



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

**DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI  
CONSUMO DI SUOLO**

(A.S.164; S.438, S.572, S.843, S.866, S.86; S.984)

**AUDIZIONE SENATO DELLA REPUBBLICA**

Commissioni riunite

9 - Agricoltura e produzione agroalimentare

e

13 - Territorio, ambiente, beni ambientali

13 febbraio 2019



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

## AUDIZIONE UE COOP

### DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI CONSUMO DI SUOLO (A.S.164; S.438, S.572, S.843, S.866, S.86; S.984)

#### 1. PREMESSA

##### Il suolo

La FAO definisce il suolo come un corpo naturale continuo.

Non si può pensare al suolo come un'entità statica: il suolo è una risorsa dinamica, che assolve a molteplici importanti funzioni: ecologiche, biologiche, economiche e culturali.

Sotto il profilo ecologico e biologico, il suolo rappresenta una risorsa indispensabile per la regolazione dei cicli naturali dell'acqua, dell'aria, delle sostanze minerali ed organiche e costituisce l'ambiente di vita di molteplici ecosistemi ed esseri viventi, compreso l'uomo.

Sotto il profilo economico, il suolo è la base di diversificate attività e produzioni, tra le quali, principalmente, quelle agricole e forestali, assolvendo anche ad una funzione culturale, nella modellazione del paesaggio e per le potenzialità di memoria storica delle attività umane.

Non dobbiamo dimenticare, inoltre, che, in una visione ambientale, il suolo è una risorsa non rinnovabile e che, come molte risorse naturali, spesso reagisce agli influssi esterni con ritardo con la conseguente impossibilità, spesso di rimediare ai problemi causati da un uso scorretto o indiscriminato, che in molte circostanze, vengono individuati solo a posteriori.

Si comprende, quindi, come il suolo sia una risorsa essenziale per la vita e lo sviluppo dell'essere umano ed degli altri esseri viventi e come sia indispensabile assicurarne la massima tutela, prevenendo le contraddittorie dinamiche del consumo di suolo, perché, se l'uso della terra è quasi sempre un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche ed ambientali, le decisioni relative alle modalità di impiego dei territori comportano modifiche a lungo termine che è poi difficile, o molto costoso, o addirittura impossibile invertire.

##### La qualità dei suoli e la sicurezza alimentare

La completa e regolare piena funzionalità di un suolo possono essere assicurati solo a condizione di mantenerne intatta la struttura, mentre ecosistemi agricoli salubri sono



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

alla base della sicurezza alimentare, della qualità delle produzioni e della competitività delle imprese agricole.

Come evidenziato dalla FAO, il diffuso degrado e la crescente scarsità delle terre e delle risorse idriche stanno mettendo a rischio un gran numero di sistemi di produzione alimentare in tutto il mondo, costituendo una seria minaccia per la sicurezza alimentare.

Per l'accrescimento e lo sviluppo di un prodotto agricolo salubre e di qualità sono necessari elementi nutritivi altrettanto salubri e di qualità.

Conseguentemente, le risorse impiegate, l'ambiente e, in particolare, il suolo ed il terreno, nonché le modalità di coltivazione condizionano inequivocabilmente le caratteristiche organolettiche, qualitative e quantitative del prodotto finale.

Quando si parla di suolo e, in particolare, di suolo agricolo, destinato alla produzione agroalimentare, è indispensabile rammentare che il suolo immagazzina gli inquinanti, talvolta con effetti permanenti, o, comunque, perduranti nel tempo. L'impatto complessivo delle pressioni antropiche e le conseguenti trasformazioni in campo agricolo espongono, quindi, i sistemi produttivi al rischio di compromissione della loro integrità ambientale e della capacità produttiva.

### **Il ruolo dell'agricoltura nella tutela del suolo**

Le imprese agricole svolgono un ruolo determinante nella gestione sostenibile della terra e delle risorse naturali.

L'applicazione del principio di sostenibilità in agricoltura presuppone una particolare attenzione ad una serie di aspetti legati alla terra e al suo utilizzo - come la protezione dello spazio naturale, degli habitat e della biodiversità - ed il perseguimento di obiettivi più generali come la qualità del suolo, delle acque e dell'aria. A tali fini, la corretta gestione del territorio e dei suoli, nel rispetto dei principi fondamentali individuati a livello internazionale e nazionale, rappresenta una azione strategica.

Le politiche dell'Unione Europea e, in particolare, la politica agricola comune (PAC), hanno prestato attenzione crescente alla prevenzione dei rischi di degrado ambientale, incoraggiando, al contempo, gli agricoltori, attraverso specifiche misure di sviluppo rurale, a continuare a svolgere un ruolo positivo nella tutela dei suoli, dell'ecosistema e dei paesaggi e prevenendo l'obbligo di mantenere i terreni in buone condizioni.

Le forme di agricoltura multifunzionale e pluriattiva impegnano gli agricoltori nella ricostituzione, mantenimento e valorizzazione dei servizi ecosistemici, nella manutenzione del territorio e nella tutela del paesaggio. Queste attività sono essenziali per orientare le strategie di gestione delle risorse naturali e di pianificazione territoriale volta alla conservazione del capitale naturale e della biodiversità.

D'altra parte, nelle aree urbane e periurbane, l'agricoltura favorisce il mantenimento e la ricostituzione di infrastrutture verdi essenziali alle funzioni di regolazione climatica e



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

di difesa del suolo, offrendo l'opportunità di ricostituire il legame tra città e campagna, recuperando e valorizzando tradizioni culturali, stili di vita e abitudini alimentari più sani.

## **2. LE PRINCIPALI CRITICITÀ DELLA VIGENTE NORMATIVA IN MATERIA DI SUOLO**

La vigente normativa, comunitaria e nazionale, seppure orientata alla tutela di differenti risorse naturali (aria, acqua, ecc) e molteplici profili ambientali (tutela del paesaggio, tutela dall'inquinamento, dissesto, ecc), non appare sufficiente a garantire la tutela del suolo nell'ottica di prevenirne e limitarne drasticamente il consumo.

Si registra, infatti, la mancanza di una normativa coerente in materia di consumo e difesa del suolo che determina, come conseguenza, un'amministrazione ed un uso del territorio disattenti alle caratteristiche ed agli equilibri idrogeologici dei suoli (abusivismo edilizio, cementificazione diffusa, consumo di suolo, inadeguata pianificazione urbanistica, carenza o errato dimensionamento di opere di ingegneria sul territorio, presenza di insediamenti in aree di pertinenza fluviale e marina o, comunque, soggette a prevedibili inondazioni o mareggiate, contraddittorie politiche di gestione dei corsi d'acqua, ecc.).

Ancora, mancano un'efficace politica della previsione, della prevenzione e della manutenzione da attuare attraverso specifici strumenti di analisi ed attraverso una pianificazione che abbia, come criterio guida, la gestione sostenibile e duratura del territorio.

L'analisi della normativa vigente evidenzia, inoltre, una complessa articolazione del sistema normativo ed una sovrapposizione delle disposizioni di riferimento tale da ostacolare, di fatto, l'adozione di adeguate misure e l'attuazione dei necessari interventi di tutela, rendendo anche di difficile individuazione i soggetti di volta in volta competenti.

L'eccessiva frammentazione delle competenze - attualmente imbrigliate in una infinità di enti con differenti sfere di intervento ed autorità, che rischiano anche di ostacolarsi fra di loro - è fonte di incertezze su chi debba intervenire ed in quali limiti.

Si registrano il mancato completamento del riassetto della *governance* ed una frammentazione e stratificazione degli strumenti e degli enti, con l'impossibilità di ricostruire la filiera delle responsabilità e delle competenze ed uno scollamento tra i soggetti chiamati a programmare ed a pianificare e quelli deputati alla realizzazione, gestione e monitoraggio degli interventi.

Il controllo pubblico del territorio è talvolta inadeguato e non riesce a fronteggiare la speculazione, l'occupazione abusiva e la sottrazione di risorsa, operate in modo illecito, spesso da organizzazioni criminali.



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

### **3. LE MISURE NORMATIVE AUSPICABILI**

La difesa del suolo necessita di un approccio integrato, richiede strumenti efficaci e risorse finanziarie ed umane adeguati.

Occorre prevenire il consumo di suolo, agendo, tra l'altro, su fiscalità e modalità di impiego degli oneri di urbanizzazione per disincentivare interventi edificatori su suolo libero, introducendo tassazioni differenziate delle aree. E' necessario riconoscere priorità al riuso e alla rigenerazione urbana, partendo da una conoscenza del patrimonio dismesso e sottoutilizzato.

Occorrono agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative per interventi di recupero del patrimonio edilizio dismesso o di aree contaminate.

E' necessario potenziare gli strumenti di controllo del territorio.

Vanno definiti procedure e tempi certi per la realizzazione delle opere strategiche di mitigazione, contingentando tempi e iter burocratici per evitare un'eccessiva esposizione al rischio nel tempo intercorrente tra la decisione degli interventi e la realizzazione degli stessi.

Nell'ambito della definizione di una normativa di riferimento sul consumo di suolo, si impongono, inoltre, riordino, semplificazione e migliore coordinamento, con una identificazione chiara delle competenze, una riorganizzazione del sistema delle responsabilità che superi le sovrapposizioni e le incongruenze del quadro esistente ed una semplificazione complessiva del sistema autorizzativo e dei controlli.

Sotto il profilo tecnico, sarebbe indispensabile garantire la cooperazione e la condivisione delle informazioni disponibili tra i soggetti competenti e gli istituti tecnici di riferimento, anche valorizzando le competenze ed il ruolo degli enti locali coinvolti in materia di pianificazione e di programmazione, delle organizzazioni rappresentative delle imprese e delle parti sociali.

E' necessaria l'adozione di criteri e metodologie uniformi di analisi, programmazione e pianificazione, il coordinamento delle strutture tecniche e di monitoraggio, dei sistemi informativi e delle banche dati territoriali, nonché la raccolta sistematica e dinamica dei dati territoriali ed ambientali, con procedure omogenee e standardizzate

E', quindi, indispensabile riconoscere e valorizzare, con adeguati strumenti, il ruolo determinante svolto dall'agricoltura per la difesa del suolo, la tutela ambientale, la salvaguardia dei suoli e la preservazione di habitat ed ecosistemi.

E' necessario favorire il "ritorno alla terra" sostenendo lo sviluppo delle imprese agricole attraverso agevolazioni fiscali e creditizie, attribuzione di appezzamenti del demanio agricolo, forme di microcredito, promozione di start up eco-innovative e imprese sociali, incentivi all'uso efficiente delle risorse.

E' necessario adottare un approccio di tipo territoriale nelle politiche di sviluppo rurale che consenta di valutare anche la capacità dei territori, sviluppando strumenti di



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

monitoraggio che consentano di verificare le trasformazioni prodotte e le esternalità sull'equilibrio territoriale.

#### **4. ANALISI DEI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI CONSUMO DI SUOLO**

(A.S.164; S.438, S.572, S.843, S.866, S.86; S.984)

UeCoop condivide la necessità di intervenire nella materia della prevenzione e limitazione del consumo di suolo con una normativa quadro di riferimento che, considerati i dati allarmanti, risulta assolutamente urgente.

Le difficoltà nella definizione di un testo normativo nascono, piuttosto che da una disattenzione politica sul tema, nella oggettiva difficoltà di definire norme che regolamentino l'uso della terra, come compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali, garantendo il giusto equilibrio nell'assetto territoriale.

Sebbene sia stata superata da tempo la visione urbanistica del suolo e del territorio - che considera tali elementi sono nella loro valenza di beni al servizio delle attività antropiche - per passare ad una visione ambientale, considerandone il valore d'uso come una risorsa naturale, i problemi restano legati alle contraddittorie dinamiche dell'uso del suolo.

Rispetto a tali difficoltà, non si può perdere di vista l'obiettivo principale che è quello di intervenire con urgenza per prevenire e limitare il consumo di suolo e, in prospettiva, impedirlo. In tale contesto, occorre elaborare una normativa che, nell'assicurare piena tutela per il suolo, non rappresenti un ostacolo per il mercato edilizio, ma, piuttosto, sia volano per l'edilizia e strumento di orientamento verso attività differenti, quali la riqualificazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente.

Con specifico riferimento ai disegni di legge in discussione, si osserva come questi contengano una variegata molteplicità di istituti e strumenti, la maggior parte dei quali assolutamente condivisibili, ma orientati, però, all'assolvimento di diverse finalità (edilizia sociale, riconversione ecologica della pianificazione, sostenibilità ambientale, urbanistica, ecc).

Si ritiene necessario tenere presente che una normativa sul consumo di suolo, sebbene coinvolga anche altri profili di interesse, non dovrebbe diventare un contenitore per disposizioni sul dissesto idrogeologico, l'urbanistica sostenibile, la tutela del paesaggio che, seppure costituiscono temi connessi, rischiano di complicare l'analisi dei testi e causare un ulteriore rallentamento nell'approvazione delle norme di urgenza.

In tale prospettiva, potrebbe essere utile stralciare tali disposizioni dai testi in discussione e prevedere una norma di delega per la revisione della normativa urbanistica che, risalendo agli anni '40, presenta significativi spazi di miglioramento e di adeguamento, soprattutto rispetto alle nuove istanze di sostenibilità.

D'altra parte, risulta necessario un coordinamento con le normative già esistenti (come, ad esempio, le disposizioni in materia di tutela del paesaggio) che, già in modo organico,



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

disciplinano la materia e che, se opportunamente integrate, potrebbero rappresentare un utile punto di riferimento.

In secondo luogo, con riferimento all'assetto delle attribuzioni, appare utile segnalare la necessità di considerare, sin da subito, i principi espressi nella riforma costituzionale, in modo da garantire la corretta distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali.

Appare inoltre indispensabile evitare la creazione di nuove strutture di riferimento, nuovi Istituti e nuovi strumenti di analisi e monitoraggio dei dati, valutando, piuttosto, l'opportunità di valorizzare e potenziare quelli già da tempo operativi sui temi in analisi che hanno maturato una significativa esperienza e risultano capillarmente diffusi sul territorio.

L'introduzione di nuovi soggetti o nuove banche dati rischia di tradursi in un'operazione inutilmente onerosa sotto il profilo organizzativo ed economico, con una ulteriore complicazione e stratificazione di soggetti e di enti, anche sotto il profilo tecnico.

Piuttosto, appare utile adottare metodologie uniformi per il calcolo del suolo consumato, indicando come criteri di riferimento oltre al valore agroalimentare ed alle funzioni del suolo anche l'incidenza delle attività che vi insistono, incluse le potenzialità e la vocazione agricola o naturale di aree non effettivamente utilizzate.

In merito alle definizioni adottate, i disegni di legge presentano significative differenze su nozioni fondamentali, quale la nozione di consumo di suolo.

In merito, appare utile considerare la necessità di distinguere la nozione di *uso* del suolo (land use), come un riflesso delle interazioni tra l'uomo e la copertura del suolo, che rappresenta una descrizione di come il suolo venga impiegato in attività antropiche, dal concetto di *consumo del suolo* che dovrebbe essere correttamente legato al pregiudizio della valenza funzionale del suolo, considerata non solo la funzione agricola o naturalistica del suolo, ma anche l'attitudine e la potenzialità agricola o naturalistica dello stesso. Importante sottolineare come il consumo di suolo vada rapportato non solo al suolo agricolo, ma anche al suolo avente funzione naturalistica.

Va valutata positivamente la sostanziale condivisione, che si registra nell'ambito dei disegni di legge, della necessità di orientare opportunamente gli oneri di urbanizzazione verso interventi finalizzati alla risoluzione del problema consumo e degrado del suolo, impedendone l'uso per spese correnti o differenti.

Nei disegni di legge si registra come, opportunamente, si riconosciuto valore dell'unità del territorio, nella globalità di significati ecologici, storici, culturali e sociali, come bene comune e risorsa finita, anche in adesione alla giurisprudenza amministrativa.

Occorre, invece, assicurare in modo più diretto la salvaguardia del suolo agricolo regolamentando in maniera restrittiva le deroghe attualmente previste per gli impianti, opere ed installazioni relativi alle fonti rinnovabili di energia. Rispetto a ciò, l'esperienza, purtroppo, ha insegnato come negli ultimi anni si siano diffusi interventi speculativi sul territorio conseguenti all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile



Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: ue.coop@uecoop.org  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

in area agricola, in deroga alla destinazione urbanistica delle aree. L'attuale formulazione dell'articolo 12, comma 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 consente l'ubicazione anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici di impianti di produzione di energia elettrica, alimentati a fonti rinnovabili. La mancanza di adeguati limiti a tale possibilità è stata causa di interventi speculativi sul territorio, con la sottrazione di ingenti aree (fino a 200 ha) all'uso agricolo. La norma è stata anche oggetto di pronuncia da parte del Consiglio di Stato che, con la sentenza 26 settembre 2013, n. 4755 ha precisato che ai fini dell'installazione di tali impianti in area agricola non è neppure necessaria la dimostrazione dello status di imprenditore agricolo. Per tali ragioni, si ritiene indispensabile fissare dei limiti alla possibilità di installazione di impianti in area agricola, al fine di preservare la destinazione delle aree, lo sviluppo e le comunità rurali. Si ritiene inoltre indispensabile prevenire il fenomeno, purtroppo attualmente diffuso, legato all'espropriazione di terreni agricoli con il pretesto della pubblica utilità per la realizzazione di impianti energetici (es. eolico, solare, ecc) che, a tali condizioni, non possono essere considerati sostenibili, in quanto determinano non solo la perdita di suolo agricolo, ma anche l'abbandono delle attività da parte delle imprese agricole.

Nei disegni di legge non si coglie pienamente, ancora, l'opportunità di ricostituire il legame tra città e campagna.

Oggi l'articolazione multifunzionale dell'agricoltura e le componenti strategiche che si vanno affermando nella pianificazione territoriale potrebbero consentire di perseguire più ampi e organici obiettivi di tutela del territorio e di sviluppo locale nonché nel rapporto e nello sviluppo urbano-rurale. Il rapporto tra città e campagna dovrebbe essere l'anello di congiunzione delle politiche territoriali. La valutazione dei servizi ambientali e sociali prodotti dall'attività agricola e dal mantenimento dello spazio rurale, dovrebbe diventare uno dei criteri guida delle scelte pubbliche in materia di governo del territorio e negli schemi pianificatori il principale obiettivo deve essere quello di mettere in rete e preservare la funzionalità degli spazi (agricoli e naturali), dove la funzione agricola si connette e si integra in quella ambientale, ecologica e sociale.

D'altra parte, anche al fine di prevenire il fenomeno dell'abbandono delle aree agricole, sarebbe necessario creare le condizioni affinché la funzione ad "alta valenza pubblica e territoriale" dell'agricoltura multifunzionale sia esercitata in modo diffuso sul territorio, anche, come anticipato, attraverso adeguati meccanismi premiali o fiscali, favoriscano la continuazione di attività agricole sostenibili e multifunzionali sui territori.

Ancora, merita un approfondimento il tema delle deroghe, che deve essere affrontato in una lettura assolutamente restrittiva, al fine di evitare che lo strumento della deroga possa consentire facili elusioni alla disciplina, vanificandone effetti e funzioni.

In tale contesto, non si condivide l'impostazione di alcune disposizioni transitorie che riconoscono effetto derogatorio alla mera istanza di approvazione di un titolo abilitativo

Da ultimo, nel sottolineare l'esigenza di evitare per quanto possibile, di rinviare a successivi atti amministrativi e normativi di attuazione che determinano allungamenti





Via XXIV Maggio, 43 - 00187 Roma - Email: [ue.coop@uecoop.org](mailto:ue.coop@uecoop.org)  
Tel. +39 06 48913252 - Fax +39 06 48986461

temporali, si rappresenta la necessità di prevedere, comunque, disposizioni di urgenza finalizzate ad impedire nuovi interventi edificatori, nelle more del compimento delle attività di monitoraggio, analisi e perimetrazione da parte degli istituti o enti preposti e di vietare qualsiasi forma di incentivo a nuovi interventi di costruzione, seppure effettuati nel rispetto dei principi della normativa.