



VERIFICA DI APPROFONDIMENTO DEL GRUPPO DI VERIFICA DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI

SUL TEMA
"USO PARSIMONIOSO DEL SUOLO"



IMPRINT

Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi

Herzog-Friedrich-Strasse 15
A-6020 Innsbruck
Tel. +43 (0) 512 588 589 12

Sede distaccata

Viale Druso/Drususallee 1
I-39100 Bolzano/Bozen
Tel. +39 0471 055 352

www.alpconv.org
info@alpconv.org

La verifica di approfondimento sul tema "Uso parsimonioso del suolo" è stata condotta dal Gruppo di verifica della Convenzione delle Alpi. Il testo integrale della relazione conclusiva è stato approvato dalla XV Conferenza delle Alpi. È disponibile sul sito www.alpconv.org.

Traduzione: INTRALP, Italia

Grafica: Breiner & Breiner, Austria

Stampa: gugler* print, Austria

Fotografie: Wolferg Mayrhofer (immagine di copertina); Vera Bornemann (p. 5, 10, 17); Isabelle Morisseau, Ville d'Annecy (p. 8); Bernhard Simon (p. 9); Živa Novljan (p. 12); Hannes Schlosser (p. 13)

Pubblicazione finanziata dalla Presidenza austriaca della Convenzione delle Alpi 2016–2019: Ministero federale per la protezione del clima, per l'ambiente, l'energia, la mobilità, l'innovazione e la tecnologia.

 **Bundesministerium**
Klimaschutz, Umwelt,
Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie

© Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2020.



Gedruckt nach der Richtlinie
„Druckerzeugnisse“ des
Österreichischen Umweltzeichens.
gugler* print, Melk, UWZ-Nr. 609,
www.gugler.at



greenprint*
klimapositiv gedruckt



www.gugler.at

PREMESSA

Le Alpi, una delle più grandi aree naturali europee, sono un patrimonio di biodiversità e di ecosistemi altamente sensibili. La salvaguardia dei suoli alpini, la loro gestione sostenibile e il ripristino delle loro funzioni naturali, laddove tali funzioni siano state compromesse, sono obiettivi di interesse generale nonché di grande importanza per tutti gli Stati contraenti della Convenzione delle Alpi.

Negli ecosistemi, il suolo riveste un ruolo centrale, poiché i processi di formazione e rigenerazione dei suoli compromessi richiedono molto tempo. Nelle Alpi, territorio ecologicamente sensibile, il suolo è un bene prezioso che può andare parzialmente e irrimediabilmente perduto attraverso il consumo di superfici e l'impermeabilizzazione.

Il consumo di suolo alpino ha raggiunto valori inequivocabili e preoccupanti. Nelle Alpi il suolo è una risorsa finita, occorre pertanto provvedere quanto prima a un suo uso parsimonioso e a una riduzione del suo consumo.

Tuttavia, un'attuazione coerente della salvaguardia del suolo può avvenire solo in presenza di appropriate condizioni quadro giuridiche e amministrative e molti problemi possono trovare una soluzione solo se affrontati in modo transnazionale e attraverso misure congiunte degli Stati alpini. Con il Protocollo Difesa del suolo, la Convenzione delle Alpi dispone di uno strumento vincolante di diritto internazionale in materia di salvaguardia del suolo, che ancora oggi rimane l'unico in Europa.

Ai fini di un'efficace attuazione del Protocollo Difesa del suolo, volta a ridurre il degrado quantitativo e qualitativo nello spazio alpino, occorre riempire di contenuti concreti le disposizioni del Protocollo.

Sotto la Presidenza austriaca della Convenzione delle Alpi, dall'ottobre 2016 all'aprile 2019, il Gruppo di verifica ha affrontato in modo approfondito il tema "uso parsimonioso del suolo", sulla base del lavoro svolto dalla precedente Presidenza tedesca. In tale contesto, gli Stati contraenti della Convenzione delle Alpi hanno verificato anche l'attuazione delle disposizioni pertinenti dei Protocolli "Difesa del suolo" nonché "Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile"¹ ed elaborato le presenti definizioni, conclusioni e raccomandazioni per il territorio alpino.

Il documento che segue riassume i risultati cui è giunto il Gruppo di verifica in relazione ad un "uso parsimonioso del suolo", approvati dai Ministri in occasione della XV Conferenza delle Alpi, e intende contribuire a una diffusa "consapevolezza in materia di suolo" sia presso i decisori che presso il pubblico in generale.

Dott. Thomas Loidl

Presidente del Gruppo di verifica 2016–2019

1 In seguito "Protocollo Pianificazione territoriale"

CONTENUTO

Prefazione	3
I. Introduzione	5
II. Definizioni e competenze	6
III. Conclusioni e raccomandazioni di tipo contenutistico	14
a) Art. 9 comma 3 lettera a) del Protocollo Pianificazione territoriale	14
b) Art. 9 comma 3 lettere e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale	16
c) Art. 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo	17
d) L'uso parsimonioso del suolo e il contenimento di impermeabilizzazione e consumo di suolo in relazione ad altre disposizioni	19



I. INTRODUZIONE

Le conclusioni e raccomandazioni della relazione sulla verifica di approfondimento sul tema “Uso parsimonioso del suolo” del Gruppo di verifica sono state adottate dalla XV Conferenza delle Alpi.

La procedura, avviata sotto la Presidenza tedesca nel 2015 e portata a termine sotto la Presidenza austriaca nel 2019, è consistita essenzialmente nella definizione di ambiti prioritari sui quali incentrare la verifica di approfondimento e nella stesura di domande destinate alle Parti contraenti e riguardanti le misure attuative adottate, ma anche le modalità per garantire l’efficacia di tali provvedimenti. Il coinvolgimento di esperti esterni degli ambiti pianificazione territoriale e difesa del suolo, in particolare di esperti con un bagaglio di esperienza pratica, si è rivelato particolarmente utile e ha contribuito in maniera decisiva alla raccolta di informazioni.

Oggetto della presente brochure sono innanzitutto le definizioni dei termini riguardanti l’“uso parsimonioso del suolo” e un quadro d’insieme delle competenze dei diversi livelli in materia di pianificazione territoriale e difesa del suolo negli Stati alpini. Seguono infine le conclusioni e raccomandazioni di tipo contenutistico predisposte dal Gruppo di verifica sugli ambiti prioritari della verifica, l’articolo 9 comma 3 lettere a), e) ed f) del Protocollo Pianificazione territoriale, nonché l’articolo 7 comma 2 del Protocollo Difesa del suolo, che contengono elementi interpretativi e raccomandazioni attuative per ognuna di tali disposizioni.

II. DEFINIZIONI E COMPETENZE

Ai fini di una migliore comprensione della tematica, occorre definire i concetti principali di un “uso parsimonioso del suolo” e fornire un quadro d’insieme delle competenze dei diversi 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 seguente tabella² 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 sette degli Stati alpini esista un assetto del territorio o una legislazione quadro in materia di assetto del territorio a livello nazionale (Germania, Francia, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia, Svizzera). Ciò non vale tuttavia per l’Austria. 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, ma intende piuttosto fornire un quadro generico delle competenze.

2 La tabella delle competenze negli ambiti pianificazione territoriale e difesa del suolo per consentire un confronto generale riporta la denominazione dei rispettivi strumenti anche in inglese.

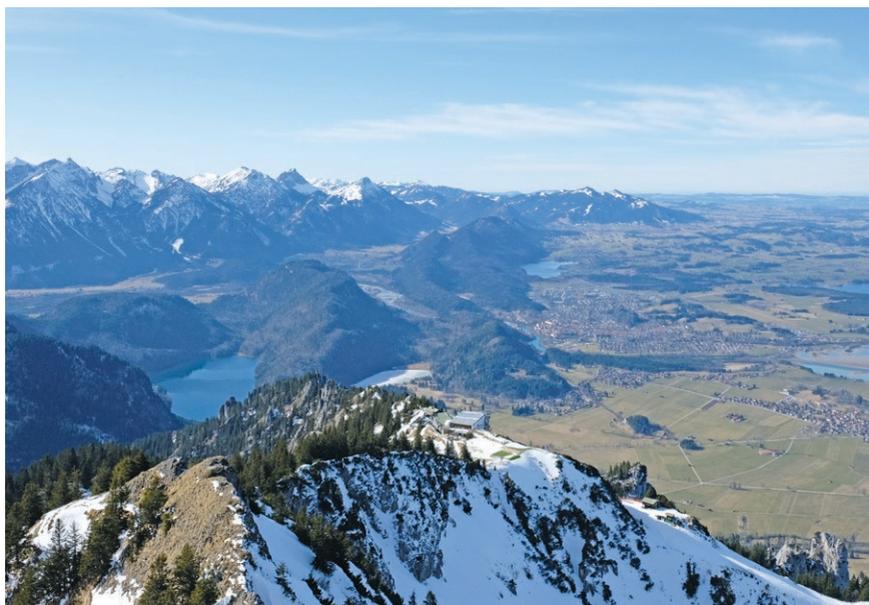
AUSTRIA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	Raumordnungskonzept (Spatial Development Concept)	
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	Landesentwicklungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Raumordnungsprogramm (Regional Development Programme); Regionales Entwicklungsprogramm (Regional Spatial Development Programme); Regionales Entwicklungskonzept (Regional Spatial Development Concept); Sektorale Raumordnungsprogramme (Sectoral Development Programmes)	Raumordnungsgesetz / Raumplanungsgesetz (Law on Spatial Planning); Bodenschutzgesetz (Law on Soil Conservation)
Livello comunale	Örtliches Entwicklungskonzept (Local Spatial Development Concept); Flächenwidmungsplan (Land Use Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan)	Bauordnung (Building Code)



FRANCIA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale		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)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	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 inter-communal (Local Intercommunal Urban Plan); Programme local de l'habitat (Habitat Programme); Plan de déplacement urbain (Urban Transportation Master Plan)	
Livello comunale	Plan local d'urbanisme (Local Urban Plan); Carte communale (Communal Map)	



GERMANIA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	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)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	Landesentwicklungsprogramm inkl. 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)
Livello comunale	Flächennutzungsplan (Zoning Plan); Bebauungsplan (Development / Plot Plan); Stadtentwicklungsprogramm (Urban Development Programme)	Bebauungspläne (binding Land Use Plans)



ITALIA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (National Strategy for 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)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	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)	Example: 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)
Livello comunale	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)	



LIECHTENSTEIN	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	Landesrichtplan (National Structure Plan)	Baugesetz (Building Code)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)		
Livello comunale	Gemeindebauordnung (Municipal Building Code); Gemeinderichtplan (Municipal Land Use Plan); Zonenplan (Zoning Plan)	
MONACO	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale		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)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)		
Livello comunale		



SLOVENIA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	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)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	Regionalni prostorski plan – RPP (Regional Strategic Spatial Plan)	
Livello comunale	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)	



SVIZZERA	PIANIFICAZIONE / PROGRAMMAZIONE	LEGISLAZIONE
Livello nazionale	Raumkonzept Schweiz (Spatial Concept Switzerland); Sachpläne und Konzepte des Bundes nach Art. 13 Raumplanungsgesetz (Swiss Federal Sectorial Plans and Concepts according to art. 13 of the Federal Law on Spatial Planning)	Raumplanungsgesetz (Federal Law on Spatial Planning)
Livello regionale (Stato federato / regione / provincia / cantone)	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)
Livello comunale	Kommunale Richtpläne (Communal Structure Plans); Kommunale Nutzungspläne (Municipal Land Use Plans)	Kommunale Baureglemente (Municipal Building Codes)



III. 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 effettiva 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 dovrebbe 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 verdi³.

3 Vedasi http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/index_en.htm

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 Pianificazione 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 a 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.

La Convenzione delle Alpi, firmata nel 1991, è stata ratificata dagli otto Stati alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione Europea. Si tratta del primo trattato internazionale per lo sviluppo sostenibile transnazionale e per la protezione di un'intera catena montuosa. È composta dalla Convenzione Quadro accompagnata da otto Protocolli di attuazione riguardanti: agricoltura di montagna, turismo, pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, trasporti, protezione della natura e tutela del paesaggio, foreste montane, difesa del suolo ed energia. Inoltre, sono state adottate delle Dichiarazioni comuni sul tema della popolazione e cultura, dei cambiamenti climatici e dell'economia verde.

La Convenzione delle Alpi opera attraverso la Conferenza delle Alpi, che si svolge con cadenza biennale, la Presidenza, il Comitato permanente, il Gruppo di verifica, numerosi Gruppi di lavoro tematici e il Segretariato permanente. Anche le singole Parti contraenti e le molte organizzazioni aventi lo status di Osservatore contribuiscono all'attuazione della Convenzione delle Alpi.

www.alpconv.org

Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi

Herzog-Friedrich-Strasse 15
A-6020 Innsbruck
Tel. +43 (0) 512 588 589 12

Sede distaccata

Viale Druso / Drususallee 1
I-39100 Bolzano / Bozen
Tel. +39 0471 055 352

info@alpconv.org |  [@AlpineConvention](https://www.facebook.com/AlpineConvention) |  [@alpconv](https://www.twitter.com/alpconv)