

Premesse

Il tema del contenimento del consumo del suolo e della rigenerazione urbana sta diventando anche in Italia di grande attualità e importanza.

E' cresciuta la consapevolezza circa la necessità di valorizzare e tutelare i terreni naturali e agricoli. E' entrato in una crisi ormai irreversibile il modello di urbanizzazione fondato sulla continua espansione edilizia e ciò è accentuato dall'attuale ciclo economico e finanziario negativo. Ed è sempre più chiaro che il rilancio del settore dell'edilizia, il quale versa in una situazione di grave difficoltà, e la sostenibilità ambientale possono trovare una ragione di forte convergenza se si sanno cogliere le grandi potenzialità di sviluppo del riuso e della rigenerazione urbana a fini energetici e ambientali.

Il consumo di suolo¹

Un suolo in condizioni naturali fornisce al genere umano i servizi ecosistemici necessari al proprio sostentamento:

- **servizi di approvvigionamento**
prodotti alimentari e biomassa, materie prime, ecc.;
- **servizi di regolazione**
regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell'erosione e dei nutrienti, regolazione della qualità dell'acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni idrologici estremi, ecc.;
- **servizi di supporto**
supporto fisico, decomposizione e mineralizzazione di materia organica, habitat delle specie, conservazione della biodiversità, ecc.;
- **servizi culturali**
servizi ricreativi, paesaggio, patrimonio naturale, ecc..

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, zootecniche e forestali, 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 la funzionalità del suolo** e che spesso diventano evidenti solo quando sono irreversibili, o in uno stato talmente avanzato da renderne estremamente oneroso ed economicamente poco vantaggioso il ripristino.

Il consumo di suolo deve essere inteso come un **fenomeno associato alla perdita di una risorsa ambientale fondamentale**, dovuta all'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale. **Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative.**

¹ ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici – Edizione 2016

Un processo prevalentemente dovuto alla costruzione di nuovi edifici, capannoni e insediamenti, all'espansione delle città, 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** (suolo non consumato) **a una copertura artificiale del suolo** (suolo consumato).

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. Una definizione viene dalla direttiva 2007/2/CE**: 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**. Le altre forme di copertura artificiale del suolo vanno dalla **perdita totale della “risorsa suolo”** attraverso l'asportazione per escavazione (comprese le attività estrattive a cielo aperto), alla **perdita parziale**, più o meno rimediabile, della funzionalità della risorsa a causa di fenomeni quali la contaminazione e la compattazione dovuti alla presenza di impianti industriali, 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 impermeabilizzate, non necessariamente urbane**. Tale definizione si estende, pertanto, anche in ambiti rurali e naturali ed esclude, invece, le aree aperte naturali e seminaturali in ambito urbano.

Il consumo di suolo netto è valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuti a interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione o altro. Tuttavia, i processi di rigenerazione dei suoli sono rari, complessi e richiedono notevoli apporti di energia e tempi lunghi per ripristinare le condizioni intrinseche del suolo prima della sua impermeabilizzazione.

Obiettivi e orientamenti comunitari ²

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 2006**, che ha sottolineato

² ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici – Edizione 2016

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).**

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 risorse, 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 Ambientale.**

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" l'impermeabilizzazione del suolo.

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.

Stima del consumo di suolo a livello nazionale e regionale ³

Il **quadro conoscitivo** sul consumo di suolo nel nostro Paese è disponibile grazie ai dati **aggiornati al 2015** della rete di monitoraggio e della cartografia nazionale del consumo di suolo, a cura di **ISPRA** e delle **Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province autonome.**

Il consumo di suolo in Italia continua a crescere, pur segnando un importante rallentamento negli ultimi anni: tra il 2013 e il 2015 le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 250 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, **circa 35 ettari al giorno.** Una velocità di trasformazione di circa **4 metri quadrati di suolo** che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi **ogni secondo.**

Dopo **aver toccato anche gli 8 metri quadrati al secondo degli anni 2000, il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 (tra i 6 e i 7 metri quadrati al secondo)** si è consolidato, quindi, negli ultimi due anni, con una velocità ridotta di consumo di suolo, che continua comunque a coprire, ininterrottamente, aree naturali e agricole con asfalto e cemento, edifici e fabbricati, servizi e strade, a causa di nuove infrastrutture, di insediamenti commerciali, produttivi e di servizio e dell'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità.

I dati della rete di monitoraggio mostrano come, a livello nazionale, **il suolo consumato sia passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,0% stimato per il 2015,** con un **incremento di 4,3 punti percentuali** e una **crescita percentuale del 159%** (1,2% ulteriore tra il 2013 e il 2015).

In **termini assoluti,** si stima che il **consumo di suolo abbia intaccato ormai circa 21.100 chilometri quadrati del nostro territorio** (Tabella 7.1).

³ ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale: Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici – Edizione 2016 (Cap. 7, N. Riitano, L. Congedo, V. Garofalo, C. La Mantia, T. Luti, I. Marinosci, S. Mastroiosa, L. Meccoli, A. Raudner, L. Rossi, A. Strollo, A. Vitaletti, M. Munafò)

Tabella 7.1 - Stima del suolo consumato a livello nazionale, in percentuale sulla superficie nazionale e in chilometri quadrati¹⁶. Fonte: rete di monitoraggio ISPRA-ARPA-APPA.

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2015 ¹⁷
Suolo consumato (%)	2,7	5,1	5,7	5,8	6,4	6,6	6,9	7,0
Suolo consumato¹⁸ (km²)	8.100	15.300	17.100	17.600	19.400	19.800	20.800	21.100

¹⁶ Se non indicato diversamente, le tabelle e le figure di questo rapporto sono di fonte ISPRA-ARPA-APPA.

¹⁷ I dati relativi al 2015 sono stime preliminari ottenute sulla base di un sottocampione dei punti di monitoraggio. Per alcune aree del territorio nazionale, dove le ortofoto di maggior dettaglio non erano disponibili per l'anno 2015, sono state utilizzate immagini a minor risoluzione che non hanno consentito, in alcuni casi, di osservare le trasformazioni minori.

¹⁸ I valori in chilometri quadrati sono arrotondati alle centinaia.

L'area più colpita risulta essere il **Settentrione** (Tabella 7.2), con una differenziazione del pattern di crescita tra est ed ovest: se fino al 2008 il Nord-Est aveva velocità di crescita maggiore, negli ultimi anni, nelle regioni del Nord-Ovest, il trend del consumo di suolo mostra un'accelerazione, mentre il Triveneto e l'Emilia Romagna seguono, nel complesso, l'andamento generale del fenomeno, con una certa tendenza al rallentamento della velocità di trasformazione. Inoltre, se fino all'inizio degli anni '90 il Centro e il Sud Italia mostravano percentuali di suolo consumato simili, successivamente il Centro si distacca con valori in netta crescita e un successivo rallentamento, con valori appena inferiori a quelli medi nazionali che, nel complesso, hanno un andamento piuttosto omogeneo.

Tabella 7.2 - Stima del suolo consumato (%) a livello ripartizionale. Fonte: rete di monitoraggio ISPRA-ARPA-APPA.

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2015
Nord-ovest	3,7%	6,2%	6,8%	7,0%	7,4%	7,6%	8,4%	8,5%
Nord-est	2,7%	5,3%	6,1%	6,3%	6,8%	7,0%	7,2%	7,3%
Centro	2,1%	4,7%	5,6%	5,7%	6,3%	6,4%	6,6%	6,6%
Mezzogiorno	2,5%	4,6%	5,0%	5,2%	5,8%	6,0%	6,2%	6,3%

Nel 2015, in 15 regioni viene superato il 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (oltre il 10%) e in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Sicilia e Liguria dove troviamo valori compresi tra il 7 e il 10% (Tabella 7.3).

Tabella 7.3 - Stima del suolo consumato in percentuale sulla superficie regionale a livello regionale, per anno. Per ogni regione e per ogni anno si riportano i valori minimi e massimi dell'intervallo di confidenza. Fonte: rete di monitoraggio ISPRA-ARPA-APPA.

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2015
Piemonte	2,2-3,9	4,4-6,3	4,7-6,7	4,8-6,8	5,0-7,0	5,1-7,1	5,9-8,2	5,9-8,2
Valle d'Aosta	1,1-2,3	1,7-3,0	1,8-3,1	1,8-3,1	2,0-3,4	2,0-3,4	2,2-3,7	2,3-3,8
Lombardia	3,9-5,8	6,8-9,0	7,5-9,9	7,7-10,1	8,5-11,0	8,8-11,3	9,6-12,2	9,6-12,4
Trentino-Alto Adige	0,9-2,0	1,5-2,7	1,6-2,8	1,6-2,9	1,8-3,1	1,8-3,1	1,8-3,2	1,8-3,2
Veneto	3,0-4,8	5,0-7,1	6,2-8,3	6,5-8,7	7,7-10,1	8,3-10,8	8,6-11,1	8,7-11,3
Friuli-Venezia Giulia	2,2-3,8	4,4-6,3	5,0-7,0	5,1-7,1	5,5-7,5	5,6-7,7	5,8-7,9	5,8-8,0
Liguria	2,0-3,5	4,2-6,1	5,0-7,0	5,2-7,2	5,6-7,7	5,6-7,7	5,9-8,0	5,9-8,1
Emilia Romagna	1,8-3,0	5,7-7,7	6,4-8,4	6,6-8,7	6,7-8,8	6,8-8,8	6,9-8,9	6,8-9,2
Toscana	1,6-3,0	3,7-5,5	4,5-6,4	4,5-6,5	5,1-7,2	5,2-7,2	5,3-7,4	5,3-7,5
Umbria	1,1-2,3	2,6-4,2	3,1-4,8	3,2-4,9	4,2-6,2	4,2-6,2	4,3-6,3	4,3-6,3
Marche	1,9-3,5	3,9-5,8	4,6-6,6	4,8-6,8	5,1-7,3	5,3-7,4	5,7-7,9	5,8-8,1
Lazio	1,3-2,4	4,5-6,3	5,5-7,4	5,9-7,9	6,1-8,0	6,1-8,1	6,4-8,4	6,3-8,6
Abruzzo	1,0-2,2	2,7-4,3	3,2-4,9	3,3-5,0	3,6-5,5	4,0-5,8	4,2-6,1	4,3-6,3
Molise	1,3-2,7	2,2-3,7	2,4-4,0	2,5-4,1	2,7-4,3	2,8-4,5	3,0-4,7	3,0-4,7
Campania	3,5-5,4	6,0-8,2	6,5-8,7	6,6-8,8	7,2-9,5	7,5-9,8	7,8-10,2	7,8-10,3
Puglia	2,6-4,3	5,3-7,2	6,0-8,0	6,3-8,4	7,1-9,3	7,3-9,6	7,4-9,7	7,5-10,0
Basilicata	1,5-3,0	2,2-3,7	2,6-4,1	2,7-4,3	3,3-5,1	3,4-5,2	3,6-5,3	3,6-5,4
Calabria	1,6-3,1	3,1-4,8	3,4-5,2	3,4-5,2	3,9-5,7	4,3-6,1	4,5-6,4	4,5-6,5
Sicilia	1,4-2,8	4,5-6,5	4,9-6,9	5,0-7,0	5,5-7,7	5,5-7,7	5,8-7,9	5,9-8,2
Sardegna	1,1-2,3	2,0-3,3	2,3-3,7	2,4-3,8	3,2-4,8	3,3-5,0	3,4-5,0	3,3-5,1

In base alla diversa estensione territoriale delle regioni italiane, alle caratteristiche della rete di monitoraggio e all'errore di stima associato alla variabile oggetto di studio, la stima del suolo consumato viene fornita attraverso un intervallo che racchiude il valore vero con una confidenza del 95%.

Tabella 7.4 - Stima del suolo consumato in percentuale sulla superficie regionale a livello regionale al 2015 e incremento percentuale rispetto al 2012. Fonte: elaborazioni ISPRA su carta nazionale del consumo di suolo ISPRA-ARPA-APPA.

Regione	2015	Incr. % rispetto al 2012	Regione	2015	Incr. % rispetto al 2012	Regione	2015	Incr. % rispetto al 2012
Piemonte	8,2	0,3	Emilia Romagna	9,6	0,5	Campania	10,7	0,6
Valle d'Aosta	2,9	0,7	Toscana	7,0	0,3	Puglia	8,2	0,9
Lombardia	12,8	0,6	Umbria	5,4	1,0	Basilicata	3,4	1,4
Trentino-Alto Adige	4,4	0,7	Marche	7,0	0,9	Calabria	4,9	0,9
Veneto	12,2	0,6	Lazio	8,2	0,8	Sicilia	6,9	0,9
Friuli-Venezia Giulia	8,8	0,7	Abruzzo	4,8	0,8	Sardegna	3,6	0,7
Liguria	8,2	0,3	Molise	3,8	0,7	Italia	7,6	0,7

L'attività parlamentare nel corso della XVI legislatura⁴

Nel corso della XVI legislatura il Parlamento ha nuovamente discusso dell'opportunità di adottare una legge quadro sull'urbanistica volta a definire i principi fondamentali in materia di governo del territorio, nel rispetto delle competenze regionali, esaminando le proposte di legge abbinata nn. 438 – che riproduceva il testo dell'A.C. 3860 approvato dalla Camera nel corso della XIV legislatura ed il cui esame non era stato concluso presso l'altro ramo del Parlamento (A.S. 3519), 329, 1794, 3379 e 3543.

L'iter delle citate proposte non è però andato oltre l'esame in sede referente presso la Commissione di merito.

Nel corso delle audizioni informali svolte dalla Commissione VIII (Ambiente) nell'ambito dell'esame delle citate proposte di legge, è comunque emersa la necessità di chiarire il quadro delle competenze e delle responsabilità di Stato, regioni ed enti locali e una preferenza per gli atti negoziali rispetto agli atti autoritativi previsti nel campo della pianificazione urbanistica.

Alcuni soggetti⁵ hanno inoltre sottolineato l'importanza della tematica del consumo di suolo, peraltro contemplata tra i principi generali di alcune delle proposte di legge citate.

L'importanza della tematica della riduzione del consumo di suolo è stata sottolineata dal Parlamento, con la risoluzione n. 7-00274, approvata dal Senato in data 11 luglio 2012 (Doc. XXIV, n. 40, della XVI legislatura), che ha impegnato il Governo, tra l'altro, "ad attivarsi, in collegamento con il Parlamento e con le regioni, per la predisposizione di nuove norme di indirizzo in materia urbanistica, che assumano pienamente l'obiettivo di limitare il consumo di suolo libero anche attraverso l'individuazione di obiettivi quantitativi da perseguire nel corso del tempo e l'introduzione di un sistema bilanciato di incentivi e disincentivi fiscali".

Il 4 ottobre 2012 l'Intergruppo Parlamentare per l'Agenda Urbana ha presentato un documento contenente le proposte per i punti fondamentali dell'Agenda urbana italiana, il primo dei quali è proprio il contenimento del consumo del suolo e la riqualificazione

⁴ Elezioni politiche 2008, Governi Berlusconi IV e Monti

⁵ In particolare si ricorda quanto sollecitato dalla Conferenza delle Regioni circa la riduzione del consumo della "risorsa" territorio, la tutela delle aree non urbanizzate e la promozione di processi di riqualificazione di quelle edificate, favorendo interventi di sostenibilità ambientale nella realizzazione degli edifici.

urbana.

Il 14 settembre 2012, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri uno specifico disegno di legge per il contenimento del consumo del suolo che è stato trasmesso alla Conferenza unificata ai fini dell'espressione del parere.

Il 30 ottobre 2012 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (Conferenza Unificata) ha espresso parere positivo sullo schema di DDL in materia di "Valorizzazione delle aree agricole e dei contenimento del consumo del suolo" presentato dal Ministro delle Politiche agricole Mario Catania. Il DDL mira a valorizzare le aree agricole, tutelare il paesaggio e l'ambiente, limitare il consumo di suolo e promuovere uno sviluppo equilibrato delle aree urbanizzate e delle aree rurali.

Nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, recante misure urgenti per la crescita del Paese, all'articolo 12 sono contenute le norme per il piano nazionale per le città, con una cabina di regia coordinata dal Vice Ministro allo sviluppo economico Mario Ciaccia, la quale ha il compito di valutare i progetti di riqualificazione urbana proposti dai comuni.

Il 4 ottobre 2012 l'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana ha incontrato il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Monti e il Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca, il quale è stato delegato a presiedere il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) istituito con l'articolo 12-bis del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83. In quella occasione è stato presentato un documento dell'Intergruppo parlamentare contenente le proposte per i punti fondamentali dell'Agenda urbana italiana, il primo dei quali è proprio il contenimento del consumo del suolo e la riqualificazione urbana.

Coerentemente con quanto sostenuto in quel documento, e cioè la disponibilità dell'Intergruppo parlamentare ad avanzare proposte anche legislative che servano a gettare le basi per l'Agenda urbana nazionale dalle quali si possa ripartire in questa legislatura, si è stabilito di presentare la proposta di legge. Infatti sia le proposte contenute nel disegno di legge del Ministro Catania, che il lavoro della cabina di regia del piano nazionale per le città coordinato dal Vice Ministro Ciaccia, hanno bisogno di un quadro di riferimento più generale⁶.

Va in questa direzione anche la risoluzione n. 7-00274 approvata all'unanimità dalla Commissione ambiente e territorio del Senato della Repubblica l'11 luglio 2012 sull'approfondimento delle problematiche connesse al consumo del suolo.

Nella risoluzione si sostiene che il consumo di suolo libero, come misura della pressione antropica sulle matrici ambientali, è un importante indicatore di sostenibilità.

L'esigenza di politiche pubbliche per una tutela attiva delle funzioni naturali svolte dal suolo, continua la risoluzione, è alla base della Strategia tematica per la protezione del suolo adottata dall'Unione europea nel 2006. La Strategia propone misure destinate a proteggere il suolo e a preservare la sua capacità di svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali, e prospetta 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 dell'Unione europea, il rafforzamento della base di conoscenze, nonché una maggiore sensibilizzazione del pubblico.

⁶ V. proposta di legge n. 70 presentata alla Camera dei Deputati in data 15.03.2013: "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana".

Uno dei principali strumenti di questo impegno è il programma *Corine*, avviato nel 1985, e in particolare il progetto *Corine Land Cover*, specificatamente destinato al rilevamento e al monitoraggio delle caratteristiche di copertura del suolo.

La risoluzione sostiene che in molti Paesi europei e occidentali il consumo del suolo nelle città cresce più rapidamente della popolazione.

Per quanto riguarda l'Italia la risoluzione cita le informazioni derivate dalle indagini europee *Land use and cover area frame survey* (Lucas), sull'uso e sulla copertura del suolo, e *Populus*, sviluppata a fini di misurazione della superficie agricola.

I tassi accelerati di consumo del suolo nel nostro Paese, come rileva la risoluzione, appaiono correlati con alcuni caratteri specifici, non positivi, del nostro modello insediativo. Vi è la tendenza ad una crescita degli insediamenti "a macchia d'olio", secondo lo schema del cosiddetto "*urban sprawl*". Il disordine urbanistico causa anche l'abusivismo edilizio, fenomeno che in diversa misura riguarda l'intero territorio nazionale.

Si tende a privilegiare l'edificazione di aree libere, sempre più lontane dai centri delle città, piuttosto che la densificazione urbana e l'utilizzo delle aree urbanizzate dismesse (i "*brownfield*"), con aggravio di tutte le problematiche relative alla mobilità e alla distribuzione territoriale dei servizi.

Tutto questo è anche un fattore di rischio per la sicurezza insediativa, viste la fragilità idrogeologica e l'esposizione sismica che caratterizzano gran parte del territorio nazionale, comprese molte aree urbanizzate.

E nonostante tutto ciò in Italia persiste un grave problema abitativo, perché l'offerta di nuove case non incrocia che in misura minima la domanda sociale di abitazioni proveniente soprattutto dalle fasce sociali meno abbienti e dai giovani.

La risoluzione cita alcuni Paesi europei che hanno varato normative finalizzate a ridurre il consumo di suolo. È il caso della Germania, che con una legge del 1998 ha previsto di ridurre entro il 2020 il consumo di suolo dai 130 ettari al giorno consumati nel 2000 fino a 30 ettari al giorno.

Nello stesso periodo alla Camera è stata presentata la proposta di legge C. 5658/XVI, recante "*Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*" (identico disegno di legge è stato presentato al Senato, A. S. 3624/XVI), le cui disposizioni vengono riprese dalla proposta di legge n. 70 presentata il 15.03.2013 "*Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana*" (Camera dei Deputati – primi firmatari Realacci, Catania).

L'VIII Commissione (Ambiente, Territorio e LL. PP.) della Camera dei deputati il 19 dicembre 2012 ha modificato il DDL "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani".

Nella nuova versione spicca l'attenzione al consumo del suolo. E' infatti previsto che i Comuni possano introdurre incentivi per il riutilizzo e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, considerati strumenti preferibili rispetto alle concessioni su aree non urbanizzate.

Sono inoltre previsti accorgimenti per minimizzare l'impatto dei nuovi edifici e migliorare le condizioni del patrimonio edilizio esistente.

Per le nuove costruzioni e le ristrutturazioni di significativa portata, i Comuni devono

promuovere misure per il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili, la riduzione dell'effetto isola di calore estiva e la regolare raccolta delle acque piovane.

Negli edifici esistenti, gli incentivi riguardano la trasformazione dei lastricati solari in giardini pensili, il rinverdimento delle pareti con tecniche di verde pensile e l'incremento del patrimonio arboreo nelle aree di pertinenza.

Il nuovo testo riserva alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale il 50% delle entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e delle sanzioni previste dal T.U. dell'edilizia D.P.R. n. 380/2001.

In base al testo approvato, i Comuni che nella realizzazione di insediamenti residenziali e produttivi non osservano le norme del D.M. n. 1444/1968 sulle quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico od a parcheggi, devono approvare le necessarie varianti urbanistiche per il verde e i servizi entro il 31 dicembre.

Le aree riservate a verde pubblico urbano e gli immobili rurali utilizzati per attività collettive e culturali, ceduti al Comune, possono essere concessi in gestione con gare in forma ristretta, senza pubblicazione del bando, in cui hanno diritto di prelazione i residenti nelle aree su cui si trovano gli spazi da destinare a verde. Per la gestione delle aree possono inoltre essere previsti incentivi mediante la riduzione dei tributi locali.

Le nuove “*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*” sono state tradotte nella legge 14.01.2013, n. 10 (entrata in vigore il 16.02.2013).

L'attività governativa nel corso della XVII legislatura ⁷

Il Consiglio dei ministri del 15.06.2013 ha dato il via libera al disegno di legge “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, proposto dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali Nunzia De Girolamo, sottoposto successivamente al parere della Conferenza unificata.

L'intervento normativo è finalizzato al contenimento del consumo di suolo, alla valorizzazione del suolo non edificato, alla promozione dell'attività agricola che sullo stesso si svolge o potrebbe svolgersi, nonché alla valorizzazione del suolo come risorsa da tutelare anche ai fini di mitigazione prevenzione del rischio idrogeologico.

La salvaguardia della destinazione agricola dei suoli e la conservazione della relativa vocazione naturalistica rappresentano, infatti, un obiettivo di primaria importanza, soprattutto alla luce dei dati statistici acquisiti, dai quali risulta la progressiva “cementificazione” della superficie agricola nazionale.

Uno degli obiettivi prioritari del provvedimento consiste nella previsione del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato rispetto all'ulteriore consumo di suolo. In sostanza, il complessivo scopo finale della legge è quello di impedire che il suolo venga eccessivamente eroso e consumato dall'urbanizzazione e al contempo promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione di aree già interessate da processi di edificazione.

Il Governo rilancia la legge sul contenimento del consumo di suolo, ma il vero rischio per un provvedimento – che tutte le forze politiche dicono essere necessario – è

⁷ Elezioni politiche 2013, Governi Letta, Renzi

l'ingorgo. Il progetto governativo dovrebbe aggiungersi, infatti, alle proposte di legge già presenti alla Camera, quella firmata dall'ex ministro dell'Agricoltura Mario Catania, e quella firmata dal presidente della commissione Ambiente Ermete Realacci. La prima è all'esame delle commissioni congiunte Agricoltura e Ambiente, mentre l'esame della seconda è già partito nella sola commissione Ambiente.

La corsa ad acquisire la competenza del provvedimento non rispecchia solo un formale conflitto, ma due visioni parzialmente diverse del problema: per la proposta Catania, come era già in origine, l'unico obiettivo importante è contenimento dell'uso del suolo agricolo; la proposta Realacci afferma, invece, contemporaneamente la limitazione del consumo di suolo (non solo agricolo) e l'affermazione di una politica prioritaria di riqualificazione e riuso delle aree costruite.

La conferma viene proprio dal disegno di legge governativo che cerca nel testo un compromesso mettendo insieme questi due aspetti. L'impianto resta a matrice prevalentemente agricola, tanto è che per l'80% il testo governativo è lo stesso del DDL Catania, ereditato dalla scorsa legislatura dal ministero dell'Agricoltura.

Ad oggi l'iter del D.D.L. 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" è il seguente:

- prima lettura Camera
presentato il 3 febbraio 2014 (abbinata con C. 902, C. 948, C. 1176, C. 1909);
- iter in Commissione
esame in Commissione (iniziato il 6 marzo 2014 e concluso il 19 aprile 2016);
- Iter in Assemblea
discussione in Assemblea (iniziata il 26 aprile 2016 e conclusa il 12 maggio 2016).

Dunque, il 12 maggio 2016 l'Aula della Camera ha approvato il D.D.L. sul "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" presentato nel 02.2014 dall'allora Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali De Girolamo.

Il D.D.L. è stato trasmesso al Senato ove, nelle Commissioni Ambiente e Agricoltura, verrà associato ad altri quattro disegni di legge: Il disegno di legge Puppato pensa anche alla perequazione urbanistica, alla compensazione e mitigazione dell'inquinamento delle città, con l'individuazione di una "cintura verde" intorno ai centri abitati e alla nascita di eco quartieri; il disegno di legge De Petris punta al coordinamento delle politiche di sviluppo con quelle di tutela del paesaggio e al monitoraggio del consumo di suolo da parte dell'Istat; il disegno di legge Casaletto è impostato soprattutto sull'importanza del paesaggio agrario; il disegno di legge Ruta è finalizzato alla gestione sostenibile del suolo e alla conservazione delle sue capacità di svolgere una funzione economica, ambientale, sociale e culturale, anche per la sicurezza alimentare.

Dopo le audizioni si passerà all'esame congiunto dei disegni di legge per giungere a un testo unico entro l'estate.

SINTESI: D.D.L. 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato"

Obiettivi: ***azzerare*** il consumo di suolo entro il 2050, ***tutelare*** le aree agricole, ***incentivare*** la rigenerazione urbana anche attraverso regimi fiscali di vantaggio, ***semplificare*** le procedure per gli investimenti di riqualificazione, ***favorire*** l'efficienza energetica del costruito attraverso demolizioni e ricostruzioni

Finalità e ambito della legge (art. 1)

Coerenza: **art. 9** della Costituzione

dispone, tra l'altro, che la Repubblica "... *tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione* ..."

art. 44 della Costituzione

stabilisce che "*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, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie* ..."

art. 117 della Costituzione

assegna la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza esclusiva dello Stato, mentre colloca tra le materie di legislazione concorrente il *governo del territorio*.

(UE) Settimo Programma di Azione Ambientale

nel quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere, in Europa, entro il 2050

Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, **costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio**.

Il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

Nell'ambito delle **procedure di V.I.A., di V.A.S. e di verifica di assoggettabilità** delle opere pubbliche e di pubblica utilità **diverse** dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, ai sensi della normativa vigente, **l'obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo**. Per le opere pubbliche non soggette a dette procedure, **la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi**.

Al fine della **verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse**, le regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato.

La **pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica** si adegua alle norme di cui alla presente legge, **privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana, ai fini del contenimento del consumo del suolo**, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.

Le **politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali favoriscono la destinazione agricola e l'esercizio di pratiche agricole anche negli spazi liberi delle aree urbanizzate** e perseguono la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo.

Definizioni (art. 2)

suolo

bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici

(nota: l'art. 5, comma 1, lettera v-quater) del D. Lgs. 152/2006 (T.U. norme in materia ambientale), al fine di precisare che costituisce una risorsa ambientale non rinnovabile, definisce il "suolo" come *"lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo e' costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi"*. Al secondo periodo della lett. v-quater), l'art. 2 del D.D.L. specifica – tramite aggiunta – che il suolo costituisce *"... una **risorsa ambientale non rinnovabile**"*)

consumo di suolo:

l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione. Il calcolo del consumo di suolo netto si intende ricavato dal bilancio tra superfici agricole, naturali e seminaturali, in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e superfici impermeabilizzate in cui sia stata rimossa l'impermeabilizzazione

superficie agricola, naturale e seminaturale

i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, per le aree destinate a infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale di entità equivalente, nonché per i lotti e gli spazi inedificati interclusi già dotati di opere di urbanizzazione primaria e destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione

impermeabilizzazione

il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, nonché mediante altri interventi, comunque non connessi all'attività agricola, tali da eliminarne la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale

area urbanizzata

la parte del territorio costituita dai centri storici, le aree

edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le aree dotate di attrezzature, servizi, impianti tecnologici, i parchi urbani, i lotti e gli spazi ineditati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria

rigenerazione urbana

un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, che persegua gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari

mitigazione

un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento di consumo di suolo tese a mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulle attività agro-silvo-pastorali, sul paesaggio, sul dissesto idrogeologico e sul benessere umano

compensazione ambientale

l'adozione, contestualmente all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la sua deimpermeabilizzazione e a ripristinare le condizioni naturali del suolo

Limite al consumo di suolo (art. 3)

In coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, **è definita la riduzione progressiva vincolante**, in termini quantitativi, **di consumo del suolo a livello nazionale**⁸.

Con **deliberazione della Conferenza unificata**, , sono **stabiliti i criteri e le modalità** per la definizione della riduzione di cui al comma 1, tenendo conto, in

⁸ Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, sottoposto a verifica ogni cinque anni, fermo restando l'obiettivo di riduzione progressiva del consumo di suolo (come stabilito dall'art. 3, comma 4, del D.D.L.).

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 delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
- dell'arboricoltura da legno in funzione della sicurezza ambientale e produttiva;
- dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
- dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche;
- dell'estensione del suolo già urbanizzato;
- della presenza di edifici inutilizzati.

il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, assegna alla Conferenza unificata il termine di **quindici giorni per adottare la deliberazione stessa**; decorso inutilmente tale termine, si provvede con deliberazione del Consiglio dei ministri.

Con **deliberazione della Conferenza unificata**, da adottare nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, ai fini del raggiungimento della riduzione ivi prevista, **sono stabiliti la ripartizione, in termini quantitativi, tra le regioni della riduzione del consumo di suolo** di cui al medesimo comma 1, nonché **i criteri di attuazione delle misure di mitigazione e di compensazione ambientale**.

Qualora la Conferenza unificata non provveda entro il termine , il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, assegna alla Conferenza unificata il termine di quindici giorni per adottare la deliberazione; decorso inutilmente tale termine, la ripartizione ivi prevista è adottata con deliberazione del Consiglio dei ministri.

Con **regolamento** adottato, , **sono definiti le modalità e i criteri per il monitoraggio sulla riduzione del consumo del suolo e sull'attuazione della presente legge**, da esercitare avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria.

Le regioni , per attuare la riduzione nel rispetto di quanto deliberato dalla Conferenza unificata nonché delle previsioni dei piani paesaggistici, con la cadenza temporale quinquennale , **dispongono la riduzione, in termini quantitativi, del consumo del suolo e determinano i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello comunale**.

Se gli **enti territoriali** competenti **non provvedono entro il termine di centottanta giorni** , **le determinazioni** **sono adottate**, in attuazione e nel rispetto del **principio di leale collaborazione**, con **deliberazione del Consiglio dei ministri** Il Consiglio dei ministri delibera, nell'esercizio del proprio potere sostitutivo, previa diffida, con la partecipazione dei presidenti degli enti territoriali interessati.

Il **Ministero dell'ambiente** e della tutela del territorio e del mare **provvede alla**

pubblicazione e all'aggiornamento annuale dei dati sul consumo del suolo e della relativa cartografia nel proprio sito internet istituzionale

Priorità del riuso (art. 4)

Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio e nel termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

- **adottano disposizioni per incentivare i comuni, singoli e associati, a promuovere strategie di rigenerazione urbana** anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio;
- **prevedendo il perseguimento** di elevate prestazioni in termini di efficienza energetica e di integrazione di fonti energetiche rinnovabili, accessibilità ciclabile e accesso ai servizi di trasporto collettivo, miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e riduzione dei deflussi.

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

Il riuso delle aree sottoposte a interventi di risanamento ambientale è ammesso nel rispetto della normativa vigente in materia di bonifiche e dei criteri di cui alla parte quarta, titolo V, del D. Lgs. n. 152/2006.

Al fine di orientare l'iniziativa dei comuni alle strategie di rigenerazione urbana , **le regioni adottano altresì disposizioni per la realizzazione di un censimento comunale degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti**, in cui sono specificate le caratteristiche e le dimensioni di tali immobili, al fine di costituire una banca di dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso. Attraverso tale censimento **i comuni possono verificare se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo ineditato possano essere soddisfatte con gli immobili individuati dal censimento stesso.**

Tali informazioni sono pubblicate in forma aggregata e costantemente aggiornate **nei siti internet istituzionali dei comuni interessati.**

Decorso il termine , il Presidente del Consiglio dei ministri,, **assegna alle regioni un termine di quindici giorni** per adottare le deliberazioni di loro competenza; **decorso inutilmente tale termine**, con deliberazione del Presidente Consiglio dei ministri, , previa intesa in sede di Conferenza unificata, **sono dettate disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni che non abbiano provveduto** fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali.

I comuni, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore delle disposizioni **procedono all'individuazione delle aree** di cui al comma 1 (ndr: vengo indicati come “**ambiti**” urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio), nel rispetto dei criteri e delle modalità stabiliti.

Decorso il termine senza che l'individuazione sia stata effettuata, **la regione diffida il comune a provvedere**, assegnando un termine non superiore a **novanta**

giorni. Decorso il termine assegnato senza che il comune abbia individuato con **atto dell'organo competente** le aree, la **regione procede in via sostitutiva** entro i successivi **novanta giorni**; **decorso tale termine, nel territorio del comune inadempiente è vietata la realizzazione di interventi edificatori privati, sia residenziali sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo. In mancanza di diffida da parte della regione, il divieto si applica in ogni caso decorsi sei mesi dalla scadenza del termine** È fatto comunque salvo quanto previsto dall'articolo 11, comma 1.

I comuni segnalano annualmente al prefetto, che raccoglie le segnalazioni in **apposito registro, le proprietà fondiarie in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria nel quale sono lasciate dai proprietari, di arrecare danno al paesaggio o ad attività produttive.**

Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate (art. 5)

Il Governo è delegato ad adottare, **entro nove mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più **decreti legislativi recanti disposizioni volte a semplificare**, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico, **le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale**, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) **garantire** forme di intervento volte alla rigenerazione delle aree urbanizzate degradate attraverso progetti organici relativi a edifici e spazi pubblici e privati, basati sul riuso del suolo, sulla riqualificazione, sulla demolizione, sulla ricostruzione e sulla sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione di aree verdi, aree pedonalizzate e piste ciclabili e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti;
- b) **prevedere** che i progetti di cui alla lettera a) garantiscano elevati livelli di qualità, minimo impatto ambientale e risparmio energetico, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali degli edifici, di qualità architettonica perseguita anche attraverso bandi e concorsi rivolti a professionisti con requisiti idonei, di informazione e di partecipazione dei cittadini;
- c) **garantire** il rispetto dei limiti di contenimento del consumo di suolo di cui agli articoli 2 e 3;
- d) **individuare** misure tali da determinare per un congruo periodo una fiscalità di vantaggio, al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione con particolare riferimento alle aree a destinazione produttiva dismesse e soggette a bonifica;
- e) **assicurare** il coordinamento con la normativa vigente;
- f) **prevedere** che la nuova disciplina non si applichi ai centri storici, alle aree urbane ad essi equiparate, nonché agli immobili e alle aree di cui agli articoli 10 e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al D. Lgs. n. 42/2004, salva espressa autorizzazione della competente soprintendenza.

Compendi agricoli neorurali (art. 6)

Per “**compendio agricolo neorurale**” si intende l'**insediamento rurale** oggetto dell'attività di recupero e di riqualificazione che viene provvisto delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e di trasmissione di dati, in modo da offrire nuovo sviluppo economico e occupazionale.

Al fine di favorire lo sviluppo economico sostenibile del territorio, anche attraverso la riqualificazione degli insediamenti rurali locali **le regioni e i comuni**, nell'ambito degli **strumenti urbanistici di propria competenza**, **possono prevedere la possibilità di qualificare i predetti insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali**.

Presupposti dell'ammissibilità di **tale destinazione urbanistica** sono il **recupero edilizio**, comprese la demolizione e la ricostruzione,, unitamente al **recupero e alla riqualificazione del patrimonio agricolo e ambientale**, nonché la **compatibilità degli interventi edilizi con il paesaggio** a dominanza rurale e l'esistenza di condizioni di adeguata accessibilità.

La demolizione e la ricostruzione **non possono interessare manufatti di valore storico-culturale**.

Gli interventi edilizi complessivamente realizzati **non devono comportare maggior consumo di suolo all'interno del compendio agricolo** alla data di entrata in vigore della presente legge.

Le regioni e i comuni definiscono la percentuale di superficie ricostruibile, a seconda delle tipologie da recuperare e riqualificare, della peculiarità dei contesti ambientali e territoriali e del carico urbanistico generato dalle nuove funzioni. **Tale superficie, debitamente accertata e certificata dal comune territorialmente competente, non può in ogni caso superare la consistenza complessiva delle superfici edificate esistenti e non può essere ceduta a terreni agricoli non confinanti che eventualmente concorrano a costituire il compendio**.

I nuovi fabbricati devono essere **realizzati con tipologie, morfologie e scelte materiche e architettoniche tali da consentire un inserimento paesaggistico adeguato e migliorativo rispetto al contesto dell'intervento**, secondo i criteri stabiliti dall'ente territoriale competente nel rispetto della normativa e della pianificazione urbanistica, territoriale, paesaggistica e paesistica vigenti e del valore storico-culturale o testimoniale dei manufatti, ferme restando le competenze di tutela attribuite al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

All'interno del compendio agricolo neorurale, sulla base di valutazioni di sostenibilità territoriale e ambientale, ferma restando la prevalente destinazione ad uso agricolo, **possono essere previste anche le seguenti destinazioni d'uso**:

- attività amministrative;
- servizi ludico-ricreativi;
- servizi turistico-ricettivi;
- servizi dedicati all'istruzione;
- attività di agricoltura sociale;
- servizi medici e di cura;
- servizi sociali;
- attività di vendita diretta dei prodotti agricoli o ambientali locali.

Sono comunque escluse le seguenti destinazioni d'uso:

- **residenziale**, ad esclusione di quello già esistente alla data di entrata in vigore della presente legge o dell'eventuale alloggio per il custode, ovvero di un'unità abitativa, da prevedersi nel recupero degli edifici esistenti;
- **produttiva** di tipo industriale o artigianale.

Il progetto di compendio agricolo neorurale è accompagnato da un progetto unitario convenzionato nonché dall'obbligo di trascrivere il vincolo a conservare indivisa la superficie del compendio per almeno venti anni. Tale vincolo è oggetto di registrazione nei registri immobiliari e catastali. Per il periodo ventennale , la proprietà del compendio agricolo può essere ceduta solo integralmente. Nel caso di successione, il compendio agricolo neorurale è considerato come un bene indivisibile sino alla decorrenza del ventesimo anno dalla trascrizione.

Il progetto di compendio agricolo neorurale prevede interventi di mitigazione e compensazione ambientale preventivi volti a mantenere, recuperare e valorizzare il paesaggio, l'economia locale e l'ambiente.

Divieto di mutamento di destinazione (art. 7)

Per le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti dell'Unione europea previsti dalla politica agricola comune o dalla politica di sviluppo rurale sono vietati, per almeno cinque anni dall'ultima erogazione, usi diversi da quello agricolo, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 6, e l'adozione di atti amministrativi finalizzati al cambiamento della destinazione d'uso, fatta salva l'applicazione di eventuali disposizioni più restrittive.

Sono altresì vietati nelle stesse aree, per la medesima durata, gli interventi di trasformazione urbanistica, nonché quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche.

L'autorità competente all'erogazione degli aiuti di cui al presente comma pubblica nel proprio sito internet l'elenco dei terreni, suddivisi per comune, per i quali sono stati erogati gli aiuti, ai fini della conseguente annotazione del vincolo, da parte del comune, nel certificato di destinazione urbanistica.

(.....)

Misure di incentivazione (art. 8)

Ai comuni iscritti nel registro di cui all'articolo 9 è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati a tal fine necessaria, nel rispetto della disciplina di settore, e per gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o non più sfruttati ai fini agricoli.

Lo stesso ordine di priorità di è attribuito anche ai soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, , nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati.

Le regioni, , nei limiti delle proprie competenze, possono adottare misure di semplificazione e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

Registro degli enti locali (art. 9)

Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali **è istituito**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **un registro in cui sono iscritti i comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali** secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 3, comma 8, **nei quali non è previsto consumo di suolo o è prevista una riduzione del consumo di suolo** superiore alla quantità di cui al medesimo articolo 3, comma 8.

Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (art. 10)

I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 7 della presente legge, nonché quelli delle sanzioni previste dal T.U. di cui al D.P.R. n. 380/2001, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della messa in sicurezza delle aree esposte alla prevenzione e alla mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

Il comma 8⁹ dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, **è abrogato**. Sono comunque fatte salve le previsioni di spesa contenute nei bilanci annuali approvati sulla base della norma abrogata.

Disposizioni transitorie e finali (art. 11)

A decorrere **dalla data di entrata in vigore della presente legge** e fino all'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 8, e **comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che:**

- **per i lavori e le opere** inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 128 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al D. Lgs. n. 163/2006¹⁰;
- **per le infrastrutture prioritarie**, ai sensi dell'art. 161, comma 1-bis, del medesimo codice di cui al D. Lgs. n. 163/2006, elencate nel Documento di economia e finanza¹¹.

⁹ Legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (*legge finanziaria 2008*): comma 8 "Per gli anni dal 2008 al 2014, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, possono essere utilizzati per **una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti** e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale." (comma così modificato dall'art. 2, comma 41, legge n. 10 del 2011, poi dall'art. 10, comma 4-ter, legge n. 64 del 2013)

¹⁰ In considerazione dell'entrata in vigore della nuova disciplina sui contratti pubblici contenuta nel D. Lgs. n. 50/2016, che ha abrogato il D. Lgs. n. 163/2006, la disposizione va coordinata con l'art. 21 di tale decreto, che disciplina il programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti in cui è compreso il programma triennale dei lavori pubblici.

Sono fatti comunque salvi:

- i **procedimenti in corso** alla data di entrata in vigore della presente legge **relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo in edificato**;
- **gli interventi e i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi, comunque denominati, adottati prima della data di entrata in vigore della presente legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica** ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

Restano comunque fermi i termini di validità degli strumenti urbanistici attuativi già fissati dai piani paesaggistici in data anteriore a quella di entrata in vigore della presente legge.

Decorso inutilmente il termine di tre anni di cui al primo periodo, nelle regioni non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 per cento della media del consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni antecedenti.

Un primo commento sul metodo (ISPRA¹²)

Il disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato (Atto Camera n. 2039, Atto Senato n. 2383), approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, riconosce l'importanza del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, fondamentale per i servizi ecosistemici che produce, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il testo impone l'adeguamento della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica vigente alla regolamentazione proposta. In particolare consente il consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse, riconoscendo gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo netto di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050.

Un aspetto importante all'interno della legge è la gestione della componente di monitoraggio del consumo di suolo, al fine della realizzazione di un quadro conoscitivo affidabile e facilmente aggiornabile. Il testo conferma il ruolo di ISPRA per la diffusione e la pubblicazione di tutti i dati sul consumo di suolo e, insieme al Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria, per le attività di monitoraggio.

Tuttavia, la definizione di consumo di suolo, contrariamente a quella utilizzata dall'Unione Europea, appare fortemente limitata, non considerando il consumo di

¹¹ Si tratta delle venticinque opere, comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 (cd. "legge obiettivo") elencate nell'Allegato al DEF 2015 trasmesso nel mese di aprile 2015 al Parlamento e aggiornato con il documento presentato nel Consiglio dei ministri del 13 novembre 2015.

Considerato che il decreto legislativo n. 163 del 2006 è stato abrogato dal D. Lgs. n. 50/2016, che ha abrogato anche i commi da 1 a 5 della legge n. 443/2001, la disposizione va coordinata con la nuova disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari contenuta nella parte V del D. Lgs. n. 50/2016, e precisamente negli articoli da 200 a 203.

¹² Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici – Edizione 2016 (Cap. 6, M. Munafò, I. Marinosci, N. Riitano)

suolo in tutte le sue forme e potrebbe rappresentare un ostacolo al suo contenimento. Le aree che, a causa delle definizioni di consumo di suolo, di superficie agricola, naturale e seminaturale e di impermeabilizzazione, sarebbero escluse dal computo del consumo di suolo sarebbero i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all'ampliamento di attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi in qualsiasi modo alle attività agricole. Il tutto considerando che la procedura di definizione dei limiti è estremamente complessa e che non sono stabilite le percentuali di riduzione da raggiungere nel corso degli anni.

L'inserimento di **questa lunga serie di esclusioni** a livello di definizioni, **potrebbe rappresentare un ostacolo al monitoraggio del consumo di suolo, rendendo indispensabile un doppio sistema di misurazione** (con dati nazionali non coerenti con quelli richiesti dall'Europa) **estremamente oneroso**. Si tratta, infatti, di superfici in molti casi non individuate, soggette a interpretazioni non coerenti delle diverse amministrazioni comunali, con variazioni consistenti nel corso del tempo, e di cui non esiste una cartografia dettagliata, completa e omogenea e che, invece, dovranno essere delimitate sulla cartografia con una risoluzione almeno pari a quella utilizzata per la valutazione del consumo di suolo per assicurare il monitoraggio previsto al comma 7 dell'articolo 3 dello stesso disegno di legge.

Negli ultimi anni, diverse Regioni hanno emanato leggi dirette a tutelare il suolo e hanno ritenuto indispensabile inserire il controllo dell'impermeabilizzazione e la riduzione del consumo di suolo tra i parametri che devono guidare l'espansione e la trasformazione del tessuto urbano.

La riforma del Titolo V della Costituzione

Nella seduta del 12.04.2016 la Camera dei Deputati ha approvato in II^A delib. il disegno di riforma costituzionale (C-2613D) già approvato da entrambe le Camere in I^A delib. e dal Senato in II^A delib..

E' stata recentemente pubblicata dalla Camera dei deputati un'infografica sul nuovo Titolo V della Costituzione, approvato dall'Aula della Camera l'11.01.2016 senza correzioni rispetto al testo licenziato dal Senato il 13.10.2015.

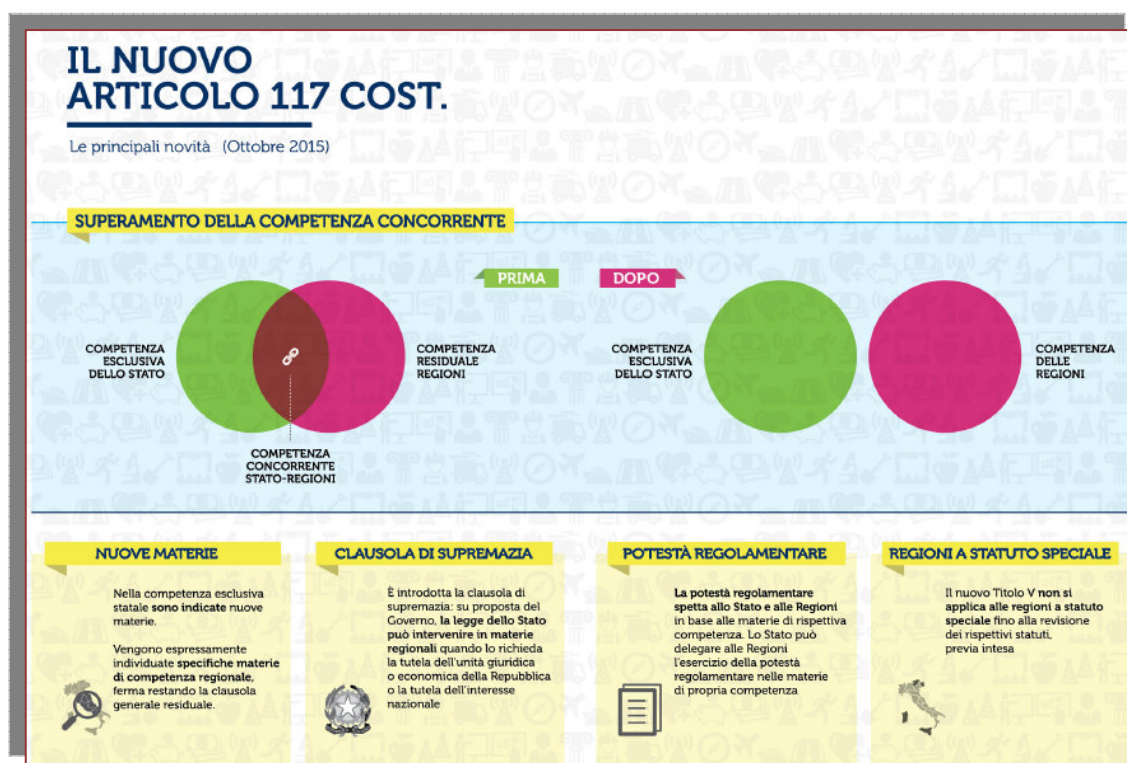
In particolare modo, il Titolo V viene modificato con l'**eliminazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni e sopprimendo ogni riferimento costituzionale alle Province**, quali enti dotati di funzioni amministrative proprie. S'introduce l'**Ente di Area vasta** i cui profili ordinamentali saranno definiti dalla legge statale e le ulteriori disposizioni dalla legge regionale.

La modifica all'articolo 117 della Costituzione (Titolo V della Parte seconda) riguarda l'eliminazione della competenza legislativa concorrente, la redistribuzione delle materie tra competenza legislativa statale e competenza regionale e l'introduzione della clausola di supremazia statale.

ALLO STATO L'ENERGIA E LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE. Entrano nella legislazione esclusiva dello Stato la produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia (materia finora concorrente), nonché le infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; i

porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

ANCHE IL **GOVERNO DEL TERRITORIO** DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO. Inoltre, diventano di competenza legislativa esclusiva dello Stato il **governo del territorio (disposizioni generali e comuni)** che finora è stata materia concorrente, **la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici** (materia fino ad oggi concorrente), il sistema nazionale e coordinamento della protezione civile (la “protezione civile” è finora materia concorrente), la tutela e sicurezza del lavoro (materia finora concorrente) e l’ordinamento delle professioni (le professioni sono finora materia concorrente).



Lo stato delle vigenti legislazioni regionali¹³

Nel 2015 sette Regioni più la Provincia di Trento si sono date nuove regole per contrastare il consumo di suolo agricolo destinato alla costruzione di case, capannoni, impianti sportivi, strade e altre infrastrutture.

Queste autonomie probabilmente hanno voluto mettere dei punti fermi nelle proprie legislazioni in materia prima dell'approvazione del D.D.L. governativo sul consumo di suolo. Comunque nessuno propone il “consumo zero” (un obiettivo, come già descritto, fissato a livello europeo per il 2050), né il “saldo zero” (superficie delle aree di nuova impermeabilizzazione uguale alla superficie delle aree disimpermeabilizzate).

La potenziale efficacia delle norme varia da regione a regione. In alcuni casi (ad es. Sardegna, Piemonte e Campania) il contenimento del consumo di suolo è enunciato tra le finalità del governo del territorio, ma non viene indicata alcuna azione da intraprendere per raggiungere l'obiettivo.

¹³ Da “Edilizia e Territorio”, 21.12.2015 (Consumo di suolo/1)

Il campo delle norme specifiche spazia dalla verifica della mancanza di alternative all'utilizzo di nuove aree agricole fino alla quantificazione di quanto nuovo suolo consumare.

La riduzione del consumo del suolo può passare anche per la rinuncia volontaria ai diritti già concessi dagli strumenti urbanistici vigenti. E' il caso della Regione Veneto con riferimento alle c.d. "varianti verdi per la riclassificazione di aree edificabili" di cui all'art. 7 della L.R. n. 4/2015.

In estrema sintesi, l'elenco delle sedici Regioni che hanno legiferato in materia, con riferimento alle azioni poste in atto, è il seguente:

- Abruzzo: oneri triplicati
- Calabria: terreni protetti
- Campania: Edilizia sociale, stop ai contributi
- Emilia Romagna: i limiti nei piani urbanistici
- Friuli Venezia Giulia: vincoli ai capannoni
- Liguria: priorità al recupero
- Lombardia: quote fissate nel Ptc
- Marche: edificazione al 75%
- Piemonte: la verifica dell'alternativa
- Provincia di Bolzano: indice legato alla demografia
- Provincia di Trento: urbanistica con incentivi
- Puglia: varianti per verde e servizi
- Sardegna: semplificazione edilizia
- Toscana: interventi solo in ambiti urbani
- Umbria: tetto del 10%
- Veneto: rinuncia volontaria.

Sviluppo urbano sostenibile: il Rapporto nazionale

In vista della partecipazione italiana alla Conferenza internazionale Habitat III sullo sviluppo urbano sostenibile, che si svolgerà dal 17 al 20 ottobre 2016 a Quito in Ecuador, organizzata da Un-Habitat, l'Agenzia delle Nazioni Unite sugli Insediamenti Umani, la Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le politiche di coesione, d'intesa con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e con il contributo delle Amministrazioni centrali interessate, della Conferenza delle Regioni, dell'Anci, dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dell'Associazione Urban@it – centro nazionale sulle politiche urbane e dell'Istituto Nazionale di Statistica, ha elaborato e trasmesso alle Nazioni Unite il **Rapporto nazionale sullo sviluppo urbano sostenibile**.

Il Rapporto descrive le peculiarità delle aree urbane italiane e le trasformazioni in atto, attraverso l'approfondimento di ambiti tematici capaci di restituire significativamente la complessità del sistema insediativo italiano.

Il documento offre un contributo di conoscenze, di esperienze e di proposte che potranno costituire un utile supporto per le scelte strategiche che si vorranno intraprendere per lo sviluppo delle città italiane e per la costituzione dell'**Agenda urbana nazionale**.
