

Audizione dell' Associazione Città Amica, rete di architetti-urbanisti presso le Commissioni 9^a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, sui disegni di legge nn. 2383, 769, 991, 1181 e 1734 (consumo del suolo)

15 novembre 2016

Con il tema del consumo di suolo si intrecciano i temi del dissesto idrogeologico, delle mutazioni climatiche, della pulizia dell'aria, della organizzazione degli spazi verdi e delle aree pubbliche necessarie alla vita della gente.

Con questo si intende dire che non si tratta di un aspetto "particolare", quanto piuttosto di un elemento generale di governo della "cosa pubblica" che investe questioni rilevanti, di carattere ambientale, sociale, finanziario (non dimentichiamo che dall'eccesso di produzione edilizia e conseguente consumo di suolo ha avuto origine, con la bolla immobiliare, la crisi economica che è ancor lontana da una soluzione)

Negli anni passati in Italia il consumo di suolo è stato eccessivo e ingiustificato. L'ultimo rapporto ISPRA offre dati allarmanti. A livello nazionale l'incremento fra il 2012 e il 2015 è stato dello 0,7% ovvero circa di 15000 ettari di suolo consumato. Il consumo di suolo in Italia è quasi doppio della media europea. **Ma se per il calcolo si fosse utilizzata la definizione di consumo di suolo riportata nel testo approvato alla Camera e ora all'attenzione del Senato, non si sarebbe conteggiato il 54% del suolo consumato pari a 135 Km quadrati.** Questo perché la definizione di consumo di suolo data dall'articolo 2 non contempla le aree interne al centro urbanizzato che intende "sacrificare" per evitare la compromissione dei suoli agricoli. Queste aree, che sfuggirebbero al calcolo, se la Legge venisse approvata così com'è, si trovano collocate nei centri edificati dove più alta è la rendita urbana, dove più elevato è il bisogno di spazi aperti fruibili da tutti.

Il suolo esterno al perimetro dei centri edificati va tutelato impedendo nuove espansioni, ma ciò deve avvenire nel rispetto e nella difesa degli agglomerati urbani, della loro identità, dei diritti dei cittadini ad avere un ambiente sano e confortevole in cui vivere.

Nelle città vive l'80% della popolazione.

Il degrado urbano è insieme degrado edilizio, urbanistico, sociale e ambientale

La rendita urbana ne è la causa principale

I vuoti urbani sono un bene prezioso che deve essere preservato e difeso dagli attacchi della speculazione edilizia. Questa legge la favorisce, promuovendo trasformazioni urbane che possono consumare le aree libere nei centri edificati, considerate da questa legge talmente prive di valore da non essere neppure conteggiata la loro impermeabilizzazione come consumo di suolo

Ma il loro valore la rendita urbana lo conosce bene. Infatti si sviluppa dove più alta è la remunerazione del capitale investito. A parità di costi di costruzione, gli immobili assumono valori molto più elevati nelle aree urbane centrali rispetto a quelle periferiche, e dove gli indici di edificabilità sono più alti.

Le strane convergenze che si sono manifestate sul tema: stop al "consumo di suolo" extraurbano e occupazione di quello urbano, derivano dal fatto che le lottizzazioni periferiche ormai rimangono invendute, i capannoni restano vuoti, quindi l'interesse si concentra nei più redditizi territori centrali. In questo modo le città verranno saturate e devastate irrimediabilmente. La giusta difesa delle aree agricole dallo sprawl urbano è stata accompagnata dalla proposta (sostenuta da incentivi economici, riduzione di oneri e deregulation normativa) di occupare tutti i vuoti urbani dove più grave è il danno ambientale e sociale, prodotto dall'eliminazione di spazi necessari alla vita

collettiva, all'assorbimento dell'acqua piovana, alla creazione di aree verdi e boschi urbani. In pratica di tutte quelle misure necessarie per fronteggiare i **cambiamenti climatici**.

La così detta "densificazione" delle città, quale alternativa al consumo di suolo agricolo, aumenterebbe la sofferenza di tessuti urbani già congestionati, privi di servizi adeguati, di aree verdi, di viabilità e mezzi pubblici sufficienti ed efficienti.

Considerare suolo consumato solo quello agricolo, naturale e seminaturale, con esclusione delle superfici libere comprese nelle aree urbanizzate è non solo tecnicamente scorretto, ma obbedisce alle richieste della speculazione edilizia che non essendo più interessata a costruire in aree marginali chiede leggi che promuovono la cementificazione degli spazi liberi nei centri urbani. Anche la Commissione Europea ha d'altra parte chiarito, che la densificazione urbana, ovvero la copertura artificiale del suolo all'interno di un'area urbana, deve essere considerata consumo di suolo. E' pertanto di estrema gravità non considerare suolo consumato il suolo urbano impermeabilizzato.

Altro punto importante trattato dalla proposta di legge riguarda la **rigenerazione urbana**.

Tema che ha una relazione diretta con l'incentivazione al consumo di suolo urbano contenuta nel ddl 2383

Attraverso i programmi di "rigenerazione" e "riqualificazione urbana" si "trasferiscono" gli interventi edilizi non più realizzabili in aree agricole, dalla campagna alla città, occupando spazi liberi che hanno un immenso valore ecologico e sociale. Termini seducenti come rigenerazione e riqualificazione vengono usati per facilitare operazioni speculative nel cuore delle città. Si tratta in realtà di processi di *gentrificazione* tipici delle «città globali» di cui la Legge sul Consumo di Suolo è l'apripista.- Solo una precisa definizione dei contenuti e dei requisiti che devono essere assunti dai piani/progetti di rigenerazione urbana possono evitare che questi diventino mere pesanti speculazioni edilizie finanziate e sostenute dall'attore pubblico, a danno dell'identità urbana e dei residenti colpiti e non beneficiari di questi interventi. Sono Piani che vogliono ottenere una forte promozione legislativa sia per la loro complessità e dipendenza dal soggetto pubblico, sia perchè l'onere dei costi di urbanizzazione indotti dalla trasformazione delle aree "recuperate", ad esclusivo beneficio di un mercato privato, è non di rado assunto dal garante pubblico dell'operazione". Accade anche con i distretti industriali abbandonati trasformati in centri commerciali. Operazioni possibili solo attraverso la variazione della destinazione urbanistica compiuta da un consiglio Comunale che aumenta a dismisura il valore commerciale dell'area. Processi che non di rado causano l'erosione di patrimoni storici, monumentali e paesaggistici di grande valore e, per aumentare il valore immobiliare di un area, spingono gli abitanti a basso reddito verso quartieri decentrati spesso degradati.

"Il fenomeno rappresenta la materializzazione spaziale della polarizzazione sociale",

La gentrificazione/ rigenerazione urbana cambia l'identità sociale di un quartiere, la morfologia, l'impianto urbanistico, cancella i segni lasciati dalla storia.

Questo è il futuro delle città "rigenerate" se la legge si limiterà a fornire generiche dichiarazioni di intenti

Per questo è assolutamente necessario che legislazione e pianificazione urbanistica prescrivano per i progetti di "rigenerazione" e "riqualificazione urbana", che incideranno profondamente sulla vita delle persone, norme stringenti che pongano al primo posto il recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, la dotazione di verde e servizi pubblici, il coinvolgimento dei residenti.

Nel puntualizzare taluni aspetti ritenuti da questa Associazione di particolare qualificazione al fine di rendere efficace e risolutiva la normativa sul consumo di suolo, si ritiene utile formulare sinteticamente le ulteriori considerazioni sull'AS 2383.

- La procedura per pervenire alla (graduale) riduzione del suolo impermeabile, individuata all'articolo 3 in particolare (ma non solo), appare di estrema complessità e tale da non garantire il perseguimento dell'obiettivo con modalità e (soprattutto) tempi certi. È noto infatti che la cosiddetta "procedura a cascata" non assicura che gli adempimenti siano espletati con tempi prevedibili ed il subentro di altri organismi a surrogare eventuali inadempienze, qualora tale funzione venga effettivamente svolta, complica di molto il processo decisionale. Peraltro le decisioni del Consiglio dei ministri quale soggetto subentrante nelle decisioni sono assunte su proposta del Ministero delle politiche agricole e subordinate alla concertazione con altri Dicasteri, modalità queste che configurano con l'obiettivo di rendere operante la nuova normativa in tempi contenuti (come da tutti auspicato). Non secondario è anche l'individuazione di quote diverse di "consumo" da assegnare a ciascuna regione che potrebbe comportare estenuanti mediazioni sulla condivisione dei coefficienti di ripartizione.
- Immotivata e dal contenuto generico è la delega al Governo nella materia riguardante la rigenerazione delle aree urbanizzate degradate. Il contenuto della delega investe i criteri indicati all'articolo 5, sulla base dei quali verrebbero predisposti i decreti legislativi, che di fatto non costituiscono indirizzo di una qualche coerenza ma restano nell'ambito di riferimenti vaghi e poco vincolanti. Non è astratta la preoccupazione che il richiamo alla rigenerazione urbana, divenuto una sorta di mantra richiamato in ogni provvedimento, possa costituire occasione per introdurre nuove e più sostanziali deroghe - come ripetutamente avvenuto nella recente legislazione in materia edilizia - con sovrapposizioni pesanti sulle previsioni degli strumenti urbanistici comunali
- Riguardo i compendi agricoli neorurali è di scarsa comprensione la necessità di una così specifica disciplina rivolta ad agglomerati edilizi di cui peraltro non sono sufficientemente descritti i parametri per identificarne la presenza nel territorio. La perplessità di una specifica norma su un aspetto residuale rispetto alla finalità del provvedimento si amplia a seguito delle utilizzazioni di tali immobili rese possibili dall'articolo 6. E' (al di fuori delle residenze) consentito tutto: dalle attività amministrative a servizi di vario genere che poco o nulla afferiscono all'attività agricola ed al supporto della stessa, senza che questo sia neppure giustificato dall'intendimento di salvaguardare il patrimonio di edilizia rurale che, anche se abbandonato, ha un forte legame con il paesaggio rurale ed è un prezioso testimone della civiltà contadina. Il forte degrado cui sono in molti casi soggetti singoli edifici o complessi rurali, imporrebbe una attribuzione di finanziamenti destinati al loro restauro e adeguamento ai parametri igienico-sanitari, al posto degli incentivi all'abbattimento. Sarebbe un segno del rispetto e del valore attribuito a secoli di storia espressa attraverso manufatti di archeologia rurale che sopravvivono nel territorio e che questa norma sembra voler cancellare.
- Troppo generiche sembrano le disposizioni transitorie e finali. Sarebbe opportuno richiamare non tanto il fatto di non consentire il consumo di suolo quanto piuttosto di impedire il rilascio di titoli abilitativi relativi a nuove costruzioni in aree libere. Di scarsa efficacia sono anche le disposizioni da applicare trascorsi i tre anni senza che si siano utilmente conclusi i diversi adempimenti previsti: viene infatti ammesso un consumo di suolo "in misura non superiore al 50 per cento (in quale periodo temporale? In un anno?)

della media del consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni antecedenti” con una duplice difficoltà in fase applicativa dovuta alla misurazione del fenomeno espansivo avvenuto nel quinquennio ed alle conseguenze che tale procedura, una volta pervenuti al dimensionamento delle quantità a livello regionale, avrà nella traduzione di indirizzi validi per i singoli comuni.

Il grave ritardo nella emanazione di un provvedimento organico che fissi regole aggiornate ed efficaci per la pianificazione urbanistica, richiamata anche dal presente disegno di legge come riferimento indispensabile per evitare la perdita di una risorsa irripetibile, alla base di questo intervento legislativo come in altre analoghe circostanze opera in una condizione di emergenza, che rischia di provocare una soluzione parziale di carattere settoriale rispetto alla complessità della materia.

Va pertanto rafforzata la stretta dipendenza del problema da una concezione unitaria nella fase conoscitiva come in quella propositiva, per superare la tradizionale frammentazione dell'azione politica ed amministrativa.

Proposte puntuali di modifica dell'articolato

Art. 2. (Definizioni)

Si tratta dell'articolo più importante della legge dal quale dipenderà il futuro delle città, perché non considerare consumo di suolo l'impermeabilizzazione dei terreni liberi nei centri urbani, equivale a consegnarli ad un degrado sociale, ecologico, ambientale senza precedenti. Vanno quindi sostituite le lettere a) e b) del primo comma, con le seguenti:

1. Ai fini della presente legge, si intende:

- a) per «consumo di suolo»: l'incremento della copertura artificiale del suolo in una qualsiasi superficie libera, naturale, agricola, urbana e periurbana;
- b) per «copertura artificiale del suolo»: la porzione di territorio coperta direttamente da edifici, fabbricati, infrastrutture di trasporto, aree estrattive, discariche, cantieri, cortili, piazzali e altre aree pavimentate, serre permanenti, aree e campi sportivi impermeabilizzati, pannelli fotovoltaici e tutte le altre aree impermeabilizzate. Sono escluse tutte le superfici non impermeabilizzate coperte da vegetazione.

Art. 3 (Limite al consumo di suolo)

L'articolo 3 andrebbe sostituito con il seguente, poiché l'urgenza di interrompere il grave degrado ambientale provocato dal consumo di suolo, impone una misura immediata che dia inizio al suo contenimento affidando con senso di responsabilità questo importante compito all'approvazione della legge

1. Non è consentito, a partire dal 1 gennaio 2050, il consumo di suolo.

A partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, il consumo di suolo a livello nazionale dovrà essere ridotto, annualmente, del 20% rispetto al consumo di suolo dell'anno precedente. Con deliberazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni, sono emanati i criteri, i parametri e le percentuali di riduzione del consumo di suolo nelle diverse Regioni, nel rispetto degli obiettivi di riduzione a livello

nazionale e tenendo conto in particolare delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, della presenza di aree significative, di pregio naturalistico e paesaggistico e soggette a rischio idrogeologico, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, della estensione e localizzazione dei suoli agricoli rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di unità immobiliari inutilizzate, sotto-utilizzate e da recuperarsi, nonché della necessità del miglioramento della sovranità alimentare. Le Regioni, tenendo conto degli elementi di cui al paragrafo precedente definiscono i criteri, i parametri e le percentuali di riduzione del consumo di suolo per tipologie di Comuni.

2) A partire dalla data di pubblicazione della presente legge e nelle more della definizione degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo a livello regionale e comunale, la pianificazione urbanistica dovrà attenersi ai seguenti criteri:

a) i nuovi Piani Urbanistici non possono prevedere aree di nuova espansione e l'occupazione di suolo libero nelle aree già urbanizzate

b) nelle more della definizione degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo a livello regionale e comunale, negli strumenti Urbanistici vigenti sono fatti salvi i Piani attuativi convenzionati approvati alla data di pubblicazione della presente legge e le concessioni edilizie già rilasciate

c) entro 45 giorni dall'entrata in vigore della presente Legge e, annualmente, entro 45 giorni dalla pubblicazione dei dati di cui al comma 7, il Consiglio Comunale verifica la compatibilità del Piano Regolatore vigente con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo di cui all'articolo 1. Con deliberazione del Consiglio Comunale il Comune potrà stabilire la riduzione della capacità edificatoria prevista nel PRG per le parti non ancora attuate e non soggette a strumenti urbanistici convenzionati, in ogni caso garantendo l'obiettivo di riduzione annuale del 20% di consumo di suolo a livello comunale

d) fino alla deliberazione del Consiglio Comunale e l'eventuale conseguente variante al PRG non sono consentiti interventi edilizi e l'approvazione di strumenti urbanistici attuativi che comportino consumo di suolo.

3) Nel caso in cui il Comune non rispetti le percentuali di riduzione del consumo di suolo definite dalla Regione o, in assenza di tali percentuali, non riduca annualmente del 20% il consumo di suolo, non sono consentiti interventi edilizi e l'approvazione di strumenti urbanistici attuativi che comportino consumo di suolo e sono considerati illegittimi tutti gli atti che comportano nuovo consumo di suolo.

Non prevedere misure applicative in caso di inadempienza al dettato della legge significa creare i presupposti per renderla assolutamente inefficace e scoraggiarne l'applicazione

Art.5 (delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate)

Non è in alcun modo giustificata una delega al Governo in questa materia. I requisiti contenuti nell'articolo per definire gli interventi di rigenerazione urbana sono così generici da poter contemplare qualsiasi operazione anche speculativa che si realizzerebbe con il sostegno della finanza pubblica.

Dopo le motivazioni e gli obiettivi generali che stanno alla base degli interventi di rigenerazione urbana andrebbe precisato quanto segue:

Gli ambiti urbani oggetto di interventi di rigenerazione urbana vanno perimetrati e inseriti nello strumento di pianificazione urbanistica, non possono essere in variante al PRG, non debbono comportare consumo di suolo, non possono interessare zone ricadenti nel centro storico.

Gli interventi di rigenerazione urbana per qualificarsi come tali debbono essere dotati dei seguenti requisiti, applicati in tutto o in parte in funzione della dimensione e delle caratteristiche dell'area oggetto dell'intervento:

- a) sostenibilità energetica e uso delle risorse rinnovabili edilizie ed impiantistiche, uso di materiali biologici non inquinanti e riciclabili;
 - b) realizzazione di corridoi ecologici e di aree destinate all'agricoltura urbana e periurbana compresi gli orti urbani,
 - c) permeabilità di non meno del 65 per cento della superficie complessiva da destinare in parte a bosco urbano pubblico, atta a garantire l'assorbimento dell'acqua piovana senza deflussi nelle aree circostanti e il contrasto ai cambiamenti climatici e all'inquinamento atmosferico ;
 - d) raccolta delle acque piovane e fitodepurazione delle acque reflue;
 - e) mobilità sostenibile: piste ciclabili, percorsi per disabili, aree pedonali, assenza di barriere architettoniche,
 - f) accessibilità dei mezzi pubblici di trasporto,
 - g) dotazione di alloggi in locazione e di edilizia residenziale pubblica
 - h) presenza di negozi di vicinato, di botteghe, di servizi pubblici di quartiere,
 - i) tutela e valorizzazione di elementi naturali preesistenti (vegetazione, corsi d'acqua..), ecosistemi, soggetti vegetali significativi, aree naturali anche incolte e manufatti che rivelino tracce di storia del territorio e caratteristiche specifiche della singola area; le eventuali demolizioni devono essere precedute da un censimento degli edifici di pregio storico, artistico, ambientale
 - l) creazione di fasce di pertinenza di eventuali fiumi e corsi d'acqua e di aree sensibili di particolare valenza paesistico-ambientale-culturale;
 - m) soddisfacimento degli standard urbanistici comunali e sovracomunali di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e loro adeguamenti previsti dalle leggi regionali e dalle norme dei piani comunali; non meno del 15 per cento dell'area va destinata comunque a servizi pubblici di quartiere e urbani
 - n) corretto smaltimento dei rifiuti di cantiere anche provenienti dalle demolizioni di manufatti esistenti;
 - o) limite di consumi energetici e sostenibilità ambientale anche durante la fase di cantierizzazione;
 - p) sostegno all'occupazione degli abitanti non occupati anche attraverso l'inserimento nel ciclo lavorativo del programma;
 - q) "accompagnamento" delle famiglie e delle attività economico/produttive soggette a processi di espulsione generati da sostituzioni edilizie e ristrutturazioni urbanistiche
 - r) programma di manutenzione e gestione economico ed efficiente ad intervento concluso
- 6) Le Regioni possono fissare ulteriori parametri di ecosostenibilità nelle trasformazioni urbanistiche dei tessuti edificati, con particolare riguardo al risparmio energetico degli edifici ricostruiti, ristrutturati e di nuova costruzione, alla riduzione delle superfici impermeabili esistenti, e negli interventi di ristrutturazione urbanistica, favorendo l'integrazione dello sviluppo urbano con cablaggi, impianti di depurazione delle acque, trattamento dei rifiuti.

All'art. 8 andrebbero assolutamente tolti gli incentivi per la demolizione di fabbricati rurali strumentali, ovvero stalle, fienili, annessi rustici, case bracciantili, barchesse, casali, masserie, abbandonati perché economicamente non conveniente il loro recupero. E' quindi opportuno al contrario privilegiare gli incentivi economici in favore di questi manufatti che stanno scomparendo. L'edilizia rurale rappresenta una tipologia edilizia di grande valore documentale che è parte intrinseca del paesaggio rurale. Si tratta di edifici anche di straordinaria bellezza che non hanno alcuna forma di protezione e tutela.

Inoltre nelle priorità delle concessioni di finanziamenti andrebbe tenuto conto:

- dei Comuni che riducono il consumo di suolo (*per compensare i mancati introiti derivanti dagli oneri di costruzione e urbanizzazione.*)
- dei Comuni che incrementano le aree boscate urbane
- degli interventi strutturali antisismici negli edifici pubblici e monumentali e nei borghi antichi
- degli interventi di restauro di edifici pubblici e privati soggetti a vincoli statali e vincolati dai PRG (*E' importante e coerente che accanto a misure restrittive che servono a preservare un patrimonio di bellezza e di arte attraverso il vincolo, si dia anche un sostegno economico che contribuisca ad evitare il degrado e la perdita di immobili che costituiscono una delle più grandi ricchezze del nostro Paese.*)

L'articolo 11 nelle disposizioni transitorie e finali, crea un pericoloso incentivo alla presentazione di Piani e progetti edilizi, che sollecitati dalla scadenza di approvazione della Legge pur non avendo i requisiti di idoneità per la loro approvazione, sono fatti salvi. Anche chi non ne avesse avuto prima l'intenzione, sarà certamente indotto a presentare al Comune un'istanza contenente quel consumo di suolo che si dovrebbe evitare.

Va quindi precisato che progetti edilizi e Piani urbanistici, per essere fatti salvi, devono essere approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Altre questioni

Sarebbe opportuno, al fine di innescare un processo virtuoso verso la riconversione ecologica della città e del territorio, inserire nell'articolato le questioni relative a: cinture verdi urbane, edilizia residenziale pubblica (introducendo lo standard obbligatorio del 20% in tutti i Piani attuativi), il divieto di alienazione del patrimonio pubblico di pregio architettonico, paesaggistico, ambientale (vedi Monte Cristallo), perequazione urbanistica che proponga un modo diverso di usare questo strumento-oggi causa di contrazioni significative di aree pubbliche destinate a verde- che assicuri nei processi di trasformazione urbana, la costruzione della città pubblica e non solo di quella privata, attraverso la realizzazione degli standard urbanistici previsti dai PRG

Inoltre

- *E' necessario detassare i terreni dove le previsioni edificatorie impongono oneri non irrilevanti al proprietario e quindi alimentano sue aspettative. Il così detto Piano Strutturale non è conformativo, quindi i terreni edificabili devono essere tassati solo se e quando entrano nel Piano Operativo*
- *Sarebbe bene che in Italia, com'era per il PRG , queste due tipologie di Piani (strategico/ strutturale e attuativo/operativo) avessero la stessa denominazione, mentre oggi è diversa in ogni Regione*