



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

AUDIZIONE

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

12 marzo 2019

Esame Disegni di Legge in materia di consumo del suolo

DdL 63; DdL86; DdL 164; DdL 438; DdL 572; DdL 607; DdL 843; DdL 866; DdL 965; DdL 984

Posizione dell'Università degli studi di Firenze

Stante la complessa e dinamica articolazione dei disegni di legge in esame, il presente documento riporta in forma di note sintetiche, nell'ambito delle competenze scientifiche dell'Università di Firenze, alcune principali osservazioni di carattere generale in merito ad aspetti comuni a più disegni ed alcune altre specifiche su alcuni di essi. L'Università di Firenze è già impegnata nella redazione di un documento più articolato nei tempi utili per le Commissioni.

1. Diversi fra i disegni affrontano il contrasto al 'consumo del suolo' basandosi su almeno tre pilastri: i principi fondamentali della valorizzazione del suolo e dei servizi ecosistemici connessi, la definizione di obiettivi quantitativi di riduzione progressiva del consumo di suolo (inteso sostanzialmente come impermeabilizzazione) tramite limitazione dell'edificazione, la promozione in diverse forme della rigenerazione urbana e di altre strategie a livello di progettazione urbanistica. Su tali impostazioni si osserva innanzitutto che, mentre la normazione di limiti all'edificazione e la connessa definizione degli obiettivi quantitativi di riduzione del consumo di suolo (si veda comunque commento specifico) sembra essere consistentemente e organicamente inseribile nel panorama legislativo e normativo vigente, i temi della valorizzazione dei servizi ecosistemici del suolo e della rigenerazione urbana mancano ancora di leggi quadro che ne definiscano strategie generali e modalità di attuazione oltre lo specifico tema del consumo di suolo.
 - a. Tale mancanza si traduce, in diversi disegni in esame, in trattazioni sommarie di molti temi diversi (e.g. la perequazione, le agevolazioni fiscali, ecc.) a scale diverse e senza i dovuti approfondimenti, riferendosi in parte a principi, a linee programmatiche e in parte a modalità attuative che verrebbero probabilmente rimesse in discussione da auspicabili approcci più olistici ai temi del territorio. A mero titolo di esempio,



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

sembra destare poca preoccupazione il tema dello smaltimento di suoli inquinati, nelle zone ad alta media densità, da precedenti usi non agricoli.

- b. Ancor più, rimane sostanzialmente insoddisfatta (fatto salvo il disegno 965 “Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo”, sul quale si commenterà più avanti) l’esigenza di mettere al centro delle azioni strategiche, in maniera utile al fine della definizione e declinazione di norme attuative, la valorizzazione del suolo e dei servizi ecosistemici da esso prodotti. Temi fra l’altro dichiarati come fondamentali in molte delle premesse ai disegni in esame. Servizi che, come ben noto, sono messi a rischio non solo da un consumo ‘orizzontale’ (solo di questo si parla nei disegni qui in esame, eccetto il 965, con sporadici riferimenti al tema della compattazione), ma anche ‘verticale’ (erosione) e ‘funzionale’ (degradazione chimica, fisica e biologica).
- c. L’UNIFI apprezza molto il Glossario proposto in vari disegni. Ritiene però di omogeneizzare il significato esatto delle materie a quello dell’UE, in particolare al CEMAT, Spatial development glossary, European Conference of Ministers responsible for Spatial/Regional Planning, 2007, disponibile anche in italiano (<http://www.ectp-ceu.eu/index.php/en/publications-8/cemat-glossary>). Ciò faciliterebbe molto la gestione delle leggi proposte e degli interventi in esse compresi, perché potrebbero essere più facilmente collegabili a politiche e a programmi finanziari europei. Specificamente, si nota un potenziale problema relativo alla definizione di suolo. In questo quadro, la definizione data dal D. Lgs. 4/3/2014, n° 46 rappresenta un progresso fondamentale per la definizione dei servizi ecosistemici del suolo, ma può, come segnalato da varie parti, originare qualche problema. Ciò è dovuto al possibile contrasto con le definizioni utilizzate dalla normativa nel campo della “difesa del suolo” ed alla possibilità di combinati disposti che escludano dalla tutela, a titolo di esempio, i greti dei fiumi o le zone rocciose. In questo senso, sarebbe opportuno evitare l’uso normativo di termini come “suolo agricolo” o “suolo naturale”; il minimo comun denominatore essendo forse la definizione di “superficie non sigillata”.

2. La definizione dell’obiettivo comunitario ‘consumo zero’ al 2050 e del suo raggiungimento tramite una progressione temporale scadenzata sembra trovare, nella sequenza (temporale?) di presentazione dei disegni 86, 843 e 984 una maturazione da un approccio a ‘tasso di riduzione’ (20% e 15% ogni tre anni



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

nei primi due) ad un approccio a ‘tappe intermedie’ nel terzo. Si osserva innanzitutto, al di là della valenza di indirizzo generale, come la definizione di tappe intermedie del 984 sia più chiaramente aderente all’obiettivo comunitario (ad esempio, se la nostra interpretazione dell’art. 3 comma 1 del DDL 843 è corretta, al termine di 10 cicli triennali il tasso di consumo del suolo rimarrebbe comunque pari a un non trascurabile 20% del valore attuale di partenza), sia più robusto rispetto a possibili fluttuazioni e/o ritardi nella messa in pratica delle politiche di riduzione del consumo di suolo. Si osserva comunque:

- a. L’obiettivo comunitario, quale obiettivo strategico fondamentale e di lungo termine, ad alta valenza politica e comunicativa, dovrebbe essere comunque inteso come complessivo. Ci si chiede quanto non sia in contrasto con tale valenza l’esclusione dal computo del consumo di suolo la realizzazione di opere infrastrutturali, anche strategiche. Pur comprendendone la ratio, si auspica che possibilità di intese sovraregionali (quali ad esempio previste al comma 10 dell’art. 3 del DDL 984), insieme a politiche regionali di visione complessiva, possano essere utilizzate per superare tale possibile incongruenza.
- b. Pur riconoscendo come ottimale l’ambito regionale per il governo degli obiettivi di riduzione in misura maggiore a quelli minimi, andrebbe comunque presa in considerazione, e quindi dichiarata fra i principi guida a livello di legge nazionale, la diversa distribuzione spaziale della produzione e dell’utilizzo dei servizi ecosistemici. Se da un lato il servizio legato al sequestro della CO₂ ha un utilizzo globale, o per contro la regolazione microclimatica urbana ha un utilizzo prevalentemente locale, l’utilizzo di molti servizi mediati dal ciclo dell’acqua avvengono a distanze non trascurabili dalle unità di suolo che li hanno prodotti, tipicamente perché trasferiti attraverso il reticolo idrografico. A supporto della rilevanza di tale considerazione, si cita l’edizione 2018 del rapporto ISPRA sul consumo di suolo, nel quale viene riportato come più del 90% del valore economico del flusso di servizi ecosistemici persi a causa del consumo di suolo sia legato alla mancata regolazione del ciclo idrologico.
- c. UNIFI opera prevalentemente in uno spazio regionale dove l’adozione di politiche verso pratiche di riduzione di consumo di suolo è da tempo attiva (L.R. Toscana n. 5 del 1995, Norme sul governo del territorio, L.R. n. 1 del 2005) e rafforzata con la più recente legge regionale 65 del 2014.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

Questa ha reso più effettivo il principio per il quale nuovi impegni di suolo sono ammessi solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti con l'introduzione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo. Questa esperienza regionale si è tuttavia scontrata con la pianificazione urbanistica vigente nei comuni e con i cosiddetti "diritti acquisiti" dai proprietari dei suoli interessati da trasformazioni edilizie. Qui sta, per UNIFI una questione cruciale da risolvere. Questione resa ancora più drammatica dal fatto che i vincoli urbanistici cosiddetti ablativi (quelli che presuppongono l'esproprio) per acquisire aree pubbliche da destinare a servizi, attrezzature e strutture pubbliche, decadono dopo 5 anni dall'approvazione dello strumento urbanistico che ha posto il vincolo. Come noto, mentre le previsioni di iniziativa privata rimangono valide nei piani urbanistici locali a tempo indeterminato, quelle pubbliche sono decadute alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del piano regolatore, con ciò privando la crescita urbana dell'equilibrio fra popolazione insediata e servizi. Solo in uno dei DDL in discussione si affronta questo argomento, che è centrale se si vuole davvero parlare di riduzione di consumo di suolo da una prospettiva pragmatica. L'unico DDL che ne parla è il 984 all'art. 3, comma 2 e seguenti, che UNIFI apprezza molto. Tuttavia, si rileva che i tempi indicati al comma 5 (dieci anni) sono troppi e sono comunque il doppio rispetto alla decadenza dei vincoli ablativi. Per UNIFI i due termini di scadenza debbono essere unificati a 5 anni. Se decadono i vincoli ablativi (che tra l'altro garantiscono le aree per le strade, senza le quali nessuna trasformazione privata è possibile, garantiscono cioè la costruzione della cosiddetta Città Pubblica) perché non debbono decadere anche tutte le destinazioni di piano a questi vincoli collegati? Questa è la disposizione davvero innovativa e strategica che UNIFI intende proporre nel testo definitivo che la Commissione vorrà predisporre nel licenziare i lavori e trasmetterne gli esiti in Aula. Per UNIFI Città Pubblica e Decadenza delle previsioni di edificabilità privata non attuata nei piani urbanistici locali (comunque demoninati) devono andare di pari passo. Per questo si impone la necessità di introdurre una norma che equipari la decadenza delle previsioni pubbliche e di quelle private. È questo il miglior modo di rendere pragmatico l'approccio al consumo di suolo.



3. Il DDL 965 “Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo” rappresenta, per quanto già detto al punto 1, non una alternativa, ma un presupposto e un supporto necessari alla formulazione di leggi specifiche sul contrasto al consumo di suolo che siano non solo lungimiranti, ma anche efficaci ed economicamente e socialmente sostenibili. Ciò premesso, si ritiene utile riportare le seguenti osservazioni specifiche:
- a. La definizione dei servizi ecosistemici legati al suolo (Art. 3) farebbe trovare alla legge maggiore armonizzazione con altre iniziative nazionali e comunitarie (e.g. linee guida ISPRA) se declinata seguendo la classificazione ormai standard che li suddivide in 4 categorie (fornitura e approvvigionamento, regolazione, culturali, di supporto; si veda anche Art.2 DDL 164).
 - b. Pur riconoscendo i ruoli primari delle agenzie per l’ambiente e del comparto agricoltura sui temi di salvaguardia e gestione sostenibile del suolo, la piena comprensione e messa a sistema dei numerosi servizi ecosistemici e della loro valorizzazione richiede una partecipazione meno marginale di altre competenze tecnico-scientifiche, quali ad esempio gli Istituti di Ricerca sulla Protezione Idrogeologica, la rete dei Centri di Competenza di Protezione Civile, le reti della Ricerca Universitaria, il CMCC ecc. ecc.. Non ultimo, un più esplicito aggancio alla vigente legislazione sulla difesa del suolo e agli enti che in tale ambito sono attori principali (quindi non solo le Regioni, ma anche le Autorità di Distretto).
 - c. Nel capo II, laddove si articolano le diverse tipologie di rischio, i programmi di azione avrebbero un più efficace indirizzamento se la valutazione del rischio fosse esplicitamente scomposta in fattori di pericolosità (di origine antropica e naturale), valore dei servizi ecosistemici esposti e loro vulnerabilità, secondo un approccio di tipo matriciale. A tal fine, risulta ancora più importante quanto richiamato sopra sulla classificazione dei servizi ecosistemici. *(Nota: collegamento alla delega al Governo LN 221/2015 per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici)*
 - d. In riferimento agli articoli 9-13, commi 3 e 4, nella presente formulazione dell’impianto della legge quadro non appare completamente chiaro come i programmi d'azione obbligatori possano essere attuati in terreni privati. In quest’ultimo caso, saranno possibili ordinanze di recupero di sistemazioni fisiche del suolo (es. terrazzamenti) obbligatorie? Se ciò si



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

verificasse, la presente norma dovrebbe essere accompagnata da finanziamenti specifici per supportare le misure prescritte dai programmi di azione obbligatori.

4. Sulla perimetrazione del territorio urbanizzato.

- a. Ai fini del raggiungimento della finalità fondamentale di preservare la superficie agricola, naturale e seminaturale e tutte le aree aperte non impermeabilizzate introdurre nell'apparato normativo l'obbligo di tracciare il perimetro del territorio urbanizzato sul modello delle leggi regionali della Toscana (art. 4, Lr 65/14) e della Provincia Autonoma di Bolzano (comma 3, art. 17, Lp 9/18). Si otterrebbe così una chiarezza applicativa perché separerebbe in maniera esplicita il territorio urbanizzato da quello aperto e potrebbe così meglio applicarsi la suddetta finalità. Da questo punto di vista è interessante evidenziare il comma 2, art. 17 della legge provinciale di Bolzano che così recita: «Il consumo di suolo all'esterno dell'area insediabile non connesso all'attività agricola può essere ammesso esclusivamente se è necessario e se non sussistono alternative economicamente ed ecologicamente ragionevoli, mediante interventi di riuso, recupero, adeguamento o densificazione degli insediamenti esistenti, anche ricorrendo all'espropriazione di immobili non utilizzati in conformità agli obiettivi della pianificazione comunale. I relativi atti devono essere motivati con specifico riferimento alla sussistenza delle predette condizioni».
- b. Un approccio netto e propositivo basato sulla perimetrazione renderebbe del tutto secondaria la questione della riduzione percentuale e progressiva del consumo di suolo (es. 20% a livello regionale ogni 3 anni per il DDL 86; 15% a livello regionale ogni 3 anni nel DDL 843; in una sequenza più complessa nel DDL 984). Un approccio questo che richiederebbe subito un Osservatorio regionale con funzioni non solo di monitoraggio e controllo, quanto anche sanzionatorio. Porrebbe poi una questione di etica amministrativa, perché il territorio regionale è dissimile per natura, storia, sviluppo e le politiche pubbliche locali andrebbero in conflitto tra loro. Non bisogna infatti dimenticare che la dimensione locale è oggi quella che ha competenza diretta sulle azioni che producono trasformazioni d'uso del suolo; e solo a questo livello si può predisporre uno strumento di contabilità comunale dell'uso del suolo (CATASTO DEI SUOLI), come d'altronde proposto dalla



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

Commissione Europea nel documento Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo fin dal 2012 (http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf).

Non bisogna, al contempo, dimenticare che l'urbanistica e il governo del territorio, secondo il vigente imprinting delle normative nazionali (Italia compresa,) non sono compresi nelle competenze tassativamente riservate alle Istituzioni europee né fra quelle condivise tra loro e gli Stati membri, secondo le pertinenti disposizioni dei Trattati, quindi sono di pertinenza solo nazionale.

- c. In riferimento al ddl. 609, quest'ultimo prevede di dare priorità di finanziamento a quei comuni che prevedono la ristrutturazione e il recupero di aree urbane e insediamenti rurali dismessi, in quanto pratiche da preferire all'ulteriore consumo di suolo agricolo (Art. 5). Tale incentivazione dovrebbe escludere gli interventi in aree classificate nei Piani di Assetto Idrogeologico, in una prospettiva di progressiva delocalizzazione degli insediamenti nelle aree a maggiore pericolosità. Da questo punto di vista il ddl potrebbe andare oltre, incentivando la rimozione di infrastrutture e insediamenti in aree a pericolosità elevata.

5. In ultima sintesi, le priorità che UNIFI pone all'attenzione della Commissione sono queste:

- a. introdurre l'obbligo di definire il perimetro del territorio urbanizzato in tutti gli strumenti urbanistici locali (comunque denominati) secondo un perimetro definito per legge escludendo qualsiasi trasformazione al suo esterno;
- b. specificare la definizione del perimetro del territorio urbanizzato, che deve includere solo i suoli effettivamente compromessi da urbanizzazioni primarie e secondarie, escludendo le previsioni non realizzate, non possono rientrare i suoli a elevato valore (ecologico, ambientale, produttivo) perché suoli non urbanizzabili;
- c. promulgare una legge quadro sulla protezione e gestione sostenibile dei suoli, che metta al centro la valorizzazione dei servizi ecosistemici, la connessione fra produzione e utilizzo dei servizi anche attraverso corridoi ecologici e idrografici, la valutazione del rischio della loro perdita.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

- d. Promulgare una legge quadro sul tema della rigenerazione urbana, in cui siano definite ed affrontate con un approccio di tipo olistico tutti le principali valenze, non solo di salvaguardia ambientale ma anche aspetti di tipo culturale, sociale ed economico, in grado di proporre un coerente modello di governo sostenibile della città nelle diverse specificità regionali.

A nome del Rettore Prof. Luigi Dei,
Prof. Ing. Fabio Castelli