

SENATO della REPUBBLICA 30 gennaio 2019

AUDIZIONE delle COMMISSIONI 9° e 13° riunite
DISEGNI di LEGGE sul CONSUMO di SUOLO

sui DdL 86 De Petris, 164 Nuges, 438 Gallone, 572 Nastri, 715 Donno, 843 Taricco, 866 Nastri

NOTA

Forse non è stato un tempo perduto.

Questi anni trascorsi a dibattere, dentro e fuori il Parlamento, delle conseguenze arrecate dal Consumo di Suolo, non solo ha aumentato la sensibilità dei cittadini, ma ha aiutato a fare chiarezza su alcuni aspetti fondamentali. Pertanto non viene qui ripreso quanto egregiamente ed esaurientemente già illustrato dall'ISPRA anche in sede di Audizione lo scorso dicembre.

La prima e più importante questione riguarda la **definizione di Consumo di Suolo** dalla quale discendono filosofie, indirizzi e comportamenti che attengono non solo all'aspetto della misurazione che, come il sistema metrico decimale dovrebbe avere valore assoluto e universale, ma al futuro delle città, alla qualità, al benessere, alla salute, alla bellezza dei centri urbani. Questi Disegni di Legge presentati, a differenza dei precedenti, non cadono più nell'infido **equivoco di considerare suolo consumato solo quello agricolo, ma considerano tale anche quello interno al tessuto consolidato**, che secondo il Rapporto ISPRA rappresenta più del **50 %** del totale e che l'applicazione del PdL approvato alla Camera nella scorsa Legislatura avrebbero sottratto dal conteggio. E' un indirizzo o meglio una definizione che ha contagiato tutte le Leggi regionali e trova motivazione nel giusto obiettivo di arrestare lo sprawl urbano, non accorgendosi però delle mutate condizioni del mercato generate dallo scoppio della bolla immobiliare troppo rapidamente rimosso. Il deleterio, ma ampiamente condiviso concetto di "**densificazione**" che si fonda sull'obiettivo economico della riduzione dei costi di insediamento generata dalla presenza di urbanizzazioni esistenti, asseconda gli interessi della speculazione immobiliare e della rendita urbana, ma uccide la città e la sua aspirazione a non essere solo un incubatore di cemento.

La maggior parte di questi Disegni di Legge ha colto la centralità dell'articolo due, attribuendo alla definizione di Consumo di Suolo l'interpretazione logica che lo estende a **tutti i terreni, sia interni che esterni al tessuto urbanizzato**, dimostrando così attenzione anche ai gravi danni economici e a volte persino umani che l'impermeabilizzazione produce dove più elevata è la densità abitativa, dove è maggiore la necessità di spazi liberi, permeabili che svolgono una funzione ecologica, assorbono l'acqua piovana e se alberati, producono ossigeno, catturano le polveri sottili nocive soprattutto ai bambini, che solo a Padova sono responsabili di 200 morti all'anno. Senza parlare della funzione sociale degli spazi aperti, dei preziosi **vuoti urbani** costituenti fondamentali della **Città Pubblica**, che offrono bellezza e salute e della salvaguardia dei territori periurbani che insieme a quelli agricoli esterni all'abitato, svolgono una funzione di prevenzione e mitigazione dei disastri ambientali. Le mutazioni climatiche vanno affrontate oltre che con i divieti anche con gli strumenti della pianificazione urbanistica e l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio. Valori finora ignorati che alcuni dei disegni di legge presentati hanno proposto con forza e saggezza attraverso il Piano del Verde e la salvaguardia dei vuoti urbani dall'aggressione del cemento.

Anche **la rendita** si è accorta (e non da ora) di quanto preziosi siano **le aree ancora libere nei centri urbanizzati** e ha introdotto attraverso una legislazione regionale piegata ai diktat della speculazione e della rendita, le condizioni per agire in modo indisturbato, anzi favorito, nell'accaparramento dei vuoti urbani ancora disponibili, molto più redditizi rispetto alle aree marginali dove intere lottizzazioni e nuovi capannoni rimangono invenduti.

Affermare nella definizione di Consumo di Suolo che questo non è ritenuto tale se si realizza all'interno del tessuto consolidato, dimostra chiaramente la distorsione di un concetto che molte Regioni legiferando hanno usato, sottovalutandone le disastrose conseguenze. Per questo è assolutamente necessario che la Legge Nazionale stabilisca una **definizione univoca di Consumo di Suolo valida per tutto il**

Paese. Altrimenti ci troveremmo di fronte a dei dati non omogenei e non confrontabili fra loro e tanto meno lo sarebbero con quelli europei. Questo porta con se la necessità che **le Leggi Regionali anche già approvate debbano adeguarsi alle definizioni date dalla Legge Nazionale** che uscirà dal Parlamento.

Un altro pesante **equivoco** sulla misurazione del consumo di Suolo nasce dalla subdola sovrapposizione fra la “definizione” ovvero “**la misurazione del suolo consumato**” e la “**possibilità di consumare suolo**”, confondendoli l’uno con l’altro. Si tratta di due cose completamente diverse. L’una di carattere tecnico, l’altra di carattere politico. La prima non può prescindere da una misurazione rigorosa dello stato di fatto, la seconda (ovvero la possibilità di consumare il suolo) appartiene ad una scelta arbitraria di carattere politico- amministrativo che ogni Regione ha declinato a modo suo.

Va operata nella Legge una seria **distinzione fra suolo consumato** ovvero impermeabilizzato e **limiti dati dalla Legge alla sua occupazione**, per rispettare la scadenza del 2050 imposta giustamente dall’Europa per giungere al consumo di suolo zero. Non si può dire che, poiché un Ospedale è opera utile, questo intervento non impermeabilizza il terreno o se un piano è approvato ma non convenzionato la sua realizzazione produce consumo di suolo, ma se lo è non lo produce. Quindi la Legge deve avere il coraggio di dire che tutto il suolo che viene impermeabilizzato viene conteggiato come “Consumo di Suolo” e distinguere da questo, il suolo che si consente di consumare per la realizzazione di opere pubbliche o Piani attuativi convenzionati al di fuori dei limiti concessi

Alcune considerazioni puntuali sui testi presentati

Giusto proporre una regolazione a tappe, **annuale o triennale**, del Consumo di Suolo che ogni Comune dovrà rispettare secondo parametri stabiliti, perché altrimenti un Comune potrebbe consumare la sua capacità edificatoria in un anno. E poiché ne rimarrebbero altri 30 per arrivare al 2050 è difficile ipotizzare le soluzioni future. Potrebbero esserci società che si accaparrano i terreni lasciandoli inutilizzati, magari per rivenderli ad un maggior prezzo quando le aree edificabili fossero esaurite e al Comune non rimarrebbero margini neppure per l’atterraggio di eventuali crediti edilizi

Se, attraverso norme chiare ed efficaci **non si libereranno i Comuni dall’obbligatorietà di rispettare i Piani Regolatori nelle loro previsioni urbanistiche**, non sarà possibile nessuna riduzione al consumo di suolo. Perché tutti i Piani contengono possibilità di espansione di gran lunga superiori al fabbisogno, riferite ad un incremento della popolazione che non avverrà visto che siamo di fronte ad un saldo negativo. Ma le aree edificabili e non ancora edificate quasi sempre sovrabbondanti costituiscono un forte handicap anche per gli amministratori più virtuosi che temono i ricorsi dei proprietari delle aree rese inedificabili per rispettare i limiti di consumo di suolo imposti dalla Legge. Legge che i Comuni devono essere messi dal legislatore nelle condizioni di poter applicare. Se nei piani vigenti (anche senza nuove previsioni espansive) non verranno cancellate le capacità edificatorie eccedenti, dentro e fuori il centro urbanizzato, la legge non troverà applicazione e il consumo di suolo non si ridurrà

A Padova città di 200.000 abitanti, in presenza di un saldo naturale negativo il Piano prevede un incremento di 24000 nuovi abitanti, oltre 4 milioni di nuovi mc costruibili, oltre 80 ettari di superfici libere urbanizzabili.

Solo il nuovo Ospedale, previsto in un’area di 550.000 mq completamente libera ma inserita nel perimetro dell’urbanizzato consolidato (!) la cui impermeabilizzazione non è considerata consumo di suolo (!) assorbirebbe quanto la Regione concede al Comune.

Nella sola Lombardia, dice Paolo Pileri, “una stima del 2016 segnala che fossero ben 33.000 gli ettari di suolo libero urbanizzabili nel tessuto urbano consolidato, mentre 20.000 ettari circa i suoli consumabili come Ambiti di trasformazione quindi rientranti nel *calcolo del consumo di suolo*. Il che dimostra che c’è più suolo a rischio di consumo nei tessuti urbani consolidati che fuori.”

Ma nel 2017 dai dati ISPRA risulta che “solo” 5200 ettari di terreno sono stati consumati in tutta Italia. Molti, troppi.

Ma allora le previsioni dei Comuni come si giustificano? Come si cancellano?

Dati che fanno riflettere sulla necessità e urgenza di fornire ai Comuni strumenti idonei a modificare tutte le previsioni degli strumenti urbanistici generali e attuativi che comportino consumo di suolo.

Giustamente alcuni DdL hanno evidenziato la necessità di conferire **risorse ai Comuni** i quali nell’applicazione della Legge vedranno diminuire i propri introiti derivanti dall’IMU, contributi di costruzione e oneri di urbanizzazione. Considerato che dai dati ISPRA il Consumo di Suolo è costato al Paese nel 2017 due miliardi di €, considerati gli

ingenti danni provocati anche da eventi meteorici non straordinari, considerati i costi sanitari provocati dall'inquinamento atmosferico, se i Comuni applicheranno la Legge in modo virtuoso sarà per lo Stato un risparmio economico che potrà restituire ai Comuni a partire dai più virtuosi.

Agli interventi di **Rigenerazione Urbana** vanno giustamente attribuiti criteri precisi di qualità per poterli annoverare in questa categoria altrimenti piccole e grandi speculazioni edilizie si avvarranno di questo nome anche per accedere a contributi pubblici. Ma la cosa particolarmente positiva è l'aver precisato che gli interventi di Rigenerazione Urbana devono realizzarsi **senza nuovo consumo di suolo**.

Va comunque detto che fin troppa enfasi è stata data ad operazioni che hanno un nome suggestivo che rappresenta però più un auspicio che un reale strumento operativo, in quanto gli interventi di rigenerazione urbana non si possono realisticamente realizzare in ogni parte del territorio. I costi di trasformazione (demolizioni, bonifiche dei terreni, spostamento dei residenti e delle attività economiche presenti...) sono tali, che il soggetto proponente per ottenere una redditività del capitale investito da lui considerata congrua, chiede un consistente aumento della cubatura esistente. E non a caso i risultati delle operazioni di Rigenerazione Urbana sono per lo più così poco edificanti che gli inglesi hanno coniato per loro il termine spregiativo di **Gentrification**.

Le aree in cui si possono realizzare, con effetti utili sulla città e la collettività insediata, sono per lo più aree pubbliche, aree demaniali, le aree delle attività produttive dismesse il cui capitale investito è stato già ammortizzato e il cambio di destinazione d'uso produce un consistente plusvalore.

Bene hanno fatto quelle proposte che **vietano nei Centri Storici gli interventi di Rigenerazione Urbana**.

Non dimentichiamo che i privati sono mossi da una legittima ricerca di profitto. Ma questa non sempre coincide con l'interesse pubblico che in un Paese come l'Italia si afferma anche sul riconoscimento della bellezza del paesaggio e dei centri storici unici al mondo. La maggior parte degli edifici di pregio in esso contenuti non sono vincolati quindi sono suscettibili di alterazioni e sostituzioni edilizie che è compito degli interventi di rigenerazione urbana promuovere. Quindi bene sarebbe se fosse scelta la strada della preclusione di detti interventi nei Centri Storici, ma se ciò non fosse, dovrebbe essere almeno preventivamente assicurata dal Comune una mappatura non solo degli edifici di pregio ma anche delle parti più modeste dell'edificato testimoni di una stratificazione storica e parte integrante di un contesto ambientale che ha spesso mantenuto le tracce e il disegno di precedenti insediamenti abitativi.

Questo rispetto andrebbe riservato anche agli **edifici rurali di antico impianto**, anche se hanno perso la loro funzione originaria, sia perché sono testimoni dell'antica civiltà contadina, sia perché si inseriscono ancora mirabilmente nel paesaggio agrario e se non verranno date delle provvidenze per il loro restauro scompariranno definitivamente.

Molto opportuna la proposta contenuta in alcuni DdL dell'obbligo di redigere il **censimento degli edifici vuoti, delle aree e dei complessi abbandonati**. Il loro abbandono è molesto per l'immagine e il decoro urbano e il degrado edilizio spesso si trasforma in degrado sociale. Quindi la Legge dovrebbe dare delle soluzioni affinché i Comuni possano difendersi da un'incuria che colpisce da anni interi brani di città e che l'assetto proprietario complicato anche da ipoteche e crediti con le banche rende di non facile soluzione. Ma una soluzione è necessario che la Legge la proponga ai Comuni impotenti di fronte ad un Bene, la Città, che appartiene a tutti.

E' altresì fondamentale la proposta contenuta in alcuni DdL di **applicare delle misure restrittive alle nuove edificazioni comportanti consumo di suolo, in caso di inadempienza** degli organi preposti alla applicazione del dettato normativo in esame.

Non è necessaria solo una Legge, ma occorre una buona Legge per avviare un processo di **riconversione ecologica delle Città e del Territorio**. Dall'esame di quelle presentate, se il testo finale apporterà le dovute correzioni e non arretrerà rispetto agli elementi di qualità contenuti, potremo avere finalmente quello che da tempo attendiamo e che serve al Paese.

Luisa De Biasio Calimani
calimaniluisa@gmail.com