



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Senato della Repubblica

Commissioni riunite 9° Agricoltura e 13° Territorio e Ambiente

**Audizione Università degli Studi di Pavia
in relazione ai disegni di legge sul consumo di suolo**

Disegni di legge n. 86, 164, 438, 572, 609, 843, 866, 984 e 965

Relatore: Prof. Carlo Berizzi

Roma, 13 Marzo 2019



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

Premessa

I recenti cambiamenti ambientali che hanno mostrato negli ultimi anni la fragilità del nostro paese, le mutate condizioni economiche e sociali innescate dalla crisi economica internazionale del 2007 e le road maps che l'Unione Europea e le Nazioni Unite hanno tracciato in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, impongono all'Italia di affrontare al più presto il tema del consumo di suolo con una legge nazionale capace di arrestare l'erosione del territorio agricolo e del paesaggio naturale, riconoscendo il suolo come risorsa non rinnovabile e promuovendo pratiche virtuose di rigenerazione urbana.

È importante evidenziare come in quasi la totalità dei disegni di legge proposti e dei documenti acquisiti nelle precedenti audizioni si associ al consumo di suolo la rigenerazione urbana; questo non è stato scontato nel passato e impone di lavorare congiuntamente affinché entrambi gli obiettivi siano raggiungibili.

Perseguire la rigenerazione urbana non significa intervenire solo nei contesti dismessi o degradati delle città, ma vuol dire agire per l'innalzamento della qualità generale degli interi ambiti urbani (concetto ricompreso nei ddl. 63, 86, 164, 843), specialmente in riferimento alle città medie e a quelle grandi alle quali questi disegni di legge sembrano riferirsi. Andrebbero ancora definite le azioni da intraprendere per le città piccole, gli ambiti minori e i borghi la cui rigenerazione non può essere assimilata a quella dei grandi ambiti urbani.

Accanto al consumo di suolo, la questione ambientale, quella energetica, i cambiamenti in atto sulla mobilità e i cambiamenti economici e sociali indurranno infatti nelle città importanti trasformazioni che devono essere lette in modo unitario. Per questo motivo alcune città come Milano stanno provando a **pianificare le trasformazioni urbane con obiettivi a medio-lungo termine in cui poter procedere in modo graduale nelle diverse azioni, rendendole coerenti e non conflittuali**. È questa anche la strategia che la Unione Europea sta sviluppando proponendo un modello progressivo di passaggio dalla condizione attuale a quella di azzeramento del consumo netto di suolo prevista per il 2050.

Per affrontare le proposte dei diversi disegni di legge analizzati si decide di suddividere le questioni relativamente a tre ambiti diversi: il recupero del patrimonio edilizio dismesso, sottoutilizzato e degradato in ambito urbano; la promozione e il rafforzamento della qualità ambientale del suolo negli spazi aperti delle città; la valorizzazione degli ambiti agricoli, naturali e semi-naturali.

Il recupero del patrimonio edilizio dismesso, sottoutilizzato e degradato in ambito urbano

Come accennato, una delle premesse alla riduzione del consumo di suolo è quella di favorire processi di riuso del patrimonio edilizio esistente limitando il fenomeno dello sprawl, e cioè il



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

consumo di territorio attorno alle aree urbanizzate con bassa densità edilizia che ha caratterizzato l'urbanistica di molte città degli ultimi 50 anni.

Il riuso dell'esistente è un tema particolarmente urgente in Italia, in quanto il nostro paese ha il patrimonio immobiliare più vecchio d'Europa con più del 55% degli edifici che ha più di 40 anni, dato che sale al 70% nelle città e al 76% nelle aree metropolitane. Inoltre la crisi economica ha limitato la realizzazione di nuove costruzioni spingendo il mercato verso il riuso degli edifici; gli interventi sull'esistente sono inoltre necessari per l'adeguamento del patrimonio immobiliare alle recenti normative tra cui quelle antisismiche e quelle sul contenimento energetico.

Ma la condizione per innescare un reale processo di riqualificazione del patrimonio edilizio, e quindi di limitare il consumo di suolo, è quello di **definire politiche efficaci dal punto di vista operativo ed economico che rendano gli interventi di riuso più convenienti di quelli su suoli liberi, attraverso strumenti normativi e dispositivi fiscali.**

La prima questione, la più importante, è che **l'Italia, a differenza di altri paesi europei, non ha una legge specifica per il riuso degli edifici.** Solo in alcuni comuni, in via sperimentale, si sta cercando di introdurre regolamenti ad hoc per l'esistente, ma questo si scontra nella maggior parte dei casi con la normativa nazionale che obbliga ad utilizzare negli interventi di riuso i parametri pensati per le nuove costruzioni.

A titolo di esempio, in Olanda negli anni '90 è stato introdotto il Bouwbesluit (Codice Edilizio Nazionale) che nasce dall'esigenza di promuovere le trasformazioni edilizie rendendole meno costose, dovendo essere soddisfatti standard tecnici inferiori rispetto alle nuove costruzioni. Nella legge olandese, aggiornata nel 2012, si assume il fatto che - fatte salve questioni specifiche legate ad esempio alla sicurezza delle strutture e all'incolumità delle persone - gli edifici esistenti rispondano alle norme del periodo in cui sono stati costruiti o comunque a standard inferiori al nuovo, ad esempio in materia energetica. Questo approccio favorisce in alcuni casi il riuso mentre in altri la sostituzione edilizia, ma soprattutto rende certi per gli investitori le regole, i tempi e i modi con cui operare. Il riuso degli edifici esistenti non può più passare attraverso la pratica delle deroghe, ma deve rispondere a norme specifiche che consentano di prevedere la fattibilità economica degli interventi.

Una seconda questione riguarda l'individuazione di strategie univoche per la rigenerazione urbana. In diversi ddl emerge la necessità di una **mappatura a livello nazionale del suolo**, condizione che è da ritenere necessaria per definire con chiarezza il campo operativo e indirizzare le azioni (concetto espresso nei ddl. 86, 164, 843, 866, 965); analogamente viene proposto il censimento delle aree e degli edifici sottoutilizzati (ddl. 63, 86, 164, 843).

Come già espresso da altri soggetti nelle precedenti audizioni, le operazioni di riuso devono essere favorite da una serie di incentivi che rendono economicamente vantaggioso investire in questa direzione e che non possono gravare sulle spalle dei Comuni che non troverebbero vantaggio a promuovere la rigenerazione urbana. In particolare, le azioni da intraprendere dovrebbero consentire, a fronte del riuso dei beni e ad esempio del miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, **incrementi volumetrici da attuarsi nelle aree oggetto**



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

di intervento o preferibilmente da localizzarsi nelle aree maggiormente infrastrutturate, da prevedere negli strumenti urbanistici dei Comuni, anche attraverso meccanismi quali la compensazione.

Il riuso può essere agevolato anche **consentendo il libero cambio di destinazione d'uso tra attività produttive, terziarie, ricettive e servizi privati**.

Un tema fondamentale è quello delle aree industriali dismesse; per queste, anche grazie all'introduzione di uno strumento efficace di mappatura delle aree sottoutilizzate, **vanno destinati fondi e azioni specifiche che consentano la bonifica dei terreni e la rigenerazione delle aree**. Nei contesti in cui le aree sono dismesse da più di 20 anni e in cui i manufatti non sono più riutilizzabili, costituendo ambiti degradati e pericolosi, **andrebbe posto un vincolo temporale entro cui avviare una trasformazione, e oltre il quale prevedere la demolizione dei manufatti e la rinaturalizzazione dell'area**.

Con l'obiettivo di promuovere la rigenerazione degli ambiti urbani degradati o sottoutilizzati i comuni dovrebbero essere invitati **a costituire conferenze di servizi con gli enti preposti all'autorizzazione dell'iter edificatorio durante la fase di elaborazione degli strumenti di urbanistici** (PGT, PRG...) in modo da definire regole certe di intervento, accorciare i tempi amministrativi e consentire alle amministrazioni e agli investitori di definire in modo chiaro il quadro economico generale.

La promozione e il rafforzamento della qualità ambientale del suolo negli spazi aperti delle città

Come detto nella premessa, la rigenerazione urbana è un tema strategico per lo sviluppo sostenibile delle città italiane e non può limitarsi alle aree degradate. La qualità ambientale futura dei nostri centri abitati dipenderà in gran parte dal significato che sapremo attribuire allo spazio aperto e al suolo. I rapidi cambiamenti delle forme di mobilità nelle grandi aree urbane e in quelle metropolitane incentivano lo sviluppo del trasporto pubblico e condiviso a discapito di quello privato, ottimizzando i tempi degli spostamenti, riducendo gli spazi destinati alla mobilità e alla sosta veicolare, abbattendo le emissioni di CO₂. Questo processo di trasformazione degli spazi aperti, un tempo destinati prevalentemente al traffico veicolare, consente di intervenire a favore della qualità urbana contrastando il degrado e promuovendo nuovi stili di vita virtuosi. Si tratta di una vera e propria rivoluzione che riporterà al centro delle politiche urbane la questione degli spazi pubblici. Ma questo mutamento di scenario consente soprattutto **processi di riattivazione del suolo naturale, con l'obiettivo di rafforzare il sistema ambientale** contrastando l'inquinamento, migliorando il comportamento idrogeologico, riportando elementi di naturalità negli ambiti urbani, aumentando la biodiversità e contrastando gli effetti del surriscaldamento globale, costituendo ad esempio aree permeabili e ambiti umidi per il contrasto delle isole di calore.



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

È in questa ottica che vanno ricondotti a una visione strategica alcuni dei temi richiamati dai ddl proposti che si occupano del suolo urbano. La previsione di **corridoi ecologici negli ambiti urbani delle medie e delle grandi città**, oltre che sulla scala più ampia dei territori provinciali, regionali e nazionali, e **la proposta di cinture verdi attorno alle aree urbane** (come nei ddl. 86, 843) dove il territorio è particolarmente compromesso, rappresenta una risposta indispensabile di nuova infrastrutturazione ecologica, capace di rispondere ai grandi temi dell'ambiente, di promuovere la mobilità ciclopedonale, e di creare ambiti di naturalità in città per il benessere fisico e psichico dei suoi abitanti, nonché di promuovere forme di turismo sostenibile. È chiaro però che anche queste azioni sono efficaci per le medie e grandi città mentre non devono essere prescrittive per i piccoli centri.

Strategico in questa direzione risulta essere il Piano del verde (proposto dal ddl.86, 843) come strumento di strutturazione degli ambiti naturali, in cui devono per esempio essere ricompresi anche i reticoli idrici minori, altro tema fondamentale per le questioni ambientali nelle città.

Per la sua attuazione andrebbe inserito nella legge il concetto di *“dotazione ecologica ambientale”* che possiamo riprendere dalla Legge Regionale Emilia-Romagna sul consumo di suolo, che la definisce come “insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono a contrastare il cambiamento climatico e i suoi effetti sulla società umana e sull'ambiente e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano” che dovrebbero rappresentare standard (non oggetto di scomuto e non monetizzabili) da indirizzare verso gli ambiti strategici previsti dal Piano del verde. Per questa ragione si impone una **revisione della disciplina degli standard urbanistici, fonte in passato di grande consumo di suolo senza una visione generale, per consentire ai Comuni di sviluppare con efficacia le infrastrutture ecologiche presenti nei piani del verde.**

È infine ormai chiaro anche agli investitori che la qualità urbana degli spazi aperti concorre sempre di più ad orientare le scelte del mercato, spingendo verso nuove forme di accordi pubblico-privato sulla realizzazione e gestione del suolo pubblico e innescando processi reali di rigenerazione urbana e di rivalutazione immobiliare.

La valorizzazione degli ambiti agricoli, naturali e semi-naturali.

Per quanto riguarda la tutela degli ambiti agricoli, naturali, e semi-naturali fatte le premesse che sia possibile andare nella direzione del consumo netto zero di suolo a patto che siano definite regole che realmente promuovono la rigenerazione urbana, si condivide il principio di non consentire più l'erosione del suolo agricolo a scopo abitativo.

Si evidenzia però che **manca nei disegni di legge un chiaro riferimento alla necessità di valorizzazione del contesto culturale e paesaggistico dei territori non urbanizzati consentendo una più ampia fruizione turistica a sostegno delle attività economiche locali e alla diffusione dei prodotti alimentari.** Negli ultimi anni si stanno sviluppando sempre più



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

forme di turismo en plain air, che si basano sulla possibilità di fruire dei territori paesaggisticamente rilevanti e ad alto tasso di naturalità. **L'Italia da questo punto di vista rappresenta uno dei paesi col più alto potenziale al mondo di sviluppo di un settore turistico legato alla fruizione dei paesaggi agricoli, naturali, e semi-naturali.** Così il processo di recupero delle dorsali cicloturistiche, la diffusione degli agriturismi, lo sviluppo di forme di turismo culturale ed esperienziale legate alla conoscenza dei prodotti alimentari, deve essere valorizzato per consentire un ulteriore sviluppo economico degli ambiti agricoli, naturali, e semi-naturali a supporto degli enti locali come i parchi o le autorità di bacino; la presenza di attività turistiche sostenibili compatibili a quelle agricole rappresenta inoltre un supporto al presidio degli ambiti naturali.

La valorizzazione del suolo del nostro territorio non passa quindi solo dalla tutela ma anche dall'individuazione di strategie per il rilancio delle economie locali.

Per queste ragioni si condividono le definizioni di consumo di suolo proposte da ISPRA suddivise in *consumo di suolo permanente* e *consumo di suolo reversibile* (riprese anche nei ddl. 86, 843).

ISPRA definisce "*consumo di suolo permanente: edifici, fabbricati; strade asfaltate; sede ferroviaria; aeroporti (piste e aree di movimentazione impermeabili/pavimentate); porti (banchine e aree di movimentazione impermeabili/pavimentate); altre aree impermeabili/pavimentate; serre permanenti pavimentate; discariche;*

- consumo di suolo reversibile: strade sterrate; cantieri e altre aree in terra battuta (piazzali, parcheggi, cortili, campi sportivi, depositi permanenti di materiale); aree estrattive non rinaturalizzate; cave in falda; campi fotovoltaici a terra; altre coperture artificiali la cui rimozione ripristina le condizioni iniziali del suolo".

Analogamente si considera fondamentale, seguendo il modello promosso dall'Unione Europea, porsi obiettivi che portino all'azzeramento non del *consumo di suolo* ma del *consumo netto di suolo* prevedendo la possibilità di *compensazione ambientale* anche attraverso il ripristino alle condizioni naturali di porzioni di suolo già impermeabilizzato (riprese anche nei ddl. 86, 843, 984). Questo principio vale negli ambiti agricoli, naturali, e semi-naturali ma soprattutto negli ambiti urbani come **unica possibilità di sviluppo di infrastrutture verdi nel territorio urbano.**

Appare comunque prioritario arrestare lo spreco di suolo legato all'abusivismo (che secondo le stime del Cresme ha registrato tra il 2015 e il 2017 valori pari a 19 abitazioni realizzate illegalmente ogni 100 autorizzate).

Il ddl dovrebbe anche contenere un articolo di salvaguardia per quegli ambiti (Regioni e Comuni) che hanno già intrapreso provvedimenti normativi in materia di Consumo di suolo per non rallentare i processi virtuosi già avviati inseguendo nuove disposizioni. Si potrebbe così rimandare in questi casi il recepimento della legge allo scadere dei tempi in atto degli strumenti urbanistici già adottati.

Considerazioni Finali



UNIVERSITÀ
DI PAVIA

In conclusione, si condivide l'impostazione della maggior parte dei ddl e l'orientamento generale ma si sottolinea l'importanza di avviare congiuntamente alla legge in materia di consumo di suolo la revisione di altri strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana attraverso la definizione di un **regolamento specifico per gli interventi di riuso** e la **modifica della disciplina degli standard urbanistici**, per consentire ai suoli urbani di contribuire in modo sostanziale all'innalzamento della qualità ambientale dei centri abitati.

Si sottolinea l'importanza di considerare come principio fondamentale *il consumo di suolo a saldo zero* che associato alla possibilità della *compensazione urbanistica e della compensazione ambientale* consente di salvaguardare il suolo e di promuoverne la valorizzazione attivando processi strutturati di rigenerazione urbana.

Infine si invita a considerare compatibili con la tutela del suolo libero le attività di consumo di suolo reversibile connesse alla **promozione della fruizione turistica sostenibile con la finalità di favorire lo sviluppo del territorio** in ottica di valorizzazione del paesaggio, delle economie locali e della produzione agricola.