



Circolare n.34/2018 – Prot. n.758/2018 del 14/12/2018

Federazione Nazionale dei Chimici e dei Fisici  
P.zza San Bernardo, 106  
00183 Roma  
[cnc@chimici.it](mailto:cnc@chimici.it)

Consiglio Nazionale dei Dottori  
Agronomi e dei Dottori Forestali  
Via Po, 22  
00198 Roma  
[serviziosegreteria@conaf.it](mailto:serviziosegreteria@conaf.it)

Consiglio Nazionale dei Geologi  
Via Vittoria Colonna, 40  
00193 Roma  
[ufficioaffarigenerali@cngeologi.it](mailto:ufficioaffarigenerali@cngeologi.it)

Consiglio Nazionale dei Geometri  
e dei Geometri Laureati  
P.zza Colonna, 361  
00187 Roma  
[cng@cng.it](mailto:cng@cng.it)

Consiglio Nazionale degli Ingegneri  
Via XX Settembre n. 5  
00187 Roma  
[segreteria@cni-online.it](mailto:segreteria@cni-online.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari  
e dei Periti Agrari Laureati  
Via Principe Amedeo, 23  
00185 Roma  
[info@peritiagrari.it](mailto:info@peritiagrari.it)

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali  
e dei Periti Industriali Laureati  
Via in Arcione, 71  
00187 Roma  
[cnpi@cnpi.it](mailto:cnpi@cnpi.it)

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari  
Via degli Uffici del Vicario, 49  
00186 Roma  
[info@tecnologiaalimentari.it](mailto:info@tecnologiaalimentari.it)

Consiglio Nazionale degli Architetti,  
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

**CONSIGLI NAZIONALI:**

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI – CHIMICI E FISICI - DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI - GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI - INGEGNERI - PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI - PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI - TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581

Via di Santa Maria dell'Anima, 10  
00186 Roma  
[direzione.cnappc@awn.it](mailto:direzione.cnappc@awn.it)

Circolare n. 34/2018 – Prot. n.758/2018

Roma, 14/12/2018

**Oggetto: Informativa su memoria RPT sul consumo del suolo trasmessa al Senato**

Cari Presidenti,

lunedì 10 dicembre è stata trasmessa alle Commissioni Territorio-Ambiente e Agricoltura del Senato la memoria ufficiale della Rete Professioni Tecniche relativa all'audizione sul tema in oggetto, svoltasi il 6 dicembre 2018, presso le predette Commissioni.

Il documento propone, al fine di migliorare i disegni di legge sul consumo del suolo, le seguenti misure: semplificare i livelli di pianificazione di area vasta; prevedere adeguate risorse economiche che devono virtuosamente essere impegnate per evitare maggiori costi domani (il caso degli eventi sismici ci ricorda periodicamente e con drammaticità che la rigenerazione è in molti casi garanzia di salvaguardia del primo valore ambientale, la vita umana); prevedere adeguate risorse umane negli enti locali, soprattutto i comuni, senza le quali nessun processo virtuoso può essere attuato; prevedere serie forme di incentivazione per la rigenerazione urbana e la compressione del consumo di suolo nonché forme di dissuasione adeguate in caso di insufficiente attuazione della stessa.

La trasmissione della memoria è un primo ma importante tassello per lo sviluppo di collaborazione costruttiva e duratura tra la Rete Professioni Tecniche e i membri delle Commissioni parlamentari così come auspicato, nel corso dell'audizione, anche dal Presidente della Commissione Agricoltura, il senatore Vallardi.

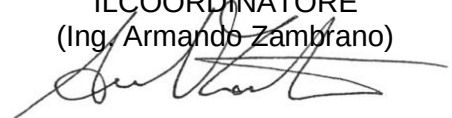
In allegato, infine, trovate il documento inviato alla commissione competente.

Un cordiale saluto,

IL SEGRETARIO  
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)



IL COORDINATORE  
(Ing. Armando Zambrano)



**CONSIGLI NAZIONALI:**

ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI – CHIMICI E FISICI – DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI – GEOLOGI – GEOMETRI  
E GEOMETRI LAUREATI – INGEGNERI – PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI – PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI – TECNOLOGI ALIMENTARI

Sede: Via Barberini 68, 00187 Roma – tel: 06.42017973 – [info@reteprofessionitecniche.it](mailto:info@reteprofessionitecniche.it) – [info@pec.reteprofessionitecniche.it](mailto:info@pec.reteprofessionitecniche.it)

Associazione costituita con atto notarile in data 26/6/2013 - Rep. N° 79992 – Racc. N° 29562- CF 97767480581



## **Senato della Repubblica**

Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni

9<sup>a</sup> (Agricoltura e produzione agroalimentare) e

13<sup>a</sup> (Territorio, ambiente, beni ambientali)

**Audizione nell'ambito dell'esame su disegni di legge in  
materia di consumo del suolo**

**Roma, 6 dicembre 2018**

# **RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA**

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,  
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE CHIMICI E FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI  
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E  
GEOMETRI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI**

**CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI**

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E  
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E  
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE  
TECNOLOGI ALIMENTARI**

## INDICE

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Senato della Repubblica</b>                                    | <b>1</b>  |
| <i>Premessa</i>                                                   | <b>4</b>  |
| <i>1. Sintesi delle proposte di emendamento più significative</i> | <b>10</b> |

## 1 Premessa

---

L'importanza di una legge che regoli il consumo di suolo non è solo da riferirsi all'obiettivo comunitario del consumo di suolo zero da raggiungersi nel 2050, ma rappresenta un impegno urgente per chiunque abbia a cuore la tutela e la salvaguardia del territorio, agricolo e non.

La crisi del mercato edilizio ed economico di per sé non è un deterrente all'uso del suolo non urbanizzato, ma costituisce un'occasione unica per l'introduzione di un modello di sviluppo basato sulla rigenerazione.

Ancora oggi le condizioni economiche recessive spingono gli operatori a privilegiare gli interventi su aree libere, agricole a naturali, laddove i costi, sia per l'acquisizione dei suoli che per la messa in opera delle attività edilizie, sono decisamente più contenuti rispetto alle operazioni di trasformazione e riuso di aree dismesse e/o sottoutilizzate all'interno della città esistente.

La limitazione del consumo di suolo è, unitamente alla messa in sicurezza del territorio, una priorità assoluta: la ripresa dell'intero Paese, non può procedere senza proteggere il territorio dalla minaccia del dissesto idrogeologico e sismico, senza protezione per gli usi agricoli e, soprattutto, senza tutela e valorizzazione delle risorse territoriali e culturali rispetto ai loro plurimi servizi ecosistemici. Tutto ciò non è in contrapposizione con l'auspicata ripresa del settore edilizio, ma, al contrario, si pone come il motore per l'edilizia di qualità, efficiente nei consumi energetici e nell'uso delle risorse ambientali, suolo incluso, favorendo la rigenerazione urbana, oltre al riuso delle aree dismesse.

In questa logica il "consumo di suolo" va governato, mentre lo **"spreco del suolo"** va **eliminato completamente**.

In generale la nostra campagna a sostegno della rigenerazione urbana, della progettazione sostenibile, della valorizzazione ambientale ed ecosistemica, della

crescita di qualità ci porta a considerare l'eliminazione dello spreco di suolo come indispensabile, ma non sufficiente a conseguire il risultato che noi ci aspettiamo e che il Paese ci chiede. Piuttosto, siamo convinti che l'approccio debba essere l'inverso di quello proposto nel disegno di legge: non tanto una legge sul risparmio del suolo che contiene riferimenti alla rigenerazione urbana, quanto **la promozione della rigenerazione urbana come principale azione per contrastare lo spreco di suolo.**

Le migliori esperienze italiane ed europee dimostrano come la reale risposta alla riduzione del consumo di suolo debba essere ricercata non tanto nella definizione di parametri quantitativi o nella costruzione di vincoli, quanto nella promozione e sostegno delle azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente, nella riqualificazione delle parti degradate della città consolidata, nelle iniziative di rigenerazione urbana di cui tanto si parla. Un tessuto urbano efficiente e capace di essere attrattivo è la migliore risposta possibile al consumo di suolo. Certo, questo è un obiettivo che richiede la costruzione di un percorso di avvicinamento che metta a punto non solo sistemi di protezione e salvaguardia, ma anche strategie di riqualificazione e di costruzione di sistemi urbani di qualità, non solo sotto il profilo urbanistico ed edilizio, ma tenendo conto dell'aspetto economico, sociale e ambientale. E serve avere presente che ciò che rimane dal suolo utilizzato per le urbanizzazioni non è un negativo del costruito, ma un compendio di aree verdi naturali e un sistema produttivo di alta qualità quale è quello agricolo che merita di essere affrontato non solo in termini di edificabilità, ma di tutela, controllo dagli usi impropri anche ai fini colturali, valorizzazione economica, servizi ecosistemici.

Molteplici e di diversa natura sono le condizioni ed i fattori che possono concorrere all'attuazione ed al successo di un processo di riconversione ecologica di una città e di un territorio metropolitano.

Tra questi, in particolare, oltre ad una chiara visione degli obiettivi strategici e ad una forte leadership politica e tecnica, la presenza di un quadro istituzionale e di strumenti

di pianificazione in grado di rendere possibili interventi complessi, non esclusivamente settoriali, su parti significative del territorio.

Molte di queste condizioni sono difficilmente rintracciabili nella realtà del nostro Paese; in particolare non si possono non evidenziare le incertezze con cui si è avviato il processo di riforma delle autonomie locali, l'inadeguatezza della legislazione urbanistica, l'assenza di una visione strategica di lungo periodo e della relativa programmazione pluriennale, l'assenza di una chiara finalizzazione delle risorse finanziarie pubbliche.

Nello specifico della materia di governo del territorio, ancora sostanzialmente rispondente ad una visione di organismi urbani in continua espansione, da tempo si evidenzia la necessità e urgenza di una riforma organica, motivata dalle profonde modifiche intervenute nella geografia territoriale, nell'economia, nella società e dalle istanze ecologiche rese drammaticamente attuali dal manifestarsi degli effetti dei cambiamenti climatici in atto.

Una riforma che persegua l'obiettivo strategico della resilienza urbana, di uno sviluppo territoriale sostenibile, della chiusura dei cicli ecologici, della qualità dell'architettura, della salvaguardia del paesaggio e della inclusione sociale, definendo alcuni principi fondamentali in materia di governo del territorio e precise linee di indirizzo per la legislazione regionale.

Nel corso degli ultimi vent'anni numerosi sono stati i provvedimenti legislativi dello Stato e delle Regioni che hanno promosso e finanziato interventi infrastrutturali ed edilizi finalizzati al recupero ed alla riqualificazione energetica, ambientale e sociale del patrimonio pubblico, alla creazione di nuove reti telematiche e settoriali, non inquadrati in un disegno organico di transizione ecologica delle comunità locali, delle città e dei territori; provvedimenti che, non garantendo una continuità nel tempo dei flussi finanziari, non hanno saputo, in generale, innescare processi virtuosi di ridefinizione dei

processi di pianificazione alle diverse scale, del modo di progettare, costruire, e gestire le città e il territorio e quindi anche il *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni.

L'urgenza di stabilire un limite al consumo di suolo non deve far dimenticare che il territorio è un sistema complesso al quale le leggi settoriali possono rispondere solo in modo limitato e non sempre una nuova legge è una risposta sufficiente ed adeguata.

Serve una strategia nazionale, un progetto per il Paese, uno strumento che metta a frutto gli obiettivi e le finalità, che ragioni sui vincoli in modo selettivo e legato alla valutazione degli esiti, che promuova le buone pratiche e che sappia costruire una regia delle trasformazioni a garanzia di una rigenerazione complessiva e non episodica.

La prima perplessità nei confronti dei disegni di legge proposti è proprio, dunque, **il loro carattere settoriale che non è coerente con l'approccio olistico ai temi del territorio**, che riteniamo indispensabile nelle azioni di rigenerazione e che ci obbliga a mettere in relazione i diversi aspetti del progetto urbano, a chiedere un nuovo quadro legislativo di riforma urbanistica nel quale ogni tassello deve trovare la giusta posizione e le diverse azioni essere convogliate in una politica comune. **La rigenerazione urbana non può essere un articolo di legge, ma un modello generale e prioritario di intervento sul territorio.**

Per questa ragione non ci convincono disegni di legge che, a partire da un tema specifico, contengono poi riferimenti e disposizioni su altre materie, in forma di suggerimento o provvedimento episodico, non riferito a un quadro complessivo. E' il caso degli articoli – variamente presenti nei DDL in questione – che riguardano la fiscalità piuttosto che la perequazione urbanistica o gli oneri di urbanizzazione. Tutti temi molto rilevanti. Non vi è dubbio che la rigenerazione urbana debba essere sostenuta anche fiscalmente prevedendo sistemi di riduzione anche degli oneri di urbanizzazione che tengano conto dei benefici generali che derivano dalle operazioni di rigenerazione e, più in generale, è opportuno che si attivino sistemi di tassazione differenziata sull'urbanizzazione dei suoli

liberi, con l'obiettivo di rendere, attraverso dispositivi fiscali, gli interventi edificatori sui suoli liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente. Ancora una volta non riteniamo però che si possa dare una risposta meramente puntuale a queste tematiche.

Questo carattere *composito* dei disegni di legge in questione è evidente in molti punti e ne risente anche il livello di approfondimento dei temi che in alcuni casi è generico e di indirizzo ed in altri particolarmente dettagliato e puntuale. E' il caso, ad esempio, dei riferimenti presenti – sotto varie denominazioni – alle zonizzazioni urbanistiche quando ormai tutti siamo d'accordo nel chiedere un superamento della zonizzazione urbanistica come concetto, mentre invece – in più punti – con un dettaglio inusuale per una legge nazionale, i DDL si atteggiavano quasi a piani regolatori o particolareggiati. Oppure è il caso degli articoli che entrano nel merito delle misure di incentivazione del **risparmio energetico** ancora una volta con riferimento ai soli interventi edilizi quando è ormai noto che il risparmio si consegue con un rinnovamento del sistema urbano, dei trasporti e delle infrastrutture, della qualificazione degli spazi, in breve all'interno di un disegno nel quale gli edifici svolgono certamente un ruolo importante, ma dentro un sistema energeticamente rinnovato.

La legge in quanto espressione di principi (che pure vengono annunciati in esordio) dovrebbe maggiormente esprimersi sulla intersettorialità necessaria per formare decisioni e strumenti necessari alla formazione del territorio. Non ci sono accenni alle procedure ambientali di VAS e VIA e scarsa è la relazione con le dovute valutazioni socio-economiche. Né è data traccia di valorizzazione (anche all'intero, ad es. di Conferenze di servizi o altre modalità di istruttoria partecipata) delle Professioni Tecniche e dei loro Consigli e Ordini nazionali, portatori di competenze ed esperienze intersettoriali a nostro avviso fondamentali.

Questi DDL dovrebbero dimostrare la svolta, il cambiamento, l'evoluzione della Pubblica Amministrazione verso un rapporto paritetico con il cittadino disponendo, finalmente,

l'obbligatorietà per tutte le leggi di settore e degli strumenti di pianificazione dei tempi prescrittivi per gli enti pubblici.

Vediamo, dunque, con un atteggiamento critico questi provvedimenti pur condividendo la necessità e l'urgenza che gli argomenti in esso contenuti siano trattati.

Auspichiamo inoltre che non si pensi di poter attuare un disegno così ambizioso senza:

- Semplificare i livelli di pianificazione di area vasta: soprattutto alla luce della quasi definitiva eliminazione delle Province, si torni a piani di area vasta a geometria variabile;
- Prevedere adeguate risorse economiche che devono virtuosamente essere impegnate oggi per evitare maggiori costi domani (il caso degli eventi sismici ci ricorda periodicamente e con drammaticità che la rigenerazione è in molti casi garanzia di salvaguardia del primo valore ambientale, la vita umana);
- Prevedere adeguate risorse umane negli enti locali, soprattutto i comuni, senza le quali nessun processo virtuoso può essere attuato;
- Prevedere serie forme di incentivazione per la rigenerazione urbana e la compressione del consumo di suolo nonché forme di dissuasione adeguate in caso di insufficiente attuazione della stessa

## *2 Sintesi delle proposte di emendamento più significative*

---

### Premessa.

L'esistenza di una pluralità di DDL che si occupano della tematica non consente di formulare proposte emendative o aggiuntive ad un testo, non essendovi, per l'appunto, un testo unico di riferimento.

Ciò non toglie che si possano suggerire una pluralità di interventi che proponiamo suddivisi per aree tematiche, che auspicabilmente verranno inseriti negli articoli corrispondenti del testo definitivo.

### Sulle Finalità e ambito della legge

Premesso che l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo dovrebbe essere perseguito attraverso una efficace politica olistica di rigenerazione urbana, anziché con la ricerca di parametri quantitativi, si propone di inserire, auspicabilmente nella parte iniziale (principi) dell'elaborato normativo, alcuni obiettivi specifici ed in particolare quelli relativi alla trasparenza amministrativa e alla partecipazione informata dei cittadini alle scelte di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale ed alla promozione di pratiche agricole sostenibili anche in ambito urbano e periurbano.

In tale contesto appare necessario un adeguato riferimento al contesto normativo ed ai principi generali di riferimento quali:

- gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione
- la Convenzione europea del paesaggio, stipulata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14, e
- gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che dettano principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere

e tutelare l'attività agricola, nonché di valorizzazione e trasformazione dei prodotti agricoli, il paesaggio, la biodiversità e l'ambiente, nonché di utilizzare il suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, sostenendo strategie ed azioni finalizzate al ripristino della naturalità e delle funzioni ecosistemiche dei suoli, anche in ambito urbano e periurbano, promuovendo e favorendo l'utilizzo di pratiche agricole sostenibili anche in ambito urbano e periurbano.

Inoltre, in un'ottica di corretto inquadramento generale delle modalità di utilizzo del suolo nel sue diverse forme si dovrebbero inserire i seguenti equivalenti principi:

- L'uso del suolo deve garantire in via prioritaria il soddisfacimento del fabbisogno di cibo della popolazione;
- L'uso del suolo deve garantire il mantenimento della biodiversità microbiologica, vegetale ed animale;
- L'uso del suolo deve garantire l'assorbimento della CO<sub>2</sub> al fine di minimizzare i cambiamenti climatici.
- Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari di cui alla parte V del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è fatto obbligo di valutare la concreta possibilità di alternative nella localizzazione che non determinino consumo di suolo.
- L'uso del suolo deve prevedere modalità di disincentivazione della realizzazione di case sparse nelle aree agricole, stante la loro inefficienza sotto ogni punto di vista;
- L'uso del suolo agricolo pregiato deve essere limitato in termini sia diretti che indiretti. Ciò perché la quota principale di consumo del suolo oramai è causata dall'urbanizzazione delle

zone agricole e negli agglomerati più piccoli che poi necessitano dei servizi accessori (viabilità interna, fogne, etc...). Quindi consumo sia diretto ma anche indiretto di suolo agricolo pregiato.

- Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato.

I principi generali della legge, a nostro avviso, devono fare anche riferimento, proprio nell'ottica dell'approccio olistico suggerito, alla pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica che deve adeguarsi alle norme di cui alla presente legge, privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati, ai fini:

- del massimo contenimento del consumo di suolo, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute;
- della riqualificazione e valorizzazione del tessuto urbano, incentivando usi appropriati e plurifunzionali degli edifici e degli spazi liberi pubblici e privati e promuovendo la qualità urbana ed architettonica attraverso la diffusione della cultura del progetto integrato di rigenerazione urbana sostenibile e della riqualificazione ambientale energetica e strutturale degli edifici;
- della rivitalizzazione della città pubblica promuovendone, attraverso sinergie tra investimenti pubblici e privati, l'attrattività, la fruibilità, la qualità ambientale ed architettonica, la sicurezza e la rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale;
- del perseguimento della finalità di riduzione dell'inquinamento atmosferico e il miglioramento della qualità dell'aria e, più in generale, una maggiore salubrità dell'ambiente, quale conseguenza degli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia;
- della tutela e valorizzazione della destinazione agricola e dell'esercizio di pratiche agricole sostenibili che perseguano la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola e la biodiversità attraverso il corretto uso del suolo;

Tali principi, inoltre, dovrebbero essere necessariamente inseriti ovvero recepiti dagli strumenti di pianificazione urbanistica generale locale, vincolandoli all'indicazione dei criteri per il corretto esercizio delle relative valutazioni di adeguatezza, indirizzando anche le Regioni a formulare appositi orientamenti per la definizione dei criteri di cui sopra.

Devono altresì essere disciplinate e facilitate delle forme di adeguata bonifica dei terreni da recuperare per riusi plurimi, approntando anche delle modalità premiali per il loro riutilizzo

Da ultimo, ma non ultimo, occorre prevedere una adeguata forma di censimento delle aree dismesse o da dismettere, almeno a livello regionale, in modo da consentire successivamente la possibilità di una valutazione per usi di rilievo ed utilità pubblicistica.

### Definizioni

Fondamentale, dal nostro punto di vista, è precisare i contenuti della “rigenerazione urbana sostenibile”.

Gli interventi di rigenerazione urbana, per affrontare la complessità delle problematiche in campo e per risultare realmente incisivi, richiedono tra gli aspetti essenziali che li devono caratterizzare, oltre ad una visione strategica condivisa del futuro della città e del territorio:

- a) la loro integrazione in una più ampia visione dello sviluppo delle città e relativo contesto e in un più generale progetto di salvaguardia ambientale e di riduzione del consumo di suolo, di miglioramento della vita dei cittadini e di riconversione ecologica dell'organismo urbano, che tenda alla chiusura dei cicli naturali relativi all'energia, all'acqua, all'azoto, all'alimentazione, alla riduzione del consumo di materie prime e dell'inquinamento, alla raccolta differenziata ed al riciclo dei rifiuti, alla lotta ai cambiamenti climatici ed alla mitigazione dei loro effetti (resilienza urbana);
- b) la coerenza tra i programmi riguardanti specifici quartieri / aree urbane e gli strumenti della pianificazione urbanistica e di settore, con un'attenta valutazione delle ricadute sociali ed ambientali in ambiti territoriali più estesi;

- c) l'elevata qualità degli spazi pubblici, dei servizi progettati e un'accentuata mixité funzionale e sociale, integrando all'interno dello stesso quartiere, residenza, attività lavorativa, servizi sociali e commerciali e stabilendo obbligatoriamente una quota di edilizia residenziale sociale, con caratteristiche spazialmente e tipologicamente non discriminanti al fine di evitare l'emarginazione territoriale e sociale;
- d) la previsione di azioni e provvedimenti specificatamente finalizzati allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione nei settori della green economy, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali;
- e) la promozione della partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento con l'istituzione di appositi Forum di quartiere.

A tal proposito si suggeriscono, le seguenti definizioni minime, che riteniamo necessarie in quanto destinate a individuare istituti e concetti che non solo devono ormai essere oggetto di una adeguata e precisa condivisione nozionale ma devono, soprattutto, trovare disciplina compiuta e generale all'interno di una Legge che voglia realmente attuare i principi di cui sopra. Ci riferiamo in particolare ai concetti di:

- «suolo»: il corpo naturale tridimensionale della crosta terrestre, in grado di ospitare la vita delle piante; è costituito da sostanze minerali ed organiche ed è sede di processi chimici, fisici e biologici. Le proprietà di un suolo risultano dall'effetto integrato del substrato, forma del rilievo, clima, tempo ed azione dell'uomo;
- «consumo di suolo»: l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione o degradata. Il calcolo del consumo di suolo netto si intende ricavato dal bilancio tra superfici agricole, naturali e seminaturali, in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e superfici impermeabilizzate o la degradazione e superfici impermeabilizzate o degradate in cui sia stata rimossa l'impermeabilizzazione;
- «superficie agricola, naturale e seminaturale»: i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, nonché le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, per le aree destinate a infrastrutture e insediamenti prioritari di cui alla parte V del

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale, per le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti, nonché per i lotti interclusi e per le aree ricadenti nelle zone di completamento destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione;

- «impermeabilizzazione» o «degradazione»: il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, nonché mediante altri interventi, comunque non connessi all'attività agricola, tali da eliminarne la permeabilità o determinarne la degradazione microbiologica, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale o da comportamenti atti a determinare la morte della componente microbiologica;
- «area urbanizzata»: il tessuto territoriale edificato e dotato delle opere di urbanizzazione per le varie destinazioni d'uso, incluse le aree facenti parte del tessuto medesimo non occupate da edificazione ed i parchi urbani;
- «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato ed integrato di interventi di pubblico interesse di carattere urbanistico, edilizio e socio-economico, all'interno del tessuto urbano consolidato, inquadrati in un più ampio progetto di sua riconversione ecologica e di miglioramento della qualità della vita delle persone, finalizzati:
  - alla sostenibilità geologica e ambientale;
  - alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano;
  - al contenimento del consumo netto di suolo;
  - alla riduzione dei consumi idrici ed energetici attraverso l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;
  - all'integrazione sociale, culturale e funzionale, mediante la formazione di nuove centralità urbane, l'elevata qualità degli spazi pubblici, la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, l'incontro e la socializzazione;
  - al soddisfacimento della domanda abitativa e della *mixité* sociale, mediante la

realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale;

- all'integrazione efficiente delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi;
  - alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento;
  - all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza, l'efficientamento energetico;
  - allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali;
- 
- «mitigazione»: un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento di consumo di suolo tese a mantenere o migliorare le funzioni ecosistemiche del suolo, a minimizzare gli effetti di frammentazione delle superfici agricole, naturali o seminaturali, nonché a ridurre gli effetti negativi diretti o indiretti sull'ambiente, sulla biodiversità, sulle attività agro-silvo-pastorali, sul paesaggio, sull'assetto idrogeologico e sul benessere umano;
  - «compensazione ambientale»: l'adozione, contestualmente all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare, in maniera proporzionale all'entità dell'intervento stesso, le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la sua deimpermeabilizzazione, il ripristino della fertilità, della biodiversità e a ripristinare le condizioni naturali del suolo ;
  - «delocalizzazione»: spostamento o rilocalizzazione di edifici esistenti situati in aree a rischio frane, alluvioni o erosione costiera;
  - «unità di suolo»: per abitante, è la superficie minima di suolo per abitante che ne consente il soddisfacimento alimentare; per il mantenimento della biodiversità vegetale, è la superficie minima di suolo necessaria a mantenere la biodiversità naturale a livello nazionale, per il contenimento della CO<sub>2</sub>, è l'unità minima di suolo per immagazzinare la CO<sub>2</sub> prodotta dai processi di trasformazione.

#### Limite al consumo di suolo

Premesso che la riduzione del consumo di suolo non si ottiene per legge, ma solo con adeguate misure fiscali che riducano il carico fiscale sugli immobili oggetto di rigenerazione, bilanciandolo con un appesantimento degli oneri concessori per tutti gli interventi comportanti consumo di suolo, si esprimono profonde perplessità in merito ad un meccanismo particolarmente complesso sia a scala nazionale che territoriale, sotto i profili sia temporale che economico.

La tipologia di interventi previsti, nei DDL analizzati, su tali tematiche solleva dubbi sulla sua effettiva applicabilità, considerate le oggettive, storiche difficoltà di accordo nell'ambito delle conferenze Stato/Regioni e Regioni/Comuni.

Ciò anche perché non si rinvergono forme di adeguata salvaguardia del suolo in generale e di quello agricolo pregiato in particolare

#### Priorità del riuso

Premesso che la rigenerazione urbana non è un articolo di legge ma un modello di intervento sul territorio, si ritiene che il tema della rigenerazione urbana non possa comunque essere affrontato in modo superficiale ma che sia necessario distinguere tra operazioni edilizie, recuperi nei comparti edificati e rigenerazione urbana in senso proprio.

Tutte queste trasformazioni sono importanti e contribuiscono alla riduzione del consumo di suolo, ma non sono tra loro equivalenti.

Al fine di favorire gli interventi sull'edificato non recentissimo, occorre poi affrontare il tema della regolarizzazione delle limitate difformità delle opere realizzate rispetto ai titoli edilizi regolarmente rilasciati, spesso nel passato non considerate rilevanti dagli uffici tecnici, con la conseguenza che gli immobili interessati risultano oggi frequentemente dotati di abitabilità/agibilità.

La valorizzazione del riuso presuppone, a nostro avviso, una riscrittura particolarmente attenta. La struttura del progetto di pianificazione dovrebbe, infatti, tener conto del

fatto che l'azione sull'esistente comporta diverse scale di intervento e presuppone una diversificazione degli strumenti e cioè:

- un processo che potremmo definire di manutenzione;
- una seconda scala è quella che riguarda i comparti dismessi o degradati del tessuto urbano non più in grado di essere rinnovati se non con interventi di trasformazione radicale;
- la terza scala di intervento riguarda i progetti di rigenerazione urbana che possono essere di diversa natura: comparti dismessi rilevanti (porti, aree produttive, quartieri), sistemi urbani e periurbani, centri storici, il sistema degli spazi pubblici di una città, le aree che necessitano di bonifica per essere avviate al recupero.

Si tratta di temi con una estensione tale da essere rigeneratori di interi ambiti urbani. Da ciò l'importanza della relativa definizione.

#### Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi

Si esprime apprezzamento per uno degli aspetti più positivi dei DDL analizzati.

Da troppo tempo viene annunciato il divieto di utilizzo degli oneri di urbanizzazione per le spese correnti dei Comuni che sistematicamente utilizzano parte degli oneri per ripianare le spese correnti dei loro bilanci.

Non si nasconde la preoccupazione sia per la mancata contestuale indicazione delle modalità alternative di finanziamento dei bilanci comunali come pure l'assenza di una chiara indicazione delle conseguenze della violazione di tale obbligo di destinazione.

#### Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate

Si propone di ripensare tale modalità di legislazione. Infatti, si ritiene che la materia della rigenerazione delle aree urbanizzate degradate non debba essere delegata al Governo, in quanto consumo di suolo e rigenerazione urbana sono due facce della stessa

medaglia: senza rigenerazione non si contiene il consumo di suolo, ma viceversa, se non si arresta il consumo di suolo non decolla la rigenerazione

#### (Misure di incentivazione)

Si propone il ripensamento delle varie forme di incentivazione proposte. Le principali esperienze di rigenerazione urbana in Europa, testimoniano che il principale fattore trainante dei diversi programmi di rigenerazione urbana è quasi sempre la creazione e/o la riqualificazione delle trame degli spazi pubblici, attuati mediante finanziamenti pubblici previsti da appositi leggi di sviluppo delle città (es. Legge francese “Programmazione per la città e la coesione urbana” n° 173/2014).

Ci si riserva di inviare un ulteriore contributo con una proposta di articolato in sostituzione dell’attuale scrittura del testo.

#### Disposizioni transitorie e finali

Alcune previsioni di chiusura, nel DDL analizzati potrebbe portare al blocco quasi totale dell’attività edilizia nei prossimi anni.

Le città sono il motore dell’economia, luogo privilegiato per vivere, lavorare, studiare, divertirsi e, conseguentemente, investire, considerato il loro ruolo sempre più centrale nella definizione di ogni strategia per il futuro.

Dopo aver trascurato per anni la dimensione umana, adesso, nel XXI secolo, cresce l’urgenza e la volontà di tornare a creare città per le persone. Nuove sfide globali ribadiscono l’importanza di un mirato interesse per la dimensione umana. Progettare in quest’ottica richiede enfasi e attenzione per le esigenze delle persone che utilizzano le città. L’idea di garantire città vitali, sicure, sostenibili e sane è divenuta un desiderio generale e primario.

In quest’ottica il contenimento del consumo di suolo potrà essere solo conseguente all’elaborazione di un programma pluriennale strutturale e non straordinario di

finanziamento per la progettazione ed attuazione di interventi finalizzati ad accrescere la resilienza urbana e territoriale, a tutelare l'ambiente ed il paesaggio, a favorire la coesione sociale e a migliorare la qualità abitativa, programma che deve essere parte integrante e sostanziale della presente legge perché, in caso contrario, la rigenerazione non decollerebbe, con l'inevitabile conseguenza del blocco totale del comparto edilizio.

A tal proposito si propone di prevedere che – alla luce della portata innovativa della materia – di far comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo ineditato, gli interventi e i programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione prima della data di entrata in vigore della presente legge, nonché le varianti, il cui procedimento sia attivato prima della data di entrata in vigore della presente legge, che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi. Per “procedimenti in corso” a nostro avviso si dovrebbero intendere rispettivamente:

- nel caso di titoli edilizi i procedimenti già avviati con la presentazione allo Sportello unico della domanda di permesso di costruire, corredata dai relativi elaborati, ovvero con la presentazione al medesimo Sportello della segnalazione certificata di inizio attività, della comunicazione di inizio lavori asseverata, nonché della comunicazione di inizio lavori, anch'esse corredate dagli elaborati previsti dalla corrispondente disciplina;
- nel caso di piani urbanistici attuativi, i procedimenti già avviati con la presentazione al Comune degli elaborati nelle forme previste dalla corrispondente disciplina.