



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FATTORI, NUGNES, DE FALCO, DE PETRIS,
MARTELLI, BUCCARELLA, RUOTOLO, LONARDO, DRAGO, DE BONIS,
DI MARZIO e MOLLAME**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 2020

Disposizioni per l’arresto del consumo di suolo agricolo e delega al
Governo per il riordino delle disposizioni vigenti in materia di governo
del territorio e contrasto al consumo di suolo agricolo

ONOREVOLI SENATORI. – Il consumo di suolo agricolo rappresenta un'emergenza ambientale ed economica che va affrontata anche rispetto alle indicazioni in tema di resilienza legate al *Recovery Fund*. L'Unione europea, nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, contenuta nella comunicazione COM(2011) 571, afferma l'esigenza che l'incremento della quota netta di occupazione di terreno tenda ad arrivare a zero entro il 2050; tenendo conto altresì del principio « *land degradation neutrality* » da perseguire entro il 2013 in coerenza con gli obiettivi SDG (*Sustainable Development Goals*) dell'Agenda 2013 delle Nazioni Unite a cui l'Italia ha aderito. L'idea del *Forum* italiano dei Movimenti per la terra e il paesaggio (chiamato « Salviamo il paesaggio »), la rete civica nazionale composta da più di mille associazioni e da migliaia di cittadini nata nel 2011 a Cassinetta di Lugagnano, ha avviato un percorso – con la collaborazione di settantacinque esperti – per l'elaborazione di un testo finalizzato a fermare il consumo di suolo nel nostro Paese, che è stato messo a disposizione delle forze politiche sensibili all'esigenza di salvaguardare il suolo agricolo. Dopo numerosi approfondimenti, detto testo è stato depositato e insieme ad altri testi ha iniziato il percorso legislativo in Senato in questa XVIII legislatura, salvo poi arenarsi e mantenere in essere solo la parte di rigenerazione urbana, tenendo fuori il consumo di suolo agricolo. Il testo proposto intende dare un'efficace definizione giuridica di « suolo agricolo » e « consumo di suolo agricolo » e stabilisce le regole per tutelare e salvaguardare un fondamentale bene comune che rappresenta una

risorsa non rinnovabile e non sostituibile nella produzione di alimenti e di servizi ecosistemici, nella trasformazione della materia organica, nel ciclo dell'acqua e nella mitigazione dei cambiamenti climatici. Questa l'analisi dei dati offerti dagli enti pubblici, in particolare dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Secondo il rapporto ISPRA 2017 su « Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici », il consumo di suolo in Italia non conosce soste, pur segnando un cospicuo rallentamento negli ultimi anni: tra il 2013 e il 2015 le nuove coperture artificiali hanno riguardato ulteriori 250 chilometri quadrati di territorio, ossia – in media – circa 35 ettari al giorno (una superficie pari a circa trentacinque campi di calcio ogni giorno): una velocità di trasformazione, nell'ultimo periodo, di circa 4 metri quadrati di suolo perduti ogni secondo. Il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 a causa della crisi economica si è consolidato negli ultimi due anni con una velocità ridotta che continua però, sistematicamente e ininterrottamente, a ricoprire aree naturali e agricole con asfalto e cemento, fabbricati residenziali e produttivi, centri commerciali, servizi e strade. La frammentazione e la disgregazione dei paesaggi che si sono sedimentati nel tempo per opera dell'uomo depauperano un patrimonio collettivo che riassume in sé valori storici, culturali e di appartenenza, fondamentale per il benessere dei cittadini e delle comunità, oltre che importante risorsa turistica, sociale ed ecologico-naturalistica. Inoltre, il fenomeno dell'accaparramento delle terre (*land grabbing*) porta a una perdita di proprietà dei suoli da

parte di piccole e medie imprese agricole, disperdendo così un requisito importante per la gestione sostenibile e resiliente del territorio. Il terreno è considerato sempre più come opportunità d'investimento finanziario e oggetto di forte speculazione da parte di imprese multinazionali e grandi investitori, sia europei che stranieri. La concentrazione di terreni agricoli nelle mani di pochi attori produce profonde conseguenze sociali, culturali, economiche e politiche.

Il presente disegno di legge consta di cinque articoli che hanno come obiettivo l'azzeramento del consumo di suolo agricolo e la mitigazione dei danni derivanti dall'andamento del consumo stesso negli anni fino a oggi.

L'articolo 1 presenta l'applicazione dei principi costituzionali presenti negli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Carta e dà attuazione all'articolo 42. Nei principi e ambito di applicazione vengono presupposte le azioni a tutti i livelli istituzionali affinché venga azzerato il consumo di suolo agricolo attraverso piani di sviluppo regionali e nazionali atti a favorire il riequilibrio dell'attuale situazione, la valorizzazione e la tutela dei terreni e delle attività agricole e delle aree naturali.

L'articolo 2 definisce il « suolo » come lo strato superiore della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie, co-

stituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi; esso è l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Viene data inoltre la definizione consequenziale a tutto ciò che intorno al suolo, il suolo agricolo e la sua salvaguardia ne consegue.

L'articolo 3 definisce le finalità del presente disegno di legge, consistente nel contrasto al consumo di suolo agricolo attraverso la costruzione di un sistema coerente di conoscenze dei servizi ecosistemici.

L'articolo 4 dispone la cessazione del consumo di suolo agricolo ancorché per motivi insediativi e prevede un coordinamento tra gli enti locali con i loro strumenti urbanistici e il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) per il monitoraggio.

L'articolo 5 è la delega al Governo affinché venga redatto un decreto legislativo in grado di poter coordinare in termini tecnici e di *governance* generale i precetti del presente disegno di legge, consentendo così la proficua collaborazione tra potere legislativo e potere esecutivo per gli obiettivi di resilienza, salvaguardia del territorio, tutela ambientale e mitigazione dei mutamenti climatici richiesta non solo a livello istituzionale ma dal miglioramento delle condizioni di vita del genere umano.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi e ambito di applicazione)

1. La presente legge, in conformità con gli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione e con la Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, di cui alla legge 9 gennaio 2006, n. 14, stabilisce i principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni, anche al fine di promuovere e tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola nonché di impedire l'ulteriore consumo di suolo agricolo.

2. Il suolo, in quanto risorsa non rinnovabile e non sostituibile, svolge un ruolo fondamentale per la sopravvivenza degli esseri viventi sull'intero pianeta ed è in grado di fornire una pluralità di benefici che rendono non più differibili azioni volte a preservarlo integralmente da ulteriori possibili trasformazioni che ne compromettano in modo irreversibile la capacità di sostenere le produzioni alimentari e di fornire gli altri servizi ecosistemici.

3. La conformazione geomorfologica del territorio nazionale e la cementificazione di alcune aree del Paese impongono una rigorosa tutela dei suoli liberi non impermeabilizzati per salvaguardare gli spazi vitali connessi al benessere dei cittadini e delle comunità, per garantire gli usi agricoli, il miglioramento della sovranità agroalimentare, la conservazione della biodiversità e la fertilità del suolo. Le terre idonee a fini agricoli rappresentano una parte minima della superficie complessiva e necessitano di interventi di tutela e di salvaguardia.

4. Le istituzioni pubbliche sono responsabili, ciascuna per le rispettive competenze,

della tutela e della salvaguardia del suolo agricolo, come specificato dalla presente legge. Ciascun cittadino ha il diritto e il dovere di contribuire all'effettiva realizzazione delle politiche a ciò indirizzate nell'interesse delle generazioni presenti e future.

5. Gli organi competenti adeguano alle disposizioni della presente legge tutti gli strumenti di monitoraggio e di governo del territorio.

6. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 42 della Costituzione. I comuni, singoli o associati, nell'esercizio delle proprie funzioni, hanno facoltà di intervenire affinché sia ripristinata la funzione sociale o salvaguardata la tutela dell'interesse generale della proprietà, se necessario anche attraverso l'esercizio di poteri autoritativi volti all'attribuzione di destinazioni d'uso pubbliche dei terreni agricoli abbandonati o inutilizzati nonché alla conseguente acquisizione del terreno stesso al patrimonio comunale, come bene comune, al fine di destinarlo, secondo modalità partecipate, a un uso conforme alle necessità sociali o all'interesse generale.

7. Le politiche di sviluppo nazionali e regionali e gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica favoriscono:

a) la destinazione agricola del suolo, per assicurare sistemi di produzione alimentare sostenibili e attuare pratiche agricole resilienti a basso impatto ambientale, contribuendo a mantenere gli ecosistemi e a migliorare la qualità del suolo agricolo;

b) la tutela di aree naturali anche negli spazi liberi delle aree urbanizzate, fatta salva la garanzia del rispetto dei parametri e dei limiti urbanistici previsti dalla legge;

c) la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola attraverso l'arresto del consumo di suolo agricolo;

d) il recupero dei suoli e dei terreni degradati, compresi quelli colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, impedendo

che siano messi a coltura i terreni naturali e seminaturali o sprovvisti di attitudine alla coltivazione;

e) la multifunzionalità e l'offerta dei servizi al fine di rispondere alle esigenze della popolazione conservando la qualità del paesaggio.

8. I boschi e le foreste, come definiti dal testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, sono considerati risorsa strategica nazionale, ai fini della salvaguardia naturalistica e paesaggistica, della difesa dei suoli e della tutela idrogeologica.

9. I terreni coperti da boschi e da foreste non possono essere oggetto di mutamento di destinazione d'uso. In sede di pianificazione paesaggistica e urbanistica essi devono essere tutelati con specifiche disposizioni di salvaguardia e di conservazione, con previsioni di interventi di rinaturalizzazione in caso di degrado.

10. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano uniformano la rispettiva normativa in materia di boschi e foreste entro il termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decorso infruttuosamente il quale cessa di applicarsi qualsiasi disposizione in contrasto con i commi 8 e 9.

Art. 2.

(Definizioni)

1. In conformità a quanto previsto dalla Strategia tematica per la protezione del suolo, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2006) 231 definitivo, del 22 settembre 2006, e a tutti gli effetti di legge si intende per:

a) « suolo »: lo strato superiore della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie, costituito da compo-

menti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi; è l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Costituisce *habitat* unici, insostituibili e irripetibili, bene comune, risorsa non rinnovabile, limitata, vulnerabile e strategica per la sovranità alimentare; fornisce servizi ecosistemici essenziali;

b) « degrado del suolo »: la perdita totale o parziale della capacità del suolo di svolgere le funzioni e i servizi ecosistemici;

c) « contaminazione »: immissione nel suolo di sostanze potenzialmente tossiche che possono pregiudicarne le principali funzioni;

d) « desertificazione »: degrado delle terre aride, semi-aride, sub-umide e secche attribuibile a varie cause tra cui le variazioni climatiche, la perdita di produttività, i cambiamenti di uso del suolo e le attività umane. Si manifesta con la diminuzione o la scomparsa della produttività e complessità biologica o economica delle terre coltivate, sia irrigate che non, delle praterie, dei pascoli, delle foreste o delle superfici boschive causate dai sistemi di utilizzo della terra, o da uno o più processi, compresi quelli derivanti dall'attività dell'uomo e dalle sue modalità di insediamento, tra i quali l'erosione idrica ed eolica, il deterioramento delle proprietà fisiche, chimiche e biologiche o economiche dei suoli e la perdita protratta nel tempo di vegetazione naturale;

e) « consumo di suolo »: variazione da una copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo ovvero modifica o perdita della superficie agricola, naturale, seminaturale o libera, a seguito di interventi di copertura artificiale del suolo, di trasformazione mediante la realizzazione, entro e fuori terra, di costruzioni, infrastrutture e servizi o provocata da azioni quali l'escavazione, l'asportazione, il compattamento, l'impermeabilizzazione. Sono causa di consumo di suolo anche la contaminazione,

l'inquinamento e qualunque azione che ne causi il depauperamento delle funzioni ecosistemiche;

f) « impermeabilizzazione »: il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, nonché mediante altri interventi, tali da eliminarne o ridurre la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture lineari, manufatti e depositi permanenti di materiale;

g) « perdita di biodiversità »: fenomeno di depauperamento della varietà degli organismi viventi, inclusi i microrganismi, dovuto a degradazione del suolo;

h) « superficie agricola, superficie naturale, seminaturale e libera »: suolo in condizione di naturalità o semi-naturalità, anche in ambito urbano o periurbano, non urbanizzata, non impermeabilizzata o non compromessa da interventi o azioni, indipendentemente dalle classificazioni formali definite dagli strumenti urbanistici; tali aree possono essere anche intercluse nel tessuto urbano;

i) « servizi ecosistemici »: i benefici che il capitale naturale offre all'ecosistema e all'uomo, utile a valutare le perdite prodotte da consumo del suolo in termini biofisici ed economici ma non finanziari, così come di seguito definiti:

1) « servizi di fornitura o approvvigionamento »: servizi che forniscono i beni veri e propri, quali cibo, acqua, legname, fibre, combustibile e altre materie prime, nonché materiali genetici e specie ornamentali;

2) « servizi di regolazione »: servizi che regolano il clima, la qualità dell'aria, immagazzinando carbonio, le acque, la formazione del suolo, l'impollinazione e l'assimilazione dei rifiuti, oltre a mitigare i rischi naturali quali l'erosione e gli infestanti;

3) « servizi culturali »: servizi che comprendono benefici non materiali quali

l'eredità e l'identità storico-culturale, l'arricchimento spirituale e intellettuale e i valori paesaggistici, estetici e ricreativi.

2. All'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la lettera *v-quater*) è sostituita dalla seguente:

« *v-quater*) suolo: lo strato superiore della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie, costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi; è l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Costituisce *habitat* unici, insostituibili e irripetibili, bene comune, risorsa non rinnovabile, limitata, vulnerabile e strategica per la sovranità alimentare; fornisce servizi ecosistemici essenziali ».

Art. 3.

(Finalità)

1. Le disposizioni della presente legge hanno come finalità:

a) il contrasto al consumo del suolo agricolo;

b) la quantificazione e qualificazione dei servizi ecosistemici del suolo agricolo;

c) l'individuazione di strumenti per il governo del territorio atti a garantire le finalità di cui alle lettere *a)* e *b)*.

2. Le finalità di cui al comma 1 sono realizzate attraverso la costruzione di un sistema coerente di conoscenze dei servizi ecosistemici forniti e delle diverse forme di degrado e uso dei suoli agricoli.

3. Nel perseguire gli obiettivi di cui al comma 1 occorre:

a) mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici dei suoli agricoli prevenendo il loro degrado;

b) riportare i suoli agricoli degradati, ove tecnicamente possibile, a un livello di funzionalità corrispondente alla loro naturale potenzialità;

c) migliorare la gestione del suolo agricolo tenendo presenti i cambiamenti climatici, tutelando i suoli agricoli integri dal punto di vista della funzionalità e dei servizi ecosistemici e favorendo il miglior uso dei suoli agricoli già compromessi.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto delle proprie competenze e dei propri statuti, adottano le disposizioni necessarie all'attuazione delle disposizioni previste dalla presente legge mediante:

a) l'aggiornamento di tutti gli strumenti di pianificazione in base ai principi della presente legge;

b) la creazione di una banca dati del patrimonio immobiliare esistente inutilizzato e delle aree dismesse da recuperare;

c) l'individuazione delle misure e degli strumenti per il riuso e la rigenerazione urbana, in coerenza con la presente legge.

Art. 4.

(Arresto del consumo di suolo agricolo)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non è consentito consumo di suolo agricolo per qualsiasi destinazione, ivi comprese le esigenze insediative e infrastrutturali, ed è sospesa l'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti e delle eventuali varianti relativamente alle disposizioni che prevedono interventi che comportano consumo di suolo in aree agricole; il criterio economico, anche se configurato come interesse pubblico, non può essere motivo per consentire il consumo di suolo agricolo.

2. In base all'analisi dei dati rilevati derivanti dal monitoraggio di cui al comma 5, i

comuni, singoli o associati, apportano ai propri strumenti di pianificazione urbanistica le varianti necessarie al fine di eliminare le previsioni di edificazione che individuano interventi di qualsiasi destinazione comportanti consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e seminaturali. In ogni caso, anche in assenza delle predette varianti, è sospesa l'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti e delle eventuali varianti, relativamente alle disposizioni che prevedono interventi che comportano consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e seminaturali. Le previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici comunali su terreni agricoli liberi costituiscono indicazioni meramente programmatiche e pianificatorie che non determinano l'acquisizione di alcun diritto da parte dei proprietari degli stessi terreni agricoli; relativamente all'eliminazione adeguatamente motivata delle previsioni non ancora attuate di cui al presente comma, gli stessi proprietari non hanno diritto ad alcun indennizzo o risarcimento.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari, individuando le specifiche disposizioni procedurali da rispettare nella pianificazione urbanistica dei comuni, in forma singola o associata, in merito alla necessità di riduzione delle aree edificabili già previste dagli strumenti urbanistici vigenti relativamente ai terreni agricoli per cui era stata prevista una destinazione diversa; per tali riduzioni devono essere previsti forme e procedimenti semplificati.

4. I processi di valutazione, formazione e adeguamento dei vigenti strumenti urbanistici comunali sono pubblici; il soggetto che li promuove garantisce l'informazione e la conoscenza dei procedimenti, assicurando altresì la partecipazione dei portatori di interesse diffuso e dei cittadini, singoli o asso-

ciati, attraverso specifici e obbligatori momenti di confronto.

5. Il monitoraggio del consumo del suolo e dell'attuazione della presente legge è affidato all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), che si avvale della collaborazione del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) e delle agenzie provinciali per la protezione dell'ambiente (APPA) per la redazione di una cartografia nazionale aggiornata annualmente. Ai fini del monitoraggio di cui al presente comma, l'ISPRA e le agenzie hanno accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa rilevante gestita da soggetti pubblici. L'ISPRA definisce metodi e criteri uniformi per la formazione delle banche dati e per la determinazione dei dati stessi, ai quali le regioni devono adeguarsi. La cartografia e i dati del monitoraggio del consumo di suolo sono resi pubblici e disponibili dall'ISPRA annualmente, sia in forma aggregata a livello nazionale, sia in forma disaggregata per regione, provincia e comune. I comuni, singoli o associati, e le regioni possono inviare all'ISPRA proposte di modifica alla cartografia entro un mese dalla sua pubblicazione nel sito *internet* istituzionale dell'ISPRA. Entro il mese successivo l'ISPRA pubblica la versione definitiva dei dati dopo aver verificato la correttezza delle proposte di modifica insieme con l'agenzia per la protezione dell'ambiente territorialmente competente.

Art. 5.

(Delega al Governo per il riordino delle disposizioni vigenti)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legi-

slativi di riordino, modifica, coordinamento e integrazione delle disposizioni vigenti in materia di governo del territorio e di contrasto al consumo di suolo agricolo.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni della presente legge e delle altre leggi dello Stato vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare e aggiornare il linguaggio normativo;

b) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;

c) indicazione esplicita delle norme abrogate.

3. Ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il

testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato.

4. Dall'attuazione della delega di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità con l'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti attuativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

5. Ai fini della predisposizione degli decreti legislativi di cui al comma 1, con provvedimento del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sono individuate forme di consultazione delle associazioni e dei soggetti riconosciuti e maggiormente rappresentativi operanti nel settore di riferimento.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui al presente articolo, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.

€ 1,00