

Audizione

Uffici Presidenza delle Commissioni permanenti riunite
9^a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e
13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Disegni di legge sul consumo di suolo

Giuseppe Corti

Professore di Pedologia – Università Politecnica delle Marche, Ancona
Presidente Società Italiana di Pedologia (SIPe, SSD AGR14)
Coordinatore del Pillar I –Soil management- per la Global Soil
Partnership, Italian Branch (FAO)

Mercoledì 13 marzo 2019, ore 11.00

In questa audizione, tratterò gli aspetti relativi ai DDL riferiti a leggi sul suolo indicando da subito che il mio pensiero riguardo l'urgenza di contrastare il consumo di suolo concorda pienamente con quanto riportato nell'audizione di **ISPRA** del 18 dicembre 2018, e sugli obiettivi che Unione Europea e Nazioni Unite ci chiedono di raggiungere entro il 2050 (azzeramento del consumo) e il 2030 (allineamento del consumo di suolo alla crescita demografica e cessazione delle azioni di degrado).

Certo, la discussione è sul come arrivarci, tenendo conto degli interessi di tutti, e per questo proverò a convincere della necessità di una legge quadro sul suolo, senza la quale sarà sempre molto difficile mettere dei limiti al consumo di suolo.

In particolare, il DDL 965 riprende per gran parte il disegno di legge che a dicembre 2013 fu presentato proprio qui in Senato sotto l'egida di AISSA (Associazione Italiana delle Società Scientifiche Agrarie), di UNASA (Unione Nazionale delle Accademie per le Scienze applicate allo sviluppo dell'Agricoltura, alla sicurezza alimentare e alla tutela ambientale) e CRA, oggi CREA (Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria).

Di fatto, nella mia trattazione mi riferirò unicamente ai DDL 965, 86, 164 e 866, per quanto diversi tra loro: il **DDL 965** è una legge quadro sul suolo, mentre i **DDL 86, 164 e 866** sono leggi miranti a limitare il consumo di suolo.

Cercherò anche di far capire come, dal mio punto di vista, le due finalità debbano essere unite, perché complementari.

La scelta della mia trattazione è dovuta alla mia miglior conoscenza dei temi trattati da questi quattro DDL, dato che gli altri (mi riferisco a quelli più prettamente indirizzati alla rigenerazione urbana o all'etichettatura alimentare) hanno finalità più lontane, anche se non per questo meno importanti, di quelle che io sono in grado di gestire con la mia professionalità.

In qualità di Presidente della SIPE, mi sento in dovere di rimarcare che per difendere il suolo bisogna anche sapere cosa questo sia. Infatti, il suolo è un alleato, o una controparte, di molte attività che spaziano dall'agricoltura alla gestione del paesaggio o del territorio, dall'edilizia alla caccia o all'urbanistica, e molto altro.

La disciplina che insegna cosa sia il suolo nelle sue parti più intime e quali siano le possibili utilizzazioni sulla base della capacità del suolo di sopportare un determinato uso o gestione (in pratica quale sia la sua *resilienza*), è la Pedologia (SSD AGR14). Certo, brandelli di insegnamenti della pedologia si trovano anche in altre discipline quali la geologia, l'agronomia, l'ingegneria, le scienze ambientali, ... per certe cose che interessano tali insegnamenti, ma la completa visione di cosa sia il suolo e le sua potenzialità la si può apprendere solo con gli insegnamenti di pedologia. Eppure, per quel che riguarda gli insegnamenti di pedologia in Italia, la situazione è abbastanza particolare essendovi docenti di pedologia solo in **10 su 24 sedi di Agraria**, oltre ad esser presente in **5 sedi di Scienze Naturali** e **2 di Architettura**.

In questi ultimi anni, la mia Società, la SIPE, si sta adoperando parecchio per il re-inserimento dell'insegnamento della pedologia come obbligatorio per le lauree in agraria (lo è per le lauree in forestale), dopo che nell'agosto 2000 il Ministro Zecchino la eliminò (senza concertazione) con il decreto di determinazione delle nuove classi delle lauree universitarie.

Dalla conoscenza di cosa sia il suolo, ne deriva la sua definizione.

Riguardo alla definizione di suolo, riferirò che ne abbiamo viste più versioni, ma il risultato è stato sempre lo stesso, incluse le conseguenze che ne sono derivate. Stesso dicasi per certe lacune presenti nelle definizioni, anch'esse non prive di conseguenze. I DDL considerati sembrano, a vario livello, voler emendare queste mancanze che ci portiamo dietro da sempre.

Successivamente, approfondirò il discorso su quelle che immagino siano state delle dimenticanze nel *DDL 965*.

Questa è la definizione di suolo universalmente accettata dalla comunità scientifica di riferimento:

Suolo: è un corpo naturale costituito da solidi (minerali e sostanza organica), liquidi e gas che si trova alla superficie dei pianeti, che occupa spazio e che è caratterizzato da una o entrambe le seguenti caratteristiche:

- 1) è costituito da orizzonti, o strati, che sono distinguibili dal materiale iniziale come risultato di aggiunte, perdite, trasferimenti e trasformazioni di energia e materia, e/o
- 2) che abbia l'abilità di mantenere la vita di piante radicanti in un ambiente naturale.



Stante tale definizione, basata sulle proprietà intrinseche del suolo, da un paio di decenni molti organismi internazionali e governativi, hanno iniziato ad aggiungere un terzo punto, importantissimo per la conservazione del suolo e dell'ambiente:

3) Che sia in grado di fornire servizi ecosistemici all'umanità.

I servizi che il suolo fornisce sono raggruppabili in tre insiemi:

- Approvvigionamento di cibo, legname, acqua, materie prime;
- Regolazione dei meccanismi di controllo del clima; delle popolazioni animali (incluso insetti) e vegetali grazie al mantenimento della biodiversità animale, vegetale e microbica; del ciclo biogeochimico degli elementi; di disastri quali le alluvioni;
- Culturale, per la conservazione del patrimonio culturale, paesaggistico e archeologico.

Se consideriamo che pochi centimetri di suolo possono impiegare migliaia di anni a formarsi, si capisce immediatamente l'utilità di questa risorsa, non rinnovabile alla scala dei tempi umani.

Per il legislatore italiano, però, il suolo è stato (ed è) qualcosa di diverso anche per il sussistere di vecchie percezioni del suolo, non sempre adeguate. Ad esempio, il *D. Lgs. n. 152 del 3 Aprile 2006 – Norme in materia ambientale, alla Parte terza – difesa del suolo e lotta alla desertificazione*, riprendendo precedenti norme riportava:

ART. 54. Definizioni.

1. Ai fini della presente sezione si intende per:

a) suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali.

Questa definizione ha generato nei cittadini, nel legislatore e, soprattutto negli amministratori pubblici, una confusione tra ciò che è suolo e ciò che è “territorio”, “sottosuolo”, “paesaggio”. Tale frainteso ha di fatto reso impossibile interventi di protezione del vero “suolo” perché anche quando sono stati stanziati fondi a tutela del suolo, il “suolo” non è stato quasi mai tutelato.

Tale definizione è stata abrogata dall'*art. 34 del D. Lgs. n. 46 del 2014*, introducendo la seguente definizione di suolo:

v-quater) 'suolo': 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. Ai soli fini dell'applicazione della Parte Terza, l'accezione del termine comprende, oltre al suolo come precedentemente definito, anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali;

La comunità scientifica italiana, pur riconoscendo lo sforzo fatto nell'apportare migliorie rispetto al passato, ha provato un senso di imbarazzo perché l'ultima frase dell'*art. 34, D. Lgs. N. 46 del 2014*, di fatto non ha cambiato nulla riguardo alla destinazione di fondi stanziati per la tutela del suolo, che nelle amministrazioni locali continuano a essere spesi per riparare buche delle strade, marciapiedi, o per altre meritorie attività che però nulla hanno a che fare con il "suolo".

Venendo all'analisi dei DDL, Nel *DDL 965* compare la definizione presente all'*art. 34, D. Lgs. N. 46 del 2014*, emendata della seconda frase.

DDL 965, art. 2, comma 1, lettera a)

«suolo»: lo strato superficiale della crosta terrestre, formato da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi;

E, per quanto diversamente articolata, la stessa definizione si ha nei *DDL 164* e *866*. **E la comunità della scienza del suolo dice: FINALMENTE!**

Non solo, sempre nel *DDL 965*, all'*art. 3*, si fa esplicito riferimento alla protezione e la gestione sostenibile del suolo e alla conservazione della sua capacità di svolgere funzioni e servizi ecosistemici di natura economica, ambientale, sociale e culturale.

E la comunità della scienza del suolo dice ancora: FINALMENTE!

Per questo aspetto, parziale soddisfazione va espressa anche per il *DDL 164*, che esplicita servizi ecosistemici non del suolo ma di generici ecosistemi, e per il *DDL 866*, che cita «servizi ecosistemici» in premessa, senza dedicare articoli.

Dato che definire vuol dire capire con cosa si ha a che fare, un DDL al passo coi tempi deve necessariamente adottare una definizione di suolo senza fraintendimenti che tuteli una risorsa che è finita alla scala dei tempi umani, e chiarire altresì che il suolo così inteso svolge (presta) una serie di importanti servizi che portano vantaggi all'intera umanità ma, soprattutto, a quella del Paese che lo tutela.

Infatti, la produzione di cibo di qualità, in quantità che ci renda meno dipendenti dalle importazioni (come ricordato in premessa nel *DDL 164*), è un argomento politico ed economico, ma lo è anche tecnico-scientifico, di salvaguardia del suolo e del suo livello di fertilità e stato di salute.

Lo stesso dicasi per ogni altra produzione, che sia di legname (le foreste stanno su suoli) o di materie prime (colture per la produzione di fibre e combustibili), o che riguardi l'approvvigionamento di acqua (il primo trattamento utile dell'acqua è svolto dal suolo).

Proposta di articolo, forse minimalista, ma utilizzabile in tutti i DDL:

«suolo»: lo strato superficiale della crosta terrestre, non rinnovabile alla scala dei tempi umana, formato da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi.

Non possiamo certo lamentarci di cambi del clima, dell'intensificarsi di attacchi parassitari alle colture, o della maggior frequenza di alluvioni se non attuiamo una politica di tutela del mitigatore naturale di tutti questi fenomeni.

Tutelare i servizi ecosistemici del suolo vuol dire quindi tutelare il suolo e, con esso, l'ambiente, il paesaggio e, non ultima, la nostra cultura civile e materiale che ci fa ancora essere tra i paesi preferiti dal turismo internazionale per la combinazione di qualità del cibo e dell'ambiente che ancora possiamo offrire. Non è tardi per tutelare il suolo e le sue funzioni, ma non possiamo perdere altri treni che ci allontanino da quei Paesi che negli ultimi decenni hanno messo in essere politiche di grande tutela del patrimonio suolo.

Proposta di articolo, utilizzabile in tutti i DDL a implementazione della definizione di suolo:

Utilizzare la definizione di servizi ecosistemici riportata al *comma 1. dell'art. 3 del DDL 965*, che recita:

1. La presente legge istituisce un quadro normativo per la protezione e la gestione sostenibile del suolo e la conservazione delle sue capacità di svolgere una o più delle seguenti funzioni o servizi ecosistemici di natura economica, ambientale, sociale e culturale:

- a) di produzione di alimenti, fibre e altre biomasse, in particolare nei settori dell'agricoltura e della selvicoltura;
- b) di stoccaggio, filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua;
- c) di riserva di biodiversità;
- d) di stoccaggio di carbonio;
- e) di fonte di materie prime;
- f) di ambiente fisico e culturale per le persone e le attività umane;
- g) di ~~se~~ base fondamentale del paesaggio e del patrimonio ambientale, archeologico e scientifico-culturale.

Nel *DDL 965*, all'*art. 2*, ci sono poi anche altre importanti e utili definizioni che tanto potrebbero giovare a meglio capire a cosa dobbiamo indirizzarci quando vogliamo contenere il consumo di suolo. Mi riferisco, ad esempio alle definizioni di *degrado del suolo*, *compattazione*, *contaminazione*, *desertificazione*, *impermeabilizzazione*, e altri, che porterebbero tanto giovamento in una legge sul contenimento di uso del suolo.

I motivi che ho fin qui esposto per convincere della necessità di unire il *DDL 965* con un DDL relativo al contenimento del consumo di suolo lo riassumo in una frase:

non possiamo contenere il consumo di qualunque cosa che non sappiamo dire cosa sia

Ho detto, unire il *DDL 965* con un *DDL* sul contenimento del consumo di suolo, ma quale? Brevissima rassegna sulle finalità:

- Il *DDL 86*, all'art. 3, propone la riduzione progressiva del consumo di suolo che deve essere pari ad almeno il 20 per cento ogni tre anni rispetto al consumo di suolo rilevato nei tre anni precedenti, sia per il consumo permanente, sia per il consumo reversibile.

- Il *DDL 164*, all'art. 3, recita: non è consentito consumo di suolo per qualsiasi destinazione; le esigenze insediative e infrastrutturali sono soddisfatte tramite il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti.

- Il *DDL 866* non definisce alcun limite di contenimento, ma attribuisce alle Camere, sulla base di rapporti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'obbligo di individuare gli obiettivi di contenimento quantitativi.

Il mio parere è che, pur contenendo ogni *DDL* degli aspetti positivi, il limite più adeguato, perché più realistico se commisurato alla realtà italiana, sia quello avanzato dal *DDL 86*, magari aumentando (35%?) la riduzione triennale. Certo è che ogni esperto, e io compreso, mirerebbe a una immediata cessazione del consumo di suolo (*DDL 164*), ma sono anche convinto che, affiancandovi norme che chiaramente stabiliscano cosa è il suolo, il *DDL 86* potrebbe trovare larghi consensi nella nostra comunità scientifica, andando incontro a interessi che sembrano irrinunciabili.

Infine, andando specificatamente sul *DDL 965*, devo rilevare come questo abbia subito modifiche sostanziali rispetto all'impianto concordato da AISSA, UNASA e CREA. Gli articoli che mi pare offrano il fianco a critiche sono gli *artt. 4 e 5*.

All'*art. 4* viene proposta l'istituzione del *Centro nazionale per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli (CENPSU)* presso ISPRA; si propone che tale centro abbia una serie di compiti e funzioni le cui prescrizioni e linee guida sono adottate dal comitato tecnico-scientifico (definito all'*art. 5*).

Il dubbio. Sembra trattarsi di un centro a carattere nazionale, ma la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha attribuito alle Regioni competenze "in materia di "urbanistica", definita dall'*art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977* come "la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo".

Nella proposta concordato da AISSA, UNASA e CREA, vi era il CENPSU, ma questo avrebbe dovuto avere funzioni di guida e raccordo dei Centri Regionali (CERPSU), così da valorizzare eventuali strutture e professionalità interne già esistenti.

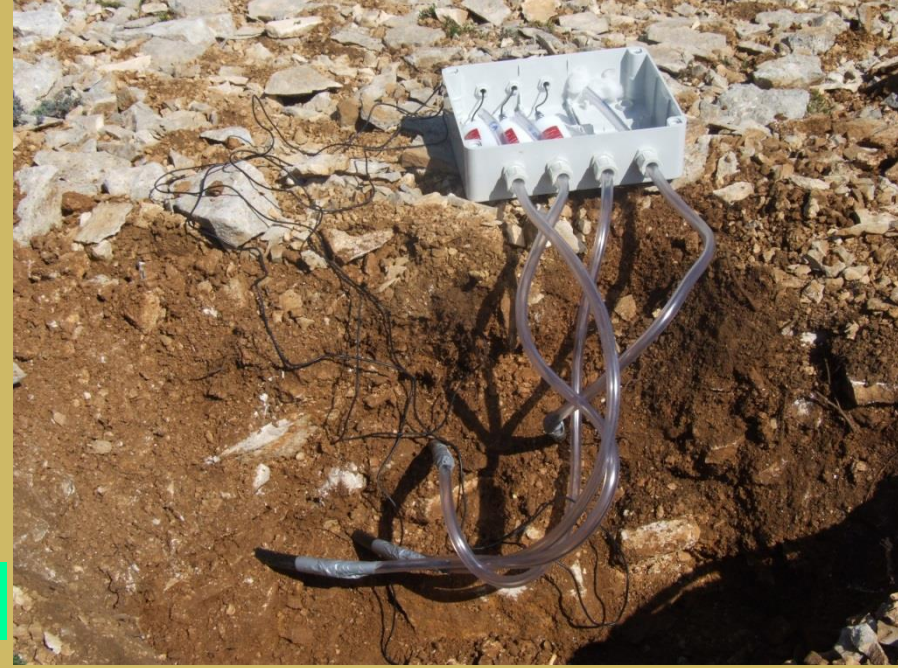
All'*art. 5*, invece, c'è la composizione del comitato tecnico-scientifico del CENPSU, costituito da un rappresentante di ogni agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) (!), un rappresentante del CREA, un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e un rappresentante del Dipartimento della Protezione Civile del Consiglio dei Ministri.

La critica. E l'Università? Spero si tratti di una dimenticanza.

Grazie dell'attenzione



Suoli poligonali della Majella: l'artico italiano



Calanchi marchigiani