

19/70/CR09/C5

DISEGNI DI LEGGE: “CONSUMO DEL SUOLO”

Sommario

1. Valutazioni generali	2
1.1. Introduzione	2
1.2. Una Norma Quadro nazionale	2
1.3. Cosa lo Stato dovrebbe disciplinare	3
1.4. Tavolo di confronto	4
1.5. Salvaguardia leggi regionali preesistenti	4
2. Esame analitico dei DDL sul consumo di suolo	5
2.1. Osservazioni trasversali	5
2.2. Osservazioni sulle singole proposte di legge.....	6
DDL N. 86 De Petris.....	6
DDL N. 843 Taricco	7
DDL N. 984- Rossomando	7
DDL N. 609 - Mollame.....	8
DDL N. 866 – Nastri.....	9
DDL N. 164-Nugnes.....	9
DDL N.965 La Mura Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo	10
DDL N. 63 Quagliariello, N. 438 Gallone, N. 572 Nastri.....	10

1. Valutazioni generali

1.1. Introduzione

Premesso che:

- tra il marzo e il dicembre 2018 sono stati presentati disegni di legge che a vario titolo affrontano il tema del consumo di suolo e risultano oggi all'esame delle competenti Commissioni del Senato, in forma congiunta.

Le Regioni confermano pienamente l'urgenza e la necessità di una norma quadro nazionale, che va considerata improcrastinabile per l'incalzare dei fenomeni in atto di consumo della risorsa-suolo, che sono riconducibili non solo alla impermeabilizzazione, ma anche ad altri processi quali la perdita di materia organica, compattamento, perdita di biodiversità, ampliando il campo ad una disciplina non più solo urbanistica, ma intersettoriale e di gestione della risorsa suolo.

1.2. Una Norma Quadro nazionale

In ogni caso, è auspicabile e necessario, che la formulazione di una **norma quadro nazionale** identifichi **lo Stato** come soggetto competente all'individuazione di una strategia nazionale per contenere il consumo di suolo statuendo **principi** relativi al riconoscimento del valore funzionale del suolo, nonché predisponendo **un efficace strumentario di definizioni, di istituti giuridici e di incentivi** per consentire alle Regioni di dispiegare le proprie competenze in materia, attraverso la declinazione diversificata delle discipline regionali.

1.3. Cosa lo Stato dovrebbe disciplinare

Nella premessa, dunque, di una più precisa articolazione delle rispettive competenze tra Stato e Regioni, **spetta allo Stato provvedere** a gestire la disciplina relativa ai seguenti temi:

- I **principi generali, definizioni e obiettivi, da porre a fondamento della norma sul consumo di suolo**, a partire dalla rigenerazione urbana e territoriale come pratica pianificatoria elettiva per conseguire la valorizzazione dei suoli urbanizzati e il loro reimpiego, tanto ai fini edificatori quanto ai fini di eventuali pratiche di *de-sealing*.
- **Le concrete e ordinate misure di incentivazione di carattere fiscale**, anche per facilitare le bonifiche dei suoli così da reintegrarli in sicurezza al patrimonio delle aree disponibili ed in termini anche di trasferimenti che vadano a coprire i minori introiti derivanti dalle ridotte trasformazioni territoriali, nell'ottica del principio che il riuso del suolo già edificato nell'ambito della rigenerazione urbana rappresenta l'azione cardine per il contenimento del consumo di suolo.
- La **disciplina dei diritti edificatori**, specie per quanto concerne il lascito giuridico dei residui di piano, che di fatto costituisce ostacolo al restringimento dell'impronta urbana, sicché affrontare il tema del residuo degli strumenti urbanistici, dell'inattuato, significa definire in maniera chiara e senza ambiguità i termini di validità del diritto edificatorio.
- La **revisione della materia dello *jus aedificandi***, che riassume gli interessi pubblici e privati secondo dinamiche di maggiore flessibilità.
- I **criteri per la pianificazione dell'*infrastruttura verde urbana***, in una visione di sistema che riassume, in un disegno di *eco-rete urbana*, tutto l'apparato degli spazi verdi a diverso grado di permeabilità insistenti nel territorio urbanizzato, per connetterlo in forma continua al più vasto sistema degli spazi permeabili periurbani e a quelli agricolo-naturali degli areali di riferimento. Ciò

vale a sancire che l'espletamento potenziato dei servizi ecosistemici ad opera del suolo permeabile è tra i maggiori traguardi attesi dalla norma per avere città vivibili e resilienti.

1.4. Tavolo di confronto

Ciò detto, nel richiamato rispetto delle competenze costituzionali e nell'ottica della salvaguardia delle previgenti normative regionali, si ritiene metodologicamente opportuno che venga istituito **un tavolo di confronto permanente tra Stato e Regioni** nel quale condividere le modalità attuative da adottare nelle singole Regioni e i contenuti delle attività di monitoraggio del fenomeno condotte da ISPRA. Si segnala che in tal senso, lo stesso ISPRA ha di recente avviato una proficua interlocuzione con il sistema delle Regioni (vedi audizione di ISPRA nella Commissione IMGT del febbraio 2019), che si concretizzerà con l'attivazione di **un osservatorio sul consumo di suolo in ogni Regione**, in cui collaboreranno le Arpa e le stesse Regioni. L'iniziativa di Ispra, qui condivisa dalle Regioni, si spinge, altresì, a richiedere la costituzione di un tavolo permanente di confronto con la partecipazione dei Ministeri competenti, dello stesso ISPRA e delle Regioni e Province Autonome. Tutto questo peraltro pare in linea con l'esperienza che va chiudendosi proficuamente sul tema della ridefinizione degli standards urbanistici ex DI 1444/68 e sull'aggiornamento del TU 380/2001, attraverso gli specifici tavoli tecnici di concertazione Stato-Regioni.

1.5. Salvaguardia leggi regionali preesistenti

In ogni caso, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome chiede che la norma nazionale che sarà approvata sul tema del consumo di suolo **faccia sempre ed espressamente salve tutte le normative regionali previgenti già in linea con gli obiettivi nazionali**, al fine di tutelare i processi già avviati, garantendone la prosecuzione in un quadro normativo già assestato.

2. Esame analitico dei DDL sul consumo di suolo

2.1. Osservazioni trasversali

Dei 10 disegni di legge considerati, 6 fanno riferimento primario al tema della riduzione del consumo di suolo in un'ottica urbanistica, anche se con gradi di approfondimento molto diversificati, 1 (n. 965) affronta il tema in modo intersettoriale finalizzato alla protezione e alla gestione sostenibile del suolo. Gli altri 3 disegni di legge (PDL n.63, PDL n.438, PDL n. 866) trattano invece il tema del consumo di suolo da un punto di vista strettamente economico (N.866 - sostegno al settore dell'edilizia) o sociale (N. 438: istituzione Comitato nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate) o entrambi i campi (N.63: interventi a favore del settore dell'edilizia, promozione collocazione nuove imprese nei contesti urbani degradati).

- I primi 6 DDL fissano tutti il principio della tutela della risorsa suolo e propongono una serie differente di definizioni di suolo e consumo di suolo, reversibile o permanente, nonché definizioni di aree naturali o urbanizzate, di rigenerazione, nonché di servizi eco-sistemici. Le definizioni sono un tema molto delicato, perchè impattano molto sulle norme già in vigore in molte regioni.
- Fissano quindi degli obiettivi di riduzione di consumo di suolo, in maniera sostanzialmente riassumibile in tre modalità:
 1. fermo immediato, con decadenza delle previsioni dei piani urbanistici non attuate (**ddl 164-Nugnes**);
 2. riduzione graduale in percentuale sul consumo rilevato negli anni precedenti (**la maggioranza delle proposte, tra cui 86-De Petris, 843-Taricco, 609-Mollame...**)
 3. fermo a nuove previsioni di consumo oltre a quelle vigenti, con progressiva e graduale decadenza delle previsioni non attuate (tra venti anni sarebbero tutte decadute) (**984-Rossomando**).

Si segnala che in alcuni disegni di legge (ad es. DDL 86) sono ricompresi temi settoriali che non hanno una relazione diretta con la normativa per la riduzione del consumo di suolo, ma attengono invece alla tutela e pianificazione paesaggistica o a specifiche normative di settore. Peraltro l'individuazione solo di alcune coltivazioni agricole con valore paesaggistico rischia di produrre una norma non omogenea che non tiene conto della complessità dei paesaggi agrari nazionali.

2.2. Osservazioni sulle singole proposte di legge

DDL N. 86 De Petris

il disegno di legge promuove la convergenza delle politiche urbanistiche, agricole e fiscali verso una strategia comune, avviando una più proficua sinergia nell'azione dei molteplici attori istituzionali competenti, in grado di determinare un salto di qualità nelle politiche nazionali e locali per la tutela del suolo e del paesaggio.

L'art. 3 stabilisce il limite al consumo di suolo e le modalità per pervenire a tale risultato, nonché le competenze in materia di monitoraggio del consumo di suolo. Sono fatte salve le normative e gli strumenti di pianificazione regionali vigenti in materia alla data di entrata in vigore della presente legge, già in linea con gli obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo di cui alla presente legge, e i relativi obiettivi, indirizzi e prescrizioni finalizzati a ridurre il nuovo consumo di suolo, salvaguardando le risorse, quali componenti del patrimonio territoriale inteso come bene comune, e privilegiando l'utilizzo del patrimonio edilizio esistente.

L'art.4 declina la priorità del riuso del patrimonio edilizio esistente e delinea per i comuni l'obiettivo di costituire una «cintura verde» attorno alle aree urbanizzate esistenti.

Art. 5. (Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate) contiene la delega al Governo per l'emanazione di una nuova disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate.

f) prevedere che la nuova disciplina (strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica), non si applichi ai centri storici e alle aree urbane ad essi equiparabili per qualità dei tessuti edilizi, delimitate con apposito atto dei comuni, nonché agli immobili e alle aree di cui agli articoli 10 e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42.

L'art.6 definisce gli indirizzi per le regioni e le province autonome al fine di promuovere la realizzazione dei Piani del verde e delle superfici libere urbane da parte di ciascun comune. Il Comma 2, lettera a) determina l'attribuzione di ciascuna superficie libera in un contesto prevalentemente artificiale una destinazione d'uso che non comporti nuove edificazioni e impermeabilizzazioni del terreno; b) preveda la realizzazione o il completamento di corridoi ecologici, aree destinate all'agricoltura urbana e periurbana, aree pedonali, piste ciclabili, percorsi per disabili e il soddisfacimento degli standard urbanistici comunali e sovracomunali; e) crei fasce di pertinenza di fiumi e torrenti e di aree sensibili di particolare valenza paesistica, ambientale e culturale; f) tuteli e valorizzi le aree naturali, gli ecosistemi, le aree incolte che possono rappresentare aspetti di storia del territorio a causa di presenze vegetali e per morfologia; g) provveda

all'individuazione della cintura verde di cui all'articolo 4, comma 5, quale parte integrante del Piano stesso.

Gli articoli 10, 11, e 12 introducono misure specifiche di tutela e valorizzazione per tre pratiche tradizionali di grande valore storico per l'agricoltura mediterranea, che rivestono un ruolo primario nella tutela del suolo e nella conservazione dei paesaggi tipici: l'olivicoltura, la viticoltura e il pascolo di alta quota.

DDL N. 843 Taricco

Finalità e obiettivi del disegno di legge: promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione del dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici.

L'art. 6 detta disposizioni in tema di Piano del verde e delle superfici libere urbane. In particolare, si prevede che le regioni, definiscano criteri e modalità di realizzazione del Piano del verde e delle superfici libere urbane, che deve essere adottato da parte di ciascun comune. (stesse indicazioni del disegno di legge precedente)

DDL N. 984- Rossomando

La legge detta principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole, naturali e seminaturali, ai fini di promuovere e tutelare il paesaggio, l'ambiente e l'attività agricola, nonché di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile.

Art.1, comma 4. La pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità o seminaturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo di suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.

Art.2, comma c) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di azioni volte alla salvaguardia e alla gestione dei paesaggi urbani e periurbani così come definite all'articolo 1, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio, alla creazione di nuovi paesaggi per incrementare le risorse a disposizione delle generazioni future, nonché alla trasformazione sostenibile dei paesaggi esistenti, siano essi eccezionali, degradati o della vita quotidiana, sulla base di obiettivi di qualità paesaggistica condivisi. Comma d) per «mitigazione»: un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento di consumo di suolo

tese a mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulle attività agrosilvopastorali, sul paesaggio, sull'assetto idrogeologico e sul benessere umano.

DDL N. 609 - Mollame

Finalità e obiettivi del disegno di legge: in primo luogo, il contenimento del consumo di suolo, quale bene comune e risorsa non rinnovabile, nella sua sottrazione all'utilizzazione agricola; in secondo luogo, e conseguentemente, la protezione degli spazi dedicati all'attività agricola, degli spazi naturali e del paesaggio. È previsto, altresì, il coordinamento delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio, di contenimento del consumo di suolo e di sviluppo territoriale sostenibile con la pianificazione territoriale e paesaggistica.

L'art.3 prevede che le Regioni stabiliscano (in coerenza con i principi della presente legge) l'effettiva estensione della superficie agricola consumabile a livello provinciale all'interno del rispettivo territorio. Al fine del concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesaggistica delle diverse realtà territoriali, il comma 10 fa rinvio alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, costituisce nel nostro ordinamento il piano di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione del territorio e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso pertanto assurge al ruolo di vera e propria «Costituzione del territorio», in quanto piano preordinato a determinare in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale.

L'art. 5 introduce misure per incentivare il recupero del patrimonio edilizio rurale al fine di favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, piuttosto che l'attività di edificazione e costruzione di nuove aree urbane.

Ripropono un testo già esaminato dalle Regioni nel 2013 (ddl 948/2013), sul quale le perplessità maggiori erano appuntate sulla scelta di determinare a livello nazionale (ancorché sulla base di dati forniti dalle regioni), l'estensione massima di superficie agricola consumabile e di ripartirla poi a livello regionale, attraverso un procedimento giudicato a forte rischio di iniquità; sarebbe meglio altresì adottare l'obiettivo nazionale in termini di riduzione del consumo di suolo, in luogo della determinazione dell'estensione massima di superficie agricola

consumabile che indebolirebbe l'obiettivo di tendere al non consumo di suolo, legittimando per legge almeno una quota di suolo edificabile

DDL N. 866 – Nastri

Il ddl tratta negli artt. da 1 a 8 argomenti di natura fiscale e urbanistico-edilizia. L'art. 9 (limite al consumo del suolo agricolo), in analogia con i contenuti del ddl n. 609, stabilisce che con decreto ministeriale si determini l'estensione massima di superficie agricola consumabile nel territorio nazionale.

DDL N. 164-Nugnes

Finalità e obiettivi del disegno di legge: la legge contiene disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, orienta l'intero comparto edilizio, indirizzandolo sull'unica opportunità di sviluppo possibile: il recupero, la rigenerazione, l'incremento dell'efficienza energetica e il risanamento antisismico del patrimonio edilizio vetusto.

L'art.1 individua i boschi definiti dal decreto legislativo n.227 del 2001, come una risorsa strategica nazionale da tutelarsi con specifiche disposizioni in quanto generatrice di servizi ecosistemici prioritariamente di interesse pubblico e collettivo.

L'art.2 si chiarisce che l'ambito di applicazione della legge riguarda qualsiasi superficie libera, naturale, seminaturale o agricola, sia in area urbana che periurbana.

L'art. 3 prevede che dalla data di entrata in vigore della legge non sia consentito nuovo consumo di suolo per qualsiasi destinazione, indicando che le esigenze insediative e infrastrutturali siano soddisfatte esclusivamente con il riuso, la rigenerazione dell'esistente patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente.

L'art. 5 definisce gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale. Gli interventi sono basati sulla bonifica, sul riuso e sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti (ad esclusione degli interventi più invasivi nei centri storici e delle aree di antico impianto), sulla creazione e sul mantenimento nell'urbanizzato esistente di aree verdi, aree pedonabili, percorsi ciclabili, aree naturalistiche, di agricoltura urbana e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate in particolare con il miglioramento dell'efficienza energetica e idrica e con la riduzione delle emissioni, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali e di qualità architettonica degli edifici, con particolare riferimento alla bioarchitettura.

DDL N.965 La Mura Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo

Finalità e obiettivi del disegno di legge: disciplinare l'intera materia con una legge quadro che metta in relazione necessaria lo Stato e le regioni. Il suolo è componente fondamentale degli ecosistemi terrestri, dell'ambiente ed è elemento costitutivo del paesaggio.

L'art. 4 istituisce presso l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), il Centro nazionale per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli (CENSPU) con il compito di elaborare, di concerto con le agenzie regionali per la protezione ambientale, le linee guida per la protezione e la gestione sostenibile del suolo.

Art. 3. :(Ambito di applicazione) 1. La presente legge istituisce un quadro normativo per la protezione e la gestione sostenibile del suolo e la conservazione delle sue capacità di svolgere una o più delle seguenti funzioni o servizi ecosistemici di natura economica, ambientale, sociale e culturale a) di produzione di alimenti e altre biomasse, in particolare nei settori dell'agricoltura e della selvicoltura;

b) di stoccaggio, filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua; c) di riserva di biodiversità; d) di stoccaggio di carbonio; e) di fonte di materie prime; f) di ambiente fisico e culturale per le persone e le attività umane; g) di sede del paesaggio e del patrimonio ambientale, archeologico e scientifico-culturale.

L'art. 5 indica i componenti del comitato senza citare il MIBACT.

La p.d.L. n.965 di iniziativa della Senatrice La Mura (*Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo*) si differenzia sostanzialmente dalle altre in quanto rivolta alla gestione sostenibile dei suoli e loro protezione anche da fenomeni diversi dal consumo (erosione, compattazione, salinizzazione, riduzione della sostanza organica, frane ed alluvioni, ecc.) interessando diversi ambiti e competenze (in primo luogo Agenzie Regionali di Protezione Ambientale e CREA).

Normative analoghe hanno in passato preso avvio da Direttive Quadro comunitarie (es. Direttiva quadro sulle Acque 2000/60).

Attualmente non esiste una normativa europea sul suolo anche se la Commissione Europea ha prodotto nel 2006 una Strategia Tematica per la protezione del suolo (COM (2006)231) che finora non ha avuto seguito.

DDL N. 63 Quagliariello, N. 438 Gallone, N. 572 Nastri

Propongono il tema della Rigenerazione Urbana non rapportato specificatamente al contenimento del consumo di suolo. Vi è l'interesse alla città esistente, alle periferie, alla forma della città diffusa, ai quartieri periferici realizzati nel secondo

novecento, ai problemi di marginalizzazione, carenze di servizi, spazi pubblici, sicurezza, ecc..

Propongono bonus fiscali e facilitazioni procedurali, credito di imposta a imprese di costruzione e cooperative edilizie per l'acquisto di fabbricati da ristrutturare e vendere; tali incentivi sono condivisibili, in quanto vanno nella direzione di creare le condizioni per rendere la rigenerazione ed il riuso economicamente sostenibili e competitivi rispetto all'occupazione di suolo libero.

Mancano, però, riferimenti al verde né come standard pubblico né come spazio verde urbano ai sensi della L.10/2013 art. 6 e la rigenerazione sociale è solo declamata.

In particolare:

Ddl 63: delle tre proposte è quella più articolata. Parte esplicitamente da un'idea multidimensionale di rigenerazione urbana anche se poi l'attenzione su tematiche socio-economiche è nei fatti più ridotta (un richiamo alla partecipazione; incentivi fiscali per imprese che si insediano in aree degradate-marginali) ed è invece più sviluppato e chiaro il nesso rigenerazione-edilizia-energia (altre tematiche ambientali che potrebbero andare nella direzione di realizzazione di "eco-quartieri" non sono invece citate anche se l'articolo finale rimanda alle Regioni il compito di coordinare queste norme con i propri sistemi di pianificazione e valutazione e tutela ambientale). Il nesso con il risparmio del consumo di suolo potrebbe consistere nel carattere estensivo che la rigenerazione potrebbe assumere, diventando praticata in tutti gli strumenti di pianificazione comunale.

Ddl 438: si modifica parzialmente la normativa sui progetti di riqualificazione o, meglio, sulla loro valutazione. Non ci sono modifiche sostanziali per quanto riguarda riqualificazione e consumo di suolo mentre si potrebbe avanzare qualche osservazione sul rapporto tra obiettivi proposti (riduzione del disagio minorile) e strumenti messi in campo (riutilizzo edifici dismessi).

Ddl 572: viene concesso un beneficio fiscale a fronte di un'operazione di recupero o ristrutturazione senza che peraltro vengano fissati alcuni parametri ulteriori da raggiungere oltre quelli di legge (per esempio non si dice nulla rispetto alla classe energetica degli edifici recuperati o sul prezzo di vendita o sulla possibilità di riservare una quota degli alloggi per gli affitti). Appare tenue il legame con il tema del consumo di suolo e in fondo anche con operazioni complesse di rigenerazione urbana se non per quanto riguarda il tema delle zone A (tema peraltro da trattare con molte precauzioni)

Roma, 17 aprile 2019