



## Consumo di suolo: nota di contesto e osservazioni DL n. 164 del 27 marzo 2018

### Sommario

1. Premessa.....	1
2. Analisi preliminare.....	2
Finalità e ambito della legge .....	3
Definizioni.....	5
3. Osservazioni disegno di legge n. 164 del 27 marzo 2018.....	7

## 1. Premessa



Prima di entrare nel merito dell'analisi dei DLL, è necessario evidenziare che molte delle distorsioni sull'uso dei suoli e sulle sue trasformazioni irreversibili dipendono molto spesso sia dalle decisioni politiche, ma anche dai comportamenti dei pianificatori e dei progettisti. Con particolare orgoglio evidenziamo che il Consiglio Nazionale, dopo ampia partecipazione dell'intera classe dirigente ordinistica e dei colleghi iscritti, ha approvato il nuovo codice deontologico (*Regolamento 2/2013 - Codice di deontologia per l'esercizio delle attività professionale degli iscritti all'Albo dell'Ordine dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Approvato con Delibera di Consiglio n.185 del 13 giugno 2013*), di cui si riportano alcuni punti essenziali per un buon governo del suolo, della biodiversità, delle attività di trasformazione e dell'identità paesaggistica dei luoghi:

### ART. 2 - NATURA DELLE NORME DEONTOLOGICHE

1. Il codice deontologico dell'Ordine professionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali contiene norme di comportamento generali e particolari tratte da regole di condotta affermatesi nel campo professionale, che hanno carattere precettivo e vincolante, sia per l'aspetto sostanziale, che per quello sanzionatorio e integra i principi generali dell'Ordinamento professionale

### ART. 4 - PRINCIPI

1. Gli iscritti all'Albo dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali nell'esercizio dell'attività professionale e della rappresentanza istituzionale ordinistica improntano la loro azione al rispetto dei seguenti principi:
  - **concorrere allo sviluppo integrato e sostenibile attraverso una pianificazione e progettazione compatibile con la salvaguardia della biodiversità e con l'uso razionale delle risorse naturali e del territorio;**
  - perseguire nella pianificazione e progettazione delle produzioni agroalimentari e non, zootecniche e forestali l'uso delle migliori tecniche disponibili;
  - promuovere e sviluppare la ricerca e l'innovazione nei sistemi agroalimentari, zootecnici e forestali;
  - garantire e promuovere la qualità degli alimenti ad uso zootecnico e il benessere animale;
  - garantire la sicurezza e promuovere la qualità dei prodotti agroalimentari a tutela del sistema delle imprese e della salute e benessere del consumatore;
  - promuovere l'uso razionale delle risorse agroalimentari riducendo gli sprechi;
  - **promuovere e valorizzare i paesaggi e le culture delle comunità rurali;**

- qualificare e valorizzare gli ecosistemi urbani e lo sviluppo del patrimonio vegetale e animale e della biodiversità;
- promuovere la diffusione di buone pratiche agricole per migliorare l'approvvigionamento agroalimentare delle popolazioni delle aree in ritardo di sviluppo;
- promuovere la cultura della sicurezza nei luoghi di lavoro.

## 2. Analisi preliminare

I testi dei disegni di legge oggetto del presente documento hanno come obiettivo la tutela dei suoli agrari dalle trasformazioni irreversibili in altre destinazione d'uso. L'obiettivo fondamentale rientra nella strategia dello sviluppo sostenibile dell'Unione Europea. Nell'ambito della **Strategia tematica sul suolo** (COM(2006)231), la Commissione europea evidenzia, tra l'altro, la necessità di **sviluppare delle buone pratiche** per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo.

La strategia tematica dell'Unione europea per la protezione del suolo propone misure destinate a proteggere il suolo e a preservare la sua capacità a svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali.

La strategia prevede l'istituzione di un quadro legislativo che consenta di proteggere e utilizzare i suoli in modo sostenibile, l'integrazione della protezione del suolo nelle politiche nazionali e comunitarie, il rafforzamento della base di conoscenze, nonché una maggiore sensibilizzazione del pubblico.

Finora i suoli non stati oggetto di misure di protezione specifiche. La protezione del suolo è "sparpagliata" in più disposizioni legate alla tutela ambientale, paesaggio, foreste ed idrologia o ad altri settori strategici, come l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Visti gli obiettivi e i campi di applicazione diversi, tuttavia, queste disposizioni non consentono di garantire una protezione sufficiente dei suoli dalle trasformazioni irreversibili, dall'impermeabilizzazione o dalla contaminazione.

Allo stato attuale, infatti il quadro di riferimento normativo nazionale, in materia di uso, trasformazione, protezione o limite all'utilizzo del territorio ("suolo") o parti di esso è il seguente:

- Regio Decreto n. 3267 del 23-12-1923 riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani;
- Legge n. 1150 del 17-08-1942, legge urbanistica
- Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 legge 6 luglio 2002, n. 137;
- Decreto Legislativo n. 152 del 03-04-2006, norme in materia ambientale;
- Legge n. 14 del 9 gennaio 2006, ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000.

Tale quadro normativo, di fatto, non pone limiti alla trasformazione irreversibile dei suoli; infatti in alcuni casi ne può limitare l'uso, ma sostanzialmente tali limiti sono definiti nell'ambito dei piani regolatori generali dei singoli Comuni.

I limiti imposti dalle normative nazionali vigenti (vincolo idrogeologico e paesaggistico) agiscono sostanzialmente in regime autorizzativo ed a macchia di leopardo. Infatti tali vincoli pongono in essere una serie di limitazioni solo su parti del territorio determinando molto spesso assetti territoriali incoerenti e non funzionali rispetto anche alla qualificazione identitaria dei Paesaggi. La diversa intensità di tutela e contestualmente la potenzialità di trasformazione urbanistica dei suoli più facilmente "trasformabili" ha comportato conseguentemente una perdita secca dei suoli più fertili (pianure e colline) con conseguente generalizzata concentrazione urbanistica (dilatazione delle città principali – capoluoghi di regione-provincia-capitale), frammentazione diffusa dell'urbanizzazione dei centri minori ed abbandono sostanziale delle aree interne degli Appennini e delle Alpi (tranne che per i centri turistici).

Il quadro normativo delle trasformazioni dell'uso dei suoli è da molti anni di competenza regionale e le Regioni hanno disciplinato la materia in modo più o meno coordinato, ma solo negli ultimi anni si evidenziano norme che tendono alla responsabilità dell'uso dei suoli.

Per la proposta in esame non verranno menzionate le diverse normative regionali ed il loro diverso impatto poiché il testo del DDL in esame dovrà avere carattere orizzontale e contestualmente di norma di principio.

Il tema della conservazione dell'uso del suolo è, rispetto alla contaminazione sia da fonti industriali sia da fonti derivanti dall'agricoltura intensiva, fondamentale per la preservazione e la sostenibilità dello stesso per le generazioni future. Tale tema viene trattato dal DLGS 152/2006 ma si ritiene, come peraltro evidenzia la direttiva suolo dell'Unione Europea, che tale tema debba essere integrato nel testo.

Il tema del paesaggio è lo strumento che consente la composizione degli interessi economici dell'uomo con la conservazione della natura dei suoli. Troppo spesso questi due elementi sono stati resi incoerenti dalle scelte del decisore politico in merito alle iniziative imprenditoriali. Lasciare i due temi con normazioni distinte e con soggetti autorizzativi distinti consentirà di continuare nel perfetto equivoco di dare corso al rilascio di permessi alla trasformazione urbanistica ad hoc senza una visione dell'insieme.

Il tema della biodiversità, componente fondamentale della strategia europea per il 2020, risulta fondamentale anche al di fuori dei confini delle aree della Rete Natura 2000. Il tema è strategico per il ruolo che svolge nella conservazione della sostanza organica e quindi a tutela della fertilità dei suoli, per la diversificazione del loro uso, per il recupero di quelli abbandonati e per il riequilibrio di quelli contaminati. Tale tema inoltre è fondamentale per dettare linee guida generali per la compatibilità dell'attività agricola nell'intero contesto nazionale.

Per completare l'analisi di contesto si evidenzia che la valorizzazione delle produzioni agroalimentari a marchio DOP E IGP non prevedono nei propri disciplinari la connotazione dell'identità paesaggistica dei luoghi di produzione, ma soltanto le caratteristiche intrinseche e/o storiche della filiera produttiva. Tale accezione consentirebbe alle zone di produzione ed al contempo al prodotto stesso una condizione monopolistica del prodotto, poiché oltre alle sue caratteristiche verrebbe ad essere identificato il luogo che ne determinerebbe di fatto la fortissima limitazione alla contraffazione.

## Finalità e ambito della legge

Premesso che l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo dovrebbe essere perseguito

**Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali**  
**Autorità di Vigilanza - Ministero della Giustizia**

Via Po, 22 - 00198 Roma - Tel 06.8540174 - Fax 06.8555961 – [www.conaf.it](http://www.conaf.it)

attraverso una efficace politica olistica di rigenerazione urbana, anziché con la ricerca di parametri quantitativi, si propone di inserire, auspicabilmente nella parte iniziale (principi) dell'elaborato normativo, alcuni obiettivi specifici ed in particolare quelli relativi alla trasparenza amministrativa e alla partecipazione informata dei cittadini alle scelte di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale ed alla promozione di pratiche agricole sostenibili anche in ambito urbano e periurbano. In tale contesto appare necessario un adeguato riferimento al contesto normativo ed ai principi generali di riferimento quali:

- gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione
- la Convenzione europea del paesaggio, stipulata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, e
- gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che dettano principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, nonché di valorizzazione e trasformazione dei prodotti agricoli, il paesaggio, la biodiversità e l'ambiente, nonché di utilizzare il suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, sostenendo strategie ed azioni finalizzate al ripristino della naturalità e delle funzioni ecosistemiche dei suoli, anche in ambito urbano e periurbano, promuovendo e favorendo l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili anche in ambito urbano e periurbano.

Inoltre, in un'ottica di corretto inquadramento generale delle modalità di utilizzo del suolo nelle sue diverse forme si dovrebbero inserire i seguenti equivalenti principi:

- L'uso del suolo deve garantire in via prioritaria il soddisfacimento del fabbisogno di cibo della popolazione;
- L'uso del suolo deve garantire il mantenimento della biodiversità microbiologica, vegetale ed animale;
- L'uso del suolo deve garantire l'assorbimento della CO<sub>2</sub> al fine di minimizzare i cambiamenti climatici.
- Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, 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. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è fatto obbligo di valutare la concreta possibilità di alternative nella localizzazione che non determinino consumo di suolo.
- Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato.

I principi generali della legge, a nostro avviso, devono fare anche riferimento, proprio nell'ottica dell'approccio olistico suggerito, alla pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica che deve adeguarsi alle norme di cui alla presente legge, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, ai fini:

- del massimo contenimento del consumo di suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute;
- della riqualificazione e valorizzazione del tessuto urbano, incentivando usi appropriati e plurifunzionali degli edifici e degli spazi liberi pubblici e privati e promuovendo la qualità urbana ed architettonica attraverso la diffusione della cultura del progetto integrato di rigenerazione urbana sostenibile e della riqualificazione ambientale energetica e strutturale degli edifici;
- della rivitalizzazione della città pubblica promuovendone, attraverso sinergie tra investimenti pubblici e privati, l'attrattività, la fruibilità, la qualità ambientale ed architettonica, la sicurezza e la rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale;
- del perseguimento della finalità di riduzione dell'inquinamento atmosferico e il miglioramento della qualità dell'aria e, più in generale, una maggiore salubrità dell'ambiente, quale conseguenza degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia.
- della tutela e valorizzazione della destinazione agricola e dell'esercizio di pratiche agricole sostenibili che perseguano la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola e la biodiversità attraverso il corretto uso del suolo.

Tali principi, inoltre, dovrebbero essere necessariamente inseriti ovvero recepiti dagli strumenti di pianificazione urbanistica generale locale, vincolandoli all'indicazione dei criteri per il corretto esercizio delle relative valutazioni di adeguatezza, indirizzando anche le Regioni a formulare appositi orientamenti per la definizione dei criteri di cui sopra.

## Definizioni

Fondamentale, dal nostro punto di vista, è precisare i contenuti della "rigenerazione urbana sostenibile".

Gli interventi di rigenerazione urbana, per affrontare la complessità delle problematiche in campo e per risultare realmente incisivi, richiedono tra gli aspetti essenziali che li devono caratterizzare, oltre ad una visione strategica condivisa del futuro della città e del territorio:

- a) la loro integrazione in una più ampia visione dello sviluppo delle città e relativo contesto e in un più generale progetto di salvaguardia ambientale e di riduzione del consumo di suolo, di miglioramento della vita dei cittadini e di riconversione ecologica dell'organismo urbano, che tenda alla chiusura dei cicli naturali relativi all'energia, all'acqua, all'azoto, all'alimentazione, alla riduzione del consumo di materie prime e dell'inquinamento, alla raccolta differenziata ed al riciclo dei rifiuti, alla lotta ai cambiamenti climatici ed alla mitigazione dei loro effetti (resilienza urbana);
- b) la coerenza tra i programmi riguardanti specifici quartieri / aree urbane e gli strumenti della pianificazione urbanistica e di settore, con un'attenta valutazione delle ricadute sociali ed ambientali in ambiti territoriali più estesi;

- c) l'elevata qualità degli spazi pubblici, dei servizi progettati e un'accentuata *mixité* funzionale e sociale, integrando all'interno dello stesso quartiere, residenza, attività lavorativa, servizi sociali e commerciali e stabilendo obbligatoriamente una quota di edilizia residenziale sociale, con caratteristiche spazialmente e tipologicamente non discriminanti al fine di evitare l'emarginazione territoriale e sociale;
- d) la previsione di azioni e provvedimenti specificatamente finalizzati allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione nei settori della green economy, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali;
- e) la promozione della partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento con l'istituzione di appositi Forum di quartiere con poteri di indirizzo e di controllo.

A tal proposito si suggeriscono, le seguenti definizioni minime, che riteniamo necessarie in quanto destinate a individuare istituti e concetti che non solo devono ormai essere oggetto di una adeguata e precisa condivisione nozionale ma devono, soprattutto, trovare disciplina compiuta e generale all'interno di una Legge che voglia realmente attuare i principi di cui sopra. Ci riferiamo in particolare ai concetti di:

- «suolo»: il corpo naturale tridimensionale della crosta terrestre, in grado di ospitare la vita delle piante; è costituito da sostanze minerali ed organiche ed è sede di processi chimici, fisici e biologici. Le proprietà di un suolo risultano dall'effetto integrato del substrato, forma del rilievo, clima, tempo ed azione dell'uomo;
- «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione o degradata. Il calcolo del consumo di suolo netto si intende ricavato dal bilancio tra superfici agricole, naturali e seminaturali, in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e superfici impermeabilizzate o la degradazione e superfici impermeabilizzate o degradate in cui sia stata rimossa l'impermeabilizzazione;
- «superficie agricola, naturale e seminaturale»: i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, per le aree destinate a infrastrutture e insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale, per le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti, nonché per i lotti interclusi e per le aree ricadenti nelle zone di completamento destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione;
- «impermeabilizzazione» o «degradazione»: il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, nonché mediante altri interventi, comunque non connessi all'attività agricola, tali da eliminarne la permeabilità o determinarne la degradazione microbiologica, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale o da comportamenti atti a determinare la morte della componente microbiologica;

- «area urbanizzata»: il tessuto territoriale edificato e dotato delle opere di urbanizzazione per le varie destinazioni d'uso, incluse le aree facenti parte del tessuto medesimo non occupate da edificazione ed i parchi urbani;
- «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato ed integrato di interventi di pubblico interesse di carattere urbanistico, edilizio e socio-economico, all'interno del tessuto urbano consolidato, inquadrati in un più ampio progetto di sua riconversione ecologica e di miglioramento della qualità della vita delle persone, finalizzati:
  - o alla sostenibilità geologica e ambientale;
  - o alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano;
  - o al contenimento del consumo netto di suolo;
  - o alla riduzione dei consumi idrici ed energetici attraverso l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;
  - o all'integrazione sociale, culturale e funzionale, mediante la formazione di nuove centralità urbane, l'elevata qualità degli spazi pubblici, la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, l'incontro e la socializzazione;
  - o al soddisfacimento della domanda abitativa e della *mixité* sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale;
  - o all'integrazione efficiente delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi;
  - o alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento;
  - o all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza, l'efficientamento energetico;
  - o allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale



### 3. Osservazioni disegno di legge n. 164 del 27 marzo 2018

Art. 1 comma 9 introdurre il principio che al fine di valorizzare le produzioni agricole tipiche esse possono espandersi convertendo boschi che non valenza idrogeologica e paesistico-ambientale.

Art. 1 comma 10 aggiungere salvo quelli formati in conseguenza della naturale espansione del bosco così come risultano dalle carte IGM del 1954.

Art. 2 lettera m) chiarire il significato dei commi 1 e 2 e modificare il comma 4 in quanto non possono essere servizi di supporto la creazione di habitat di conservazione della biodiversità.

Art. 3 comma 5 introdurre un riferimento al ruolo dei DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI per

**Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali**  
**Autorità di Vigilanza - Ministero della Giustizia**

Via Po, 22 - 00198 Roma - Tel 06.8540174 - Fax 06.8555961 – [www.conaf.it](http://www.conaf.it)



il monitoraggio del consumo di suolo.

Art.5 comma a aggiungere un riferimento alle prestazioni ecosistemiche dei diversi tipi di verde, di agricoltura e forestazione urbana ed ai livelli minimi di dotazione di verde delle varie infrastrutture e degli spazi pubblici.

Art. 6 comma 2 precisare i contenuti del progetto agronomico/ambientale per tutte le attività di recupero nei territori (puntualizzare se possibile competenze e ruolo DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI).

Art. 6 comma 4 puntualizzare il ruolo dell'agricoltura e delle sistemazioni idraulico-agrarie per la prevenzione del dissesto idrogeologico e per il recupero delle aree degradate dal punto di vista paesaggistico. Evidente la necessità di un progetto agronomico.

