



**Audizione delle Commissioni Ambiente e Agricoltura del Senato del 26 luglio 2016**

**DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI  
“CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO  
E RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO”  
(A.S. 2383)**

**Le proposte degli associazioni di tutela ambientale di modifica del disegno di legge  
per un vero cambiamento nelle politiche sull'uso del suolo in Italia**

Siamo a un'altra tappa decisiva di un percorso cominciato quattro anni fa, quando l'allora Ministro dell'Agricoltura Catania presentò in Consiglio dei Ministri un provvedimento in materia di contenimento del consumo di suolo. In questo arco di tempo diversi testi sono stati presentati e una - troppo lunga - fase di discussione parlamentare ha avuto un primo passaggio importante il 12 maggio scorso con l'approvazione in prima lettura del ddl da parte della Camera dei Deputati.

Il risultato di circa tre anni di confronto e di discussione in questa legislatura risulta in alcune parti positivo, ma presenta ancora delle criticità. Per questo le nostre associazioni chiedono alcune modifiche migliorative al disegno di legge all'esame del Senato, proprio con l'obiettivo di fornire strumenti efficaci di monitoraggio e di contenimento del consumo di suolo.

Le nostre associazioni ribadiscono come necessaria l'approvazione quanto prima una legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato. Data l'urgenza chiediamo principalmente interventi migliorativi (con spunti presi dai ddl S. 769, 991, 1181, 1734) volti a: rendere più chiaro ed efficace il testo base approvato dalla Camera. Allo stato attuale il rischio è infatti quello di avere una legge che non sarà in grado di produrre un cambiamento sostanziale nella gestione dei suoli e nella loro tutela, vanificando anche gli aspetti più positivi del testo approvato dalla Camera, come per esempio: il suolo considerato finalmente come risorsa non rinnovabile e bene comune, il divieto di utilizzo degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente dei Comuni e di mutamento di destinazione d'uso per le superfici agricole che hanno beneficiato di aiuti dall'Unione Europea, l'introduzione di obiettivi di tutela del suolo e di rigenerazione urbana - tra cui l'obbligatorietà del censimento degli edifici e delle aree dismesse vincolante rispetto alla pianificazione di consumo di nuovo suolo - fino ad oggi ancora non presenti nel nostro ordinamento.

Qui di seguito vengono illustrate le proposte di modifica al ddl AS 2383, limitate, ma indispensabili a rendere realmente efficace, incisivo ed utile questo Disegno di Legge. Modifiche che sono coerenti, tra l'altro, con il documento approvato dall'Osservatorio Nazionale sulla Qualità del Paesaggio (*Osservazioni al ddl “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*, documento approvato nella seduta del 15 dicembre 2015), condiviso dalla Commissione Cultura della Camera.

## Articolo 2 – Definizioni

### **Obiettivo: evitare che le definizioni favoriscano nuovo consumo di suolo**

**Lettera a) “consumo di suolo”** - si chiede di modificare la definizione per armonizzarla con quelle fornite in sede europea dalla strategia tematica sul suolo, che fanno riferimento al *net land take* (consumo di suolo netto) e al *soil sealing* (impermeabilizzazione) come due fattispecie distinte, che richiedono la prima regolazioni di natura urbanistica (il land take include anche le pertinenze edilizie e urbanistiche, quindi anche il verde privato e pubblico) e la seconda di natura edilizia (ad esempio la gestione delle acque di pioggia e la riduzione delle superfici impermeabili).

**Pertanto, si chiede almeno di cancellare tutto il secondo periodo della definizione proposta nel ddl in esame**, mantenendo solo il seguente primo periodo: “a) consumo di suolo: l’incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale soggetta a interventi di impermeabilizzazione.”

**O, in alternativa, si chiede che la lettera a) sia cancellata e riscritta nel modo seguente:**

*a) consumo di suolo: la riduzione netta della superficie agricola, naturale e seminaturale. Il calcolo del consumo di suolo netto si intende ricavato dal bilancio tra superfici agricole naturali e seminaturali in cui si è verificata una trasformazione in area urbanizzata ai sensi della lettera d)”*

\*\*\*\*\*

**Lettera b) “superficie agricola naturale e seminaturale”** - Gli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite alla Camera dei Deputati, hanno introdotto, assurdamente dal punto di vista della logica legislativa, tra le eccezioni *“le aree destinate alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi prioritari”* e fattispecie che consentono anche scelte localizzative arbitrarie (ad esempio la previsione di *servizi di pubblica utilità* nei piani che verrebbe considerata superficie agricola) e definizioni che vanno al di là delle previsioni degli stessi strumenti urbanistici vigenti - *“i lotti e gli spazi ineditificati interclusi già dotati di opere di urbanizzazione primaria e destinati prioritariamente a interventi di riuso e rigenerazione.”* -. Si aggiunge che l’espressione *“i territori qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici”*, costituisce una specificazione riduttiva rispetto alla nuova definizione estensiva che si vuole introdurre. Si ricorda, infatti, che nell’ambito dei territori qualificati come *agricoli* dagli strumenti urbanistici possono essere ricomprese superfici edificate significative (edifici agricoli, stalle, aie/cortili cementificati, viabilità asfaltata, ecc) che è più corretto includere nel computo del consumo del suolo.

**Pertanto, si chiede alla lettera b) di:** **1.** sostituire la frase “i territori qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre” con il solo articolo *‘le’*; **2.** aggiungere le parole *“, nè urbanizzate”* dopo le parole “non impermeabilizzate”; **3.** cancellare tutto il testo che segue alla seguente frase: “entrata in vigore della presente legge”.

\*\*\*\*\*

**Lettera c) “impermeabilizzazione”** si ritiene più opportuno che la definizione si limiti a contemplare i cambiamenti nella natura o della copertura del suolo, senza introdurre eccezioni legate alle finalità dell’attività agricola.

**Pertanto, si chiede alla lettera c):** dopo le parole “rimozione del suolo” cancellare tutte le parole: *“non connessi alle attività agricole, nonché mediante altri interventi comunque non connessi all’attività agricola”*.

\*\*\*\*\*

**Lettera d) “area urbanizzata”** – Si ritiene che tale definizione sia superflua perché già ampiamente chiarita dalle normative urbanistiche vigenti. Nel merito, in particolare si chiede quantomeno di escludere nella definizione di area urbanizzata il riferimento alle *“aree dotate di attrezzature, servizi, impianti tecnologici”*, in quanto si rischia di ricomprendere, a mero titolo di esempio, impianti che, a fine vita, possono essere rimossi, restituendo suolo agricolo (per esempio: impianti fotovoltaici a terra, parchi eolici). Altresì, non viene ritenuta accettabile la locuzione *“i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria”*, perché questa certamente indurrebbe a considerare urbanizzato ciò che non lo è: aree agricole, aree verdi, aree parco o anche le aree dotate di infrastrutture superficiali o interrato, anche quando non sia preclusa la permeabilità del suolo (per esempio reti idriche, reti telefoniche o reti pubbliche di comunicazione). Al contrario, non rientrerebbe in questa definizione il complesso dei sedimi di infrastrutture per la mobilità che invece, stando anche al rapporto ISPRA 2016 sul consumo di suolo, compongono uno degli usi prevalenti nel novero delle superfici urbanizzate.

**Pertanto, si chiede di cancellare la lettera d)**

**0 in subordine, si chiede:**

**alla lettera d) all’art. 2, comma 1, lett. d):** **1.** eliminare le parole “le aree dotate di attrezzature, servizi, impianti tecnologici,”; **2.** eliminare l’espressione “con continuità”; **3.** cancellare le parole “i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria” aggiungendo, dopo le parole “...i parchi urbani,...” le parole: *“...cave, discariche, cantieri, piazzali, sedimi di infrastrutture viabilistiche e ferroviarie”*.

---

## **Articolo 5 – Interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate**

**Obiettivo: migliorare la delega coordinando norme e procedure nazionali e regionali**

Nella Delega al Governo non è chiaro cosa si intenda per semplificazione, mentre si vede favorevolmente una armonizzazione su tutto il territorio nazionale dei passaggi autorizzativi e degli strumenti previsti dalle Regioni per gli interventi di rigenerazione urbana, ma evitando nel contempo ulteriori modifiche alle modalità decisionali della Conferenza di Servizi, di cui alla legge 241/1990 su cui si è intervenuti anche recentemente con la legge n. 124/2015 e il DPR 309/2016.

**Pertanto, si chiede al comma 1 dell’articolo 5 di integrare le parole** “a semplificare, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico, le procedure” con le



parole: “a semplificare, rendendo più omogenee e coerenti su tutto il territorio nazionale le procedure autorizzative, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico,”

---

## Articolo 6 – Compendi agricoli neorurali

### Obiettivo: evitare la sub-urbanizzazione del territorio

Pur apprezzando lo sforzo fatto alla Camera dai relatori per tentare di mitigare i margini di rischio connessi al nuovo strumento dei “Compendi agricoli neorurali”, si rileva che sarebbe opportuno renderla ancora più restrittiva per evitare che, facendo leva sui cambiamenti delle destinazioni d’uso previste si ottenga l’effetto di una *sub-urbanizzazione* del territorio rurale. Si ricorda, inoltre, che tale pratica può essere realizzata senza ricorrere ad alcuna innovazione legislativa, nel rispetto delle norme vigenti e della pianificazione regionale e comunale.

**Pertanto, si chiede la cancellazione dell’art. 6 del ddl.**

**In subordine, si chiede di introdurre le seguenti modifiche all’articolo 6:** **1.** al comma 3 sostituire il testo proposto con il seguente: “3. *Gli interventi edilizi connessi alla proposta di progetto di compendio agricolo neorurale devono avere ad oggetto il riuso e la riqualificazione di fabbricati esistenti, qualora non più funzionali all’attività agricola. Gli interventi edilizi complessivamente realizzati non devono comportare maggiore consumo di suolo all’interno del compendio agricolo alla data di approvazione della presente legge*”. “; **2.** al comma 4, cancellare l’intero comma o, in subordine, dopo le parole “da realizzarsi” aggiungere le parole “*esclusivamente su superfici già edificate e senza variazioni di cubature,*”; **3.** al comma 5 sopprimere le lettere a), c), f), g), h).

---

## Articolo 11 - Disposizioni transitorie e finali

### Obiettivo: fare in modo che la transizione non sia una sanatoria di tutte le previsioni anche solo enunciate

Si mantengono le critiche di fondo già espresse a suo tempo: a) per le deroghe al divieto in fase transitoria del consumo di suolo per le cosiddette infrastrutture programmate su scala locale o nazionale semplicemente perché “*inserite*” negli strumenti di programmazione della amministrazioni aggiudicatrici o nell’elenco delle cosiddette infrastrutture e degli insediamenti prioritari; b) per gli interventi e i programmi di trasformazione che vedano anche solo la presentazione delle istanze prima dell’entrata in vigore della legge. Si ritiene opportuno, poi, che la disposizione transitoria che vieta il consumo di suolo nel primo periodo di entrata in vigore della legge non sia limitata alla emanazione del decreto di cui all’art. 3, comma 1. Si ritiene, infatti, che tale decreto non sia sufficiente a concludere il complesso *iter* posto dal medesimo articolo. Occorrono, infatti, gli interventi regionali nonché delle province autonome – o in assenza il DPCM di cui all’art. 3 comma 9 – perché i limiti al consumo di suolo siano finalmente efficaci. Inoltre, si ritiene sia necessario, per non rendere vane le misure di salvaguardia poste dalle disposizioni transitorie, fare salva esclusivamente la validità dei procedimenti, per il rilascio dei titoli abilitativi, in corso alla data di entrata in vigore della legge. Pertanto, deve



escludersi l'efficacia di tutti gli interventi e programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi per i quali sia stata presentata semplicemente un'istanza. Per una migliore armonizzazione, si ritiene anche utile aumentare il termine di efficacia del divieto di consumo di suolo, almeno da tre a cinque anni. Si ritiene, infine, che la successiva facoltà di consumare suolo entro la misura del 50% della media del quinquennio precedente richieda una precisazione circa la modalità cui viene attribuita tale facoltà ai comuni. Si propone che tale ripartizione avvenga sulla base dell'incremento demografico effettivamente riscontrato nel quinquennio.

**Pertanto, si chiedono le seguenti modifiche all'articolo 11:** **1.** al comma 1, primo periodo, sostituire le parole “dei provvedimenti di cui all'art. 3, comma 8 ,” con le parole “*dei provvedimenti di cui all'art. 3, comma 8 o, in mancanza, del DPCM di cui all'art. 3, comma 9,*”; **2.** al comma 1, primo periodo, dopo le parole “di cui alla parte V del decreto legislativo 19 aprile 2016 n. 50” aggiungere le parole: “*,per i quali sia stato approvato un progetto definitivo e uno studio di fattibilità economico-finanziaria,* ”; **3.** al comma 1, secondo periodo, dopo le parole “piani attuativi comunque denominati” sostituire la parola “adottati”, sono cancellate le parole “, per i quali i soggetti abbiano presentato istanza per l'approvazione prima dell'entrata in vigore della presente legge,”, con la parola “*approvati*”; **4.** al comma 1, primo e secondo periodo, sostituire la parola “tre” con la parola “*cinque*”; **5.** alla fine del comma 1, aggiungere il seguente periodo: “*Ogni regione e provincia autonoma provvederà alla ripartizione tra i comuni della quota di consumo di suolo ammissibile, applicando a tal fine un calcolo basato sul dato comunale di incremento della popolazione residente rilevato su base decennale.*”

Roma, 26 luglio 2016

