



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

Roma, 13 marzo 2019

Audizione sui DDL in materia di Consumo di Suolo presso le Commissioni riunite Agricoltura e produzione agroalimentare e Ambiente

Di seguito si vanno ad esplicitare i punti principali che si ritiene debbano essere oggetto di attenzione nell'elaborazione di una nuova legge sul consumo di suolo.

1. La necessità di una legge di principi sul consumo di suolo

Il primo aspetto che si vuole sottolineare è **l'esigenza, non più procrastinabile, di una legge di principi sul consumo di suolo**, di cui si discute dal 2012.

Allo stato attuale siamo di fronte ad una situazione piuttosto variegata di iniziative non sempre coordinate e coerenti, dove Rapporti redatti da diversi Enti (a livello nazionale ed europeo) riportano diverse interpretazioni del calcolo del consumo di suolo, mentre varie Regioni, in assenza di un quadro nazionale definito, hanno cominciato a normare la tematica o con leggi ad hoc o ricomprendendo l'argomento all'interno delle leggi urbanistiche regionali. Le diverse definizioni di "consumo di suolo" e, di conseguenza, le diverse modalità di misurarlo e monitorarlo, hanno contribuito a generare una certa confusione sul tema, che, a tutt'oggi, non risulta univocamente definito.

Certamente, la molteplicità delle iniziative – sia in termini di proposte di legge nazionali che in termini di relazioni e leggi regionali – che in questi ultimi 7 anni si sono susseguite testimoniano una diffusa condivisione in merito alla necessità di affrontare con urgenza il tema del consumo di suolo.

Tale urgenza deriva innanzi tutto da una maturata consapevolezza ambientale, che vede il suolo come risorsa scarsa e non rinnovabile e che pone sempre più l'attenzione sui servizi

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

che esso offre, sottolineando quindi la necessità di regolarne l'uso in modo sostenibile. D'altra parte, il contenimento del consumo di suolo, che sposta l'attenzione sulle parti già costruite della città, si coniuga anche con l'esigenza di rigenerare un patrimonio edilizio esistente obsoleto e con prestazioni spesso scarse dal punto di vista sismico, energetico e, più in generale, di vivibilità, da cui discende l'esigenza di affrontare insieme i temi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana.

A livello Europeo, nonostante sin dal 2006 la Commissione abbia evidenziato la necessità di proteggere il suolo (Strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2006) 231), la proposta di una direttiva quadro sul suolo (Directive COM(2006) 232) è stata ritirata nel 2014, segno della difficoltà di trovare una posizione condivisa su una tematica così complessa. Nel frattempo, la Commissione ha continuato a ribadire l'importanza di una buona gestione del suolo (Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571) e, con il Settimo Programma di Azione Ambientale per il 2020, entrato in vigore il 14 gennaio 2014, ha introdotto l'obiettivo del **consumo netto di suolo pari a zero per il 2050** (COM (2011) 571).

Il tema della gestione sostenibile del suolo è anche richiamato nell'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle nazioni Unite che lo affronta espressamente negli Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals, SDGs) 2, 3, 6, 11, 13, 14 e 15, introducendo anche un sistema di monitoraggio dello stato di attuazione degli SDGs che prevede anche alcuni indicatori specifici sul consumo di suolo, sull'uso del suolo, sulle aree artificiali, sulla percentuale del territorio soggetto a fenomeni di degrado.

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

Infine, il tema dell'uso sostenibile del suolo è anche l'oggetto di una Partnership dell'Urban Agenda for the UE, lanciata nel maggio 2016 con il Patto di Amsterdam, che introduce un metodo di lavoro multilivello di cooperazione tra Stati membri, Città e Commissione Europea e altri stakeholder per promuovere la crescita, la vivibilità e l'innovazione nelle città europee. La Partnership su "Sustainable Use of Land and Nature-based Solutions", coordinata dal Comune di Bologna e dal Ministero degli Investimenti e dello Sviluppo Economico della Polonia, ha presentato nell'ottobre 2018 un Piano di Azione che contiene 9 azioni (articolate in aspetti relativi a governance, finanziamento e incremento della conoscenza) basate sull'uso sostenibile del suolo e sulle soluzioni basate sulla natura per lo sviluppo di città compatte e vivibili. Il piano individua, tra le altre, la necessità di includere il consumo di suolo nelle valutazioni ambientali (azione 1), di sviluppare indicatori condivisi per la misura del consumo di suolo (azione 4), di trovare modalità anche finanziarie per promuovere la riqualificazione delle aree dismesse (azione 2) e di gestire le aree sottoutilizzate (azione 3).

In questo contesto, si ritiene indispensabile procedere con urgenza all'approvazione di una legge di principi sulla gestione sostenibile del suolo snella, che **eviti rimandi** a ulteriori atti di Governo, per garantirne la rapida entrata in vigore, demandando alle Regioni le modalità attuative nell'ambito dei propri territori, nel rispetto del comune quadro di riferimento definito a livello nazionale. Tale legge dovrebbe essere in grado di combinare **obiettivi quantitativi e qualitativi** di riduzione del consumo di suolo con politiche integrate di natura fiscale, ambientale, urbanistica, e sociale che consentano di legare la regolazione delle trasformazioni d'uso dei suoli con politiche efficaci di incentivazione e sostegno alla rigenerazione urbana e al recupero delle aree dismesse e sottoutilizzate, rendendo allo stesso tempo sempre meno convenienti le nuove urbanizzazioni (INU, 2016).

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

In tale contesto, la **rigenerazione urbana**, intesa come fondamentale meccanismo di trasformazione della città esistente, può essere intesa come lo strumento fondamentale per dare attuazione alle politiche di riduzione del consumo di suolo orientando, anche attraverso incentivi, le trasformazioni urbane verso il tessuto costruito.

2. Definizioni

Una delle principali criticità derivanti dall'attuale contesto di riferimento è l'assenza dell'adozione, nei vari provvedimenti regionali e nei diversi documenti e rapporti che vengono pubblicati annualmente sul consumo di suolo, di definizioni univoche, che siano in grado, da un lato, di rappresentare in modo condiviso il tema della gestione sostenibile del suolo e, dall'altro, di fornire a Regioni e Comuni strumenti coerenti di misura e valutazione delle politiche di uso del suolo, in grado di consentire sia una valutazione dell'andamento del fenomeno tempo, sia un confronto con altri territori.

Nonostante, grazie alle attività istituzionali del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), che vede l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) insieme alle Agenzie per la protezione dell'ambiente delle Regioni e delle Province Autonome (ARPA/APPA), siano prodotti annualmente dati aggiornati sul consumo di suolo con un dettaglio a scala nazionale, regionale e comunale, abbiamo negli anni assistito a un proliferare di definizioni e iniziative.

Si ritiene pertanto necessario ricondurre a unitarietà le definizioni utili a descriver l'uso sostenibile del suolo, facendo riferimento a quelle proposte da ISPRA:

- a) “**consumo di suolo**”: variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato), con la distinzione fra consumo di suolo permanente (dovuto a una copertura artificiale

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

- permanente) e consumo di suolo reversibile (dovuto a una copertura artificiale reversibile);
- b) “**consumo di suolo netto**”: l'incremento della copertura artificiale del suolo;
 - c) “**copertura artificiale del suolo**”: la presenza di una copertura biofisica artificiale del terreno di tipo permanente (edifici, fabbricati; strade pavimentate; sede ferroviaria; piste aeroportuali, banchine, piazzali e altre aree impermeabilizzate o pavimentate; serre permanenti pavimentate; discariche) o di tipo reversibile (aree non pavimentate con compattazione del terreno dovuta alla presenza di infrastrutture, cantieri, piazzali, parcheggi, cortili, campi sportivi o depositi permanenti di materiale; impianti fotovoltaici a terra; aree estrattive non rinaturalizzate; altre coperture non connesse alle attività agricole in cui la rimozione della copertura ripristina le condizioni naturali del suolo);
 - d) “**impermeabilizzazione del suolo**”: il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura permanente del terreno con materiale artificiale tale da eliminarne o ridurne la permeabilità.

Oltre che garantire omogeneità di interpretazione, l'adozione delle definizioni proposte garantirebbe infatti anche che il monitoraggio annuale condotto da ISPRA possa avere utilità come feedback sulle scelte urbanistiche comunali.

Nello specifico, si sottolinea la necessità di articolare il concetto di consumo di suolo in **consumo netto**, per rendere conto anche di operazioni di riequilibrio che vadano a compensare la componente residua non evitabile di coperture artificiali di aree agricole, attraverso la rinaturalizzazione di un'area di estensione uguale o superiore, che possa essere in grado di tornare a fornire i servizi ecosistemici forniti da suoli naturali.

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307
Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156
Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

Il riferimento al consumo netto infatti supera il concetto di azzeramento tout court del consumo di suolo per proporre un approccio in base al quale, se è necessario artificializzare suolo agricolo (**necessità comunque da comprovare** in modo dettagliato attraverso gli strumenti di valutazione ambientale e la verifica delle possibili alternative), questo consumo deve essere **compensato** altrove attraverso opere di rinaturalizzazione che possano fornire di nuovo servizi ecosistemici dei suoli non impermeabilizzati, dove con servizi ecosistemici si fa riferimento all'intera gamma di servizi potenzialmente offerti da un suolo naturale o rinaturalizzato, includendo quindi benefici ambientali, ricreativi e sociali. Per definire l'entità del consumo di suolo, è infatti necessario considerare, oltre alla quantità del consumo di suolo, **la qualità dei suoli e degli ecosistemi**, che determinano le diverse entità della perdita attuale e futura del suolo; infatti, non tutti i suoli hanno le stesse potenzialità di produzione agricola, non tutti i suoli producono i medesimi servizi ecosistemici.

Si ritiene quindi indispensabile allargare il concetto della quantificazione delle perdite causate dal consumo di suolo, approfondendo la comprensione del ruolo essenziale dei suoli non artificiali, per la tutela del territorio e del paesaggio, **anche in ambito urbano**, 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.

Infine, fondamentale risulta la **distinzione tra “suolo consumato” e “suolo pianificato”**: il consumo di suolo deve infatti necessariamente fare riferimento ad una caratteristica intrinseca del suolo, che varia da non artificiale ad artificiale, mentre la sola previsione di trasformazione urbanistica non costituisce di per sé un'artificializzazione del suolo, in

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307
Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156
Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

quanto potrebbe anche non attuarsi mai, come chiaramente ci dimostra l'entità dei "residui di piano".

3. Limiti al consumo di suolo

Si condivide l'approccio presente in diversi DDL di raggiungere l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo gradualmente; tuttavia, si sottolinea l'esigenza già anticipata di ragionare in termini di azzeramento del consumo **netto** di suolo e non di consumo di suolo tout court, che potrebbe rivelarsi oltre che non percorribile in taluni casi, anche controproducente dal punto di vista della necessità di garantire la vivibilità degli ambienti urbani, anche attraverso la desigillazione e rinaturalizzazione di aree e l'introduzione di Nature Based Solution, in grado di fornire servizi ecosistemici indispensabili a garantire la qualità degli ambienti urbani.

A tale scopo, lo strumento della **perequazione urbanistica** e delle "permutate" tra superfici libere o diritti edificatori risulta indispensabile.

Contemporaneamente, occorre evitare la salvezza atemporale delle previsioni contenute nei piani urbanistici vigenti, per cui diventa indispensabile introdurre un meccanismo di cancellazione, anche graduale, dei residui di piano non attuati, prevedendo un arco temporale al termine del quale le previsioni dei piani vigenti non attuate (cioè quelle che non si sono concretizzate in piani attuativi o titoli abilitativi) vengono cancellate, e introducendo per le nuove previsioni limiti temporali analoghi a quelle delle aree soggette a vincoli preordinati all'esproprio, che decadono dopo 5 anni.

Allo scopo di garantire il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del consumo di suolo, fondamentale è l'attività di monitoraggio che vari DDL pongono in capo ad ISPRA.

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

Affinchè tale operazione non risulti una mera registrazione ma possa diventare uno strumento a supporto delle decisioni dei Comuni, occorre che i dati possano essere utilizzati per valutazioni di alternative nella della VAS dei piani comunali, per cui occorre elaborare un indicatore o indice composito che, a partire dai dati monitorati e restituiti da ISPA, sia in grado di supportare i Comuni nelle scelte urbanistiche.

4. Rigenerazione e riuso

Come detto, strumento fondamentale per dare attuazione al principio del contenimento dello spreco di suolo è la **rigenerazione urbana**, intesa come quell'insieme di interventi edilizi ed urbanistici diffusi, incentivando la progettazione partecipata che hanno effetti sulla qualità urbana, sul sistema economico e sul contesto sociale.

Essa si affianca, senza sostituirla, alla riqualificazione delle grandi aree dismesse e dei vuoti urbani (aree demaniali, aree ferroviarie, aree industriali ecc.) che si sono avviate nelle nostre città a partire dagli anni 90, allargando gli obiettivi di qualità ambientale, equità sociale e fattibilità economiche in essi contenuti all'intera città esistente, e quindi favorendo un rinnovamento diffuso di intere porzioni urbane ancora funzionanti, ma che necessitano di essere rigenerate in quanto presentano problemi di inefficienza energetica, scarsa sicurezza sismica, scarsa qualità edilizia ed urbana, assenza o scarsa qualità di dotazioni pubbliche, degrado sociale.

Affinchè tali operazioni di rigenerazione urbana siano attuate in modo sistematico, occorre mettere in atto un **sistema di incentivi** che si affianchi alle politiche del divieto/riduzione di consumo di nuovo suolo. Gli incentivi devono tuttavia essere calibrati sul contesto specifico e orientati a favorire gli interventi necessari in quella specifica situazione di degrado edilizio, urbanistico o sociale, a partire da una attenta conoscenza del territorio e da consultazioni pubbliche da cui far discendere la definizione di obiettivi condivisi di

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

riuso. Essi devono inoltre essere anche commisurati alla effettiva capacità di carico dell'ambito di trasformazione, evitando premialità volumetriche a pioggia che potrebbero portare a situazioni di criticità delle condizioni di sostenibilità locali. Strumento fondamentale a questo scopo diventa quindi la **Vas – Valutazione di sostenibilità ambientale** – che andrebbe valorizzato per il ruolo strategico che può svolgere proprio nel determinare le diverse gradualità di intervento (e di sua incentivazione) nelle diverse parti del tessuto costruito. A questo scopo, il richiamo alla necessità di **integrare il D.lsg. 152/2006** presente in alcune proposte non va limitato alle definizioni, ma andrebbe rafforzata la necessità di considerare obbligatoriamente il consumo di suolo tra le componenti oggetto di valutazione delle alternative.

Fondamentali inoltre risultano le **deroghe** ai parametri e agli standard urbanistici di cui al DM 1444/68 per interventi di rigenerazione urbana, per garantire la fattibilità degli interventi, ma anche la qualità urbana degli stessi, rafforzando concetto del regime differenziato del riuso e della rigenerazione rispetto alla nuova costruzione.

Tale tema dovrebbe anche essere oggetto di considerazione nell'ambito del processo attualmente in corso di **revisione del DM 1444/68 sugli standard urbanistici**.

Altro tema da affrontare nel DDL è quello **dell'uso temporaneo**, che va agevolato sia per favorire l'utilizzo di aree dismesse in attesa di trasformazioni definitive, che potrebbero tardare a causa delle ingenti quantità di finanziamenti necessarie per portarle termine, sia per favorire trasformazioni per parti della città ancora funzionante attraverso la gradualità e anche la tempestività necessarie ad attivare le trasformazioni rigenerative. L'uso temporaneo infatti può diventare motore di attivazione di nuove modalità di fruizione di parti della città innescando trasformazioni e richiamando investimenti.

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell'Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307
Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156
Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it



DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

5. Piano del verde

Alcune proposte citano la necessità di un “**piano del verde**”. Pur concordando sulle finalità di tale strumento, non si ritiene condivisibile la proposta di un nuovo strumento urbanistico che si vada a sommare a quelli esistenti, ma piuttosto si ritiene che tali obiettivi e principi debbano diventare parte integrante degli strumenti urbanistici generali, introducendo i temi dei servizi ecosistemici e delle prestazioni delle aree verdi in ambito urbano quali riferimenti per le scelte di rigenerazione urbana.

La valutazione dei servizi dell’ecosistema, della qualità e fruibilità del verde devono infatti essere parte integrante delle modalità cui redigere in nuovi strumenti urbanistici.

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Sede di Cesena: Via dell’Università, 50 - 47521 Cesena Tel.: +39.0547.338311 fax: +39.0547.338307

Sede di Bologna :Viale Risorgimento n. 2 - 40136 Bologna Tel +39.051.2093155- Fax +39.051.2093156

Mailbox: diparc.segreteriaamministrativa@unibo.it