



Forum Nazionale
SALVIAMO IL PAESAGGIO
DIFENDIAMO I TERRITORI
WWW.SALVIAMOILPAESAGGIO.IT

Agg. marzo 2018

Forum nazionale “Salviamo il Paesaggio - Difendiamo i Territori”

Proposta di legge d’iniziativa popolare

NORME PER L’ARRESTO DEL CONSUMO DI SUOLO E PER IL RIUSO DEI SUOLI URBANIZZATI

Le motivazioni, gli obiettivi, i principi e le disposizioni della Norma

1. Perché il Forum Salviamo il Paesaggio ha ritenuto indispensabile “sostituirsi” alle Istituzioni e proporre un proprio testo normativo di riferimento.

Qualche rapido accenno “cronologico”.

Il nostro Forum nasce il 29 ottobre 2011, aggregando in forma di “*Rete civica nazionale*” (attualmente) oltre 1.000 organizzazioni e decine di migliaia di singoli individui. Il “collante” di questa importante aggregazione è dato dal condiviso obiettivo di riuscire a dotare il nostro Paese di una rigorosa norma nazionale in grado di arrestare l'emergenziale fenomeno del consumo di suolo.

E' un obiettivo su cui convergono non solo le abituali forze “ambientaliste” (associazioni nazionali e locali, comitati, gruppi informali) ma anche decine di soggetti appartenenti a tutte le organizzazioni del mondo agricolo, ad associazioni fra Comuni ed Enti locali, a sostenitori di progetti di “altra economia” e di nuovi modelli sociali (qui l'**elenco delle organizzazioni aderenti a livello nazionale**:

http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info_sul_forum/associazioni-aderenti-2/

e a livello locale:

http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/info_sul_forum/associazioni-locali-aderenti/

oltre a migliaia di architetti, urbanisti, docenti e ricercatori universitari, geologi, agricoltori, agronomi, tecnici ambientali, giuristi, avvocati, funzionari pubblici, giornalisti/divulgatori, psicanalisti, sindacalisti, paesaggisti, biologi, attivisti...

Già nel pomeriggio del 29 ottobre 2011 l'assemblea costituente del Forum si riunisce per discutere e formalizzare un primo documento di “*linee guida*” per l'elaborazione di una nostra proposta normativa, che nei mesi successivi verrà ampliata e integrata e sarà accompagnata dall'avvio della campagna nazionale per il “censimento” del patrimonio edilizio esistente ed inutilizzato all'interno di ognuno dei Comuni italiani.

Qualche mese dopo la costituzione del Forum, la “Politica” esprime (finalmente ...) una sua prima risposta con la presentazione, nel luglio 2012, della prima bozza del DdL c.d. Catania (Governo Monti) per il “*contenimento del consumo di suolo agricolo*”.

E' un testo che considera molti aspetti in piena rispondenza alle nostre attese, ma con diverse debolezze (prime fra tutte il volersi occupare solo del suolo agricolo anziché di tutto il suolo libero e di non scorgere l'emergenza già in atto e pertanto limitarsi al semplice “contenimento” del consumo di suolo anziché del suo arresto, che noi suggerimmo di affiancare almeno con un più prudente e concreto “progressivo”).

Il Forum espresse il suo plauso all'iniziativa ministeriale e propose un suo primo documento di puntuali “osservazioni”.

Negli anni successivi, i Governi in carica riproposero il DdL in forma sempre più “al ribasso”, nonostante le continue proposte critiche del nostro Forum espresse sia in forma scritta e sia durante le audizioni delle Commissioni parlamentari a cui fu invitato.

E prima dell'approvazione (maggio 2016) alla Camera, il Forum ritenne di doversi smarcare da quella “pallida legge” (puntualmente poi “naufragata” al Senato) e di avviare un proprio percorso normativo autonomo, costituendo un Gruppo di Lavoro Tecnico-Scientifico multidisciplinare

formato da 75 Esperti che ha provveduto ad elaborare il nostro testo di legge, emendato e infine approvato da tutte le migliaia di aderenti.

Le motivazioni di questa iniziativa sono ampiamente contenute nella premessa che introduce i 10 articoli normativi. Qui proponiamo un sunto dei motivi fondamentali che hanno indotto il Forum ad elaborare la Proposta di Legge Popolare: sono i dati di una “catastrofe” già in atto ...

2. Il quadro dei problemi principali

Il suolo è da intendersi come lo strato superficiale della Terra, la pelle viva del pianeta Terra. **Una pellicola fragile. Nel suolo vivono miliardi di creature viventi, un quarto della biodiversità di tutto il pianeta.** Il suolo è **una risorsa finita non rinnovabile e per questo preziosa almeno al pari dell’acqua, dell’aria e del sole.**

Secondo l’**ISPRA-Istituto Superiore di Protezione Ambientale** il consumo di suolo in Italia non conosce soste, pur segnando un importante rallentamento negli ultimi anni. Dopo aver toccato anche gli 8 metri quadrati al secondo negli anni 2000 (**tra i 6 ed i 7 metri quadrati al secondo è la media degli ultimi 50 anni**), il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 a causa della crisi economica si è consolidato negli ultimi due anni con una velocità ridotta di consumo di suolo, **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.**

Il suolo consumato è passato dal 2,7% degli anni ’50 al 7,6% stimato per il 2016. In termini assoluti, il consumo di suolo **si stima abbia intaccato ormai oltre 23.000 chilometri quadrati del nostro territorio: una superficie pari all’Emilia Romagna.**

ISPRA evidenzia, inoltre, i **costi generati dal consumo di suolo in termini di perdita di servizi ecosistemici** (l’approvvigionamento di acqua, cibo e materiali, la regolazione dei cicli naturali, la capacità di resistenza a eventi estremi e variazioni climatiche, il sequestro del carbonio - valutato in rapporto non solo ai costi sociali ma anche al valore

di mercato dei permessi di emissione - e i servizi culturali e ricreativi), solitamente non contabilizzati.

In sintesi il dato nazionale evidenzia che **la perdita economica di servizi ecosistemici è compresa tra i 538,3 e gli 824,5 milioni di euro all'anno**, che si traducono in una perdita per ettaro compresa tra i 36.000 e i 55.000 euro.

Secondo l'ISTAT nel nostro Paese sono presenti oltre 7 milioni di abitazioni non utilizzate, 700 mila capannoni dismessi, 500 mila negozi definitivamente chiusi, 55 mila immobili confiscati alle mafie.

“Vuoti a perdere” che snaturano il paesaggio e le comunità a contorno.

Tutto ciò a fronte di un **andamento demografico** (dovuto essenzialmente dall'ingresso di nuova popolazione dall'estero) che indica una crescita debole, tanto è vero che nel triennio 2012-2016 le morti hanno superato le nascite; nel 2017 la popolazione italiana era pari a 60.579.000 persone, circa 86 mila in meno rispetto al 2016, e sostanzialmente stabile dal 2014.

Gran parte degli edifici di nuova costruzione oggi in vendita nel nostro Paese sono stati costruiti diversi anni fa e **registrano nel 2015 un invenduto pari a 90.500 unità** (abitazioni ancora in costruzione e non ancora sul mercato escluse), nel contempo sono presenti immobili vetusti e quasi inutilizzabili che avrebbero invece bisogno di essere ristrutturati e riqualificati con evidenti benefici sia economici e sia di decoro e senza gravare sul suolo libero.

La crisi economico-finanziaria di questi anni **ha sedimentato in seno agli istituti bancari una grande quantità di immobili, pignorati in parte a cittadini “impovertiti” e, in prevalenza, alle imprese del settore impegnate in operazioni edilizie fallite per esubero di offerta.** Non a caso i principali istituti di credito hanno aperto un filone “real estate” per smaltire un patrimonio in progressiva svalutazione che grava sui loro bilanci. Le principali sofferenze derivano dal comparto costruzioni e immobiliare, con il 41,7% dei prestiti deteriorati: una quota molto importante, che **denuncia un'economia sbilanciata, troppo esposta su questo settore.**

Il Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e forestali ci ricorda, inoltre, che il nostro Paese è in grado, oggi, di produrre appena l'80-85% del proprio fabbisogno primario alimentare, contro il 92% del 1991. Significa che se, improvvisamente, non avessimo più la possibilità di importare cibo dall'estero, **ben 20 italiani su 100 rimarrebbero a digiuno** e che quindi, a causa della perdita di suoli fertili, il nostro Paese oggi non è in grado di garantire ai propri cittadini la sovranità alimentare. Tanto che la Superficie Agricola Utilizzata (SAU) si è ridotta a circa 12,7 milioni di ettari con 1,7 milioni di aziende agricole, superficie che nel 1991 era quasi 18 milioni di ettari.

A livello globale il nostro Pianeta ha già perso un terzo del suo terreno coltivabile - a causa dell'erosione o dell'inquinamento - negli ultimi 40 anni, con conseguenze definite disastrose in presenza di una domanda globale di cibo che sale alle stelle: **quasi il 33% del terreno mondiale adatto o ad alta produzione di cibo è stato perduto a un tasso che supera il ritmo dei processi naturali in grado di sostituire il suolo consumato.**

E nel 2050 la popolazione mondiale supererà i 9 miliardi di persone: risulta, pertanto, necessario incrementare la produzione agricola in Italia e nel mondo di almeno il 30%.

7.145 sono i comuni italiani (l'88,3 % del totale) interessati da qualche elemento di pericolosità territoriale; tra questi il 20,3 % (1.640 comuni) presentano aree ad elevato (P3) o molto elevato (P4) rischio frana, il 19,9 % (1.607 comuni) presentano aree soggette a pericolosità idraulica (P2) mentre il 43,2 % (3.893 comuni) presentano un mix dei rischi potenziali (P2, P3, P4).

Per queste considerazioni, il contrasto al consumo di suolo (parte integrante di un'azione di contrasto al cambiamento climatico) dev'essere considerato una priorità e diventare una delle massime urgenze dell'agenda parlamentare per i numerosi benefici indotti che ne derivano, di carattere sociale, ecologico ed economico.

3. Le Rubriche dell'Articolato

- Art. 1 - Finalità, principi e ambito della legge
- Art. 2 - Definizioni
- Art. 3 - Arresto del consumo di suolo
- Art. 4 - Priorità del riuso e della rigenerazione urbana
- Art. 5 - Interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, tutela dei boschi e delle foreste
- Art. 6 - Misure di incentivazione
- Art. 7 - Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi
- Art. 8 - Funzione sociale della proprietà
- Art. 9 - Disposizioni finali
- Art. 10 - Entrata in vigore

4. Principi e disposizioni fondamentali dell'articolato

- ✓ Testo di legge “auto-applicativo”: **per la sua operatività non necessita di particolari decreti attuativi.**
- ✓ **Proposta di legge di “emergenza” e quindi “rigorosa”** che mette al primo posto il suolo e la sua salvaguardia, **con la previsione di un arresto e non una semplice limitazione o contenimento del consumo di suolo**, in quanto il suolo è un bene comune, una risorsa limitata e non rinnovabile fornitrice di funzioni/servizi vitali.
- ✓ **Arrestare il consumo di suolo significa anche non limitare l'agricoltura, la produzione di cibo e quindi la sovranità alimentare,**

contrastarne la perdita di biodiversità, il dissesto, l'impermeabilizzazione e gli effetti dei sempre più frequenti eventi meteorologici estremi, prevenendo danni economici e perdite di vite umane.

- ✓ **Individua come principio fondamentale del governo del territorio**, per evitare ulteriore consumo di suolo libero, il riuso e la rigenerazione dei suoli già urbanizzati, nonché il risanamento del costruito attraverso ristrutturazione e restauro degli edifici a fini antisismici e di risparmio energetico, la riconversione e la sostituzione dei manufatti edilizi vetusti.
- ✓ **Attua l'art. 42 della Costituzione**, secondo il quale *“la proprietà è pubblica e privata”* e *“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge ... allo scopo di assicurarne la funzione sociale”*, per cui il venir meno di quest'ultima fa venir meno la stessa tutela giuridica, **con la conseguenza che i suoli tornano nella proprietà del comune interessato. Nessun indennizzo è dovuto ai proprietari** che non hanno perseguito la funzione sociale dei loro beni, ovvero li hanno abbandonati.
- ✓ **Definisce la funzione sociale della proprietà** e individua i beni che possono determinare danni per l'ambiente, pericoli per la sicurezza e problematiche per le testimonianze culturali e storiche, nonché i beni considerati abbandonati/inutilizzati e non più rispondenti ad alcuna funzione sociale, per i quali può essere attivato uno specifico procedimento, a cura dei comuni singoli o associati, **al fine di ricondurli alla proprietà collettiva per essere destinati a soddisfare l'interesse generale**, in conformità con l'art. 42 della Costituzione.
- ✓ Uniforma per tutto il territorio nazionale (al fine di evitare interpretazioni divergenti) le definizioni di **suolo** (*“la risorsa non rinnovabile, componente essenziale degli ecosistemi terrestri che costituisce lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi”*) (la stessa sostituisce anche quella ora indicata nel D.Lgs. 152/2006 Codice dell'ambiente), di **consumo di suolo** (*“la modifica o la 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 asportazione ed impermeabilizzazione”), di **superficie agricola, superficie naturale e seminaturale** (“le aree non urbanizzate, utilizzate o utilizzabili per attività agricole o silvo-pastorali, nonché le altre superfici non impermeabilizzate o non compromesse da interventi di copertura artificiale del suolo, da realizzazione di costruzioni infrastrutture e servizi o da azioni di asportazione ed impermeabilizzazione, indipendentemente dalle classificazioni formali definite dagli strumenti urbanistici, tali aree possono essere anche intercluse nel tessuto urbano”), ed ancora di **copertura artificiale del suolo, di impermeabilizzazione, di area urbanizzata** (“la parte del territorio costituita dalle aree edificate di qualsivoglia destinazione e dalle relative aree di pertinenza, dalle aree infrastrutturate per la mobilità, oltretutto dalle aree inerenti attrezzature, servizi, cave, discariche, impianti sportivi e tecnologici”), di **area edificata, di area di pertinenza, di area infrastrutturata, di rigenerazione urbana, di servizi ecosistemici e di edificio.***

- ✓ **Definisce l'ambito di applicazione della legge** relativo a qualsiasi superficie libera, naturale, semi-naturale o agricola, sia in area urbana che periurbana, indipendentemente dalle classificazioni fornite dai piani urbanistici comunali.
- ✓ **Prevede il divieto del consumo di suolo per qualsivoglia destinazione dalla data di entrata in vigore della legge**, tranne che per i lavori e le opere inserite negli strumenti pubblici di programmazione vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e sono inoltre fatti salvi i titoli abilitativi edilizi rilasciati o formati alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché per gli interventi previsti nei piani attuativi comunque denominati approvati prima della entrata in vigore della presente legge.
- ✓ **Prevede il divieto dell'adozione o dell'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o varianti che prevedano un nuovo consumo di suolo.**

- ✓ **Prevede lo scioglimento dei consigli comunali, su proposta del Ministro dell'Interno (art. 141 D.Lgs. 267/2000), nei casi di accertata e persistente violazione comunale di alcune specifiche disposizioni**, quali la mancata sospensione dell'efficacia degli strumenti urbanistici vigenti con realizzazione di interventi edificatori di qualsivoglia natura o destinazione che comportano anche solo parzialmente consumo di suolo, oltreché il mancato divieto di adozione e approvazione di nuovi strumenti urbanistici, nei casi si preveda un nuovo consumo di suolo.
- ✓ **Prevede che i comuni singoli o associati debbano provvedere ad approvare varianti ai propri strumenti di pianificazione, al fine di eliminare le previsioni di edificabilità che comportino consumo di suolo** in aree agricole ed in aree naturali e seminaturali; in assenza di dette varianti, in ogni caso è sospesa l'efficacia degli stessi strumenti relativamente alle disposizioni che prevedono un consumo di suolo.
- ✓ Esplicita, qualora ve ne fosse ancora bisogno, che **le previsioni edificatorie degli strumenti urbanistici comunali, costituiscono indicazioni meramente programmatiche e pianificatorie che non determinano l'acquisizione di alcun diritto**, come peraltro affermato da una consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato.
- ✓ Prevede che **le esigenze insediative e infrastrutturali debbano essere soddisfatte esclusivamente con il riuso e la rigenerazione del patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente.**
- ✓ **Individua l'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) quale soggetto per il monitoraggio del consumo del suolo e dell'attuazione della legge** che si avvale dell'ARPA e dell'APPA (agenzie per la protezione dell'ambiente delle regioni e delle province autonome).
- ✓ Prevede che per l'attuazione del principio del riuso e della rigenerazione urbana, i comuni singoli o associati, debbano provvedere:
 - all'individuazione negli strumenti di pianificazione comunale dei relativi **"ambiti urbanistici"** (isolati, aree o singoli immobili) che per

le condizioni di degrado siano da sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana;

- alla redazione di una “**perimetrazione-individuazione dell’area urbanizzata esistente**” (aree edificate di qualsivoglia destinazione, relative aree di pertinenza, aree infrastrutturate per la mobilità, oltreché aree inerenti attrezzature, servizi, cave, discariche, impianti sportivi e tecnologici);
- oltreché alla redazione di un “**censimento edilizio comunale**” volto ad individuare gli edifici di qualsivoglia destinazione sfitti (pubblici e privati) non utilizzati o abbandonati, le loro caratteristiche e dimensioni, la quantificazione e qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti e delle aree residue non ancora attuate previste dagli strumenti urbanistici vigenti (al fine di creare una “banca dati” del patrimonio edilizio disponibile). Per agevolare l’individuazione delle unità immobiliari sfitte, non utilizzate o abbandonate, gli Enti gestori della rete elettrica e di acquedotto sono obbligati a fornire i dati dettagliati relativi ad ogni tipo di allacciamento.

- ✓ **Prevede la possibilità di uno o più decreti legislativi per incentivare gli interventi volti all’effettivo utilizzo degli immobili inutilizzati** e le disposizioni per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale; gli stessi interventi devono però rispettare e garantire alcuni principi e criteri, quali: essere basati sulla bonifica, sul riuso e sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti (ad esclusione degli interventi più invasivi nei centri storici e per gli immobili di “antico impianto”), sulla creazione e mantenimento nell’urbanizzato esistente di aree verdi, aree pedonabili, percorsi ciclabili, aree naturalistiche, di agricoltura urbana e sull’inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti, della vivibilità e salubrità degli spazi urbani pubblici, con elevati standard di qualità, sicurezza sismica, minimo impatto ambientale e paesaggistico, in particolare con il miglioramento dell’efficienza energetica e idrica e con la riduzione delle emissioni, attraverso l’indicazione di precisi obiettivi prestazionali e di qualità architettonica degli edifici.

- ✓ **Prevede l'abrogazione**, dalla data di entrata in vigore dei decreti volti ad incentivare l'effettivo utilizzo degli immobili inutilizzati e gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, **della "devastante" disposizione inerente gli interventi incentivati in deroga ai vigenti strumenti urbanistici comunali, introdotta dalla L. 106/2011.**
- ✓ **Definisce i boschi**, individuati dalla vigente disposizione statale (D.Lgs. 227/2001), **come una risorsa strategica nazionale da tutelarsi e salvaguardarsi con specifiche disposizioni** che non può essere oggetto di alcun mutamento di destinazione d'uso.
- ✓ **Prevede misure prioritarie di incentivazione** (concessione di finanziamenti statali e regionali) per i diversi soggetti:
 - ai comuni, in forma singola o associata, per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati, oltreché per gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura sociale e contadina di piccola scala a basso impatto ambientale;
 - ai soggetti privati, singoli o associati, per il recupero di edifici e di infrastrutture nei territori rurali o per il recupero del suolo a fini agricoli anche mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati, di recente edificazione, incongrui rispetto al contesto e al paesaggio.
- ✓ Prevede, contestualmente al censimento edilizio comunale, l'individuazione dei complessi, dei singoli edifici e dei manufatti, **non solo di antica formazione, ma che abbiano i caratteri tipologici dell'architettura rurale**, detta individuazione comporta l'automatico divieto alla demolizione o alla sostituzione edilizia e la priorità nella concessione dei finanziamenti per il recupero.
- ✓ Prevede l'esclusiva destinazione dei proventi derivanti dai titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal Testo unico dell'edilizia D.P.R. 380/2001 (i **"famigerati" oneri di urbanizzazione**), per la realizzazione, adeguamento e razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria che non comportano nuovo consumo di suolo, per il risanamento di complessi edilizi compresi nei

centri storici o similari, per gli interventi di riuso, di rigenerazione, di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione, mitigazione e messa in sicurezza delle aree esposte al rischio idrogeologico e sismico, nonché nel limite massimo del 30% per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio comunale.

Le principali differenze rispetto all'attuale norma (art. 1 comma 460 della L. 232/2016 e s.m.i.) in vigore dall'1/1/2018, sono che **nella proposta del Forum Salviamo il Paesaggio la realizzazione, adeguamento e razionalizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria viene ammessa esclusivamente se non comporta nuovo consumo di suolo**, inoltre nella stessa proposta si è introdotto il limite massimo del 30% per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio comunale, al fine di evitare che tutti i proventi possano essere utilizzati per una manutenzione ordinaria che in realtà è considerata a tutti gli effetti una “spesa corrente”.

- ✓ Prevede infine l'entrata in vigore della presente legge dal giorno successivo a quello della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Alessandro Mortarino e Federico Sandrone