

Consumo del suolo: uno sguardo ad una recente proposta di legge quadro

I dati che attualmente descrivono il c.d. «consumo del suolo» appaiono decisamente allarmanti: solo in Italia, secondo quanto è stato accertato dall'ultimo Rapporto ISPRA (n. 195/2014), si è passati da una percentuale di consumo del 2,9 per cento degli anni '50 al 7,3 per cento del 2012, con un incremento di più di 4 punti percentuali. In termini assoluti, precisa il Rapporto, si stima che il consumo di suolo abbia intaccato ormai quasi 22.000 chilometri quadrati del nostro territorio, con un primato che non fa certo onore al Bel Paese ovvero quello di essere uno dei più cementificati in Europa.

Ma quando si parla di consumo del suolo non si fa riferimento soltanto alla trasformazione del suolo agricolo e naturale in suolo urbano, che è la pratica più frequente ed anche più dannosa tra quelle note da cui origina il fenomeno della «impermeabilizzazione», dovuto all'impiego di materiali impermeabili artificiali, come asfalto e cemento, che rendono inutilizzabile il terreno per lo svolgimento di eventuali future e diverse funzioni ecosistemiche.

Per consumo del suolo si intende anche quell'insieme di attività che sottraggono il suolo, inteso come superficie agricola, alla sua destinazione naturale che è quella produttiva. Ed ovviamente si ricomprendono in questo catalogo sia le attività illecite che quelle lecite perché, come è noto, molte destinazioni del suolo non compatibili con i principi della sostenibilità ambientale, della agroecologia, della sicurezza del territorio sono individuate mediante scelte pubbliche che dovrebbero, per converso, operare per il comune interesse.

Preoccupato per le sorti del suolo sembrano anche diverse Regioni, quali la Lombardia e la Puglia che riconoscono il suolo quale «bene comune» e «risorsa non rinnovabile», mentre il legislatore nazionale non ha finora contribuito in modo efficace alla sua salvaguardia ed alla sua conservazione nonostante i chiari enunciati degli artt. 9 e 44 della Costituzione.

Trascurando i provvedimenti più remoti, alla loro epoca molto importanti ma non determinanti ai fini specifici della «tutela del suolo», al momento la materia è superficialmente toccata dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 *Norme in materia ambientale*, che dedica la parte III segnatamente a «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», che integra e riordina in un unico testo le precedenti normative relative alla difesa del suolo (legge n. 183/1989) alla tutela delle risorse idriche (d.lgs. 152/1999 o decreto Ronchi) e alla loro gestione (legge 36/1994 o legge Galli). All'interno della parte III l'art. 54 definisce, ma in modo a nostro avviso non esaustivo, sia il suolo che la difesa del suolo.

Pertanto, l'art. 54, ricomprende nella nozione di suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali mentre la difesa del suolo è il «complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate».

È evidente che un tale definizione risulti alquanto circoscritta e parziale e non prenda in considerazione alcuni aspetti particolarmente rilevanti per ciò che concerne l'attuale degrado del suolo.

Il suolo, infatti, grazie alla sua natura multifunzionale produce, oltre a beni indispensabili per la collettività quali gli alimenti, le biomasse, le materie prime, la biodiversità anche servizi essenziali

quando funge da filtro per le acque o viene utilizzato per lo stoccaggio di carbonio o per altre funzioni ambientali-paesaggistiche.

L'attuale condizione del suolo italiano presenta, invece, fenomeni di erosione, diminuzione della materia organica, compattazione, salinizzazione, frane, alluvioni, perdita di biodiversità, contaminazione e, come si diceva in esordio, consumo di suolo da urbanizzazione.

Tenta di sopperire alle suddette lacune legislative il disegno di legge n. 1181, comunicato alla Presidenza del Senato il 22 novembre 2013, dal titolo «Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo». Il testo si sofferma sulla definizione di suolo e ciò che emerge dalla lettura dei singoli articoli è che il suolo viene accolto nella sua declinazione agricola-produttiva.

Promotori della legge quadro sono, non a caso, i ricercatori delle Società scientifiche agrarie (AISSA), dell'Unione nazionale della accademia per le scienze applicate allo sviluppo dell'agricoltura, alla sicurezza alimentare ed alla tutela ambientale (UNASA) e dal Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA).

Il testo della proposta richiama in varie parti del suo articolato l'importante comunicazione della Commissione al Consiglio del 22 settembre 2006, COM (2006) 231, def., recante la Strategia tematica per la protezione del suolo dell'Unione europea, da cui si ricava, in particolare, la definizione di suolo, finora assente nel corpo legislativo nazionale.

L'art. 2 definisce il «suolo» come lo strato superficiale della crosta terrestre, formato da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi. Ribadisce, altresì, un dato di comune conoscenza ma che spesso sfugge all'attenzione anche degli operatori del diritto ovvero che il suolo è «una risorsa soggetta a processi di formazione estremamente lenti e pertanto è da considerarsi una risorsa non rinnovabile».

Come è evidente, le attuali forme di degrado e di sottrazione del suolo alla sua funzione produttiva e riproduttiva non si conciliano con la sua natura di bene non rinnovabile e caratterizzato da un sistema molto complesso ma anche delicato che alcune attività dell'uomo mettono continuamente ed a volte, definitivamente, a repentaglio.

Il disegno di legge guarda alla protezione e alla gestione sostenibile dei suoli anche in un'ottica più ampia che mira a garantire la sicurezza alimentare nel contesto nazionale. Dispone, inoltre, la realizzazione di Centri regionali e nazionali per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli nonché di Comitati di indirizzo e tecnico-scientifici. Questi ultimi sono deputati, tra l'altro, ad elaborare apposite «Linee Guida» aventi lo scopo di attuare la legge in esame ma anche di fissare i criteri per la valutazione e la quantificazione delle funzioni e dei servizi ecosistemici dei suoli.

Le suddette Linee Guida hanno, altresì, il compito di individuare le aree a rischio attuale e potenziale di erosione, compattazione, salinizzazione, diminuzione della sostanza organica, perdita di biodiversità.

Altri profili di degrado che vengono presi in considerazione dalle Linee Guida concernono la contaminazione dei suoli, le frane e le alluvioni, l'impermeabilizzazione da urbanizzazione, la desertificazione.

Insomma, si tratta nel complesso di una proposta di legge che merita una certa attenzione e che, comunque, necessita senz'altro di alcune integrazioni e coordinamenti soprattutto per quanto concerne gli ambiti di applicazione della legge e la definizione degli istituti nonché gli aspetti, di assoluto rilievo e completamente trascurati, del coinvolgimento delle comunità locali nei processi di salvaguardia del suolo.

Purtroppo, nonostante l'emergenza che il nostro Paese sta vivendo, non è dato sapere quali saranno le sorti del disegno di legge quadro, qui rapidamente esaminato, considerato che già giacciono, presso le due Camere del Parlamento italiano altre proposte di legge che affrontano il tema scottante del consumo del suolo.

Quello che è certo è che non sono più procrastinabili misure efficaci di conoscenza, prevenzione, gestione sostenibile e salvaguardia del suolo; l'approccio non deve più essere, però, settoriale bensì ecosistemico e globale. Secondo quanto definito dal documento di lavoro della COP 5 (UNEP/CBD/COP/5/23, 103-109), tale approccio corrisponde ad «una strategia per la gestione integrata della terra, dell'acqua e delle risorse viventi che promuove la conservazione e l'uso sostenibile in modo giusto ed equo» ovvero con il coinvolgimento diretto e sostanziale dei portatori d'interesse locali (*stakeholders*) nella gestione del territorio, che è vista come un processo integrato non solo dal punto di vista ambientale (terra, acqua, atmosfera, risorse viventi) ma anche da quello sociale (ENEA, 2003). Infine, non sembra trascurabile l'importanza di un intervento immediato nella direzione di una buona gestione del suolo anche in considerazione di quanto disposto dalla Commissione europea che con la «Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» (2011) si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno *pari a zero* da raggiungere, in Europa, entro il 2050.

Lorenza Paoloni(*)

(*) Professore di Diritto agrario ed agroalimentare Università degli Studi del Molise