

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5070

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZAMPARUTTI, BELTRANDI, BERNARDINI, FARINA
COSCONI, MECACCI, MAURIZIO TURCO**

Disposizioni per il monitoraggio e la riduzione del consumo del suolo
e introduzione di misure di compensazione ecologica preventiva

Presentata il 21 marzo 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il consumo di suolo in Italia negli ultimi decenni sta assumendo una dimensione assolutamente allarmante. La rilevanza e la gravità della situazione possono essere esplicitate ponendo a confronto i grafici di crescita dell'impermeabilizzazione dei suoli (la cosiddetta «cementificazione») con quelli dell'incremento della popolazione. La tendenza, più evidente in Italia che negli altri Paesi europei, è quella di un incremento importante di suoli persi dalla produzione agricola per la costruzione di nuove edificazioni e infrastrutture di varia natura, in una dinamica di popolazione nell'ultimo quindicennio relativamente stabile.

La strategia tematica per la protezione del suolo, approvata dall'Unione europea

nel settembre 2006, indica le principali minacce che incombono sui nostri terreni. Tra queste non vi è dubbio che l'impermeabilizzazione è una di quelle che maggiormente grava sulla realtà italiana. Una riduzione delle superfici disponibili per l'agricoltura, per i pascoli e per le foreste conduce infatti inevitabilmente a una diminuzione della capacità di infiltrazione delle acque, con il progressivo ridursi della ricarica delle falde idriche; tale riduzione impedisce o limita le principali funzioni ecologiche del suolo: stoccaggio di carbonio, capacità di filtraggio degli inquinanti, *habitat* per una moltitudine di organismi viventi. A tutto questo, com'è ovvio, si aggiunge una graduale perdita di superficie per le pro-

duzioni agrarie, con una contemporanea diminuzione delle capacità produttive dell'intero comparto.

Per comprendere appieno il livello di degrado a cui stiamo assistendo occorre fornire qualche dato. L'allora Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici già nel 2008, all'interno della pubblicazione « *Il suolo, la radice della vita* », sottolineava che quasi il 7 per cento del territorio nazionale era urbanizzato o coperto da infrastrutture di varia natura. Dai dati più recenti pubblicati nel libro « *Ambiente Italia 2011 — Il consumo di suolo in Italia* » (Legambiente) si evince che le superfici artificiali in Italia sono pari al 7,1 per cento; la regione con maggiore percentuale di suolo consumato è la Lombardia (14,1 per cento), seguita dal Veneto (11,3 per cento), Campania (10,7 per cento), Friuli Venezia Giulia (9,4 per cento), Lazio ed Emilia-Romagna (9,1 per cento) e Piemonte (7,6 per cento). Tra le regioni con meno superfici artificiali il Molise (1,6 per cento), la Valle d'Aosta (2 per cento) e la Basilicata (2,1 per cento). Questi valori fanno riferimento all'intera superficie nazionale e regionale, che comprende aree collinari e montane meno intensamente urbanizzate e altrettanto meno sfruttate dall'agricoltura. Concentrandosi su superfici agrarie attualmente produttive, in pianura, è facile notare come lo sviluppo infrastrutturale (industriale e commerciale innanzitutto) sia in una fase espansiva molto accentuata in tutte le aree peri-urbane e nei pressi dei principali assi di trasporto e di comunicazione.

Molti degli oltre 8.000 comuni italiani, spesso senza alcun coordinamento, stanno utilizzando le varianti ai piani regolatori per « lottizzare » nuovi territori e « fare cassa ». Nascono così, con una velocità ancor maggiore che negli ultimi anni e senza razionali pianificazione e programmazione, numerosi capannoni e nuove unità abitative. Si distrugge, per sempre e in modo miope, una risorsa ambientale, il suolo, che non è possibile recuperare e un valore paesaggistico che è una delle principali ricchezze del Paese.

In Italia, come altrove già accade, occorre una normativa che riconosca al suolo le sue funzioni produttive, protettive e naturalistiche e che vincoli chi propone nuove infrastrutturazioni a considerare le potenzialità dei terreni che si eliminano per sempre. Occorre mettere in stretta relazione il suolo e l'ambiente con le leggi urbanistiche e con il valore delle risorse.

Per quanto riguarda l'infrastrutturazione e il sistema della logistica è necessario che siano individuati obiettivi e indirizzi per la pianificazione territoriale e settoriale che evitino e mitighino le criticità generate dal consumo di suolo dovuto alla localizzazione di aree produttive, commerciali, logistiche e di edilizia civile, soprattutto nei territori con suoli a elevata capacità produttiva e protettiva.

Tra gli obiettivi che ogni amministrazione ai vari livelli deve tenere presente nei processi di pianificazione e decisione si segnalano come prioritari i seguenti:

1) ridurre drasticamente il consumo di suolo e limitare l'impermeabilizzazioni;

2) prevedere criteri di salvaguardia del suolo a elevata capacità produttiva e protettiva o a elevato valore naturalistico o storico;

3) ridurre la frammentazione del territorio dovuta all'edificato e alle infrastrutture di trasporto, limitando al contempo l'espansione edilizia irrazionale, a macchia di leopardo, che crea un'urbanizzazione diffusa che comprende al suo interno aree agrarie residuali, le quali nel tempo saranno a loro volta urbanizzate, avendo perduto il loro carattere tipicamente rurale;

4) razionalizzare le attività produttive, tenendo presente che non è più sostenibile dal punto di vista ambientale la nuova edificazione in presenza di un elevato numero di ettari coperti da edifici o da capannoni industriali dismessi o non più utilizzati;

5) promuovere un processo di formazione e di informazione dei cittadini sull'importanza del suolo come risorsa da conservare e da utilizzare in modo sostenibile per l'ambiente, con la prospettiva di un mantenimento delle funzioni a esso riconosciute per le generazioni future.

A tutto ciò può essere data una risposta razionale attuando innovazioni nelle metodologie di pianificazione di area vasta, introducendo il fattore suolo tra quelli effettivamente da prendere in seria considerazione. A livello comunale, nei piani regolatori, occorre inserire la « capacità d'uso dei suoli » come variabile capace di differenziare il costo di un terreno che viene cementificato o eliminato.

Le « carte di capacità d'uso dei suoli » possono fornire agli amministratori e al decisore politico una via da seguire, con l'obiettivo evidente di ridurre il consumo della risorsa e, in particolare, di limitare l'occupazione di suoli ad alto valore produttivo o naturalistico.

Con questi obiettivi il presente progetto di legge, che trae spunto in alcune parti dalle proposte di Legambiente in Lombardia, prevede il prioritario riutilizzo di aree urbanizzate dismesse e degradate che, oltre a riqualificare le strutture delle città dal punto di vista urbanistico, consentono di risparmiare preziosi ettari di territorio.

Gli atti e le attività di pianificazione comunale che prevedono nuove edificazioni sono consentiti senza oneri economici aggiuntivi solo se insistono su aree già urbanizzate non utilizzate, sottoutilizzate o dismesse, comprese le aree industriali dismesse.

Nel caso di nuova occupazione di suolo è attivata prioritariamente la « compensazione ecologica preventiva ». Si tratta di interventi che consistono nella realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati permanenti, boschi e aree umide da attuare prioritariamente in aree con suolo degradato. Il soggetto proponente, in questo caso, stipula con il comune (o con i consorzi di comuni) una convenzione per

la costituzione di una servitù di uso pubblico di durata non inferiore a novantanove anni, avente ad oggetto una superficie pari al doppio di quella oggetto dell'intervento di nuova costruzione, calcolata come somma delle parti effettivamente coperte e delle parti di rispetto che rientrano nelle aree di pertinenza dell'infrastruttura.

In alternativa a tale percorso è possibile procedere alle nuove occupazioni di suolo con il pagamento di oneri economici aggiuntivi (che vanno ad alimentare il « fondo di compensazione ecologica ») che pagano il danno subito dalla collettività per la perdita delle importanti funzioni che i suoli cementificati svolgevano. Gli oneri economici aggiuntivi sono commisurati alle qualità produttive dei suoli occupati. Le qualità dei suoli sono definite dalla « classe di capacità d'uso dei suoli » o da una metodologia analoga che differenzia suoli a seconda della loro qualità intrinseca.

La perdita di suolo per la costruzione di nuovi edifici, infrastrutture, discariche o cave, rappresenta infatti un danno per la collettività. Non vi è dubbio che, oltre alle evidenti e giuste rivendicazioni della proprietà privata di un terreno, il suolo svolge una funzione pubblica quando trattiene l'acqua, fissa il carbonio organico, filtra gli inquinanti proteggendo le falde, produce alimenti eccetera. In questo senso il suolo può certamente essere definito « bene comune » (in particolare sono « bene comune » le funzioni che svolge), anche se permane nella proprietà di qualcuno, privato o pubblico che sia. Un suolo di classe 1 di capacità d'uso, che è eliminato per costruire un nuovo polo industriale, dovrebbe avere un costo assai più alto di un suolo in classe 3 di pari estensione. Questo criterio, previsto dalla proposta di legge, oltre a fornire fondi per attuare nei territori delle compensazioni di carattere ambientale, potrebbe condurre, grazie alla leva economica, a salvaguardare le aree migliori a scapito di quelle marginali per la produzione.

Peraltro la storia dell'ecologismo ci dimostra che non è sufficiente dire dei

« no » per fermare un fenomeno, così come non è sufficiente decretare che « è proibito » per cancellare pratiche dannose per l'ambiente. La leva economica si dimostra sempre un buono strumento d'azione che consente al tempo stesso di incamerare nuove risorse e di indirizzare i comportamenti. Si riuscirebbe così a rendere più virtuose le scelte delle amministrazioni, aumentando al contempo la consapevolezza sul valore della risorsa suolo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. Il suolo e le funzioni che esso svolge rappresentano un elemento essenziale per la vita degli ecosistemi e dell'uomo.

2. Lo Stato promuove e garantisce la tutela delle risorse naturali del territorio, in quanto beni che costituiscono patrimonio della collettività e che non possono essere consumati in modo rilevante e irreversibile.

3. Scopo della presente legge è quello di conseguire un miglioramento delle azioni di protezione del suolo, nonché di preservazione e di conservazione delle sue qualità, attuando politiche di tutela atte a ridurre il consumo del suolo.

4. La presente legge stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione affinché l'urbanizzazione di nuove risorse territoriali avvenga solo se non esistono alternative quali la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti, ovvero la riorganizzazione e la riqualificazione del tessuto insediativo esistente.

5. La pianificazione del territorio è attuata in modo da garantire il contenimento del consumo di suolo e l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti ambientali provocati, nonché la riduzione del danno, attuata tramite l'utilizzo di una leva fiscale finalizzata alla salvaguardia dei terreni più produttivi e di migliore qualità.

6. La presente legge si ispira ai principi della funzione sociale della proprietà privata e del razionale sfruttamento del suolo sanciti dagli articoli 42 e 44 della Costituzione, nonché ai principi dello sviluppo sostenibile, della tutela del paesaggio, di prevenzione e di responsabilità per danno ambientale sanciti dalla normativa internazionale e dell'Unione europea.

7. Le regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dalla presente legge nel rispetto delle disposizioni in essa contenute. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

8. La presente legge si applica a tutti gli atti e le attività di pianificazione territoriale e urbanistica e alle conseguenti azioni di trasformazione del territorio che comportano interventi di nuova costruzione o infrastrutturazione.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) « suolo »: lo strato superiore della crosta terrestre, formato da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. È una risorsa soggetta a rapido degrado e a processi di formazione estremamente lenti. Le sue funzioni sono la produzione alimentare e di biomasse; il magazzinaggio e la trasformazione di minerali, di materia organica, di acqua, di energia e di sostanze chimiche; il filtraggio delle acque. Il suolo rappresenta la piattaforma dell'attività umana, oltre a costituire l'*habitat* di numerosi organismi e a essere fonte materie prime;

b) « impermeabilizzazione »: l'azione antropica che ha come conseguenza la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di infrastrutture e di edifici. L'impermeabilizzazione impedisce al suolo di svolgere la funzione di assorbimento e di filtraggio delle acque;

c) « strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica »: l'insieme degli atti, disciplinati dalla legislazione nazionale, regionale e provinciale, volti a tutelare il territorio ovvero a regolarne l'uso e i processi di trasformazione;

d) « interventi di nuova costruzione »: gli interventi definiti all'articolo 3, comma 1, lettera e), del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

e) « compensazione ecologica preventiva »: le azioni intraprese prima di un intervento di nuova costruzione su un suolo inedificato per compensare il consumo di suolo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità d'uso pubblico di carattere ecologico ambientale posto su un'altra porzione del suolo comunale. Il carattere ecologico ambientale consiste in miglioramenti alle specie, agli *habitat* e alle complessive risorse territoriali. Salvo i casi espressamente previsti dalla presente legge, la compensazione ecologica preventiva non costituisce compensazione di carattere finanziario;

f) « capacità d'uso dei suoli »: la metodologia di riferimento per la definizione della qualità dei suoli dal punto di vista delle possibilità produttive, utilizzata per la determinazione degli oneri economici relativi alle nuove occupazioni di suolo.

ART. 3.

(Competenze).

1. L'attuazione della presente legge è demandata alle regioni, alle province e ai comuni. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni modificano le proprie normative per recepire i principi contenuti nella presente legge. Entro diciotto mesi dalla medesima data, le province e i comuni recepiscono nei propri regolamenti di pianificazione i principi contenuti nella presente legge.

2. In relazione alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporta inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o pericolo di grave pregiudizio alla salute

o all'ambiente ovvero inottemperanza agli obblighi di informazione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, esercita i poteri sostitutivi in conformità all'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, fermi restando i poteri di ordinanza previsti dall'ordinamento in caso di urgente necessità. Gli oneri economici connessi all'attività di sostituzione sono posti a carico dell'ente inadempiente.

3. Le regioni assicurano la più ampia divulgazione delle informazioni sul consumo di suolo, sullo stato e sulla qualità del suolo e trasmettono all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e all'Osservatorio nazionale pedologico i dati conoscitivi e le informazioni relativi all'attuazione della presente legge.

4. Sono fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

ART. 4.

(Monitoraggio sul consumo di suolo e carte del consumo di suolo).

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni o consorzi di comuni tramite le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e le agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (APPA) e gli uffici tecnici competenti e con l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, predispongono un monitoraggio costante sull'incremento dell'impermeabilizzazione dei suoli.

2. Le regioni e le province autonome pubblicano annualmente i dati relativi al consumo di suolo nelle relazioni sullo stato dell'ambiente presentate dalle ARPA e dalle APPA, che sono trasmesse entro il 31 dicembre di ogni anno all'ISPRA e all'Osservatorio nazionale pedologico.

3. Le regioni integrano le informazioni sul consumo di suolo con gli stru-

menti di pianificazione territoriale e urbanistica.

4. Le province redigono su scala 1:50.000 la carta del consumo di suolo per i territori di competenza, nella quale sono individuate e quantificate le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree edificate dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate.

5. Le carte del consumo di suolo sono integrate con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e con i piani territoriali di coordinamento provinciale.

6. I comuni o i consorzi di comuni redigono su scala 1:10.000 la carta del consumo di suolo nella quale sono individuate e quantificate le aree libere da edificazione, le aree edificate in uso e le aree edificate dismesse, degradate o, comunque, inutilizzate o sottoutilizzate.

7. Le carte del consumo di suolo sono aggiornate almeno ogni due anni.

8. La predisposizione da parte dei comuni delle carte del consumo di suolo costituisce presupposto necessario e vincolante per l'approvazione degli atti e delle attività di pianificazione di cui all'articolo 5, comma 2.

ART. 5.

(Riutilizzo delle aree edificate dismesse o degradate)

1. Nelle attività di pianificazione territoriale, ad ogni livello, è prioritario il riutilizzo delle aree edificate dismesse o degradate.

2. Gli atti e le attività di pianificazione comunale soggetti alle limitazioni di cui all'articolo 4, comma 8, sono:

a) l'individuazione degli ambiti di trasformazione;

b) l'approvazione di programmi integrati di intervento in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, che comportano l'occupazione di suolo inedificato;

c) l'approvazione dei progetti di variazione dello strumento urbanistico ai

sensi dell'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, che comportano l'occupazione di suolo ineditato.

3. Gli atti e le attività di pianificazione comunale di cui al comma 2 che prevedono nuove edificazioni sono consentiti senza oneri economici aggiuntivi solo se insistono su aree già urbanizzate non utilizzate, sottoutilizzate o dismesse, comprese le aree industriali dismesse.

ART. 6.

(Compensazioni ecologiche preventive).

1. L'occupazione di suolo ineditato comporta l'attivazione di una compensazione ecologica preventiva o di oneri economici aggiuntivi da utilizzare come compensazione del danno subito dalla collettività in seguito alla perdita delle funzioni svolte dal suolo impermeabilizzato.

2. Gli interventi di compensazione ecologica preventiva consistono nella realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati permanenti, boschi, aree umide da attuare prioritariamente in aree con suolo degradato. A completamento di tali opere ecologiche sono ammesse le opere per la fruizione dell'area quali percorsi pedonali, percorsi ciclabili, piccole opere di consolidamento del suolo, di ridisegno e di ripristino di canali e di rogge. Nel caso di interventi di tipo infrastrutturale, ad esclusione delle infrastrutture energetiche e idrauliche nelle loro parti interrato e delle linee di trasporto su ferro e ad esclusione della realizzazione di opere pubbliche comunali, il soggetto proponente stipula con il comune, o con i consorzi di comuni, una convenzione per la costituzione di una servitù di uso pubblico di durata non inferiore a novantanove anni, avente ad oggetto una superficie pari al doppio di quella oggetto dell'intervento di nuova costruzione, calcolata come somma delle parti effettivamente coperte e delle parti di rispetto che rientrano nelle aree di perti-

nenza dell'infrastruttura, da destinare a interventi di compensazione ecologica preventiva; in alternativa alla costituzione di servitù, la convenzione può prevedere la cessione gratuita al comune o ai consorzi di comuni, della superficie destinata alla compensazione. Nel caso di interventi di tipo diverso da quello infrastrutturale, il soggetto proponente stipula con il comune una convenzione per la costituzione di una servitù di uso pubblico di durata non inferiore a novantanove anni, avente ad oggetto una superficie pari al doppio di quella oggetto dell'intervento di nuova costruzione, da destinare a interventi di compensazione ecologica preventiva; la superficie oggetto della convenzione può essere ridotta del 50 per cento nel caso di edifici di classe energetica B o superiore; in alternativa alla costituzione di servitù, la convenzione può prevedere la cessione gratuita al comune, o ai consorzi di comuni, della superficie destinata alla compensazione.

3. Le regioni, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, emanano linee guida da adottare per l'attuazione degli interventi di compensazione ecologica preventiva.

4. Per la gestione o per la manutenzione delle aree di compensazione ecologica preventiva, il comune, o il consorzio di comuni, si avvale preferibilmente di professionisti del settore, di coltivatori diretti, di imprenditori agricoli, ovvero di enti e associazioni che hanno nei propri statuti finalità compatibili con gli obiettivi della compensazione ecologica preventiva.

ART. 7.

(Fondo di compensazione ecologica).

1. La capacità d'uso dei suoli è uno strumento indispensabile per l'individuazione dei siti sui quali progettare e realizzare opere infrastrutturali o edificazioni di qualsiasi genere.

2. Lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nella progettazione delle opere infrastrutturali, nell'approvazione dei

nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e nelle modifiche o negli aggiornamenti degli stessi, prendono in considerazione la capacità d'uso dei suoli al fine di ridurre al minimo l'impermeabilizzazione sui terreni classificati tra i suoli migliori dal punto di vista delle qualità produttive.

3. In alternativa alla compensazione ecologica preventiva, quando si procede all'occupazione di suolo inedito, devono essere pagati ai comuni, o ai consorzi di comuni, oneri economici aggiuntivi che sono commisurati alla qualità dei suoli impermeabilizzati, definiti in base alla classe di capacità d'uso dei suoli di appartenenza.

4. Ogni comune, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce gli oneri economici aggiuntivi da applicare a ogni classe di capacità d'uso dei suoli, tenendo conto che la prima classe di capacità d'uso non può avere un onere inferiore alla metà del valore commerciale del terreno, che le classi successive devono avere un onere ridotto proporzionalmente e che tra ciascuna classe la differenza non può essere inferiore di un ventesimo del valore commerciale del terreno.

5. Gli oneri economici aggiuntivi, derivanti dalla nuova impermeabilizzazione di terreni, confluiscono nel bilancio comunale, o del consorzio di comuni, nel fondo di compensazione ecologica.

6. Il fondo di compensazione ecologica è utilizzato dal comune, o dai consorzi di comuni, per la realizzazione di opere di compensazione che migliorino lo stato dell'ambiente e che rendano più efficaci le funzioni svolte dal suolo nelle aree prive di edificazioni.

7. Ogni comune, o consorzio di comuni, rende pubblici, tramite *internet*, gli interventi di compensazione ecologica previsti e in atto e gli oneri economici aggiuntivi in base alla capacità d'uso dei suoli, e rende pubbliche le risorse a disposizione del fondo di compensazione ecologica.

