

Prot. n. 253/16
AA/sg/G

Roma, 8 novembre 2016

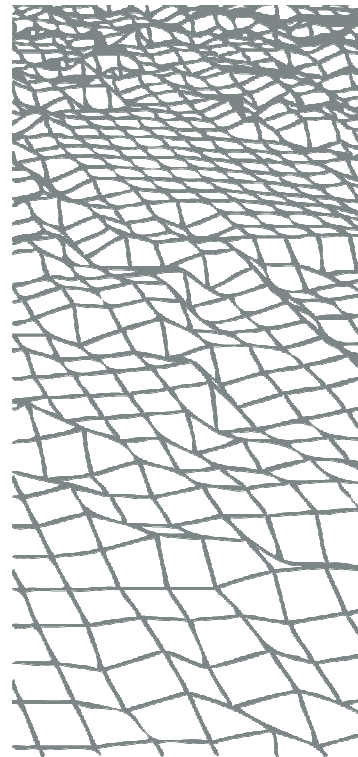
- Al Presidente della Commissione IX
Agricoltura e produzione agroalimentare
- Al Presidente della Commissione XIII
Territorio, Ambiente e beni ambientali
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00187 ROMA

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

a seguito dell'incontro svoltosi a Roma, presso le Commissioni unificate, Agricoltura e produzione agroalimentare (IX) e Territorio, Ambiente e beni ambientali (XIII) del Senato, in data martedì 2 novembre 2016, cui l'Istituto Nazionale di Urbanistica è stato invitato a partecipare al fine di portare un contributo disciplinare in merito al Disegno di Legge n. 2383 e alle questioni relative al contenimento del consumo di suolo, l'INU ritiene opportuno portare alcune riflessioni generali e segnalare alcuni elementi di criticità, quale apporto al proseguimento dei lavori delle commissioni.

L'INU esprime una valutazione in linea di massima favorevole al Disegno di Legge in discussione, condividendo innanzitutto la necessità di promuovere una legge sul contenimento del consumo di suolo che prenda le mosse dal riconoscimento del valore ambientale e paesaggistico del suolo inteso quale "bene comune e risorsa finita e non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi eco sistemici". Il DdL detta alcuni principi fondamentali dell'ordinamento in materia di valorizzazione e tutela del suolo ineditato, agricolo e naturale, sia introducendo per la prima volta in Italia l'obiettivo di "contenere il consumo di suolo" sia indicando come principi fondamentali del governo del territorio il "riuso e la rigenerazione urbana" (**art.1**). Costituisce in tal senso un passo importante l'assunzione della priorità del riuso e della rigenerazione urbana quale presupposto fondamentale alla limitazione di ulteriori compromissioni e sprechi di territorio, laddove si prescrive che nuovi consumi di suolo potranno essere consentiti esclusivamente qualora non esistano possibilità effettive di recupero di aree già precedentemente urbanizzate.

Tali obiettivi e principi sono coerenti con le linee guida europee in tema di "Limitazione, mitigazione e compensazione dei consumi di suolo" e pertanto costituiscono senz'altro misure condivisibili. Gran parte dei provvedimenti europei in materia di risparmio energetico, di riduzione delle emissioni climalteranti, di promozione della sostenibilità economico-sociale e ambientale, di tutela delle acque



Sede legale:
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. +39 0668801190
E-mail: segreteria@inu.it
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

e della biodiversità e di promozione della rigenerazione urbana presentano infatti contenuti e strategie legate alla regolazione degli usi del suolo.

L'INU da diversi anni ha fissato tra i temi centrali della propria attività culturale, formativa e di ricerca, lo studio dei processi di antropizzazione dei suoli, misurandone l'entità, indagandone le principali determinanti, verificandone gli impatti ambientali e paesaggistici e indicando possibili politiche e azioni per il contenimento di ciò che comunemente si indica come consumo di suolo (seppur meglio sarebbe parlare di "spreco di suolo"). A consolidamento e rafforzamento delle proprie attività su questi temi l'INU ha costituito nel 2006, insieme a Legambiente e al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS), che ogni anno produce un Rapporto sul consumo di suolo, ove vengono presentati dati e misure, ricerche, riflessioni sui processi di urbanizzazione dei suoli, anche con il confronto di politiche e dispositivi normativi messi in atto per la loro limitazione.

La necessità di rimodulare gli obiettivi del governo del territorio e di rivedere le priorità di interesse collettivo della pianificazione urbanistica (anche ripensando ai contenuti degli standard urbanistici), con riferimento specifico ai valori e alle prestazioni del suolo, quale risorsa ecologica ambientale, produttiva e culturale che fornisce servizi ecosistemici (regolativi, protettivi e culturali) fondamentali per il benessere umano, costituisce uno dei punti centrali del programma INU "Progetto Paese", presentato nell'ultimo Congresso di Cagliari del 2016. La necessità di dare centralità alla tutela del suolo e dei suoi valori ecosistemici è anche la ragione propulsiva del sostegno che l'Istituto ha voluto dare, quale partner promotore, alla campagna europea di raccolta firme "People4Soil", finalizzata a sollecitare l'approvazione da parte della Commissione Europea di una legge quadro per la tutela dei suoli.

Sulla base delle esperienze di ricerca e di studio in materia e con riferimento alla centralità del tema nel proprio programma culturale, sopra richiamata, l'INU coglie questa occasione per segnalare alcuni elementi di forte criticità nella proposta di legge.

Alcune perplessità emergono innanzitutto dall'impianto definitorio (**art.2**). Non si intende entrare nel merito della correttezza e della adeguatezza delle definizioni proposte, senz'altro accurate dal punto di vista scientifico disciplinare, ma si ritiene tuttavia che potrebbe essere di maggior efficacia e applicabilità una definizione più condivisa di "consumo di suolo", come indicata dalla Comunità europea, inteso quale processo di nuova "urbanizzazione" di suoli liberi, agricoli o naturali. Il riferimento al solo concetto di permeabilità/impermeabilità dei suoli non solo richiede, per poter essere applicato nel monitoraggio e nella misura del "consumo di suolo", altre e più precise specificazioni, ma soprattutto diventa poco utile se si vuole utilizzare per condizionare le politiche urbanistiche, laddove si rende invece necessaria una valutazione preventiva delle previsioni di trasformazione urbanizzativa dei suoli contenute negli strumenti di pianificazione. Nelle previsioni di sviluppo dei piani non è, di fatto, possibile individuare *ex ante* quale sarà la parte di suolo a rimanere permeabile (e che probabilmente avrà comunque una riduzione delle proprie performance ecologiche ed ecosistemiche) e

quella che invece risulterà “impermeabilizzata” a valle della trasformazione. È invece proprio nella verifica delle previsioni di piani e programmi urbanistici che si può e si deve provare a incidere per limitare i nuovi consumi di suolo; poco serve infatti avere solo una misura *ex post* dell’entità del suolo che è stato trasformato, urbanizzato o impermeabilizzato, se nel mentre la pianificazione urbanistica continua a proporre un modello tradizionale di crescita insediativa e infrastrutturale scollegata dai bisogni effettivi, che mette in gioco potenzialità di trasformazione che pur in una fase di forte contrazione del settore edilizio, depositano sul suolo previsioni urbanizzative faticosamente revocabili. A titolo di esempio si richiama il caso della Lombardia, regione in cui i recenti Piani di Governo del Territorio (PGT) vigenti hanno messo in gioco previsioni per nuove trasformazioni insediative per oltre 50.000 ettari; una quantità di suolo potenzialmente consumabile addirittura superiore a quanto effettivamente trasformato nel periodo 1999 -2009 (quasi 40 mila ettari) in un periodo di dinamicità del sistema economico ben diversa dall’attuale.

Si segnala, inoltre, con grande preoccupazione, la scelta di escludere dalla contabilizzazione dei suoli agricoli e naturali “di fatto” (che dunque potranno essere “consumati”), le aree destinate a servizi di pubblica utilità, di livello generale e locale, previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, così come le aree libere edificabili ricadenti nelle zone di completamento. Non considerare queste tipologie di aree che sono “di fatto” suoli liberi (agricoli e naturali), e pertanto non valutare le ricadute ecologico ambientali e paesaggistiche della loro trasformazione antropica (seppur dovuta a funzioni di interesse collettivo come nel caso di servizi o di infrastrutture), vorrebbe dire escludere dal monitoraggio e dalla valutazione degli impatti dell’urbanizzazione (e dunque dalla necessità di approntare opportune misure di compensazione e mitigazione), la trasformazione d’uso di suoli che sulla base delle misurazioni recenti (si veda il Rapporto di ISPRA 2016) vanno a incidere per più del 50% sulla quantità annualmente consumata.

Sulla introduzione di un limite quantitativo (**art. 3**) come modalità esclusiva di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle deludenti esperienze di regolazione quantitativa praticate a scala regionale e provinciale. Come determinare la quantità di suolo urbanizzabile anno per anno, così come praticare tecnicamente la suddivisione delle quote tra le diverse regioni rimane un’operazione assai complicata; ancora di più lo stabilire, condividere e monitorare le modalità di suddivisione e attribuzione delle quote spettanti agli enti locali. Meglio sarebbe provare a definire direttamente nell’articolo legislativo un obiettivo di riduzione fissata annualmente senza rimandare ad una successiva e complessa determinazione da parte della “Conferenza unificata”.

Le modalità e i criteri di definizione della quantità massima di superficie agricola consumabile rimandano inoltre a valutazioni (art. 3, comma 2) basate su caratteristiche funzionali e qualitative dei suoli, condivisibili nel senso ma generiche e discrezionali nelle ricadute operative. Caratteri territoriali che afferiscono a dimensioni, a competenze amministrative e a sistemi di pianificazione e di tutela degli interessi pubblici (e ai relativi quadri conoscitivi di riferimento) che

si presentano molto differenziati fra loro e talvolta carenti o assenti. La classificazione richiesta pare riferirsi ad una graduazione qualitativa dell'intero suolo nazionale, che se dal punto di vista scientifico appare tanto interessante quanto problematica da definire esaustivamente, vista invece dal lato delle urgenti necessità di tutela e di intervento sui fenomeni in atto rischia di viziare di ineffettualità il provvedimento.

Si ritiene necessaria una politica più incisiva a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione urbana; indirizzi e orientamenti (**artt. 4 e 5**) sono certamente opportuni ma non sufficienti a dare efficacia a politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Senza disposizioni che rendano prioritario e obbligatorio il recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate in quote minime fissate (si segnala in tal senso l'esperienza della Gran Bretagna dove la normativa rende obbligatorio il riuso di una quota di almeno il 60% del patrimonio dismesso esistente prima di poter prevedere nuove urbanizzazioni del suolo libero), senza misure concrete di incentivazione (attraverso un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito) e soprattutto senza una robusta semplificazione delle procedure (in particolare sulle bonifiche) e dei tempi degli interventi sull'esistente risulta difficile ottenere risultati di qualche importanza. Si segnala tuttavia come una disposizione senz'altro assai importante la prevista richiesta ai Comuni di eseguire un censimento puntuale degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate, in relazione al quale valutare se le nuove previsioni insediative e di servizi non possano essere soddisfatte all'interno di interventi di rigenerazione urbana e di riuso piuttosto che attraverso la trasformazione di suoli liberi.

Non si comprende la necessità di introdurre e disciplinare il "compendio agricolo neorurale periurbano" (**art. 6**); non si ritiene, infatti, opportuno per una legge nazionale di principi "sul consumo di suolo" definire caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi, con un dettaglio di disposizioni normative che sarebbe forse troppo puntuale anche per un testo di legge regionale. Il testo dell'art. 5 si avvicina più a disposizioni di una norma di piano urbanistico piuttosto che di un testo legislativo.

Se le misure di incentivazione alla rigenerazione urbana e al riuso appaiono ancora deboli, mancano completamente politiche e strumenti fiscali per limitare il consumo di suolo; la **fiscalità locale** rappresenta uno strumento in grado di fornire un sostegno strutturale alla disincentivazione e limitazione delle previsioni urbanizzative. Fino ad oggi la rendita fondiaria ha rappresentato un motore assai potente (probabilmente il principale) al consumo di suolo; ancora oggi in una situazione di profonda crisi del settore edilizio, la valorizzazione finanziaria determinata dalla previsione edificatoria di un suolo agricolo o naturale rimane la prima ragione di molte previsioni urbanizzative vigenti. Le forme ordinarie di tassazione urbanistica (oneri e costi di costruzione) non sono mai state in grado di contenere gli effetti della rendita né di recuperarne quote adeguate alla collettività. Solo attraverso dispositivi fiscali mirati che riducano i margini impropri degli utili generati dalla rendita, rendendo gli interventi edificatori sui suoli liberi meno

convenienti degli interventi sulla città esistente, si potranno ridurre ad un livello di necessità le pressioni, fino ad oggi spesso speculative e determinanti nell'alimentare l'intensità dei processi urbanizzativi.

Nel campo "ordinario" della fiscalità locale è senz'altro positiva (e di massima urgenza) la disposizione (**art. 10**) di riportare gli oneri e i proventi dei titoli abilitativi alla loro funzione originaria, destinandoli alla realizzazione di quelle dotazioni e di quei servizi necessari alla qualità e alla vivibilità urbana. In questi anni le difficoltà finanziarie dei comuni hanno giocato un ruolo decisivo sulle dinamiche di consumo di suolo. I tagli dei trasferimenti statali e regionali hanno spinto molte amministrazioni (anche in modo strumentale) a fare ricorso ad un uso finanziario dell'edilizia come strumento per incamerare, attraverso gli oneri di urbanizzazione, risorse economiche aggiuntive. Un meccanismo vizioso, alimentato dalla possibilità di utilizzare una quota degli oneri per le spese correnti (oltre al 50%) così come ammesso a partire dalla legge finanziaria del 2005 (n. 311) che ha distorto completamente l'essenza stessa dei contributi urbanizzativi. Quindi ben venga e subito la prescrizione di limitare l'utilizzo degli oneri alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, introducendo però anche la possibilità di estendere le modalità di impiego dei proventi edilizi per altri obiettivi di rilevanza collettiva, che includono il risanamento dei complessi di interesse storico o la riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, con specifica attenzione alla messa in sicurezza delle aree soggette a rischio idrogeologico e sismico.

Nella norma transitoria (**art. 11**) risulta infine ambigua la salvaguardia dei procedimenti "in corso" (appare senz'altro meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci); non riteniamo inoltre per nulla condivisibile l'ultimo capoverso del comma 1, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (cioè quelli che nel passato hanno urbanizzato più suolo).

Se dunque la proposta di legge, pur con le criticità segnalate, è un primo passo politico importante verso il contenimento del consumo di suolo, l'INU ritiene tuttavia quanto mai urgente l'introduzione di un quadro legislativo organico che sia in grado di combinare obiettivi quantitativi di riduzione del consumo di suolo a politiche integrate di natura fiscale, ambientale e urbanistica, che consentano di legare la regolazione delle trasformazioni d'uso dei suoli con politiche efficaci di incentivazione e sostegno alla rigenerazione urbana. Le più recenti esperienze europee in tema di contenimento dei consumi di suolo combinano, infatti in maniera diretta obiettivi e politiche di limitazione del consumo di suolo con misure e strumenti per garantire efficacia e sostenibilità (economica, sociale e ambientale) agli interventi sulla città esistente.

Una legge che introduca misure di contrasto all'urbanizzazione dei suoli liberi, da un lato affiancando alle tradizionali forme di regolazione degli usi del

suolo (quanto mai necessarie) misure fiscali che rendano sempre meno convenienti le nuove urbanizzazioni e dall'altro preveda modalità di incentivazione, con investimenti e misure volte a sostenere il recupero delle aree dismesse e sottoutilizzate. Si tratta di una strategia d'azione praticata con successo in molte nazioni europee. La riforma della fiscalità locale ne costituisce il nodo strategico. Vanno resi non convenienti gli interventi che consumano suolo, indipendentemente dalla presenza di un limite quantitativo o dalla classificazione del suolo stesso (agricolo o naturale), introducendo oneri "di scopo" per azioni di potenziamento ecologico ambientale, che possano essere utilizzati sia per finanziare interventi di riuso e riqualificazione dell'esistente (costi delle bonifiche compresi) sia per interventi di potenziamento del sistema ambientale e per azioni di compensazione e rinaturalizzazione dei suoli degradati.

Sperando che gli spunti critici e le proposte sinteticamente elencate, possano costituire un contributo utile al Vostro lavoro di consultazione,

ricevete i nostri migliori saluti.

Silvia Viviani
Presidente INU



Andrea Arcidiacono
Vice Presidente INU – responsabile CRCS

