

**PROGETTO DI LEGGE N. 0409**

di iniziativa di Damiano Di Simine Presidente LegambienteLombardia

---

**“Norme per il contenimento del consumo di suolo e  
la disciplina della compensazione ecologica preventiva”.**

---

PRESENTATO IL 15/09/2009

ASSEGNATO IN DATA 16/09/2009

ALLA COMMISSIONE	REFERENTE	V
	CONSULTIVA	VI

---

## Relazione

Per lungo tempo l'attività edilizia, in un passato ormai lontano, è stata strettamente associata ad una contestuale attività di costruzione di spazi urbani di convivenza e di socialità, nonché di produzione e scambio economico connesso ad una attività agricola e forestale di cura del suolo.

Da tempo questa contestualità è venuta meno: gli edifici spesso si appoggiano alle infrastrutture come oggetti isolati, senza costruire spazi urbani e l'attività edificatoria è ormai totalmente separata dall'attività di cura del suolo. Le stesse infrastrutture si appoggiano alla terra senza che ci si domandi quali rapporti mutano e quali effetti producono.

E' quindi urgente riattivare un circuito virtuoso tra attività edilizia e *ricostruzione della natura*, non solo per ragioni ecologiche, di per sé già sufficienti, ma anche perché gli spazi aperti con forte contenuto naturalistico sono oggi più che mai elementi decisivi per definire l'abitabilità, la vivibilità e la qualità di un territorio. Essi, combinandosi con la conduzione agricola nel disegno di un territorio, devono concorrere a ripristinare un paesaggio in cui le comunità ritrovino le coordinate di una identità smarrita nella crescita senza freni degli ultimi decenni.

L'obiettivo di questo progetto di legge è pertanto duplice:

- da un lato limitare l'uso edificatorio del suolo, evitando di produrre in tutto il territorio disponibili livelli di urbanizzazione che in alcune parti della regione hanno già raggiunto la non sostenibilità,
- dall'altro legare ogni attività edificatoria su suolo libero ad una contestuale attività di *costruzione di natura e di ambiente* negli spazi aperti.

La presente proposta di legge intende informare l'attività edilizia ad un principio di responsabilità: ogni trasformazione territoriale che determini alterazione o copertura permanente di suolo deve farsi carico dell'impatto determinato sull'ambiente in cui viene consumata una quota di risorsa-suolo. Ogni ipotesi di trasformazione si accompagna così ad un processo di valutazione della sostenibilità dell'intervento che la richiama.

Questo processo, riferito al momento della pianificazione, si traduce in una attenta valutazione sulla reale necessità di trasformare irreversibilmente un determinato suolo, anziché localizzare la funzione prevista in aree dismesse o sottoutilizzate.

Quando, alla fine del processo di valutazione, si giunge alla conclusione che l'occupazione di suolo libero sia inevitabile, interviene, nel progetto di legge, l'obbligo a carico del trasformatore di controbilanciare tale impatto a carico del trasformatore (pubblico o privato che sia), cedendo alla collettività - in altri lotti, in un intorno territoriale limitato al Comune - un credito ecologico.

Questo credito ha la funzione di *compensare* quella sottrazione di valori ambientali e paesaggistici connessi all'esistenza di una data porzione di suolo e che, pur con tutte le soluzioni mitigative poste in essere in fase progettuale, rimane da risarcire.

La *compensazione ecologica preventiva* agisce su due fronti: da un lato disincentiva il consumo di suolo e dall'altro trasferisce risorse al potenziamento e al consolidamento delle funzioni ambientali dei suoli liberi.

Il processo compensativo appena descritto è assimilabile a quella che fu l'introduzione degli oneri di urbanizzazione per la realizzazione dei servizi pubblici urbani. Se nel passato vi è stata necessità di condizionare il permesso di costruire alla fornitura di beni sociali (infrastrutture e servizi) necessari per l'abitare, oggi – in un periodo di evidente deficit ambientale ed ecologico e di risorse territoriali in genere - è indispensabile attribuire ad ogni trasformazione di suolo libero una responsabilità ambientale che si traduca in una sorta di onere ecologico, attraverso il quale si possa generare nuova natura, altrove rispetto alla trasformazione, concorrendo a generare una dotazione ambientale.

L'esigenza di minimizzare il consumo di suolo, spesso associata all'idea di migliore utilizzo dell'esistente, è già contenuta in diverse fonti legislative. Non esiste però una norma che, in tal senso, vada oltre il valore di indirizzo o orientamento.

La presente proposta di legge scaturisce dalla necessità di conferire cogenza a idee ormai ampiamente condivise, la cui attuazione pare non più eludibile. Infatti oggi l'espansione urbana avviene a spese di territori che in molte zone della regione sono le ultime aree disponibili e che, più in generale, l'erosione di valori ecologici e identitari, connessa alla compromissione di suolo e paesaggio, genera seri problemi ambientali, ma anche di coesione sociale e riconoscimento comunitario, traducibili anche in un danno economico. Siamo di fronte ad una progressiva perdita di patrimonio comune non ripristinabile, rispetto alla quale il legislatore è chiamato ad introdurre regole nuove, a tutela delle attuali e delle future generazioni.

Trattando di consumo di suolo, appare utile completare questa relazione con una definizione di "suolo", che tra le tante disponibili, ci sembra la più pertinente: *'il prodotto della trasformazione di sostanze minerali e organiche, operata da fattori ambientali attivi per un lungo periodo di tempo sulla superficie della Terra, caratterizzato da specifica organizzazione e morfologia, capace di provvedere allo sviluppo delle piante superiori e, pertanto, di assicurare la vita all'uomo e agli animali'*. Tale definizione, tratta dalla vasta letteratura di scienze del suolo, ha oggi, nel nostro Paese, rilevanza meramente accademica, in quanto a tutt'oggi la nostra legislazione non attribuisce al suolo uno specifico 'statuto', che ne giustifichi una tutela in quanto risorsa ambientale limitata, non rinnovabile e pienamente ascrivibile alla categoria dei *beni comuni*, e che pertanto informi, tra le altre, la disciplina relativa alle trasformazioni delle superfici fondiarie.

Questa proposta di legge si muove nella direzione di un riconoscimento anche culturale prima che formale del *bene suolo*, con la consapevolezza che riconoscere a questa risorsa il pieno significato di 'patrimonio comune' (in questa sede come appannaggio della comunità regionale ma estendibile all'intera umanità, ferma la definizione di cui sopra) costituisce un imperativo non più rinviabile di riforma legislativa, che deve poggiare su adeguati principi di diritto nazionale e internazionale.

Non si tratta di introdurre nella legislazione lombarda una innovazione assoluta, poiché in Europa operano già da tempo leggi che attuano i medesimi principi, affrontando la tutela del suolo su un piano di regole, azioni e obiettivi, e dove il principio della *compensazione ecologica preventiva* è già strumento pienamente operativo.

Il progetto di legge si sviluppa in 10 articoli.

**L'articolo 1 (Principi generali)** definisce il “territorio” un bene comune, richiamando poi numerosi principi contenuti in diversi testi normativi, primo fra tutti la Costituzione Italiana che agli articoli 42 e 44 afferma la funzione sociale della proprietà privata e la necessità di un uso razionale del suolo.

**L'articolo 2 (Definizioni e ambito di applicazione)** è dedicato alle necessarie definizioni, tra le quali spicca la definizione degli “interventi compensazione ecologica preventiva”, intesi come “azioni intraprese, prima di un intervento di nuova costruzione su suolo inedificato, per compensare il consumo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità di uso pubblico di carattere ecologico ambientale posto su un'altra porzione di suolo comunale”.

**L'articolo 3 (Carta del consumo di suolo)** introduce la “carta del consumo di suolo”, documento di elaborazione comunale indispensabile per monitorare costantemente lo stato di fatto del territorio e quindi le sue potenzialità.

**Con l'articolo 4 (Obbligo di riuso delle aree dismesse)** si interviene nella fase pianificatoria, codificando l'obbligo del riuso delle aree dismesse o sottoutilizzate prima di qualsiasi decisione di nuove espansioni urbanistiche. Ovviamente la norma prevede che tale obbligo sia efficace solo quando la localizzazione delle nuove funzioni previste sia compatibile con le aree dismesse esistenti.

**L'articolo 5 (Interventi di compensazione ecologica preventiva)** tratta dei casi in cui, non potendo soddisfare l'obbligo del riuso delle aree dismesse (perché inesistenti ovvero incompatibili), si rendono necessari interventi di nuova costruzione. In questi casi il soggetto proponente è tenuto a sottoscrivere una convenzione nella quale è prevista la costituzione di una servitù ad uso pubblico, di una area di compensazione ecologica preventiva. La quantità prevista è normalmente il doppio della superficie dell'intervento edificatorio, con possibili riduzioni dell'onere in taluni casi: infrastrutture su ferro, edifici ad alta efficienza energetica.

**L'articolo 6 (Aree destinate alla compensazione ecologica preventiva)** puntualizza, al comma 1, che l'onere della compensazione ecologica è aggiuntivo a tutti gli altri oneri già previsti dalle normative vigenti. Il comma 2 colloca le aree di compensazione ecologica tra le aree individuate nel piano delle regole del PGT. Il comma 3 suggerisce ai Comuni, per la gestione e la manutenzione delle aree, di avvalersi preferibilmente di operatori agricoli ovvero di enti e associazioni senza scopo di lucro.

**L'articolo 7 (Titolo abilitativo e convenzioni per gli interventi di nuova costruzione)** al comma 1 condiziona il rilascio del titolo abilitativo alla stipula di

un'apposita convenzione, mentre al comma 2 indica i contenuti di tale convenzione. Al comma 3 si introduce una sorta di innovazione alla prassi fin qui osservata, infatti l'efficacia del titolo abilitativo è vincolata all'effettivo inizio dei lavori di compensazione ecologica, conferendo alla stessa la sua natura "preventiva".

**L'articolo 8 (Monetizzazione)** norma i due casi nei quali, in luogo della compensazione ecologica, è consentita la monetizzazione: negli interventi di modesta entità (fino a 2000 metri cubi) o nei casi in cui l'area di compensazione viene messa a disposizione da un terzo soggetto, il quale viene indennizzato attingendo alla monetizzazione dell'onere da parte del soggetto proponente.

**L'articolo 9 (Norme di coordinamento)** scaturisce dalla necessità tecnica di modificare la l.r. 12/2005 (Legge regionale per il governo del territorio) in due punti particolari: individuazione delle aree destinate alla compensazione ecologica preventiva attraverso il piano delle regole, e non applicazione della dichiarazione di inizio attività negli interventi di nuova costruzione.

**All'articolo 10 (Norme transitorie)** si prevede di delegare alla giunta regionale l'emanazione di alcune specificazioni normative di maggior dettaglio. Tali specificazione dovranno essere emanate entro sei mesi dalla data di approvazione della legge, periodo nel quale tutti gli interventi di compensazione ecologica potranno essere monetizzati.

## **Art. 1 (Principi generali)**

1. La Regione Lombardia promuove lo sviluppo sostenibile, la tutela delle identità storico-culturali e la qualità del territorio.
2. In particolare, la Regione promuove e garantisce la tutela delle risorse naturali del territorio, in quanto beni che costituiscono patrimonio della collettività e non possono essere consumati in modo rilevante e irreversibile.
3. La presente legge stabilisce ulteriori criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione, affinché l'utilizzo 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.
4. Conseguentemente, la pianificazione del territorio comunale è attuata in modo da garantire il contenimento del consumo di suolo e l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti ambientali provocati.
5. A tal fine, la presente legge si ispira ai principi costituzionali della funzione sociale della proprietà privata e del razionale sfruttamento del suolo sanciti dagli articoli 42 e 44 della Costituzione, al principio della minimizzazione del consumo di suolo di cui all'articolo 8, comma 2, lettera b), della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (Legge per il governo del territorio), nonché ai principi dello sviluppo sostenibile, della tutela del paesaggio, di precauzione, di prevenzione e di responsabilità per danno ambientale sanciti dalla normativa internazionale e comunitaria.

## **Art. 2 (Definizioni e ambito di applicazione)**

1. Ai fini della presente legge, si intendono per:
  - a) strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica l'insieme degli atti, disciplinati dalla legislazione regionale, volti a tutelare il territorio ovvero a regolarne l'uso e i processi di trasformazione;
  - b) interventi di nuova costruzione quelli definiti all'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Testo A);
  - c) interventi di compensazione ecologica preventiva le azioni intraprese prima di un intervento di nuova costruzione su suolo inedito per compensare il consumo di suolo prodotto dall'intervento stesso, attraverso il corrispondente vincolo a finalità di 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.
2. 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.

### **Art. 3 (Carta del consumo di suolo)**

1. Il consiglio comunale approva 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.
2. La carta del consumo di suolo è aggiornata almeno ogni due anni.
3. L'approvazione della carta del consumo di suolo costituisce presupposto necessario e vincolante per l'approvazione degli atti e dell'attività di pianificazione di cui all'art. 4, comma 1.

### **Art. 4 (Obbligo di riuso delle aree dismesse)**

1. Gli atti e le attività di pianificazione comunale soggetti alle limitazioni di cui all'art. 3, comma 3, e al comma 2, sono:
  - a) l'individuazione degli ambiti di trasformazione di cui all'art 8, comma 2, lettera e), della l.r. 12/2005;
  - b) l'individuazione degli ambiti di trasformazione di cui all'art. 10-bis, comma 4, lettera c), della l.r. 12/2005;
  - c) l'approvazione di programmi integrati di intervento di cui all'art. 87 della l.r. 12/2005 in variante agli strumenti urbanistici comunali vigenti, che comportano l'occupazione di suolo inedito;
  - d) l'approvazione dei progetti in variante ai sensi dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998 n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59) che comportano l'occupazione di suolo inedito.
2. Gli atti e le attività di pianificazione comunale di cui al comma 1 sono consentiti solo se non esistono nel territorio comunale aree già urbanizzate non utilizzate, sottoutilizzate o dismesse, comprese le aree industriali dismesse di cui all'art. 7, comma 1, della legge regionale 2 febbraio 2007 n. 1 (Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia), compatibili con le trasformazioni in essi previste. L'eventuale incompatibilità deve essere adeguatamente motivata.

### **Art. 5 (Interventi di compensazione ecologica preventiva)**

1. Gli interventi di compensazione ecologica preventiva consistono nella realizzazione di nuovi sistemi naturali permanenti quali siepi, filari, prati permanenti, boschi, aree umide. A completamento di tali opere ecologiche sono ammesse le opere per la fruizione ecologico-ambientale dell'area quali percorsi pedonali, percorsi ciclabili, piccole opere di consolidamento del suolo, ridisegno e ripristino di canali e rogge, in misura non superiore al 50 per cento del costo complessivo della riqualificazione a verde ecologico.
2. Gli interventi di nuova costruzione sono soggetti alle seguenti disposizioni ispirate al principio della compensazione ecologica preventiva:
  - a) nel caso di interventi di tipologia infrastrutturale, ad esclusione delle

- infrastrutture energetiche ed idrauliche nelle loro parti interrato, il soggetto proponente stipula con il comune una convenzione per la costituzione di una servitù di uso pubblico della 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, da destinare a interventi di compensazione ecologica preventiva; la superficie oggetto della convenzione può essere ridotta del 50 per cento nel caso di infrastrutture di trasporto su ferro; in alternativa alla costituzione di servitù, la convenzione può prevedere la cessione gratuita al comune della superficie destinata alla compensazione;
- b) nel caso di interventi di tipologia diversa da quella infrastrutturale, il soggetto proponente stipula con il comune una convenzione per la costituzione di una servitù di uso pubblico della durata non inferiore a novantanove anni, avente a 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 25 per cento nel caso di edifici di classe energetica B o superiore e il cui effetto indotto sulla mobilità privata sia irrilevante; in alternativa alla costituzione di servitù, la convenzione può prevedere la cessione gratuita al comune della superficie destinata alla compensazione;
- c) nel caso di interventi per la realizzazione di opere pubbliche comunali, il comune realizza la compensazione ecologica preventiva secondo i criteri di cui alle lettere a) e b).

#### **Art. 6 (Aree destinate alla compensazione ecologica preventiva)**

1. Le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva di cui all'art. 5 si considerano aggiuntive rispetto alla dotazione di aree per servizi pubblici o di interesse pubblico previste dalla legge ovvero dal piano dei servizi, comprese quelle destinate al verde pubblico. Sono reperite all'interno del territorio comunale nel quale è previsto l'intervento di nuova costruzione e sono espressamente qualificate quale obiettivo prioritario di interesse regionale di cui all'articolo 20, comma 4, della l.r. 12/2005.
2. Gli interventi e la scelta delle aree di compensazione ecologica preventiva devono rispondere a esigenze e interessi collettivi e di pubblica utilità. Le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva sono individuate nel piano delle regole di cui agli articoli 10 e 10-bis della l.r. 12/2005, come modificati dai commi 1 e 2 dell'articolo 9 della presente legge. Nei comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 15.000 abitanti di cui all'articolo 7, comma 3, della l.r. 12/2005 le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva sono individuate nel piano delle regole. Le province, i parchi regionali e i parchi locali di interesse sovracomunale possono emanare le linee guida ovvero adottare progetti d'area che costituiscono riferimenti prioritari per l'attuazione degli interventi di compensazione ecologica preventiva.
3. Per la gestione e la manutenzione delle aree di compensazione ecologica preventiva, il comune si avvale preferibilmente di coltivatori diretti, imprenditori agricoli, ovvero di enti e associazioni che non perseguono scopi di lucro.



### **Art. 7 (Titolo abilitativo e convenzioni per gli interventi di nuova costruzione)**

1. Il rilascio del titolo abilitativo degli interventi di nuova costruzione è condizionato alla stipulazione della convenzione di cui all'articolo 5.
2. Le convenzioni devono prevedere:
  - a) l'individuazione delle aree destinate alla compensazione ecologica preventiva;
  - b) la definizione delle opere ambientali ed ecologiche da realizzare senza alcun onere per il comune;
  - c) le modalità e i tempi di realizzazione delle opere stesse;
  - d) il termine di realizzazione degli interventi di compensazione ecologica preventiva, che non deve essere superiore al termine previsto per la conclusione dei lavori relativi all'intervento di nuova costruzione;
  - e) le modalità di gestione e manutenzione degli interventi di compensazione ecologica preventiva.
3. L'efficacia del titolo abilitativo è sottoposta alla condizione sospensiva dell'effettivo inizio degli interventi di compensazione ecologica preventiva.

### **Art. 8 (Monetizzazioni)**

1. E' consentita la monetizzazione degli oneri di cui alla presente legge, di entità pari alla somma del valore di mercato delle aree di compensazione ecologica più il valore delle relative opere, solo nei seguenti casi:
  - a) per interventi di nuova costruzione di volume inferiore a 2.000 metri cubi;
  - b) nel caso il richiedente abbia individuato aree anche agricole i cui proprietari siano disponibili a stipulare con il comune le convenzioni per la costituzione di servitù di uso pubblico per la valorizzazione ecologico-ambientale, della durata minima di novantanove anni, di cui all'art. 5. In questo caso le monetizzazioni sono destinate ai proprietari delle aree, sia a titolo di indennizzo per la costituzione della servitù, sia per la realizzazione, gestione e manutenzione degli interventi di compensazione ecologica.

### **Art. 9 (Norme di coordinamento)**

1. Alla lettera e) del comma 1 dell'art. 10 della l.r. 12/2005 è aggiunto il seguente punto 3-bis): "3-bis): le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva."
2. Alla lettera f) del comma 7 dell'art. 10-bis della l.r. 12/2005 è aggiunto il seguente punto 3-bis): "3-bis): le aree destinate alla compensazione ecologica preventiva."
3. Le disposizioni contenute nella presente legge si applicano anche ai comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 15.000 abitanti di cui all'art. 7, comma 3, della l.r. 12/2005 .
4. L'art. 41 della l.r. 12/2005 non si applica agli interventi di nuova costruzione.

## **Art. 10 (Norme transitorie)**

1. Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, la Giunta regionale emana criteri attuativi con particolare riferimento a:
  - a) i parametri utili per valutare i casi di eventuale incompatibilità di cui all'articolo 4, comma 2;
  - b) i parametri utili per valutare la rilevanza degli effetti sulla mobilità privata di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b).
2. Entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, la Giunta regionale emana i criteri per l'individuazione delle aree di compensazione ecologica preventiva all'interno del piano delle regole di cui alla l.r. 12/2005, come integrata dall'art. 9 della presente legge.
3. Sino all'approvazione del piano di governo del territorio, le aree di compensazione ecologica preventiva sono individuate dal comune con apposito atto, secondo criteri che rispondono a esigenze e interessi collettivi e di pubblica utilità.
4. Nel periodo transitorio di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, e comunque non oltre sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, è consentita la monetizzazione per tutti gli interventi di compensazione ecologica preventiva.