

Gruppo di verifica  
della Convenzione delle Alpi

ImplAlp/2019/28/5/1

(OL:DE)

## **ESAME APPROFONDITO DELLA TEMATICA “USO PARSIMONIOSO DEL SUOLO”**

**Relazione conclusiva**

**(Bozza 18.02.2019)**

### **I GENERALITÀ SULLA VERIFICA DI APPROFONDIMENTO**

Ai sensi del punto II.3.1.1. del meccanismo di verifica (decisione ACXII/A1 nella versione della decisione ACXIV/A7) la procedura ordinaria di verifica consiste nella stesura di una relazione sullo stato di attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli redatta sulla base dei rapporti nazionali elaborati e consegnati ogni dieci anni (fase 1), nonché in un esame approfondito degli ambiti per i quali nella fase 1 si siano riscontrate eventuali carenze di attuazione (fase 2). Nella fase 2 il Gruppo di verifica esamina i progressi ottenuti nell'eliminazione delle carenze rilevate. Il punto II.3.1.10 del meccanismo di verifica prevede che a tal fine il Gruppo di verifica si possa avvalere, oltre che delle informazioni fornite dalle Parti contraenti, anche di ulteriori fonti quali, ad esempio, Relazioni sullo stato delle Alpi, rapporti, studi e pareri di Gruppi di lavoro e Piattaforme, risultati di progetti e della consultazione di esperti. Su tale base esso può avanzare proposte di miglioramento dell'attuazione della Convenzione delle Alpi e dei suoi Protocolli, servendosi anche delle buone pratiche di altre Parti contraenti. In tale contesto, il Gruppo di verifica può decidere a propria discrezione quali temi desidera approfondire e in quale ordine. Oggetto della se-

conda verifica di approfondimento è stata la tematica "uso parsimonioso del suolo", che ha potuto far tesoro delle esperienze tratte dalla prima verifica di approfondimento in materia di "turismo" e far leva su un processo di apprendimento volto a un costante miglioramento dell'esecuzione della fase 2.

## II PROCEDURA

A seguito delle raccomandazioni emanate dalla Conferenza delle Alpi sulla base dei rapporti di verifica esistenti (documenti ACX/B2/2 e ACXI/A1/2), il Gruppo di verifica nella sua 17a riunione del dicembre 2012 a Berna ha selezionato per la fase 2 della procedura ordinaria in atto i temi "turismo" e "uso parsimonioso del suolo". Nella 18a riunione svoltasi a Ponte di Legno nell'aprile 2013 il Gruppo di verifica ha deciso di affrontare per primo il tema "turismo".

Per la tematica "uso parsimonioso del suolo", la seconda fase di verifica è iniziata nella 21a riunione del Gruppo di verifica, tenutasi a Berlino nel marzo 2015. Nel corso di tale riunione, il Gruppo di verifica ha invitato le Parti contraenti a trasmettere i dati in loro possesso sul consumo di suolo nel perimetro della Convenzione delle Alpi di loro pertinenza, chiedendo al Segretariato permanente di valutare il materiale disponibile sull'argomento. Tale valutazione è stata messa a disposizione del Gruppo di verifica in occasione della 22a riunione, tenutasi a Benediktbeuern nel dicembre 2015. In tale occasione, il Gruppo di verifica ha invitato le Parti contraenti a trasmettere, ove disponibili, informazioni attuali sull'attuazione dell'art. 7 del Protocollo "Difesa del suolo" (qui di seguito Protocollo Difesa del suolo) e 9 del Protocollo "Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile" (qui di seguito Protocollo Pianificazione territoriale).

Una volta stabilite, ad opera delle Parti contraenti e degli Osservatori, le tematiche cui doveva essere accordata la priorità nell'analisi approfondita in materia di "uso parsimonioso del suolo" e discussi i contributi degli esperti Ueli Strauss, Canton San Gallo/Svizzera e Christian Steiner, Land Bassa Austria/Austria, nel corso della 25a riunione di San Gallo, nel marzo 2017, il Gruppo di verifica ha deciso di concentrare la verifica di approfondimento della tematica "uso parsimonioso del suolo" sui tre ambiti prioritari riportati qui di seguito:

- "delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e misure per la loro effettiva edificazione" (art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale),
- "urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti nonché limitazione delle seconde abitazioni" (art. 9 comma 3 lettere e) ed f), Protocollo Pianificazione territoriale) e

- "contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo" (art. 7 comma 2, Protocollo Difesa del suolo).

Una volta ultimato l'elenco di domande nell'estate 2017, le Parti contraenti sono state invitate a trasmettere le loro risposte nonché esempi di attuazione pertinenti.

Poiché la richiesta di pareri di esperti in occasione della prima verifica di approfondimento sul tema "turismo" ha dato ottimi risultati, anche questa volta si è invitata una serie di esperti esterni alla 26a riunione del Gruppo di verifica, tenutasi a novembre 2017 a Vienna, durante la quale sono stati discussi i contributi di Uroš Brežan, Comune di Tolmin/Slovenia, Paolo Pileri, Politecnico di Milano/Italia, Roland Tresp, Coira/Svizzera e Kurt Weinberger, Österreichische Hagelversicherung/Austria, ed è stata approvata la proposta del Segretariato permanente riguardo alla struttura della bozza della relazione.

Al termine del primo semestre 2018, alle domande del Gruppo di verifica erano pervenute le risposte di Germania (in tutte e quattro le lingue della Convenzione ed entro il termine originario), Austria, Slovenia, Francia (in tutte e quattro le lingue della Convenzione), Italia (solo in italiano) e Svizzera (solo in tedesco). Non sono pervenute le risposte di Principato di Liechtenstein, Principato di Monaco e UE.

Inoltre, alla fine del primo semestre 2018 erano disponibili informazioni in merito all'attuazione dell'articolo 7 del Protocollo Difesa del suolo e dell'articolo 9 del Protocollo Pianificazione territoriale, nonché i dati sul consumo del suolo nel rispettivo ambito di applicazione della Convenzione delle Alpi da parte di Germania, Slovenia, Austria, Svizzera (in tutte e quattro le lingue della Convenzione) e Italia (solo in italiano). Principato di Liechtenstein, Principato di Monaco e UE non hanno trasmesso informazioni.

Sulla base del materiale disponibile, la Presidenza e il Segretariato permanente hanno predisposto una prima bozza di relazione, che è stata trattata in maniera approfondita nel corso della 27a riunione del Gruppo di verifica di Drobollach nel luglio 2018. All'invito rivolto alle Parti contraenti e agli Osservatori di trasmettere i loro pareri sulla bozza di relazione hanno dato seguito Austria, Germania, Francia, Italia e CIPRA International (in tutte le lingue della Convenzione), Svizzera e WWF (solo in tedesco), nonché Slovenia (solo in sloveno).

Nel corso del secondo semestre 2018, la Presidenza e il Segretariato permanente hanno rielaborato e integrato la bozza di relazione tenendo conto dei pareri ricevuti e dei risultati della discussione su conclusioni e raccomandazioni tenutasi a Drobollach. Nel corso della sua 28a riunione di Vienna nel febbraio 2019, il Gruppo di verifica ha approvato a titolo provvisorio la bozza della relazione conclusiva ai fini di una verifica di approfondimento sul tema "uso parsimonioso del suolo". In seguito, il Gruppo di verifica ha finalizzato la bozza mediante procedura scritta e l'ha sottoposta all'approvazione della XV Conferenza delle Alpi, tramite il Comitato permanente.

### III DEFINIZIONI E COMPETENZE

Ai fini di una migliore comprensione della tematica, occorre definire i termini principali di un "uso parsimonioso del suolo" e fornire un quadro d'insieme delle competenze dei rispettivi livelli degli Stati alpini nell'ambito della pianificazione territoriale e della difesa del suolo.

Consumo di suolo/superfici (nuovo uso delle superfici) e impermeabilizzazione del suolo sono spesso utilizzati in maniera intercambiabile. Per affrontare in maniera approfondita la tematica, tuttavia, è importante distinguere i due concetti.

- **Consumo di suolo/superfici** (nuovo uso delle superfici) implica la perdita di suolo biologicamente produttivo e in gran parte ad uso agricolo mediante edificazione per finalità insediative, di trasporto e ricreative. Il 40% circa di queste superfici viene impermeabilizzato e perde pertanto le proprie funzioni biologiche.
- **Impermeabilizzazione del suolo** implica la copertura del suolo con uno strato impermeabile all'acqua. Al suolo rimane solo la funzione portante, mentre perde le sue funzioni naturali. Sono completamente impermeabilizzate le superfici sulle quali vengono costruiti edifici, ma anche le superfici ad esempio coperte di calcestruzzo, asfalto o pavimentate a lastre (sentieri, ingressi, aree aziendali, ecc.).

La tabella allegata elenca le competenze dei diversi livelli in tutti gli Stati alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera) in materia di pianificazione territoriale e difesa del suolo. Nella tabella, sull'asse delle y sono raffigurati tre livelli di pianificazione. I sistemi statuali si distinguono in parte in maniera molto marcata - soprattutto il "livello intermedio", cioè il livello compreso tra quello nazionale e quello comunale, risulta complesso per via della diversa organizzazione degli Stati. A tale livello sono stati collocati gli strumenti regionali, cantonali e provinciali. Lungo l'asse delle x sono elencati gli Stati alpini - distinguendo per ogni stato tra strumenti di pianificazione e programmazione e strumenti di tipo legislativo.

Tale rappresentazione intende evidenziare sostanzialmente come in sei degli Stati alpini esista un assetto del territorio o una legislazione quadro in materia di assetto del territorio a livello nazionale (Germania, Francia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera). Ciò non vale tuttavia per Austria e Italia. Inoltre, risulta evidente la particolare importanza del livello che si colloca tra il livello nazionale e quello comunale, che offre una serie di strumenti soprattutto in termini di pianificazione e programmazione. In tutti gli Stati, ad eccezione del Principato di Monaco, i comuni sono dotati di strumenti per un uso parsimonioso del suolo nella propria sfera di competenza. Non sono stati raffigurati gli strumenti per un uso parsimonioso del suolo a livello sovranazionale, come i Protocolli della Convenzione delle Alpi, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo o diverse direttive UE.

I contenuti della tabella sono il risultato di un'approfondita ricerca in letteratura, nonché di colloqui con esperti dei rispettivi Stati alpini. La tabella non ha pretese di esaustività. Le informazioni di alcuni Stati sono più complete di altri. Gli strumenti di pianificazione territoriale e di difesa del suolo, inoltre, sono molteplici e non è possibile illustrarli in maniera esaustiva nella presente relazione. La tabella intende piuttosto fornire un quadro generico delle competenze.

#### **IV STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI IN MATERIA DI "USO PARSIMONIOSO DEL SUOLO", SOTTOPOSTE A VERIFICA DI APPROFONDIMENTO**

L'art. 9 comma 3 lettere a), e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale e in particolare l'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo, che con il principio "l'interno prima dell'esterno" dà esplicitamente la priorità allo sviluppo interno, concretizzano l'oggetto della verifica di approfondimento sul tema dell'uso parsimonioso del suolo. Queste tre disposizioni rimandano in particolare a misure di controllo dello sviluppo degli insediamenti. Le forme concrete di realizzazione di tali strumenti di controllo nei rispettivi ordinamenti giuridici, nelle strategie di promozione e negli strumenti di trasferimento delle conoscenze delle Parti contraenti pertanto si sovrappongono nei tre contenuti qui esaminati. Onde evitare inutili ridondanze, in questo documento le misure di controllo dello sviluppo degli insediamenti indicate dalle Parti contraenti vengono possibilmente elencate tutte già nell'esposizione relativa all'art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale, per poi limitarsi ad affrontare solo gli elementi essenziali dell'applicazione del rispettivo contenuto della norma quando si passa all'esame dell'art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale e dell'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo.

##### **1) L'art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale della Convenzione delle Alpi stabilisce:**

"I piani e/o programmi territoriali e di sviluppo sostenibile comprendono, al livello territoriale più idoneo e tenuto conto delle condizioni territoriali specifiche, in particolare: (3) Aree urbanizzate:

a) "delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e misure per la loro effettiva edificazione"

a) Domande del Gruppo di verifica

*Domanda 1: Quali disposizioni di legge, ivi compresi piani/programmi territoriali e di sviluppo sostenibile, si applicano alla delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e alle misure per la loro effettiva edificazione?*

Domanda 2: *Come viene garantita l'attuazione di tali disposizioni normative per la delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e delle misure per la loro effettiva edificazione?*

Domanda 3: *Quali sono le misure/gli strumenti di attuazione delle disposizioni normative per la delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e delle misure per la loro effettiva edificazione?*

Domanda 4: *Quali sono le difficoltà riscontrate nell'attuazione delle misure adottate per la delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e delle misure per la loro effettiva edificazione?*

Domanda 5: *Quali esempi concreti di attuazione vi sono per la delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e per le misure per la loro effettiva edificazione?*

Domanda 6: *Quali sono le misure volontarie e di sensibilizzazione esistenti in materia di delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e di misure per la loro effettiva edificazione? In cosa consistono?*

## b) Misure adottate dalle Parti contraenti

### b.1) Disposizioni giuridiche

Lo strumento fondamentale di sviluppo degli insediamenti in **Germania** sono i piani regolatori comunali. Poiché ai comuni spetta la competenza di pianificazione, tramite la definizione del fabbisogno di superficie e il controllo dei futuri utilizzi, essi hanno una notevole rilevanza ai fini della regolamentazione del consumo di suolo/superfici. Le norme del codice edilizio tedesco (BauGB) impongono ai comuni di redigere i piani regolatori non appena e ove necessario per lo sviluppo e l'ordinamento urbanistico (art. 1 comma 3 BauGB). Nel recente emendamento della legge di assetto territoriale (ROG) federale, entrato in vigore il 29 novembre 2017, si è previsto che i piani di assetto del territorio vengano sottoposti a verifica almeno ogni dieci anni (art. 7 comma 8 ROG). La redazione e la modifica dei piani regolatori devono essere rettificati in funzione degli obiettivi generali e dei piani di assetto del territorio che non sono soggetti alla valutazione delle priorità da parte dei comuni e devono essere obbligatoriamente rispettati nei piani regolatori (art. 1 comma 4 BauGB). Nel documento "Modelli e strategie di gestione dello sviluppo del territorio in Germania" approvato nel 2016 dalla Conferenza dei Ministri per la pianificazione territoriale, sono indicati come obiettivi quadro la riduzione dei nuovi utilizzi e la creazione di ampie zone libere collegate.

I piani regionali di assetto del territorio sono redatti dai Länder in applicazione degli orientamenti generali definiti a livello nazionale (art. 1 comma 2 ROG) e dei relativi criteri di pianificazione. Tra questi ultimi rientra esplicitamente la protezione degli spazi liberi dal primo utilizzo per insediamenti e trasporti, in particolare mediante lo sfruttamento dei potenziali di

riutilizzo delle superfici, di aumento della densità e di sviluppo interno (art. 2 comma 2 punto 6 ROG). Nell'ultimo emendamento del ROG è stata inoltre inserita la definizione di prescrizioni quantitative per quanto riguarda l'uso delle superfici da parte dei Länder come criterio di assetto del territorio. L'attuazione concreta dei piani di assetto del territorio a livello di Länder e comuni è disciplinata dal BauGB. Gli obiettivi di assetto del territorio e di sviluppo degli insediamenti devono essere anch'essi rispettati nei piani regolatori comunali (art. 1 comma 4 BauGB) come viceversa i Länder devono tener conto dei piani regolatori dei comuni nel coordinamento sovracomunale dell'ordinamento territoriale (principio di reciprocità). Anche nel BauGB sono specificati obiettivi, come la gestione parsimoniosa del suolo (art. 1a comma 2 BauGB), la priorità dello sviluppo verso l'interno (art. 1 comma 5 frase 3 BauGB) o un particolare obbligo di motivazione per quanto riguarda la conversione di aree agricole e foreste (art. 1a comma 2 frase 4 BauGB). Nel Regolamento bavarese concernente il programma di sviluppo del Paese (LEP), il risparmio delle superfici si individua in varie formulazioni dei principi dello sviluppo interno prima che verso l'esterno e della prevenzione di uno sviluppo incontrollato del paesaggio e di una struttura scoordinata degli insediamenti. Oltre all'amministrazione federale per lo sviluppo rurale e ai programmi di sviluppo rurale integrato in Baviera, il LEP presenta anche uno strumento di coordinamento sovracomunale all'interno dell'ambito tedesco di applicazione della Convenzione delle Alpi.

Strumenti fondamentali dello sviluppo degli insediamenti in **Francia** sono i piani urbanistici locali (PLU – Plans Locaux d'Urbanisme, art. 123-1 e ss. del Codice urbanistico), tramite i quali i comuni o i relativi enti pubblici competenti regolamentano la delimitazione delle aree d'insediamento in funzione degli obiettivi di sviluppo del territorio, nonché i piani di coerenza territoriale (SCoT – Schémas de Cohérence Territoriale, art. 122-1 e ss. del Codice urbanistico). Gli SCoT coordinano lo sviluppo del territorio a livello di spazio di vita, indicando il quadro di redazione dei PLU. La redazione di SCoT e PLU è effettuata dai comuni e dai relativi enti competenti, in collaborazione con lo stato e gli altri enti territoriali (regione e dipartimento). Entrambi gli strumenti di pianificazione devono contenere nella relazione di presentazione un'analisi quantificata del consumo di superfici agricole e forestali naturali degli ultimi 10 anni e l'obiettivo concreto di riduzione del consumo di suolo/superfici. Le norme contenute in SCoT e PLU per lo sviluppo degli insediamenti sono inoltre soggette a una verifica statale. Nei confronti degli attuali SCoT e PLU esiste la possibilità di presentare mezzi di impugnazione. Inoltre i prefetti possono annullare l'applicazione dello SCoT o del PLU con motivazioni quali una valutazione negativa per quanto riguarda l'uso del territorio, la mancata concentrazione della densità edilizia in aree dotate di buone infrastrutture o l'insufficiente conservazione o ripristino del continuum ecologico. Gli SCoT hanno in primo luogo lo scopo di generare una forte coerenza tra i diversi obiettivi di sviluppo settoriali. Nella sua funzione di strumento di pianificazione strategico, sovracomunale, ancorato al territorio, lo SCoT è composto da tre parti, la relazione di presentazione, che comprende una diagnosi e in particolare la valutazione di impatto ambientale e la valutazione territoriale, il bilancio sostenibile e il progetto di sviluppo (PADD – Projet d'Aménagement et de Développement Durables), nonché il documento di orientamento e obiettivo (DOO – Document d'Orientation et d'Objectif). Insieme PADD e DOO indirizzano gli strumenti urba-

nistici di pianificazione e insediamento sia a livello sovracomunale (PLUi – Plans Locaux d’Urbanisme intercommunaux, PLH – Programmes Locaux de l’Habitat e PDU – Plans de Déplacements Urbains) che a livello comunale (PLU e mappe comunali) verso gli obiettivi di pianificazione territoriale sostenibile prescritti soprattutto nel PADD.

A livello delle regioni esiste un piano regionale di pianificazione, sviluppo sostenibile e parità territoriale, lo SRADDET – Schéma Régional d’Aménagement, de Développement Durable et d’Égalité des Territoires, gerarchicamente superiore allo SCoT, che prevede un orientamento generale dell’ordinamento e criteri di pianificazione territoriale. La legge ENE (Engagement National pour l’Environnement) del luglio 2010 prevede chiare disposizioni per l’elaborazione di uno SCoT, che contengono la delimitazione dell’area destinata agli insediamenti, dando la priorità allo sviluppo verso l’interno e all’aumento della densità, la possibilità di una regolamentazione delle densità minime vincolanti per il PLU, la protezione delle aree naturali e agricole mediante uno sfruttamento economico del territorio, nonché la conservazione delle aree protette per il continuum ecologico (“trames vertes” e “trames bleues”). Sono inoltre compresi i piani regionali di coerenza ecologica (SRCE – Schémas Régionaux de Cohérence Écologique), ora integrati nei SRADDET, i piani clima ed energia territoriali (PCET – Plans Climat-Énergie Territoriaux), nonché gli obiettivi del piano di prevenzione dei rischi (PPR – Plan de Prévention des Risques), almeno parzialmente rilevanti ai fini del consumo del suolo.

In **Italia** gli strumenti per lo sviluppo degli insediamenti sono di competenza delle regioni, delle province e in particolare dei comuni. Lo Stato prescrive un quadro generale d’azione mediante direttive e principi; la legge urbanistica disciplina il controllo statale sullo sviluppo degli insediamenti nel quadro dei processi generali di pianificazione territoriale. Le competenze costituzionali in materia di governo del territorio sono stabilite nel Titolo V della Costituzione. L’articolo 117 disciplina la competenza concorrente di Stato e Regioni. Ne consegue che le linee guida e i principi sono stabiliti da leggi cogenti dello Stato, mentre disciplinare l’assetto del territorio è competenza delle regioni, che emanano leggi proprie, considerate fonte primaria di diritto. Le direttive per i comuni si trovano soprattutto all’art. 17 della legge n. 765/1967 e nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001. Le leggi regionali assegnano la concreta attuazione della gestione del territorio agli enti territoriali locali, che predispongono i relativi piani regolatori, approvati quindi da province o regioni ovvero regioni metropolitane, in conformità con quanto disposto nelle rispettive leggi regionali, che definiscono anche l’efficacia delle disposizioni urbanistiche. Il PUC (Piano Urbanistico Comunale), già PRG (Piano Regolatore Generale), è il principale strumento a livello dei comuni ed è subordinato alle direttive quadro della legge urbanistica italiana. Il PUC regola le destinazioni d’uso e fissa le direttive più stringenti, le zonizzazioni e le delimitazioni dello sviluppo degli insediamenti. Ciò avviene, in funzione della situazione territoriale locale, tramite un PSC (Piano Strutturale Comunale) della durata di 30 anni, un RUE (Regolamento Urbanistico ed Edilizio) e un POC (Piano Operativo Comunale) della durata di 5 anni subordinato al PSC. Il PUC nella sua forma precedente, il PRG-I (Piano Regolatore Generale



Intercomunale), prevede un maggior orientamento sovracomunale ancora rilevante soprattutto nelle zone alpine per le disposizioni relative alle comunità montane.

Al livello delle province, i PTCP (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale), in conformità al TUEL (Testo Unico per gli Enti Locali) e al decreto n. 267/2000, forniscono un quadro strategico di coordinamento sovracomunale, soprattutto dello sviluppo dell'area destinata agli insediamenti e delle infrastrutture. A livello delle regioni, in collaborazione con il MiBACT (Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo) vengono emanati i cosiddetti PTP (Piani Territoriali Paesaggistici) che, con le direttive regionali, tengono conto in parte direttamente dell'uso parsimonioso del suolo (ad es. il PTP Valle d'Aosta, con direttive per la rivitalizzazione delle aree o la riduzione dell'impermeabilizzazione del suolo). Il PTP, subordinato al decreto n. 24 del 22 gennaio 2004, concretizza e integra il PTCR (Piano Territoriale di Coordinamento Regionale) e può delimitare zone edificabili e confini urbanistici, nonché fissare norme per l'edificazione e diverse misure di protezione degli spazi naturali a livello comunale. In Italia occorre inoltre tenere conto anche dei piani dei parchi nazionali e delle aree protette nazionali, che disciplinano specifiche porzioni del territorio comunale, qualora rientrino nel perimetro di un'area protetta. Tali piani sono per legge una fonte di diritto sovraordinata agli stessi piani urbanistici comunali, i quali devono conformarsi ai primi.

In **Austria** gli strumenti principali di sviluppo degli insediamenti sono il piano di zonizzazione e il piano di edificazione a livello comunale, i quali devono uniformarsi al piano di assetto territoriale locale verificato e approvato dalle autorità di vigilanza del governo del Land e quindi alle relative leggi di assetto del territorio. I piani regolatori locali dei comuni, denominati anche piani di sviluppo locali, sono strumenti strategici di lungo periodo che definiscono la direzione in cui un comune intende svilupparsi e costituiscono dunque riferimenti importanti per i piani di zonizzazione e di edificazione. Particolare attenzione è riconosciuta ai confini urbanistici quali parte integrante dei piani regolatori e/o di sviluppo locali. Essi consentono infatti di preservare strutture insediative funzionanti, il valore ricreativo del paesaggio e degli elementi che lo caratterizzano, un'agricoltura e una silvicoltura efficienti, nonché di prevenire eventuali conflitti d'uso.

In Stiria, le disposizioni normative e intercomunali dei programmi di sviluppo regionale consentono l'ampliamento dell'edificabilità nei piani di sviluppo locali solo nei nuclei insediativi principali, da definirsi secondo appositi criteri. Al di fuori di tali nuclei, l'edificabilità può essere estesa solo in misura limitata (20%).

In alcuni Länder, inoltre, ogni modifica parziale di zonizzazione deve essere sottoposta a una valutazione ambientale. L'obbligo di attuare gli obiettivi e le direttive di pianificazione territoriale, tra cui la fondamentale priorità dello sviluppo verso l'interno, una limitazione in termini percentuali del consumo complessivo di suolo, un uso degli spazi efficiente, parsimonioso e conforme alla destinazione da parte del regolamento di assetto del territorio, la mobilitazione dei terreni edificabili ("politica attiva del suolo") o l'adozione di misure di riutilizzo e rivitalizzazione degli spazi, regola tutte le possibilità di destinazione comunali

nel quadro della procedura di pianificazione territoriale locale e intercomunale, nonché le revisioni e le modifiche dei piani di zonizzazione.

A livello dei Länder, i programmi di sviluppo e le leggi di assetto territoriale dei Länder trovano applicazione concreta nei programmi di assetto territoriale regionali dichiarati vincolanti, i quali comprendono norme di comportamento, obiettivi e direttive di pianificazione di carattere generale, intercomunale e locale per il piano di zonizzazione. I programmi di sviluppo e le leggi di assetto territoriale devono tenere conto del concetto austriaco di sviluppo del territorio e delle raccomandazioni della conferenza austriaca di assetto territoriale (ÖROK), in particolare della raccomandazione n. 56 “Risparmio, gestione e politica attiva del suolo” ai fini di uno sviluppo sostenibile degli insediamenti e degli spazi liberi. La raccomandazione n. 56 dell’ÖROK contiene linee guida chiare e orientate all’attuazione che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, devono essere adempiute con passi concreti in linea con la ripartizione delle competenze in vigore in Austria, in quanto rappresentano un quadro d’azione concordato. Nel 2001 il Land Salisburgo ha emanato una propria legge di difesa del suolo che, attraverso lo strumento del piano di difesa del suolo, dispone di un’efficace interfaccia con la pianificazione territoriale locale. Altre disposizioni e misure sono contenute in diversi regolamenti edilizi, come il regolamento edilizio del Tirolo del 2018, e in programmi specifici, come ad esempio nel Land Salisburgo (LGBI. n. 13/2009) o nel Vorarlberg (Modello di sviluppo territoriale e di cooperazione regionale – Vision Rheintal).

In **Svizzera**, l’articolo 75 della Costituzione federale prescrive esplicitamente tra i compiti della pianificazione del territorio “un’appropriata e parsimoniosa utilizzazione del suolo e un ordinato insediamento del territorio”. I principali strumenti attuativi dello sviluppo degli insediamenti sono contenuti nei 26 piani direttori cantonali (PD) e nei piani di utilizzazione comunali (PUC) con cui ogni comune definisce il tipo e il volume di utilizzo del territorio ammessi. I contenuti minimi dei piani direttori cantonali sono stabiliti nella Legge federale sulla pianificazione del territorio. I PD si orientano inoltre al Progetto territoriale Svizzera, ai piani settoriali federali e agli inventari federali (p.es. paesaggi di importanza nazionale ecc.). I PD devono contenere orientamenti anche su uno sviluppo degli insediamenti centripeto, sulla salvaguardia di aree non edificabili e su un uso parsimonioso del suolo. I PD cantonali devono essere approvati dal Consiglio federale, e sono vincolanti per le autorità di ogni livello. I cantoni verificano e autorizzano i PUC sulla base della legislazione esecutiva cantonale (di norma denominata legge di pianificazione ed edilizia) e del piano direttore. I PUC sono poi vincolanti per i proprietari dei terreni.

I cantoni hanno inoltre emanato leggi proprie, come ad esempio le leggi di pianificazione ed edilizia, e possono prescrivere ulteriori strumenti di pianificazione territoriale per se stessi o per i propri comuni, fermo restando che la Confederazione incentiva, coordina e in ultima analisi deve autorizzare le iniziative dei cantoni. Ad esempio la legge di pianificazione ed edilizia del Canton San Gallo contiene strumenti concreti di mobilitazione dei terreni edificabili e di aumento della densità interna, tra cui un diritto d’acquisto del comune politico,

disciplinato dalla legge, per il suolo edificabile “tesaurizzato”, la delimitazione di zone principali per le aree di ristrutturazione con la possibilità di esproprio in queste aree e altri strumenti di parcellizzazione dei terreni edificabili e di pianificazione territoriale. Il PD serve a coordinare le attività d’incidenza territoriale dei tre diversi livelli statali. Esso stabilisce l’entità e il coordinamento sovracomunale delle aree insediative totali, l’armonizzazione di insediamenti e trasporti, le strategie di rinnovo degli insediamenti e di consolidamento dei centri alpini, nonché le misure di uno sviluppo di qualità degli insediamenti verso l’interno. Le mappe contenute nei PD sono emanate dal governo del cantone e autorizzate dal Consiglio federale in forma vincolante per le autorità.

Ai fini della pianificazione e del coordinamento a livello nazionale, la Confederazione emana i criteri di pianificazione territoriale sotto forma di piani settoriali e concezioni (art. 13 LPT). Finora sono stati emanati cinque piani settoriali e due concezioni con misure di salvaguardia di aree agricole preziose, che vengono attuati insieme mediante la pianificazione dell’utilizzazione comunale e i piani direttori cantonali. In Svizzera inoltre è attualmente in corso l’attuazione della nuova versione della LPT entrata in vigore nel 2014. Contemporaneamente il piano settoriale delle superfici per l’avvicendamento delle colture è sottoposto a revisione al fine di migliorare la protezione delle terre coltivabili. Il nuovo piano settoriale sarà presentato al Consiglio federale entro il 2018. Quindi i cantoni hanno tempo fino al 2019 per aggiornare i loro piani direttori e adeguarli ai requisiti della nuova LPT. Tutti i cantoni, a parte uno, dovrebbero riuscire ad adeguare i propri piani direttori entro il 1° maggio 2019 (fine della fase di transizione della nuova LPT entrata in vigore nel 2014) e a farli approvare dal Consiglio federale. In applicazione dei PD, delle leggi di pianificazione ed edilizia e della nuova versione della LPT, anche i comuni devono rielaborare i propri piani di utilizzazione. Le aree edificabili e non edificabili devono essere più chiaramente separate tra loro, l’estensione degli insediamenti deve essere frenata e i terreni dismessi urbani devono essere meglio sfruttati. Inoltre, a partire dal 1° maggio 2019, la zonizzazione degli spazi edificabili è possibile con un adeguamento autorizzato del PD. Fatta salva una coerente mobilitazione delle riserve di utilizzazione interne presenti nelle aree edificabili esistenti, la zonizzazione deve essere orientata in base al fabbisogno previsto per 15 anni, le attuali aree edificabili sovradimensionate devono essere ridotte, la posizione e le dimensioni delle aree edificabili devono essere concordate oltre i confini comunali nell’ambito di un coordinamento sovracomunale e preservando il continuum ecologico e agricolo.

In **Slovenia** la pianificazione territoriale viene eseguita a livello statale e comunale. Non esistono livelli intermedi. La nuova legge di pianificazione territoriale (ZUreP-2), entrata in vigore il 1° giugno 2018, in futuro rafforzerà soprattutto la pianificazione territoriale strategica e il coordinamento sovracomunale a livello delle regioni di sviluppo stabilite contrattualmente. I 212 comuni sloveni sono competenti per la pianificazione territoriale e in linea di principio dispongono direttamente del consumo di suolo/superfici. Gli strumenti principali di sviluppo degli insediamenti sono gli atti urbanistici attuativi, ovvero i piani regolatori comunali e i piani regolatori comunali dettagliati che definiscono le nuove aree edificabili, gli obiettivi di sviluppo territoriale comunali e lo sfruttamento degli spazi. Quando redigono gli

atti urbanistici attuativi, i comuni devono attenersi a varie direttive di sviluppo degli insediamenti e a una verifica d'impatto ambientale conforme alla Direttiva UE sulla valutazione ambientale strategica.

A livello statale, la strategia di sviluppo del territorio della Slovenia, l'ordinanza sull'assetto territoriale della Slovenia, i piani regolatori statali e le direttive del Ministero per l'ambiente e l'assetto territoriale (MOP) rappresentano le direttive di pianificazione territoriale gerarchicamente superiori. Le prescrizioni e i pareri di altri ministeri e organi dell'amministrazione statale vengono resi noti tramite direttive, in particolare dei dipartimenti dell'agricoltura (es. Legge sulle aree agricole), dei trasporti, della sanità, dell'ambiente e della difesa.. Ai sensi della ZUreP-2, il MOP coordina anche lo sviluppo di propri piani regolatori statali per grandi progetti, ovvero per progetti di rilevanza nazionale, come ad esempio autostrade, aeroporti, condutture o centrali energetiche. L'ordinanza sull'assetto territoriale della Slovenia e la ZUreP-2 orientano le normative per lo sviluppo degli insediamenti principalmente verso lo sviluppo interno e un efficace utilizzo del suolo e obbligano i comuni, all'atto della redazione di piani regolatori a presentare un dossier di regolare verifica dell'economicità delle pianificazioni territoriali eseguite e a sviluppare l'area insediativa in base a un bilancio delle superfici, dando la priorità a sviluppo verso l'interno, aumento della densità edilizia, mobilitazione dei terreni edificabili, modifiche di utilizzo e riutilizzo delle aree. In base alla ZUreP-2 i nuovi sfruttamenti di spazi a fini di urbanizzazione sono possibili solo in casi eccezionali e dopo aver esaurito le misure prioritarie. Solo successivamente e solo in relazione alle forme di utilizzo del suolo già esistenti nell'insediamento in questione, un'area di assetto territoriale sovracomunale allestita in base alla ZUreP-2 in linea di principio può essere trasformata in una "area per lo sviluppo sostenibile dell'insediamento". Questa deve essere verificata preventivamente dal MOP e deve essere conforme alle norme statali sullo sviluppo territoriale.

#### *b.2) Misure/strumenti di attuazione delle disposizioni giuridiche*

Gli strumenti diversificati per un uso parsimonioso del suolo sono in gran parte contenuti nel pacchetto di misure delle Parti contraenti per lo sviluppo degli insediamenti. Riguardano quindi anche l'attuazione dell'art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale e l'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo. Nell'ambito di tali misure, nei contributi e nelle risposte delle Parti contraenti si manifestano quasi ovunque l'impegno a sostenere i comuni con un trasferimento di conoscenze mirato e aiuti concreti alla pianificazione, nonché una concentrazione sull'impiego strategico di incentivi, sul consolidamento della mobilitazione dei terreni edificabili e sulla limitazione delle possibilità di destinazione.

##### *b.2.1) Trasferimento di conoscenze e aiuti alla pianificazione per i comuni*

**Austria, Germania e Svizzera** hanno reso pubblici buoni esempi con una particolare attenzione a uno sviluppo degli insediamenti che prevede un uso parsimonioso e attento del suolo. In tal modo si intende garantire sia uno scambio di conoscenze ed esperienze, sia una migliore connessione a livello comunale.

La **Germania** sostiene i comuni nello sviluppo mirato di piani urbanistici con funzione di modello per altri comuni che perseguano l'obiettivo di consolidare lo sviluppo verso l'interno, di sfruttare strategicamente i potenziali di sviluppo interni, di mobilitare in modo efficiente i terreni dismessi e gli spazi edificabili inutilizzati, di promuovere la collaborazione tra i comuni e di ridurre il generale utilizzo del suolo e in particolare la delimitazione di nuove aree edificabili nel verde.

In **Austria** esistono direttive di pianificazione a livello comunale, che prevedono la difesa del suolo, nel Vorarlberg sotto forma di assistenza alla pianificazione territoriale comunale, o con la direttiva "Difesa del suolo nei progetti di pianificazione" che facilita per i comuni siti nel Land Salisburgo la corretta interpretazione e applicazione dei dati sul suolo forniti dal sistema informativo geografico SAGIS.

In **Austria e Germania**, i Länder Bassa Austria e Baviera mettono a disposizione di tutti i comuni una banca dati gratuita di gestione del suolo, volta a facilitare il rilevamento e la gestione di terreni dismessi e spazi edificabili inutilizzati, aree abbandonate e altri potenziali di sviluppo verso l'interno, nonché il marketing, il prelievo dei dati, la comunicazione con i proprietari e la determinazione del fabbisogno di terreni edificabili residenziali. Anche la Bassa Austria e la Baviera mettono a disposizione dei comuni gratuitamente lo strumento di calcolo dei costi delle infrastrutture per quanto riguarda la Bassa Austria e lo strumento di stima dei costi correlati per quanto riguarda la Baviera. In tal modo si garantisce sin dalle prime fasi della pianificazione una maggiore trasparenza dei costi di sviluppi esterni sfavorevoli e in molti casi si ottiene un forte incentivo economico all'uso parsimonioso del suolo.

La **Svizzera** sostiene a livello nazionale progetti modello che promuovono approcci e metodi nuovi. Gli attori locali e cantonali sono invitati a sviluppare e sperimentare soluzioni innovative in linea con le priorità fissate dalla Confederazione. Al momento sono in corso, sulla base di case study in otto comuni, processi cooperativi di sviluppo verso l'interno in contesti ripetitivi volti a testare nuove metodologie informali con un precoce coinvolgimento di attori chiave per rendere accessibili le nozioni acquisite a vari gruppi target sotto forma di raccomandazioni direttamente applicabili. In Svizzera generalmente i risultati di tali processi vengono considerati come pratiche consolidate e successivamente diffusi in tutto il paese. Per l'attuale terza fase del programma "Progetti modello Sviluppo sostenibile del territorio", è stata ulteriormente intensificata la cooperazione intersettoriale a livello federale. Il primo dei cinque temi prioritari è intitolato "Realizzare uno sviluppo centripeto degli insediamenti". Inoltre molti cantoni forniscono ai propri comuni strumenti e materiali di sostegno per l'attuazione del piano direttore cantonale, con l'obiettivo di aumentare l'accettazione dello sviluppo centripeto da parte degli abitanti e di favorire i processi di pianificazione partecipativi. Alcuni esempi di tali strumenti sono gli ausili per lo sviluppo insediativo centripeto dei cantoni San Gallo, Lucerna, Turgovia ed Argovia.

In **Francia**, numerose regioni e dipartimenti hanno elaborato delle linee guida attuative per l'implementazione operativa di un uso parsimonioso del suolo negli SCoT allo scopo di proporre un approccio trasversale e sistemico al territorio e il principio della gestione par-

simoniosa del territorio, ai fini di una sua efficace attuazione sul territorio nell'ambito di un processo di riflessione continua per l'elaborazione degli SCoT (esempi: "Gestion économie de l'espace: quelles traductions dans les SCoT?", CEREMA 2016; "Le Foncier"; une ressource à préserver" – DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, aprile 2018). Tali documenti sono messi a disposizione del pubblico e degli enti territoriali sui siti delle prefetture e dei servizi decentralizzati dello Stato.

Nel territorio interno al perimetro della Convenzione delle Alpi sono stati predisposti diversi strumenti accessibili online per gli enti territoriali e i pianificatori del territorio. Uno strumento di supporto alle decisioni ai fini della valutazione del potenziale fondiario, Urbansimul (<https://urbansimul.paca.inra.fr/urbansimul/>) è stato sviluppato dal centro CEREMA e dall'Istituto nazionale di ricerca agronomica INRA per l'intera regione Provenza-Alpi-Costa Azzurra. Si tratta di un servizio web collaborativo a supporto del processo di acquisizione e di decisione in relazione alla proprietà fondiaria per gli attori pubblici della regione e i loro fornitori di servizi, che consente di accedere a molti dati dei registri catastali, inclusi i vincoli di edificabilità. Esso consente inoltre di predisporre un'analisi dinamica delle tipologie di proprietà fondiaria per unità fondiaria (parcella, sezione...), nonché diagnosi comunali sulla base di diversi indicatori o la predisposizione di simulazioni dell'offerta di terreni in base a scenari differenti per il rispettivo territorio. Uno strumento analogo (MCMA: <http://www.mcma74.fr/>) è stato sviluppato nel 2016 dal dipartimento dell'Alta Savoia e consente agli enti pubblici di accedere a tutti i dati catastali e ambientali del dipartimento a livello di parcelle, visualizzare le possibilità di edificazione ed eseguire ricerche riguardanti la proprietà mobilitabile. Questi strumenti, che garantiscono la tracciabilità delle transazioni fondiariae, hanno lo scopo di orientare anche l'azione pubblica nell'acquisizione di terreni e nello sviluppo dell'edilizia sociale ai fini di un uso parsimonioso del territorio.

In **Slovenia**, i comuni, per pianificare ed estendere le aree urbanizzabili, devono presentare una motivazione in cui siano illustrati i progetti. Pertanto il Ministero per l'ambiente e l'assetto territoriale ha emanato, sulla base della strategia slovena di sviluppo del territorio e l'ordinanza sull'assetto del territorio, le cosiddette "linee guida per gli insediamenti" che trovano applicazione nei comuni anche come manuale pratico per la stesura dei piani regolatori comunali.

L'**Italia** dispone di un ente nazionale, l'ISPRA, il cui compito è di attuare progetti di ricerca e sperimentali nell'ambito della protezione ambientale. L'attività di tale istituto è un fiore all'occhiello per eccellenza nell'UE. L'ISPRA pubblica rapporti e organizza eventi di comunicazione, informazione e formazione per i dipendenti del pubblico impiego, anche in materia di gestione del territorio e consumo di suolo/superfici e rende disponibili i relativi dati, banche dati e linee guida. A titolo di esempio basti citare il rapporto sul consumo di suolo/superfici di ISPRA del 2017.

## b.2.2) Coordinamento sovracomunale

In **Germania**, l'amministrazione per lo sviluppo rurale della Baviera ha sviluppato lo strumento di analisi denominato "check della vitalità", basato su una banca dati, al fine di registrare la situazione edilizia, sociale e funzionale a livello locale, comunale e soprattutto intercomunale. Per mezzo di parametri, come l'uso degli edifici e del suolo, la situazione degli approvvigionamenti oppure dell'economia e del mercato del lavoro, il check della vitalità fornisce indicazioni per l'impiego mirato di progetti di sviluppo verso l'interno e di strategie di sviluppo rurale integrato. Inoltre l'amministrazione per lo sviluppo rurale, soprattutto tramite i programmi di sviluppo rurale integrato, assiste i comuni singoli e le alleanze di comuni nell'individuazione di deficit, potenziali e opportunità di realizzazione concrete in relazione ai rinnovamenti dei villaggi che la BauGB assegna come compiti ai comuni. Grazie al coordinamento sovracomunale di singoli progetti di sviluppo verso l'interno si risolvono meglio problematiche comuni, come ad esempio le aree commerciali condivise oppure la costituzione e la commercializzazione di lotti di aree commerciali intercomunali, ed anche l'ordinamento agrario e la legge sulla ricomposizione fondiaria acquistano una maggiore importanza. In contesti di questo tipo, può creare un incentivo supplementare la collaborazione a un coordinamento mirato della pianificazione con le direttive di rinnovamento dei villaggi e con le direttive di finanziamento dello sviluppo rurale che contengono vari programmi di misure di riduzione dell'uso del suolo.

In **Francia**, gli enti pubblici che elaborano gli SCoT, gli enti territoriali, gli istituti di cooperazione intercomunale (EPCI – Établissement Public de Coopération Intercommunale) e gruppi di interesse possono avviare i cosiddetti piani paesaggistici (PP - Plans de paysage). Essi divengono quindi efficaci come strumenti degli istituti di cooperazione comunale o, a seconda delle dimensioni del relativo territorio dell'ente pubblico di uno SCoT, di un consorzio (syndicat mixte) di un parco naturale regionale e/o di un organo dipartimentale o comunale.

In **Italia**, il fondamento amministrativo per il coordinamento sovracomunale dello sviluppo degli insediamenti e delle infrastrutture è costituito dai Piani Territoriali di Coordinamento Regionale (PTCR) e dai Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP o dai Piani Regolatori Regionali Intercomunali (PRG-I).

In **Austria**, l'elaborazione di strategie di sviluppo territoriale microregionali e intercomunali sulla base di previsioni regionali delle esigenze, nonché il rafforzamento del regolamento di assetto del territorio favoriscono il coordinamento sovracomunale. Lo sviluppo congiunto di sedi economiche rilevanti a livello regionale, con una ripartizione delle imposte comunali da esse derivanti tra i consorzi di comuni e in linea con il principio di una perequazione finanziaria intercomunale, consente un miglior controllo strategico del consumo di suolo/superfici.

La **Svizzera**, con l'approvazione della nuova Legge sulla pianificazione del territorio da parte del popolo svizzero nel 2013 (entrata in vigore il 1.5.2014), ha notevolmente rafforzato il

coordinamento sovracomunale e ha in larga misura trasferito ai cantoni l'autonomia decisionale in tema di nuovo consumo di suolo/superfici. Alla luce della forte eterogeneità geografica, anche la perequazione finanziaria vanta una lunga tradizione in Svizzera, sia a livello intercantonale che intercomunale, dove lo strumento risulta indirettamente efficace anche come fattore aggiuntivo di un miglior coordinamento dei processi di sviluppo nel lungo periodo.

### b.2.3) Incentivi finanziari

La **Germania** utilizza gli strumenti di promozione urbanistica e di rinnovamento dei villaggi, gestiti congiuntamente da Federazione, Länder e comuni, nonché vari programmi di promozione speciali e di sostegno strutturale dell'UE soprattutto per le principali misure, che consistono nello sviluppo interno, nella rivitalizzazione delle aree dismesse e di conversione, nonché per l'implementazione di programmi di sviluppo trasversali e progetti di cooperazione intercomunale. In Baviera, il Consiglio dei ministri ha deciso il 15 maggio 2018 di avviare un'iniziativa di sostegno "dentro anziché fuori" e una finalizzata al "recupero del suolo" (deimpermeabilizzazione) allo scopo di rivitalizzare i centri città.

In molti Länder dell'**Austria** esistono iniziative di promozione finalizzate alla mobilitazione e allo sviluppo dei terreni edificabili con un consumo parsimonioso del suolo che si rivolgono sia ai comuni che ai proprietari privati. Ad esempio il fondo del Tirolo per il suolo, quale strumento di parcellizzazione e di sostegno a comuni finanziariamente deboli nella creazione di aree residenziali, può generare un ottimo collegamento indiretto tra l'attuazione di progetti edilizi e gli obiettivi comunali e/o sovracomunali, come tra l'altro il vincolo a un tempestivo uso edilizio o a norme generali di sviluppo degli insediamenti con un uso parsimonioso del suolo. Parimenti la concessione di sovvenzioni nell'ambito della promozione edilizia abitativa di alcuni Länder è legata a norme di attivo sostegno del risparmio di superfici. Ad esempio i progetti edilizi a maggior densità sono nettamente avvantaggiati mentre gli incentivi aumentano man mano che diminuisce la quota di terreno. Sovvenzioni ancora maggiori sono previste per un aumento di densità edilizia nell'edificato già in essere, che non comporti l'occupazione di ulteriori aree edificabili.

In **Slovenia**, gli undici comuni cittadini hanno approvato proprie strategie di sostenibilità urbana come base per la scelta di progetti di sviluppo urbano nel periodo 2014-2020. In tal modo i finanziamenti UE possono essere assegnati esclusivamente a progetti collegati a misure di sviluppo interno.

### b.2.4) Mobilitazione dei terreni edificabili

Oltre a una forte concentrazione su incentivi speciali mirati, in **Germania** è in atto la verifica della possibile introduzione di una nuova misura di sviluppo verso l'interno con la quale si possono recuperare maggiormente per fini abitativi i terreni dismessi e gli spazi edificabili inutilizzati.



In **Austria**, oltre al generale orientamento della pianificazione degli insediamenti verso lo sviluppo interno, l'aumento della densità edilizia e lo sfruttamento del patrimonio edilizio disponibile, nei Länder Salisburgo e Alta Austria la mobilitazione dei terreni edificabili viene perseguita in modo mirato anche con un "contributo ai costi infrastrutturali" per i terreni edificabili non sfruttati. A Salisburgo la modifica dell'assetto del territorio entrata in vigore l'1.1.2018 ha introdotto una scadenza di 10 anni per le nuove destinazioni a terreni edificabili. Se un terreno esterno alle aree o zone di urbanizzazione, destinato a zona edificabile, dopo 10 anni risulta ancora ineditato, cambia la sua destinazione d'uso. A tale fine la sua destinazione viene modificata (in ogni caso non in terreno edificabile, di norma in zona verde o adibita a finalità di trasporto).

Alcune leggi edilizie cantonali della **Svizzera**, come nel Cantone San Gallo, è previsto uno speciale diritto d'acquisto, che offre alla pubblica amministrazione la possibilità di riacquistare terreni edificabili per realizzare costruzioni se il proprietario non vi ha provveduto entro 8 anni.

Per l'attivazione dei terreni edificabili nei centri cittadini e nelle aree urbanizzabili libere, in **Slovenia** i comuni, con la nuova legge di pianificazione territoriale, ora possono anche esigere dai proprietari una tassa per "evitare le zone inutilizzate", se nell'arco di tre anni non sono state effettuate costruzioni su terreni con destinazione d'uso definita e registrati come edificabili.

#### b.2.5) Spazi liberi e limitazioni alle destinazioni d'uso

In **Francia**, i dipartimenti possono tutelare e valorizzare le aree periurbane legate a programmi d'azione destinando aree ad uso agricolo e ad aree naturali (PAEN - Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains).

La delimitazione di zone agricole protette (Zone Agricoles Protégées – ZAP, art. L 112-2 del Codice rurale - Code rural) può avvenire anche mediante decreto prefettizio, al fine di tutelare le aree agricole e forestali periurbane. L'iniziativa per la creazione di una ZAP spetta allo Stato e ai comuni o agli enti pubblici competenti in materia di PLU e SCoT. Essa è quindi connessa agli obiettivi stabiliti nel PLU e nello SCoT in materia di uso parsimonioso del suolo e alle prescrizioni relative al continuum ecologico (trames vertes e trames bleues). Ne consegue che SCoT e PLU possono attuare una politica volta a tutelare e valorizzare le aree agricole e naturali periurbane (art. L113-15 del Codice urbanistico).

In **Austria** la delimitazione delle aree è disciplinata da varie disposizioni in materia di destinazione d'uso e dalla zonizzazione degli spazi liberi, in parte con l'aiuto dell'elaborazione cartografica del suolo e sulla base dei dati di stima economica dei terreni agricoli (con l'eccezione delle malghe e dei pascoli di montagna). I Länder presentano grandi differenze in termini di strumenti e loro applicabilità. Esistono tra l'altro una limitazione delle possibilità di prevedere superfici in deroga nelle zone sovracomunali classificate come ineditabili, il divieto di previsione di zone edificabili nella Zona verde regionale, la possibilità gratuita di

riconvertire il terreno edificabile in terreno verde e la limitazione della trasformazione in zona edificabile a un orizzonte temporale di dieci anni, scaduti i quali le aree vengono automaticamente ritrasformate in zone verdi o in altra destinazione precedentemente definita. In un'ottica di urbanistica contrattuale obbligatoria è consentita inoltre la destinazione di nuove aree solo se il comune stipula un contratto di disponibilità con il proprietario del terreno. Nei piani regolatori locali introdotti obbligatoriamente in Austria nel 1994, i comuni definiscono degli obiettivi a medio termine per lo sviluppo insediativo. Ciò avviene ad esempio in Tirolo innanzi tutto con la designazione di aree non edificabili locali (per finalità agricole, forestali, paesaggistiche, ecologiche e ricreative) e con la determinazione di uno scaglionamento temporale della crescita insediativa. Da allora, i piani regolatori locali devono essere aggiornati con cadenza decennale. Nei comuni poco dinamici possono essere concesse delle proroghe, i comuni ancora meno dinamici possono essere esonerati dall'obbligo di stesura di piani regolatori. In caso di modifiche nel corso di tale periodo occorre dimostrare che le modifiche sono dettate da un importante interesse pubblico. In Stiria esistono piani di sviluppo regionali (Regionale Entwicklungsprogramme, REPROs) vincolanti, i cui obiettivi sovraordinati sono la salvaguardia di siti di grande valore per industria e commercio (concentrazione nei siti più idonei), la creazione di siti intercomunali, la concentrazione dello sviluppo insediativo attraverso l'individuazione di nuclei principali, la creazione di opzioni di sviluppo a lungo termine riservando a tale fine spazi liberi soprattutto nelle aree centrali, la salvaguardia di spazi ineditati, la salvaguardia di tracciati infrastrutturali, il maggiore orientamento delle attività insediative lungo gli assi principali del trasporto pubblico, nonché la concentrazione delle stesse nei nuclei insediativi principali.

Grazie al suo "Inventar Weißzone" (inventario delle zone bianche), il Vorarlberg ha reso disponibile uno strumento di pianificazione per l'area alpina del Land (consultabile all'interno dell'atlante Vorarlberg Atlas). Tale documentazione completa e interdisciplinare, tuttavia, non comporta obblighi giuridici.

In **Svizzera** il piano settoriale delle superfici per l'avvicendamento delle colture (SAC) gestisce la protezione delle terre qualitativamente più idonee alla coltivazione mediante la definizione di contingenti minimi cantonali (superfici per l'avvicendamento delle colture), come in particolare i campi, i prati artificiali in rotazione nonché i prati naturali coltivabili. L'attuazione di questo piano è affidata ai cantoni e ai comuni nell'ambito dei piani direttori e della pianificazione dell'utilizzo. Con l'attuale revisione della legge sulla pianificazione del territorio la Svizzera rafforza anche la limitazione delle destinazioni delle aree edificabili nell'ottica di un uso parsimonioso del suolo. Nelle zone edificabili occorre attenersi agli scopi e ai principi della pianificazione. Le zone edificabili inoltre non devono superare le dimensioni stabilite dalla legislazione federale (art. 15 LPT). Si aggiungono poi le norme del diritto funzionale della pianificazione territoriale, in particolare il diritto in materia di ambiente.

La **Slovenia** fissa negli atti urbanistici attuativi degli enti territoriali i terreni agricoli protetti permanentemente in conformità al Decreto relativo alle zone strategiche per l'agricoltura e

la produzione alimentare. Tali aree sono protette contro l'eventuale riconversione e non possono essere edificate per un periodo di almeno 10 anni.

### *b.3) Pubbliche relazioni e sensibilizzazione*

Un'opera mirata di sensibilizzazione sulla problematica dell'uso parsimonioso del suolo si svolge in **Austria, Francia e Germania** soprattutto a livello regionale (o di dipartimento) mediante iniziative di responsabili amministrativi e organi decisionali in materia di sviluppo territoriale. Questi interventi integrano le consuete iniziative di pubbliche relazioni, il lavoro pedagogico nelle scuole e l'elaborazione di metodologie migliori di informazione e coinvolgimento dei cittadini e dei proprietari a livello comunale. In Francia e nel Land della Baviera le iniziative di sensibilizzazione all'interno dell'apparato amministrativo sono in parte vincolanti ovvero sono parte integrante dell'offerta di aggiornamento per i dipendenti e i responsabili comunali. Ciò riguarda in Baviera ad esempio le conferenze di servizio con il sindaco, i seminari del Bayerische Selbstverwaltungskolleg (collegio di autoamministrazione bavarese) e i seminari delle tre scuole di sviluppo dei villaggi e delle zone rurali. In Francia le misure politiche di sensibilizzazione a livello nazionale e locale consistono in corsi di formazione e seminari. In Austria i corsi in materia rivolti ai rappresentanti dei comuni comprendono il corso annuale sulla pianificazione del territorio e la difesa del suolo nei comuni, organizzato a livello nazionale dalla rappresentanza austriaca di Alleanza per il Clima, che offre una formazione di base sui temi legati al suolo, e il corso per gli addetti comunali alla difesa del suolo che si rivolge ai consiglieri e ai dipendenti comunali.

**Austria, Germania e Svizzera** possiedono proprie piattaforme d'informazione sull'uso parsimonioso del suolo che fungono da punto di riferimento per comuni e attori locali. La Baviera, con la coalizione per il risparmio del suolo costituita nel 2003, dispone di un programma di sensibilizzazione che tra l'altro gestisce una raccolta di buone pratiche, spedisce a tutti i comuni bavaresi l'opuscolo "Gestione comunale delle superfici" e, insieme ai Ministeri bavaresi per l'ambiente e la tutela dei consumatori e per l'edilizia abitativa, l'edilizia e i trasporti, organizza ogni anno il convegno "Forum bavarese per il risparmio delle superfici", nel 2015 svoltosi a livello transfrontaliero con l'Austria. Nell'Alleanza europea per il suolo (ELSA, European Land and Soil Alliance) nella quale soprattutto i comuni vengono coinvolti nel trasferimento di conoscenze in materia di uso parsimonioso del suolo, l'Austria è lo Stato con il maggior numero di membri. Il Land Bassa Austria è entrato a far parte dell'Alleanza europea per il suolo (European Land and Soil Alliance, ELSA) nel 2003 e siede nell'Executive Committee dal 2005. Grazie al suo esempio, nel frattempo hanno aderito all'ELSA 70 comuni e altri 15 membri associati della Bassa Austria. Anche la Svizzera, con la "Rete per un'attuazione cooperativa della densificazione", intende costituire un centro di riferimento cantonale indipendente che comprende un pool di conoscenze, metodi ed esperti, finalizzato a sostenere i comuni nei loro compiti di sviluppo interno. Di tale compito si fa carico l'associazione EspaceSuisse (<https://www.espacesuisse.ch/it>), di cui fanno parte i livelli federale, cantonale e comunale.

In **Francia, Germania, Slovenia e Svizzera**, molti o tutti gli organi amministrativi e altri attori, come periti, agenzie di sviluppo urbano, uffici di progettazione e la pubblica opinione, collaborano in una certa misura per es. all'elaborazione di direttive di difesa del suolo e di guide di pianificazione e attuazione nell'ambito dell'uso parsimonioso del suolo.

In **Italia** le diverse leggi regionali prevedono forme di comunicazione e sensibilizzazione per attori istituzionali e comunità locali nell'ambito della pianificazione territoriale in generale. Esse costituiscono sovente la base giuridica per l'adozione di uno strumento di pianificazione territoriale.

A **livello europeo** occorre menzionare l'iniziativa "people4soil", una rete libera e aperta di ONG, istituti di ricerca, associazioni di agricoltori e ambientaliste, che si adopera affinché il suolo sia considerato un bene comune, tutelato da un quadro normativo vincolante.

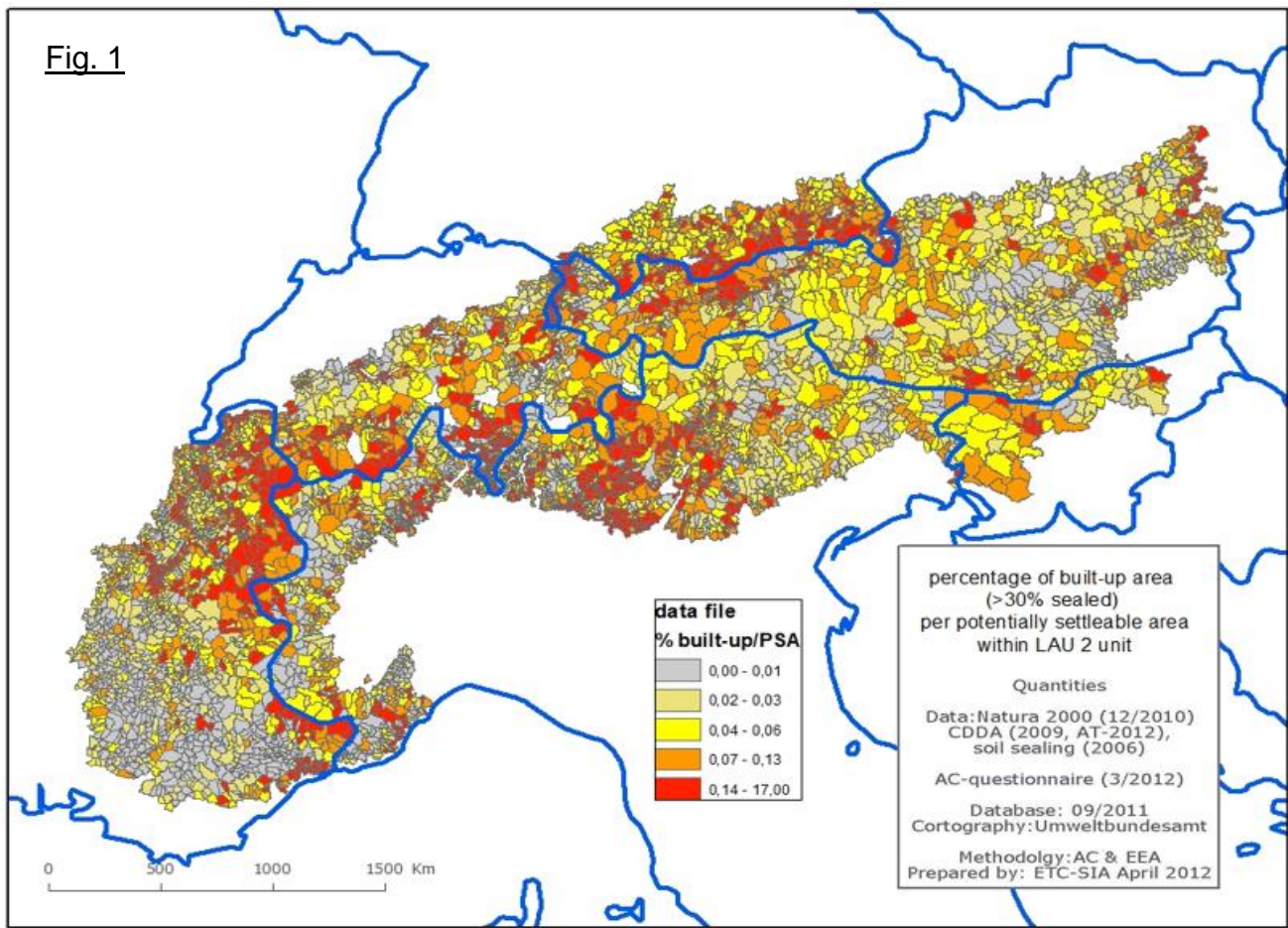
### c) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure

Nel complesso si può affermare che i piani e i programmi di pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile delle Parti contraenti per le aree urbanizzate contengono misure in materia di delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili.

La figura 1 mostra la quota di aree insediate a livello comunale (oltre il 30% impermeabilizzate) in rapporto alle superfici potenzialmente disponibili nello spazio alpino. Mentre in passato in tutti gli Stati alpini si osservava un notevole utilizzo degli spazi, ora si nota la positiva tendenza<sup>1</sup> al rallentamento della generale dinamica di sviluppo di una progressiva impermeabilizzazione del suolo per finalità di edilizia e trasporti. Si ha ragione di supporre che i provvedimenti descritti abbiano contribuito a tale tendenza. Essi non sono tuttavia di per sé sufficienti per adempiere in una prospettiva di lungo periodo le prescrizioni in materia dei Protocolli Pianificazione territoriale e Difesa del suolo della Convenzione delle Alpi.

---

<sup>1</sup> Si veda il paragrafo 3 dell'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo: Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure



Le zone comunali e sovracomunali abitualmente classificate come inedificabili in **Francia** (PAEN, ZAP, trames vertes e trames bleues), **Austria**, **Svizzera** (soprattutto le superfici per l'avvicendamento delle colture) e **Slovenia** rappresentano uno strumento efficace e hanno dato buoni risultati. L'esempio dell'Austria ha dimostrato che questo strumento è stato utile nel limitare fortemente l'eccesso di insediamenti e ha dato un contributo tanto positivo quanto determinante al controllo dello sviluppo degli insediamenti. Soprattutto le aree inedificabili per motivi ecologici sono diventate delle zone tabù che solo molto raramente sono state ridotte dall'espansione degli insediamenti. Confrontando le immagini aeree delle aree inedificabili nei fondovalle della Valle del Reno e del Walgau nel Vorarlberg si riscontra un sostanziale mantenimento dei margini degli insediamenti e gli effetti positivi di questo strumento a livello di pianificazione territoriale, con perdite quantitative irrisorie nel bilancio dal 1977 al 2017.

Anche lo strumento dei progetti modello finanziati a livello nazionale o regionale si è dimostrato valido. Oltre a varie piattaforme di best practice, la **Germania** e la **Svizzera** attualmente incentivano alcuni comuni a sviluppare piani urbanistici che fungano da modello per altri comuni che affrontano contesti prototipici in materia di sviluppo degli insediamenti. Questa promettente maniera di procedere è coordinata in Baviera dal Ministero per

l'edilizia abitativa, l'edilizia e i trasporti. In generale il potenziale di questo strumento, soprattutto per quanto riguarda contesti con una forte funzione esemplare per le aree periferiche delle Alpi, non dovrebbe essere esaurito. Quindi al momento la Svizzera, mediante la creazione di una rete di piccoli centri alpini, cerca di avviare processi prototipici di sviluppo interno mirato anche oltre lo spazio periurbano.

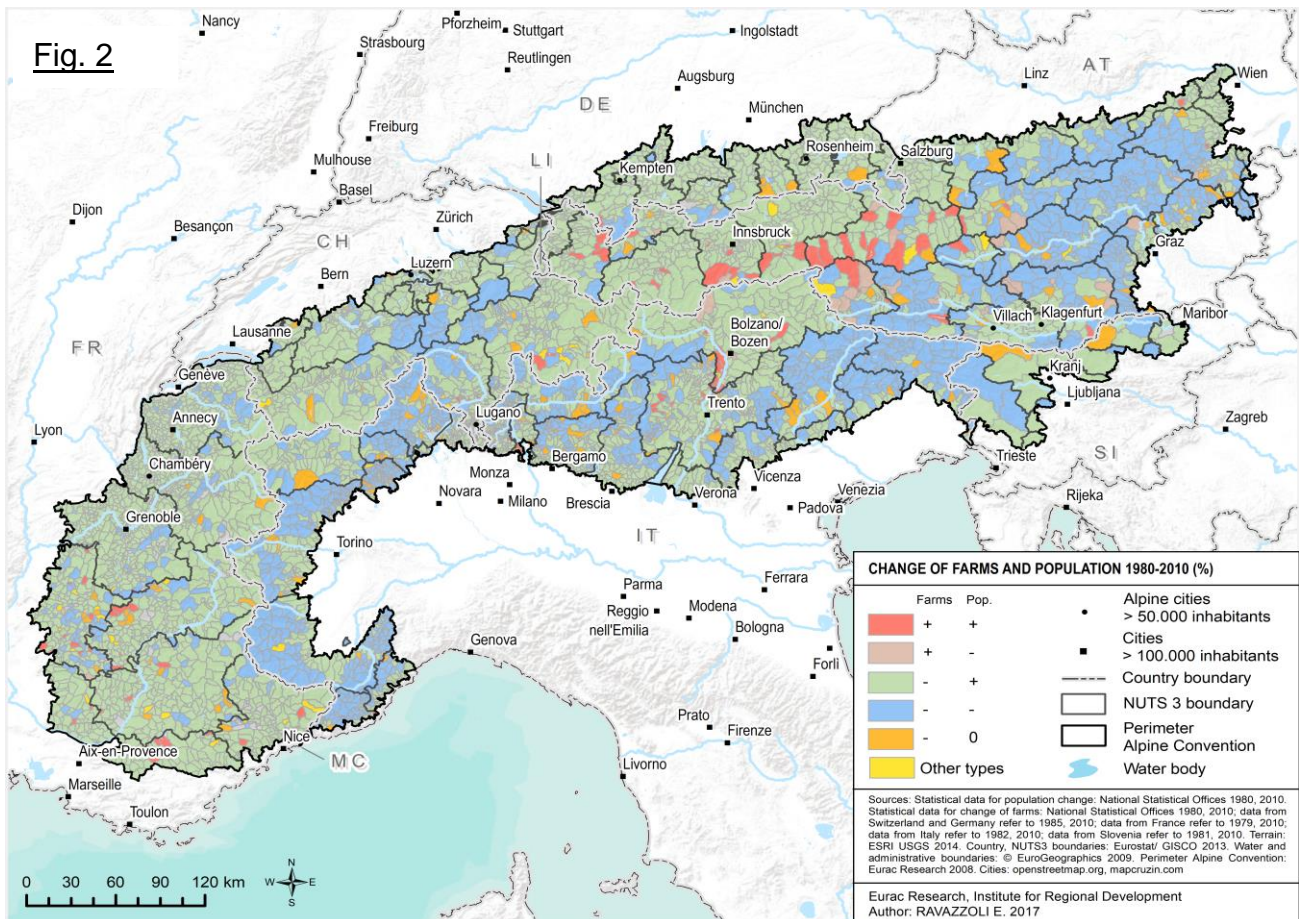
Come esigenza concreta d'intervento, in **Austria, Germania, Slovenia e Svizzera** vengono posti in risalto pacchetti di misure migliori per la mobilitazione dei terreni edificabili e per il riutilizzo delle aree dismesse. Esistono difficoltà soprattutto per quanto riguarda la mobilitazione di terreni non edificati nel settore interno, ma già destinati, la disponibilità di terreni per un'edificazione pianificata e per il fatto che spesso è molto più semplice e conveniente utilizzare le "zone verdi" anziché le aree dismesse industriali. **Austria e Germania** fanno notare che molti comuni non sfruttano nella misura necessaria gli strumenti di mobilitazione dei terreni edificabili già esistenti. Ad esempio, sebbene il codice edilizio tedesco preveda la possibilità di un obbligo di costruzione (art. 176 BauGB) e di un esproprio (art. 85 e ss. BauGB), strumenti di questo tipo vengono applicati solo raramente in quanto fortemente lesivi della proprietà, tutelata dalla Costituzione. In Germania pertanto sono in corso simulazioni per una migliore mobilitazione dei terreni edificabili e anche in Austria sono in discussione ulteriori misure di gestione, come ad esempio una tassa sul mancato utilizzo, incentivi speciali o strumenti giuridici volti a intensificare il riutilizzo delle aree dismesse. In Svizzera nel 2016 i lotti non edificati rappresentavano il 12-18% del totale delle zone edificabili registrate, aspetto al quale nel quadro dell'attuale revisione della legge svizzera sulla pianificazione del territorio si ovvierà mediante limitazioni più rigorose delle nuove delimitazioni di aree edificabili. I comuni sloveni impongono una tassa per l'utilizzo del suolo sui terreni edificati e non. Questo strumento viene attualmente impiegato nell'ambito di una politica fondiaria attiva allo scopo di evitare zone inutilizzate, in quanto in Slovenia la già annunciata introduzione di una tassa sugli immobili non è ancora avvenuta. L'imposta sosterrebbe gli interventi urbanistici di sviluppo interno e di aumento della densità edilizia in vari modi e già ora i proprietari terrieri, per timore dell'imposta sugli immobili, spesso richiedono delle riconversioni. La Slovenia lavora alacremente all'introduzione di un registro relativo all'effettivo utilizzo delle superfici edificabili come base per una gestione attiva delle aree edificabili.

**Austria, Francia e Germania** spesso sottolineano la necessità di una maggiore disponibilità di criteri di pianificazione per i comuni, cosa che già avviene in Bassa Austria e Baviera. In Francia, le commissioni dipartimentali per la salvaguardia degli spazi naturali nonché agricoli e forestali (CDPENAF – art. L.112-1-1 del Codice urbanistico e della pesca marittima, Code de l'Urbanisme et de la Pêche maritime) che possono essere consultate su questioni relative alla riduzione di superfici naturali, forestali e a vocazione o destinazione agricola e ai mezzi per contenere il consumo di tali superfici, predispongono ogni cinque anni un inventario dei terreni ritenuti a maggese, che potrebbero essere recuperati attraverso l'esercizio di un'attività agricola o forestale. Nell'ambito di una nuova circolare che sarà pubblicata nel 2019, le CDPENAF provvederanno anche alla corretta applicazione della

legge sulle montagne del 2016 (n. 2016-1888) in materia di modernizzazione, sviluppo e tutela delle aree montane, che ha introdotto nel Codice urbanistico (art. L.122-10) l'obbligo di conservare le superfici necessarie per preservare e sviluppare le attività agricole, pastorali e forestali nei fondovalle.

**Tutti gli Stati alpini** che hanno risposto alle domande del Gruppo di verifica vedono la necessità sia di aiutare i comuni con conoscenze migliori e pratiche che di rafforzare gli organi di pianificazione regionali o sovracomunali. Gli strumenti e le misure comunali sono considerati tuttora troppo poco collegati alle disposizioni gerarchicamente superiori delle strategie territoriali regionali e nazionali e di conseguenza scarsamente compatibili tra loro. Le sfide attuali a livello comunale si trovano su questi due assi, vale a dire quello degli strumenti concreti e della conoscenza su una buona prassi tecnica di difesa quantitativa del suolo e quello del consolidamento delle pianificazioni vincolanti superiori e del coordinamento intercomunale.

Un'altra sfida ricorrente e in crescita per la limitazione dello sviluppo degli insediamenti consiste nell'eterogeneità delle aree rurali, come hanno illustrato gli esperti consultati riguardo alla situazione presente in **Austria, Italia, Slovenia e Svizzera**. Le principali misure di controllo degli insediamenti urbani e periurbani riguardano generalmente una crescita locale della popolazione e una tendenza all'espansione urbana. Pertanto non sempre sono adeguate alle problematiche delle aree periferiche, senza contare che anche queste ultime presentano differenze tra comuni con un forte sviluppo delle dinamiche turistiche e aree segnate dall'emigrazione, che incidono sull'evoluzione delle strutture insediative. Di conseguenza, un'intensificazione dell'obbligo di collegamento alla rete di trasporti e dell'aumento della densità interna richiedono che si tenga in considerazione l'eterogeneità territoriale e dovrebbero prevedere misure concrete su misura per le aree rurali isolate, come il rafforzamento dei piccoli centri alpini, o il consapevole abbandono di alcuni insediamenti in zone colpite da un forte calo della popolazione, nell'ottica di un "assetto del territorio alpino". La figura 2 illustra le variazioni della popolazione e del numero di aziende agricole nel periodo 1980-2010.



#### d) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

L'**Austria** rammenta che sarebbe auspicabile uno scambio di esperienze tra gli Stati alpini sull'opportunità di dotarsi o meno di uno strumento quadro.

In linea di principio, **CIPRA International** rileva che il consumo di suolo ovvero la modifica della destinazione di aree seminaturali in edificatoria e infrastrutturale evolve in modo ancora troppo rapido. In tale contesto, un problema di fondo continua ad essere la sovranità decisionale e pianificatoria a livello comunale. E' pertanto cruciale una limitazione più severa della designazione di nuovi terreni edificabili che, secondo CIPRA, può avvenire solo a livello sovracomunale.

CIPRA International fa notare che nella strategia tedesca di sostenibilità del 2012 vengono menzionati strumenti innovativi per la riduzione del consumo di suolo/superfici. CIPRA International riscontra la necessità di una concorrenza sul piano qualitativo e di relativi approcci innovativi. Un "criterio di ripartizione delle superfici" che calcoli le superfici disponibili in centinaia di comuni invece non apparirebbe efficace. CIPRA International rileva inoltre che i margini di manovra sono ancora troppo ampi, proprio per quanto concerne l'edificazione al di fuori delle aree urbanizzate ed edificabili. La delimitazione adeguata del-



le aree urbanizzabili evocata nel relativo articolo trova solo una carente attuazione in tutto lo spazio alpino.

Il **WWF** ritiene che nonostante un lieve rallentamento della dinamica di sviluppo generale, la velocità di impermeabilizzazione del suolo nello spazio alpino continua a destare preoccupazioni. In Austria, ad esempio, dal 1980 le zone insediative e industriali nelle aree fluviali sono aumentate di oltre un terzo (nel complesso le superfici impermeabilizzate sono aumentate di sei volte rispetto al 1870), comportando non solo problemi in una prospettiva ecologica, bensì anche sfide crescenti in termini di controllo delle piene. Anche il rapporto menzionato in relazione all'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo rileva una percentuale ancora allarmante di consumo quantitativo di suolo.

Il WWF pertanto condivide e accoglie con favore quanto constatato dal Gruppo di verifica, che cioè le attuali misure volte a orientare lo sviluppo insediativo, nonostante un certo rallentamento, non siano sufficienti per adempiere in una prospettiva di lungo periodo le prescrizioni in materia dei Protocolli Pianificazione territoriale e Difesa del suolo della Convenzione delle Alpi, nonché la richiesta di un rafforzamento della pianificazione territoriale sovracomunale. Una maggiore designazione di aree non edificabili per ragioni ecologiche, quindi di aree tutelate contro la riconversione ai fini del mantenimento a lungo termine delle funzioni ecologiche in zone, come ad esempio le zone di quiete di cui all'art. 9 comma 4 lettera b) del Protocollo Pianificazione territoriale, potrebbe essere una misura ragionevole, qualora tali superfici fossero effettivamente rispettate anche nella destinazione d'uso comunale.

#### e) Esempi di attuazione

La **Germania** comunica che la raccolta di best practice disponibile sul sito del Ministero bavarese per l'ambiente e la tutela dei consumatori<sup>2</sup> contiene un gran numero di esempi di sviluppo degli insediamenti sostenibile e lungimirante particolarmente positivi. I già citati strumenti comunali della "banca dati per la gestione del territorio" e del "calcolatore dei costi correlati" ovvero del "calcolatore dei costi infrastrutturali" hanno dato contributi preziosi a un uso parsimonioso del suolo in Baviera, ma anche in Bassa Austria.

I piani regolatori locali, soprattutto quelli con orientamento a lungo termine e soggetti al coordinamento sovracomunale, hanno fornito un prezioso contributo a un uso parsimonioso del suolo in **Austria**, come anche in **Italia**, **Slovenia** e **Svizzera**. Per quanto riguarda l'Austria vanno evidenziati a titolo esemplare il piano di sviluppo territoriale Niedernsill nel Land Salisburgo o il progetto di rivitalizzazione del centro del Comune di Silz in Tirolo. Dopo che il censimento del patrimonio edilizio aveva portato alla luce la presenza di 80 edifici

---

<sup>2</sup> Si veda <http://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>

inutilizzati nel centro del paese, il Comune di Silz ne ha promosso il recupero e nel giro di 7 anni vi sono stati realizzati 53 appartamenti, con conseguente rivitalizzazione della zona. Nel Land Vorarlberg, la Zona verde regionale continua a svolgere anche dopo 40 anni un importante ruolo di indirizzo nello sviluppo degli insediamenti.

Va menzionato anche il progetto di elaborazione e attuazione di un modello urbanistico nel comune di Briga-Glis in **Svizzera**. L'obiettivo è sviluppare una sorta di pacchetto di strumenti per lo sviluppo degli insediamenti verso l'interno, senza né vincitori né perdenti tra i proprietari dei terreni interessati, e stabilire quali aree situate ai margini della zona edificabile debbano veder gradualmente ridotto o aumentato il rispettivo grado di utilizzo.

Un buon esempio di coordinamento sovracomunale è costituito dalla collaborazione tra sei comuni dell'Alta Valle della Reuss e della Valle di Orsera nel Canton Uri in **Svizzera**. In passato questi comuni avevano in parte subito fenomeni di abbandono. A seguito della realizzazione del resort turistico di Andermatt, si prevede però che sia i nuovi arrivati che la popolazione locale avranno a disposizione uno spazio abitativo più interessante ed economico. Per ridurre al minimo la dispersione degli insediamenti, lo sviluppo viene coordinato a livello intercomunale in maniera da rivitalizzare i centri dei paesi, tenendo conto delle esigenze di salvaguardia dell'immagine locale. Il progetto, concluso nel 2018, ha previsto una serie di strumenti da mettere a disposizione anche di altri comuni del Paese.

## **2) L'art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale**

della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"I piani e/o programmi territoriali e di sviluppo sostenibile comprendono, al livello territoriale più idoneo e tenuto conto delle condizioni territoriali specifiche, in particolare: (3) Aree urbanizzate:

- e) limitazione delle seconde abitazioni,
- f) urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti"

### **a) Domande del Gruppo di verifica**

*Domanda 1: Quali disposizioni di legge, ivi compresi piani/programmi territoriali e di sviluppo sostenibile, si applicano all'urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti? Quali di queste disposizioni di legge si applicano alla limitazione delle seconde abitazioni?*

*Domanda 2: Come viene garantita l'attuazione di tali disposizioni normative per l'urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continui-*

*tà con le costruzioni esistenti? Come viene garantita l'attuazione di tali disposizioni normative per la limitazione delle seconde abitazioni?*

*Domanda 3: Quali sono le misure/gli strumenti di attuazione delle disposizioni normative per l'urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti? Quali misure/strumenti di attuazione vi sono per le disposizioni normative volte alla limitazione delle seconde abitazioni?*

*Domanda 4: Quali sono le difficoltà riscontrate nell'attuazione delle misure adottate per l'urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti? Quali sono le difficoltà riscontrate nell'attuazione delle misure adottate per la limitazione delle seconde abitazioni?*

*Domanda 5: Quali esempi concreti di attuazione vi sono per l'urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti? Quali esempi concreti di attuazione vi sono per la limitazione delle seconde abitazioni?*

*Domanda 6: Quali sono le misure volontarie e di sensibilizzazione esistenti in materia di urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti? In cosa consistono? Quali sono le misure volontarie e di sensibilizzazione esistenti in materia di limitazione delle seconde abitazioni? In cosa consistono?*

## **b) Misure adottate dalle Parti contraenti**

### *b.1) Disposizioni giuridiche per la limitazione delle seconde abitazioni e relativa attuazione*

Il limite alla costruzione di seconde case è stato recepito in un'apposita legge solo in **Svizzera**, vale a dire nella Legge federale sulle abitazioni secondarie (LASec 2016, applicazione dell'art. 75 b della Costituzione federale) che limita al 20% la quota di abitazioni secondarie nei comuni. A tale proposito si rileva che praticamente tutti i comuni interessati (tra cui molte località turistiche note, come Grindelwald, Arosa o Zermatt) sono situati nel perimetro della Convenzione delle Alpi. La Legge obbliga i comuni anche a pubblicare ogni anno il proprio piano delle quote di prime abitazioni con lo stato dettagliato di attuazione (dal marzo 2017 nel Registro federale degli edifici e delle abitazioni). Il limite alle seconde abitazioni è disciplinato in Svizzera anche dalla Legge sulla pianificazione del territorio e dall'Ordinanza sulla pianificazione del territorio. Un'altra legge che contempla dei limiti alla costruzione di seconde case è la Legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero, in base alla quale gli stranieri con domicilio all'estero e gli stranieri con domicilio in Svizzera, che non sono cittadini di uno Stato membro dell'UE o dell'EFTA e non possiedono un permesso di soggiorno valido, per l'acquisto di fondi devono chiedere un'autorizzazione all'autorità cantonale competente. A determinate condizioni, tra cui ad

esempio un'eredità, un cambio di domicilio o di stato civile oppure ai fini della conservazione del centro del paese, sono possibili anche riconversioni di seconde abitazioni già esistenti.

Tra le misure adottate volontariamente da singoli regioni e comuni come obiettivo autonomo si annovera la limitazione della costruzione di seconde case in Austria, Germania e Italia. In **Germania** ai sensi del Codice edilizio (art. 22 BauGB ed emendamento del 2017) i comuni, tramite lo statuto o nell'ambito di un piano di edificazione possono subordinare la costruzione di seconde abitazioni a una riserva di approvazione. Inoltre sussiste, perlomeno in determinate zone, la possibilità di escludere tramite regole stabilite nel piano di edificazione secondi alloggi (cfr. art. 1 comma 5 e 9 dell'Ordinanza sull'utilizzo di terreni a scopo di edificazione). Nel 2004 la Baviera ha sospeso il divieto di riscossione di una "tassa sul possesso di un alloggio", per cui ora i comuni hanno la facoltà di applicare una tassa che va dal 5 al 15% dell'affitto annuo. Con la servitù ad uso turistico, infine, alcuni comuni hanno introdotto una imposta sugli edifici di nuova costruzione, intesa a garantire che l'appartamento non venga affittato come abitazione secondaria a una persona singola, ma a una serie di persone come appartamento per le vacanze o bed and breakfast. Simili riserve di autorizzazione e misure fiscali a livello comunale esistono in parte anche in **Italia**.

In Italia la regolamentazione delle cosiddette seconde abitazioni ha trovato efficace attuazione nella Provincia autonoma di Trento e soprattutto nella Provincia autonoma di Bolzano. Le leggi sull'assetto territoriale di queste due province contengono disposizioni volte a contenere il fenomeno, limitando la possibilità di acquistare terreni edificabili o immobili da adibire a seconda casa.

In **Austria** i controlli in materia di limitazione delle seconde abitazioni spettano all'autorità competente per l'edilizia; le norme applicabili sono previste dalla legislazione dei Länder federali austriaci (es. §31 della Legge per l'assetto territoriale di Salisburgo (SROG) 2009; Tirolo: §13 della Legge per l'assetto territoriale del Tirolo (TROG) 2016; Vorarlberg: §16a della Legge per la pianificazione territoriale (RPG); Stiria: §30 comma 1, riga 10, Legge per l'assetto territoriale della Stiria (StROG) 2010. Allo stato attuale, la regolamentazione più severa è quella del Tirolo, dove i sindaci hanno l'obbligo di tenere un registro delle seconde case. Nei comuni tirolesi, la percentuale di seconde case non può superare l'8% del numero totale degli alloggi risultanti dai dati definitivi dell'ultimo censimento di edifici e appartamenti. La realizzazione di seconde abitazioni è inoltre possibile solo ove consentito esplicitamente dal piano di zonizzazione, fermo restando il divieto di uso turistico di appartamenti al di fuori dell'attività di affittacamere privati o del settore alberghiero. Inoltre in Austria sono rilevanti anche le leggi vigenti nei Länder in materia di compravendita di terreni.

In **Francia** vi sono alcuni tentativi di regolamentazione a livello comunale, mentre sul piano nazionale finora esistono poche norme riguardo alle seconde abitazioni, tra cui una misura di incentivo al cambio di destinazione di precedenti appartamenti e case di vacanza, con sovvenzioni per la ristrutturazione vincolate al successivo utilizzo per 9 anni.

In **Slovenia** è possibile inserire nel piano regolatore comunale la destinazione d'uso come seconde case per i terreni edificabili. La limitazione della costruzione di seconde abitazioni ha luogo nell'ambito delle generali direttive di sviluppo degli insediamenti. I due comuni di Bohinj e Kranjska Gora, in cui si concentra il maggior numero di seconde abitazioni in Slovenia, impongono inoltre una tassa forfettaria sulle seconde case.

*b.2) Disposizioni giuridiche per l'urbanizzazione indirizzata e concentrata alle strutture esistenti e relativa attuazione*

**Tutte le parti contraenti**, nel rispettivo impegno ad applicare il principio "l'interno prima dell'esterno", puntano a un orientamento e a una concentrazione dello sviluppo degli insediamenti sulle costruzioni già esistenti nei vari piani e/o programmi di pianificazione territoriale. In questo senso, le misure descritte nel presente documento, soprattutto all'art. 9 comma 3 lettera a del Protocollo Pianificazione territoriale, in termini di sviluppo interno, aumento della densità edilizia, mobilitazione dei terreni edificabili, variazione delle destinazioni d'uso, gestione delle aree vuote, riutilizzo degli spazi, ecc. vanno lette anche nell'ottica di uno sviluppo degli insediamenti vicino a costruzioni esistenti.

L'orientamento agli assi delle infrastrutture di trasporto in senso più stretto, in **Germania**, passa attraverso la compilazione di perizie strutturali per il monitoraggio dello sviluppo degli insediamenti e dei trasporti e proprie procedure di ordinamento territoriale per progetti infrastrutturali significativi per più località, attualmente in Baviera su incarico del Regionaler Planungsverband Oberland (associazione di progettazione regionale Oberland) con la partecipazione del Ministero bavarese delle finanze per lo sviluppo del Land e il territorio. Inoltre la legge bavarese sulla pianificazione rurale contempla disposizioni che prescrivono la concentrazione dell'attività di insediamento e il prevalente orientamento su insediamenti già presenti e dotati di sufficienti infrastrutture, in particolare in luoghi centrali, nonché l'impegno a evitare un'ulteriore frammentazione dei paesaggi aperti e delle aree forestali. Anche lo sviluppo interno esplicitamente formulato come obiettivo prioritario nell'ordinanza sul programma di sviluppo territoriale bavarese (LEP) influisce direttamente sul vincolo alle infrastrutture, dal momento che per evitare la dispersione impone la delimitazione di nuove aree d'insediamento in prossimità di altre unità e di infrastrutture. A questo riguardo un'altra parte importante del LEP è il Piano Alpino che, tramite disposizioni e misure concernenti l'accessibilità, indirettamente regola lo sviluppo degli insediamenti nello spazio alpino tedesco.

In **Francia** il contrat d'axe costituisce una nuova forma di urbanizzazione che prevede la negoziazione di una strategia di pianificazione dei mezzi di trasporto pubblico tra aziende di trasporto e uno o più comuni. Il contrat d'axe mira a incoraggiare la densificazione urbana, a contenere il fenomeno della metropolizzazione e a promuovere l'uso dei mezzi pubblici nell'ambito della pianificazione territoriale, orientando la domanda di mobilità verso modalità alternative all'auto privata. In particolare per le unioni di comuni e di agglomerati, potrebbe trovare maggiore applicazione nelle aree rurali, dove può fungere da strumento per l'inserimento mirato dei trasporti nello sviluppo degli insediamenti.

In **Austria** l'accessibilità con i mezzi pubblici in linea di principio è vincolata al piano di zonizzazione. Nell'Alta Austria, ad esempio, ogni piano di zonizzazione comprende un programma di realizzazione che tiene conto dell'accessibilità con i mezzi pubblici. A proposito del vincolo al patrimonio esistente, si citano a titolo di esempio le norme in materia di densità minime stabilite per Feldkirch nel quadro delle disposizioni del regolamento edilizio del Vorarlberg e il principio urbanistico n. 5 della Legge per l'assetto territoriale di Salisburgo: "orientamento dello sviluppo di insediamenti alle infrastrutture di trasporto pubblico e alle altre infrastrutture, garantendo la massima economicità di utilizzo delle stesse", o ai sensi di § 3 comma 2 della Legge sull'assetto territoriale della Stiria del 2010 di procedere a uno sviluppo insediativo lungo le infrastrutture e nel bacino di utenza dei trasporti pubblici. Ai sensi di § 22 comma 5 ultimo paragrafo della Legge sull'assetto territoriale della Stiria del 2010, i nuclei insediativi principali possono essere individuati solo in aree collegate alla rete di trasporto pubblico locale e facilmente raggiungibili da persone non motorizzate, ecc. In tutti i programmi di sviluppo regionali della Stiria, ai quali la pianificazione territoriale locale deve attenersi, si definisce anche in dettaglio uno sviluppo insediativo che preveda un uso parsimonioso del suolo.

La Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) in **Svizzera** disciplina a livello nazionale alcune questioni di principio riguardanti la pianificazione territoriale e prevede esplicitamente di ripartire razionalmente i luoghi destinati all'abitazione e al lavoro e di pianificarli prioritariamente in luoghi dotati di una rete adeguata di trasporti pubblici. Quando emanano le proprie normative in materia di edificazione e pianificazione territoriale, i cantoni sono tenuti a rispettare gli scopi e principi, nonché gli strumenti della legge federale e il piano direttore cantonale deve indicare le misure volte ad assicurare il coordinamento fra gli insediamenti e i trasporti, nonché un'urbanizzazione razionale che permetta di risparmiare superfici. La Guida alla pianificazione direttrice federale ha lo scopo di assistere i cantoni nella preparazione del piano direttore e contiene un intero capitolo dedicato al coordinamento tra gli insediamenti e i trasporti, nonché l'orientamento e la concentrazione degli insediamenti sugli assi delle infrastrutture di trasporto, il cui rispetto ha un ruolo determinante ai fini dell'approvazione del piano direttore a livello federale. Un'altra colonna portante del collegamento alle infrastrutture si ritrova nella politica della Confederazione in materia di agglomerati e nello sviluppo sostenibile del territorio svizzero tramite i Programmi d'agglomerato. Il Programma d'agglomerato trasporti e insediamento finanziato nel quadro del Fondo per le strade nazionali e il traffico d'agglomerato è uno strumento di pianificazione nazionale che intende migliorare i sistemi di trasporto degli agglomerati a livello comunale e in parte anche cantonale e nazionale, nonché coordinare lo sviluppo degli insediamenti e dei trasporti. Con il Programma d'agglomerato gli enti presentano all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale la propria richiesta di contributi per le infrastrutture di trasporto. Di norma i Programmi d'agglomerato sono soggetti a un ciclo quadriennale di verifiche da parte della Confederazione, le cui relazioni fungono poi da base per la concessione dei fondi. Nello scopo della Convenzione delle Alpi esistono Programmi d'agglomerato transfrontalieri p.es. nella valle del Reno tra il cantone San Gallo e Vorarlberg come anche tra il cantone San Gallo e Liechtenstein.

Nella strategia di sviluppo territoriale della **Slovenia** (2004) esistono a livello nazionale, oltre alle generali direttive sulla concentrazione degli insediamenti e lo sviluppo interno, altre direttive gerarchicamente superiori di orientamento e concentrazione degli insediamenti lungo gli assi delle infrastrutture di trasporto. Queste stabiliscono inoltre che l'insediamento si orienti e si concentri ai nodi delle infrastrutture di trasporto, ma non alle arterie stradali.

In **Italia**, la Regione Lombardia ha adottato la nuova legge regionale n. 31/2014, che stabilisce all'art. 1 come le finalità generali della legge coincidano con quelle dell'UE. La legge della Regione Lombardia offre una preziosa indicazione in tal senso: gli incentivi mirano alla demolizione e ricostruzione al fine di spostare l'edificazione nel "tessuto urbano consolidato", ossia all'interno delle "parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, comprendendo in essi le aree libere intercluse o di completamento", sebbene solo nelle aree appositamente indicate dal comune all'interno della rispettiva zona e per la demolizione di edifici selezionati per la loro incongruità rispetto all'ambiente e al paesaggio agricolo in cui sono collocati.

### *b.3) Pubbliche relazioni e sensibilizzazione*

L'**Austria** elabora strategie di sviluppo territoriale intercomunali tra l'altro sulla base di piani locali dei trasporti per legare lo sviluppo degli insediamenti alle infrastrutture esistenti o previste. L'opera di sensibilizzazione necessaria soprattutto a livello comunale si svolge ad esempio in Tirolo con i programmi di educazione alla mobilità "Mobistar" che illustrano i collegamenti tra la scelta del mezzo di trasporto, i processi di sviluppo degli insediamenti e la qualità della vita oppure con le "stelle della mobilità", assegnate ai comuni modello che hanno adottato politiche dei trasporti innovative. Per quanto riguarda le seconde abitazioni, in Tirolo esiste un registro delle seconde case turistiche obbligatorio e consultabile a fini di informazione dei cittadini.

### **c) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure**

Negli ultimi decenni l'evoluzione del patrimonio di seconde abitazioni ha avuto un ruolo importante in molti comuni dello spazio alpino. Con una cifra stimata di 1,85 milioni di seconde abitazioni<sup>3</sup> resa pubblica nel 2012 sulla base di un censimento del 2000, le seconde case costituivano oltre il 25% del patrimonio abitativo complessivo delle Alpi. In base al rapporto, il 50% delle seconde abitazioni si trova soltanto in 300 degli oltre 6000 comuni alpini.

---

<sup>3</sup> Sonderegger, R./Bätzing, W. (2013). Zweitwohnungen im Alpenraum (Seconde abitazioni nello spazio alpino). In: Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine, edizione speciale 2013.

Tab. 1: Numero di seconde abitazioni (SA) nello spazio alpino negli anni 2000 e 2012 (stime):

Paese	SA 2000	% SA	SA / abitanti	SA / km <sup>2</sup>	Stime 2012
Francia	480.512	32,7%	0,2	12,1	520.000
Italia	888.159	33,8%	0,2	17,0	650.000
Svizzera	271.376	26,9%	0,13	10,1	300.000
Germania	78.000	10,7%	0,05	7,2	80.000
Austria	225.190	14,9%	0,07	4,1	250.000
Slovenia	29.905	12,7%	0,05	3,9	40.000
Monaco	3.603	19,6%	0,11	1801,5	5.000
Liechtenstein	3.867	11,6%	0,12	24,2	5.000
Spazio alpino	1.980.612	26,0%	0,14	10,3	1.850.000

Soprattutto in **Svizzera** la regolamentazione delle seconde abitazioni ha dato ottimi risultati. Il comune in generale può stabilire oneri d'uso più dettagliati per ogni unità immobiliare ad uso abitativo in vendita. Lo strumento degli oneri d'uso trova applicazione obbligatoria nel contesto della Legge sulle abitazioni secondarie, se secondo il Registro federale degli edifici e delle abitazioni la quota di abitazioni secondarie ammessa supera il 20%.

Gli esperti consultati attribuiscono alle varie forme di vincolo effetti sostanzialmente positivi, sia che si tratti di progetti di sviluppo territoriale, di piani regolatori o di altri strumenti che prevedono un vincolo dello sviluppo degli insediamenti alle strutture esistenti. Una dinamica dei prezzi e dei costi molto eterogenea a livello locale può tuttavia ostacolare l'impiego mirato di strumenti fiscali e finanziari per concentrare lo sviluppo degli insediamenti. Tale dinamica comporta infatti, a seconda della situazione sul posto, sia una riduzione della disponibilità di terreni con un conseguente aumento del costo di realizzazione delle opere sia una facilitazione della situazione di partenza per misure di aumento della densità degli insediamenti, sviluppo interno e rinnovamento dei villaggi a causa del calo degli oneri di urbanizzazione e di un aumento di valore del patrimonio esistente.

Le misure di orientamento e concentrazione degli insediamenti lungo gli assi delle infrastrutture di trasporto possono aumentare l'inquinamento acustico e atmosferico. In **Austria**, **Slovenia** e **Svizzera**, soprattutto le costruzioni in prossimità delle fermate dei mezzi di trasporto pubblico hanno provocato talvolta difficoltà poiché il rispetto dei valori limite e di orientamento per quanto riguarda il rumore e la qualità dell'aria può generare maggiori spese (ad esempio per la realizzazione di barriere antirumore) e un maggior consumo di suolo/superfici in alcuni punti. Per questa ragione, in Slovenia è previsto che gli insediamenti siano concentrati ai nodi delle infrastrutture di trasporto e non alle arterie stradali.



#### d) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

L'**Austria** rileva come l'orientamento e la concentrazione degli insediamenti lungo le vie di comunicazione potrebbero causare uno sviluppo longitudinale degli stessi, obiettivo ritenuto non auspicabile da alcuni Länder federali, come l'Alta Austria.

Per quanto concerne la limitazione dell'edificazione di seconde case, **CIPRA International** osserva che nella maggior parte degli Stati alpini la regolamentazione sia molto elastica. Anche in Svizzera, con una legge relativamente severa in materia di seconde abitazioni, sono possibili molte eccezioni, in particolare perché le limitazioni valgono solo all'interno delle aree edificabili.

Per quanto riguarda l'orientamento degli insediamenti lungo gli assi delle infrastrutture, si segnala in particolare il problema della costruzione di centri commerciali nelle aree verdi al di fuori dei nuclei residenziali, fenomeno che sta crescendo in tutti i paesi alpini. Tale sviluppo rappresenta un problema, poiché i centri urbani si svuotano, il traffico aumenta e cresce ulteriormente la dispersione urbana nelle preziose aree vallive.

Ai fini di una limitazione del consumo di suolo/superfici per finalità insediative, il **WWF** accoglie in linea di principio con favore le raccomandazioni specifiche per le aree libere, la limitazione delle seconde case e la concentrazione degli insediamenti lungo le vie di comunicazione, in particolare in combinazione con il trasporto pubblico. Tuttavia, un contributo effettivo di queste misure per un uso parsimonioso del suolo e una prevenzione della dispersione sarebbe ipotizzabile solo abbinandole ad altri punti (come ad es. gli spazi verdi nei centri abitati - art. 9 comma 3 lettera d) - e in particolare la protezione dei territori di grande valore ecologico - art. 9 comma 2 lettera c), nonché art. 9 comma 4 del Protocollo Pianificazione territoriale.

#### e) Esempi di attuazione

I progetti modello "Goms" e "Valle Blenio e Leventina" in **Svizzera** perseguono interessanti approcci per la limitazione delle seconde abitazioni. Nel distretto di Goms la quota delle seconde abitazioni raggiunge il 57%, con una tendenza all'aumento. La ricerca di strategie ha portato a diversi progetti pilota nei campi del rinnovamento dei centri dei villaggi, dell'affitto delle seconde case, del contingentamento della costruzione di seconde abitazioni e di modelli per un miglior utilizzo delle seconde abitazioni già esistenti. Una situazione completamente diversa si trova nella parte superiore del Canton Ticino dove la quota di appartamenti vuoti o mal utilizzati è sostanzialmente in aumento e anche il settore alberghiero è in condizioni critiche. In questo contesto, a seguito dell'approvazione dell'iniziativa relativa alle seconde abitazioni e in occasione della prima revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio, è nato il progetto "Attivazione del potenziale legato alle residenze secondarie" della Leventina e della Valle di Blenio. Il progetto evidenzia la possibilità di tro-

vare una soluzione alla problematica a livello regionale in collaborazione con le organizzazioni turistiche attraverso la creazione di una struttura ricettiva innovativa e la riattivazione degli edifici sfitti che sfrutti il potenziale delle seconde abitazioni.

L'**Austria** e la **Svizzera** citano esempi di buone pratiche legati all'orientamento e alla concentrazione degli insediamenti sugli assi delle infrastrutture di trasporto. In Austria la città di Feldkirch nel Vorarlberg persegue un coerente sviluppo sostenibile degli insediamenti verso l'interno. Dal 1999/2000, Feldkirch non registra più nuove aree edificabili e pratica un miglior sfruttamento delle zone centrali. Lungo le strade regionali sono state stabilite zone con densità minime, volte a impedire un sottosfruttamento attraverso varie attività, quali discount, distributori di carburante, autosaloni, ecc. Le indicazioni riguardo alla densità sono valide per gli edifici sia nuovi che già esistenti. Le normative in materia di densità sono comprese nelle disposizioni di principio del regolamento edilizio del Vorarlberg. Prima di modificare le densità minime, sono stati contattati e coinvolti tutti i proprietari immobiliari. Seguendo il modello svizzero, il Land del Vorarlberg ha elaborato per il progetto "Vision Rheintal" anche i parametri "qualità dei servizi e accessibilità con i mezzi pubblici", ponendoli alla base delle principali scelte riguardanti il territorio e i trasporti, nell'ottica di una gestione parsimoniosa del suolo ("città dei percorsi brevi"). Un ulteriore buon esempio si riscontra nel cantone svizzero di Berna, dove i comuni Thun, Spiez, Steffisburg, Heimberg e Uetendorf dal 2008 al 2011 hanno collaborato al coordinamento dei rispettivi programmi di pianificazione territoriale e anche al coordinamento del marketing locale nell'ambito dei piani di utilizzo sovracomunali e del "programma dei poli di sviluppo economico" (ESP), con l'obiettivo primario di concentrare i posti di lavoro in luoghi selezionati attraverso uno sviluppo mirato sul posto. Previa elaborazione di un catalogo di criteri adeguati alle circostanze locali sono state individuate, sviluppate e commercializzate sedi con un posizionamento ideale per i posti di lavoro, con un buon collegamento alla rete dei trasporti, ponendo in primo piano le zone con potenzialità di aumento della densità e di ristrutturazione, come in questo caso Thun Nord. Analogamente ai programmi di agglomerato svizzeri, con il quale i cantoni insediano volutamente "sedi strategiche" nelle vicinanze delle infrastrutture di trasporto allo scopo di concentrare i processi di sviluppo, lo strumento degli ESP può conciliare soprattutto l'integrazione di diversi obiettivi settoriali con un orientamento e una concentrazione degli insediamenti lungo gli assi delle infrastrutture di trasporto.

In **Italia** i dati dell'ISPRA e del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente evidenziano come il consumo di suolo/superfici per l'edificazione nella Regione Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano sia molto basso dagli anni Cinquanta (3-5%). La Regione Friuli Venezia Giulia registra valori simili (5-7%).

### 3) L'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo

della Convenzione delle Alpi stabilisce:

"Ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo, le Parti contraenti provvedono affinché l'urbanizzazione si sviluppi contenendo l'occupazione delle superfici e rispettando il suolo. Esse indirizzano lo sviluppo degli insediamenti di preferenza verso l'interno e ne limitano la crescita all'esterno."

#### a) Domande del Gruppo di verifica

*Domanda 1: Quali sono le disposizioni di legge, ivi compresi piani/programmi territoriali e di sviluppo sostenibile, in particolare per la valutazione dell'impatto territoriale e ambientale di grandi progetti ai sensi dell'art. 7, comma 3 del Protocollo Difesa del suolo, che si applicano ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo?*

*Domanda 2: Come viene garantita l'attuazione di tali disposizioni normative ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo?*

*Domanda 3: Quali misure/strumenti di attuazione vi sono per le disposizioni normative ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo?*

*Domanda 4: Quali sono le difficoltà riscontrate nell'attuazione delle misure adottate ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo?*

*Domanda 5: Quali esempi concreti di attuazione vi sono ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo?*

*Domanda 6: Quali sono le misure volontarie e di sensibilizzazione esistenti ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo? In cosa consistono?*

#### b) Misure adottate dalle Parti contraenti

##### b.1.) Disposizioni giuridiche e relativa attuazione

**In Germania**, regioni e comuni (le prime in quanto responsabili dell'assetto e della pianificazione del territorio e i secondi dei piani regolatori comunali) sono tenuti a garantire il contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo ai sensi del diritto in materia di edilizia (§ 1a BauGB) e di assetto del territorio (ROG). L'impermeabilizzazione del suolo è limitata dalla clausola di difesa del suolo (§ 1a comma 2 BauGB), nonché dalla priorità accordata allo sviluppo interno (§ 1 comma 5 terzo periodo BauGB) e dalle ulteriori norme sullo sviluppo insediativo. Per progetti privilegiati nelle aree esterne vige un obbligo di ripristino dello stato precedente (§ 35 comma 5 secondo periodo BauGB) a seguito di un abbandono duraturo dell'utilizzo autorizzato. Alterazioni nocive del suolo, vecchie discariche, siti dismessi e falde contaminate devono essere risanati in base alla legislazione in vigore in materia di protezione del suolo, e le relative misure di rinaturalizzazione e ricolti-

vazione di norma sono già parte integrante dell'autorizzazione, ai sensi del "diritto di edificazione a tempo determinato" o dell'obbligo di ripristino dello stato precedente.

Per i beni territorio e suolo, in linea di principio la procedura prevista in Germania per i piani regolatori comunali impone anche una valutazione ambientale (cfr. § 2 comma 4 BauGB), per alcuni progetti edilizi anche una Valutazione di impatto ambientale. Per il bene territorio occorre rinviare espressamente al "consumo di suolo/superfici" e per il bene suolo alle "modifiche della sostanza organica, erosione, compattazione e impermeabilizzazione del suolo". Indipendentemente dall'obbligo di valutazione ambientale, le disposizioni di legge per il contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione di suolo/superfici devono essere obbligatoriamente rispettate nelle decisioni delle autorità in materia di autorizzazione di piani e progetti e devono essere considerate nelle valutazioni. Contro la decisione di valutazione, nella quale il contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione di suolo/superfici rappresenta solo uno dei molteplici aspetti, può essere promosso ricorso, così da garantire sostanzialmente un controllo giudiziario sulla decisione adottata dalle autorità. Altre disposizioni della legge federale sulla protezione della natura che intervengono nel contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo prevedono la regola della prevenzione, applicabile nell'ambito del regime di intervento in materia di tutela della natura, in base alla quale sono ammessi esclusivamente i danni inevitabili a natura e paesaggio, che devono peraltro essere compensati. Nel quadro delle misure compensative e sostitutive, il decreto di compensazione bavarese accorda la priorità a una verifica della fattibilità di misure di deimpermeabilizzazione e altre misure di ripristino.

Da oltre 15 anni la **Francia** ha messo in atto numerosi dispositivi per limitare l'artificializzazione dei terreni con l'ausilio di piani regolatori. SCoT e PLU devono pertanto contenere un bilancio e obiettivi per limitare il consumo di suolo/superfici. Un maggiore controllo sulle aree a destinazione edificabile, nonché sulle diverse possibilità insediative consente una limitazione della dispersione urbana in relazione a edifici che non possono essere costruiti nell'area urbana in essere. Gli studi sui potenziali di densificazione sono inoltre integrati in PLU e SCoT, al fine di limitare il consumo di spazio e gli edifici sfitti ad uso industriale e commerciale nonché residenziale.

Inoltre, la lotta contro l'artificializzazione del suolo è uno degli obiettivi del piano nazionale per la biodiversità, pubblicato nell'aprile 2018. La sua priorità 1 "Ripristino della biodiversità nei territori" contiene un capitolo 1.3 "Limitazione del consumo di aree naturali, agricole e forestali al fine di raggiungere l'obiettivo 'zero artificializzazione netta'". In particolare sono previste le seguenti misure:

- valutazione di tutte le misure in essere per combattere l'artificializzazione e le difficoltà nella loro attuazione da parte dei funzionari locali eletti;
- pubblicazione annuale dello stato del consumo di suolo/superfici;
- inserimento nella legge sull'edilizia abitativa, la pianificazione territoriale e la digitalizzazione (Loi pour le logement, l'aménagement et le numérique - ELAN) dell'obbligo da parte degli enti territoriali di combattere la dispersione urbana e favorire la densificazione;

- definizione di un orizzonte temporale ai fini del raggiungimento dell'obiettivo "zero artificializzazione netta". In occasione della proroga dei piani di edificazione, gli enti territoriali devono indicare un obiettivo per la cessazione o riduzione dell'artificializzazione del suolo che sia compatibile con quanto stabilito a livello nazionale e tenga conto delle specificità locali;
- sostegno ai progetti innovativi o esemplari in relazione alla deartificializzazione o rinaturalizzazione di siti degradati o molto artificializzati.

In **Italia** esiste una legge nazionale di difesa del suolo, ma ad oggi mancano ancora disposizioni normative definite in modo univoco. Come in Germania, Francia, Austria, Slovenia e Svizzera, le direttive quadro nazionali richiedono almeno in linea di principio la programmazione, pianificazione e attuazione di misure volte a garantire la difesa del suolo e a prevenire la distruzione del territorio, l'erosione e il consumo di suolo/superfici (p.es. Legge 18 maggio 1989, n. 183). A livello statale è soprattutto il decreto recante norme in materia di tutela ambientale (e la sua modifica nel 2015) ad attribuire grande importanza alla difesa del suolo qualitativa e quantitativa. Attraverso legislazioni regionali individuali, queste direttive quadro possono assumere infine un carattere vincolante per i Piani Urbanistici Comunali (PUC, un tempo denominati PRG, Piani Regolatori Generali). Esempi a tale proposito, nel perimetro della Convenzione delle Alpi che ricade in Italia, sono la regione Friuli Venezia Giulia o la regione autonoma Valle d'Aosta. La rinaturalizzazione e ricoltivazione sono disciplinate nel Decreto Ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 che stabilisce criteri, procedure e modalità per mettere in sicurezza e bonificare i siti inquinati.

In Italia la difesa del suolo è inoltre disciplinata come tematica trasversale afferente diversi ambiti politici. Misure pertinenti sono presenti in particolare nei settori agricoltura e foreste, trasporti e nei regolamenti delle Autorità di bacino. I diversi piani e programmi di assetto territoriale e urbanistici regionali e comunali sono tenuti a rispettare le disposizioni in materia di difesa del suolo contenute nel Piano di assetto idrogeologico (PAI) e nel Piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA). Anche la nuova legge italiana sulle foreste mira, in combinato disposto con la legge sui piccoli comuni, tra le altre cose a una promozione della difesa del suolo attiva, finalizzata alla valorizzazione di aree frammentate rilevanti in termini forestali e di aree non gestite.

Come in tutti i Paesi membri dell'UE, anche in Italia le valutazioni ambientali consistono in Valutazioni di impatto ambientale per i processi autorizzativi di grandi progetti, in Valutazioni ambientali strategiche per l'approvazione di piani e programmi di pianificazione territoriale e nell'espletamento di procedure autorizzative minori in conformità con le leggi nazionali e regionali. La disciplina dettagliata sulla Valutazione di impatto ambientale e sulla Valutazione ambientale strategica è contenuta nel Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Gli obiettivi di difesa del suolo sono fissati in modo univoco soprattutto nella Valutazione di impatto ambientale, nel contesto più ampio degli obiettivi di sviluppo sostenibile, con un radicamento più o meno saldo a livello regionale.

Il contenimento dell'impermeabilizzazione del consumo di suolo/superfici in **Austria** è un obiettivo esplicito dello sviluppo di insediamenti e trasporti e, come tale, oggetto della veri-

fica dei piani regolatori comunali e dei piani urbanistici da parte dell'autorità di controllo ad opera dei governi regionali, e nel Land Salisburgo anche di periodiche rendicontazioni del governo regionale al parlamento del Land nell'ambito di una relazione riguardante assetto territoriale e difesa del suolo. Il cinque Land federali Burgenland, Bassa Austria, Alta Austria, Stiria e Salisburgo dispongono di una legge specifica per la salvaguardia del suolo. Nel Vorarlberg, la legge per la difesa del suolo è entrata in vigore l'1.1.2019. Nel Land Salisburgo, le norme di legge sono inoltre integrate dal decreto sulla valutazione ambientale per piani e programmi regolatori e dalla valutazione delle funzioni del suolo nel sistema di informazioni geografiche di Salisburgo SAGIS.

In Austria il contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo è una materia trasversale disciplinata in una serie di leggi a livello federale e regionale e i Land spesso si rifanno alle rispettive fonti di rischio. Ne consegue che vi sono disposizioni in merito ad esempio nelle leggi sull'inquinamento dell'aria, nella legge su caldaie, allarme smog e ozono, nella legge sull'industria mineraria, in quella sui fertilizzanti, nella legge sulle foreste, in quella sull'acqua, nella legge sulla gestione dei rifiuti, in quella sulle acque reflue, nella legge sulle sostanze chimiche e in quella sulle materie prime minerali, nel decreto sulle discariche o nella legge su commercio, artigianato e industria. In Bassa Austria vi sono disposizioni dettagliate ad esempio anche nel programma su clima ed energia, che prevede un'intensificazione dello sfruttamento delle superfici dei centri abitati e in presenza di strutture turistiche, con un maggiore utilizzo dei seminterrati, il contenimento degli spazi funzionali in superficie, l'introduzione di densità minime, la limitazione del numero di edifici nei villaggi turistici, nonché la rivitalizzazione dell'edificato vecchio.

La difesa del suolo è anche radicata nella Costituzione federale austriaca attraverso la tutela globale dell'ambiente (BGBl. n. 491/1984) e nella Legge sulla valutazione dell'impatto ambientale, in base alla quale il suolo è un valore di cui occorre tenere conto nella procedura VIA. Quando l'impermeabilizzazione di una estesa superficie compromette gli interessi di tutela della natura, anche le leggi sulla protezione della natura regionale contribuiscono indirettamente, soprattutto in Tirolo e Vorarlberg, a contenere l'impermeabilizzazione del suolo, sebbene la sua prevenzione non rientri in senso stretto tra gli obiettivi di tutela ivi fissati. In Austria, la VIA è preceduta da Valutazioni ambientali strategiche (VAS). La VAS consente di tenere conto in modo tempestivo degli aspetti ambientali nella stesura di piani e programmi e pone le basi per il processo decisionale, confrontando e valutando le diverse alternative in funzione del loro impatto sull'ambiente.

Nella Stiria, inoltre, § 4 comma 5 della Legge sull'assetto territoriale della Stiria del 2010 prevede che si tenga conto delle finalità della Convenzione delle Alpi. Il mancato rispetto di tali finalità può costituire anche una causa ostativa all'approvazione. A fini pratici, nel settembre 2012 il governo regionale della Stiria ha predisposto delle linee guida per tenere conto delle finalità della Convenzione delle Alpi nell'ambito della pianificazione territoriale locale. Esse trovano applicazione in seguito alla Valutazione ambientale strategica, nella

fase di valutazione della rilevanza ambientale, nonché in caso di valutazione ambientale e relativa relazione. Le linee guida sono corredate da una check list.

In **Svizzera** il contenimento dell'impermeabilizzazione e del consumo di suolo/superfici è disciplinato soprattutto dalla Legge sulla pianificazione del territorio (LPT) e dall'Ordinanza sulla pianificazione del territorio (OPT). Con misure di pianificazione del territorio, confederazione, cantoni e comuni sostengono la salvaguardia delle basi naturali della vita, come il suolo, e orientano il consumo di suolo/superfici attraverso i piani direttori e di utilizzazione dei cantoni e comuni. In particolare occorre garantire all'agricoltura superfici coltivabili adeguate in misura sufficiente, soprattutto superfici a rotazione agraria. Tale obiettivo è attuato a livello federale dal Consiglio federale con il Piano settoriale Superfici per l'avvicendamento delle colture, che definisce concretamente la quantità minima di superfici per l'avvicendamento delle colture di tutta la Svizzera e le relative quote cantonali vincolanti in base a criteri qualitativi di suolo e territorio. Il Piano settoriale prevede inoltre la creazione di una raccolta di dati cartografici delle superfici a rotazione agraria e i cantoni devono fornire allo stato i dati geolocalizzati che descrivono l'estensione e la localizzazione delle superfici di avvicendamento delle colture in ogni comune. La valutazione qualitativa eseguita in tale contesto si basa ancora su metodi che differiscono da cantone a cantone. Gli orientamenti per una rielaborazione e un potenziamento del Piano settoriale sono valutati regolarmente e sono strettamente legati a un ampio divieto di cambio destinazione, a una limitazione della crescita delle aree urbanizzate e alla conseguente priorità accordata allo sviluppo interno, come si può evincere dalla nuova LPT. Alla fine del 2018, il Piano settoriale Superfici per l'avvicendamento delle colture rielaborato è stato sottoposto a un'ampia procedura di consultazione pubblica. A livello di procedure autorizzative concrete (p.es. procedura di approvazione dei piani o procedura di concessione) anche in Svizzera esiste l'EIA, che interviene già nella fase di elaborazione di un progetto, nell'ambito di una precoce valutazione della conformità giuridica rispetto a effetti ambientali, nonché eventualmente con l'imposizione di misure specifiche per il progetto o il sito. L'Ordinanza concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente stabilisce concretamente le condizioni e i requisiti relativi all'EIA.

In **Slovenia** è soprattutto il Ministero per l'agricoltura, la selvicoltura e l'alimentazione (MKGP) ad adottare misure mirate contro l'impermeabilizzazione e il consumo di suolo/superfici. Il MKGP interviene attivamente sullo sviluppo insediativo in collaborazione con il Ministero per l'ambiente e della pianificazione territoriale con linee guida destinate ai comuni che deliberano i piani regolatori comunali (GP). I ministeri esprimono pareri vincolanti sull'ammissibilità dei GP, in particolare in relazione alla salvaguardia di superfici agricole di grande valore. Per la protezione, la conservazione e l'utilizzo ottimale di tali superfici, con l'approvazione di diversi decreti e programmi specifici, il MKGP può identificare nel GP superfici agricole a tutela permanente. La strategia di sviluppo territoriale, che stabilisce il ripristino e l'infrastrutturazione di aree degradate e alla quale si orienta la pianificazione territoriale della Slovenia, la legge sull'attività mineraria slovena e la legge sulla tutela ambientale contengono disposizioni in materia di interventi di rinaturalizzazione. Anche la Valutazione di impatto ambientale vincolante per la redazione di atti territoriali a tutti i livelli di pia-

nificazione, nonché le istruzioni metodologiche per la compilazione del rapporto sugli impatti ambientali fanno riferimento al suolo come elemento di valutazione dell'impatto ambientale e territoriale di attività e pertanto come oggetto di eventuali obblighi di compensazione nella procedura autorizzativa.

Occorre infine ricordare che la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse stabilisce che al più tardi entro il 2020 in tutti gli ambiti politici dell'UE si dovrà tenere conto degli effetti diretti e indiretti sull'uso del suolo. Entro il 2050 il consumo netto di suolo per finalità abitative, industriali, di viabilità o ricreative dovrà essere pari a zero.

#### *b.2) Pubbliche relazioni e sensibilizzazione*

Le misure di sensibilizzazione e trasferimento di conoscenza già descritte all'art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale, le piattaforme di informazione appositamente create come punti di riferimento per comuni e attori locali, nonché il coinvolgimento dei diversi portatori di interessi e del pubblico nei processi pianificatori strategici rispecchiano di norma i diversi obiettivi dell'uso parsimonioso del suolo. Inoltre, l'argomento suolo è particolarmente adatto a metodiche pedagogico-ambientali in senso lato, non in ultimo in relazione alla sua funzione biologica e storico-culturale. **Germania, Austria e Svizzera** promuovono ad esempio campagne di informazione regionali, offerte turistiche, percorsi didattici, mostre itineranti o diverse offerte per l'insegnamento scolastico e l'istruzione degli adulti in materia di suolo. L'**Austria** e la **Slovenia** citano inoltre interventi mirati per impedire l'uso di terreni agricoli di grande valore, come ad esempio il sistema di informazione sul suolo austriaco BORIS o il "bilancio del suolo" della Bassa Austria, che consentono di rendere accessibili al pubblico i dati attuali sul consumo quantitativo e sul monitoraggio del suolo.

In tale contesto **CIPRA International** segnala le risoluzioni in materia di difesa del suolo adottate dalla 13a seduta del Parlamento dei giovani in data 19-24 marzo 2018 a Maribor<sup>4</sup>. Tali risoluzioni fanno anche menzione della promozione di un turismo dolce, che utilizzi in modo parsimonioso il suolo, nonché della necessità di ridurre l'impermeabilizzazione del suolo e limitare la dispersione urbana.

#### *c) Informazioni sull'attuazione e l'efficacia delle misure*

Durante la Presidenza tedesca della Convenzione delle Alpi 2015-2016 è stato stilato un bilancio sullo stato di attuazione del Protocollo Difesa del suolo<sup>5</sup>, in base al quale l'uso di

---

<sup>4</sup> Vedasi <https://www.ypac.eu/past-ypacs/ypac-2018/YPAC2018Resolutions.pdf>

<sup>5</sup> Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Piano di ricerca ambientale del Ministero federale dell'ambiente, della protezione della natura e della sicurezza dei



nuove superfici, non edificate, nonostante diverse misure volte a ridurre il consumo di suolo/superfici, rimane complessivamente alto **in tutti gli Stati alpini**. Dai risultati di tale bilancio, riferito alla superficie complessiva di ogni stato, si evince che con ogni probabilità la finalità delle misure (contenimento dell'impermeabilizzazione e del consumo di suolo/superfici) di cui all'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo sulla difesa quantitativa della risorsa suolo non è ancora stata raggiunta nella maggior parte degli Stati alpini. Esperti tedeschi, italiani e sloveni rilevano che tali strumenti giuridici in essere, in linea di principio, spesso sono applicati in misura insufficiente e che i paesi esigono troppo poco in sede attuativa, per esempio nelle valutazioni riguardanti i piani regolatori o nel controllo inadeguato delle norme esistenti.

Ad esempio, la difesa quantitativa del suolo in **Germania** è anche un aspetto che rientra nella tutela ambientale, obiettivo nazionale sancito dalla costituzione. Le strategie stabilite dal gabinetto contengono indicatori di tutela del suolo scaglionati (strategia di sostenibilità nazionale: riduzione del consumo di suolo/superfici a un livello inferiore a 30 ettari al giorno entro il 2030; piano di lotta ai cambiamenti climatici 2050: netto 0 entro il 2050). Dall'inizio del nuovo millennio l'uso annuo di nuove superfici si è nettamente ridotto. Tuttavia attualmente il consumo di superficie in Germania è ancora nettamente più alto di quanto previsto dagli obiettivi che la Germania stessa si è prefissa. Anche in **Svizzera** l'impermeabilizzazione delle superfici, nonostante gli obiettivi stabiliti nella Costituzione e gli strumenti previsti dalla LPT, ha continuato ad aumentare. La crescita delle superfici insediative e infrastrutturali si è attestata al 9,2% soltanto nel periodo 1995-2007, rispetto al 13% del periodo 1983-1997, ma in 24 anni la superficie insediativa e infrastrutturale è comunque aumentata del 23,4%, attestandosi al 7,5% della superficie totale del paese nel 2007, rispetto al 6,0% del periodo 1979-1985. Il tasso di crescita del consumo di suolo/superfici in **Italia** rimane alto, ma anche qui (dal 2000: 8m<sup>2</sup> al secondo) si è registrato un rallentamento (2016: 6-7m<sup>2</sup> al secondo). Nel 2015 il tasso di impermeabilizzazione era pari a 6,7% (media nazionale) e oscillava tra il 2,9% (Valle d'Aosta) e il 12,8% (Lombardia) nelle regioni situate nel perimetro della Convenzione delle Alpi. Attualmente in Italia si consumano 30 ettari di suolo al giorno.

In particolare, occorre notare che gli esperti consultati ai fini del bilancio attribuiscono una scarsa efficacia agli strumenti standard dei poteri pubblici, come i piani regolatori generali e i piani urbanistici, nonché la Valutazione di impatto ambientale. Anche il fatto che il diritto in materia di edilizia e pianificazione ricada in larga misura nelle competenze dei comuni è stato oggetto di critiche da parte degli esperti. In tale contesto occorre intervenire nell'attuazione delle disposizioni in essere da tempo e nella ridefinizione dei margini di intervento

---

reattori, 2016). *Quo vadis Bodenschutz in den Alpen? Abschlussbericht zum UFOPLAN-Projekt: Bilanzierung des Protokolls Bodenschutz der Alpenkonvention*. Codice UBA-FB-3715 71 201 0.

a livello comunale. Inoltre, le leggi di difesa del suolo in essere in alcune Parti contraenti sono valutate in maniera diversa dagli esperti in termini di importanza ai fini della salvaguardia del suolo. La **Germania**, con la legge di difesa del suolo nazionale e le leggi regionali in materia, dispone di una legislazione uniforme. In **Austria** e **Slovenia** non esiste un quadro giuridico uniforme per la salvaguardia del suolo, contraddistinto da una legislazione frammentata in questi paesi. La rilevazione evidenzia tuttavia, quale motivo per una parziale inefficacia, che le leggi in materia si sono finora occupate in prima battuta della difesa qualitativa del suolo, affrontando di rado l'aspetto quantitativo. Nel perimetro della Convenzione delle Alpi non esiste una rilevazione affidabile e concertata a livello internazionale del consumo di suolo/superfici, come non esiste ancora un sistema di monitoraggio comune dei dati sul suolo nella regione alpina, ai sensi degli artt. 20 e 21 del Protocollo Difesa del suolo. Sotto vari aspetti, **Austria, Germania, Francia e Italia** evidenziano chiare lacune nella qualità dei dati, nell'acquisizione di dati su tutto il territorio, nell'attualità e comparabilità al di là dei confini nazionali o tra dati di diverse serie acquisite. Esistono inoltre grandi differenze tra le situazioni da rilevare, i problemi effettivi di valutazione non hanno ancora trovato una chiara soluzione (p.es. la definizione di suolo "di alto valore") e in linea generale gli aspetti quantitativi ("consumo di suolo/superfici") sono troppo svincolati da quelli qualitativi ("funzioni del suolo"), comportando ulteriori difficoltà ai fini di un adeguato monitoraggio del suolo.

Gli esperti intervistati hanno inoltre rilevato in tutti i paesi alpini l'assenza di obiettivi quantitativi per il consumo di suolo/superfici, poiché i tassi di crescita dell'uso di nuove superfici continuano a rimanere elevati. Particolarmente difficile appare identificare, negoziare e stabilire dei valori locali e regionali atti a limitare il consumo di suolo/superfici, che potrebbero fungere da parametri decisionali rilevanti nell'ambito dei processi decisionali sull'assetto territoriale. In **Austria, Germania e Svizzera** esistono degli obiettivi quantitativi a lungo termine stabiliti a livello nazionale, ma vi è il rischio che non vengano raggiunti. Nelle **Alpi italiane e slovene** la situazione è analoga e ad essa si aggiunge un aspetto qualitativo di crescente importanza ovvero il problema dell'abbandono dei terreni agricoli.

Si è tuttavia sottolineato come esistano anche tentativi per adottare un approccio relazionale. Nell'attuale raccomandazione n. 56 sull'uso parsimonioso, la gestione e la politica attiva del suolo della Conferenza austriaca sull'assetto del territorio, ai fini del raggiungimento degli obiettivi l'uso del suolo è ritenuto parsimonioso in termini di superfici se l'indicatore della superficie edificabile per abitante in un comune diminuisce nel confronto tra prima e dopo.

#### d) Pareri delle Parti contraenti e degli Osservatori

La **Svizzera** segnala che la priorità della revisione della legge federale sulla pianificazione del territorio, prevista per il 2019 e 2020, sarà "costruire fuori delle zone edificabili". L'accento sarà posto in particolare sull'impermeabilizzazione del suolo ad opera dell'agricoltura (grandi stalle nuove, serre, impianti a biogas, ecc.).

**CIPRA International** concorda con le conclusioni relative all'attuazione e all'efficacia delle misure, che nel complesso possono essere definite carenti.

A tal proposito occorre rilevare che il termine difesa del suolo non deve essere inteso solo in senso quantitativo. La salvaguardia del suolo deve essere necessariamente intesa anche in termini qualitativi, poiché un suolo sano è alla base della nostra alimentazione e biodiversità, anzi è la base stessa della vita.

Il **WWF** condivide la conclusione della relazione di verifica sull'efficacia troppo limitata delle misure a difesa del suolo nello spazio alpino. Oltre allo sviluppo insediativo occorre tuttavia tenere conto anche delle misure costruttive industriali e infrastrutturali di trasporto, nonché dell'impermeabilizzazione e della compattazione del suolo, anche in caso di ampliamento e riunione di comprensori sciistici (si veda art. 7 comma 3 del Protocollo Difesa del suolo).

Il WWF invita quindi le Parti contraenti a redigere raccomandazioni chiare ed efficaci volte a limitare il consumo di suolo/superfici ai sensi dell'art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale e dell'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo.

Oltre alle disposizioni trattate, il WWF ritiene occorra intervenire in particolare in materia di difesa quantitativa del suolo e suggerisce di affrontare l'attuazione degli articoli 9 (Conservazione dei suoli in zone umide e torbiere), 10 (Delimitazione e trattamento di aree a rischio) e 14 (Effetti delle infrastrutture turistiche) del Protocollo Difesa del suolo una volta conclusa la presente relazione.

Anche **CIPRA International** sottolinea con particolare enfasi la necessità di intervenire per proteggere le torbiere alpine. Per la salvaguardia carente delle torbiere alte e basse - ad eccezione della tutela delle torbiere in Svizzera ai sensi dell'art. 75 comma 5 della Costituzione federale - questi ambienti, fondamentali ed estremamente preziosi per la biodiversità e il paesaggio (e quindi per il turismo), rischiano di scomparire. Data la scarsa considerazione di cui godono in agricoltura e la progressiva diffusione dell'idroelettrico, rischiano di scomparire anche le ultime torbiere alte e basse. Occorre procedere al loro censimento in tutto l'arco alpino e conservarle integralmente per le generazioni future adottando misure adeguate.

#### e) Esempi di attuazione

**Germania** e **Austria** forniscono esempi di buone pratiche specifiche in relazione al riciclaggio delle superfici e alla gestione delle aree dismesse. In alcuni comuni austriaci e tedeschi esiste la figura del manager delle aree dismesse, il cui compito consiste nell'incrociare domanda e offerta di spazi per sfruttare al meglio le aree e i fabbricati disponibili. Molti siti bavaresi dimostrano come aree dismesse, un tempo a destinazione industriale, commerciale o militare e in parte inquinate abbiano potuto trovare un nuovo utilizzo razionale e remunerativo grazie all'aumento di valore derivante dal riassetto e a cooperazioni con attori privati o finanziamenti nell'ambito della promozione urbanistica. Tra le buo-

ne pratiche rientrano le ex discariche nei comuni di Frasdorf, Bad Tölz, Marquartstein e Weitnau o le superfici militari convertite dell'ex caserma Flint a Bad Tölz. In Austria, un esempio calzante di gestione di aree dismesse e di utilizzo di siti industriali inquinati è la discarica Gusswerkstraße a Steyr, nella quale sono stati conferiti per decenni rifiuti di costruzioni e demolizioni, inquinanti industriali e rifiuti industriali in parte pericolosi. L'area dismessa, molto ben collegata e infrastrutturata, è stata bonificata dalla regione Alta Austria e destinata a un nuovo utilizzo aggiungendo un nuovo capannone allo stabilimento per la produzione di motori BMW ubicato a Steyr.

**Germania e Austria** citano inoltre esempi di contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo attraverso un uso parsimonioso delle superfici nella costruzione stradale. Per ridurre il traffico nelle località vallive delle Alpi una galleria può contribuire a contenere al minimo l'impermeabilizzazione del suolo, laddove per il materiale di risulta si trovino soluzioni con uso parsimonioso del suolo. A tale riguardo si possono citare gli esempi delle gallerie lungo la B2 e la B23 nella regione tedesca del Werdenfelser Land. Il Tirolo rimanda inoltre all'esempio della procedura di Valutazione di impatto ambientale introdotta già negli anni 90 per il potenziamento della ferrovia nella bassa valle Inntal. La tratta di nuova costruzione è in gran parte sotterranea, consentendo di ridurre il consumo di suolo/superfici allo stretto necessario. Le superfici utilizzate esclusivamente per i lavori di costruzione sono state ricoperte di terreno e destinate all'agricoltura.

L'**Austria** segnala infine il Comitato consultivo sulla fertilità del terreno e la difesa del suolo (Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz) presso il Ministero federale della sostenibilità e del turismo, che elabora proposte per una gestione del suolo conforme alle nuove conoscenze scientifiche. Tali proposte di norma sono pubblicate sotto forma di linee guida, di per sé non vincolanti, che tuttavia sono parzialmente integrate nelle leggi e fungono da presupposti tecnici per procedure ufficiali e direttive in materia di sovvenzioni (Förderungsrichtlinie). Un esempio concreto cui fare menzione sono le linee guida per una rivegetazione adeguata del suolo, che con il nuovo piano federale di gestione dei rifiuti dovranno essere applicate in maniera de facto obbligatoria.

## **V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

L'esame approfondito delle disposizioni della Convenzione delle Alpi in materia di "uso parsimonioso del suolo" è il secondo effettuato dal Gruppo di verifica, dopo la prima verifica di approfondimento in materia di "turismo". Tale esperienza consente di trarre le seguenti conclusioni e raccomandazioni:

### **1) Conclusioni e raccomandazioni di tipo procedurale**

#### **a) Partecipazione di esperti esterni**

Coinvolgere esperti esterni, in particolare esperti che dispongano di una esperienza pratica, ha dato buoni risultati. Tale approccio si è rivelato utile sin dalle prime fasi della procedura, in sede di determinazione delle tematiche prioritarie che la verifica di approfondimento avrebbe dovuto affrontare, ma anche nel dibattito avviato in una fase successiva della procedura e vertente sull'attuazione delle disposizioni ad opera delle Parti contraenti. Il coinvolgimento di esperti esterni è pertanto una pratica che dovrebbe essere mantenuta anche nelle future procedure di verifica di approfondimento. Il Gruppo di verifica ritiene che, come è accaduto in questo caso, nella scelta degli esperti sia particolarmente importante garantire per quanto possibile un equilibrio sia in termini geografici che di competenze tecniche.

#### **b) Domande e ulteriori documenti**

Nel contesto della verifica di approfondimento, il Gruppo di verifica ha elaborato per le Parti contraenti delle domande sulla tematica oggetto di approfondimento. Analogamente alle informazioni raccolte nel corso del primo esame approfondito sulla tematica "turismo", in questo caso non ci si è limitati a sondare le misure attuative adottate, bensì anche il perché tali misure abbiano o non abbiano funzionato. I quesiti hanno preso in esame anche le modalità di garanzia di efficacia delle misure. Questo elenco così ampio di domande per le Parti contraenti si è rivelato di importanza chiave per l'esame approfondito ed è stato estremamente utile per acquisire informazioni su un quadro attuativo molto variegato delle complesse disposizioni oggetto della procedura.

Al fine di poter garantire l'elaborazione del materiale nell'ambito della verifica di approfondimento, è urgente e necessario che le Parti contraenti rispondano alle domande entro i termini previsti, in modo esauriente e nelle quattro lingue della Convenzione delle Alpi.

In generale si può constatare che l'operato del Gruppo di verifica ha beneficiato del bilancio redatto dalla Presidenza tedesca della Convenzione delle Alpi 2015-2016 sul Protocollo Difesa del suolo della Convenzione delle Alpi, intitolato "Quo vadis Bodenschutz in den Alpen?", che oltre alle informazioni di base oggetto dell'esame approfondito contiene anche un riepilogo completo dei risultati di un'indagine condotta tra esperti e i riferimenti bibliografici sulla tematica presa in esame.

In assenza di un Gruppo di lavoro o di una Piattaforma della Convenzione delle Alpi sull'argomento, nel suo lavoro il Gruppo di verifica non ha potuto fare tesoro della competenza specifica di un tale organo nel corso di questa seconda verifica di approfondimento. Nella strutturazione della procedura in futuro, occorre tuttavia prevedere sempre una cooperazione con Gruppi di lavoro e Piattaforme.

## **2) Conclusioni e raccomandazioni di tipo contenutistico**

Per quanto concerne lo stato di attuazione delle disposizioni della Convenzione delle Alpi sul tema dell'"uso parsimonioso del suolo", si può constatare che le Parti contraenti si adoperano per una buona attuazione di tali disposizioni.

Al fine di sfruttare al meglio il potenziale di miglioramento, il Gruppo di verifica ritiene sia ragionevole fornire innanzitutto indicazioni sull'interpretazione dell'art. 9 comma 3 lettera a) e dell'art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale, nonché dell'art. 7 comma e) del Protocollo Difesa del suolo, al fine di agevolare un'interpretazione e un'attuazione coerenti delle disposizioni oggetto della verifica di approfondimento ad opera delle Parti contraenti della Convenzione delle Alpi. Le Parti contraenti devono tenere conto di tali elementi interpretativi, ai sensi dell'art. 31 comma 3 lettera a) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati. Al termine saranno riportate raccomandazioni attuative concrete per ognuna di tali disposizioni.

### **a) Art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale**

#### ***"Delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili e misure per la loro effettiva edificazione"***

##### *a.1) Elementi interpretativi*

L'art. 9 del Protocollo Pianificazione territoriale stabilisce i contenuti dei piani e/o programmi che le Parti contraenti devono elaborare, al livello territoriale più adeguato e in base alle rispettive condizioni territoriali, quali strumenti di pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile nel quadro delle disposizioni generali di cui agli artt. 1-7 del Protocollo Pianificazione territoriale. Tali obiettivi sono elencati senza pretesa di esaustività, poiché l'elenco specifica "in particolare". La disposizione in oggetto riporta obiettivi riguardanti le aree urbanizzate, la cui struttura materiale e giuridica rimane vaga. Da un lato occorre delimitare in modo adeguato e contenuto le aree urbanizzabili. Dall'altro occorre assicurare l'effettiva edificazione di tali aree urbanizzabili. Il margine di manovra delle Parti contraenti nella delimitazione delle aree urbanizzabili risulta molto ampio, considerata l'indeterminatezza del termine giuridico "adeguato". La delimitazione delle aree urbanizzabili prevista non deve tuttavia essere sproporzionata rispetto al perseguimento degli obiettivi che comportano un ampliamento di queste stesse aree. Il fatto che la delimitazione debba avvenire in modo "contenuto",

cioè parsimonioso, riconduce alla proporzionalità, sebbene in relazione alla quantità complessiva disponibile di superfici adatte a finalità di urbanizzazione, considerata la situazione territoriale concreta. Mentre la delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili rappresenta la concretizzazione di un obiettivo di pianificazione territoriale, le misure da prevedersi nei piani e/o programmi, volte ad assicurare l'effettiva edificazione di tali aree urbanizzabili, sono da ritenersi mezzi di attuazione di un obiettivo. La disposizione relativa al fatto che le misure debbano assicurare l'“effettiva” edificazione delle aree urbanizzabili indica che il fine delle attività attuative (ad es. contratti in materia di assetto del territorio, contributi per infrastrutture oppure obblighi di edificazione) debba essere orientato alla realizzazione dell'edificazione. Una semplice destinazione ad area edificabile non è sufficiente.

#### *a.2) Raccomandazioni*

1. Ai fini dell'attuazione dell'art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale, il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di intensificare le misure adottate nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici ai fini di una delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili, ivi incluse le misure atte ad assicurare la loro effettiva edificazione. Laddove ritenuto necessario occorre adottare ulteriori provvedimenti, al fine di contenere il consumo di suolo/superfici nello spazio alpino con tutti i mezzi idonei, ivi inclusi eventuali adeguamenti giuridici.
2. A tale proposito, il Gruppo di verifica segnala che le aree non edificabili intercomunali, in particolare le aree inedificabili per ragioni ecologiche, ovvero le aree tutelate contro la riconversione ai fini del mantenimento a lungo termine delle funzioni ecologiche, come ad esempio le zone di quiete di cui all'art. 9 comma 4 lettera b del Protocollo Pianificazione territoriale, nonché i progetti con funzione di modello per altri comuni si sono dimostrati estremamente validi.
3. Il Gruppo di verifica raccomanda vivamente di potenziare la pianificazione a livello regionale e sovracomunale, al fine di contenere in modo efficace il consumo di suolo/superfici attraverso norme vincolanti per i comuni.
4. Il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di promuovere le attività volte a un miglior coordinamento del consumo del suolo/superfici nelle aree funzionali transfrontaliere.
5. Il Gruppo di verifica, inoltre, raccomanda di fare in modo che i comuni implementino in maniera efficace i pacchetti di misure per la mobilitazione dei terreni edificabili e per il riutilizzo delle aree dismesse, includendo anche gli strumenti fiscali e le riconversioni di terreni rimasti inedificati, e pongano limiti alla designazione di nuove aree edificabili, ad esempio attraverso l'utilizzo di aree dismesse o l'applicazione del principio della priorità allo sviluppo interno rispetto a quello esterno.
6. Il Gruppo di verifica raccomanda di fornire assistenza tecnica ai comuni nei loro compiti di delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili ed assicurazione della effet-

tiva edificazione attraverso strumenti di pianificazione concretamente applicabili, come lo “strumento di stima dei costi correlati” o il “calcolatore dei costi infrastrutturali” e i bilanci di sostenibilità e i bilanci delle superfici.

7. Il Gruppo di verifica ritiene che la cooperazione intercomunale ai fini di una concertazione in caso di conflitti tra obiettivi divergenti dei comuni e ai fini di una valutazione delle priorità di utilizzo, tenendo conto del risparmio di suolo, sia necessaria e raccomanda di promuoverla anche con incentivi finanziari.

8. Il Gruppo di verifica raccomanda di tenere conto della situazione concreta, in particolare del contesto socioeconomico, delle dimensioni, della capacità economica e dell’ambiente naturale dei comuni interessati, in relazione alle misure di delimitazione adeguata e contenuta delle aree urbanizzabili, ivi incluse le misure atte ad assicurare l’effettiva edificazione.

b) Art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale

**“Limitazione delle seconde abitazioni” e “Urbanizzazione indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti”**

*b.1) Elementi interpretativi*

Tali disposizioni contengono ulteriori obiettivi dei piani e/o programmi territoriali e di sviluppo sostenibile in materia di aree urbanizzate, la cui struttura materiale e giuridica rimane anch’essa relativamente vaga. Da un lato occorre limitare le seconde abitazioni. Dall’altro, l’urbanizzazione deve essere indirizzata e concentrata agli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e/o in continuità con le costruzioni esistenti. Il margine di manovra delle Parti contraenti nel limitare le seconde case è considerevole, poiché non si stabilisce quanto severamente debba configurarsi tale limitazione e quali possano essere i motivi per la concessione in via eccezionale di una residenza secondaria. La richiesta di indirizzare l’urbanizzazione lungo gli assi serviti dalle infrastrutture di trasporti e di procedere nell’urbanizzazione in continuità con le costruzioni già esistenti risulta più concreta, poiché stabilisce, quale orientamento, elementi territoriali concreti.

*b.2) Raccomandazioni*

1. Ai fini dell’attuazione dell’art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale, il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di provvedere a un’efficace limitazione delle seconde abitazioni attraverso strumenti adeguati, come riserve di autorizzazione, oneri d’uso e misure fiscali.



2. Il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di adottare disposizioni ai fini di un collegamento adeguato ai trasporti pubblici nelle loro misure destinate a legare l'urbanizzazione alle infrastrutture di trasporto e/o in continuità con le costruzioni esistenti.

3. Il Gruppo di verifica raccomanda vivamente alle Parti contraenti, al fine di potenziare i centri abitati, di gestire in modo estremamente restrittivo la costruzione di centri commerciali al di fuori delle aree urbanizzate in essere attraverso disposizioni concrete sulla loro ubicazione.

c) Art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo

***"Ai fini del contenimento dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo, le Parti contraenti provvedono affinché l'urbanizzazione si sviluppi contenendo l'occupazione delle superfici e rispettando il suolo. Esse indirizzano lo sviluppo degli insediamenti di preferenza verso l'interno e ne limitano la crescita all'esterno."***

c.1) *Elementi interpretativi*

L'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo impegna le Parti contraenti a provvedere affinché l'urbanizzazione contenga l'occupazione delle superfici e rispetti il suolo. L'espressione "provvedere affinché" può essere parafrasata con "operare al fine di", indicando che occorre intervenire attivamente per raggiungere un obiettivo. La prescrizione riporta come obiettivo da perseguire il contenimento dell'impermeabilizzazione e del consumo di suolo/superfici. Le Parti contraenti devono pertanto operare attraverso idonee misure al fine di raggiungere l'obiettivo. Se l'obiettivo non è (ancora) stato raggiunto, ciò rappresenta un indicatore per verificare l'idoneità delle misure scelte ai fini del raggiungimento dell'obiettivo ed eventualmente adeguarle. Ciò rientra nel comportamento richiesto alle Parti contraenti. L'art. 7 comma 2 frase 2 del Protocollo Difesa del suolo, che esorta le Parti contraenti a orientare lo sviluppo degli insediamenti di preferenza verso l'interno e a limitarne la crescita all'esterno, rappresenta una concretizzazione della 1a frase, ma non sostituisce l'obbligo di comportamento generale in essa contenuto.

c.2) *Raccomandazioni*

1. Il suolo è una risorsa estremamente sensibile proprio alle quote alpine, una risorsa che può essere considerata rinnovabile - sempre che lo sia - solo con un orizzonte temporale molto lungo. Ne consegue pertanto la specifica necessità di preservare il suolo, cui spettano funzioni vitali essenziali per tutti. Ai fini dell'attuazione dell'art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo, il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di adottare ulteriori misure in materia, oltre agli strumenti standard dei poteri pubblici, come i piani regolatori generali e i piani urbanistici, nonché la Valutazione ambientale strategica, al fine di contenere l'impermeabilizzazione e il consumo di suolo/superfici nello spazio alpino con tutti i mezzi idonei, e di controllare in maniera efficace l'implementazione di tali misure. Ciò do-

vrebbe contribuire a far sì che il territorio della Convenzione delle Alpi si imponga come regione modello per l'attuazione dell'obiettivo UE di riduzione del consumo netto di suolo a zero entro il 2050.

2. Il Gruppo di verifica raccomanda vivamente alle Parti contraenti di stabilire obiettivi quantitativi efficaci per il consumo di suolo/superfici sia a livello locale che regionale e/o sovracomunale e di contenere l'impermeabilizzazione e il consumo di suolo/superfici anche attraverso una prioritizzazione dei diversi utilizzi in funzione degli aspetti qualitativi ("funzioni del suolo").

3. Il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di promuovere le attività dei comuni volte a contenere l'impermeabilizzazione e il consumo di suolo/superfici e la rivitalizzazione delle aree dismesse, anche attraverso incentivi fiscali.

4. Il Gruppo di verifica raccomanda alle Parti contraenti di concordare definizioni comuni per i diversi modelli e strumenti di valutazione del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo, nonché del degrado qualitativo del suolo, e ad armonizzare i dati disponibili ai sensi dell'art. 20 del Protocollo Difesa del suolo. Ai fini di un monitoraggio completo dell'intero arco alpino, il Gruppo di verifica raccomanda la definizione di indicatori idonei e applicabili nell'ambito dell'Agenda 2030 (SDG) che rendano comprensibili gli sviluppi.

5. Il Gruppo di verifica raccomanda di mettere in sicurezza nel tempo le superfici adibite alla produzione agricola, in particolare per la fornitura di alimenti pregiati, e di promuovere sulle stesse pratiche colturali che rispettino l'ambiente. La designazione di tali superfici dovrebbe essere conciliata con la conservazione e - ove necessario - la creazione di ampie zone libere collegate destinate alla protezione della natura, nonché a scopi ricreativi, al fine di dare un prezioso contributo ai servizi ecosistemici e alle infrastrutture verdi<sup>6</sup>.

#### d) L'uso parsimonioso del suolo e il contenimento di impermeabilizzazione e consumo di suolo in relazione ad altre disposizioni

1. Il Gruppo di verifica ricorda che un efficace contributo all'uso parsimonioso di suolo può anche essere ottenuto in combinazione con l'attuazione di altre disposizioni giuridiche in materia, ad es. relativamente alla conservazione e realizzazione di spazi verdi nei centri abitati e di aree suburbane per il tempo libero (art. 9 comma 3 lettera d) del Protocollo Pianificazione territoriale), la conservazione e il risanamento di territori di grande valore ecologico e culturale (art. 9 comma 2 lettera c) del Protocollo Pianifica-

---

<sup>6</sup> Vedasi [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm)

zione territoriale), la delimitazione di aree di protezione della natura e del paesaggio, nonché per la tutela dei corsi d'acqua e di altre risorse naturali vitali, nonché la delimitazione di zone di quiete e di aree in cui sono limitate o vietate la costruzione di edifici e infrastrutture, nonché altre attività dannose (art. 9 comma 4 lettere a) e b) del Protocollo Pianificazione territoriale).

2. Il Gruppo di verifica ritiene che un contributo efficace al contenimento dell'impermeabilizzazione e del consumo di suolo/superfici possa essere ottenuto altrettanto in combinazione con l'attuazione di altre norme, ad es. relativamente alla conservazione dei suoli in zone umide e torbiere (art. 9 del Protocollo Difesa del suolo), alla delimitazione e al trattamento di aree a rischio (art. 10 del Protocollo Difesa del suolo) e agli effetti delle infrastrutture turistiche (art. 14 del Protocollo Difesa del suolo). La verifica di approfondimento sul tema "uso parsimonioso del suolo" ha inoltre evidenziato la necessità di intervenire per proteggere le torbiere alpine. Inoltre i dati disponibili dovrebbero essere aggiornati anche ai fini di un rilevamento complessivo di tali suoli.

3. Il Gruppo di verifica raccomanda infine alle Parti contraenti di potenziare le attività di pubbliche relazioni e sensibilizzazione a favore di un uso parsimonioso del suolo, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 15 del Protocollo Pianificazione territoriale e dell'art. 22 del Protocollo Difesa del suolo, attraverso strumenti adeguati. In tale categoria rientrano in particolare rappresentazioni delle funzioni del suolo che risultino comprensibili alla popolazione, nonché eventi destinati ai responsabili comunali per trasmettere conoscenze, scambiare esperienze e presentare esempi di best practice sulle tematiche sviluppo interno, mobilitazione dei terreni edificabili ed edilizia a basso consumo di suolo/superfici. Parimenti sarebbe opportuno costituire un pool di esperti in materia, al quale i comuni possano attingere per una consulenza preliminare e altre attività pertinenti.

4. Il Gruppo di verifica suggerisce inoltre di raccogliere esempi di best practice, ad esempio attraverso il Gruppo di Lavoro Difesa del suolo, e di divulgarli pubblicandoli sul sito della Convenzione delle Alpi.

## Allegato

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Germany</b>		
<b>National Level</b>	Bundesraumordnungsplan (Federal Spatial Development Plan); Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung (Visions and Strategies for Spatial Development); Bundesverkehrswegeplan (Federal Transport Infrastructure Plan)	Bodenschutzgesetz (Federal Soil Protection Act); Raumordnungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning); Baugesetzbuch (Federal Building Code); Baunutzungsverordnung (Federal Land Use Ordinance)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Landesentwicklungsprogramm incl. Alpenplan (Regional Development Programme incl. Alpine Plan); Landesentwicklungsplan (Regional Development Plan); Raumordnungsplan (Spatial Development Plan); Regionalplan (Regional Plan); Landschaftsrahmenplan (Landscape Framework Plan)	Landesplanungsgesetz (Land Use Planning Act); Landesbauordnung (State Building Code)
<b>Municipal Level</b>	Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme)	Bebauungspläne (binding Land Use Plans)
<b>Italy</b>		
<b>National Level</b>	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy on Sustainable Development)	Legge Urbanistica 1150/1942 (National Urban Act); Legge 189/83 (Law 189/83); Decreto ministeriale 1444/68 (Interministerial Decree 1444/68), Decreto legislativo 152/06 (Legislative Decree 152/06); Decreto del Presidente della Repubblica 380/01 (Decree of the President of the Republic 380/01)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Piano Territoriale di coordinamento regionale (Regional Development Master Plan); Piano Territoriale Paesaggistico (Regional Landscape Plan); Piano Territoriale Regionale (Regional Territorial Plan); Piano Territoriale Regionale d'Area (Regional Territorial Planning for Specific Areas); Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (Provincial Territory Plan for urban Planning)	Legge Regionale della Lombardia 31/2014 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato" (Lombardy Law 31/2014 on the reduction of land take and the redevelopment of brownfields)
<b>Municipal Level</b>	Piano Strutturale Comunale (Municipal Structural Plan); Regolamento Urbanistico ed Edilizio (Building Regulation); Piano Operativo Comunale (Municipal Operational Plan); Piano Urbanistico Comunale (Municipal Urban Plan); Piano Regolatore Generale (Land Use Plan / Zoning Plan); Piano Paesaggistico (Landscape Plan)	

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>France</b>		
<b>National Level</b>		Loi sur l'aménagement du territoire (Land Planning Code); Loi d'engagement national pour l'environnement - "Grenelle II" (Environmental Code); Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Law for Access to Housing and Renewed Urban Planning); Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (Law for Urban Solidarity and Renewal); Code de l'Urbanisme (Town Planning Code)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Regional Plan for Land Use and Sustainable Development); Schéma de cohérence territoriale (Scheme of Territorial Cohesion); Schéma régional de cohérence écologique (Regional Scheme of Ecological Coherence); Plan de paysage (Landscape Plan); Plan local d'urbanisme intercommunal (Local Intercommunal Urban Plan); Programme local de l'habitat (Habitat Programme); Plan de déplacement urbain (Urban Transportation Master Plan)	
<b>Municipal Level</b>	Plan local d'urbanisme (Local Urban Plan); Carte communale (Communal Map)	
<b>Liechtenstein</b>		
<b>National Level</b>	Landesrichtplan (National Structure Plan)	Baugesetz (Building Code)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>		
<b>Municipal Level</b>	Gemeindebauordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan)	

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Monaco</b>		
<b>National Level</b>		Ordonnance Souveraine concernant l'urbanisme, la construction et la voirie (Sovereign Ordinance concerning town planning, construction and roads); Ordonnance Souveraine portant délimitation et règlement d'urbanisme du secteur des quartiers ordonnancés (Sovereign Ordinance on the delimitation and application of town planning to specific districts)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>		
<b>Municipal Level</b>		
<b>Austria</b>		
<b>National Level</b>	Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept)	
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Landesentwicklungsprogramm (Federal Spatial Development Concept); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes)	Raumordnungs- / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation)
<b>Municipal Level</b>	Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Plan); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan)	Bauordnung (Building Code)

	<b>Planning / Concepts</b>	<b>Legislation</b>
<b>Switzerland</b>		
<b>National Level</b>	Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 RPG (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Law on Spatial Planning)	Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Kantonale Raumkonzepte (Cantonal Spatial Development Concepts); Kantonale Richtpläne (Cantonal Structure Plans); Kantonale Sondernutzungspläne (Cantonal Special Land Use Plans); Regionale Richtpläne (Regional Structure Plans)	Kantonale Planungs- und Baugesetze (Cantonal Laws on Planning and Construction)
<b>Municipal Level</b>	Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans)	Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes)
<b>Slovenia</b>		
<b>National Level</b>	Državni prostorski red – DPR (National Spatial Rules); Strategija prostorskega razvoja Slovenije – SPRS (Spatial Development Strategy of Slovenia); Državni prostorski načrt – DPN (National Spatial Plan)	ZUreP-2 - Zakon o urejanju prostora (Spatial Planning Act)
<b>Regional level (Federal State / Region / Province / Canton)</b>	Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan)	
<b>Municipal Level</b>	Občinski prostorski plan – OPP (Municipal Strategic Spatial Plan); Občinski prostorski načrt – OPN (Municipal Spatial Plan); Občinski podrobni prostorski načrt – OPPN (Detailed Municipal Spatial Plan); Odlok o urejanju podobe naselja in krajine (Decree on the appearance of towns and landscapes)	