

# il disegno di legge *sullo stop al consumo di suolo*

di Mario Spada\*

Finalmente anche in Italia un disegno di legge (ma verrà approvato?) che mira a porre un limite al consumo di suolo. La cementificazione dei suoli agricoli e naturali rischia di pregiudicare anche la sovranità alimentare del paese. Ma mentre si parla di fermare questo scempio, altri disegni di legge stanno già minandone l'efficacia.

2  
GSA  
IGIENE URBANA  
OTTOBRE-DICEMBRE 2012

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, Legambiente, il CNAPPC (Consiglio nazionale architetti paesaggisti conservatori), il Forum dei movimenti per la terra e il paesaggio, tutti o quasi tutti coloro che si occupano di tutela, progettazione e gestione del territorio, hanno espresso un parere favorevole al Disegno di legge presentato dal ministro delle politiche agricole **Mario Catania** e approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre scorso. Il Presidente del Consiglio **Mario Monti** introducendo la conferenza stampa ha dichiarato: "la cementificazione del territorio agricolo sta assumendo in Italia proporzioni sempre più preoccupanti. Basti pensare che negli ultimi 40 anni la superficie agricola è passata da 18 a 13 milioni di ettari, con una perdita pari alla somma dei territori di Lombardia, Liguria ed Emilia Romagna" e ha sottolineato che la perdita di superficie agricola, con conseguente contrazione produttiva, impedisce di soddisfare il fabbisogno alimentare del paese e aumenta la dipendenza dalle importazioni di prodotti alimentari. Il ministro Catania ha indicato la prospettiva di "limitare la cementificazione dei terreni agricoli in modo da porre fine a un trend pericoloso per il Paese.

Riguarda il modello di sviluppo che vogliamo proporre e immaginare per questo Paese anche negli anni a venire".

Finalmente dunque c'è la consapevolezza di essere arrivati a un punto di non ritorno e c'è un accenno, per quanto vago, a un modello di sviluppo alternativo o almeno diverso da quello che ha devastato il territorio.

I punti principali del disegno sono:

1. Si definiscono "terreni agricoli" tutte quelle aree che hanno destinazione agricola in base agli strumenti di urbanistica vigenti, anche di quei terreni che non sono utilizzati a questo scopo;
2. Si introduce un meccanismo che dovrebbe stabilire un tetto massimo di trasformabilità da agricolo a edificabile per garantire una ripartizione equilibrata tra aree agricole ed aree urbanizzate;
3. I terreni che hanno usufrutto di sostegno economico dell'attività agricola da parte di enti pubblici o istituzioni europee non possono cambiare la destinazione d'uso;
4. È incentivato il recupero del patrimonio edilizio rurale;
5. Si istituisce un registro dei Comuni virtuosi che non consumano suolo agricolo;
6. Si abroga la norma che consente ai Comuni di utilizzare gli oneri di urbanizzazione per coprire le spese correnti.

Quest'ultimo punto è particolarmente significativo: sono stati troppi i Comuni che in buona o malafede, messi alle strette dal patto di stabilità, dalla riduzione delle entrate, dai tagli della spesa pubblica, hanno concesso permessi di costruzione in aree agricole per poter continuare a pagare i dipendenti, le refezioni scolastiche e così via. Va ricordato che la legge, nella sua formulazione originaria, prima della deroga introdotta dal governo Berlusconi, stabilisce che la naturale finalità degli oneri di costruzione è quella di realizzare le urbanizzazioni primarie e secondarie

(fogne, strade, scuole, verde pubblico).

Il disegno di legge è proposto dal Governo dopo una serie di sollecitazioni dell'INU, di Legambiente, di enti di ricerca e associazioni ambientaliste. Dal 2009 INU e Legambiente, in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano hanno attivato il *Centro di ricerca sul consumo di suolo* che ha fornito nei suoi rapporti annuali dati allarmanti.

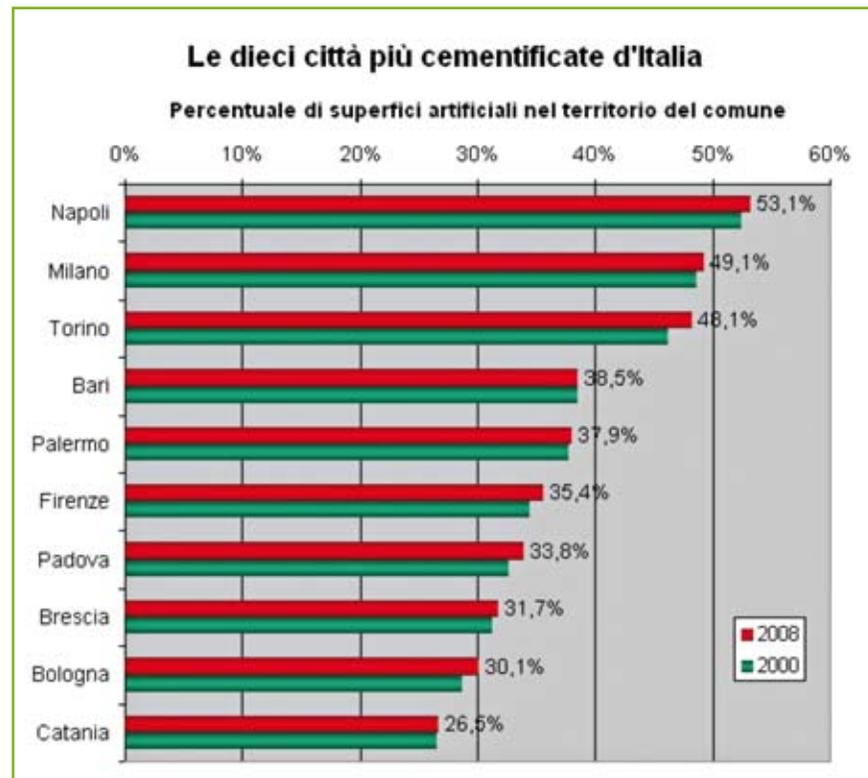
In Italia ogni giorno si cementificano 100 ettari di superficie libera. Il rapporto 2011 denuncia che nelle sole Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Sardegna sono stati invasi dalle costruzioni 10.000 ettari di terreno agricolo. I dati 2012 sono parzialmente mitigati dalla crisi del mercato edilizio ma non si scostano in modo significativo. In media nella sola Lombardia in un solo anno si è costruita una città come Brescia. Le conseguenze sono l'erosione della base produttiva dell'agroalimentare, la riduzione della biodiversità, il dissesto idrogeologico e la frantumazione di corridoi ecologici formati da fiumi e aree verdi contigue.

Nella sola Lombardia le urbanizzazioni hanno prodotto la perdita di un quarto delle superfici agricole produttive. A Monza, Varese, Como le superfici urbanizzate hanno già superato in estensione le aree agricole. Nella pianura veneta tra Venezia, Padova, Vicenza e Treviso circa il 25% del territorio è urbanizzato. Il fenomeno turistico incide sulle dinamiche di erosione del suolo agricolo: la Provincia di Rimini e la provincia di Olbia sono casi emblematici. Ancor più preoccupante per i relatori dell'annuale rapporto sul consumo di suolo è la realtà del Centro-sud dove mancano dati attendibili a causa dell'abusivismo edilizio diffuso.

Tra le associazioni che da anni si battono contro il consumo di suolo non va trascurato l'impegno del *Forum dei movimenti per*

la terra e il paesaggio” nato lo scorso anno attorno alle esperienze di piccoli comuni virtuosi come quello di Cassinetta di Lugagnano in provincia di Milano che nel 2007 ha approvato un Piano regolatore a crescita zero, che non prevede espansioni degli insediamenti e tutela i terreni agricoli. Non meno impegnato su questo fronte il Comune di Camigliano in provincia di Caserta, che oltre a prevedere esclusivamente interventi di recupero edilizio dei tessuti urbani esistenti si è fatto promotore di un movimento di amministrazioni locali contro l'uso degli oneri relativi ai permessi di costruzione per sanare bilanci comunali in perenne crisi di liquidità.

Il modo inconsulto con il quale si è consumato territorio negli ultimi 30-40 anni è ancor più grave se si considera che il territorio nazionale è il più antropizzato tra i grandi Stati europei. In altri Stati, la Germania in primis, che hanno un territorio meno antropizzato, sono da tempo in vigore norme rigorose di contenimento del consumo di suolo che si inseriscono organicamente in un quadro di riferimento definito dalla *Convenzione europea del paesaggio* siglata a Firenze nel 2000 tra gli Stati membri del consiglio d'Europa. Già nella premessa della Convenzione sono contenuti i valori che intende affermare: “... il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea ...riconoscendo che la qualità e la diversità dei paesaggi europei costituiscono una risorsa comune per la cui salvaguardia, gestione e pianificazione occorre cooperare... desiderando istituire un nuovo strumento dedicato esclusivamente alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione di tutti i paesaggi europei.. gli Stati membri hanno convenuto...” I provvedimenti generali che gli Stati membri devono adottare sono in sintesi: il riconoscimento giuridico del paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità; l'attuazione di politiche di protezione, gestione, pianificazione dei paesaggi avviando procedure di



partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti; l'integrazione del paesaggio nelle politiche di pianificazione urbanistica e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico. A tal fine la convenzione assegna ogni anno il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa.

Molti osservatori, Istituti di cultura, Sovrintendenze al patrimonio storico e archeologico hanno considerato la Convenzione come una pietra miliare della conservazione dei valori di cui è portatrice una comunità, l'affermazione inequivocabile del paesaggio come bene comune.

Che diversi soggetti istituzionali e imprenditoriali del nostro paese stiano cercando di adeguarsi alle indicazioni della Convenzione, che la fase della cementificazione dei terreni agricoli si sta esaurendo è dimostrato anche dalle posizioni esplicitate recentemente dall'ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili) che ha varato nell'aprile di quest'anno un documento programmatico “il piano città” nel quale si riconosce la fine di un ciclo economico, accelerato peraltro dalla crisi strutturale dell'economia, e la necessità di un nuovo ciclo che consenta la ripresa del set-

tore profondamente in crisi, concentrandosi “sulla trasformazione urbana e sulla riqualificazione delle città attraverso gli interventi di demolizione e ricostruzione del patrimonio esistente”. E' vero tuttavia che anche questa linea di condotta non è sufficiente a garantire una giusta ed equilibrata trasformazione del territorio urbanizzato: basti pensare alle sturture del Piano casa della Regione Lazio che, apparentemente fondato sulla riqualificazione, demolizione e ricostruzione, stravolge i piani urbanistici con concessioni spropositate di premi di cubatura.

Malgrado la buona accoglienza che il disegno di legge sul consumo di suolo ha avuto da soggetti istituzionali, imprenditoriali, associazioni ambientaliste, istituti di cultura, non mancano alcune critiche e puntualizzazioni. Intanto alcune associazioni fanno notare che la norma del DDL che vieta ai Comuni di utilizzare gli oneri derivanti dai permessi di costruzione per scopi non attinenti le opere di urbanizzazione è sostanzialmente l'anticipazione di qualcosa che sarebbe comunque accaduto perché la norma in deroga scade comunque il 31 dicembre 2012. E' vero che avrebbe potuto essere prorogata ma sarebbe stata una battaglia difficile a fronte di un'ag-



4  
GSA  
IGIENE URBANA  
OTTOBRE-DICEMBRE 2012

guerrita schiera di oppositori e di un quadro di investimenti immobiliari in profonda crisi.

L'INU e il CNAPP, che pure hanno apprezzato il disegno di legge, tuttavia individuano limiti nella proposta laddove individua le aree agricole sulla base delle previsioni degli strumenti urbanistici e indica il contenimento del consumo di suolo alle sole aree agricole, dimenticando il patrimonio naturalistico non coltivato anch'esso elemento determinate della qualità del paesaggio e dell'equilibrio ambientale. Inoltre da parte dell'INU c'è la proposta di introdurre un nuovo regime fiscale che penalizzi il consumo di suolo libero e incentivi la riqualificazione urbana. Il disegno di legge introduce anche semplificazioni degli adempimenti amministrativi delle imprese per costruire impianti produttivi riassumendo in un'unica procedura l'AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) le diverse richieste di autorizzazione (scarico acque reflue, emissione in atmosfera, impatto acustico, ecc.). E' sperabile che la semplificazione sicuramente necessaria non apra la porta a valutazioni superficiali imposte dai tempi ristretti. Ma c'è una ben più grave minaccia alla sostenibilità del territorio che mette in dubbio la volontà del governo di riequilibrare il rapporto tra aree urbanizzate e aree libere: il disegno di legge già approvato alla Camera a luglio intitolato: "disposizioni per favorire la costruzione e la ristrutturazione di impianti sportivi e stadi anche in sostegno della candidatura dell'Italia a manifestazioni sportive di rilievo europeo e internazionale", comunemente detto "la

legge sugli stadi". Il disegno di legge, partorito anche in vista della candidatura di Roma alle Olimpiadi del 2020 (bocciata dal comitato Olimpico) e nella previsione di poter ospitare gli Europei di calcio, prevede la costruzione di giganteschi agglomerati edilizi, che ruotano attorno a nuovi stadi e comprendono attività commerciali, residenziali, ricettive, direzionali, di svago e culturali, anche in aree non proprio contigue allo stadio e anche in zone agricole come nel caso di Roma. Possono realizzare questi complessi le società sportive o soggetti a esse collegati che presentano uno studio di fattibilità in base al quale il sindaco promuove un accordo di programma che determina le necessarie varianti urbanistiche adottate con urgenza in quanto le opere sono considerate alla stregua di opere pubbliche, dichiarate "di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza". A rafforzare questa aberrazione urbanistica si dispone che gli interventi possono essere realizzati con una semplice DIA (dichiarazione di inizio attività) cioè con quella procedura molto semplificata che si usa per la costruzione di opere interne alle abitazioni. Il disegno di legge prevede inoltre che duri solo dieci anni il vincolo sulla destinazione d'uso delle nuove strutture, dopo di che chi se ne importa dello stadio se necessario agli interessi dei promotori!

Qualcuno ha dubbi sul fatto che gli stadi sono una scusa per operazioni speculative di grandi dimensioni che erodono terreno agricolo e aree verdi? I sostenitori dicono che si fa così in tutta Europa. Il nuovo stadio del Bayern di Monaco è portato ad esempio come uno degli

impianti migliori al mondo che comprende un mix funzionale che ne garantisce la sostenibilità economica. Raffrontiamo i dati: a Monaco tutto l'impianto occupa 14 ettari; a Roma i nuovi impianti in discussione delle squadre di Roma e Lazio dovrebbero occupare rispettivamente 150 e 600 ettari. In Agro romano! E allora sorge la domanda: questi progetti non entrano in conflitto con il disegno di legge sul consumo di suolo? Saranno fermati o si troveranno scappatoie per "consentire al settore delle costruzioni in crisi di riprendere fiato"?

Che il settore debba riprendere fiato non v'è dubbio, ma sia coerente con le dichiarazioni delle associazioni di categoria come l'ANCE che con il *piano città* ha dichiarato di impegnarsi sulla riqualificazione dell'esistente.

Per concludere non si può non salutare con favore il disegno di legge sul consumo di suolo ma nello stesso tempo è opportuno introdurre miglioramenti della norma come richiesto da più parti e mettere in coerenza provvedimenti che sembrano in antitesi tra loro, come la legge sugli stadi e la legge contro il consumo di suolo.

Non è più rinviabile peraltro il varo di una nuova legge urbanistica (va ricordato che la legge in vigore risale al 1942) che stabilisca regole di base certe e uniformi su tutto il territorio nazionale a fronte di un panorama legislativo regionale troppo variegato. L'INU lo richiede da molti anni. L'interlocutore non sarà questo governo, costretto dentro una logica emergenziale, ma sicuramente si dovrà costruire un vasto fronte per imporre la riforma ad un governo con una prospettiva di vita più lunga, se mai ci sarà. E infine va ricordato ai decisori politici che nell'ultimo decennio il fronte di coloro che intendono tutelare il paesaggio inteso come bene comune, battersi contro le speculazioni edilizie, affermare i valori della sostenibilità ambientale e sociale, sperimentare nuove forme di economia solidale, integrare attività urbane e rurali, si è esteso a una moltitudine di cittadini ed associazioni che presidiano il territorio con energia, convinzione e competenza. Il disegno di legge, pur nei suoi limiti, è un punto di non ritorno.

\* Membro del direttivo INU Lazio, coordinatore della Biennale dello spazio pubblico