



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/24/CR08/C4-C5-C10

## POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE, “CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO E RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO” – (S 2383)

### La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome

- ❖ **apprezza** l’iniziativa del Parlamento di disegnare una norma che ha l’obiettivo di valorizzare le aree agricole ai fini del contenimento del consumo di suolo, tema complesso ma non più rinviabile, che sta assumendo un peso sempre più rilevante nei dibattiti in ordine al governo del territorio;
- ❖ **condivide** gli intenti e le finalità che si intendono perseguire con il disegno di legge in questione: la valorizzazione dei terreni agricoli, la promozione e la tutela dell’attività agricola, del paesaggio e dell’ambiente, al fine di impedire che il suolo, come bene comune e risorsa essenziale del territorio e per l’equilibrio degli ecosistemi, venga eccessivamente “eroso”, “impermeabilizzato” e “consumato” dall’urbanizzazione, con conseguenze fortemente impattanti e negative in termini sociali, ambientali e per le imprese;
- ❖ **ricorda** che le Regioni sin dall’aprile 2012 hanno sottoposto al Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, tra le priorità ormai improcrastinabili, il tema di una adeguata tutela del suolo agricolo, rappresentando la necessità di un intervento normativo e rivendicando un ruolo attivo e responsabile nella gestione delle risorse naturali, patrimonio collettivo del nostro Paese;
- ❖ **evidenzia** il mancato coinvolgimento delle Regioni nella fase di predisposizione del testo del disegno di legge pur in presenza della richiamata richiesta, attesa la ricaduta che questa norma avrebbe sulle Regioni e sulle Province autonome ed in virtù della ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni nei diversi ambiti in cui interviene il provvedimento (governo del territorio, tutela dell’ambiente, del paesaggio e agricoltura).
- ❖ **fa rilevare** che il testo in questione presenta numerose lacune, probabilmente generate da un approccio parziale ad una problematica complessa e multidisciplinare, e risulta essere di difficile applicazione concreta, portando al paradosso di esporre, nella prima fase di applicazione, ad una corsa alla cementificazione con risultati ed effetti di segno esattamente opposto a quelli il Parlamento intende perseguire. In merito si rappresenta, inoltre, che molte Regioni da anni sono dotate di un proprio strumento di monitoraggio del consumo di suolo utile a tenere sotto controllo il fenomeno e molte hanno concluso o avviato iniziative legislative o di pianificazione territoriale con l’obiettivo di contenere il consumo di suolo;
- ❖ **ravvisa** la necessità di un ulteriore intervento migliorativo del testo, al fine di rendere attuabili e sostenibili le disposizioni normative che si stanno scrivendo, attraverso il loro raccordo con le normative regionali esistenti e vigenti.

Pertanto, anche in questa occasione, la Conferenza riconosce:

- *come principio cardine, che la risorsa suolo è un bene comune in quanto risorsa vitale, limitata e non rinnovabile;*
- *che vi è la necessità di un impegno comune, nazionale e regionale, a contenerne il consumo, secondo gli obiettivi generali posti dell’UE ed in coerenza con altre iniziative nazionali (vedasi*

*la Strategia Nazionale sullo Sviluppo Sostenibile proposta dal MATTM nel 2017- obiettivo Azzeramento consumo di suolo);*

- *che tale impegno è strettamente collegato ai processi di pianificazione territoriale ed urbanistica di competenza delle regioni e delle Province Autonome;*
  - *che la pratica del riuso del suolo già edificato e della rigenerazione urbana rappresentino gli strumenti cardine per il contenimento del consumo di suolo.*
- 
- ✓ Ribadisce che il contenimento del consumo di suolo è un tema complesso e strategico, senza dubbio riconducibile alla materia di governo del territorio, che non si può inquadrare in un'ottica settoriale, che va affrontato con una visione unitaria di politica territoriale ed economica integrata.
  - ✓ Auspica perciò che, per le tematiche strettamente interagenti sul consumo di suolo, il Parlamento ed il Governo condividano l'esigenza delle Regioni e delle P.A. di integrazione fra politiche e strumenti che diano forma ad una vera e propria Agenda Territoriale, individuando un "presidio" a livello governativo per costruire una piattaforma di coordinamento di politiche, risorse finanziarie e tempi, connesse alla gestione del suolo.
  - ✓ Chiede al Parlamento ed al Governo di superare il modello concettuale su cui il DDL in esame è basato, caratterizzato dalla separazione tra esigenza di tutela dell'attività agricola ed esigenza di azzerare l'attività edificatoria, senza porre in modo chiaro la soluzione al problema dei vincoli conformativi della proprietà e diritti edificatori che il DDL in esame supera (e non risolve) con una moratoria finale e con numerose deroghe alle sue stesse modalità attuative.
  - ✓ Evidenzia che un modello di pianificazione dovrebbe essere sostenuto da norme che consentano e legittimino una complessiva rivalutazione delle ancora consistenti previsioni edificatorie contenute negli strumenti di pianificazione comunale. In tal senso parallelamente alla limitazione di nuove previsioni di occupazione di suolo libero occorre quantificare e governare le previsioni non ancora attuate contenute nei piani comunali, la cui eventuale attuazione comporterebbe un consistente incremento di consumo di suolo che vanificherebbe in parte il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge il DDL in esame.

**Ciò premesso**, pur ritenendo che sia concettualmente sbagliata l'intera impostazione generale del disegno di legge, di seguito vengono illustrate le maggiori criticità ed evidenziati gli elementi di complessità e contraddittorietà dell'articolato proposto.

### **Articolo 1 - (Finalità e ambito della legge)**

L'articolo difetta di scarsa chiarezza quanto ad ambito e finalità. Si ritiene infatti che il comma 1. vada riordinato nel senso che l'oggetto della norma va fatto risiedere nel mantenimento e recupero della permeabilità del suolo, la finalità va posta nella tesaurizzazione e valorizzazione dei servizi ecosistemici espliciti dal suolo in virtù della sua permeabilità, potendosi dunque prescindere dal riferimento alle aree agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, che sono solo componenti dell'insieme da tutelarsi nel suo complesso e gli effetti attesi dal raggiungimento di tali finalità vanno esplicitati a favore di: attività agricola, paesaggio, ambiente, salute, tenuta idrogeologica, contrasto ai cambiamenti climatici, aree naturali e rafforzamento delle connessioni ecologiche etc.

In merito al comma 2, si ritiene che il riuso e la rigenerazione urbana vadano definiti come strumenti di governo del territorio atti a perseguire l'obiettivo di frenare il consumo di suolo permeabile.

Si ritiene innovativa la scelta di valutare le alternative di localizzazione per ridurre il consumo di suolo anche per le opere strutturali; tuttavia il comma 2 non chiarisce sufficientemente quali siano i piani, programmi e progetti esclusi dalla VAS e dalla VIA su cui la valutazione delle alternative deve essere fatta all'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi. Al fine di garantire che realmente si possa fare una valutazione obiettiva di "tutte" le alternative di localizzazione di opere strategiche, molte delle quali inserite e previste da Piani e Programmi di settore, è necessario estendere le previsioni del comma 2 anche agli stessi Piani e Programmi.

### **Articolo 2 - (Definizioni)**

Pur riconoscendo che le definizioni rappresentano un ambito di difficile conciliazione e sintesi, si evidenzia l'esigenza di intervenire su di esse al fine di assicurarne la conformità agli orientamenti comunitari, delle Nazioni Unite e all'attuale dibattito tecnico scientifico e al fine di garantire la coerenza tra testo normativo e apparato definitorio per una più oggettiva comprensione e esaustività del testo.

L'attuale formulazione dell'articolo 2 determina, infatti, un'evidente e grave distorsione rispetto alle norme comunitarie (Commissione Europea, 2012) ed anche ai recenti documenti delle Nazioni Unite (Sustainable Development Goals) con il rischio di problemi di omogeneizzazione e di confronto con le banche dati comunitarie (ad es. Copernicus).

A titolo esemplificativo, atteso che anche ISPRA ha chiaramente evidenziato e quantificato la grave sottostima del consumo di suolo reale che si avrebbe applicando le definizioni riportate nell'articolo 2, si rappresenta la necessità di sostituire, in particolare, le definizioni di "consumo di suolo", di "impermeabilizzazione" e di "area urbanizzata".

### **Articolo 3 - (Limite al consumo di suolo)**

Il sistema riproposto per definire a livello nazionale la riduzione progressiva, in termini quantitativi, del consumo di suolo, individua nello strumento del Decreto Ministeriale, adottato di concerto tra vari ministri, l'atto per definire l'obiettivo nazionale di contenimento del consumo lasciando ad un ministero (MIPAAF) compiti di iniziativa, istruttori, di impulso e di coordinamento. Ripropone poi una struttura "a cascata" già ampiamente criticata dalle Regioni per l'iter assai complesso e lungo, tanto da richiedere una sostanziale moratoria all'attività di trasformazione dell'uso del suolo prevista negli strumenti di pianificazione vigenti, così invadendo una competenza delle Regioni costituzionalmente riconosciuta e con il reale rischio di non raggiungere l'obiettivo enunciato.

Si ricorda che la Commissione competente in materia di governo del territorio ha più volte evidenziato in questi anni la non opportunità di lasciare al MIPAAF il coordinamento delle attività, attesa la non specifica competenza in tema di governo del territorio.

In alternativa, le Regioni e le P.A. evidenziano la necessità di individuare "un presidio" a livello governativo, per costruire una piattaforma di coordinamento di politiche che riguardano il territorio nella sua interezza, nonché le risorse finanziarie e i tempi connessi alla gestione del suolo, con particolare riferimento alle politiche di sviluppo sostenibile dei territori e delle città.

Altra fondamentale questione da chiarire è quella relativa ai dati che secondo i commi 2 e 3 le Regioni devono fornire; i dati necessari richiesti non sempre sono patrimonio di tutte le Regioni e

non hanno lo stesso grado di dettaglio e di elaborazione: questo renderebbe disomogeneo il quadro conoscitivo nazionale vanificando l'efficacia del modello di ripartizione proposto.

Data la criticità oggettiva costituita dall'assenza di un dato preciso ed omogeneo sull'uso del suolo per l'intero territorio nazionale si ritiene, quindi, più utile che lo Stato definisca criteri e principi che ciascuna Regione dovrà rispettare e declinare a livello locale per concorrere all'obiettivo di riduzione progressiva di consumo di suolo.

#### **Articolo 4 - (Priorità del riuso) – Articolo 5 (Rigenerazione delle aree urbanizzate degradate)**

Tutto il lungo disposto degli articoli in questione, dedicato al tema della *priorità del riuso* e della *rigenerazione delle aree urbanizzate degradate*, trova impropriamente spazio nel testo di legge, affollandolo di tematiche e caricandolo di sovrappeso procedurale. Ciò inoltre impatta con molte iniziative legislative già poste in essere dalle Regioni e dunque è necessario un sostanziale snellimento, fermi restanti i condivisibili principi, lasciando che siano le Regioni a disciplinare nel dettaglio il Riuso e la Rigenerazione urbana provvedendo a dettare le norme per i Comuni – anche in misura diversificata in base alla soglia di criticità ecosistemica dei singoli territori

#### **Art. 6 (Compendi agricoli neo-rurali)**

Stesso discorso vale per i contenuti dell'articolo 6, dove il pur apprezzabile principio della valorizzazione dei borghi rurali viene declinato in un dettaglio che rischia di invadere previsioni regionali già operanti, ovvero di non tener conto delle peculiarità territoriali molto diversificate a livello regionale.

#### **Art. 7 – (Divieto di mutamento di destinazione)**

Non è chiaro se questo articolo possa essere in conflitto con le previsioni del PSR. Occorre chiarire se può esistere un regime diverso tra le superfici interessate dalle misure del PSR e quelle dei compendi agricoli (o ambiti agricoli) più in generale interessati dalla presente legge. Inoltre il carico degli adempimenti conseguenti alla misure proposte comporterebbe un costo inutile ed eccessivo.

#### **Art. 8 – (Misure di incentivazione)**

Le misure qui proposte confliggono con la normativa che disciplina le bonifiche. Un privato che intervenga in un processo di rigenerazione che comporti bonifica del sito, deve infatti provvedere autonomamente a sostenere i costi della bonifica. Non è possibile fornire incentivi in tali casi.

È inoltre necessario meglio specificare che il recupero di edifici in nuclei rurali deve essere correlato agli insediamenti funzionali all'attività agricola di cui all'art. 1.

Da specificare quali (auspicabili) misure di natura fiscale le Regioni possano mettere in atto.

Il tema dell'efficienza energetica dei fabbricati appare incongruo con le finalità della legge.

### **Art. 9 – (Registro degli enti locali)**

Pur valutando positivamente i disposti di cui al presente articolo, non si riscontrano misure premiali per i Comuni “virtuosi” inseriti nel registro in questione, quali riconoscimenti di natura economica o premiale al fine di sostenerne l’attività di gestione e tutela del territorio.

### **Art. 10 – (Destinazione dei proventi)**

Le Regioni condividono la proposta di vincolare i proventi degli oneri esclusivamente ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria, oltre che alla manutenzione del patrimonio edilizio esistente, non consentendone più un uso improprio legato alle spese correnti

### **Art. 11 – (Disposizioni transitorie e finali)**

In generale, si sottolinea che il DDL in audizione difetta di una chiara norma transitoria laddove si limita a prevedere “il divieto (...) per tre anni di consumo di superficie agricola”. Con ciò senza minimamente porsi il tema di grande delicatezza giuridica, quello dei diritti edificatori.

(Tale disposizione non appare del tutto in linea con la Costituzione, trattandosi non già di un principio generale, ma di una norma immediatamente precettiva non rivolta a tutelare esclusivamente interessi ambientali e paesaggistici).

Come coniugare, infatti, la priorità della riduzione di consumo di suolo con la vigenza degli strumenti urbanistici comunali (legittimamente approvati) che riconoscono diritti acquisiti, come quello edificatorio, la cui eliminazione *tout court* potrebbe creare implicazioni e contenzioso?

Considerato il percorso complesso e certamente non rapido tracciato dal DDL per l’attuazione della misura di contenimento del consumo di suolo, il problema è veramente importante. Si determinerebbe una vera e propria moratoria degli strumenti urbanistici vigenti (anche nella parte relativa alle funzioni urbane “poco impattanti”, come ad esempio un parco pubblico o un campo di calcio) ed una vigenza di normative statali che contraddicono l’obiettivo di contenimento dell’edificazione.

Tra l’altro, il quadro degli strumenti urbanistici locali è caratterizzato sia da “vecchi” PRG sovradimensionati sia da strumenti di nuova generazione che, nella doppia componente strutturale e operativa/regolamentativa, sono stati redatti secondo nuovi paradigmi di sostenibilità e di contenimento di consumo di suolo.

Si ribadisce, pertanto, quanto già espresso nella prima parte del documento, circa la necessità di quantificare e governare le previsioni non ancora attuate contenute nei piani comunali, la cui eventuale attuazione comporterebbe un consistente incremento di consumo di suolo, con il concreto rischio di vanificare il raggiungimento degli obiettivi che si prefigge il DDL in esame.

**Tutto ciò premesso, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** nel ritenere necessaria l’approvazione in tempi rapidi di una legge che contrasti efficacemente il consumo di suolo agricolo:

**Chiede al Parlamento ed al Governo di superare** il modello concettuale su cui il DDL in esame è basato, caratterizzato da **un approccio puramente quantitativo/ragionieristico, declinato in una procedura complessa e di difficile attuazione, auspica, in alternativa, la costituzione di un tavolo tecnico congiunto tra le Regioni, le Province Autonome e i Ministeri competenti, con la**

**partecipazione dell'INU, dell'ANCI, dell'ISPRA, degli Ordini professionali interessati e delle più rappresentative associazioni ambientaliste, per elaborare una legge:**

- di indicazioni e principi – una legge quadro - in grado di fornire un impianto normativo utile a indirizzare e rendere uniforme, nei capisaldi generali, le norme che tutte le Regioni hanno già elaborato o debbano predisporre in relazione alle singole peculiarità territoriali regionali ed al proprio quadro normativo e pianificatorio;
- in grado di fornire principi e strumenti per governare, più in generale, le trasformazioni territoriali al fine di renderle maggiormente e completamente sostenibili, a partire dalla conservazione del suolo ma aprendo alle relazioni con le altre risorse naturali del territorio oltre alle componenti agricole, anche al fine di investire su queste per avviare processi di sviluppo territoriale rispettosi dell'ambiente
- che, oltre a riconoscere il suolo come patrimonio comune che necessita di protezione, poiché apporta benefici essenziali legati al benessere umano e alla resilienza ambientale, possa anche promuovere azioni di contrasto alle principali minacce che pesano su questa risorsa, che non sono riconducibili solo all'impermeabilizzazione, ma anche ad altri processi quali erosione, perdita di materia organica, perdita di biodiversità, contaminazione e compattamento;
- che riconosca nel Piano Paesaggistico, di cui al D. Lgs. 42/2004, un modello di pianificazione regionale indispensabile per conseguire obiettivi concreti di conservazione e di contenimento del consumo del suolo naturale e di sostenibilità delle trasformazioni territoriali.

Roma, 9 marzo 2017