

Limitare il consumo di suolo in Italia è possibile. una riflessione a partire dalle politiche e pratiche europee ed italiane in corso

di *Elisa Vescovo**

Introduzione

Il tema del consumo di suolo fa ormai parte del dibattito scientifico-culturale da molto tempo e della discussione politica italiana da alcuni anni; ciò nonostante manca ancora una definizione condivisa del problema e delle azioni da attuare per risolverlo. Dati omogenei e confrontabili a livello nazionale (ISPRA, 2015)⁴, seppure acquisiti di recente, confermano che l'Italia depauperava la risorsa suolo ad un ritmo di 8 mq al secondo tendendo, in alcune regioni, a superare i 10 mq al secondo; un trend in costante crescita ed oramai insostenibile.

Il fenomeno incide infatti prevalentemente sulle aree agricole, compromettendo la capacità nazionale di provvedere al proprio fabbisogno alimentare (Pileri, 2009), ma riguarda in modo consistente anche aree naturali protette e zone costiere. Vengono così compromessi non solo il paesaggio ed il territorio ma anche le relazioni economiche e sociali che vi si instaurano e la qualità della vita di chi vi abita.

Quando si fa riferimento al consumo di suolo il pensiero corre dapprima alle disconomie legate allo sviluppo edilizio ed all'urbanizzazione diffusa, fenomeni da decenni slegati dalla crescita demografica (ISPRA, 2015) ed anzi ascrivibili a modelli sociali ed economici che nel periodo di crisi attuale hanno mostrato tutti i loro limiti (Bonora, 2015); secondariamente a convenienze per i privati legate alla rendita e per le amministrazioni locali alle entrate derivanti dagli oneri di urbanizzazione, che le leggi fiscali hanno permesso di destinare cospicuamente alla copertura delle spese correnti, data la mancanza di trasferimenti statali.

Non si può tuttavia dimenticare che la maggiore causa di consumo di suolo in Italia è lo sviluppo infrastrutturale legato al trasporto su gomma, opere incompiute comprese. Appare perciò evidente che la comprensione del problema riguarda una molteplicità di ambiti e la sua soluzione richiede un ripensamento complessivo delle politiche attuate a livello nazionale.

* Elisa Vescovo, elisavescovo@libero.it.

⁴ Nel *Rapporto sul consumo di suolo in Italia 2015* troviamo un aggiornamento delle stime basato su dati ad alta risoluzione e dettaglio, suddivisi per regioni, province e comuni con copertura nazionale e con specifici indicatori finalizzati ad indagare tra l'altro le forme e le dinamiche di espansione urbana (la frammentazione, la dispersione e diffusione insediativa) e la trasformazione del paesaggio.

L'articolo si propone di mettere in luce principi e pratiche di successo per proporre spunti di riflessione per il governo del territorio in merito a quali azioni concrete si possano attuare per limitare tempestivamente il consumo di suolo in questa fase di stallo normativo, che riguarda tanto la creazione di una legge ad hoc, quanto la necessaria revisione della legge urbanistica nazionale.

L'articolo si compone di tre parti. Nella prima si sintetizzano le strategie europee e l'approccio di Gran Bretagna, Francia e Germania nell'affrontare il consumo di suolo, facendo riferimento a orientamenti, principi e buone pratiche descritti nei documenti ufficiali dell'Unione Europea. Nella seconda parte si trattano recenti esperienze italiane, locali e d'area vasta, che affrontano efficacemente il problema. Le conclusioni sono dedicate a considerare cosa apprendere da tali esperienze e verificare la possibilità di mettere in atto da subito un efficace contenimento del consumo di suolo in Italia.

1. Esperienze europee per limitare il consumo di suolo

Già da tempo il problema del consumo di suolo è monitorato a livello europeo, pur nei limiti legati alla disomogeneità di strumenti e metodi utilizzati nell'elaborazione dei dati ed alla settorialità delle indagini via via svolte. Anche se le città europee si trovano ad affrontare pressoché i medesimi problemi ambientali, ad oggi non esiste in materia di consumo di suolo una specifica disciplina dell'UE; infatti, alcuni tra i maggiori Stati membri hanno impedito l'approvazione delle proposte di direttive ritenute lesive del loro diritto di sfruttare le risorse nazionali in conformità con le proprie politiche ambientali, a causa dei costi eccessivi e dell'ulteriore carico amministrativo che avrebbero comportato⁵.

Documenti di *soft law*, seppure non vincolanti, mostrano tuttavia una volontà conoscitiva e propositiva sull'argomento e si sono rivelati necessari per innescare il dibattito, mettere in campo studi sull'entità dei fenomeni e sui limiti dei modelli di misurazione consentendo un notevole aumento di consapevolezza e conoscenza e rappresentando la base per ulteriori passi avanti.

Tuttavia l'attenzione posta dall'Europa alla protezione del suolo mostra ancora dei limiti nel grado di integrazione con altre politiche aventi effetti sul territorio, a causa della diversità di obiettivi e campi di applicazione, e non consente di garantire una protezione sufficiente ed efficace dei suoli e di intercettare le dinamiche che ne causano il depauperamento, comportando perdita di efficacia⁶.

⁵ Una proposta di direttiva quadro europea per la protezione del suolo fu elaborata nel 2006 e dopo anni di discussioni è stata ritirata nel 2014.

⁶ Fin dal 1972 il Consiglio d'Europa con la *Carta Europea del suolo* ha perseguito l'obiettivo di preservare tale risorsa e l'azione è continuata attraverso *Urban sprawl in Europe* nel 2006 e nello stesso anno con *Soil thematic strategy*, indicando la strada da seguire nella direttiva *Compact city policies*, definendo dei parametri di riduzione, evidenziando le buone pratiche in atto all'interno di *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, inserendo nella comunicazione della UE *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* nel 2011 l'obiettivo di raggiungere il consumo netto di suolo zero entro il 2050. Tuttavia ha anche attuato politiche in contrasto con tali principi quali furono le prime politiche agricole e le politiche infrastrutturali.

1.1. Politiche e strategie comunitarie

Politiche e strategie europee per contenere il consumo di suolo si evincono da diversi documenti. Si va dalla misurazione del consumo di suolo e il suo controllo a scala regionale mediante la definizione di linee guida strategiche da applicare a livello locale, alla creazione di agenzie locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione delle aree già urbanizzate e centrali; dalla ridefinizione di un modello di tassazione dei suoli che scoraggi il consumo di nuovo suolo e limiti la dipendenza delle municipalità dai proventi derivanti dalle tasse locali, alla definizione di una regolamentazione all'interno dei piani locali che limiti il consumo di suolo. Sono altresì indicati allo scopo: la densificazione delle aree già urbanizzate, la connessione delle aree urbane mediante un efficiente trasporto pubblico, la qualificazione energetica dei centri urbani, la definizione di cinture verdi in grado di ostacolare morfologicamente lo sviluppo incontrollato, la definizione di *no development areas*. Misure eterogenee che spesso per produrre risultati devono essere applicate in sinergia tra loro.

Se è vero che ogni paese sviluppa le proprie politiche e strumenti in base alla peculiare sensibilità e alle tradizioni dell'ordinamento giuridico nazionale, è altresì vero che questi possono comunque costituire un riferimento utile alla riflessione sulla possibilità di declinarle o farle proprie in base alle caratteristiche ed esigenze del contesto italiano condividendone le buone pratiche.

Gran Bretagna, Germania, Francia e Olanda sono considerati gli stati che da più tempo affrontano il tema del consumo di suolo applicando politiche e norme di cui oggi si può valutare l'efficacia.

Gran Bretagna. Fin dal dopoguerra la Gran Bretagna, paese tradizionalmente sensibile al tema della tutela del territorio, ha dotato il proprio ordinamento giuridico di misure volte a contenere l'uso estensivo di aree naturali. Lo Stato definisce competenze e procedimenti omogenei per il territorio nazionale con direttive che lasciano poco spazio alla discrezionalità. Il modello sviluppato si basa su una strategia di contenimento dell'urbanizzato attraverso la creazione di cinture verdi attorno alle città e su permessi di costruire attribuiti in modo molto selettivo con limiti quantitativi precisi. Le aree dismesse sono il luogo d'elezione per lo sviluppo di nuove urbanizzazioni mediamente dense. Questo modello si basa principalmente sul rispetto di regole di comportamento virtuose nei confronti del territorio che sono seguite sia dagli attori pubblici sia da operatori privati.

Germania. La Germania fin dagli anni '80 controlla in modo rigoroso il suo territorio e la tutela dell'ambiente è obiettivo condiviso da tutti gli schieramenti politici. A partire dal 1998 sono fissati dei limiti per ridurre a 30 ettari al giorno entro il 2020 il suolo consumato, contro i 129 che venivano allora consumati. Nel 2004 sono stati avviati 300 progetti pilota inseriti nella Strategia Nazionale per la Sostenibilità, con l'introduzione del principio di precauzione e la dichiarazione di rilevanza sociale del suolo, ponendo le basi per la sua regolazione e tutela. Inoltre si attribuiscono alla pianificazione urbanistica finalità di conseguimento del benessere pubblico, si pone attenzione alle varie forme di consumo di suolo, alla valorizzazione del verde e al potenziamento dei servizi, si incentiva lo sviluppo dell'*housing* sociale, il riutilizzo

delle aree dismesse attraverso incentivi fiscali, e lo Stato gestisce la concertazione e la negoziazione con i privati in modo molto determinato, con l'obiettivo di far prevalere l'interesse pubblico.

Nel panorama tedesco il dibattito politico culturale non verte sulle possibili formulazioni legislative; al centro sono poste le politiche, gli strumenti e le innovazioni nelle pratiche e, ovviamente, la loro efficacia, dando per assodata la tutela normativa derivante dai principi del Governo centrale.

Francia. La Francia ha avviato un'indagine sull'occupazione del suolo già a partire dal 1982, attraverso la quale conduce un monitoraggio delle trasformazioni del territorio e del loro uso; sta sviluppando una forma di pianificazione di area vasta sia per la fase di pianificazione sia per l'acquisizione e redistribuzione delle entrate che derivano dallo sviluppo del territorio. Questo modello porta a scelte localizzative ottimali in quanto non vi sono comuni che beneficiano più di altri dallo sviluppo. Questo Paese prevede che le nuove costruzioni debbano localizzarsi per il 40% in aree dismesse e le norme fiscali di incentivo e disincentivo fungono da indirizzo.

1.2. Considerazioni

Le soluzioni proposte dai vari paesi si possono così riassumere: precisa delimitazione di urbano e campagna, specialmente attorno alle grandi città, individuando un limite oltre il quale non è possibile urbanizzare; introduzione di agevolazioni e incentivi per il recupero di aree inutilizzate, abbandonate o interstiziali; imposizione di limiti quantitativi di superfici libere trasformabili; norme molto severe per il mantenimento delle aree agricole. In generale emerge che le strategie adottate sono basate sulla definizione di poche regole, chiare, forti e condivise, su principi che fanno riferimento a visioni strategiche e su una pluralità di progetti territoriali sinergici.

La compensazione obbligatoria per interventi infrastrutturali e per le nuove lottizzazioni in questi paesi è un modo di attivare il riciclo delle aree urbane che consente di ridisegnare le città a parità di occupazione di suolo, donando nuova vitalità ed attrattività ai centri storici e alle aree industriali dismesse favorendone la vivibilità; è ormai diffuso non solo nelle capitali (Berlino, Londra, Parigi) ma anche in città di minori dimensioni come Dresda o Stoccarda. Su tali operazioni c'è vigilanza per evitare speculazioni e accentrimento della rendita, favorendo la destinazione al pubblico di parti rilevanti delle plusvalenze prodotte.

2. La situazione in Italia

2.1. Dibattito giuridico

Il tema del consumo di suolo in Italia è stato affrontato con ritardo rispetto ai paesi europei considerati ma è divenuto di grande attualità a partire dal 2012, entrando a far parte appieno dell'agenda del Governo grazie alla presentazione di un progetto di legge finalizzato al suo contenimento presentato dall'allora Ministro Catania. La relazione che accompagnava tale proposta rendeva per la prima volta conto,

attraverso la divulgazione di dati ufficiali, della gravità del problema e dell'urgenza di porvi rimedio. Sono seguite altre 16 proposte di legge finalizzate al contenimento del consumo di suolo, eterogenee sia per definizione del problema sia per tipologie di intervento proposto. Tuttavia un quadro normativo risulta tutt'ora assente a livello nazionale, sebbene sia stata approvata alla Camera il 12 maggio 2016 e trasmessa al Senato la proposta di legge "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato". Il testo in questione, risultante dagli emendamenti approvati in sede referente, fa molto discutere in merito a quali siano i reali intenti, non contenendo misure adeguate allo scopo, presentando anzi alcune ambiguità e tralasciando di considerare le poche esperienze positive di livello sott'ordinato e le riflessioni scaturite in merito alle precedenti proposte presentate (Salzano *et al.*, 2015). Sotto il profilo della natura giuridica del suolo, è in corso un approfondimento sul suo riconoscimento come bene comune che potrebbe portare all'individuazione del soggetto più adatto alla tutela⁷. Vi è inoltre attenzione verso l'analisi ed il potenziamento di quanto giuridicamente già esistente sul piano nazionale, al rafforzamento degli strumenti attraverso i quali, a prescindere dall'approvazione di una legge nazionale *ad hoc*, sarebbe già possibile contenere il consumo di suolo. Alcuni principi sui quali basare la tutela, derivanti dal recepimento delle direttive europee, sono i principi di sostenibilità, proporzionalità, prevenzione e precauzione che, congiuntamente all'obbligo di motivazione delle scelte ed alla subordinazione dei piani urbanistici a valutazione ambientale strategica, potrebbero già condurre a compiere scelte consapevoli orientate al contenimento del consumo di suolo.

Sul piano teorico, le recenti norme e gli strumenti di pianificazione affermano i principi di sviluppo sostenibile e contenimento del consumo di suolo, senza tradurli però in strumenti operativi. Inoltre accanto alle norme che regolano il governo del territorio e la tutela del paesaggio si trovano provvedimenti a sostegno dell'edilizia orientati, almeno fino all'avvento della crisi economica, a sostenere nuova edificazione, accantonando le leggi in materia e gestire singole necessità in modo slegato dal contesto e senza vincoli, le norme infrastrutturali. A ciò si sommano le normative settoriali di livello regionale.

Si evince come il quadro si presenti contraddittorio e produca effetti eterogenei sul territorio la cui somma difficilmente porta al risparmio di suolo.

2.2. Esperienze comunali

A fronte della totale mancanza di un quadro normativo che affronti specificamente il tema del consumo di suolo, risultano esistere degli esempi di buone pratiche a livello comunale. Sono molte le amministrazioni locali che dichiarano di voler realizzare strumenti urbanistici a consumo di suolo zero ma spesso, guardando oltre le dichiarazioni di principio in premessa, si nota come non vengano previsti strumenti operativi che seguano la stessa direzione e non vengano rivalutate le previsioni pregresse e sovradimensionate dei PRG, rimaste inattuato. Pertanto spesso si rileva che l'argomento "stop al consumo di suolo" viene utilizzato strumentalmente.

⁷ Si vedano: Boscolo (2015); Maddalena (2014).

Tra gli enti locali che hanno davvero ridotto il consumo di suolo molti figurano nella rete dei Comuni virtuosi formatasi in seguito alla positiva esperienza del Comune di Cassinetta di Lugagnano.

Queste esperienze coniugano l'eliminazione di nuove zone di espansione e l'azzeramento del residuo di piano nei documenti di pianificazione alla revisione dell'intero bilancio comunale, rompendo il circolo vizioso che lega le entrate comunali agli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente, attraverso la ricerca di nuovi contributi e altre fonti di finanziamento derivanti dalla valorizzazione della qualità dell'ambiente urbano e del paesaggio, il recupero del patrimonio esistente in stato di abbandono e degrado, il coinvolgimento della cittadinanza nelle scelte intraprese, il tentativo di agire a livello intercomunale.

2.3. Esperienze sovra-comunali

Ponendo attenzione alle possibilità offerte dalla pianificazione di area vasta in merito all'efficacia nel contrasto al consumo di suolo, vale la pena soffermarsi sull'esperienza della regione Toscana che ha riorganizzato il complesso delle norme che regolano le trasformazioni territoriali, definendo con chiarezza il significato delle terminologie utilizzate, ponendo limiti precisi di delimitazione tra urbano e rurale, recuperando per entrambi funzioni peculiari e reciproche relazioni, rafforzandone le identità e differenziando con chiarezza le rispettive procedure urbanistiche. Individua nella scala intercomunale la dimensione efficace per un intervento di contrasto al consumo di suolo. I principi espressi vengono tradotti in dispositivi operativi. Sono previsti il monitoraggio e la valutazione dell'efficacia della legge. L'obiettivo dichiarato è quello di preservare il patrimonio territoriale per le generazioni future e trovare strumenti finalizzati a scorporare lo sviluppo economico dal consumo di suolo. Tutto ciò fa capire perché la lr 65/2014 con il suo sguardo al territorio come «bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale»⁸ e non sacrificabile potrebbe rappresentare un modello a livello nazionale (De Lucia, 2014).

La centralità dell'intercomunalità per il tema trattato fa sì che le città metropolitane debbano porsi il problema di contenere il consumo di suolo avviando processi di riorganizzazione delle funzioni territoriali ed incentivando politiche virtuose, dal momento che il problema travalica i confini amministrativi. L'area metropolitana di Bologna, ad esempio, in un territorio già da tempo abituato ad affrontare alcune questioni a livello intercomunale, ha pubblicato gli esiti di una ricerca sul consumo di suolo finalizzata ad individuare un progetto di intervento (Bonora, 2013).

3. Riflessioni

Cosa apprendere quindi dalle esperienze descritte?

In tutti i casi si sono dimostrate efficaci le politiche integrate che si riferiscono a più settori: ambientali, economici, fiscali, edilizi e dei trasporti; tali politiche sono affiancate ad un mix di regole per il controllo morfologico degli insediamenti e a

⁸ Lr Toscana 65/2014, art. 3.

misure fiscali mirate a disincentivare l'uso dei terreni non urbanizzati e sono supportate da indicatori specifici, attendibili ed omogenei all'interno degli ambiti nazionali, che permettono di creare una dimensione conoscitiva che è base indispensabile per mettere a punto strategie operative.

L'approccio multisettoriale al problema è il più efficace ed in questo senso si rileva il ruolo fondamentale del governo del territorio e delle politiche urbane. La forza costruttiva delle norme di regolazione è indispensabile, il loro impatto è tangibile sebbene producano effetti variabili in ragione della natura delle prescrizioni in esse contenute; contemporaneamente qualsiasi politica o norma imposta che sia stata inserita in un contesto nazionale o regionale, senza un tentativo di modifica culturale ed interiorizzazione del problema, si è rivelata fallimentare in tutta Europa.

Le attività di concertazione sul territorio ed il coinvolgimento delle comunità che vi vivono permettono di acquisire la consapevolezza del valore non economico del suolo e l'attuazione di strategie e modelli di sviluppo alternativi. La questione del consumo di suolo rimanda quindi a delle sfide di cittadinanza, educazione civica e democrazia partecipativa (Bonora, 2015).

La fiscalità svolge un ruolo fondamentale. L'incentivo/disincentivo finanziario permette di concentrare l'azione pubblica a favore di nuovi modelli di sviluppo, considerando anche la riduzione del consumo di suolo, e risultano indispensabili per promuovere nuovi approcci nel quadro delle politiche di sviluppo locale: sino a che sarà più conveniente costruire su suolo libero che mettere mano alla città esistente non si potranno ottenere risultati consistenti.

È necessario promuovere piani ambiziosi sotto il profilo ambientale e dare rilevanza a strumenti già presenti nel contesto nazionale. Gli impatti ambientali di piani, progetti e programmi sono considerati nell'ambito di procedimenti quali VIA e VAS per evitare, mitigare o compensare gli effetti negativi che questi producono e contemplano l'opzione zero. La CE stessa sottolinea la necessità di revisionare questi strumenti al fine di potenziarli.

Non vi è dubbio che molte siano le questioni che rimangono tuttora aperte e richiedano attente riflessioni: la natura giuridica del bene suolo e la sua migliore forma di tutela; gli strumenti e meccanismi regolativi ottimali da introdurre per avviare la rigenerazione urbana a consumo netto di suolo zero; il rapporto tra suolo, proprietà privata e diritti edificatori; la compressione ed il recupero della rendita urbana; la creazione di un quadro di conoscenze a supporto delle scelte e per la verifica degli esiti attesi.

Le esperienze italiane dimostrano tuttavia che alcune azioni concrete possono già essere attuate all'interno del quadro normativo vigente, in attesa della revisione della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di una organica riforma della legge urbanistica nazionale nella quale la rigenerazione, la riqualificazione, il riuso delle aree urbane e la densificazione attenta del tessuto esistente contribuiscano a perseguire la tutela del suolo, il contenimento del suo consumo e la riproposizione di un tessuto urbano e rurale di qualità; ciò appare sicuramente auspicabile rispetto all'approvazione di una legge settoriale tardiva difficilmente coerente con il già corposo e contraddittorio quadro normativo vigente.

La consapevolezza comune dell'entità del problema ed il perdurare della crisi economica hanno reso evidente anche ai non addetti ai lavori i limiti degli attuali

modelli di sviluppo economico ed urbano e l'urgenza di sviluppare una nuova cultura del territorio. I tempi sembrano maturi per ottenere risultati.

Riferimenti bibliografici

- Bonora P., a cura di (2013). *Atlante del consumo di suolo, per un progetto di città metropolitana*, Bologna: Baskerville.
- Bonora P. (2015). *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Bologna: il Mulino.
- Boscolo E. (2015). *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*. Testo disponibile al sito: [www.pausania.it/files/consumo di suolo boscolo.pdf](http://www.pausania.it/files/consumo%20di%20suolo%20boscolo.pdf) (ultimo accesso 31 maggio 2016).
- Commissione Europea (2012). *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*. Lussemburgo.
- De Lucia V. (2015). *Il progetto di legge del governo non ferma il consumo del suolo, rilancia la speculazione*. Testo disponibile al sito: <http://www.eddyburg.it/2015/11/il-progetto-di-legge-del-governo-non.html> (ultimo accesso 31 maggio 2016).
- EEA (2006). *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, Report n. 10/2006.
- Gardi C., Dall'Olio N. e Salata S. (2013). *L'insostenibile consumo di suolo*. Monfalcone: EdicomEdizioni.
- ISPRA (2015). *Rapporto sul consumo di suolo in Italia 2015*. Testo disponibile al sito: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti> (ultimo accesso 31 maggio 2016).
- Maddalena P. (2014). *Il territorio, bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma: Donzelli.
- Maddalena P. (2015). Consumo del suolo, il giurista Maddalena: "Ddl governo? Illogico e incostituzionale". *Il fatto quotidiano*, 15 dicembre 2015.
- Pileri P. (2009). Consumo di suolo consumo di futuro. *Urbanistica*, 138: 81-117.
- Settis S. (2010). *Paesaggio, costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino: Einaudi.
- Salzano E. (2015). *Eddytoriale 168*. Testo disponibile al sito: <http://www.eddyburg.it/2015/12/eddytoriale-168.html> (ultimo accesso 31 maggio 2016).
- Regione Toscana (2014). Legge regionale n. 65 del 10 novembre 2014 "Norme per il governo del territorio", BU della Regione Toscana n. 53 del 12 novembre 2014.