag. 195) “*Mentre la tutela dei centri storici e la protezione delle aree naturali sono principi consolidati nel quadro normativo e sedimentati ormai da tempo, la salvaguardia dei paesaggi rurali non si è ancora affermata nella legislazione e neanche nell’opinione pubblica*”.

Le proposte di legge in osservazione si fanno carico responsabilmente di questa tematica. Si stabilisce un duplice principio già presente in alcune leggi urbanistiche regionali: le nuove trasformazioni urbane devono essere collocate all’interno delle zone già urbanizzate e i nuovi

impegni di suolo libero possono essere autorizzati soltanto se non sia altrimenti possibile collocarle attraverso la riutilizzazione degli immobili esistenti non utilizzati.

Per funzionare efficacemente, questa norma generale ha necessità che venga definito in maniera univoca il perimetro delle aree urbanizzate, con le aree “dense” che comprendono i nuclei storici, e le zone consolidate e le aree di “transizione” già urbanizzate ma con la possibilità del completamento e di riordino nel perimetro di frangia urbana. In tal senso i comuni dovranno effettuare la perimetrazione delle zone urbane sottoponendole all’approvazione delle regioni. Al di fuori di questo perimetro si può svolgere soltanto attività agricola.

Finalità che deve avere la legge: conservazione e la valorizzazione dei terreni agricoli, al fine di promuovere **l’attività agricola e forestale** - necessaria anche nel contenimento del dissesto del territorio - riconoscendole un ruolo fondamentale per il perseguimento di un rapporto equilibrato tra sviluppo delle aree urbanizzate e aree rurali, al fine di azzerare il consumo di suolo libero, nonché per la tutela del paesaggio, in attuazione dell’articolo 9, secondo comma, dell’articolo 44 della Costituzione e della Convenzione Europea del Paesaggio del 20 ottobre 2000, ratificata dall’Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14.

Si chiede di estendere la dizione «aree agricole» a tutte le superfici interessate dalla presenza di suoli produttivi o comunque vegetati, coltivati, incolti o forestali, libere da edificazioni e infrastrutture allo stato di fatto.

Di intendere per «**consumo di suolo**»: la riduzione di superficie agricola e forestale, di aree agricole e a vocazione ambientale per effetto di scelte di pianificazione urbanistica nonché di interventi di impermeabilizzazione del suolo, urbanizzazione ed edificazione non connessi all’attività agricola, compresi gli impianti di fotovoltaico a terra; per «**aree urbanizzate**»: tutte le aree individuate dagli strumenti urbanistici vigenti come zone territoriali omogenee di cui alle lettere A), B), D) e F) del comma 1 dell’articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, nelle quali il rapporto tra superficie impermeabilizzata e superficie totale sia superiore al 50 per cento.

Perimetrazione del territorio agricolo e naturale.

I “diritti edificatori” acquisiti dalle previsioni vigenti dei PRG se in aree libere vengano cancellati e/o riportati all’interno dell’urbanizzato, con processi di rigenerazione urbana, comunque attenti alla forma urbis. Il costruire nel costruito non deve stravolgere la fisionomia delle città, ma aiutarle a ritrovare il filo della loro storia. E non deve avvenire in deroga agli standard per servizi. Le previsioni di espansione contenute all’interno degli strumenti urbanistici comunali sono indicazioni programmatiche, che, sulla base di provvedimenti motivati e imparziali, possono subire modifiche o cancellazioni, attraverso la normale attività pianificatoria della pubblica amministrazione competente.

Le trasformazioni urbane devono avvenire all’interno del perimetro delle zone urbanizzate. Occorre stabilire che i comuni procedano al “Censimento degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati” esistenti sul proprio territorio, quantificandone caratteristiche e dimensioni.

Il ricorso alle energie rinnovabili non deve inficiare i territori coltivabili e recare nocimento al paesaggio, come è accaduto e sta accadendo come esito degli incentivi e di una politica di gestione del territorio distratta rispetto ai valori dello stesso.

Comuni, Province, Regioni, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici debbono poter concludere accordi di programma per la realizzazione di proposte e iniziative di rilevante interesse pubblico in conformità agli strumenti di tutela del paesaggio e di pianificazione urbanistica. Gli strumenti di concertazione, negoziazione e semplificazione amministrativa, compresi gli accordi di programma non possono avere effetto derogatorio rispetto ai regolamenti e agli strumenti urbanistici adottati o approvati secondo la normativa vigente. Si chiede che per le grandi opere di infrastrutturazione si abroghi la legge “obiettivo” e di soprasseda alla loro cantierizzazione quando

non sostenibile sia sotto l'aspetto ambientale che economico. Relativamente a ciò si considera pericoloso il ricorso al project financing quando il rischio d'impresa ricade sullo Stato.

Tutela del territorio non urbanizzato

Le leggi regionali siano portate a normare il territorio non urbanizzato con strumenti di pianificazione che non consentano nuove costruzioni, né consistenti ampliamenti di edifici, se non strettamente funzionali all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, nel rispetto di precisi parametri rapportati alla qualità e all'estensione delle colture praticate e alla capacità produttiva prevista, come comprovate da piani aziendali. Non si legittimi come residenziale l'edificato rurale non più connesso alla conduzione del fondo. Non si consideri volumetria assentita per usi diversi gli annessi agricoli e in specifico le serre.

Salvaguardia della biodiversità in agricoltura

La tutela della biodiversità nel settore agricolo risponde all'esigenza, fortemente sentita negli ultimi anni, di conciliare un'agricoltura produttiva con la tutela degli ecosistemi, mantenendo la complessità e la ricchezza genetica delle specie agricole, sia quelle coltivate che quelle selvatiche, secondo quanto riportato nel **Piano nazionale sulla biodiversità di interesse agricolo**, approvato dalla Conferenza Stato Regioni il 14 febbraio 2008.

In materia sono stati approvati numerosi strumenti: dalla **Convenzione sulla biodiversità**, firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e resa esecutiva in Italia con legge 14 febbraio 1994, n. 124, al **Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura**, adottato a Roma il 3 novembre 2001 e reso esecutivo con legge 6 aprile 2004, n.101. In ambito europeo è stata adottata la **direttiva 92/43/CE** nonché la **Strategia europea 2008-2014 per la conservazione delle piante**.

L'ultimo testo unificato, approvato dalla Commissione Agricoltura nella seduta del 16 maggio 2012, prevedeva, tra le novità più rilevanti l'istituzione di un **sistema di conservazione della biodiversità agraria** costituito da:

1. **l'Anagrafe unica della biodiversità agraria**, istituita presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con lo scopo di rappresentare una banca dati unica a livello nazionale e monitorare lo stato di conservazione della biodiversità agraria;
2. **la rete di conservazione e sicurezza**, costituita dai centri di conservazione *ex situ* e dagli agricoltori custodi. Ai soggetti inseriti nella rete veniva consentito cedere una modica quantità delle sementi da loro prodotte, stabilita per ogni singola entità, al momento dell'iscrizione nel repertorio regionale;
3. **i repertori regionali delle varietà e delle razze locali**;
4. **i registri regionali delle specie vegetali spontanee ed autoctone**.

con l'approvazione di **linee guida** per la gestione coordinata ed integrata della biodiversità. Il provvedimento non ha completato l'*iter* previsto prima della fine della Legislatura.

Relativamente alla conduzione agricola si diano incentivi alle colture di qualità e di facilitino forme cooperativistiche per l'occupazione giovanile.

Note specifiche sulla proposta di legge Catania - 15 maggio 2013 (articolato normativo simile nella proposta Bordo).

Plauso; manca una legge specifica che valorizzi l'attività agricola (ma che, per sua natura risulta interdisciplinare quindi interministeriale). L'emergenza sul consumo di suolo non permette ormai di derogare dalla centralità di "messa in sicurezza" di ciò che avanza da una edificazione senza regole certe e senza limiti.

Una legge nazionale che si proponga oggi di contenere realmente il consumo di suolo deve da un lato affrontare in modo sistematico e coordinato le diverse cause del problema, e dall'altro trattare adeguatamente la concorrenzialità tra Stato e Regioni in materia di governo del territori. Delicato l'argomento in base al principio di sussidiarietà che va ben declinato. Partendo dall'art. 9 della costituzione e dal codice dei Beni Culturali.

La proposta di legge in osservazione risulta migliorativa rispetto alla precedente redazione – giugno '12, governo Monti - che proclamava di voler «contenere il consumo di suolo» e «tutelare i terreni agricoli», limitando all'art. 1 la definizione di terreni agricoli a «quelli che sono qualificati tali in base a strumenti urbanistici vigenti».

Si consacrano in tal modo i piani regolatori. Attenzione ai terreni volutamente tenuti a gerbido per facilitarne la trasformazione. La tutela deve essere estesa ai territori forestati, ai gerbidi, alle aree umide, ed è importante che ai PRG venga chiesto di normare anche le aree libere non edificate ne edificabili riconoscendone e valorizzandone le specificità. Da cui alla richiesta di considerare l'apporto degli agronomi/forestali come inderogabile nella redazione degli strumenti di piano. .

Il cosiddetto "consumo di suolo", ovvero la progressiva e incrementale erosione del territorio rurale a opera di nuove urbanizzazioni è l'esito del combinato-disposto di norme nazionali non soltanto in materia di governo del territorio, ma anche relative alla fiscalità locale piuttosto che alla fiscalità d'impresa o ai condoni edilizi che si sono succeduti negli anni, e delle norme regionali in materia di governo del territorio e urbanistica.

Importante l'Art. 7 della proposta di legge perché riporta gli oneri di urbanizzazione alla loro destinazione di legge, meglio specificando le priorità.

Oltre i Piani Regolatori c'è il fattore endemico dello sprawl urbano, dovuto anche alla "trasformazione" delle case agricole in residenziali, fuori dalla pertinenza alla conduzione agricola (cessioni, successioni, frazionamenti). A tale proposito occorre che qualsiasi intervento edilizio venga permesso in area libera funzionale alla coltivazione del fondo agricolo comporti l'iscrizione del vincolo ventennale alla cessione dell'edificio e degli annessi e non venga riconosciuta come cubatura assentita quanto attiene a serre, magazzini, depositi.

Osservazioni sulla proposta di legge:

Art.1 – (*finalità e ambito della legge*) rispetto alla proposta di riduzione del consumo di suolo si chiede il **tendenziale blocco** del consumo di suolo.

Art. 2 - (*Definizioni*) attenzione agli impatti impropri delle "energie rinnovabili" : fotovoltaico a terra e eolico.

Art. 3 - (*limite al consumo di superficie agricola*) non “limite” ma “blocco al consumo di superficie agricola”. Importante l’acquisizione delle conoscenze (possibili oggi con visioni da satellite), importantissimo il monitoraggio. L’articolo prevede di contabilizzare un residuo consumo di territorio da ripartirsi tra le Regioni. Si considera opinabile il principio, peraltro di difficile applicazione Il parametro della qualità paesaggistica come viene considerato? Da qui il ruolo prioritario dei piani paesaggistici ad oggi incompleti o non operativi o non conformi al codice.

I testi normativi Bordo- Catania demandano, entrambi, ad un apposito decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il compito di individuare concretamente “*l’estensione massima della superficie agricola consumabile nel territorio nazionale*” (testo Catania) ovvero “*l’obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo del territorio agricolo*” (testo Bordo) e ciò sulla base di una deliberazione della Conferenza Unificata che stabilirà i criteri e le modalità per il raggiungimento di tale obiettivo (comma 2) (tenendo conto delle varie e molteplici esigenze ivi espressamente indicate (specificità territoriali, caratteristiche qualitative dei suoli, tipicità agroalimentare ecc.) e stabilirà i criteri e le modalità per la determinazione della “*superficie agricola esistente e per assicurare il monitoraggio di essa*”.

Tale rinvio alla citata deliberazione della Conferenza Unificata può essere infatti preceduto, da subito, dalla fissazione di un indirizzo cogente che indiscutibilmente costituisce il presupposto essenziale della limitazione del consumo del suolo agricolo e cioè il censimento di tale aree agricole da parte di tutti i soggetti pubblici interessati (comuni).

Inoltre occorre prevedere che il censimento risulti non solo “*descrittivo*” o “*ricognitivo*” della situazione catastale esistente ma che impegni tali soggetti a proporre ed ipotizzare lo sviluppo di possibili utilizzazioni agricole da impiantare *ex novo* o da riqualificare a servizio delle Comunità, collegando tale sistematica a forme di incentivazione economica (es. concessione di contributi, sussidi, concessione di aree in via gratuita a privati interessati alle coltivazioni ecc.). Ciò valorizzando il paesaggio e specificità agro- alimentari dei diversi territori italiani. Essendo inoltre collegata la riduzione del consumo del suolo alla riduzione degli interventi edificatori e comunque postulando qualsiasi consumo del territorio pur sempre l’esigenza di adeguate misure “*compensative*” con ricadute positive sulla conservazione ed incentivazione delle destinazioni agricole, si ritiene necessario che una parte dei proventi derivanti dal rilascio dei titoli abilitativi sia destinata a coprire le spese di censimento da parte dei Comuni.

Pertanto si propongono le seguenti modifiche di entrambi i testi che hanno lo scopo di connotare in modo più sostanziale e con la previsione di azioni concrete gli obiettivi dichiarati:

Dopo il primo comma dell’art. 3 è aggiunto un comma 3 bis che così recita:

“L’obiettivo di al comma precedente si consegue mediante un preventivo censimento da parte dei Comuni di tutte le aree a destinazione agricola o comunque utilizzabili ad usi agricoli il cui suolo non risulta già oggetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione”.

Con tale censimento si individuano anche le più idonee forme di utilizzazione agricola delle aree tenendo conto della peculiarità del paesaggio e delle vocazioni agroalimentari dei luoghi”.

Art. 4 - (*Divieto di mutamento di destinazione*) - togliere la possibilità di trasformazione di destinazioni d’uso dei territori agricoli, considerato fattibile dopo cinque anni in caso di avvenuta erogazione dei finanziamenti statali europei. L’articolo implicitamente prevede diversa destinazione d’uso dei territori agricoli e considera una labile possibilità di vincolo all’uso proprio di fatto solo in caso di finanziamenti pubblici e per un periodo molto limitato. Ma quali trasformazione d’uso di territori agricoli sono compatibili con la logica di una legge che vuole

limitare il consumo di suolo? Attenzione ai terreni volutamente tenuti a gerbido per facilitarne la trasformazione.

Art. 5 (*Misure di incentivazione*) **Subordinare** le concessioni di finanziamenti statali e regionali alle previsioni insediative in aree dismesse e nel recupero dei nuclei rurali.

Nello specifico al comma 1, dopo la parola “territorio”, di entrambi i testi si propone l’inserimento del seguente periodo: *ed al censimento delle aree a destinazione agricola o comunque utilizzabili ad usi agricoli il cui suolo non risulta già oggetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione”.*

Il recupero dei nuclei rurali non deve comunque permettere insediamenti residenziali ad alta densità insediativa in ambiti scarsamente urbanizzati e preludere così ad ulteriore urbanizzazione del territorio.

Attenzione nei processi di rigenerazione urbana - la nuova frontiera del fare in edilizia - a tenere le redini in mano pubblica, all’attenzione alla forma urbis e alla tutela delle preesistenze storiche (problemi aperti anche dalla legge 98/13 del *Fare*, che introduce la possibilità di deroga dagli standard urbanistici e la ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione con alterazione della sagoma attuabile con semplice Scia) Attenzione alla “semplificazione” quanto è “deregolazione”.

Art.7 (*Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi*). Finalmente si sottraggono gli oneri di urbanizzazione all’uso per la spesa corrente dei Comuni.

In specifico in calce al comma 1, di entrambi i testi sia inserito il seguente periodo: *“...nonché al censimento delle aree a destinazione agricola o comunque utilizzabili ad usi agricoli il cui suolo non risulta già oggetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione nei termini previsti dal precedente comma 3 bis dell’art. 3”.*

Art. 8 (*Disposizioni transitorie e finali*) La debolezza della legge sta qui, nel far salvi le previsioni già implicite nel PRG: enormi previsioni edificatorie esistenti nei piani regolatori comunali ideati e approvati. Viene così inficiata la possibilità di cogliere l’obiettivo che la proposta di legge si deve proporre, cioè il blocco delle abnormi previsioni di ampliamento delle aree edificabili dei piani vigenti in attesa di definire «principi fondamentali di governo del territorio» condivisi.

Le Regioni di fatto non conoscono il potenziale di edificabilità del loro territorio già incamerato dai Comuni con i PRG. I Comuni non conoscono le potenzialità legate ai contenitori vuoti o sottoutilizzati nel proprio territorio.

Il Censimento iniziale è inderogabile; solo in base a ciò può essere ammesso un residuo consumo di suolo. Consideriamo a tale riguardo l’impatto non quantizzato delle grandi opere e delle infrastrutturazioni in genere; all’art. 8 sono previste in deroga al principio di limitazione del consumo di suolo agricolo le opere inserite nel programma all’art.1 della legge 21/12/2001 n. 443. *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.* La “legge obiettivo” ha al centro una idea di infrastrutture pensate per completare la rete e attrarre flussi (in grado quindi di autofinanziarsi), progettate e spesso proposte proprio da chi le dovrà gestire (e che dovrà rifarsi dell’investimento),

ma spesso slegate dai caratteri e dalle specificità economiche e paesaggistiche delle aree attraversate.

Bisogna bloccare progetti di viabilità che intercludono vasti territori agricoli così "urbanizzati" e funzionali alle edificazioni. Sarebbe interessante uno studio approfondito sull'impatto di tangenziali e circonvallazioni, spesso mal disegnate (l' Asti - Cuneo come esempio).

Se sommiamo quindi il consumo di suolo prodotto dalle grandi opere programmate e quello già implicito nei Piani regolatori l'obiettivo di bloccarne o limitarne drasticamente il consumo fallisce. La legge si deve quindi fare carico di un bilancio preventivo di quanto sostenibile; e nel contempo bloccare la deriva drammatica di consumo di suolo, che risulta essere la finalità condivisa della proposta.

**Esame delle abbinare proposte di legge C. 902 Bordo e C. 947 Catania,
in materia di valorizzazione delle aree agricole e
di contenimento del consumo del suolo**

Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:

Dott. Emanuele Baldacci

Direttore del Dipartimento per l'integrazione, la qualità e lo sviluppo delle reti di produzione e di ricerca

Dott.ssa Linda Laura Sabbadini

Direttore del Dipartimento per le statistiche sociali ed ambientali

**Commissioni riunite
VIII Commissione "Ambiente" e XIII Commissione "Agricoltura"
della Camera dei Deputati**

Roma, 17 dicembre 2013

Indice

- 1. Introduzione**
- 2. Suolo, superfici agricole e consumi di suolo: definizioni, quantificazione e terzietà delle misurazioni**
- 3. Copertura del suolo in Italia e in Europa**
- 4. Espansioni delle aree edificate**
 - 4.1 Una misura dell'urban sprawl tra il 2001 e il 2011***
 - 4.2 I modelli insediativi di alcuni grandi comuni italiani***
 - 4.3 Nuove costruzioni autorizzate e abusivismo edilizio***
 - 4.4 Edificazione in aree vincolate***
- 5. Territorio agricolo e consumo di suolo**
 - 5.1 Il quadro nazionale in base ai risultati dei Censimenti dell'agricoltura***
 - 5.2 Il quadro regionale***
 - 5.3 Le "transizioni" tra classi di uso/copertura del suolo***
 - 5.4 Erosione dei paesaggi rurali da sprawl urbano e da abbandono***
- 6. Le nuove informazioni per la misurazione del consumo del suolo**

Allegati:

- 1. Appendice statistica**

1. Introduzione

I consumi di suolo, riconducibili a una pluralità di pressioni e processi di deterioramento dovuti a cattiva gestione del territorio, si traducono in costi ingenti per la collettività e in serie forme di peggioramento della qualità dell'ambiente (dissesto idrogeologico, contaminazione da inquinanti, perdita di fertilità e desertificazione...). In particolare, la dispersione insediativa che si è progressivamente andata affermando come forma di urbanizzazione prevalente nel nostro Paese, tende a consumare una risorsa, lo spazio potenzialmente destinabile agli insediamenti antropici, particolarmente scarsa in Italia. Forme di infrastrutturazione e urbanizzazione non correttamente pianificate, se non del tutto abusive, sottraggono frequentemente territori destinati ad altri usi o con diversa vocazione (non ultime quelle naturali o agricole). Dal punto di vista della qualità della vita dei cittadini, ciò contribuisce a ridurre l'accessibilità individuale ai servizi e alla crescita del costo relativo della loro fornitura (maggiore difficoltà nella articolazione capillare dell'offerta), in particolare di quelli connessi alla mobilità, con incremento della congestione sulle reti e costi esterni ambientali, tanto più elevati quanto più la domanda di mobilità viene prevalentemente soddisfatta attraverso l'uso di mezzi di trasporto privati. Il fenomeno, inoltre, agisce negativamente su altre dimensioni del benessere individuale e delle comunità, deteriorando la qualità dei paesaggi, compromettendone i caratteri storici tradizionali e inducendo un progressivo scollamento del radicamento culturale delle persone rispetto ai luoghi che abitano. In alcuni casi, come ad esempio nelle forme di sviluppo residenziale disperso e di bassa qualità delle periferie e degli hinterland metropolitani, alimenta forme di "non cura" da parte dei cittadini di luoghi nei quali non si riconoscono, incrementando così il degrado complessivo degli ambienti di vita.

L'Istat dispone di un ampio patrimonio informativo che può contribuire alla descrizione e quantificazione dei fenomeni in atto. Nel corso di questa audizione saranno sinteticamente illustrati alcuni prioritari punti di metodo quali la necessità di pervenire a definizioni condivise delle differenti

componenti del consumo di suolo, al fine di garantirne una misurazione che risponda ai criteri della qualità statistica, e l'opportunità di affidare ad enti terzi le attività di monitoraggio del fenomeno e il raggiungimento degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo previsti nei dispositivi normativi. Verrà illustrata la posizione dell'Italia in termini di copertura del suolo, confrontandola con quella del contesto europeo. Saranno poi descritte le dinamiche e i modelli di sviluppo delle aree urbanizzate che hanno interessato il territorio nazionale nel medio e lungo periodo, considerando sia i flussi edificatori legali sia la consistenza dell'abusivismo edilizio, con un focus sulle forme di urbanizzazione nelle aree vincolate. Infine, sarà descritta l'evoluzione della consistenza delle superfici agricole e le transizioni tra differenti classi di utilizzo intervenute sul territorio, con approfondimento dedicato al depauperamento del paesaggio rurale. Le principali evidenze sono:

- Nell'Europa comunitaria l'indagine LUCAS su uso e copertura del suolo stima che le superfici artificiali coprono in media il 4,6% del territorio, in Italia il 7,8%.
- Le Basi territoriali censuarie includono nelle località urbanizzate (al netto quindi delle aree extra-urbane interessate da edificato a bassa densità) poco più di 20mila km², pari al 6,7% della superficie nazionale con un incremento dell'8,8% nell'arco di un decennio e del 10,2% nel solo Mezzogiorno.
- Le dinamiche insediative di lungo periodo descrivono una progressiva contrazione della popolazione nei principali centri urbani (dal 68,3% al 54,0% nei 16 capoluoghi considerati) e complementariamente la crescita consistente dei residenti nei comuni dell'*hinterland* (+6,6% nei comuni di prima corona e +8,4% in quelli della seconda e rispettivamente +9,7% e +11,0% dell'estensione delle località edificate).
- Tra il 1995 al 2011 sono state rilasciate autorizzazioni per l'edificazione di 4,1 miliardi di m³ (243 milioni di m³ l'anno), di cui più dell'80% per la realizzazione di nuovi fabbricati e poco più del 40% per l'edilizia residenziale: circa 70 m³ di nuova edificazione autorizzata per persona.
- L'abusivismo edilizio è stimato intono al 5% della produzione legale nel Nord, al 10% nel Centro e al 30% nel Mezzogiorno. Considerando alcune delle superfici vincolate dalla ex Legge Galasso, la densità degli

edifici è cresciuta in un trentennio del 23,6% nelle aree costiere e del 26,6% sulle pendici vulcaniche.

- La superficie agricola utilizzata è diminuita del 19% rispetto al 1982; l'incidenza sulla complessiva superficie nazionale passa dal 52,4% al 42,6% nel 2010.
- Nel periodo 2004-2009 l'indagine POPOLUS stima che il contributo netto all'erosione delle aree agricole (-2,4%) sia da attribuire per lo 0,6% alle transizioni con le aree artificiali e per l'1,8% a quelle con le aree di bosco o naturali, a conferma della maggiore incidenza della rinaturalizzazione dovuta all'abbandono dei terreni. L'indagine AGRIT, riferita al triennio successivo, conferma il trend delle transizioni verso l'artificiale, mentre stima un rallentamento della rinaturalizzazione dei terreni. Queste trasformazioni comportano un'ulteriore pressione sui paesaggi rurali, la cui erosione attribuita all'*urban sprawl* nel decennio 1991-2001 era pari a circa un quinto del complessivo spazio rurale e quella da abbandono al 28,3%.

2. Suolo, superfici agricole e consumi di suolo: definizioni, quantificazione e terzietà delle misurazioni

La misurazione del fenomeno, nelle sue differenti manifestazioni ed impatti, presuppone la puntuale definizione delle componenti che si vogliono quantificare e sottoporre a monitoraggio. La declinazione dell'oggetto "suolo" e del concetto di "consumo di suolo" hanno conseguenze dirette sulla loro misurazione. Mentre la definizione di suolo è condivisa dalla comunità scientifica (pedologi, ecologi, urbanisti, ecc.), per il consumo di suolo si fa ancora fatica a identificare un'enunciazione condivisa, sia in campo scientifico sia, come è noto, in campo legislativo.

Secondo la definizione proposta in ambito UE (COM 2006 STS) per *suolo* s'intende "lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera".

"Il suolo è uno dei beni più preziosi dell'umanità. Consente la vita dei vegetali, degli animali, e dell'uomo sulla superficie della terra". (Carta Europea del Suolo, Consiglio d'Europa, 1972).

Nella normativa nazionale di riferimento - Decreto legislativo 3 aprile 2006 n° 152 “Norme in materia ambientale”, art.53 -, il suolo è invece genericamente definito come “il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali”, e la difesa del suolo come “il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi la finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l’uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”.

Questa sostanziale indeterminatezza si traduce nella difficoltà di definire correttamente nei dispositivi normativi l’oggetto da misurare, rispetto al quale applicare azioni di salvaguardia e/o recupero.

Considerando specificatamente la componente inclusa nella superficie agricola, le definizioni sono più puntuali: statisticamente infatti la superficie agricola è storicamente definita e periodicamente quantificata, ogni dieci anni in occasione del *Censimento generale dell’agricoltura* e negli intervalli intercensuari dalle stime dell’*Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole*. La superficie agricola utilizzata (SAU) coincide con la superficie investita ed effettivamente utilizzata in coltivazioni propriamente agricole¹, mentre la superficie agricola totale (SAT) rappresenta l’area complessiva dei terreni dell’azienda agricola, formata dalla superficie agricola utilizzata, da quella coperta da arboricoltura da legno, da boschi, dalla superficie agraria non utilizzata², nonché dall’altra superficie³. Negli strumenti di pianificazione urbanistica generale dei Comuni queste definizioni statistiche individuano delle superfici che coincidono, in larga prevalenza, con le aree ad uso agricolo.

¹ La SAU include l’insieme dei terreni investiti a seminativi, coltivazioni legnose agrarie, orti familiari, prati permanenti e pascoli e castagneti da frutto, mentre sono esclusi dall’aggregato la superficie investita a funghi in grotte, sotterranei ed appositi edifici.

² La SAT include l’insieme dei terreni dell’azienda agricola non utilizzati a scopi agricoli per una qualsiasi ragione (di natura economica, sociale od altra), ma suscettibili di essere utilizzati a scopi agricoli mediante l’intervento di mezzi normalmente disponibili presso un’azienda agricola. Sono esclusi i terreni a riposo.

³ Aree occupate da fabbricati, cortili, strade poderali, fossi, canali, cave, terre sterili, rocce, parchi e giardini ornamentali. Sono comprese anche le superfici delle grotte, dei sotterranei e degli appositi edifici destinati alla coltivazione dei funghi.

Ai fini della misurazione esaustiva del fenomeno del consumo di suolo, che risponda ai criteri di qualità dell'informazione statistica⁴, una normativa orientata a contenerlo dovrebbe quindi considerare sia la SAT propriamente detta sia le altre parti del territorio che potremmo definire "non urbanizzato", da intendersi come le superfici delle aree naturali (in ambito rurale, urbano e periurbano) e di quelle comunque non impermeabilizzate incluse nelle aree di insediamento, anche dove questo si manifesti nelle forme dello *sprawl* urbano⁵.

Come già detto, mentre la superficie agricola totale e la componente di quella effettivamente utilizzata (SAU), rappresentano aggregati descritti con definizioni sufficientemente condivise negli strumenti di pianificazione territoriale e nelle mappature tematiche degli usi del suolo, le rimanenti superfici sopra elencate non hanno ancora trovato univoche definizioni e conseguentemente non sono ancora univocamente misurate.

Anche per il concetto di "consumo di suolo", non esiste ancora una definizione univoca, sia a livello nazionale sia internazionale. Gli elementi più evidenti con i quali questo fenomeno si manifesta sono la sottrazione di aree a diversa destinazione originaria (naturale o agricola) ad opera di nuova edificazione (residenziale in prevalenza, ma anche produttiva e infrastrutturale) e l'impermeabilizzazione delle superfici naturali (*soil sealing*), con impatto ambientale negativo in termini di irreversibilità delle caratteristiche originarie dei suoli, dissesto idrogeologico e modifiche del microclima. Il consumo di suolo in numerose proposizioni si identifica con il cosiddetto *urban sprawl*, cioè con un processo di urbanizzazione non pianificato e ad elevata dispersione insediativa, e spesso viene fatto coincidere con quello di diminuzione della superficie agricola, una

⁴ Dati rilevati ed elaborati secondo criteri di trasparenza che rispondano ai profili dell'imparzialità, della completezza, della qualità, dell'aderenza alle direttive dell'Unione europea.

⁵ European Commission, 2012. *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* (SWD(2012) 101 final/2). Per *superficie impermeabilizzata*, si intende la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo in materiale artificiale (asfalto o calcestruzzo), ad esempio con edifici e strade. Per *area di insediamento*, detta anche terreno artificiale, si intende la superficie utilizzata a scopi residenziali, industriali e commerciali, per strutture sanitarie, scolastiche, assistenziali, strade e ferrovie, tempo libero (parchi o campi sportivi) e altro. Nella pianificazione territoriale, solitamente corrisponde a qualsiasi uso del suolo non coincidente con uso agricolo, aree semi-naturali, silvicoltura e corsi d'acqua. Per *sprawl urbano* si intende lo sviluppo urbano incontrollato in aree suburbane e rurali fuori dai rispettivi centri urbani, caratterizzato da una miscela a bassa densità di usi del suolo sulla frangia urbana, spesso accompagnato da mancata ricostruzione o riutilizzo del territorio nei centri urbani stessi. Pur se pianificato, lo sviluppo urbano fuori dai confini di una città conduce all'occupazione e all'impermeabilizzazione del suolo, ma il suo impatto ambientale è di solito minore.

componente che, seppur rilevante, rappresenta però solo una parte dell'impatto del fenomeno. Le difformità definitorie dell'oggetto "consumo di suolo" generano conseguentemente incertezza nella definizione delle pressioni e degli impatti che provocano il deterioramento della risorsa suolo, con l'ulteriore complicazione della già descritta trasposizione dei concetti/oggetti "suolo", "difesa del suolo" e "consumo di suolo" nella normativa nazionale che ne deve garantire l'esatta individuazione e tutela.

Per la quantificazione dei consumi di suolo è quindi necessario pervenire alla formulazione di descrizioni il più possibile esaustive degli universi da considerare, necessariamente attenendosi alle linee guida elaborate in ambito comunitario, e condividere, con i soggetti che dovranno applicare i dispositivi normativi, la scelta delle fonti dati (preferibilmente cartografiche, vettoriali o raster e/o, complementariamente, le stime dei corrispondenti aggregati) da utilizzare per la misurazione del fenomeno a livello nazionale e locale. Solo questa scelta trasparente garantisce la produzione di informazione geo-statistica di qualità, utile a descrivere la consistenza e l'evoluzione del fenomeno, su basi dati confrontabili per territori diversi.

Occorre infine segnalare che, se la proposizione delle definizioni e la scelta delle basi informative deve essere condivisa, subordinata alla effettiva capacità di rappresentazione del fenomeno e finalizzata al suo governo da parte degli enti territoriali responsabili, la misurazione dell'incidenza e dell'articolazione del consumo di suolo, anche indirizzata al monitoraggio della sua evoluzione e alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi di riduzione/azzeramento previsti dalla normativa, dovrebbe essere assegnata ad organismi terzi, scelti tra le istituzioni competenti in materia di misurazione statistica e di monitoraggio e valutazione in materia ambientale.

3. Copertura del suolo in Italia e in Europa

L'indagine LUCAS (*Land Use and Cover Area frame Survey*), di cui sono stati recentemente pubblicati i dati 2012, consente di comparare, seppure con alcuni limiti di significatività statistica⁶, le caratteristiche generali di copertura

⁶ I principali limiti dell'indagine possono essere sintetizzati in: una contenuta dimensione del campione di punti rilevati sul territorio; difficoltà oggettive della rilevazione (molti punti sono risultati irraggiungibili e pertanto si è proceduto alla classificazione attraverso interpretazione di foto aeree); la nomenclatura adottata separa rigidamente il concetto di copertura da quello di uso del suolo (ad

del suolo nei 27 Paesi europei. Seppure al momento non sono ancora stati resi disponibili dati con dettaglio regionale, il confronto tra gli stati membri offre numerosi spunti di riflessione.

La quota di territorio con copertura artificiale in Italia è stimata pari al 7,8% del totale (poco più di 23,5mila km²), contro il 4,6% della media Ue, valore superiore quindi di oltre 3,3 punti percentuali. L'Italia si colloca così al quinto posto di questa classifica dopo Malta (32,9%), il Belgio (13,4%), i Paesi Bassi (12,2%), il Lussemburgo (11,9%), e di poco sopra a Germania, Danimarca e Regno Unito (7,7%, 7,1% e 6,5%, rispettivamente). Nel complesso sono 12 i paesi europei che presentano valori di copertura artificiale superiori alla media europea e tra questi troviamo, oltre a quelli già citati, Cipro, Portogallo, Austria e Francia.

Tra i 15 paesi con valori inferiori alla media Ue, ricadono quelli di più recente acquisizione, tra i quali va segnalata la Repubblica Ceca che presenta i valori comparativamente più elevati (4,0%), insieme a Spagna e Irlanda, ambedue con il 3,9% di superficie artificiale.

L'indagine LUCAS consente inoltre di meglio dettagliare la copertura artificiale, distinguendola in aree residenziali e di servizio e altre aree artificiali (principalmente infrastrutture e aree annesse).

Secondo questa distinzione, nei 27 paesi membri della Ue, il valore delle sole aree residenziali e di servizio rappresenta l'1,5% della superficie totale (ma circa un terzo del totale della superficie artificiale), mentre le altre aree artificiali coprono il 3,0% del territorio (circa due terzi del totale artificiale). In questo contesto l'Italia vede scomporre il complessivo 7,8% di aree artificiali nel 2,7% di aree residenziali e di servizio e nel 5,1% di altre aree artificiali.

4. Espansioni delle aree edificate

La quantificazione delle espansioni delle aree edificate in Italia delinea un quadro molto preoccupante. Il ritmo di crescita della superficie densamente urbanizzata, per uso sia residenziale sia infrastrutturale, è stato nel decennio 2001-2011 dell'8,8%, corrispondente a un consumo di circa 45 ettari di territorio giornalieri.

esempio nella categoria artificiale ricadono anche le serre agricole e i fabbricati rurali, pur potendo questi avere carattere di reversibilità).

Questa espansione prosegue, anche se con dinamica più rallentata per gli ultimi anni nei grandi centri urbani e nelle regioni del Centro-Nord, soprattutto nei comuni adiacenti alle grandi città che sono realtà nelle quali cresce la popolazione residente e sulle quali si sta spostando la pressione antropica. La crescita dell'urbanizzato caratterizza anche il Mezzogiorno (aumento del 10,2% della superficie urbanizzata) e investe proprio quelle aree tradizionalmente meno interessate da fenomeni di espansione urbanistica.

Queste dinamiche di crescita trovano conferma anche nell'andamento dei permessi di costruzione rilasciati dai comuni che, nel corso del decennio 2001-2011, hanno autorizzato oltre 90 km² all'anno di nuove costruzioni o ampliamenti, sia residenziali sia produttivi, anche se la crisi economica di questi ultimi anni ne ha rallentato l'incremento. Alle cifre descritte andrebbe poi aggiunto l'effetto dell'abusivismo edilizio che, nella sua componente strutturale, vale circa il 15,5% della produzione legale.

Infine, un focus sulle aree vincolate (ex-legge Galasso), offre una lettura ancor più preoccupante sulla cementificazione delle aree costiere, dove il numero di edifici per km² cresce del 23,6% tra il 1981 e il 2001.

4.1 Una misura dell'urban sprawl tra il 2001 e il 2011

Ponendo a confronto la mappatura delle perimetrazioni delle località abitate⁷ individuate nel processo di aggiornamento delle basi territoriali per i censimenti 2001 e 2011⁸ è possibile quantificare le variazioni del loro numero e della superficie territoriale inclusa al loro interno, intercorse nell'intervallo intercensuario.

L'estensione delle località abitate di centro, nucleo e località produttive, rappresenta una stima (per difetto⁹) dell'estensione delle aree urbanizzate (o impermeabilizzate) nel nostro Paese e ammonta a poco più di 20mila km², pari al 6,7% della superficie totale nazionale: per fornire un termine di paragone, il complesso di queste località abitate occupa una superficie

⁷ Aree di territorio, conosciute con un nome proprio, sulle quali sono presenti case raggruppate in centri abitati (caratterizzati dalla presenza di servizi) e nuclei abitati o località produttive extraurbane.

⁸ Pur essendo disponibili anche le basi territoriali aggiornate in occasione del censimento del 1991 non si è ritenuto di utilizzarle nel confronto in quanto la scala geografica utilizzata (1:25.000) era meno dettagliata di quella utilizzata nel 2001 e nel 2011 (1:10.000 e 1:5.000 in alcuni grandi centri urbani).

⁹ Non viene quantificato nell'aggregato l'edificato che insiste nelle aree di "case sparse".

superiore a quella dell'intera regione Puglia. Rispetto alla situazione registrata nel 2001, l'incremento complessivo di suolo urbanizzato è stato pari a 1.639 km² che equivale ad un aumento percentuale dell'8,8% (pari alla superficie della provincia di Milano completamente edificata). Nel decennio considerato, quindi, è stato consumato suolo a un ritmo medio di circa 45 ettari giornalieri.

Tale crescita si è sviluppata a svantaggio delle aree di "case sparse" cioè di quelle località dove i fenomeni di antropizzazione sono residuali (se non addirittura assenti), e dove esiste una netta prevalenza di aree agricole o naturali, con eventuali insediamenti così parcellizzati da non corrispondere ai requisiti di centro o nucleo abitato.

Dei 20,3mila km² inclusi nel complesso delle località urbanizzate, poco più di 17,5mila km² sono occupati dai centri abitati, la cui superficie è cresciuta di quasi 1.200 km² (+7,1%) rispetto al 2001. I restanti 2.700 km² comprendono insediamenti abitativi di piccole dimensioni (i nuclei abitati) o aree destinate a usi produttivi e infrastrutturali; queste due ultime tipologie, pur quantitativamente meno rilevanti, rispetto al 2001 sono cresciute del 16,9% e del 29,1%, rispettivamente.

L'analisi dei dati delle basi territoriali censuarie rivela come la spinta al consumo di suolo non sia stata omogenea su tutto il territorio nazionale, sia in funzione della sua geo-morfologia sia per ragioni parzialmente indotte dalle diverse capacità economiche e, anche, dalla attrattività turistica che alimenta la consistenza delle seconde e terze case. L'incidenza delle superfici urbanizzate è, in generale, più elevata nel Centro-Nord, dove sfiora il 13% del totale regionale in Veneto e Lombardia, è intorno al 10% nel Lazio e in Liguria, e quasi pari al 9% in Friuli-Venezia Giulia. Nel Mezzogiorno, valori superiori alla media si riscontrano solo in Campania (9,5%). All'altro estremo, valori inferiori al 2% si registrano in Valle d'Aosta e Basilicata.

Il confronto delle basi territoriali tra il 2001 e il 2011 mette in evidenza la complementare forte spinta all'edificazione nelle aree del Paese in precedenza meno interessate da significativi fenomeni di urbanizzazione, in particolare in Basilicata (+19,0%), Molise (+17,2%) e Puglia (+13,5%). Questa tendenza caratterizza, più in generale, tutto il Mezzogiorno, dove l'incidenza complessiva dell'urbanizzato è ancora la più bassa a livello nazionale (4,3 per cento), mentre la variazione complessivamente registrata risulta la più

sostenuta (10,2%). Sembra prefigurarsi quindi la replicazione dei modelli di consumo del territorio già sperimentati nelle regioni del Centro- Nord.

È però opportuno sottolineare come in alcune regioni italiane il consumo di suolo e la crescita dell'estensione delle località abitate urbanizzate siano state molto più contenute. È il caso della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige, dove la crescita più contenuta (+4,0% e +5,2%, rispettivamente) è stata ottenuta anche grazie a efficaci politiche di governo del territorio, mentre per la Liguria (+2,4%), quinta regione per consumo di suolo, l'ulteriore espansione dell'edificato risulta quasi "bloccata" dalla conformazione geo-morfologica.

Considerando la distribuzione della popolazione nelle aree urbanizzate, nel 2011 questa risulta ripartita in circa 61mila località abitate, di cui quasi 22mila centri abitati. Rispetto al 2001 il complesso delle località urbane è cresciuto solo dell'1,7% e i centri di appena lo 0,3%, per effetto dell'espansione delle località esistenti e dell'elevato numero di fusioni intervenute tra località (circa 1.500). Anche questi dati, disaggregati a livello regionale, evidenziano alcune particolarità dello sviluppo urbano. Al Centro-Nord, infatti, il consumo di suolo si concretizza principalmente attraverso l'espansione di località esistenti o per fusione tra località contigue, mentre in alcune regioni del Mezzogiorno prevale la tendenza alla creazione di nuove località abitate.

Nell'intervallo intercensuario, il 32,1% delle località abitate italiane ha espanso la propria superficie. Il fenomeno ha caratterizzato con intensità diversa tutto il territorio: l'incidenza è stata particolarmente elevata in Campania (50,3% delle località), Trentino-Alto Adige (48,1%) e Puglia (40,2%). La fusione di località esistenti, molto rilevante in Piemonte (4,9% sul totale delle località 2011), Veneto (4,4%) e Lazio (3,7%), evidenzia una modalità di consumo di suolo che, spesso, tende ad annullare i vuoti interstiziali che consentono di interrompere il *continuum* spaziale dell'urbanizzato.

Nel Mezzogiorno, infine, sono state individuate 1.024 nuove località abitate, valore molto superiore a quello registrato nelle altre aree del Paese. L'edificazione di nuovi agglomerati risulta particolarmente rilevante in Puglia (18,7% rispetto al totale delle località), Sicilia (11,1%) e in Sardegna (20,5%), regioni caratterizzate da ampi spazi agricoli e rurali, dove tradizionalmente l'incidenza del tessuto urbanizzato era relativamente debole; sembra così

realistico ipotizzare che questa nuova pressione dell'urbanizzazione rischi di alterare un equilibrio storico fra paesaggio e insediamento.

Le località abitate italiane, d'altra parte, restano in prevalenza di piccole dimensioni e seguono chiaramente, seppure con qualche eccezione, un modello insediativo prevalentemente disperso e frammentato sul territorio. L'estensione dei centri abitati, infatti, ha una superficie media di appena 0,81 km², risultando significativamente elevata solo nel Lazio (1,6 km²), in Puglia (1,7 km²) e in Sicilia (1,4 km²). A tale modello, conosciuto come della "città sparpagliata", si contrappone il policentrismo (o decentramento concentrato) che, molto diffuso nei paesi del nord dell'Europa e in particolare in Germania, si manifesta attraverso un'urbanizzazione in direzione dei centri minori, ma con processi insediativi compatti e la formazione di regioni urbane policentriche.

4.2 I modelli insediativi di alcuni grandi comuni italiani

Nel corso degli ultimi decenni si sono sviluppate dinamiche insediative che dai territori delle città di maggiore dimensione demografica hanno "deboronato" verso nuovi insediamenti in espansione. Il consumo di territorio si è dilatato, quindi, sui comuni circostanti, sottraendo progressivamente suolo agricolo e/o naturale. Nel contempo, si riempiono nuovi spazi residenziali in aree prima produttive. Si rafforza il concetto di "confine mobile" e si fissano residenze anche a una notevole distanza dai luoghi di lavoro.

L'Istat ha realizzato un'analisi storica partendo dal censimento del 1951 su 16 comuni capoluogo di regione o provincia (Torino, Milano, Genova, Verona, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Ancona, Roma, Napoli, Bari, Reggio di Calabria, Palermo, Catania e Cagliari). Per queste città, è stata studiata la crescita e la composizione della popolazione residente considerando, oltre al comune di riferimento, anche tutti i comuni immediatamente confinanti (I° corona urbana) e tutti quelli ulteriormente contermini (II° corona urbana). Sono stati quindi considerati circa 500 comuni che nel 2012, con 17,4 milioni di abitanti, rappresentano quasi un terzo della popolazione totale del nostro Paese (29,4%).

L'analisi evidenzia la progressiva perdita di popolazione dei 16 grandi comuni a vantaggio dei comuni limitrofi, sia di prima sia di seconda corona: la quota

complessiva di popolazione residente nei grandi comuni rispetto a quella totale dell'area, tra il 1951 e il 2012 si è ridotta dal 68,3% al 54,0%, con una perdita quindi di oltre 14 punti percentuali. Nel medesimo periodo la popolazione nelle aree di prima e seconda corona è costantemente cresciuta (nel 2012 raggiungendo rispettivamente il 23,8% e il 22,2%).

Considerando con maggior dettaglio, le quattro più importanti città italiane (Torino, Milano, Roma e Napoli) si individuano andamenti differenti nella composizione della popolazione tra comune capoluogo e comuni limitrofi, pur confermando la tendenza evidenziata in precedenza. L'area torinese mostra, ad esempio, una composizione molto simile a quella media illustrata in precedenza, con l'eccezione di una crescita più elevata dell'importanza dei comuni della prima corona. La perdita di importanza del comune capoluogo è particolarmente rilevante per l'area di Milano, la cui incidenza sulla popolazione residente dell'area passa dall'82,2% del 1951 al 54,8% del 2012, con una perdita quindi di oltre 27 punti percentuali.

Il caso dell'area romana rappresenta un'eccezione, in parte attribuibile all'elevata estensione territoriale del comune capoluogo, che consente di disporre ancora di spazi utili per ulteriore urbanizzazione: in questo caso, infatti, la perdita di rilevanza del comune capoluogo è di 15 punti percentuali. Infine, l'*hinterland* di Napoli, che già nel 1951 pesava per oltre il 28% della popolazione dell'area, si è ulteriormente rafforzato, superando in termini di popolazione il peso del comune capoluogo (51,4% contro 48,6%, rispettivamente).

Se si esamina solo il decennio 2001-2011, nell'insieme dei comuni considerati, che rappresenta circa il 20% della superficie delle località edificate italiane, si rileva il "contagio" del processo di urbanizzazione e quindi di consumo di suolo:

- i 16 capoluoghi, pur a fronte di una riduzione media della popolazione dello 0,9% (circa 83mila abitanti), fanno registrare un'espansione delle località urbanizzate del 3,5%. In alcune realtà, questa divaricazione si fa ancora più accentuata come nel caso di Venezia (riduzione della popolazione del 3,6% e incremento dell'estensione delle località del 13,8%) o di Cagliari (riduzione della popolazione del 8,7% e incremento dell'estensione delle località abitate del 4,7%);

- nella prima corona urbana si registra invece una crescita sia della popolazione residente (+6,6%) sia dell'estensione delle località (+9,7%). Dello stesso segno, ma di maggiore intensità, è l'incremento della popolazione (+8,4%) e delle località edificate (+11,0%) nella seconda corona urbana;
- nel complesso di queste aree (centri e corone) si verifica una contenuta crescita di popolazione (+2,8%) a fronte di un più marcato incremento dell'estensione delle località abitate (+7,5%).

Questa tendenza all'urbanizzazione delle aree limitrofe alle grandi città è comune a tutti i comuni considerati: ad Ancona, Roma e Catania la crescita della superficie urbanizzata è più accentuata nei comuni della prima cintura, mentre in città come Torino, Trieste, Verona e Bari sono i comuni della seconda cintura che si espandono maggiormente.

Milano e Napoli sono le aree maggiormente urbanizzate, sia in termini complessivi (52,8% e 57,8% di superficie urbana, rispettivamente) sia considerando il solo comune capoluogo (81,5% e 89,0% rispettivamente), ma anche il comune di Torino raggiunge la significativa quota dell'87,6% di superficie urbanizzata.

4.3 Nuove costruzioni autorizzate e abusivismo edilizio

L'analisi dei dati della rilevazione statistica sui permessi di costruire, svolta annualmente dall'Istat a partire dal 1995, contribuisce a descrivere l'evoluzione della pressione edificatoria sul territorio e le sue determinanti. Tra il 1995 e il 2011 i comuni italiani hanno rilasciato complessivamente permessi di costruire per oltre 4,1 miliardi di m³ (circa 243 milioni di m³ l'anno), di cui più dell'80% per la realizzazione di nuovi fabbricati (il rimanente per l'ampliamento di fabbricati esistenti), e poco più del 40% per l'edilizia residenziale. In termini pro capite, sarebbero pari a oltre 70 m³ corrispondenti in forma grezza a circa 23 m² di nuova edificazione autorizzata per persona, applicando i rapporti tipici dell'edilizia residenziale attuale.

All'origine degli andamenti della domanda complessiva e della sua composizione è possibile riconoscere l'influenza di fattori demografici, di decisioni politiche in particolare, i condoni edilizi del 1994-1995 e del 2004, nonché degli andamenti ciclici generali dell'economia e specifici del settore.

Per la componente non residenziale, il picco nelle autorizzazioni (oltre 200 milioni di nuovi m³) si è raggiunto all'inizio dello scorso decennio; in seguito, la domanda attribuibile alle attività produttive si è mantenuta stabile intorno ai 150 milioni di m³ annui, mostrando una caduta netta nel 2009, per effetto della crisi.

Per la componente residenziale la fase di espansione è proseguita fino al 2005, con un massimo di circa 131 milioni di nuovi m³ autorizzati. In seguito, la domanda legale di edificato residenziale si è ridotta, fino a 75 milioni di m³ nel 2009. In quest'ultimo anno, l'approvazione da parte di alcuni enti locali delle norme del "piano casa" ha contribuito a contenere la caduta d'attività nel comparto residenziale e, insieme, ha favorito un aumento della quota dei permessi rilasciati per ampliamenti di fabbricati esistenti, fino al 29% del totale.

Nel corso del biennio 2010-2011 a seguito del protrarsi del negativo quadro congiunturale è proseguita la contrazione dei permessi, sia della componente dell'edilizia autorizzata non residenziale (scesa in media a 92 m³ annui) sia di quella residenziale (inferiore ai 58 m³ annui).

È interessante osservare come, almeno per l'edilizia residenziale, il complessivo incremento delle unità autorizzate rifletta, oltre alla dinamica di fattori speculativi riconducibili alla così detta "bolla immobiliare", e alla prassi adottata in modo generalizzato dalle amministrazioni locali di attingere agli oneri di urbanizzazione (dovuti per le nuove edificazioni) per le spese correnti, anche una componente di effettiva domanda di nuove abitazioni derivante dal cambiamento demografico in atto. Nel decennio 2001-2011 i permessi per nuove abitazioni sono cresciuti del 7,6% e la popolazione è aumentata solo del 4,2%; nello stesso periodo, tuttavia, il numero di famiglie è cresciuto dell'16,7%, con un contributo sostanziale della popolazione straniera.

Alle dinamiche delle costruzioni autorizzate si sommano quelle del sommerso, derivate dalla progressione dell'abusivismo edilizio, un fenomeno che nel nostro Paese raggiunge proporzioni che trovano pochi riscontri nel resto d'Europa, con conseguenze che si ripercuotono pesantemente in diversi ambiti rilevanti per il benessere individuale e collettivo: oltre che nel diretto consumo di suolo sottratto a ogni forma di governo, nel depauperamento della qualità del paesaggio e della sicurezza del territorio.

Una rappresentazione del fenomeno è fornita dalle stime prodotte dal Cresme¹⁰, già utilizzate dall'Istat nell'ambito delle stime di Contabilità nazionale. La serie storica degli ultimi dieci anni evidenzia la natura ciclica dell'abusivismo edilizio, con oscillazioni intorno a un livello che potrebbe definirsi "strutturale", almeno in relazione al periodo osservato: l'abusivismo equivale a circa il 5% della produzione legale nel Nord, il 10% nel Centro e il 30% nel Mezzogiorno. Particolarmente preoccupante è l'impennata dell'indice di abusivismo che si registra nelle regioni meridionali nel corso dell'attuale crisi economica, fatto questo che costituisce un segnale estremamente negativo non solo sul piano economico, ma anche su quello civile e culturale. A livello regionale, la massima intensità del fenomeno si rileva in Campania, dove negli ultimi dieci anni si stima che la quota di abitazioni abusive sia stata pari, in media, a poco meno della metà del costruito legale. Gli incrementi più preoccupanti si osservano, invece, in Molise, Calabria e Basilicata, regioni che registravano fra il 2002 e il 2010 indici medi di abusivismo intorno al 35% delle nuove abitazioni legali (25% in Basilicata), pressoché raddoppiati nell'ultimo anno (in Calabria si stima che nel 2011 il numero delle abitazioni costruite illegalmente sia stato pari a oltre due terzi del costruito legale). Le regioni più virtuose, tutte con indici medi inferiori al 5% e tendenzialmente in calo, sono quelle settentrionali, con la significativa eccezione della Liguria.

4.4 Edificazione in aree vincolate

Una delle forme di consumo di suolo a più elevato impatto è quella che si sviluppa nelle aree di particolare pregio ambientale e paesistico¹¹. L'indicatore che quantifica gli edifici costruiti entro tali aree dopo l'apposizione del vincolo dà una misura diretta della pressione antropica che grava nel nostro Paese su aree selezionate per l'unicità dei caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica. Limitando solo l'analisi alle aree costiere, montane e vulcaniche si osserva come nel 1981, prima della promulgazione della legge Galasso, in queste aree si contassero in media 23 edifici per km². Vent'anni più tardi (dopo oltre 15 anni di vigenza del vincolo di salvaguardia) questa densità ha quasi raggiunto i 29 edifici per

¹⁰ Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio. www.cresme.it.

¹¹ Aree vincolate ai sensi della "Legge Galasso" (n. 431/1985), recepita dal più recente Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs n. 42/2004 e successive integrazioni).

km². Se poi si escludono le zone di alta montagna, meno appetibili dalla speculazione edilizia, si presenta un quadro ben più grave: sulle fasce costiere si contano 540 edifici per km², di cui 103 costruiti dopo il 1981 (+23,6%), e sulle pendici vulcaniche 119, di cui 25 costruiti dopo il 1981 (+26,6%), a fronte di una densità riferita all'intero territorio nazionale aumentata di circa due edifici per km² (+0,8%). La "permeabilità" del vincolo è stata massima in alcune regioni del Mezzogiorno: in Puglia, dove la densità dell'edificazione costiera era già la più elevata a livello nazionale (615 edifici per km², divenuti 778 nel 2001), in Molise (525 edifici per km², di cui 48 posteriori al 1981), e in Campania e Sicilia, dove alla componente delle fasce costiere (rispettivamente 486 e 811 edifici per km², con incrementi del 14% e del 31% nel ventennio considerato) si somma la componente delle aree vulcaniche (110 edifici per km², di cui 22 post 1981, nell'area etnea e 223 edifici per km², di cui 50 post 1981, nell'area vesuviana). Valori molto elevati si registrano anche in Sardegna, dove la forte pressione edificatoria sulle aree costiere (oltre 350 edifici per km², di cui 110 realizzati fra il 1981 e il 2001) è stata compensata, nella media regionale (181 edifici per km²), dalla pressione pressoché nulla sulle zone montane. Tra le regioni del Nord, la Liguria presenta i valori più elevati (296 edifici per km², che salgono a oltre 500 lungo le coste), con una progressione, tuttavia, assai più contenuta (in media, del 3,5%).

5. Territorio agricolo e consumo di suolo

Le aree rurali tradizionalmente destinate all'utilizzo agricolo, una componente che solo 30 anni fa rappresentava circa due terzi del territorio nazionale (in termini di superficie agricola totale) subiscono consistenti riduzioni tra il 1982 e il 2010 (-23,7%), con le perdite più consistenti registrate nel decennio 1990-2000. Alla complessiva riduzione della SAT corrisponde anche un maggiore sfruttamento produttivo dei terreni aziendali, con incremento del peso relativo della superficie agricole utilizzata (SAU) che, pur anch'essa in calo (-18,8%) vede crescere il suo peso relativo sul totale (dal 70,7% nel 1982 al 75,3%).

Questo si traduce in un impatto sul paesaggio rurale assimilabile a un processo di erosione che ha visto, solo nel decennio 1990-2000, la riduzione di circa il 20% delle aree agricole stabili o attive ad opera del diffondersi della dispersione urbana e del 28,3% a causa dell'abbandono dei terreni

interessati da forme progressive di rinaturalizzazione. Negli anni più recenti (2004-2009) le stime derivate dalle indagini sull'uso e copertura del suolo quantificano in 2,4 punti percentuali la perdita complessiva di aree agricole, con transizioni ancora marcate verso la rinaturalizzazione (+1,8 punti percentuali netti e più contenute verso l'artificializzazione dei terreni (+0,6 punti percentuali); queste tendenze si confermano anche nel triennio successivo.

5.1 Il quadro nazionale in base ai risultati dei Censimenti dell'agricoltura

Come già precedentemente affermato le superfici agricole sono le aree che nel corso degli ultimi decenni sono state più marcatamente caratterizzate dall'evoluzione rispetto agli utilizzi tradizionali e tra quelle dove si è maggiormente sviluppato il fenomeno del consumo di suolo. In base ai risultati dei Censimenti dell'agricoltura, a livello nazionale la superficie agricola utilizzata¹² (SAU) diminuisce circa del 19% rispetto al 1982 (l'incidenza sulla complessiva superficie nazionale passa dal 52,4% al 42,6% nel 2010), con una dinamica negativa che coinvolge tutte le ripartizioni geografiche e che risulta più accentuata nell'intervallo 1990-2000 (-12% circa per l'intero territorio). Ancora più marcata la contrazione della superficie agricola totale (SAT)¹³ che, da poco meno di due terzi del territorio (74,1% nel 1982) decresce fino a incidere nel 2010 per il 56,5%. Il quadro che emerge nell'ultimo decennio descrive un settore ancora in forte evoluzione in cui, alla diminuzione sensibile delle aziende agricole (-32,4% rispetto al 2000) corrisponde un decremento molto più contenuto della superficie agricola utilizzata (-2,5%). Questa nel 2010 è pari a 12,9 milioni di ettari, mentre la superficie agricola totale (SAT) supera di poco i 17 milioni di ettari, ancora in sensibile diminuzione rispetto al 2000 (-9,0%).

È interessante sottolineare la tendenza derivata dalla ricomposizione fondiaria registratasi nell'ultimo decennio, con aumento del peso relativo della SAU rispetto alla SAT (dal 70,2 % nel 2000 al 75,3% nel 2010). Si delinea quindi un quadro di maggiore sfruttamento produttivo dei terreni aziendali, confermato anche dall'evoluzione della consistenza dei terreni a riposo che diminuiscono in misura maggiore della SAU, passando da 570 mila a 548 mila ettari (-4%).

¹² Si veda la nota 1.

¹³ Si veda la nota 2.

5.2 Il quadro regionale

Le tendenze alla contrazione della SAU sopra richiamate hanno interessato tutte le ripartizioni geografiche. Nel 2010 solo in Puglia (65,8%) e, con incidenze intorno al 50-52%, in Sicilia, Basilicata e Marche la superficie agricola utilizzata impegna ancora più della metà del territorio (erano 11 regioni nel 1982). Tuttavia anche in questi territori le riduzioni nell'arco del trentennio sono consistenti e, come nella maggioranza delle regioni, superiori ai 10 punti percentuali.

Nell'ultimo decennio, come detto, l'intensità del fenomeno si riduce ovunque, e in Abruzzo, Sicilia e Puglia si registra un'inversione di segno con incremento della superficie agricola utilizzata. Queste due ultime regioni (rispettivamente 1,4 e 1,3 milioni di ha), insieme a Sardegna, Emilia-Romagna e Piemonte sono quelle con la maggiore estensione in valore assoluto della superficie agricola (superiore al milione di ha), mentre considerando il totale della superficie delle aziende agricole anche Toscana, Veneto e Lombardia superano questa soglia. L'effettivo sfruttamento produttivo dei terreni agricoli (espresso dal rapporto tra SAU e SAT) differenzia però sostanzialmente i territori, raggiungendo le punte più elevate a livello nazionale in Sicilia, Veneto e Lombardia, mentre in Toscana il valore è tra i più contenuti (58,2%).

5.3 Le "transizioni" tra classi di uso/copertura del suolo

I risultati delle indagini POPOLUS e AGRIT¹⁴, consentono di stimare la consistenza delle classi di uso/copertura del suolo e le transizioni tra classi differenti che hanno interessato le aree agricole.

Ai fini di una più semplice lettura in termini consumo del suolo dei risultati di POPOLUS, qui presentati con riferimento al 2009 e con lettura delle transizioni intercorse rispetto al 2004, le numerose classi di uso/copertura del suolo considerate dall'indagine sono state collassate in tre sole categorie

¹⁴ Sono entrambe indagini di tipo areale (*point frame*) condotte dal Mipaaf e dall'Agea. Nel caso di POPOLUS i dati derivano dalla fotointerpretazione di circa 1.200.000 punti individuati su una griglia regolare di campionamento (un punto ogni 500 metri) che copre l'intero territorio nazionale e non ha subito alcuna traslazione o modifica nel corso del tempo, consentendo la valutazione delle transizioni avvenute tra le diverse classi di uso/copertura del suolo. L'indagine AGRIT, invece è svolta allo scopo di monitorare le coltivazioni in atto, le rotazioni colturali e alcuni parametri ambientali, e prevede pertanto la selezione di punti campionari quasi esclusivamente di tipo agricolo, con osservazione diretta dell'uso/copertura del suolo. L'Istat ha partecipato ai lavori della Commissione di indirizzo e monitoraggio dell'indagine AGRIT, attualmente inclusa nel Programma statistico nazionale.

denominate in questo paragrafo: “aree artificiali”¹⁵, “aree agricole o a vegetazione erbacea”¹⁶ e “bosco e aree-naturali”¹⁷. Nell’intervallo 2004-2009 il territorio nazionale è stato interessato da complesse trasformazioni: in primo luogo nessuna delle categorie considerate è caratterizzata da soli flussi in uscita o in entrata, e ciascuna è invece sempre il risultato di una composizione articolata di transizioni da e verso tutte le altre categorie; un secondo aspetto rilevante che emerge nettamente è che le transizioni verso la categoria artificiale sono in generale maggiori dei corrispondenti flussi in uscita, offrendo quindi un’immediata rappresentazione della progressiva artificializzazione del territorio nazionale.

È inoltre evidente che la lettura delle trasformazioni territoriali attraverso la semplice equazione che vede una esatta corrispondenza tra la diminuzione di superficie agricola e l’aumento della superficie artificiale non trova conferme nei dati statistici. Le aree artificiali crescono di 0,7 punti percentuali, passando a livello nazionale dall’8,1 al 8,8%.

Certamente il tributo maggiore a tale aumento è stato pagato dalle aree agricole, diminuite nel loro complesso nel periodo 2004-2009 dei 2,4 punti percentuali (dal 54,3 al 51,9% del territorio nazionale). Si tratta come evidente di una frazione di superficie significativamente superiore a quella che si è trasformata in aree artificiali (invece stimata intorno all’1,1% del territorio). È però opportuno ricordare che nella categoria “artificiale” ricadono anche le serre agricole e i fabbricati rurali che vi rientrano pur presentando un potenziale carattere di reversibilità. Proprio questa caratteristica spiega circa un quarto delle transizioni dalla categoria artificiale a quella agricola (transizione che interessa complessivamente circa lo 0,5% del territorio).

La forte diminuzione della classe “agricola” è quindi principalmente attribuibile alla sua trasformazione in “bosco e aree naturali” (una transizione che interessa il 3,6% del territorio nazionale). Si tratta di un

¹⁵ La classe “aree artificiali” include le aree residenziali, industriali, utilizzate per lo sport e il tempo libero; le aree in costruzione; le aree occupate da infrastrutture di trasporto, cave, serre agricole e fabbricati rurali.

¹⁶ La classe “aree agricole o a vegetazione erbacea” è costituita dalle classi di uso del suolo riconducibili all’uso strettamente agricolo, principalmente seminativi, coltivazioni permanenti, prati permanenti e pascoli, dalle aree a vegetazione erbacea.

¹⁷ La classe “bosco e aree-naturali” è costituita dal rimanente territorio e quindi principalmente da aree boschive, aree umide, rocce, ecc..

fenomeno noto e almeno in parte attribuibile all'abbandono di terreni agricoli marginali per il loro potenziale produttivo e probabilmente poco attrattivi per forme di urbanizzazione o industrializzazione.

La transizione dalla categoria "bosco e aree naturali" alla categoria "artificiale" è invece molto più contenuta (0,3%) e spesso imputabile all'inaccessibilità di questi territori (il 20% si trova al di sopra dei 1.200 metri) e ai vincoli paesaggistici imposti a tutela delle aree naturali.

Un ulteriore apporto all'interpretazione delle tendenze in atto deriva dai dati dell'indagine AGRIT che consente, grazie alle osservazioni effettuate sugli stessi punti di campionamento nel corso di diverse annate agrarie, di derivare indicazioni sui cambi d'uso del suolo. Viene per semplicità adottata la stessa classificazione proposta per l'analisi dei dati POPOLUS, ma per una corretta interpretazione dei dati è necessario sottolineare sia che il periodo considerato è successivo a quello all'analisi precedente sia che il territorio di riferimento è esclusivamente quello agricolo e non l'intera superficie nazionale, come nel caso di POPOLUS. Oltre 43mila punti classificati come agricoli nel 2009 sono stati osservati anche nel 2011: di questi l'1,2% risultano ricadere nella classe artificiale nel 2011, mentre l'1,0% è transitato nelle classe "bosco e aree naturali". In base a queste osservazioni sembra quindi che la dinamica delle transizioni prima lette come "abbandono della terra" abbia subito un rallentamento nel corso del triennio 2009-2011, mentre la perdita di terreno agricolo per trasformazione in "artificiale" sembra mantenere un trend simile.

5.4 Erosione dei paesaggi rurali da sprawl urbano e da abbandono

Ulteriore misura delle pressioni esercitate sullo spazio rurale è data dall'erosione del paesaggio dovuta all'urbanizzazione diffusa. Le aree rurali occupano la zona intermedia fra le aree urbanizzate e quelle naturali, rappresentano come detto la parte più estesa del territorio nazionale e, in un Paese di antica e intensa antropizzazione come l'Italia, anche la parte più vulnerabile, in particolare per quanto riguarda il paesaggio. L'attuale crisi del paesaggio rurale può essere assimilata a un processo di erosione, in cui si possono individuare due fasi di transizione, cioè di erosione rispetto alle aree agricole stabili o attive: una verso l'incolto, che include le aree agricole interessate da fenomeni di abbandono e rinaturalizzazione, l'altra verso l'urbanizzazione a bassa densità che comprende le aree aggredite dallo *urban*

sprawl. L'estensione delle aree in fase di transizione può essere quindi di per sé considerata una misura quantitativa della perdita di paesaggio rurale. Le regioni agrarie affette da *urban sprawl* rappresentano, in superficie, il 20% del territorio nazionale, con valori generalmente più alti al Centro-Nord. Mentre l'abbandono ha un impatto complessivamente maggiore a livello nazionale (28,3% del territorio), ma meno concentrato, benché di norma più rilevante nel Mezzogiorno. Questa componente del fenomeno si manifesta in aree caratterizzate da forti perdite di superficie agricola utilizzata (e dunque, tendenzialmente, da un'agricoltura economicamente marginale), mentre circa metà delle aree investite dallo *sprawl* sono aree di agricoltura attiva, cioè con superfici agricole stabili o in crescita. L'impatto dello *sprawl* sulle aree rurali risulta trascurabile in Valle d'Aosta, Molise e Trentino-Alto Adige e molto contenuto in Sardegna, Umbria e Friuli-Venezia Giulia. La situazione più critica si rileva in Veneto, dove il fenomeno investe oltre il 50% del territorio regionale e presenta una fortissima componente di competizione urbano/rurale. Il fenomeno è molto diffuso anche nel Lazio (45,4%) e in Liguria (31,8%), dove però l'interferenza fra urbanizzazione e agricoltura attiva è molto minore.

L'erosione da abbandono colpisce invece massicciamente le aree montane, con la significativa eccezione delle province di Trento (dove l'entità del fenomeno risulta trascurabile) e Bolzano (dove interessa poco più del 10% del territorio). Livelli relativamente contenuti si rilevano anche in Piemonte, Veneto e Lazio, mentre i valori più critici (intorno al 50% e oltre) si riscontrano nel Mezzogiorno continentale (Basilicata, Calabria, Abruzzo e Molise) e in due regioni del Nord (Liguria e Valle d'Aosta, quest'ultima interessata per circa i due terzi del territorio regionale).

6. Le nuove informazioni per la misurazione del consumo del suolo

La limitazione del consumo di suolo da urbanizzazione e la protezione delle aree agricole e naturali è quindi una priorità nella più ampia strategia di difesa del suolo e delle risorse naturali del nostro Paese. Come ogni politica attiva queste strategie hanno bisogno di un efficiente e strutturato sistema di misurazione, soprattutto in considerazione delle molte ripercussioni negative che il consumo di suolo esercita sul complessivo contesto socio-economico.

In questa ottica l'Istat intende procedere secondo tre direttrici di lavoro:

- Valorizzare le fonti statistiche che già oggi consentono la misurazione del fenomeno, sia nella sua componente diretta (l'estensione della

nuova superficie urbanizzata) che nelle sue molteplici componenti indirette (impatti sulla qualità dell'ambiente, accessibilità e infrastrutturazione del territorio, qualità della vita, vincoli allo sviluppo produttivo, ricchezza immobiliare delle famiglie, ecc.).

- Pervenire a una definizione consistente del fenomeno del consumo del suolo che renda la sua misurazione più semplice e maggiormente condivisa. Tutto ciò tenendo conto delle recenti indicazioni legislative, in accordo con le linee promosse dall'Unione europea e con il contributo del mondo della ricerca.
- Produrre nuova informazione statistica attraverso l'integrazione di dati geografici sulla copertura e uso del suolo, utilizzando anche le informazioni che molti soggetti¹⁸, per propri scopi istituzionali, già raccolgono ed elaborano. Queste fonti, se opportunamente integrate attraverso processi di omogeneizzazione delle loro caratteristiche statistiche e delle nomenclature utilizzate, potrebbero rappresentare il valore di *benchmark* sul quale monitorare in futuro le transizioni in essere sul territorio e quindi anche la quantificazione esaustiva del consumo di suolo.

Rispetto all'ultimo punto è utile ricordare il progetto "ITALI" (*Integration of Territorial And Land Information*), coordinato l'Istat, che si pone l'obiettivo di produrre ciclicamente statistiche omogenee sulla copertura del suolo per le regioni italiane. Uno dei primi risultati di questo progetto è sicuramente l'ampia partecipazione istituzionale: a seguito dell'iniziale accordo, che vedeva tra i firmatari il Mipaaf, l'Ispra e l'Inea, si è aggiunta la cooperazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), del Corpo forestale dello Stato e del Centro Interregionale per i Sistemi informatici, geografici e statistici (CISIS), come espressione delle Regioni. Il progetto ITALI è stato inserito quindi nel Programma Statistico Nazionale.

L'Istat, facendo fede al suo mandato, intende incrementare e rafforzare questa cooperazione istituzionale, con l'obiettivo di fornire al Paese una misura del consumo del suolo consistente e aggiornata, indispensabile per il monitoraggio di un fenomeno che, come documentato in questo testo, necessita di una tempestiva inversione di tendenza.

¹⁸ È il caso di ricordare, ad esempio, l'elaborazione denominata "Refresh" condotta da AGEA oppure le rilevazioni POPOLUS e AGRIT di titolarità del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Allegato statistico

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica
Commissioni riunite VII "Ambiente e XIII "Agricoltura"
della Camera dei Deputati**

Roma, 17 dicembre 2013

Tab.3.1 - Superficie per paese e tipologia di copertura di suolo, indagine LUCAS - Anno 2012 (composizione percentuale)

Paesi	Aree artificiali			Superficie agricola	Boschi e foreste	Aree a vegetazione arbustiva	Terreno erboso	Aree non vegetate	Superfici coperte da acqua	Aree umide	Totale
	Totale	di cui: residenziali e di servizio	Altre aree artificiali								
Austria	5,8	2,1	3,7	17,7	47,5	1,2	22,9	2,6	1,9	0,4	100,0
Belgio	13,4	7,1	6,3	27,5	24,7	0,2	32,3	0,4	1,3	0,1	100,0
Bulgaria	2,3	0,9	1,4	32,2	42,5	4,0	16,8	1,1	1,0	0,1	100,0
Cipro	7,4	2,5	4,9	19,0	29,6	21,2	14,7	7,4	0,6	0,2	100,0
Repubblica Ceca	4,0	1,6	2,4	34,1	38,5	0,8	20,3	0,7	1,5	0,1	100,0
Germania	7,7	2,6	5,1	33,1	32,9	0,9	22,5	0,8	1,7	0,4	100,0
Danimarca	7,1	2,4	4,7	48,5	18,3	1,2	21,1	1,3	1,6	0,8	100,0
Estonia	1,8	0,4	1,3	11,2	60,6	2,0	16,2	0,9	4,9	2,4	100,0
Grecia	3,8	1,1	2,7	23,2	37,4	19,1	11,4	2,7	2,0	0,4	100,0
Spagna	3,9	1,3	2,7	28,0	36,7	11,7	13,9	4,7	0,9	0,1	100,0
Finlandia	1,6	0,3	1,3	4,9	71,8	1,1	4,4	0,7	9,7	5,9	100,0
Francia	5,8	1,7	4,1	30,6	31,8	2,4	26,9	0,8	1,4	0,2	100,0
Ungheria	3,7	1,7	2,0	46,9	24,1	2,2	18,8	1,1	2,0	1,2	100,0
Irlanda	3,9	1,2	2,6	4,7	13,2	2,0	67,1	2,2	2,5	4,5	100,0
Italia	7,8	2,7	5,1	32,2	34,5	5,1	15,4	1,9	2,8	0,3	100,0
Lituania	2,6	0,6	2,0	26,7	38,7	0,2	27,2	0,8	2,4	1,2	100,0
Lussemburgo	11,9	2,7	9,2	18,3	30,5	0,3	37,1	1,2	0,7	-	100,0
Lettonia	1,6	0,3	1,3	14,0	55,5	1,0	21,0	0,9	3,8	2,3	100,0
Malta	32,9	19,0	13,9	26,6	5,1	15,2	11,4	7,6	1,3	-	100,0
Paesi Bassi	12,2	4,2	8,0	23,1	12,6	1,8	38,0	1,3	10,6	0,4	100,0
Polonia	3,9	1,5	2,5	34,1	36,2	1,0	21,6	0,8	1,8	0,5	100,0
Portogallo	6,2	2,4	3,9	17,6	44,2	11,6	15,1	3,4	1,7	0,2	100,0
Romania	2,4	1,0	1,4	36,0	31,3	1,7	25,0	0,7	2,0	0,9	100,0
Svezia	1,8	0,4	1,4	4,3	75,6	1,0	4,6	0,6	8,5	3,6	100,0
Slovenia	3,7	0,8	2,9	11,5	60,2	1,4	20,5	1,4	1,0	0,4	100,0
Slovacchia	3,2	1,5	1,7	27,6	46,4	1,7	19,3	0,5	1,1	0,1	100,0
Regno Unito	6,5	2,3	4,2	21,7	19,8	5,6	40,1	1,0	2,7	2,6	100,0
UE27	4,6	1,5	3,0	24,7	41,2	4,0	19,5	1,5	3,2	1,4	100,0

Fonte: Elaborazioni Istat su dati Eurostat

Tab.4.1 - Superficie territoriale per tipo di località e regione - Anni 2001-2011 (valori e variazioni percentuali)

Regioni e ripartizioni geografiche	Censimento 2001				Censimento 2011				Var. % 2001-2011			
	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Case sparse	Totale	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Case sparse	Totale	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Case sparse	
Piemonte	6,0	5,1	94,0	100,0	6,8	5,7	93,2	100,0	12,2	11,5	-0,8	
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1,7	1,4	98,3	100,0	1,8	1,4	98,2	100,0	4,0	0,1	-0,1	
Liguria	9,5	8,7	90,5	100,0	9,7	8,9	90,3	100,0	2,4	2,5	-0,2	
Lombardia	11,8	11,0	88,2	100,0	12,8	11,8	87,2	100,0	8,0	6,9	-1,1	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	2,5	2,1	97,5	100,0	2,6	2,2	97,4	100,0	5,2	5,0	-0,1	
Bolzano/Bozen	1,9	1,6	98,1	100,0	2,0	1,6	98,0	100,0	4,6	4,1	-0,1	
Trento	3,1	2,7	96,9	100,0	3,3	2,9	96,7	100,0	5,6	5,6	-0,2	
Veneto	12,0	10,5	88,0	100,0	12,9	11,2	87,1	100,0	7,3	6,9	-1,0	
Friuli-Venezia Giulia	8,2	7,5	91,8	100,0	8,7	7,8	91,3	100,0	6,1	4,6	-0,5	
Emilia-Romagna	7,0	6,0	93,0	100,0	7,6	6,6	92,4	100,0	9,8	9,3	-0,7	
Toscana	5,2	4,7	94,8	100,0	5,6	5,0	94,4	100,0	7,8	6,6	-0,4	
Umbria	4,1	3,6	95,9	100,0	4,3	3,8	95,7	100,0	6,3	6,3	-0,3	
Marche	4,8	3,9	95,2	100,0	5,4	4,3	94,6	100,0	13,0	11,1	-0,7	
Lazio	9,6	8,5	90,4	100,0	10,3	9,0	89,7	100,0	7,6	5,3	-0,8	
Abruzzo	4,3	3,6	95,7	100,0	4,7	3,8	95,3	100,0	9,0	6,9	-0,4	
Molise	2,2	1,6	97,8	100,0	2,6	1,8	97,4	100,0	17,2	11,6	-0,4	
Campania	8,8	7,9	91,2	100,0	9,5	8,3	90,5	100,0	8,5	5,4	-0,8	
Puglia	4,4	3,9	95,6	100,0	5,0	4,2	95,0	100,0	13,5	9,6	-0,6	
Basilicata	1,5	1,1	98,5	100,0	1,8	1,3	98,2	100,0	19,0	10,7	-0,3	
Calabria	5,0	4,3	95,0	100,0	5,3	4,5	94,7	100,0	6,1	4,0	-0,3	
Sicilia	4,8	4,2	95,2	100,0	5,2	4,5	94,8	100,0	10,3	8,0	-0,5	
Sardegna	2,4	2,0	97,6	100,0	2,6	2,1	97,4	100,0	11,1	6,1	-0,3	
Nord-ovest	8,5	7,7	91,5	100,0	9,2	8,2	90,8	100,0	8,7	7,7	-0,8	
Nord-est	7,6	6,7	92,4	100,0	8,2	7,1	91,8	100,0	7,8	7,2	-0,6	
Centro	6,3	5,5	93,7	100,0	6,8	5,9	93,2	100,0	8,2	6,5	-0,5	
Mezzogiorno	4,3	3,7	95,7	100,0	4,7	4,0	95,3	100,0	10,2	6,9	-0,5	
Italia	6,2	5,4	93,8	100,0	6,7	5,8	93,3	100,0	8,8	7,1	-0,6	

Fonte: Basi territoriali 2001 (definitive) e Basi territoriali 2011 (provvisorie)
(a) Comprende: centri abitati, nuclei abitati e località produttive.

Tavole 4.2 - Località abitate totali e centri abitati – Anni 1991, 2001 e 2011 (valori assoluti, variazioni percentuali 2001-2011 ed estensioni medie)

Regioni e ripartizioni geografiche	Censimento 1991		Censimento 2001		Censimento 2011		Var. % 2001-2011		Var. assoluta 2001-2011		Estensione a 2001
	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	Totale località abitate (a)	di cui: centri abitati	
Piemonte	7.908	2.489	7.904	2.439	7.834	2.429	-0,9	-0,4	-70	-10	0,5
Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste	582	167	559	155	573	152	2,5	-1,9	14	-3	0,3
Liguria	2.021	818	1.841	799	1.849	798	0,4	-0,1	8	-1	0,6
Lombardia	7.643	3.143	7.449	3.118	7.584	3.146	1,8	0,9	135	28	0,8
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	1.780	842	1.842	842	1.850	839	0,4	-0,4	8	-3	0,3
Boziano/Bozen	792	331	873	333	879	333	0,7	0,0	6	0	0,3
Trento	988	511	969	509	971	506	0,2	-0,6	2	-3	0,3
Veneto	7.783	2.135	7.819	2.092	7.680	2.089	-1,8	-0,1	-139	-3	0,9
Friuli-Venezia Giulia	1.479	764	1.552	737	1.577	738	1,6	0,1	25	1	0,8
Emilia-Romagna	6.091	2.053	6.248	2.013	6.247	2.042	0,0	1,4	-1	29	0,7
Toscana	4.537	1.775	4.609	1.796	4.628	1.797	0,4	0,1	19	1	0,6
Umbria	1.689	656	1.640	650	1.637	646	-0,2	-0,6	-3	-4	0,5
Marche	2.241	786	2.442	774	2.492	780	2,0	0,8	50	6	0,5
Lazio	3.012	933	2.972	952	3.044	944	2,4	-0,8	72	-8	1,5
Abruzzo	2.375	884	2.387	841	2.421	835	1,4	-0,7	34	-6	0,5
Molise	670	195	703	194	729	197	3,7	1,5	26	3	0,4
Campania	3.139	1.211	3.328	1.193	3.500	1.193	5,2	0,0	172	0	0,9
Puglia	786	468	872	466	1.056	475	21,1	1,9	184	9	1,6
Basilicata	734	228	698	205	752	212	7,7	3,4	54	7	0,6
Calabria	2.456	1.002	2.549	980	2.624	984	2,9	0,4	75	4	0,7
Sicilia	1.670	835	1.887	843	2.089	853	10,7	1,2	202	10	1,3
Sardegna	1.121	584	1.181	583	1.342	581	13,6	-0,3	161	-2	0,8
Nord-ovest	18.154	6.617	17.753	6.511	17.840	6.525	0,5	0,2	87	14	0,7
Nord-est	17.133	5.794	17.461	5.684	17.354	5.708	-0,6	0,4	-107	24	0,7
Centro	11.479	4.150	11.663	4.172	11.801	4.167	1,2	-0,1	138	-5	0,8
Mezzogiorno	12.951	5.407	13.605	5.305	14.513	5.330	6,7	0,5	908	25	0,9
Italia	59.717	21.968	60.482	21.672	61.508	21.730	1,7	0,3	1.026	58	0,8

Fonte: Basi territoriali 2001 (definitive) e Basi territoriali 2011 (provisorie)
(a) Comprende: centri abitati, nuclei abitati e località produttive.

Tab. 4.3 - Variazioni delle località abitate (a) tra il 2001 e il 2011 per tipo di variazione (valori percentuali sul totale delle località abitate)

Regioni e ripartizioni geografiche	Percentuale sul totale delle località 2011				
	Nuove località	Espansioni di località	Fusione di località di due o più località	Cambi di tipologia (b)	Totale
Piemonte	4,4	30,7	5,7	0,5	41,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	2,6	22,9	1,2	0,0	26,7
Liguria	2,1	16,2	2,2	0,0	20,6
Lombardia	3,0	37,5	2,0	0,5	43,1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1,2	48,1	0,8	0,0	50,1
Bolzano/Bozen	1,1	55,3	0,5	0,0	56,9
Trento	1,2	41,6	1,1	0,0	44,0
Veneto	2,3	29,2	2,7	1,3	35,5
Friuli-Venezia Giulia	2,4	32,5	1,1	0,8	36,8
Emilia-Romagna	2,7	27,9	2,4	1,3	34,3
Toscana	2,5	29,5	2,4	0,9	35,3
Umbria	1,9	27,2	2,2	0,4	31,6
Marche	3,9	27,9	2,0	0,7	34,6
Lazio	4,0	29,2	2,3	0,9	36,4
Abruzzo	2,7	30,5	1,5	0,1	34,9
Molise	6,4	38,8	3,7	0,5	49,5
Campania	6,1	50,3	1,1	0,8	58,3
Puglia	17,0	40,2	1,2	0,5	58,9
Basilicata	7,8	29,5	1,5	1,1	39,9
Calabria	3,2	29,2	1,2	0,3	33,9
Sicilia	10,2	34,4	2,3	0,4	47,3
Sardegna	12,1	25,0	0,7	0,7	38,4
Nord-ovest	3,5	31,9	3,6	0,4	39,4
Nord-est	2,3	31,0	2,2	1,1	36,7
Centro	3,1	28,8	2,3	0,8	34,9
Mezzogiorno	7,1	36,2	1,5	0,5	45,2
Italia	3,9	32,1	2,5	0,7	39,2

Fonte: Basi territoriali 2001 (definitive) e Basi territoriali 2011 (provvisorie)

(a) Comprende: centri abitati, nuclei abitati e località produttive.

(b) Comprendono tutti i cambi di tipologia (da centro a nucleo, da nucleo a centro, ecc.) e i declassamenti di centri o nuclei a località di case sparse.

Tab. 4.4 - Popolazione residente e superficie delle località abitate (a) per 16 comuni capoluogo - Anni 2001-11 (Variazioni e incidenze percentuali)

Comuni capoluogo	Var. % della popolazione residente 2001-2011				Incidenza della superficie delle località abitate 2011				Var. % della superficie delle località abitate 2001-2011			
	Comune capoluogo	I corona	II corona	Totale	Comune capoluogo	I corona	II corona	Totale	Comune capoluogo	I corona	II corona	Totale
Torino	0,8	1,0	11,8	2,6	87,6	37,6	18,5	34,0	0,1	11,8	23,5	10,3
Genova	-4,0	1,1	1,4	-2,9	33,1	7,5	5,7	10,6	0,6	1,3	5,3	2,0
Milano	-1,1	1,4	5,1	0,7	81,5	54,6	33,5	52,8	0,0	3,0	5,2	2,4
Verona	-0,3	12,7	20,4	8,7	30,0	16,4	8,6	13,9	2,1	4,7	10,1	5,7
Venezia	-3,6	7,4	10,6	4,7	18,5	14,7	14,4	15,3	13,8	7,6	8,5	9,4
Trieste	-4,3	-1,8	2,4	-3,3	47,8	14,6	23,1	27,0	2,2	9,2	35,6	8,1
Bologna	0,0	8,7	17,2	5,7	55,4	12,9	6,8	12,9	1,0	24,1	26,6	14,9
Ancona	0,0	9,1	6,1	4,8	19,1	12,1	10,1	12,1	5,7	35,8	15,8	18,2
Firenze	0,6	3,8	7,8	3,9	60,2	14,7	8,4	13,5	2,1	9,3	10,1	7,2
Roma	2,8	22,0	22,7	7,7	39,7	22,3	15,9	26,7	6,8	10,0	3,2	7,0
Napoli	-4,2	-1,2	3,3	-1,7	89,0	61,2	36,4	57,8	0,3	3,7	8,0	3,4
Bari	-0,2	2,9	3,5	2,0	50,8	8,9	3,2	7,1	5,7	11,5	25,8	13,2
Reggio di Calabria	0,3	-5,4	-2,1	-0,9	24,8	7,3	5,0	11,5	0,4	4,2	2,8	1,6
Palermo	-4,2	15,6	7,2	0,7	55,1	4,4	5,6	8,7	1,5	11,3	6,7	5,9
Catania	-6,1	7,8	4,7	1,9	34,8	11,2	6,6	9,4	0,0	20,7	14,9	12,5
Cagliari	-8,7	7,3	9,9	1,5	32,8	15,8	2,8	8,3	4,7	7,3	8,4	6,9
Totale	-0,9	6,6	8,4	2,8	41,9	16,4	9,0	16,3	3,5	9,7	11,0	7,5

Fonte: Basi territoriali 2001 (definitive) e Basi territoriali 2011 (provvisorie)

(a) Comprende: centri abitati, nuclei abitati e località produttive.

Tab. 4.5 - Volumi edificabili autorizzati per la costruzione di nuovi fabbricati e per l'ampliamento di fabbricati esistenti per destinazione di uso e regione - Anni 1995-2011 (Valori assoluti e medi annui in milioni di m³ e per abitante in m³)

Regioni e ripartizioni geografiche	Edilizia Residenziale			Edilizia non Residenziale			Totale				
	Nuovi fabbricati	Ampliamenti	Totale	Nuovi fabbricati	Ampliamenti	Totale	Nuovi fabbricati	Ampliamenti	Totale	Valori medi annui	Valori medi per abitante
Piemonte	94,6	17,0	111,6	151,4	48,6	200,0	246,0	65,6	311,6	18,3	72,9
Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste	3,4	0,3	3,7	2,8	1,0	3,8	6,1	1,3	7,5	0,4	61,5
Liguria	13,8	2,7	16,4	17,0	3,5	20,5	30,7	6,2	36,9	2,2	23,3
Lombardia	301,7	34,2	335,8	391,9	109,6	501,5	693,5	143,8	837,3	49,3	91,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	45,5	9,8	55,3	60,5	31,2	91,7	106,0	41,0	147,0	8,6	153,1
Bolzano/Bozen	26,9	4,4	31,4	35,4	18,4	53,9	62,4	22,8	85,2	5,0	180,5
Trento	18,6	5,4	23,9	25,0	12,8	37,8	43,6	18,1	61,7	3,6	126,6
Veneto	199,8	30,1	220,0	280,0	105,4	385,5	469,9	135,6	605,4	35,6	131,1
Friuli-Venezia Giulia	37,8	5,9	43,7	61,4	27,1	88,5	99,2	33,0	132,2	7,8	110,6
Emilia-Romagna	145,8	14,5	160,3	223,3	78,8	302,0	369,1	93,3	462,3	27,2	113,3
Toscana	63,3	7,0	70,3	90,9	24,1	115,0	154,3	31,1	185,3	10,9	52,2
Umbria	24,2	3,0	27,2	23,8	9,7	33,5	47,9	12,7	60,7	3,6	72,0
Marche	41,4	3,7	45,1	68,4	19,9	88,3	109,8	23,6	133,4	7,8	89,9
Lazio	104,5	6,1	110,6	81,8	17,6	99,4	186,3	23,7	210,0	12,4	40,1
Abruzzo	38,4	6,1	44,5	36,2	12,6	48,9	74,6	18,7	93,3	5,5	73,1
Molise	7,9	1,1	9,1	12,0	3,1	15,2	20,0	4,3	24,2	1,4	75,6
Campania	74,3	10,9	85,2	104,0	23,5	127,6	178,3	34,4	212,7	12,5	37,1
Puglia	92,7	12,2	105,0	82,0	18,1	100,1	174,8	30,3	205,1	12,1	50,8
Basilicata	12,0	1,5	13,5	20,8	3,4	24,2	32,8	4,9	37,8	2,2	63,5
Calabria	49,7	6,8	56,5	52,3	9,9	62,2	102,0	16,7	118,7	7,0	59,2
Sicilia	90,9	9,7	100,6	70,7	10,7	81,4	161,6	20,4	182,1	10,7	36,5
Sardegna	47,9	11,3	59,1	55,8	12,9	68,7	103,7	24,2	127,9	7,5	78,0
Nord-ovest	413,4	54,2	467,6	563,0	162,7	725,7	976,4	216,9	1.193,3	70,2	78,6
Nord-est	419,0	60,3	479,3	625,1	242,5	867,7	1.044,1	302,9	1.347,0	79,2	124,1
Centro	233,4	19,8	253,2	264,9	71,3	336,2	498,3	91,1	589,4	34,7	53,1
Mezzogiorno	413,9	59,6	473,5	433,9	94,3	528,3	847,8	153,9	1.001,7	58,9	48,7
Italia	1.479,6	193,9	1.673,6	1.887,0	570,9	2.457,9	3.366,6	764,8	4.131,5	243,0	71,6

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche sui permessi di costruire; Movimento e calcolo della popolazione residente annuale

Tavola 4.6 - Volumi edificabili autorizzati per tipologia di fabbricato e di intervento - Trienni dal 1995-1997 al 2006-2009 e biennio 2010-2011 (valori assoluti medi annui in milioni di m³ e composizioni percentuali)

PERIODI	m ³		Composizione %		Composizione %	
	Fabbricati residenziali	Fabbricati non residenziali	Fabbricati residenziali	Fabbricati non residenziali	Nuovi fabbricati	Ampliamenti di fabbricati esistenti
1995-1997	97,7	139,4	41,2	58,8	77,6	22,4
1998-2000	92,0	144,8	38,8	61,2	78,1	21,9
2001-2003	104,9	184,0	36,3	63,7	84,2	15,8
2004-2006	128,2	155,7	45,2	54,8	83,4	16,6
2007-2009	96,5	134,1	41,8	58,2	82,7	17,3
2010-2011	57,9	92,1	38,6	61,4	82,9	17,1

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche sui permessi di costruire

Tab. 4.7 - Indice di urbanizzazione delle aree montane, vulcaniche e costiere sottoposte a vincolo paesaggistico per regione e ripartizione geografica (a) - Anni 1981, 1991 e 2001 (edifici per 100 km2)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	1981	1991	2001
Piemonte	0,8	0,9	0,9
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1,3	1,5	1,6
Liguria	286,1	292,0	296,0
Lombardia	0,9	1,2	1,3
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0,4	0,5	0,6
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>
<i>Trento</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,5</i>
Veneto	4,2	4,4	4,5
Friuli-Venezia Giulia	14,2	15,5	16,4
Emilia-Romagna	22,8	24,5	25,6
Toscana	58,3	62,4	64,3
Umbria	0,5	0,6	0,6
Marche	50,7	54,3	56,9
Lazio	81,6	92,3	97,4
Abruzzo	6,3	6,9	7,2
Molise	477,4	505,0	525,5
Campania	208,3	247,8	259,4
Puglia	615,0	742,4	778,4
Basilicata	3,7	5,0	5,2
Calabria	31,6	40,2	43,8
Sicilia	113,9	136,7	145,9
Sardegna	125,2	163,7	181,2
Nord	3,5	3,7	3,8
Centro	60,1	66,6	69,9
Mezzogiorno	68,6	82,8	88,1
Italia	22,9	27,0	28,6

Fonte: Istat, Elaborazioni su dati Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Carta del rischio; Istat, 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

(a) Procedure di vincolo disciplinate dalla L. 1497/1939 per "categorie" di beni ai sensi della L. 431/1985 Art.1 lettere a), d) e l) (ex legge "Galasso").

Tab. 5.1 - Superficie agricola totale per anno e regione - Anni 1982, 1990, 2000 e 2010 (valori e variazioni percentuali)

Regioni e ripartizioni geografiche	Superficie agricola totale (SAT) in ettari					Incidenza % della SAT sulla superficie territoriale					
	1982	1990	2000	2010	Var. % 1982-2010	1982	1990	2000	2010	Diff. 1982-2010	Diff. 2000-2010
Piemonte	1.797.379	1.691.224	1.458.075	1.299.008	-27,7	70,8	66,6	57,4	51,2	-19,6	-6,3
Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste	177.852	165.674	158.175	119.368	-32,9	54,5	50,8	48,5	36,6	-17,9	-11,9
Liguria	324.133	286.047	161.059	98.048	-69,8	59,8	52,8	29,7	18,1	-41,7	-11,6
Lombardia	1.606.328	1.516.351	1.350.428	1.229.561	-23,5	67,3	63,5	56,6	51,5	-15,8	-5,1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1.016.693	1.010.901	980.558	892.948	-12,2	74,7	74,3	72,1	65,6	-9,1	-6,4
Bolzano/Bozen	566.222	563.174	550.163	484.077	-14,5	76,5	76,1	74,4	65,4	-11,1	-8,9
Trento	450.471	447.727	430.395	408.871	-9,2	72,6	72,1	69,3	65,9	-6,7	-3,5
Veneto	1.268.279	1.252.081	1.167.730	1.008.179	-20,5	68,9	68,0	63,4	54,8	-14,1	-8,7
Friuli-Venezia Giulia	471.433	447.308	392.292	276.283	-41,4	60,0	56,9	49,9	35,1	-24,8	-14,8
Emilia-Romagna	1.760.279	1.705.896	1.462.505	1.361.153	-22,7	78,4	76,0	65,1	60,6	-17,8	-4,5
Toscana	1.787.546	1.714.381	1.556.954	1.295.120	-27,5	77,8	74,6	67,7	56,3	-21,4	-11,4
Umbria	681.730	664.387	627.155	536.676	-21,3	80,5	78,5	74,1	63,4	-17,1	-10,7
Marche	764.697	749.272	675.773	616.538	-19,4	81,3	79,7	71,9	65,6	-15,8	-6,3
Lazio	1.244.221	1.211.791	1.039.009	901.467	-27,5	72,2	70,3	60,3	52,3	-19,9	-8,0
Abruzzo	818.226	786.683	649.837	687.200	-16,0	75,5	72,6	60,0	63,4	-12,1	3,4
Molise	349.080	335.952	284.672	252.322	-27,7	78,3	75,3	63,8	56,6	-21,7	-7,3
Campania	983.681	936.879	837.810	722.687	-26,5	72,0	68,5	61,3	52,9	-19,1	-8,4
Puglia	1.645.566	1.579.717	1.369.251	1.388.899	-15,6	84,2	80,8	70,1	71,1	-13,1	1,0
Basilicata	806.408	799.761	700.321	669.046	-17,0	80,1	79,4	69,5	66,4	-13,6	-3,1
Calabria	1.084.417	1.044.755	841.306	706.480	-34,9	71,2	68,6	55,3	46,4	-24,8	-8,9
Sicilia	1.891.155	1.808.324	1.455.438	1.549.417	-18,1	73,2	70,0	56,3	60,0	-13,2	3,6
Sardegna	1.918.730	1.920.971	1.598.547	1.470.698	-23,4	79,6	79,7	66,3	61,0	-18,6	-5,3
Nord-ovest	3.905.693	3.659.296	3.127.737	2.745.985	-29,7	67,4	63,2	54,0	47,4	-20,0	-6,6
Nord-est	4.516.684	4.416.187	4.003.085	3.538.563	-21,7	72,5	70,9	64,2	56,8	-15,7	-7,5
Centro	4.478.194	4.339.831	3.898.892	3.349.801	-25,2	77,1	74,7	67,1	57,7	-19,4	-9,5
Mezzogiorno	9.497.262	9.213.041	7.737.181	7.446.750	-21,6	76,8	74,5	62,5	60,2	-16,6	-2,3
Italia	22.397.833	21.628.355	18.766.895	17.081.099	-23,7	74,1	71,6	62,1	56,5	-17,6	-5,6

Fonte: Censimenti dell'agricoltura

Tab. 5.2 - Superficie agricola utilizzata per anno e regione - Anni 1982, 1990, 2000 e 2010 (valori e variazioni percentuali)

Regioni e ripartizioni geografiche	Superficie agricola utilizzata (SAU) in ettari					Incidenza % della SAU sulla superficie territoriale						
	1982	1990	2000	2010	Var. % 1982-2010	Var. % 2000-2010	1982	1990	2000	2010	Diff. 1982-2010	Diff. 2000-2010
Piemonte	1.218.090	1.118.899	1.068.766	1.010.780	-17,0	-5,4	48,0	44,1	42,1	39,8	-8,2	-2,3
Valle d'Aosta/Valle d'Aoste	99.958	96.487	71.109	55.596	-44,4	-21,8	30,7	29,6	21,8	17,0	-13,6	-4,8
Liguria	114.876	91.385	63.781	43.784	-61,9	-31,4	21,2	16,9	11,8	8,1	-13,1	-3,7
Lombardia	1.161.652	1.103.147	1.039.537	986.826	-15,0	-5,1	48,7	46,2	43,6	41,4	-7,3	-2,2
Trentino-Alto Adige/Sudtirolo	408.638	422.110	414.092	377.755	-7,6	-8,8	30,0	31,0	30,4	27,8	-2,3	-2,7
Bolzano/Bozen	260.049	272.435	267.380	240.535	-7,5	-10,0	35,1	36,8	36,1	32,5	-2,6	-3,6
Trento	148.589	149.675	146.712	137.219	-7,7	-6,5	23,9	24,1	23,6	22,1	-1,8	-1,5
Veneto	913.550	879.412	850.979	811.440	-11,2	-4,6	49,6	47,8	46,2	44,1	-5,5	-2,1
Friuli-Venezia Giulia	272.797	256.338	237.937	218.443	-19,9	-8,2	34,7	32,6	30,3	27,8	-6,9	-2,5
Emilia-Romagna	1.290.712	1.249.164	1.129.280	1.064.214	-17,5	-5,8	57,5	55,6	50,3	47,4	-10,1	-2,9
Toscana	989.441	926.064	855.601	754.345	-23,8	-11,8	43,0	40,3	37,2	32,8	-10,2	-4,4
Umbria	418.056	395.760	366.393	326.877	-21,8	-10,8	49,4	46,8	43,3	38,6	-10,8	-4,7
Marche	552.137	531.393	492.459	471.828	-14,5	-4,2	58,7	56,5	52,4	50,2	-8,5	-2,2
Lazio	877.885	831.599	720.748	638.602	-27,3	-11,4	50,9	48,3	41,8	37,1	-13,9	-4,8
Abruzzo	552.065	520.159	431.031	453.629	-17,8	5,2	51,0	48,0	39,8	41,9	-9,1	2,1
Molise	256.204	250.475	214.601	197.517	-22,9	-8,0	57,4	56,2	48,1	44,3	-13,2	-3,8
Campania	708.415	660.692	585.997	549.532	-22,4	-6,2	51,8	48,3	42,9	40,2	-11,6	-2,7
Puglia	1.524.626	1.452.749	1.247.577	1.285.290	-15,7	3,0	78,0	74,3	63,8	65,8	-12,2	1,9
Basilicata	626.339	623.530	537.516	519.127	-17,1	-3,4	62,2	61,9	53,4	51,5	-10,6	-1,8
Calabria	721.776	660.934	554.794	549.254	-23,9	-1,0	47,4	43,4	36,4	36,1	-11,3	-0,4
Sicilia	1.694.094	1.597.638	1.279.707	1.387.521	-18,1	8,4	65,6	61,8	49,5	53,7	-11,9	4,2
Sardegna	1.431.302	1.358.018	1.019.955	1.153.691	-19,4	13,1	59,4	56,3	42,3	47,9	-11,5	5,5
Nord-ovest	2.594.576	2.409.918	2.243.193	2.096.985	-19,2	-6,5	44,8	41,6	38,7	36,2	-8,6	-2,5
Nord-est	2.885.697	2.807.025	2.632.288	2.471.852	-14,3	-6,1	46,3	45,0	42,2	39,7	-6,6	-2,6
Centro	2.837.519	2.684.816	2.435.200	2.191.651	-22,8	-10,0	48,9	46,2	41,9	37,7	-11,1	-4,2
Mezzogiorno	7.514.821	7.124.196	5.871.178	6.095.560	-18,9	3,8	60,7	57,6	47,5	49,3	-11,5	1,8
Italia	15.832.613	15.025.954	13.181.859	12.856.048	-18,8	-2,5	52,4	49,7	43,6	42,6	-9,9	-1,1

Fonte: Censimenti dell'agricoltura

Tab. 5.3 - Distribuzione delle trasformazioni territoriali per tipologia di area osservata - Anni 2004 e 2009 (percentuale sul totale del territorio)

Tipologia di area osservata nel 2004	Tipologia di area osservata nel 2009			
	Aree artificiali	Bosco ed altre aree naturali	Aree agricole e a vegetazione erbacea	Totale complessivo
Aree artificiali	7,4	0,2	0,5	8,1
Bosco ed altre aree naturali	0,3	35,4	1,8	37,5
Aree agricole e a vegetazione erbacea	1,1	3,6	49,6	54,3
Totale	8,8	39,3	51,9	100,0

Fonte: Elaborazioni Istat su dati MIPAAF, indagine POPOLUS

Tab. 5.4 Distribuzione delle trasformazioni territoriali per tipologia di area osservata e classe di altitudine - Anni 2004 e 2009 (percentuali per tipologia di area osservata)

Tipologia di area osservata nel 2004	Altitudine (metri sul livello del mare)	Tipologia di area osservata nel 2009			
		Aree artificiali	Bosco ed altre aree naturali	Aree agricole e a vegetazione erbacea	Totale
Aree artificiali	0-300	68,1	1,5	4,1	73,7
	300-600	15,1	0,8	1,2	17,1
	600-1200	7,1	0,5	0,6	8,2
	oltre 1200	0,9	0,1	0,1	1,0
	Totale	91,2	2,9	6,0	100,0
Bosco ed altre aree naturali	0-300	0,4	20,1	1,7	22,1
	300-600	0,2	23,4	1,3	24,8
	600-1200	0,1	31,1	1,1	32,3
	oltre 1200	0,0	19,8	0,9	20,7
	Totale	0,7	94,4	4,9	100,0
Aree agricole e a vegetazione erbacea	0-300	1,5	2,0	55,8	59,3
	300-600	0,4	1,5	19,3	21,2
	600-1200	0,1	1,4	9,9	11,4
	oltre 1200	0,0	1,8	6,3	8,1
	Totale	2,0	6,7	91,3	100,0
Totale		8,8	39,3	51,9	100,0

Fonte: Elaborazioni Istat su dati MIPAAF, indagine POPOLUS

Tab. 5.5 - Distribuzione delle trasformazioni delle aree rurali per tipologia di area osservata, ripartizione geografica e classe di altitudine - Anni 2009-2011 (percentuali per tipologia di area osservata)

Ripartizioni geografiche, altitudine (metri sul livello del mare)	Altitudine (metri sul livello del mare)	Tipologia di area osservata nel 2011			
		Aree artificiali	Bosco ed altre aree naturali	Aree agricole e a vegetazione erbacea	Totale
Ripartizioni geografiche	Nord	1,19	1,25	97,56	100,00
	Centro	1,16	1,15	97,69	100,00
	Mezzogiorno	1,12	0,74	98,14	100,00
	Totale	1,16	1,05	97,79	100,00
Altitudine (metri sul livello del mare)	0- 600	1,20	1,06	97,74	100,00
	600-1200	0,56	0,82	98,62	100,00
	Totale	1,16	1,05	97,79	100,00

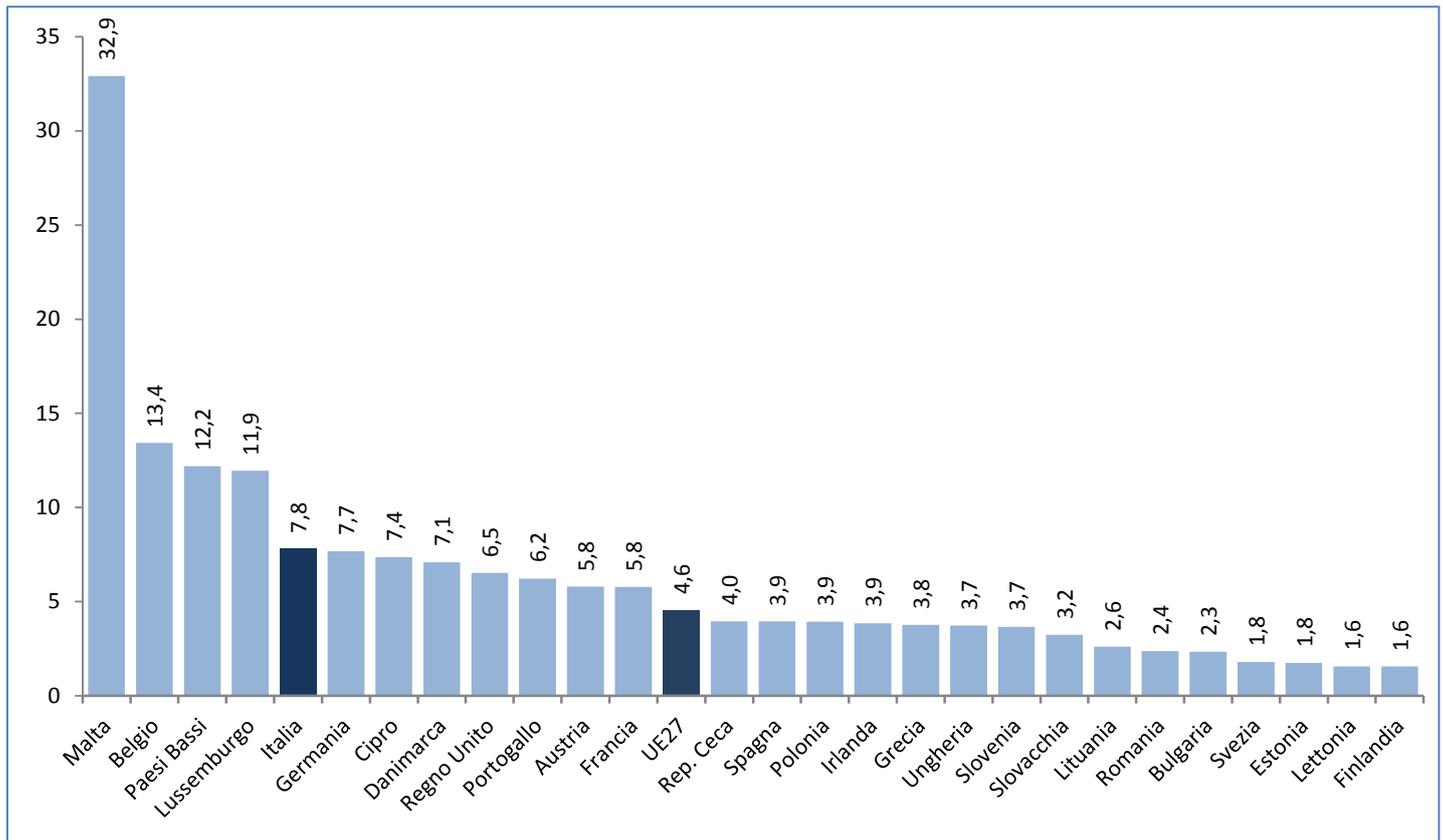
Fonte: Elaborazioni Istat su dati MIPAAF, indagine POPOLUS

Tab. 5.6 - Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (*urban sprawl*) e da abbandono per regione e ripartizione geografica - Anno 2001 (incidenza percentuale delle unità di analisi (a) affette dal fenomeno sulla superficie regionale)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana (<i>urban sprawl</i>)	Erosione dello spazio rurale da abbandono
Piemonte	18,5	17,2
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0,0	66,5
Liguria	31,8	54,5
Lombardia	22,0	25,3
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0,0	0,0
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>0,0</i>	<i>11,4</i>
<i>Trento</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Veneto	53,0	17,6
Friuli-Venezia Giulia	7,0	32,4
Emilia-Romagna	27,4	30,8
Toscana	14,2	23,2
Umbria	8,3	29,3
Marche	14,2	25,7
Lazio	45,4	17,9
Abruzzo	15,2	48,4
Molise	0,0	57,1
Campania	26,8	30,0
Puglia	16,4	22,2
Basilicata	14,5	37,8
Calabria	21,1	49,3
Sicilia	17,2	29,9
Sardegna	6,2	32,6
Nord	23,4	24,1
Centro	22,5	22,9
Mezzogiorno	15,5	34,9
Italia	20,0	28,3

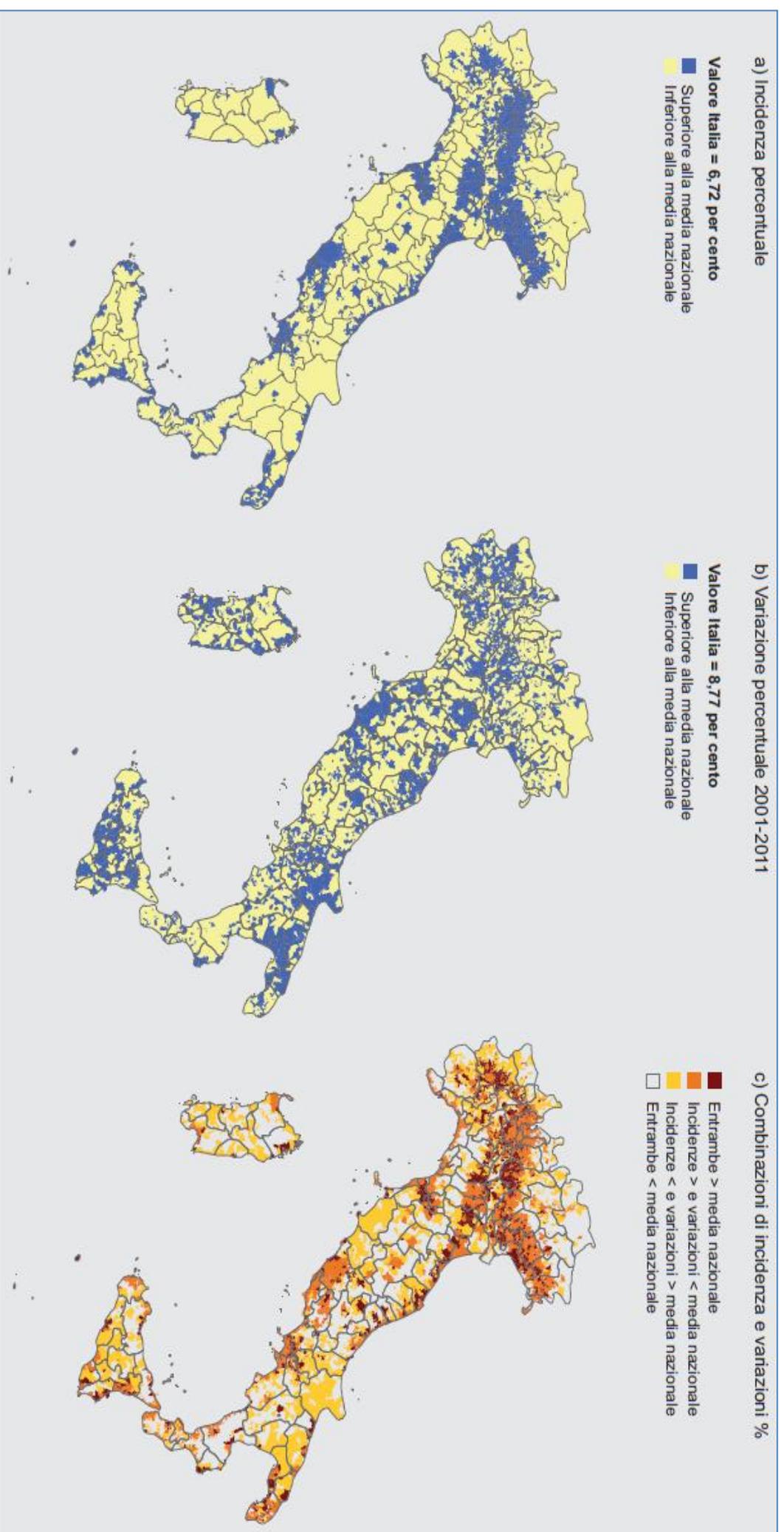
Fonte : Elaborazioni su dati Istat, 4° e 5° Censimento generale dell'agricoltura, anni 1990 e 2000; Istat, 12° e 13° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, anni 1991 e 2001; Istat, Basi territoriali per i censimenti, anni 1991 e 2001
(a) Regioni agrarie.

Fig. 3.1 - Territorio con copertura artificiale per paese, indagine LUCAS - Anno 2012 (incidenza percentuale sulla superficie totale)



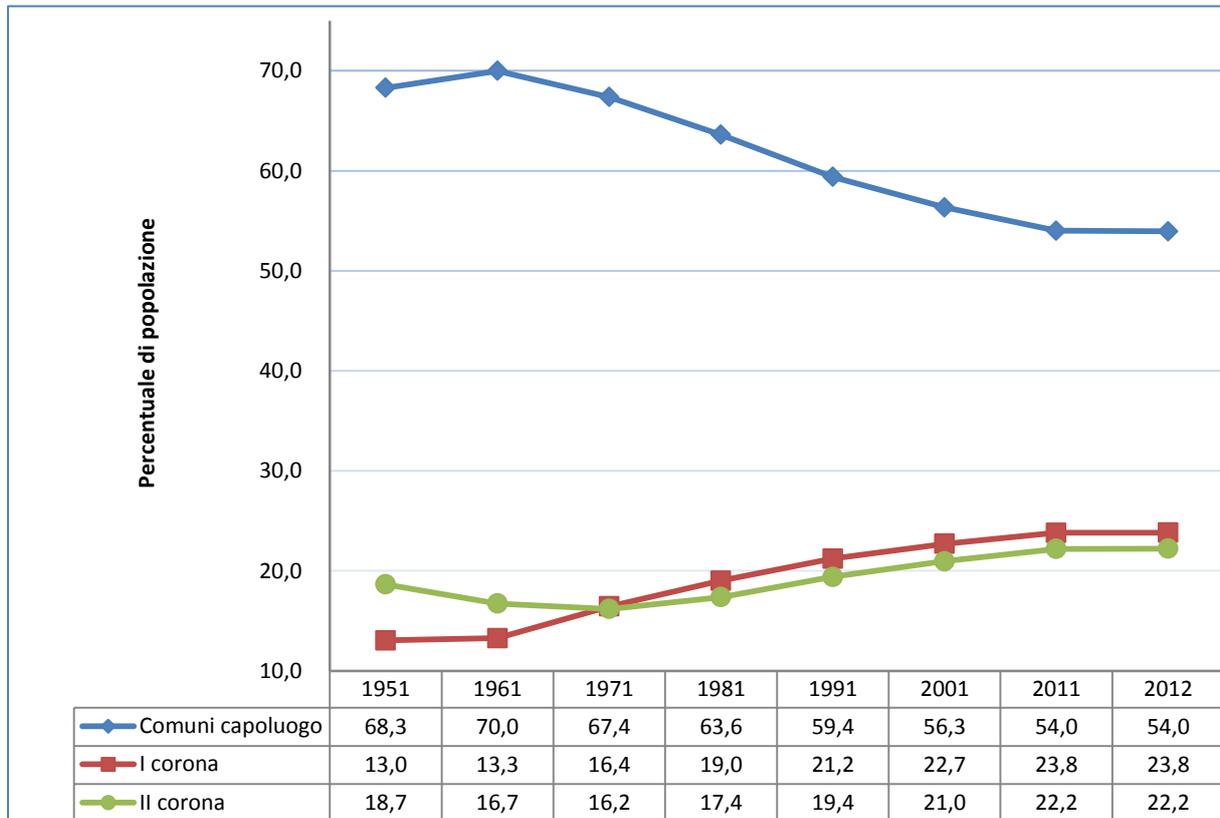
Fonte: Elaborazioni Istat su dati Eurostat

Fig. 4.1 - Superficie delle località abitate (a) per comune - Anno 2011 (incidenza percentuale sulla superficie comunale, variazioni percentuali rispetto al 2001 e combinazioni dei due indicatori in rapporto ai corrispondenti valori medi nazionali)



Fonte: Istat, Basi territoriali 2001 (definitive) e basi territoriali 2011 (provvisorie)
 (a) Comprende i centri abitati, i nuclei abitati e le località produttive.

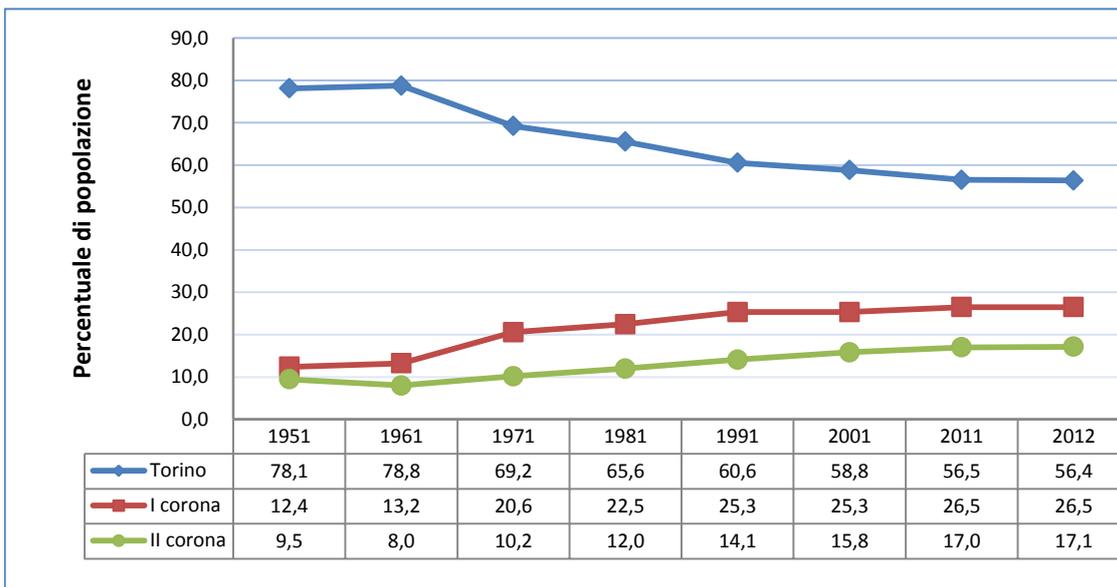
Fig. 4.2 - Popolazione per tipologia di comune - Anni 1951-2012 (valori percentuali)



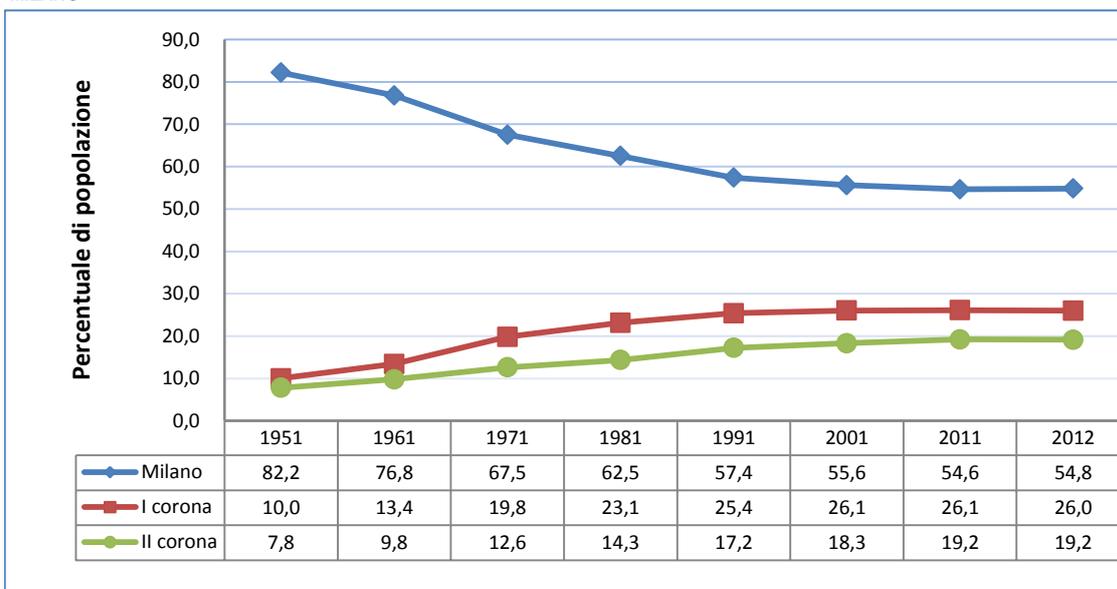
Fonte: Censimenti della popolazione 1951-2011; stime della popolazione residente 2012

(segue) Fig. 4.1 - Popolazione per tipologia di comune - Anni 1951-2012 (valori percentuali)

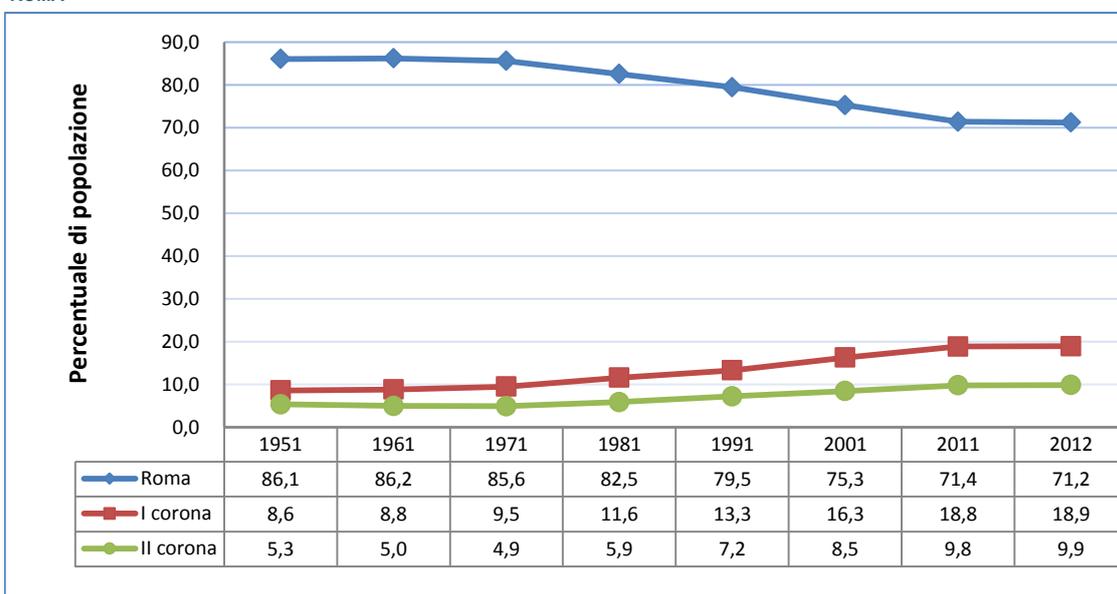
TORINO



MILANO

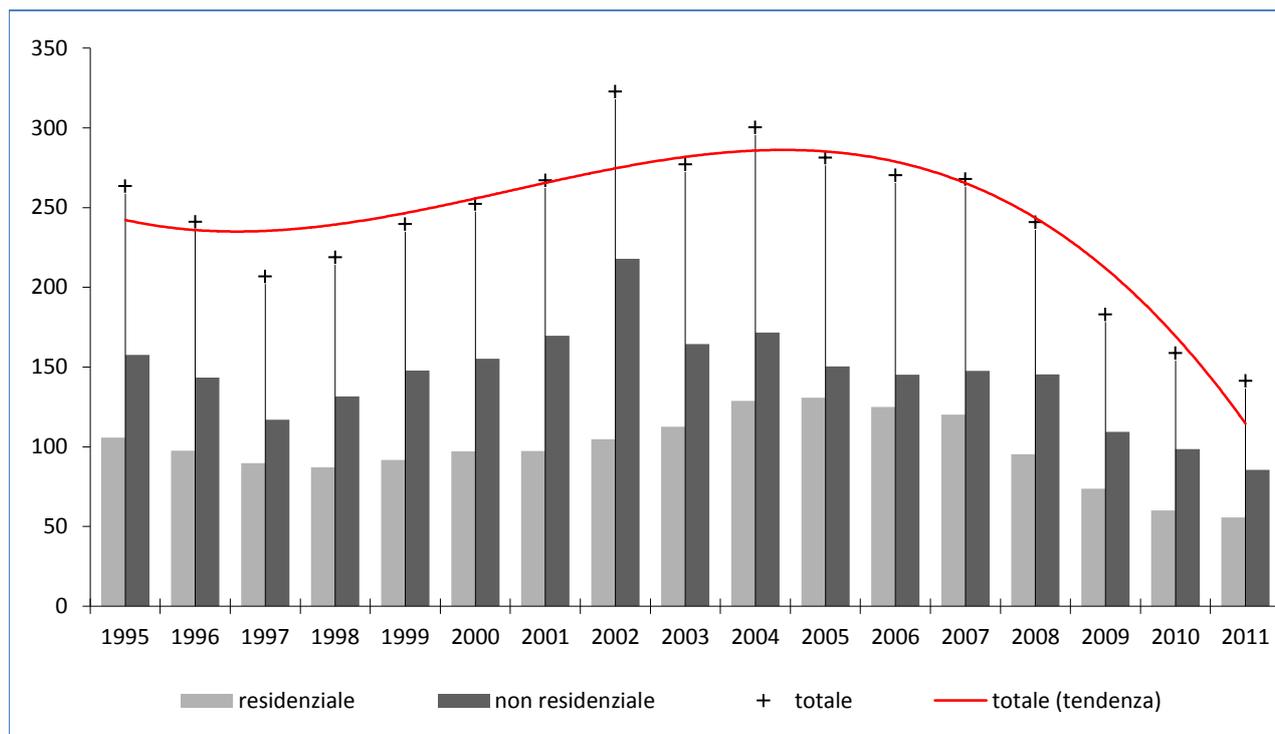


ROMA



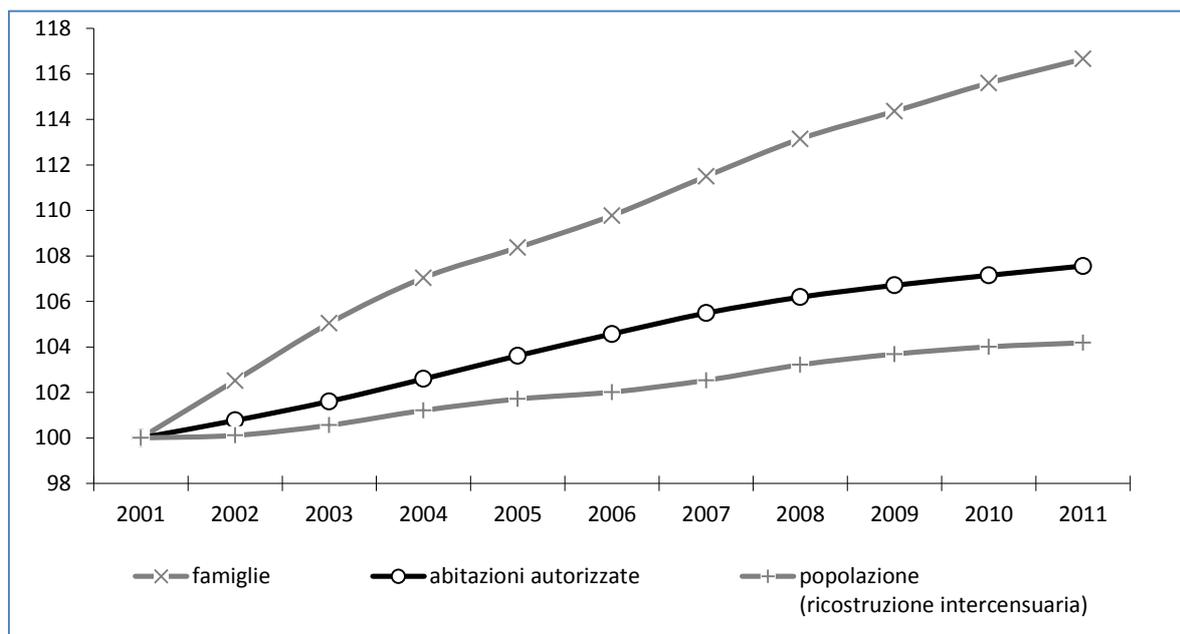
Fonte: Censimenti della popolazione 1951-2011; stime della popolazione residente 2012

Fig. 4.3 - Volumi edificabili autorizzati per la costruzione di nuovi fabbricati e per l'ampliamento di fabbricati esistenti per destinazione d'uso - Anni 1995-2011 (valori assoluti in milioni di m3)



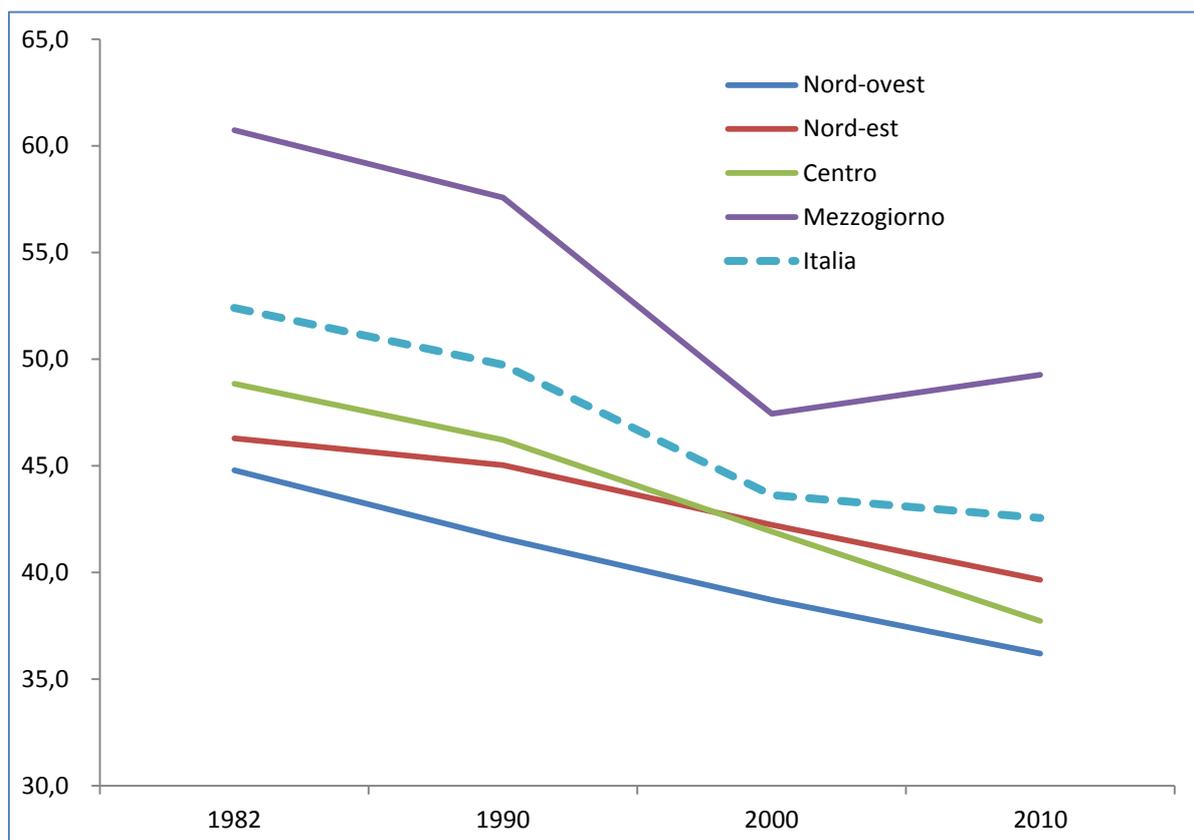
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche sui permessi di costruire

**Fig. 4.4 - Nuove abitazioni di edilizia residenziale autorizzate, popolazione residente e famiglie
- Anni 2001-2011 (numeri indice, base 2001=100)**



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche sui permessi di costruire; Ricostruzione Intercensuaria della popolazione residente

Figura 5.1 - Incidenza percentuale della SAU sulla superficie totale per ripartizione - Anni 1982, 1990, 2000 e 2010



Fonte: Censimenti dell'agricoltura



ISPRA
Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

Roma, 27 febbraio 2014

Audizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presso la Commissione Agricoltura, congiuntamente con la Commissione Ambiente, della Camera sul consumo di suolo

Rif.ti:

Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Franco Bordo, Palazzotto n. 902 "Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo"

Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati Catania, Realacci, Mongiello, Russo, Balduzzi, Binetti, Capua, Antimo Cesaro, Cimmino, Cova, Dambruoso, De Mita, Gigli, Librandi, Marazziti, Mazziotti Di Celso, Molea, Monchiero, Nesi, Nissoli, Oliaro, Piepoli, Quintarelli, Rabino, Santerini, Sberna, Schirò Planeta, Tinagli, Vargiu, Vecchio, Vezzali n. 948 "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo"

Indice

1. Introduzione	3
2. Obiettivi e orientamenti comunitari.....	3
3. Definizione di consumo di suolo.....	4
4. Fonti informative sul consumo di suolo	5
5. Caratteristiche e limiti delle fonti informative	7
6. La rete nazionale di monitoraggio del consumo di suolo.....	12
7. I dati sul consumo di suolo	12
8. Osservazioni specifiche sulle proposte di legge in esame.....	17
8.1 Limitazione, mitigazione e compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo (art. 1)	17
8.2 Definizioni (art. 2).....	17
8.3 Limitazione e monitoraggio del consumo di suolo (art. 3).....	18
8.4 Nuovi articoli su mitigazione e compensazione	19
8.5 Adattamenti del testo e disposizioni transitorie e finali (art. 8)	20

1. Introduzione

Un suolo in condizioni naturali fornisce al genere umano i servizi ecosistemici necessari al proprio sostentamento: servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari, materie prime, etc.); servizi di regolazione (clima locale, cattura e stoccaggio del carbonio, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, etc.); servizi di supporto (decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, conservazione della biodiversità, etc.) e servizi culturali (servizi ricreativi, paesaggio, etc.). Allo stesso tempo è anche una risorsa fragile che viene spesso considerata con scarsa consapevolezza e ridotta attenzione nella valutazione degli effetti derivanti dalla perdita delle sue funzioni; le scorrette pratiche agricole, le dinamiche insediative, le variazioni d'uso e gli effetti locali dei cambiamenti ambientali globali, possono originare gravi processi degradativi che limitano, o inibiscono totalmente, le funzionalità del suolo, diventando evidenti solamente nel momento in cui assumono carattere di irreversibilità.

Per tali motivi, si apprezza il lavoro che si sta portando avanti in questa e nella scorsa Legislatura con l'obiettivo, urgente, della tutela di una fondamentale risorsa ambientale e del contenimento delle più importanti e significative fonti di pressione che causano il consumo del suolo.

2. Obiettivi e orientamenti comunitari

L'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo è stato definito a livello europeo già con la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006¹, che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (*soil sealing*).

L'impermeabilizzazione del suolo, comunemente chiamata cementificazione, è riconosciuta come una delle prime cause di degrado del suolo in Europa in quanto comporta un rischio accresciuto di inondazioni, contribuisce al riscaldamento globale, minaccia la biodiversità e suscita particolare preoccupazione allorché vengono ad essere ricoperti terreni agricoli fertili e aree naturali e seminaturali.

Entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno, perciò, tenere conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio e questo obiettivo generale è stato ulteriormente richiamato nel 2011, con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse², nella quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050. Obiettivo rafforzato recentemente dal Parlamento Europeo con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale³.

La Commissione ha ritenuto utile anche indicare le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo e, nel 2012, ha pubblicato le linee guida per limitare, mitigare e compensare

¹ Commissione Europea (2006) Strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2006) 231 (http://ec.europa.eu/environment/soil/three_en.htm)

² Commissione Europea (2011) Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571 (http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm)

³ Council and European Parliament (2013) Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living Well, within the Limits of our Planet" (<http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>)

l'impermeabilizzazione del suolo⁴. **L'approccio indicato per il contenimento del consumo del suolo e dei suoi impatti è quello di attuare politiche e azioni finalizzate, nell'ordine, a limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, da definire dettagliatamente negli Stati membri.**

3. Definizione di consumo di suolo

In linea con gli indirizzi e i principi espressi a livello comunitario il consumo di suolo deve essere inteso come un fenomeno associato alla perdita della "risorsa suolo", dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o semi naturale. Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative. Un processo prevalentemente dovuto alla costruzione di insediamenti sparsi in zone rurali, all'espansione delle città attorno a un nucleo urbano (compreso lo *sprawl* urbano), alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana, all'infrastrutturazione del territorio.

Il concetto di consumo di suolo deve, quindi, essere definito come una variazione da una copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo.

La copertura del suolo è un concetto collegato ma distinto dall'uso del suolo. Per copertura del suolo si intende, infatti, la copertura biofisica della superficie terrestre, e viene definita dalla direttiva 2007/2/CE⁵ come la copertura fisica e biologica della superficie terrestre comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici. L'impermeabilizzazione del suolo costituisce la forma più evidente di copertura artificiale e rappresenta la copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo con materiale artificiale (quale asfalto o calcestruzzo), ad esempio per la costruzione di edifici e di strade. L'impermeabilizzazione è la forma più intensa di occupazione ed è fondamentalmente irreversibile, perché la formazione del suolo è talmente lenta da richiedere vari decenni per uno sviluppo di qualche centimetro appena. Le altre forme di copertura artificiale del suolo che sono collegate alla perdita della "risorsa suolo" sono lo scavo (comprese le attività estrattive), la contaminazione e la compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto.

L'uso del suolo è, invece, un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la copertura del suolo e costituisce quindi una descrizione di come il suolo venga impiegato in attività antropiche. La direttiva 2007/2/CE lo definisce come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presenti e programmate per il futuro (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo).

La rappresentazione più tipica del consumo di suolo è, quindi, data dal crescente insieme di aree coperte da edifici, capannoni, strade asfaltate o sterrate, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate o in terra battuta, serre e altre coperture permanenti, aeroporti e porti, aree e campi sportivi impermeabili, ferrovie ed altre infrastrutture, pannelli fotovoltaici e tutte le altre aree

⁴ Commissione Europea (2012) Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing (trad. It.: Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo) SWD (2012) 101 (<http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/IT%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>)

⁵ Direttiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 marzo 2007 che istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (Inspire) (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:it:PDF>)

impermeabilizzate, non necessariamente urbane. Tale definizione si estende, pertanto, anche in ambiti rurali e naturali, oltre l'area tradizionale di insediamento urbano ed esclude, invece, le aree aperte naturali e semi naturali in ambito urbano⁶.

4. Fonti informative sul consumo di suolo

Le informazioni attualmente disponibili in Italia relative alla copertura e all'uso del suolo mantengono una notevole disomogeneità e gravi lacune informative a livello locale e su alcune regioni. Si assiste, inoltre, ad analisi e interpretazioni dei fenomeni e dei processi territoriali non sempre semplici e coerenti, a causa della presenza di iniziative conoscitive che raramente sono inserite in un quadro unitario a livello nazionale, sia in termini di tecniche di acquisizione, sia per le metodologie di lettura dei dati.

È presente, infatti, una moltitudine di fonti di dati che differiscono notevolmente nelle loro caratteristiche principali, essendo state create per diversi obiettivi e finalità e, quindi, per rispondere a domande informative specifiche che necessariamente risultano, il più delle volte, non compatibili tra di loro. Ogni fonte di dati sottolinea ed enfatizza diversi aspetti di copertura o di uso del suolo, e fornisce informazioni fortemente legate alle esigenze e aspettative dei produttori e degli utilizzatori finali della specifica banca dati cartografica. Questo porta ad avere diversi sistemi di classificazione e nomenclature, risoluzioni spaziali e temporali, qualità e precisione finale.

A livello subnazionale si aggiunge, oltre alla frammentazione di comparto analoga in alcuni casi a quella nazionale, una diversità territoriale legata a iniziative poco coordinate tra loro che presentano un'elevata disomogeneità tra regione e regione che, se non corretta tramite un procedimento di armonizzazione, ostacola il popolamento di indicatori nazionali e impedisce la costruzione di un quadro conoscitivo chiaro. Tale situazione può essere ricondotta, storicamente, anche all'inadeguatezza di un sistema di riferimento nazionale legato a iniziative come il Corine Land Cover, poco scalabili a livello locale.

In tabella 1 è riportato un elenco delle principali fonti informative disponibili con le caratteristiche fondamentali e gli elementi ritenuti critici nel momento in cui si vogliono utilizzare per il monitoraggio e la valutazione del consumo di suolo.

⁶ Il monitoraggio del consumo di suolo in Italia, Ideambiente 62 (2013): 20-31, ISPRA, (http://www.isprambiente.gov.it/files/ideambiente/ideambiente_62.pdf)

Tabella 1 – Caratteristiche delle principali fonti informative utili alla valutazione del consumo di suolo in Italia (in rosso gli elementi critici ai fini dell’impiego dei dati per la valutazione del consumo di suolo)

Nome	Fonte	Copertura	Minima unità di rilevazione (MMU)	Scala nominale vettoriale / risoluzione raster / n. campioni	Accuratezza tematica (consumo di suolo)	Tipo di classificazione (consumo di suolo)	Serie storica
Rete di monitoraggio del consumo del suolo	ISPRA/ ARPA/ APPA	Nazionale	1 m ²	Campionamento stratificato 150.000	>98%	13 classi di copertura; Aree “consumate” (0-1)	1956-1988-1996-1998-2006 -2008-2010 (il 2012 è in corso)
CORINE Land Cover	EEA (ISPRA in Italia)	Europea	5 ha per i cambiamenti e 25 ha per la copertura	Vettoriale 1:100.000	>85%	11 classi miste di uso e copertura per le aree artificiali	1990-2000-2006-2012 (il 2012 è in corso)
Copernicus/GMES – HRL Imperviousness	EEA (+ ISPRA in Italia)	Europea	400 m ²	Raster 20 m	>85%	% soil sealing (0-100);	2006-2009-2012 (il 2012 è in corso)
Copernicus/GMES Urban Atlas	EEA	Principali aree metropolitane Italiane	2.500 m ²	Vettoriale 1:10.000	>85%	17 classi miste di uso e copertura per le aree artificiali e altre 3 classi per le aree naturali e semi-naturali	2006 (il 2012 è in corso)
Refresh / Refresh esteso	MiPAAF/ AGEA	Nazionale	variabile	Vettoriale 1:10.000	ND	1 unica classe per le aree artificiali (uso)	2009-2012 (serie storiche non confrontabili)
POPOLUS	MiPAAF/ AGEA	Nazionale	30 m ²	Campionamento griglia 1.200.000	>95%	Classi di uso del suolo per le aree artificiali	2004-2008
IUTI	MATTM	Nazionale	5.000 m ²	Campionamento griglia 1.200.000	>95%	Uso del suolo	1988-1999-2006
Basi territoriali	ISTAT	Nazionale	Sezione di censimento (dimensione estremamente variabile)	Vettoriale 1:5.000-1:10.000 nelle aree urbane, 1:25.000 nelle aree rurali	ND	Località abitate	2001-2011 (serie storiche non del tutto confrontabili)
LUCAS	Eurostat	Europea	30 m ²	Campionamento griglia 18.000 (sull’Italia)	85%	5 classi di copertura per le aree artificiali, altre classi di uso	Ogni tre anni (serie storiche non del tutto confrontabili)
Dati regionali di uso/copertura	Regioni	Regionale (non completa a livello nazionale)	Generalmente compresa tra 1.600 e 10.000 m ²	Generalmente vettoriale 1:10.000 - 1:25.000	Variabile	Generalmente si fa riferimento alla classificazione CORINE Land Cover al IV o al V livello	Variabili, con serie storiche spesso non disponibili

5. Caratteristiche e limiti delle fonti informative

Con riferimento ai dati di copertura/uso del suolo disponibili a scala nazionale, la cartografia **Corine Land Cover**, in Italia realizzata da ISPRA, costituisce una mappatura completa del territorio nazionale omogenea e confrontabile a livello europeo, il cui prossimo aggiornamento è previsto con riferimento al 2012. La metodologia e la classificazione utilizzate sono state studiate per assicurare la possibilità di confronti tra i diversi paesi europei, con una serie storica che permette analisi diacroniche a partire dal 1990. Il Corine Land Cover è basato su una legenda di 44 classi, organizzata su tre livelli gerarchici. Un quarto livello gerarchico è stato sviluppato in alcuni paesi, quali l'Italia, per fornire maggiore dettaglio in alcune classi tematiche. I dati sono, tuttavia, poco utilizzabili per analisi di dettaglio sul consumo di suolo per via della scala e del sistema di classificazione utilizzato. Per tali motivi, il Corine Land Cover sottostima fortemente il consumo di suolo e stima una superficie del suolo consumato a scala nazionale pari al 4,9% (rispetto al 6,9% indicato sulla base delle stime ISPRA/ARPA/APPA più affidabili).

ISPRA è coinvolto anche nel programma **Copernicus** (precedentemente noto come *GMES - Global Monitoring for Environment and Security*) nel cui ambito è stato avviato un piano per la realizzazione dei servizi di *Land Monitoring (GIO - GMES Initial Operations - Land Monitoring Implementation Plan 2011–2013)* che prevede l'acquisizione di una copertura satellitare europea al 2012 e la produzione di 5 strati ad alta risoluzione relativi all'impermeabilizzazione del suolo e alle aree edificate (**HRL Imperviousness** – già disponibili con riferimento al 2006 e al 2009 nell'ambito dell'iniziativa *Fast Track Service Precursor on Land Monitoring - Degree of soil sealing*), alle foreste, ai prati-pascoli, alle aree umide e ai corpi idrici. Tali dati sono disponibili in formato raster con un dettaglio spaziale molto migliore rispetto al Corine Land Cover. Tra gli altri servizi che vengono resi disponibili tramite *Copernicus* si segnala il progetto **Urban Atlas**, che produce una banca dati cartografica, pubblicata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, con 20 categorie di copertura e di uso per 32 realtà urbane italiane. Il dato, con una risoluzione di 0,25 ettari, si estende fino a coprire l'intero sistema locale del lavoro (SLL) delle città considerate. Le superfici artificiali residenziali sono classificate sulla base della densità urbana, mentre altre classi riguardano: le strutture isolate, le aree produttive, commerciali o militari, le infrastrutture, il verde urbano, le attrezzature sportive.

A livello europeo, al fine di fornire statistiche accurate e confrontabili per i diversi paesi relativamente alla copertura e all'uso del suolo, Eurostat porta avanti da diversi anni il progetto **LUCAS**. L'indagine, che si basa su un campione di circa 18.000 punti sull'Italia, classifica le aree artificiali attraverso 5 classi di copertura; altre classi sono riferite all'uso del suolo. Il campione utilizzato è estremamente ridotto e adeguato a rappresentare la situazione solo a livello nazionale.

L'**Inventario dell'Uso delle Terre d'Italia (IUTI)**, realizzato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), è utile a fornire un'adeguata contabilità dell'uso del suolo a livello nazionale e regionale e basato su un campionamento di 1.200.000 punti sul territorio nazionale. Tuttavia, ai fini della valutazione del consumo di suolo, va segnalato che è basato su un sistema di classificazione semplificato sull'uso del suolo e individua le aree omogenee o con uso prevalente di almeno 0,5 ettari.

AGEA, al fine delle attività di controllo in campo agricolo, realizza una mappatura dell'uso del suolo a livello nazionale di estremo dettaglio con un dettaglio tematico con poche e specifiche classi, soprattutto agricole (**Refresh/Refresh esteso**) e un inventario, denominato **POPOLUS** (Permanent Observation POints for Land Use Statistics) con una maglia simile, ma non coincidente, con quella IUTI. Entrambe le basi informative utilizzano però sistemi di classificazione non adatti per la valutazione del consumo del suolo.

Il consumo di suolo può anche essere valutato ricorrendo ad altre fonti informative, quali le **basi territoriali Istat**, finalizzate a descrivere dal punto di vista statistico il territorio nazionale. Tuttavia, le basi territoriali Istat da un lato sovrastimano il consumo di suolo all'interno delle località abitate (non distinguendo, in queste zone, le aree consumate da quelle non consumate), dall'altro lato non considerano le case sparse, le infrastrutture e una serie di altri elementi diffusi sul territorio e, per tali motivi, non sono utilizzabili per la valutazione del consumo di suolo portando a una stima di soli 45 ettari al giorno, quasi il 40% in meno di quello reale.

L'impiego di **dati regionali** di uso o di copertura del suolo non consente di ottenere un quadro completo e omogeneo a scala nazionale. Infatti, anche se generalmente si fa riferimento alla classificazione Corine, standard fino al terzo livello, sono spesso diverse le legende utilizzate ai livelli successivi e le caratteristiche geometriche delle cartografie disponibili nelle regioni, con una scala variabile tra 1:5.000 e 1:25.000. Anche l'estrema variabilità delle date di aggiornamento e la scarsa disponibilità di serie storiche non permettono di confrontare le diverse situazioni e le dinamiche territoriali tra di loro, rendendo impossibile, ad oggi, la derivazione di cartografie nazionali da dati regionali.

Tra le varie fonti informative, si segnala, infine, la **rete di monitoraggio del consumo di suolo** (si veda il paragrafo successivo), l'unica indagine rivolta specificamente al monitoraggio e alla valutazione del consumo del suolo, realizzata da ISPRA in collaborazione con il sistema delle agenzie ambientali delle Regioni e delle Province Autonome (ARPA/APPA). La rilevazione garantisce la disponibilità di una serie storica estesa, con un'elevata accuratezza tematica e delle stime, grazie a un campionamento stratificato del territorio con circa 150.000 punti che viene integrato con i dati Copernicus ad alta risoluzione. La valutazione del consumo di suolo è basata su indicatori derivati dall'osservazione di una rete di monitoraggio di livello nazionale e su specifiche reti estese a livello regionale e sui principali comuni.

Pertanto, la valutazione del consumo di suolo comporta necessariamente l'impiego di tecniche e di strumenti di lettura di processi spaziali e di analisi geografica e risulta fondamentale assicurare la comprensione dei limiti delle diverse fonti informative, anche al fine di una corretta lettura dei dati disponibili. Molto spesso si assiste, infatti, a errate interpretazioni dei fenomeni in atto a causa, ad esempio, della non conoscenza delle modalità di acquisizione dei dati, dell'accuratezza dei risultati o del sistema di classificazione utilizzato.

Le basi di dati sulla copertura e sull'uso del suolo sono infatti caratterizzate da alcuni elementi concettuali e semantici fondamentali, tra cui il sistema di rilievo del dato, il sistema di classificazione e la legenda, che devono essere tenuti in considerazione nel momento in cui si voglia impiegarle per una stima accurata del consumo di suolo. Ci possono essere differenze significative nei risultati ottenuti nel momento in cui si utilizzino fonti informative che fanno uso di sistemi di rilievo (telerilevamento/fotointerpretazione, rilievo diretto sul terreno, etc.) e di classificazione diversi e che, come spesso accade, definiscano in maniera differente il concetto di area omogenea o di uso/copertura prevalente, introducendo classi miste o sistemi di classificazione mista di uso e di copertura del suolo. Gran parte delle basi di dati analizzate nascono per rispondere a esigenze specifiche (controlli in agricoltura, pianificazione territoriale, basi censuarie, etc.) che hanno necessità di definire sistemi di classificazione poco adatti alla valutazione del consumo di suolo per come è stato definito a livello europeo. Inoltre, le basi informative di livello nazionale spesso utilizzate per la valutazione, quali Corine Land Cover, IUTI, Refresh AGEA, POPOLUS e basi territoriali ISTAT, utilizzano classi di uso del suolo artificiale che corrispondono solo in alcuni casi a un consumo del suolo reale, presente, viceversa, anche in classi di uso definite come non artificiali.

I limiti delle attuali fonti informative disponibili a livello nazionale, al fine del monitoraggio del consumo di suolo sono legati, in conclusione, principalmente ai seguenti punti:

Omogeneità/completezza/periodicità di aggiornamento

Le informazioni più dettagliate, disponibili a livello regionale o subregionale, non hanno una copertura omogenea e completa sull'intero territorio nazionale e sono scarsamente confrontabili tra loro per via dei diversi sistemi di acquisizione e di classificazione dei dati e delle caratteristiche delle basi cartografiche. Inoltre hanno date di riferimento diverse e spesso non sono disponibili aggiornamenti ripetuti nel tempo. Anche le basi informative nazionali risentono spesso di mancanza di tempestività nell'aggiornamento e nella possibilità di effettuare analisi diacroniche consistenti (*si veda la tabella 1, colonna "serie storica"*).

Scala e caratteristiche geometriche

Anche gli aspetti geometrici di una cartografia e, in particolare, la scala nominale, la risoluzione, l'unità⁷ e lo spessore⁸ minimi rappresentati, incidono significativamente sulle stime delle aree. Ai fini della valutazione delle superfici, c'è il reale rischio di vedere sottostimate le dimensioni di tutte le classi che tipicamente sono maggiormente frammentate (come le aree artificiali o impermeabilizzate) o quelle lineari (come le infrastrutture stradali e ferroviarie), che hanno maggiori probabilità di avere la singola area omogenea di ampiezza inferiore alla minima unità cartografata (Minimum Mapping Unit - MMU) o spessore inferiore a quello minimo. Gli errori di stima sono ancora più evidenti nel caso di analisi dei cambiamenti di uso del suolo, che possono essere assai parcellizzati, e in cui la dimensione della singola zona che cambia classe è spesso molto vicina alla minima unità cartografata. Quindi, più grande è la MMU e meno accurata sarà la stima delle aree (*si veda la tabella 1, colonna "Minima unità di rilevazione (MMU)"*).

Sistema di classificazione e accuratezza tematica

Con riferimento ai sistemi di classificazione impiegati, si assiste spesso al ricorso a classi scarsamente omogenee, con la conseguente necessità di affrontare questioni semantiche e interpretative di ardua elaborazione. Nella maggior parte degli strati informativi disponibili e realmente accessibili, inoltre, non esiste una chiara distinzione tra uso del suolo e copertura del suolo. Inoltre, quasi tutti i sistemi di classificazione impiegati dalle diverse fonti informative, sia a livello nazionale sia a livello regionale, fanno riferimento alla nomenclatura Corine Land Cover, che ha grossi limiti nel momento in cui si voglia utilizzare per analisi di dettaglio, in particolare per la componente delle aree artificiali dove il Corine Land Cover (a dispetto del nome) utilizza classi di uso scarsamente omogenee dal punto di vista del consumo di suolo.

Si deve anche considerare che in una zona omogenea dal punto di vista dell'uso del suolo, definita da un'unica classe e delimitata da confini netti, possono convivere in realtà un insieme di coperture, di usi e di attività antropiche. Tale complessità è inversamente proporzionale alla scala di acquisizione e restituzione dei dati ma già a scale di dettaglio (1:10.000 – 1:25.000) la presenza di usi diversi all'interno di uno stesso

⁷ L'unità minima cartografabile o *Minimum Mapping Unit* (MMU) è utilizzata in cartografia per definire la più piccola unità rappresentabile sulla mappa. La dimensione della unità minima cartografabile è strettamente correlata alla scala nominale e alla risoluzione di una carta: maggiore è la scala, minore è la MMU, e viceversa.

⁸ Lo spessore minimo cartografabile è anch'esso correlato alla risoluzione della cartografia ed è generalmente, dell'ordine di 1/1.000 della scala della carta (10 metri, ad esempio, per una carta a scala 1:10.000). Nelle carte di copertura e uso del suolo sono, quindi, rappresentati solo quegli elementi lineari (strade, ferrovie, corsi d'acqua, etc.) che hanno una larghezza maggiore dello spessore minimo definito.

poligono è piuttosto frequente, rendendo necessario il ricorso a classi “miste” che, per definizione, rappresentano zone in cui non è possibile individuare un unico utilizzo del territorio con la presenza congiunta di più usi o coperture del suolo.

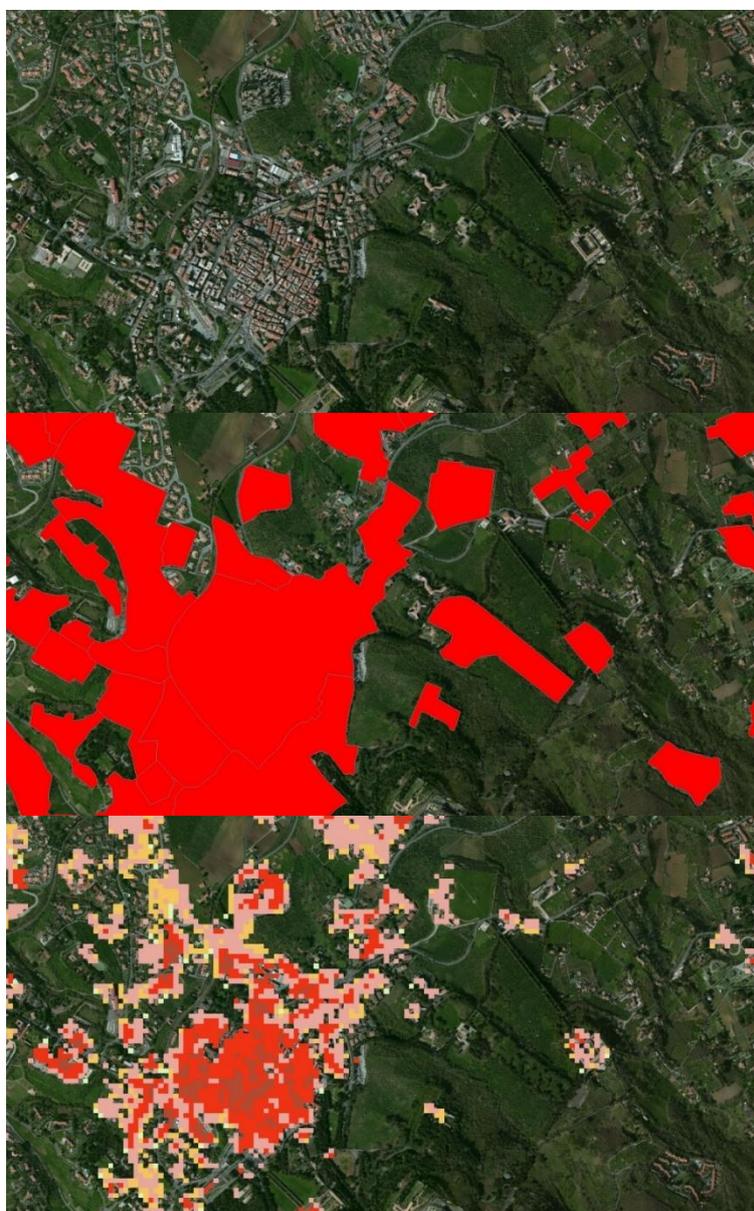


Figura 1 – Confronto tra un’ortofoto, una carta vettoriale di uso del suolo riclassificata per estrarre le aree artificiali a scala 1:25.000 (Regione Lazio) e una carta raster dell’impermeabilizzazione del suolo con risoluzione pari a 20 metri (Copernicus, EEA/ISPRA, 2009)

Nel caso particolare di analisi dei processi di urbanizzazione e di valutazione del consumo di suolo agricolo e naturale, l’impiego di dati cartografici di uso del suolo, che normalmente vengono utilizzati riclassificando le zone in due classi, “urbanizzato” e “non urbanizzato”, comporta l’approssimazione che deriva dal

considerare le classi di origine come omogenee⁹. In realtà in ogni classe sono presenti, con percentuali che non sono quasi mai trascurabili, coperture del suolo diverse e classificabili in maniera opposta.

Infine, c'è da considerare che l'accuratezza tematica dei dati forniti, ovvero la possibilità che ci sia un errore di classificazione in una data area, è spesso troppo elevata e raramente è inferiore al 15%. In molti casi non è neanche valutata e questo fa sì che le fonti informative non siano state validate e che possano essere difficilmente utilizzate per ottenere delle stime affidabili.

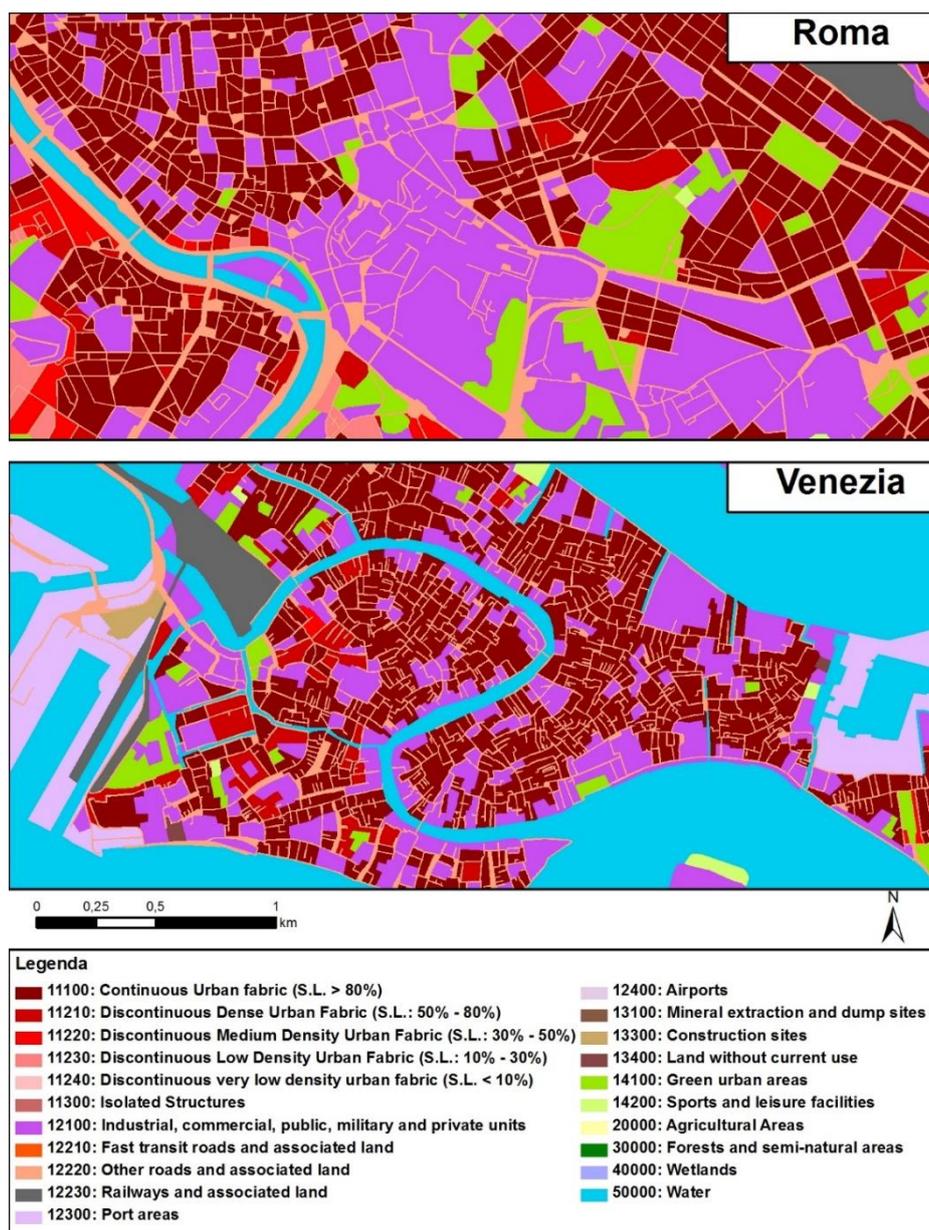


Figura 2 – Esempio di cartografia *Copernicus Urban Atlas* nei centri urbani di Roma e Venezia

⁹ I dati del Corine Land Cover e di altre cartografie di uso e copertura del suolo con sistemi di classificazione gerarchici vengono spesso impiegati, per l'analisi dei processi di urbanizzazione, utilizzando solo il primo livello di classificazione. Tali classi sono, ovviamente, ancora meno omogenee.

6. La rete nazionale di monitoraggio del consumo di suolo

I limiti illustrati sopra, la mancanza di aggiornamenti frequenti e la non completa omogeneità e disponibilità delle diverse fonti informative hanno portato, nel 2005, allo sviluppo della rete di monitoraggio del consumo di suolo, ad opera di ISPRA e del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA/APPA). Il sistema di monitoraggio permette, attualmente, di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi, mediante una metodologia di campionamento stratificato, che unisce la fotointerpretazione di ortofoto e carte topografiche storiche con dati telerilevati ad alta risoluzione. I dati¹⁰ e gli approfondimenti specifici, vengono pubblicati annualmente all'interno dell'Annuario dei dati ambientali¹¹ e del Rapporto sulla qualità dell'ambiente urbano¹². Questa indagine campionaria viene attualmente integrata con altre cartografie, necessarie sia per garantirne la validazione, sia per assicurare una maggiore e più coerente spazializzazione dei dati, partecipando direttamente e attivamente, in particolare, all'iniziativa Copernicus/GMES. L'attività di integrazione e la qualità delle stime potrà essere agevolata e incrementata, aumentando notevolmente la qualità del monitoraggio nazionale, attraverso le attività che, ai sensi della legge 7 agosto 2012, n. 135, saranno curate da ISPRA al fine della catalogazione e della raccolta dei dati geografici, territoriali ed ambientali generati da tutte le attività sostenute da risorse pubbliche.

Inoltre si ricorda che tale rete di monitoraggio rappresenta il riferimento ufficiale a livello nazionale per le informazioni statistiche derivanti dal monitoraggio del consumo di suolo in quanto presente, all'interno del Programma Statistico Nazionale 2014-2016, come specifica indagine¹³. ISPRA è titolare di tale indagine che vede anche il contributo dell'Istat per gli aspetti metodologici-tecnici.

7. I dati sul consumo di suolo

In base alle elaborazioni di ISPRA dello scorso anno (i dati sono attualmente in fase di aggiornamento), il consumo di suolo ha intaccato quasi il 7% dell'intero territorio nazionale con una superficie consumata che, a livello nazionale, ha ormai superato abbondantemente i 20.000 km². Rispetto agli anni '50, la superficie consumata è cresciuta di oltre 4 punti percentuali, con una velocità di circa 8 metri quadrati al secondo (circa 70 ettari al giorno) nell'ultimo decennio. Un aumento che non si può spiegare solo con la crescita demografica: se una volta ogni italiano disponeva di 170 m² dedicati a edifici, infrastrutture e altro, nel 2010 il valore di superficie consumata pro-capite è raddoppiato, passando a più di 340 m² per abitante (Tabella 2).

¹⁰ I dati prodotti da ISPRA in collaborazione con le ARPA/APPA sono riportati anche nel rapporto "Il monitoraggio del consumo di suolo in Italia", Ideambiente 62 (2013): 20-31, ISPRA, (http://www.isprambiente.gov.it/files/ideambiente/ideambiente_62.pdf), e sul sito istituzionale ISPRA (<http://www.isprambiente.it>).

Approfondimenti ulteriori sono disponibili tra i materiali del convegno "Il consumo di suolo: lo stato, le cause e gli impatti", ISPRA, 2013 (<http://www.isprambiente.gov.it/it/events/il-consumo-di-suolo-lo-stato-le-cause-e-gli-impatti-1>).

¹¹ ISPRA (2013), Annuario dei dati ambientali, edizione 2013 (<http://annuario.isprambiente.it>).

¹² ISPRA, ARPA, APPA (2013) Qualità dell'ambiente urbano - IX Rapporto, edizione 2013, ISPRA, Roma (<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/stato-dellambiente/qualita-dellambiente-urbano-ix-rapporto.-edizione-2013>).

¹³ Programma Statistico Nazionale (PSN) 2014-2016, Statistiche da indagine - APA-00046 - Monitoraggio del consumo del suolo e del soil sealing.

Tabella 2 – Il consumo di suolo in Italia (ISPRA, 2013)

Anno	Superficie consumata (%)	Superficie consumata (migliaia di km ²)	Superficie consumata pro-capite (m ²)
1956	2,8	8,3	170
1989	5,1	15,4	272
1996	5,7	17,2	303
1998	5,9	17,8	313
2006	6,6	19,9	339
2010	6,9	20,7	343

Prendendo in esame le ripartizioni geografiche, i valori percentuali più elevati si registrano nel Nord Italia. Ma, mentre nelle regioni del Nord-Ovest assistiamo ad una fase di rallentamento della crescita, nel Triveneto e in Emilia Romagna si mantiene un tasso di consumo di suolo elevato, dovuto principalmente alla continua diffusione urbana che si riscontra nella pianura padano-veneta. Se negli anni '50 il Centro e il Sud Italia mostrano percentuali di suolo consumato simili, successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita, raggiungendo i valori medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo con fluttuazioni marginali (Figura 3).

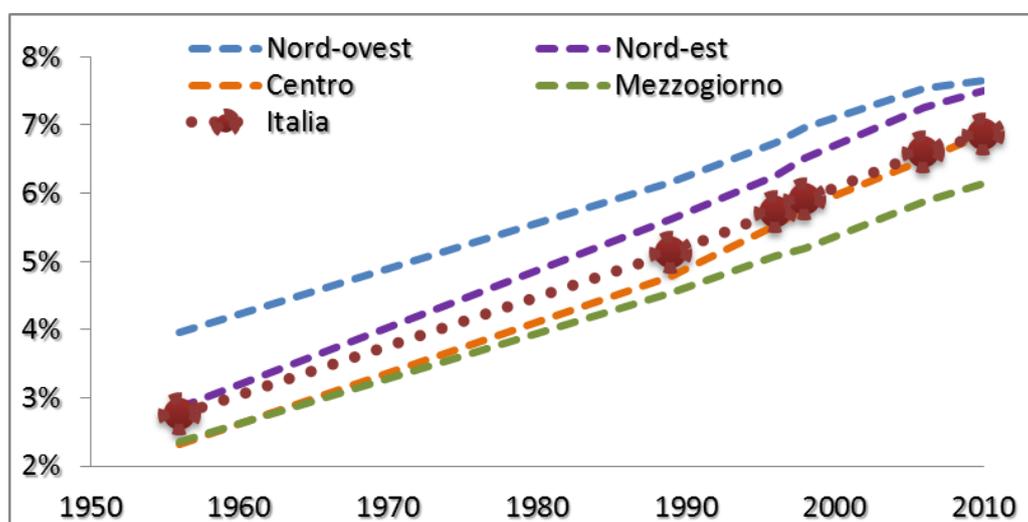


Figura 3 – Andamento del consumo di suolo per ripartizione geografica (ISPRA, 2013).

Nel 2010, in 14 regioni viene abbondantemente superato il 5% di suolo consumato, con le percentuali più elevate in Lombardia (oltre il 10%) e in Puglia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio e Campania, dove troviamo valori compresi tra l'8 e il 10% (Figura 4).

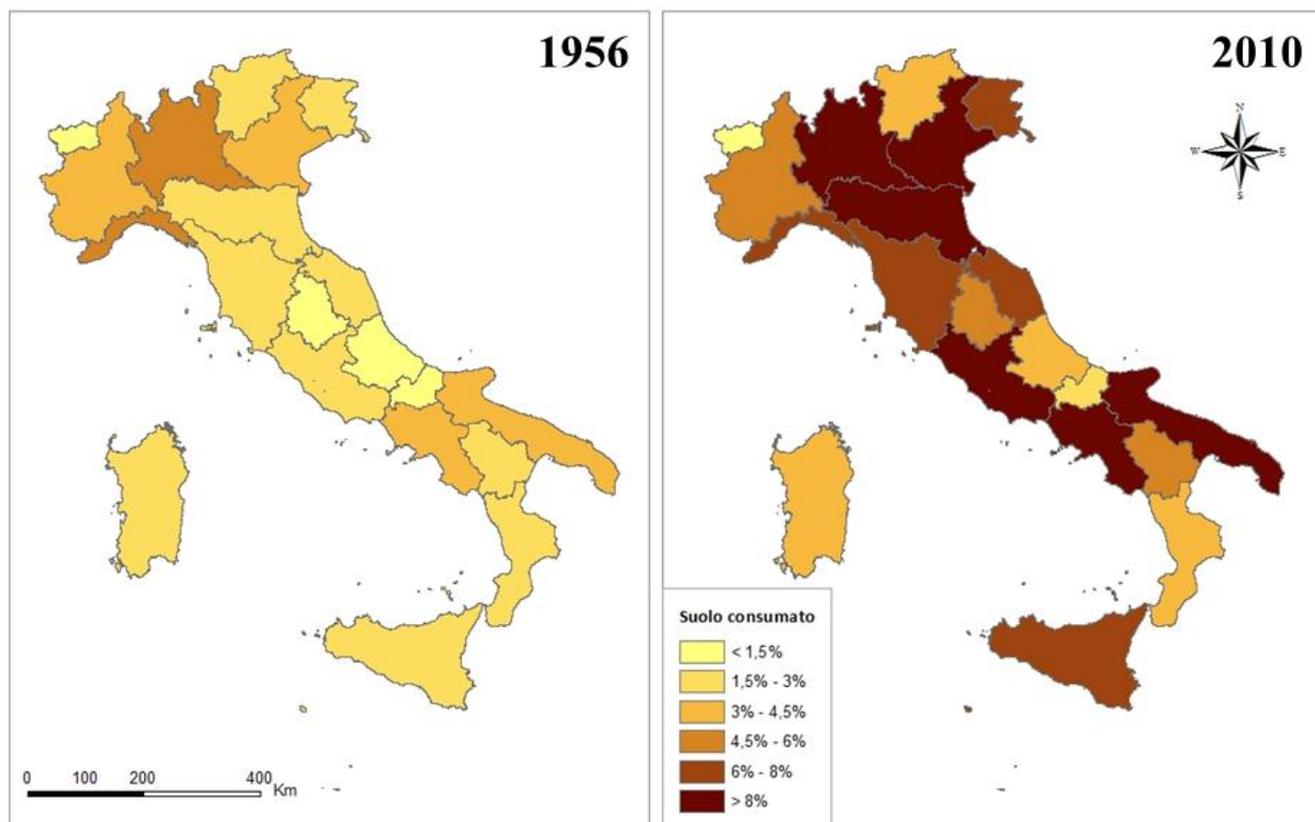


Figura 4 – Consumo di suolo per regione (ISPRA, 2013)

I risultati ottenuti per i principali comuni evidenziano percentuali generalmente molto più elevate del resto del territorio, confermando la drammatica situazione di alcune delle nostre città, dove lo spazio comunale è stato consumato con percentuali che superano anche il 60% della superficie amministrata. I valori in percentuale della rilevazione, nel caso dei comuni, risultano poco significativi se non confrontati con i valori assoluti della superficie consumata. Questo perché il rapporto tra area urbana e perimetro amministrativo è soggetto a notevoli variazioni nelle singole realtà locali. Ci sono comuni che hanno un'estensione territoriale molto ampia rispetto all'area urbanizzata (come Roma e Potenza) e altri in cui la città, al contrario, ha superato i limiti amministrativi comunali (come Milano, Napoli e Torino). Nel primo caso, a valori elevati di superficie impermeabilizzata in termini assoluti, possono corrispondere basse percentuali dovute alla presenza di ampie aree agricole o naturali che circondano la città; nel secondo, viceversa, gli spazi aperti residui all'interno della superficie amministrata hanno un'estensione ridotta (Figure 5 e 6).

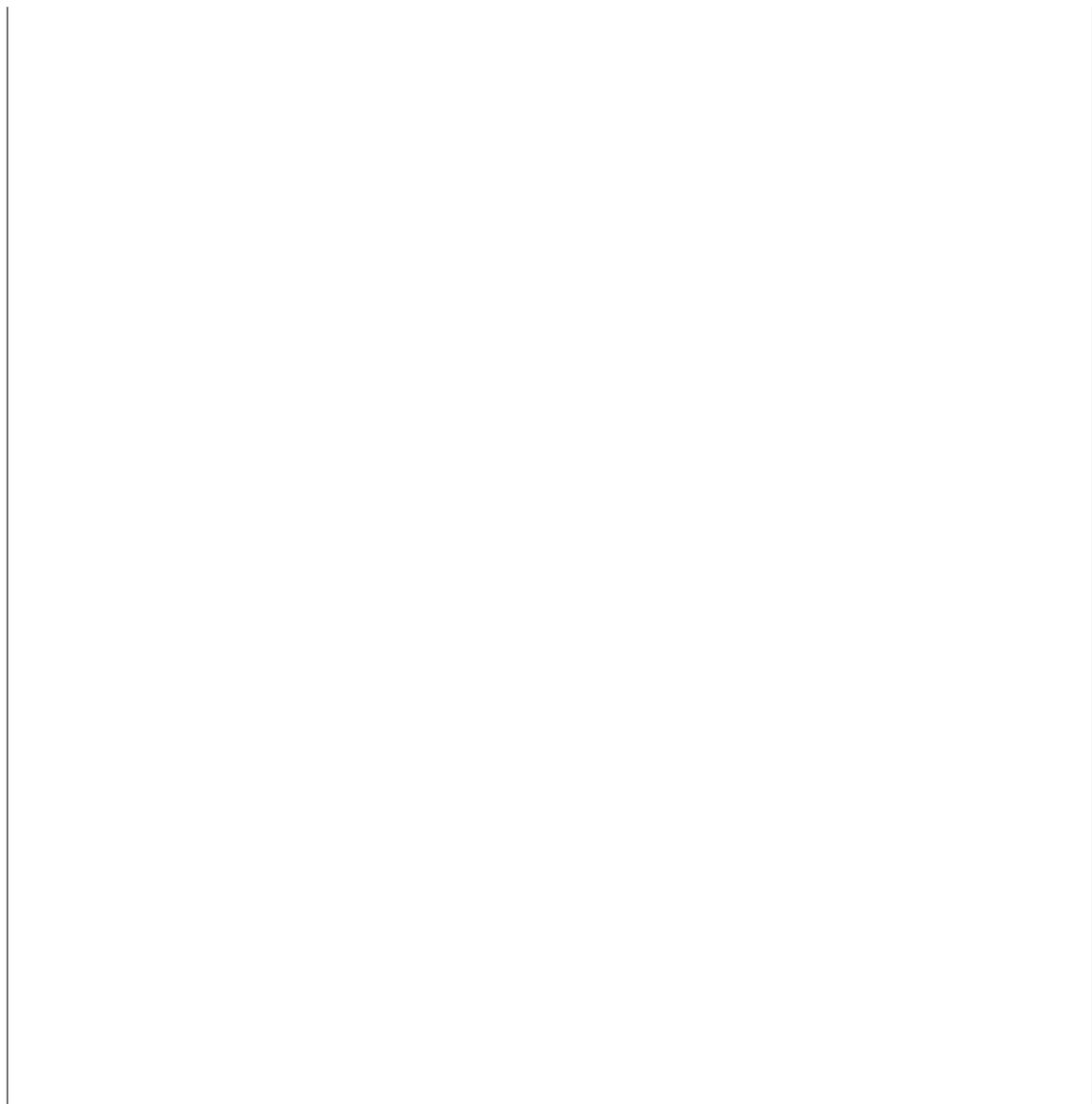


Figura 5 – Consumo di suolo nei principali comuni (ISPRA/ARPA/APPA, 2013)

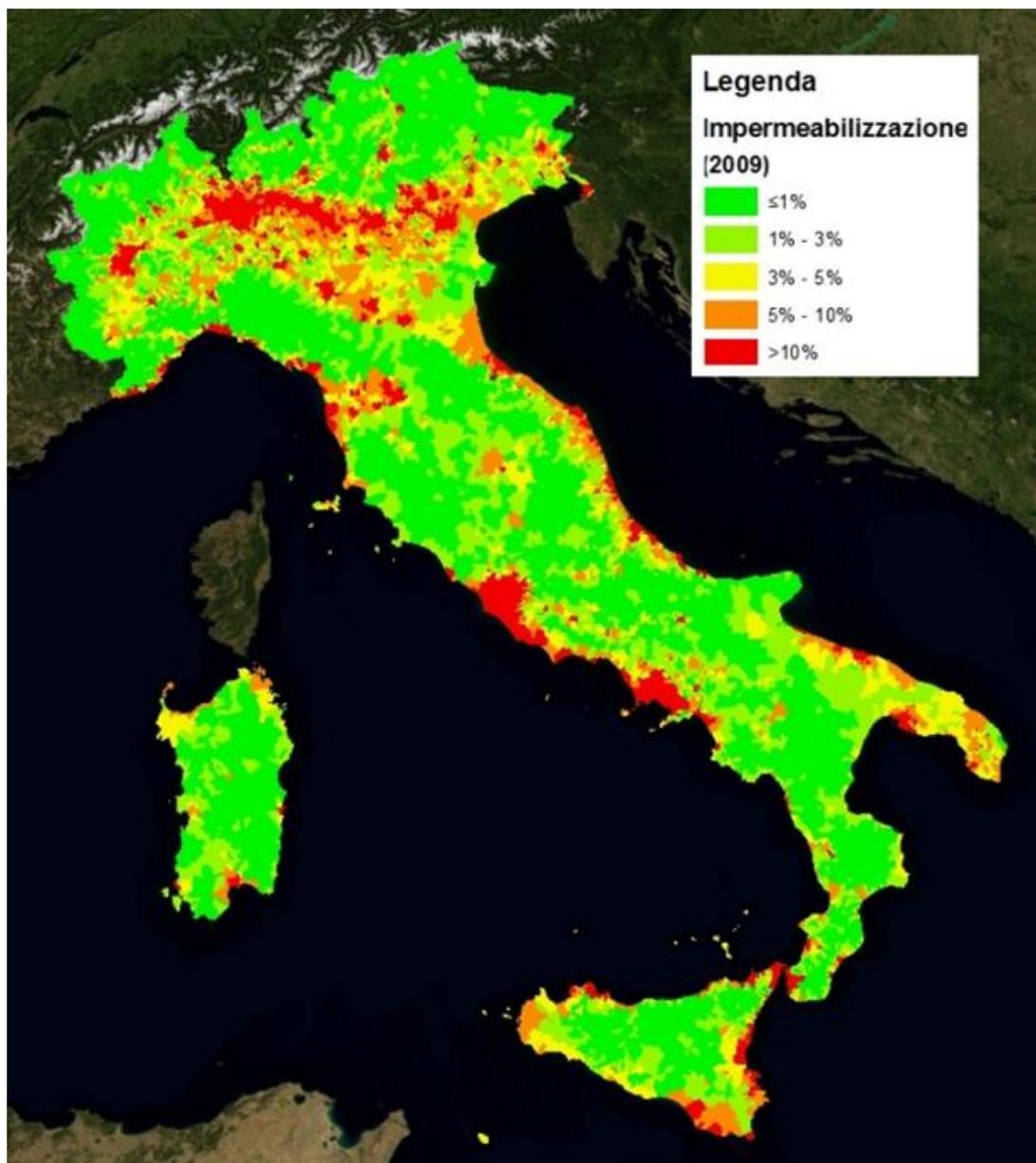


Figura 6 – Percentuale di impermeabilizzazione del suolo a livello comunale (Elaborazioni ISPRA su dati Copernicus, 2009 e dati ISPRA/ARPA/APPA, 2013)

8. Osservazioni specifiche sulle proposte di legge in esame

8.1 Limitazione, mitigazione e compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo (art. 1)

In coerenza con gli orientamenti comunitari, si propone di fare riferimento, all'articolo 1 di entrambe le proposte di legge, all'approccio indicato dalla Commissione europea per il contenimento del consumo del suolo e dei suoi impatti, ovvero la limitazione, la mitigazione e la compensazione dell'impermeabilizzazione del suolo, da considerare in questo ordine di priorità:

1. La limitazione, ovvero la riduzione del tasso di conversione e di trasformazione del territorio agricolo, naturale e seminaturale e il riuso delle aree già impermeabilizzate, con la definizione di target realistici al consumo di suolo a livello nazionale, regionale e comunale (questione affrontata nell'articolo 3 delle proposte di legge) e di linee di azione quali la concentrazione del nuovo sviluppo urbano nelle aree già insediate, la previsione di incentivi finanziari (come i sussidi per lo sviluppo di siti in zone contaminate) e di restrizioni allo sviluppo urbano nelle aree agricole e di elevato valore paesaggistico.
2. La definizione e l'implementazione di misure di mitigazione, da attuare quando la perdita di suolo è inevitabile, volte al mantenimento delle funzioni del suolo e alla riduzione degli effetti negativi sull'ambiente, con il rispetto della qualità del suolo nei processi di pianificazione e con l'indirizzo del nuovo sviluppo verso suoli di minore qualità, con l'applicazione di misure tecniche di mitigazione per conservare almeno alcune funzioni del suolo (come, ad esempio, le superfici permeabili nelle aree di parcheggio).
3. La compensazione ecologica di interventi inevitabili, finalizzata al recupero e al ripristino di aree limitrofe degradate attraverso la de-impermeabilizzazione e il ripristino di condizioni di naturalità del suolo. L'impermeabilizzazione del suolo può essere soggetta, infine, al versamento di una tassa dipendente dalla qualità del suolo consumato e dalla superficie impermeabilizzata. È vero che questo potrebbe essere considerato un sistema che limita l'impermeabilizzazione piuttosto che compensarla, tuttavia le tasse non possono realisticamente essere talmente alte da scoraggiare del tutto l'occupazione di terreno. Se il denaro usato serve a sostenere progetti di recupero e ripristino, è lecito considerarlo un sistema di compensazione.

8.2 Definizioni (art. 2)

Si potrebbe valutare una modifica dell'articolo 2 di entrambe le proposte di legge, rendendolo coerente rispetto al quadro di riferimento europeo descritto.

A tal proposito, ai fini esemplificativi, si riporta di seguito una possibile nuova formulazione dell'articolo 2.

1. Ai fini della presente legge, si intende:

a) per «superficie agricola, naturale e seminaturale»: tutte le superfici, anche in area urbanizzata, allo stato di fatto non impermeabilizzate, dove lo strato superficiale del suolo non sia stato scavato, contaminato o rimosso;

b) per «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie affetta da impermeabilizzazione del suolo, interventi di scavo, rimozione o contaminazione del suolo;

c) per «impermeabilizzazione del suolo»: tutte le aree dove il cambiamento della natura o della copertura del suolo fa sì che esso si comporti come un mezzo impermeabile, anche attraverso la sua compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti, depositi permanenti di materiale o passaggio di mezzi di trasporto;

d) per «mitigazione»: l'adozione di misure tese a mantenere le funzioni del suolo e a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente e il benessere umano;

e) per «compensazione»: tutte le misure realizzate per recuperare o migliorare le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la de-impermeabilizzazione e il ripristino di condizioni di naturalità del suolo, in un'area dello stesso comune limitrofa a quella di un intervento che causa nuovo consumo di suolo; deve essere comunque garantita l'invarianza idraulica delle nuove trasformazioni d'uso del suolo.

f) per «invarianza idraulica»: il principio per cui la portata al colmo di piena risultante dal drenaggio di un'area debba essere costante prima e dopo la trasformazione dell'uso del suolo in quell'area.

8.3 Limitazione e monitoraggio del consumo di suolo (art. 3)

In considerazione dell'importanza e dell'urgenza di attuare il principio della limitazione del consumo di suolo nel nostro Paese, come dimostrano i dati riportati in questa relazione, ma come impone anche la frequenza sempre maggiore di eventi di dissesto del territorio, si ritiene che:

1. l'estensione massima di consumo di suolo nel territorio nazionale, nell'obiettivo di una sua progressiva riduzione, dovrebbe essere già definita e prevista dal testo di legge in fase di prima applicazione (anche in considerazione dell'eccessiva complessità delle procedure), a livello nazionale e regionale, ma anche, e soprattutto, a livello comunale;
2. la composizione del Comitato fa più pensare a un organo d'indirizzo politico che a uno strumento di analisi tecnica, necessario per il monitoraggio del consumo di suolo. Le attività di monitoraggio dovrebbero fare riferimento ad organismi terzi (quali ISPRA/ARPA/APPA), con competenze in materia di monitoraggio e controlli in materia ambientale, e che, come riportato sopra, stanno portando avanti da alcuni anni iniziative in tal senso. Si ricorda che la rete di monitoraggio del consumo di suolo, sviluppata da ISPRA in collaborazione con la rete delle ARPA/APPA, rappresenta il riferimento ufficiale a livello nazionale per le informazioni statistiche derivanti dal monitoraggio del consumo di suolo in quanto presente all'interno del Programma Statistico Nazionale 2014-2016 come specifica indagine¹⁴. ISPRA è titolare di tale indagine, che vede anche il contributo dell'Istat per gli aspetti metodologici-tecnici. Si ritiene, quindi, opportuno lasciare al Comitato la funzione di monitoraggio dell'applicazione della legge, riservando il monitoraggio del consumo di suolo a ISPRA, Istat e Agenzie per la Protezione dell'Ambiente di Regioni e Province Autonome;
3. dovrebbero essere previste delle procedure specifiche da attivare nel caso in cui i limiti previsti a livello regionale e comunale non fossero rispettati, prevedendo dei meccanismi sanzionatori nei confronti delle Amministrazioni inadempienti e degli incentivi per le altre. Mentre per gli incentivi sarebbe sufficiente integrare l'articolo 5 delle proposte di legge, le misure sanzionatorie dovrebbero essere aggiunte.

A titolo esemplificativo, e raccogliendo anche alcune suggestioni scaturite nell'ambito della discussione relativa al Ddl e alle diverse Pdl presentate, si riporta di seguito un possibile testo dei nuovi commi proposti.

12. In fase di prima applicazione della legge e nelle more del decreto di cui al comma 1, dell'adozione della deliberazione della Conferenza unificata di cui al comma 5 e delle determinazioni di cui al comma 10, il consumo di suolo a livello nazionale, regionale e comunale non può superare il 50% della media dei cinque anni precedenti.

¹⁴ Programma Statistico Nazionale (PSN) 2014-2016, Statistiche da indagine - APA-00046 - Monitoraggio del consumo del suolo e del soil sealing.

13. Il monitoraggio del consumo di suolo è assicurato da ISPRA, Istat e Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province Autonome.

14. Il Ministro dell'economia e delle finanze sospende l'erogazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale di cui al comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, nei confronti dei comuni inadempienti rispetto agli obiettivi di limitazione del consumo di suolo.

15. Il Ministro dell'economia e delle finanze sospende l'erogazione delle risorse di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, nei confronti delle regioni inadempienti rispetto agli obiettivi di limitazione del consumo di suolo.

Il comma 3 potrebbe essere modificato come segue (modifica in parte già ripresa dal disegno di legge del Governo C. 2039):

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di 90 giorni dall'adozione della deliberazione di cui al comma 2, rendono disponibili i dati acquisiti in base ai criteri indicati dal comma 2 secondo le modalità di cui all'art. 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.

Al comma 7, infine, si propone di eliminare le parole “*la riduzione di consumo del suolo agricolo nel territorio nazionale e*” e, al comma 9, di aggiungere un rappresentante dell'ISPRA (con il compito di riportare i risultati del monitoraggio) tra i componenti del Comitato.

8.4 Nuovi articoli su mitigazione e compensazione

Se, per quanto riguarda i dettagli attuativi per la limitazione del consumo di suolo il riferimento è all'articolo 3, potrebbero essere inseriti due nuovi articoli relativi alla mitigazione e alla compensazione.

Si riporta di seguito una possibile proposta.

ART. 3 bis (Mitigazione del consumo di suolo)

1. I comuni e le altre autorità responsabili individuate dalla normativa nazionale e regionale in materia di pianificazione territoriale e paesaggistica assicurano che all'interno dei regolamenti edilizi, delle norme tecniche di attuazione e degli strumenti di pianificazione di propria competenza, siano definiti appositi criteri finalizzati al mantenimento di parte delle funzioni ecosistemiche del suolo nel caso di interventi di urbanizzazione, edificazione, infrastrutturazione e di altri interventi che possono causare nuovo consumo di suolo.

2. I criteri di cui al comma 1 devono almeno prevedere ed essere finalizzati alla riduzione del grado di impermeabilizzazione attraverso l'uso di materiali e superfici permeabili, di coperture vegetali di superfici impermeabili e di sistemi per la raccolta naturale delle acque.

3. I comuni e le altre autorità responsabili individuate dalla normativa nazionale e regionale in materia di pianificazione territoriale e paesaggistica assicurano che la qualità complessiva del suolo, intesa come somma delle funzioni da proteggere e delle influenze antropogeniche tra cui inquinamento e impermeabilizzazione, sia considerata tra i parametri che indirizzano le scelte localizzative di nuova urbanizzazione e di consumo di suolo e che la qualità del suolo sia oggetto di una cartografia specifica che accompagna la cartografia del piano.

ART. 3 ter (Compensazione del consumo di suolo)

(preso in gran parte dalla PDL n. 70 del 15 marzo 2013)



1. Il consumo di suolo, all'interno dei limiti di cui all'art. 3, deve essere compensato attraverso specifici interventi di compensazione da completarsi prima dell'avvio dei nuovi interventi di consumo di suolo; qualora l'amministrazione competente dimostri l'impossibilità tecnica di interventi di compensazione, il consumo di suolo, a causa dell'impatto che determina su una risorsa non rinnovabile, è gravato da un contributo per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana legato alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico che esso determina. Il contributo si aggiunge agli obblighi di pagamento connessi con gli oneri di urbanizzazione e con il costo di costruzione, la cui misura è stabilita dai comuni ai sensi delle leggi statali e regionali vigenti.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, il contributo di cui al comma 1 si applica in tutto il territorio nazionale con riferimento a ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo. Esso è definito, in via transitoria in misura minima, pari a tre volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici naturali o seminaturali, ovvero pari a due volte il medesimo contributo, nel caso in cui l'area sia coperta da superfici agricole in uso o dismesse. Il contributo non è dovuto per interventi su aree edificate o comunque utilizzate ad usi urbani e da riqualificare, nonché nei casi in cui non sono dovuti gli oneri relativi ai costi di urbanizzazione ed al costo di costruzione.

3. Con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Comitato di cui all'art. 3 e acquisito il parere della Conferenza unificata, vengono definiti i criteri di calcolo del contributo, oltre il minimo di cui al comma 1, che prenderanno in considerazione prioritaria le funzioni ecosistemiche sottratte, e terranno 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, della 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 e della presenza di edifici inutilizzati nonché dell'esposizione del territorio alle calamità naturali.

4. Il contributo di cui al comma 1 può essere sostituito, previo accordo con i comuni e con il parere positivo dell'Agenzia di protezione ambientale competente per territorio, da interventi compensativi da attuarsi sul territorio comunale, che potranno consistere: in una cessione compensativa di aree di dimensione e valore almeno pari al suolo consumato, con il corrispondente vincolo a finalità di uso pubblico, per la realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati, boschi, aree umide e di opere per la loro fruizione ecologica e ambientale quali percorsi pedonali e ciclabili; nella realizzazione di interventi su aree di dimensione e valore almeno pari al suolo consumato finalizzati al ripristino ambientale dei suoli degradati, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla rinaturalizzazione di aree impermeabilizzate e alla conservazione e miglioramento delle aree protette e del verde urbano.

5. Sono tenuti al pagamento del contributo di cui al comma 1 i soggetti tenuti al pagamento degli oneri relativi ai costi di urbanizzazione e al costo di costruzione, secondo le stesse modalità e gli stessi termini. I comuni destinano i proventi del contributo a un fondo per interventi di bonifica dei suoli, di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, di demolizione e ricostruzione di edifici posti in aree a rischio idrogeologico, di acquisizione e realizzazione di aree verdi.

8.5 Adattamenti del testo e disposizioni transitorie e finali (art. 8)

In considerazione delle proposte, andrebbero adattati gli altri articoli, in particolare con riferimento alle nuove definizioni e alle altre modifiche indicate.

Potrebbe eventualmente, infine, essere modificato l'articolo 8 (*Disposizioni transitorie e finali*) con il fine di attivare una temporanea sospensione delle trasformazioni che comportano nuovo consumo di suolo, in

attesa che i comuni adeguino i propri strumenti urbanistici alle indicazioni della legge su limitazione, mitigazione e compensazione.



Audizione del 27 febbraio 2014

presso le Commissioni Riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura)

della Camera dei Deputati

“Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” (AC n. 902); “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo” (AC n. 948) e “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato” (AC n. 2039)

Propedeuticamente occorre rammentare *l'exkursus* che precede la presente audizione poiché il tema in oggetto, essendo di estrema rilevanza, è stato trattato da numerosi provvedimenti sia di iniziativa governativa, sia di iniziativa parlamentare.

Lo scorso 7 novembre il provvedimento sul contenimento del suolo, di iniziativa del Ministero Politiche Agricole, ha ottenuto il parere in Conferenza unificata. A tal proposito l'Atto Camera n. 2039 contiene oltre all'analisi tecnico-normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, la documentazione relativa all'istruttoria con i pareri resi dall'ANCI, UPI e Regioni. In occasione della Conferenza Unificata del 7 novembre scorso l'ANCI ha espresso parere favorevole, dopo una complessa istruttoria tecnica nel corso della quale l'ANCI ha rappresentato una serie di criticità che nel testo definitivo non sono state del tutto superate. Tuttavia è prevalso il senso di responsabilità da parte dell'Associazione di non ostacolare l'iter di approvazione del provvedimento governativo, bensì di agevolarlo, con un parere favorevole senza condizioni, sostenuto da una serie di considerazioni di carattere collaborativo.

Nel merito l'ANCI apprezza in particolare il recepimento, nel testo del provvedimento, delle osservazioni formulate e contenute all'art. 1 (finalità e ambito della legge) comma 2 che rinviano agli strumenti della VAS, VIA e verifica di assoggettabilità, unitamente alla priorità del riuso, da cui deriva la necessaria valutazione delle alternative di localizzazione che non determinano consumo di suolo inedificato.

Tuttavia, come sopra evidenziato, rispetto al testo definitivo incluso nell'Atto Camera 2039, permangono alcuni aspetti di criticità. Tra questi, data la rilevanza riconosciuta alla tutela delle aree

agricole, rileva il mancato rinvio alla vigente disciplina comunitaria, statale e regionale in materia agricola, prima fra tutti al D. Lgs n. 228/2001 e s.m.i. nello specifico gli artt. 13), 14), 15), 17) e 21).

In proposito, è noto che le Regioni - nell'esercizio della funzione legislativa in materia agricola - hanno sviluppato una variegata produzione legislativa, che - incidendo anche sulle funzioni amministrative dei Comuni - collegano la predetta materia con altri ambiti oggetto di legislazione (ad esempio, in ordine alla disciplina degli agriturismi, dell'agricoltura sociale).

Da ultimo, nel corso del Consiglio dei ministri n. 47 del 31 gennaio 2014, è stato approvato un DDL di riforma complessiva della materia (c.d. Collegato agricoltura alla Legge di stabilità 2014).

Tornando al merito del testo sopra richiamato, altre questioni spinose che permangono nel provvedimento approvato in Conferenza Unificata riguardano:

- Part. 1 (*Finalità e ambito della legge*) comma 2 relativamente all'inciso: “ *il consumo del suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse*”. Viene in sostanza introdotta una deroga al “consumo del suolo” quando si manifestano casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate. In mancanza dell'inquadramento legislativo delle cosiddette “alternative” l'ANCI ritiene che si possa creare un elevato rischio di vanificare i contenuti del disegno di legge.
- Part. 4 (*Priorità del riuso*) in tale articolo viene previsto un meccanismo - non condivisibile - di “limitazione” delle predette prerogative e funzioni comunali:
 - a) le Regioni adottano disposizioni per *orientare* l'iniziativa dei comuni alla rigenerazione urbana (primo comma);
 - b) quanto sopra, anche mediante *l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, delle aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione, nonché di prioritaria utilizzazione ai fini edificatori, e per la localizzazione di nuovi insediamenti produttivi e infrastrutturali* (primo comma);
 - c) *intervento sostitutivo regionale* in caso di inerzia comunale nell'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione e regime di inibizione di interventi edilizi (quarto comma)
- Part 5 (*Divieto di mutamento di destinazione*) introduce un ulteriore onere in capo ai Comuni, ingiustificato e non ragionevole: l'annotazione del vincolo (*divieto di mutamento di destinazione ad uso agricolo per cinque anni*) sul certificato di destinazione urbanistico, derivante dall'erogazione di aiuti di Stato e finanziamenti europei su superfici agricole ma tale tipologia di informazione potrebbe non essere in possesso dei comuni in quanto direttamente erogati al privato.

Sostanzialmente, a differenza di quanto rilevato nelle Relazioni di accompagnamento al DDL, la norma in esame contiene varie disposizioni che, impattando direttamente sulle funzioni amministrative dei Comuni, in materia di governo del territorio, appaiono in contrasto con i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e ragionevolezza.

Successivamente, in data 28 novembre 2013, l'ANCI è stata convocata per un'Audizione su sei proposte di legge sulla medesima tematica. In quella occasione l'ANCI, rappresentata dal delegato in materia urbanistica Dott. Andrea Ferrazzi, ha presentato un documento in cui sono stati riportati sostanzialmente i punti di principio già oggetto di confronto durante le riunioni tecniche di conferenza unificata, del provvedimento di iniziativa governativa. Peculiarità affermata dal delegato ANCI è che si sta verificando una situazione in controtendenza ed anomalia: Sindaci ed Assessori comunali, recentemente, stanno ricevendo dai cittadini sempre più richieste di modifica delle destinazioni d'uso da edificabile ad agricolo, in considerazione degli oneri fiscali sulle proprietà immobiliari e a causa dell'attuale situazione di contingenza economica. A questo proposito si riscontra che dall'attuale strumentazione urbanistica dei comuni emerge un potenziale di urbanizzazione enorme e tendenzialmente non più necessario. Com'è noto, invece, un tempo le richieste erano nella direzione dell'edificabilità dei suoli. Si sta assistendo, sostanzialmente, ad una macroscopica riduzione della domanda di beni che producono reddito.

L'ANCI, pertanto, ritiene di dover ribadire e confermare quanto affermato in quella sede e riportato nel documento di posizione.

Alcuni tra i principali concetti espressi dall'ANCI, nel corso dell' audizione del 28 novembre scorso, in questa materia, riguardano:

- a) Incentivazione della fiscalità;
- b) Necessità di combattere la dispersione urbana
- c) Normative regionali contrastanti su questo tema che necessiterebbero di unitarietà di disciplina

L'ANCI – analogamente a quanto avvenuto in occasione della precedente Audizione del 28 novembre 2013, in relazione alle Proposte di Legge ivi esaminate – ribadisce preliminarmente un'eccezione di carattere procedurale, in quanto oggetto della presente Audizione sono due Proposte di Legge n. 902 e 948 finalizzate alla tutela del territorio non antropizzato e agricolo per la conseguente riduzione del consumo del suolo e incentivazione della rigenerazione urbana, che si uniscono alle sei PdL oggetto della richiamata Audizione del 28 novembre u.s. Pertanto occorrerebbe procedere ad un'unificazione dei testi in un unico provvedimento normativo.

In tali sedi l'ANCI ha affermato i seguenti principi fondamentali, che si confermano e ribadiscono integralmente:

- **di metodo** in quanto i Comuni sono i protagonisti e i destinatari dei provvedimenti normativi relativi alla *gestione ed uso del territorio* e, pertanto, devono essere coinvolti nella fase di stesura delle proposte di legge del Parlamento relative al governo del territorio - e dei disegni di legge di iniziativa governativa - e non in fase successiva.

Al riguardo, la sovrapposizione di norme sia Statali che regionali, a volte contrastanti, stanno creando una totale paralisi a livello nazionale sul versante amministrativo, contraria ad ogni principio di semplificazione e chiarezza per i cittadini e assolutamente controproducente per il sistema paese.

In diverse sedi istituzionali l'ANCI ha richiesto, fino ad ora senza accoglimento, la revisione e l'aggiornamento del Testo Unico sull'edilizia (DPR n. 380/2001 e s.m.i.) che negli anni è stato oggetto di integrazioni e modifiche "estemporanee" e non organiche, con la conseguente produzione legislativa regionale estremamente diversificata che, ad oggi, ha comportato confusione e difficoltà operative da parte degli enti locali che sono deputati a fornire risposte ai cittadini e alle attività produttive. Urge, inoltre, una riforma complessiva del Governo del territorio.

- **di contenuto** ritenendo che la salvaguardia del territorio naturale e la riqualificazione degli ambiti urbani e il loro riuso e valorizzazione è obiettivo prioritario dell'ANCI in quanto i comuni sono gli enti direttamente responsabili della corretta gestione territorio che concorre ad assicurare la sicurezza dei cittadini, nonché la tutela dell'ambiente. A tal proposito si fa presente che in nessuna proposta di legge su questo tema, viene fatta menzione del principio di invarianza idraulica, nelle trasformazioni di uso del suolo, che deve essere garantita anche attraverso l'adozione di azioni compensative per mantenere invariato il grado di sicurezza del territorio nel tempo.

Il territorio non edificato ad uso agricolo è una risorsa non rinnovabile che deve essere tutelata sia dal punto di vista produttivo ed economico, che paesaggistico e ambientale anche per prevenire e mitigare i fenomeni di dissesto idrogeologico che stanno interessando territori sempre più vasti con costi per la collettività elevatissimi.

Al riguardo, l'ANCI rappresenta che una politica di salvaguardia del territorio deve obbligatoriamente essere accompagnata da incentivi per valorizzare ed incrementare la conservazione delle attività agricole a fronte delle attività industriali e terziarie in quanto il solo regime vincolistico non costituisce elemento di tutela; il suolo abbandonato, improduttivo e incolto costituisce un fattore di pericolo ambientale equivalente ad un suolo fortemente antropizzato.

I tragici episodi che si sono verificati recentemente hanno evidenziato lo stato di degrado del territorio italiano ed i dissesti causati dall'uso improprio conseguente all'abbandono delle coltivazioni, elemento essenziale e primario per la conservazione e la valorizzazione del suolo che ha lasciato lo

spazio ad un'edificazione indiscriminata e non consapevole. Si tratta di eventi non più eccezionali, ma che si susseguono ai diversi analoghi accadimenti devastanti avvenuti in numerose aree del nostro Paese. Questo a dimostrazione della drammatica situazione di vulnerabilità del nostro territorio, per la quale ormai urgono interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria del suolo già studiati e delineati da tempo. Occorrono inoltre anche provvedimenti concreti e razionali di riordino della *governance*, per ridurre e semplificare le norme numerose, complesse e stratificate, così da pervenire ad una vera sintesi operativa.

Inoltre una battaglia che ANCI porta avanti da diverso tempo è la necessità di intervenire sull'esclusione dai vincoli del patto di stabilità, oltre che per altri ambiti, per gli interventi di manutenzione straordinaria finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico.

La tutela del territorio pone prioritariamente l'obbligo di affrontare la problematica, mai completamente risolta, di individuare il confine tra l'interesse pubblico della collettività e l'interesse soggettivo del privato proprietario del suolo. E' importante, inoltre, considerare il rispetto degli accordi fra il pubblico ed i privati derivanti dall'applicazione di leggi urbanistiche regionali di trasformazione del territorio.

Un'organica e condivisa riforma sull'uso e la gestione del territorio rappresenta l'unico strumento di salvaguardia del suolo stesso che costituisce e costituirà, sempre di più, la vera ricchezza che una comunità responsabile deve garantire alle future generazioni.

Un significativo riuso del territorio e la tutela del suolo agricolo devono obbligatoriamente essere accompagnati da strumenti urbanistici certi e responsabili e da provvedimenti normativi che consentano di assicurare un equo trattamento dei singoli proprietari da parte della collettività nella fase di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio deteriorato ovvero abbandonato.

Il consumo indiscriminato del suolo non è più ammissibile e occorre una nuova Legge Quadro chiara sul Governo del territorio che sostituisca la Legge n. 1150 del 1942, ponendo particolare attenzione alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, abbinata ad una profonda riforma fiscale che agevoli la rigenerazione.

La valenza di tali obiettivi mette oggettivamente in risalto come le Proposte di legge non possano eludere, pena la contraddittorietà tra i principi esposti e gli effetti prodotti, il confronto sui seguenti temi:

- **P'interdisciplinarietà** dei suoi contenuti che, ponendosi l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo, vanno ad incidere sul quadro normativo vigente in merito a diverse rilevanti materie quali la *pianificazione urbanistica*, la *tutela del paesaggio* e dell'*ambiente*, nonché il *sostegno delle attività produttive nel settore agricolo* e l'ambito della *finanza locale*;

- la necessità di inserire le proposte di legge all'interno di una più organica riforma della materia del Governo del Territorio, allo stato basata sulla struttura ed i contenuti della Legge n. 1150 del 1942 e del T.U. sull'edilizia n. 380/2001 che si ponga come obiettivo l'omogeneità e la coerenza delle diverse normative urbanistiche regionali sul tema della tutela e governo del territorio e della strumentazione più idonea al suo perseguimento;
- la necessità dell'equilibrio fra i principi, condivisibili, contenuti nelle Proposte di legge e le **“ricadute” sulle attività programmatiche e gestionali dei Comuni**, spingendosi finanche ad incidere sui regimi proprietari dei suoli, nonché sulle relative potenzialità edificatorie;
- la **coerenza** tra le finalità delle Proposte di legge in esame e quelle contenute in varie disposizioni di leggi, statali e regionali, in materia di sostegno del settore edilizio, per esempio “Piano casa”, che invece risultino in contrasto con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo.

Al di là dei buoni propositi del Parlamento, come d'altronde evidenziato anche dal Dicastero delle Politiche Agricole in occasione dell'istruttoria tecnica del disegno di legge sul consumo del suolo, di emanare provvedimenti “di principi” (protezione attività agricola, tutela del paesaggio, tutela dell'ambiente ecc) , il rischio che si corre, se non attentamente valutato, è di trasferire la responsabilità dell'efficacia dei provvedimenti esclusivamente ai Comuni nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

I contenuti delle due Pdl riguardano, infatti, la materia del “Governo del Territorio”, che rientra nella potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione. Tale presupposto, rafforza la richiesta di una legge chiara nei suoi obiettivi strategici e richiama la necessità di un'attuazione fondata sui principi di leale collaborazione e di cooperazione istituzionale. A tal riguardo deve esserci un esplicito richiamo a come la strumentazione urbanistica di competenza comunale agisca per rendere operativi i principi e gli obiettivi della legge, senza prevedere adempimenti obbligatori che comportino “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Punti di Principio:

L'ANCI ribadisce, pertanto, i Punti di principio già enunciati sia in sede di Conferenza Unificata, sia nella precedente audizione del 28 novembre scorso:

- 1) **Fare riferimento, nella valutazione delle alternative al consumo del suolo (riutilizzo aree già urbanizzate) ai contenuti e alle procedure della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), ai sensi del D.lgs 3 Aprile 2006 n.152 “Norme in materia ambientale”(e relative discipline**

regionali attuative) in materia di pianificazione e programmazione di competenza degli enti territoriali.

A tale ultimo proposito, l'utilizzo della VAS, eventualmente integrando la relativa disciplina, consentirebbe di realizzare le finalità previste dalle varie proposte di legge, evitando, solo per fare un esempio, l'ennesimo onere a carico, fra l'altro, dei Comuni (*Limite al consumo della superficie agricola*, di cui all'art. 3, dell'AC n. 902 e n. 948).

2) Semplificare, riordinare e coordinare le terminologie: le diverse proposte di legge – auspicabilmente unificate in un unico testo - dovrebbero utilizzare le stesse terminologie al fine di evitare incertezze nell'ambito dell'applicazione delle leggi. Tale necessità di chiarimento nasce dall'esame del ddl di iniziativa Governativa che ha ottenuto il passaggio in Conferenza Unificata il 7 novembre scorso, poiché il testo conteneva definizioni e terminologie tra loro simili. La conseguenza di tale indeterminatezza normativa può determinare difficoltà nella valutazione dell'efficacia dei titoli abilitativi e/o delle convenzioni urbanistiche, e/o altre forme provvedimentali, variamente denominate, previste dall'ordinamento giuridico, anche alla luce delle recenti disposizioni prorogatorie emanate con DL 21 giugno 2013 n. 69 (c.d. decreto del fare) e con la successiva legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98.

Il riferimento è, solo per fare alcuni esempi, ad alcune definizioni contenute negli AC esaminati:

a) “*superficie agricola*” [art. 2, comma 1, lett. a) AC n. 902 e n. 948];

b) “*consumo di suolo*” [art. 2, comma 1, lett. b) AC n. 902 e n. 948].

Inoltre l'ANCI ritiene necessario che nelle proposte di legge su questo tema sia sempre presente anche la definizione di Rigenerazione Urbana – contenuta invece in alcune delle sei proposte di legge, oggetto della precedente audizione - in quanto strettamente correlata ai principi di riduzione di consumo del suolo nonché di urbanizzazione.

3) Introdurre il principio di avvenuta ottemperanza per effetto di legislazioni regionali vigenti, in materia di obbligo per i Comuni di adeguare la strumentazione urbanistica generale al principio di limitazione di consumo di suolo agricolo. A titolo esemplificativo le proposte di legge dovrebbero produrre parametri di contenimento del consumo di suolo, in considerazione delle diversità ambientali e morfologiche del territorio nazionale e di invarianza idraulica sviluppabili con le Autorità di Bacino. Sarà opportuno definire quanto meno su scala regionale a seguito di monitoraggio, una soglia minima di contenimento da disciplinare mediante apposita regolamentazione regionale. Ad esempio, la determinazione del limite quantitativo

massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola, potrà avvenire avendo riguardo del rapporto tra la superficie agricola utilizzata (SAU) e la superficie territoriale comunale (STC).

- 4) **Le proposte di legge dovrebbero perseguire la finalità della riduzione del consumo del suolo attraverso la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola.** Appare a tal proposito evidente il coordinamento con la vigente normativa settoriale, in materia agricola, in ordine agli strumenti di tutela e valorizzazione agricolo, di cui si è già detto.
- 5) **Prevedere contributi statali e/o regionali finalizzati, in fase di prima attuazione della legge, alla promozione ed al sostegno della gestione associata tra Comuni.** L'ANCI ritiene, infatti, che le diverse proposte di legge debbano considerare l'obbligo dell'esercizio associato della funzione fondamentale della *pianificazione urbanistica e territoriale* in base a quanto previsto dalla vigente normativa. Con l'obbligo dell'esercizio associato della funzione, che dovrebbe entrare in vigore con un primo *step* entro il 30 giugno 2013 e comunque entro il 31 dicembre 2014, i piccoli Comuni potranno pertanto affrontare più efficacemente le nuove problematiche poste dai diversi provvedimenti normativi che, soprattutto nella sfera dei possibili conflitti tra interessi pubblici e privati, potrebbe determinare una proliferazione di contenzioso.
- 6) **Introdurre un regime fiscale incentivante o disincentivante ai fini dell'attuazione della legge** (a titolo di esempio: riduzione dell'IVA per gli interventi eseguiti in attuazione di piani e programmi di recupero urbano certificati, che aumentano la quantità di suolo libero da edificazione) **e coerente con l'art. 118 della Costituzione.** L'introduzione di regimi fiscali dovrebbe essere prevista sia per il riuso del patrimonio edilizio che per il reinsediamento di attività agricole prevedendo contributi statali e/o regionali per le economie rurali e per il minor consumo di suolo, nell'ambito di programmi attuativi di sviluppo urbanistici quali ad esempio quelli del Piano Nazionale per le città, di cui al D.L. 83/2012. La fiscalità dovrebbe effettivamente essere finalizzata a soddisfare i bisogni dei cittadini e degli enti territoriali.

A tale ultimo proposito, appaiono davvero deboli i regimi di premialità per i Comuni (AC n. 948: art. 5 – *Misure di incentivazione*; AC n. 902: art. 5 – *Criteri di incentivazione*) perché generici e privi di cogenza normativa.

Infatti, appare quanto mai ineffettivo il previsto meccanismo di premialità “astratta” in favore dei Comuni, che – in luogo del tradizionale utilizzo di superfici agricole per finalità edificatorie, con la conseguente corresponsione degli oneri concessori – sarebbero “preferiti” nel riconoscimento di finanziamenti pubblici, tuttavia incerti, sia nell'*an* che nel *quantum*.

L'introduzione dei criteri d'incentivazione richiama necessariamente i principi obsoleti inerenti i calcoli degli oneri di urbanizzazione alla luce degli obiettivi intrinseci alla riqualificazione urbana.

- 7) **Prevedere che gli incentivi in materia di contribuzione alle realizzazioni siano anche statali ovvero regionali** (es.: estensione delle risorse e delle finalità, da legare al minor consumo di suolo come il D.L. 83 del 22.6.2012 che all'art. 12 finanzia l'attuazione di un *"piano nazionale per le città"*, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, predisposto dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, mentre il monitoraggio del consumo di suolo potrebbe, infatti, svilupparsi attraverso piattaforme o sistemi informativi telematici, di cui le Regioni provvedano a fissare, d'intesa con i comuni e le unioni di comuni, i criteri, le specifiche tecniche, le modalità e i termini per la trasmissione dei dati necessari alla sua attuazione, impegnandosi al rilascio della fornitura ai Comuni. In tali operazioni si reputa necessario il fattivo coinvolgimento e accordo con l'ISTAT affinché si possano coniugare i potenziali reciproci interessi fra amministrazioni regionali, comunali e l'Istituto di ricerche statistiche.
- 8) **Prevedere che tra i benefici erogabili dai Comuni per incentivare la progressiva inibizione al nuovo consumo di suolo possano rientrare gli strumenti della compensazione urbanistica e del credito edilizio già introdotti da molte leggi urbanistiche regionali per promuovere interventi di riqualificazione ambientale.** Va considerato, a tal proposito, che eventuali misure finalizzate a gravare fiscalmente gli interventi che comportano consumo di suolo agricolo porterebbero ad una inversione di tendenza rispetto all'attuale quadro normativo (comma 3, art. 17 del DPR n. 380/2001) che prevede l'esenzione dal contributo di costruzione per gli interventi da realizzare nelle zone agricole, ivi comprese le residenze, in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale.
- 9) **Prevedere l'inefficacia delle disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, all'entrata in vigore dell'auspicabile unica proposta di legge, in materia di sostegno del settore edilizio e che risultino in contrasto con gli obiettivi delle proposte di legge.** ANCI ritiene infatti indispensabile la massima coerenza tra le politiche statali e regionali volte alla tutela ambientale e paesaggistica e quelle finalizzate al sostegno del settore edilizio evitando provvedimenti che, pur singolarmente e settorialmente giustificati, produrrebbero effetti evidentemente contraddittori. **Salvaguardare le prerogative dei Comuni, singoli e associati, nell'esercizio delle funzioni amministrative riconosciute dalla Costituzione.**

Oltre a quanto rilevato in precedenza, alcune previsioni contenute nelle proposte di legge esaminate riteniamo siano in possibile contrasto con l'art. 118 Costituzione, che riconosce il principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative in modo disgiunto dalla titolarità della competenza legislativa, secondo il riparto operato dall'art. 117 Costituzione.

Infine è importante evidenziare che le proposte di legge potrebbero essere rese inerti se non accompagnate da una valutazione del loro impatto amministrativo.

Da questo punto di vista, le due Proposte di legge, al di là di minime differenze contenutistiche, prevedono – similmente alle altre Proposte di legge in precedenza esaminate – un'evidente contraddizione tra il regime dei *divieti* e delle *sanzioni* (art. 4 dell'AC n. 902 e n. 948) e quello delle *Disposizioni transitorie e finali* della legge (art. 8 dell'AC n. 902 e n. 948).