



**AGRICOLTORI ITALIANI**  
DIAMO VALORE ALLA TERRA

**Senato della Repubblica**  
Uffici di Presidenza delle Commissioni 9<sup>^</sup> e 13<sup>^</sup>

**Audizione sui disegni di legge nn. 2383, 769, 991, 1734 e  
1181**

**19 luglio 2016**

## **1 – Il fenomeno del consumo di suolo ed il Rapporto ISPRA 2016**

È stato recentemente pubblicato e presentato al pubblico il Rapporto dell'ISPRA "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici", edizione 2016. Questo rapporto presenta per la prima volta, in maniera esauriente e sistematica, una serie completa di dati, informazioni e valutazioni puntuali sul fenomeno del consumo di suolo nel nostro paese, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, e fornisce una serie di informazioni sui servizi ecosistemici che il suolo offre alla collettività, effettuando anche delle stime sul valore economico di tali servizi.

A tale proposito si sottolineano i seguenti dati:

- Dal punto di vista quantitativo, secondo i dati disponibili, il suolo già consumato, ovvero la quota di territorio con copertura artificiale, è nel nostro paese il 7,0% del totale contro il 4,3% della media dei paesi dell'Unione Europea. Solo quattro paesi hanno, nella UE, una quota maggiore di suolo già consumato: la Germania con il 7,2%, il Lussemburgo con il 10,1%, il Belgio con il 12,1% e l'Olanda con il 12,3%. Se però consideriamo la diversa orografia di questi paesi rispetto all'Italia, ed in particolare il fatto che si tratta di paesi a forte preponderanza di pianura (la Germania) o quasi esclusivamente pianeggianti (Belgio, Olanda e Lussemburgo), si vede come con il 7,0%, quasi tutto concentrato nelle aree di pianura e bassa collina, il nostro paese presenti di gran lunga la situazione di maggiore gravità nell'ambito della UE;
- Dal punto di vista qualitativo si conferma come la perdita di suolo in Italia sia dovuta ad una forte prevalenza di tessuti urbani a bassa densità, quindi con un elevato indice di dispersione delle trasformazioni urbanistiche sul territorio. Questa tipologia è la peggiore, ai fini della perdita dei servizi ecosistemici del suolo, che non solo vengono azzerati nelle aree con copertura artificiale, ma diminuiscono sensibilmente anche nelle aree circostanti.
- Per quanto riguarda infine la perdita di servizi ecosistemici che il consumo di suolo comporta, il rapporto effettua delle elaborazioni sui costi a carico della collettività che portano ad una stima di 36.000 – 55.000 € all'anno per ogni ettaro di suolo consumato, pari ad un valore compreso tra i 538 e gli 824 milioni di € annui.

## **2 – La normativa sul contrasto al consumo di suolo in esame (DDL nn. 2383, 769, 991, 1734)**

I dati, le informazioni e le valutazioni puntuali che il rapporto dell'ISPRA ci fornisce, confermano e sostanziano un quadro di notevole gravità sul fenomeno del consumo di suolo nel nostro paese; questa considerazione è aggravata dal fatto che gli effetti negativi di questo fenomeno sono, perlopiù, irreversibili.

Di fronte a tale situazione quindi, una normativa che si prefigga di contrastare il consumo di suolo dovrebbe avere due caratteristiche essenziali: basarsi su strumenti realmente efficaci ai fini di tale contrasto, ed essere approvata ed entrare in vigore in tempi rapidi.

In merito ai tempi di esame ed approvazione di una normativa nazionale di contrasto al consumo di suolo si ritiene pertanto opportuno concentrare l'attenzione sulle disposizioni più direttamente connesse al fenomeno del consumo di suolo, lasciando da parte, per un auspicabile esame in separata sede, le disposizioni, peraltro di grande interesse, presenti nei disegni di legge nn. 769, 991 e 1734, inerenti in maniera più specifica misure e strumenti urbanistici e di gestione del territorio.

Nel merito quindi si ritiene utile concentrare l'attenzione, in prima battuta, sull'articolato del ddl n. 2383, già approvato alla Camera dei Deputati, da considerare come testo base, ed alle norme dei ddl nn. 769, 991 e 1734, di analogo oggetto.

Il disegno di legge n. 2383 possiede - dal punto di vista della messa a disposizione di strumenti efficaci per contrastare ed arrestare in tempi ragionevoli il consumo di suolo - dei punti positivi e dei punti che invece possono, a giudizio della Cia, rappresentare delle serie criticità a tale scopo.

### **3 – Il DDL n. 2383: aspetti positivi**

I punti positivi nell'articolato del disegno di legge consistono principalmente:

- nella definizione del principio (art. 1 comma 2) che “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.”
- In alcuni strumenti messi in campo per sostanziare la priorità del riuso e rigenerazione delle aree già urbanizzate, ed in particolare (art. 4 comma 3) il censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti, che i Comuni debbono eseguire al fine di verificare se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione.
- Ma soprattutto nella disposizione che i proventi dei titoli abitativi edilizi (art. 10) non possano essere utilizzati per la copertura di spese correnti, ma siano destinati esclusivamente alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione ed ad una serie di interventi funzionali alla rigenerazione del tessuto urbanistico ed alla gestione del territorio, compresi interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

### **4 – Il DDL n. 2383: punti critici**

Il ddl n. 2383 presenta però dei punti critici che, a giudizio della Cia, possono inficiare il raggiungimento dell'obiettivo di contrastare efficacemente, e di azzerare in tempi ragionevoli, il consumo di suolo non giustificato da reali esigenze.

Tali punti sono:

- **Articolo 2 comma 1 lettera b): la definizione di “superficie agricola, naturale e seminaturale”**

La definizione della “superficie agricola, naturale e seminaturale”, che rappresenta l'oggetto delle misurazione del consumo di suolo, contiene nella formulazione del disegno di legge 2383 (art. 2 comma 1 lettera b) una serie di esclusioni che oltre ad inficiare una corretta misurazione del fenomeno, che è alla base di qualsiasi pianificazione, e quindi rendere meno efficace l'azione di contrasto al consumo di suolo, pone seri problemi anche di carattere tecnico, che, come riportato nel Rapporto ISPRA, può rappresentare un ostacolo al monitoraggio del consumo di suolo.

Conseguentemente anche la definizione di “area urbanizzata” (art. 2 comma 1 lettera d) dovrebbe essere modificata.

Alla lettera b) del comma 1 si propone di ripristinare la definizione presente nel testo base del ddl del 20 gennaio 2015 dalle Commissioni riunite VIII e XIII della Camera dei Deputati:

***b) per “superficie agricola, naturale e seminaturale”: i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le superfici, anche in area urbanizzata, allo stato di fatto non impermeabilizzate, dove lo strato superficiale del suolo non sia stato coperto artificialmente, scavato o rimosso;***

- **Articolo 3: Limite al consumo di suolo**

L'articolo 3 individua l'iter con il quale si intende pervenire alla riduzione progressiva, in termini quantitativi e vincolanti, del consumo di suolo a livello nazionale tenendo conto dell'obiettivo dell'UE del consumo di suolo pari a zero entro il 2050.

L'iter – sulla falsariga del “plafond” nazionale tedesco – si articola in diversi passaggi a cascata tra il livello nazionale, quello regionale ed infine quello comunale.

Si tratta di un meccanismo estremamente farraginoso e complesso, che induce seri dubbi sulla sua efficacia, per i tempi lunghi di cui necessita - fatti salvi i meccanismi sostitutivi, sulla cui efficacia in tale materia è lecito dubitare - per giungere a regime.

In sostanza questo meccanismo potrebbe avere verosimilmente solo l'effetto di procrastinare, per un periodo più o meno lungo, l'effettiva efficacia della riforma.

Inoltre tale meccanismo, che riserverebbe comunque una quota di consumo di suolo, seppure in misura decrescente nel tempo, alle amministrazioni territoriali, indipendentemente dalle reali esigenze abitative ed infrastrutturali, appare in contrasto con il principio enunciato all'art. 1 comma 2, secondo il quale “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.”

Si ritiene quindi, non solo opportuno, ma, vista la gravità del fenomeno del consumo di suolo nel nostro paese, necessario, dare concreta attuazione a tale principio, che sancisce che nuovo consumo di suolo non è consentito se non per motivata necessità.

A tale proposito appare funzionale allo scopo il principio su cui è stata redatta la legge della regione Toscana n. 65/2014 “Norme per il governo del territorio” e cioè, in estrema sintesi, l'obbligo per ciascun Comune di provvedere, entro un determinato periodo di tempo alla perimetrazione del proprio territorio tra superficie urbanizzata e non, e concentrare l'attività edilizia all'interno del territorio già urbanizzato – incentivando interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana – regolamentando appositamente, in funzione prevalentemente agricola, gli interventi nei territori rurali ed extraurbani.

Riportando tale principio nell'ambito della norma qui in discussione, e cioè in una norma che abbia per specifico oggetto il contrasto al consumo di suolo, appare sicuramente più funzionale allo scopo, rispetto a quello contenuto nel ddl n. 2383, il meccanismo di limitazione al consumo di suolo presente nel ddl n. 1734, all'articolo 3, che si propone, fatti salvi i necessari adeguamenti, di inserire in sostituzione nel testo base.

- **Articolo 11: Disposizioni transitorie e finali**

Le disposizioni transitorie e finali contenute all'articolo 11, appaiono come una parte molto problematica dell'intero disegno di legge, in quanto:

- lasciano troppe finestre aperte per trasformazioni edilizie di territorio ancora non urbanizzato, arrivando addirittura a fare salvi interventi e programmi di trasformazione per i quali sia stata semplicemente presentata un'istanza. Gli attuali livelli di consumo di suolo nel nostro paese, come è stato correttamente riportato nel rapporto ISPRA, non consentono che la fase transitoria dell'entrata in vigore di questa legge si trasformi in una sanatoria di tutte le previsioni di trasformazione urbanistica, anche solo enunciate. La moratoria dovrebbe riguardare, a giudizio della Cia, esclusivamente gli interventi già autorizzati.
- Non è inoltre condivisibile la dizione "e comunque non oltre il termine di tre anni" (comma 1 quarta riga) in quanto non si ritiene giustificato inserire un termine, peraltro breve, alla moratoria, la quale invece dovrebbe rimanere valida fino a quando il nuovo regime non divenga vigente.
- Infine appare del tutto inappropriato l'ultimo capoverso del comma 1 secondo cui, decorso il termine di tre anni dall'approvazione della legge, sia comunque ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello consumato nei 5 anni precedenti.

Questa disposizione non solo avrebbe seri problemi di applicabilità e di interpretazione (su quale scala si misurerebbe il consumo di suolo? Quali sono i dati attendibili degli ultimi 5 anni? Quale soggetto istituzionale applica la norma?) ma inoltre vanificherebbe qualsiasi meccanismo serio di contrasto al consumo di suolo, premiando, in aggiunta, i comuni meno virtuosi, cioè quelli che hanno consumato più suolo nel recente passato.

A tale proposito si propone di emendare il testo del comma 1 dell'articolo 11 come di seguito riportato:

1. 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 le opere e i lavori pubblici o di pubblica utilità, inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché per gli interventi relativi alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 19 aprile 2016, n. 50, **limitatamente alle opere già dotate, alla data di entrata in vigore della presente legge, di progetto esecutivo e finanziamento completo approvati.** ~~Le opere e i lavori pubblici o di pubblica utilità, diversi dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla citata parte V del decreto legislativo n. 50 del 2016, non inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono consentiti previa obbligatoria valutazione, prevista dal comma 2 dell'articolo 1, delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo.~~ 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 inedificato, gli interventi e i programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, previsti nei piani attuativi, comunque denominati, ~~per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione prima della data di entrata in vigore della presente legge, nonché le varianti, il cui procedimento sia attivato prima della~~

~~data di entrata in vigore della presente legge, che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi. 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 e nelle province autonome 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.~~

## **5 – Il DDL n. 1181 “Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo”**

Il ddl n. 1181 ha come oggetto la protezione e gestione sostenibile del suolo, ed ha come obiettivo, oltre quello di favorire una migliore applicazione delle normative europee, nazionali e regionali in materia, la costituzione di un sistema informativo multifunzionale sui suoli italiani che possa fungere da base per poter pianificare, implementare e monitorare azioni di conservazione, ripristino e miglioramento delle funzionalità e qualità dei suoli.

I fattori di pressione sul suolo e i fattori di degrado e consumo a cui esso è sottoposto sono molteplici: oltre all'impermeabilizzazione - cioè sostanzialmente con il consumo di suolo per nuove costruzioni, che rappresenta comunque la maggiore minaccia all'attualità e che è oggetto di intervento specifico da parte degli altri quattro ddl - abbiamo l'erosione superficiale, la compattazione e perdita di struttura, la salinizzazione, la diminuzione di sostanza organica, la perdita di biodiversità, la contaminazione locale o diffusa, le frane e le alluvioni.

In Italia non solo l'impermeabilizzazione, ma anche gli altri fenomeni si stanno verificando con un'intensità preoccupante.

A tale proposito appare quindi ampiamente condivisibile sia l'obiettivo del ddl, che l'elaborazione di linee guida nazionali e di programmi d'azione regionali per ciascuna delle minacce a cui il suolo è sottoposto; per tali motivi è auspicabile che il presente ddl possa procedere nel suo iter di valutazione ed essere approvato parallelamente con il ddl sul contrasto al consumo di suolo.

Un'attenzione particolare dovrà essere riservata alla necessità di coordinare le previsioni di questo ddl, laddove propone di istituire nuove strutture, sia a livello nazionale che regionale, che svolgano un ruolo tecnico-scientifico in materia, con strumenti e strutture già esistenti, come ad esempio l'ISPRA ed il CREA, che, nei rispettivi ambiti, già hanno ampie competenze in materia. Appare casomai opportuno favorire una maggiore collaborazione tra le strutture e gli strumenti già esistenti, nonché una sempre maggiore trasparenza e confronto verso la società civile e gli stakeholders sociali ed economici.

## **6 – Questioni ulteriori poste nel corso del dibattito in audizione**

- **Recupero immobili a destinazione industriale o commerciale per lo svolgimento dell'attività agricola.**

La Cia è favorevole a prevedere la possibilità di richiesta di mutamento di destinazione d'uso di immobili a destinazione industriale e commerciale per adibirli ad usi connessi all'attività agricola. Data la forte rilevanza, in molte parti del territorio nazionale di immobili ad uso industriale e commerciale dismessi in aree extraurbane, qualora tali immobili non fossero

funzionali ad usi connessi all'attività agricola del territorio o ad usi socialmente utili, appare opportuno prevederne la demolizione ed il ripristino della superficie non impermeabilizzata.

- **Recupero all'uso agricolo di aree incolte.**

Il fenomeno dell'abbandono di aree agricole ha interessato, nel corso degli ultimi decenni, una quantità rilevante di territorio agricolo; la Cia è favorevole a recuperare alla coltivazione, all'attività di allevamento e in genere ad attività agroalimentari e multifunzionali connesse, terreni e fabbricati che erano stati abbandonati. A tal fine meccanismi come la Banca delle Terre rappresentano strumenti importanti anche in funzione dell'insediamento di giovani agricoltori.

- **Compendi agricoli neorurali.**

Quello del "compendio agricolo neorurale" (art. 6) è un ambito nel quale i riferimenti normativi appaiono all'attualità alquanto scarsi. Nel corso dell'audizione è stato posto l'accento sul comma 5, cioè le destinazioni d'uso che possono essere previste all'interno di un compendio agricolo neorurale. A tale proposito si sottolinea, da parte della Cia, la necessità che tale forma di intervento non rischi di facilitare, al di là delle intenzioni, una migrazione di funzioni produttive urbane al di fuori della città, ingenerando una concorrenza con l'attività agricola, che rischierebbe di essere soccombente.

I compendi agricoli neorurali dovrebbero piuttosto prioritariamente – anche lasciando la possibilità di altri usi – favorire l'attività agricola esistente, in relazione alla multiattività e multifunzionalità. Sarebbe pertanto necessario definire delle concrete priorità per utilizzi funzionali allo sviluppo agricolo delle trasformazioni degli insediamenti rurali esistenti.

Un altro aspetto che andrebbe concretamente valutato è che la necessità di dotare il Compendio di dotazioni territoriali e di servizi non porti infine necessariamente ad un ulteriore consumo di suolo, in palese contrasto con gli obiettivi dichiarati al comma 3 di tale articolo.