

# Legge quadro AREE AGRICOLE e CONSUMO DEL SUOLO: il commento del CeNSU

Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo  
Osservazioni del Centro Nazionale Studi Urbanistici sul Disegno di Legge C. 2039 (Governo e abb. – Testo del 20 gennaio 2015)

*Prof. Maurizio Tira, Presidente CeNSU*

## Premessa

Dopo quasi 50 anni di piani urbanistici orientati verso la crescita quantitativa, il surplus di offerta di edifici residenziali e produttivi e la necessità di manutenzione delle città, obbligano ad una inversione di rotta verso piani orientati alla rigenerazione urbana.

Malgrado vi sia ampio consenso su questo punto, sia di coloro che invocano il risparmio di nuovo suolo agricolo e naturale per motivi ambientali e di produttività agraria, che per coloro che vedono crollare la rendita degli investimenti immobiliari, urge la definizione dei termini di una ragionevole moratoria sul consumo di nuovo suolo agricolo, al fine di “obbligare” tutti gli attori a riorientarsi verso il recupero dell’esistente.

Per spingere alla rigenerazione va cambiato anche l’apparato strumentale urbanistico, semplificando le procedure e rivedendo radicalmente il meccanismo di contribuzione delle trasformazioni alla costruzione della città pubblica, atteso che la rigenerazione è di per sé tecnicamente più complessa della costruzione su nuove aree. Superamento della pianificazione gerarchica a tre livelli (regione, provincia, comune) verso un modello a due livelli (comunale e un solo livello di pianificazione di area vasta, a geometria variabile); riconoscimento della rigenerazione quale intervento di pubblico interesse; revisione delle procedure per le bonifiche, operando nella ricerca dell’equilibrio tra la protezione della salute e la fattibilità economica degli interventi; utilizzazione del metodo della cattura del plus valore generato dal cambio d’uso e dalla accessibilità garantita dalle infrastrutture esistenti, sono solo alcune delle possibili piste di azione.

In termini generali non si può non rimarcare ancora una volta lo svilimento della funzione del piano e più ancora del progetto urbano che emerge da questi disegni di legge. **Il Piano è un intervento di alta professionalità, che sfugge da definizioni e limiti imposti uniformemente a livello sia nazionale che regionale.**

## Il Ddl 2039/2014: osservazioni generali

Il Ddl 2039/2014 sul consumo di suolo è l’evoluzione, derivante da uno sforzo di unificazione delle attività delle Commissioni VIII-Ambiente e Territorio e XIII-Agricoltura, di alcune iniziative legislative degli ultimi tre anni: Ddl 3601/2012 del Ministero dell’Agricoltura e Foreste (Ministro Catania); Ddl 129/2013, di iniziativa Realacci e Catania; DdL 2039/2014 di iniziativa governativa.

Lo sforzo è encomiabile, in quanto ogni passo verso la riduzione della complessità è auspicabile e perché l’urgenza del contenimento del consumo di suolo in Italia è evidente, ben prima dell’orizzonte temporale indicato dalla Comunità Europea del “consumo zero” al 2050.

Non si può tuttavia non rimarcare la schizofrenia di un sistema che continua a separare il provvedimento “emergenziale” sul consumo di suolo da quello ordinario di riforma della legge urbanistica nazionale e di chiarificazione (abolizione?) della legiferazione concorrente.

Parimenti è da censurare la velleità di introduzione di nuovi istituti quali i *Compendi agricoli neorurali periurbani* (introdotti dall'art. 5, che andrebbe completamente cancellato): non v'è bisogno di nuove definizioni per identificare problemi ben noti!

Il nocciolo della questione oscilla tra due poli: come regolamentare il consumo di suolo e come incentivare la rigenerazione urbana. Temi strettamente correlabili, dove l'individuazione di soluzioni operative effettivamente percorribili per l'incentivazione della rigenerazione urbana, possono correttamente supportare le politiche di contenimento dell'uso dei suoli.

Con onestà bisogna tuttavia ammettere che si tratta di due temi complessi, che sfuggono ad ogni tentativo di estrema semplificazione.

### **Consumo di suolo**

Su questo punto il disegno di legge non può funzionare: la proposizione di un target fissato per tutta Italia, tenendo conto delle specificità (ma non si sa come), da dividere quindi tra le regioni, con il coinvolgimento, irrinunciabile ma di per sé complesso, della Conferenza unificata non ha nessuna probabilità di successo. Anzi, l'articolato – come spesso accade preciso sui tempi e le gerarchie da rispettare – è elusivo sui meccanismi. Prova ne è che quando, nelle immancabili norme transitorie che non dovrebbero esistere in un provvedimento normativo che per sua natura è nel suo complesso “transitorio”, si prova a dare un numero l'espressione è ingenuamente pericolosa “Decorso il termine di tre anni di cui al primo periodo, non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 per cento della media di consumo di suolo dei cinque anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge”.

Poiché le probabilità che il termine decorra sono alte, il riferimento è subito censurabile, in quanto premia le realtà che hanno consumato più suolo nel passato.

Sul punto giovi ricordare che la Germania ha stabilito di anticipare di 20 anni, al 2030, il termine fissato dall'Europa del 2050 per raggiungere la crescita zero, ma l'ha fatto con un documento strategico, che cerca soluzioni (quali le misure fiscali, l'incentivazione per la rigenerazione e il contestuale appesantimento per il nuovo) più che complessi meccanismi numerici. In questo senso dovrebbe muoversi una legge nazionale, lasciando alle leggi regionali il complesso tema delle modalità e di eventuali meccanismi.

Merita un ripensamento anche l'accomunare le aree agricole e naturali extraurbane con i vuoti urbani non urbanizzati. In taluni casi si tratta di aree infrastrutturate la cui trasformazione risponde agli stessi criteri di contenimento del consumo di nuovo suolo realmente utilizzato per le pratiche agricole.

### **Rigenerazione urbana**

Sul punto in sostanza non si dice nulla di rilevante: la priorità data ai “comuni virtuosi” è virtuale in assenza di certezza su quali siano gli incentivi alla rigenerazione.

Anche in questo caso servono efficaci azioni incentivanti, da individuarsi nella leva fiscale che potrebbe essere applicabile al recupero delle tante aree industriali dismesse presenti sul nostro territorio.

Merita quindi ricordare le proposte già in altra sede avanzate dal CeNSU:

- rimettere in moto gli interventi strategici classificandoli di interesse pubblico. In tal modo nel caso di proprietà assenti o assenteiste c'è la possibilità di mettere in gara il progetto tra operatori privati disponibili a realizzare l'intervento.
- tendere alla approvazione controllata e garantita dei progetti di rigenerazione sulla base di parametri fissati dalla regione, con progetto urbanistico-edilizio sviluppato mediante concorso, secondo protocolli di qualità e sostenibilità energetica ed ambientale

### **Bonifiche**

In Italia un blocco agli interventi di rigenerazione è costituito dagli interventi di bonifica.

Urge anche in questo caso un'azione decisa di semplificazione normativa ed incentivazione fiscale ed economica per gli interventi considerati strategici. A puro titoli indicativo potrebbero essere considerati meccanismi di agevolazione fiscale, riduzione degli oneri di urbanizzazione e del contributo al costo di costruzione e/o criteri per una defiscalizzazione dei costi di bonifica.

Anche la semplificazione delle procedure autorizzative e di controllo ambientale potrebbe snellire operazioni che rischiano di generare effetti ambientali ben più gravi per il mancato intervento.

#### **Due scenari alternativi**

Il vero dibattito sull'approccio al consumo di suolo emerge, come spesso accade, dalle norme regionali, che anticipano quelle nazionali.

Le posizioni sono schematizzabili in due:

- blocco delle trasformazioni di nuovo suolo, incluse quelle contenute nella pianificazione vigente (in questo modello è annoverabile la L.R. 65/2014 della Toscana)
- blocco delle future trasformazioni urbanistiche (in questo modello è annoverabile la L.R. 31/2014 della Lombardia), almeno fino alla definizione di diversi target.

Non può sfuggire la difficoltà del primo approccio, forse anche la parziale illegittimità. Non si tratta tanto della indiscutibile potestà del piano generale di modificare le proprie previsioni urbanistiche, quanto della tassazione che grava sui terreni e sui valori legati alle destinazioni d'uso.

Il permanere dello sfasamento tra normative regionali che dettano in maniera diversa i parametri urbanistici e fiscalità generale di competenza statale, rende difficile l'operazione.

Cerca di fare chiarezza su questo punto il documento del gruppo di lavoro Rinnovo Urbano (proposta del luglio 2014), ma spingendosi fino a prevedere l'indennizzo delle aree cui si cambia destinazione scivola nell'estremo opposto di una uguale indeterminatezza di valori.

Il secondo approccio è certamente più realizzabile e pragmatico, ma non affronta il tema delle previsioni pregresse che è parzialmente risolvibile con accordi volontari con proprietari che, diversamente dal passato, sono disponibili a modifiche delle previsioni urbanistiche.

Si può parlare di cambi di destinazioni d'uso, revisione degli indici, revisione degli oneri di urbanizzazione dovuti, ecc..

Altri meccanismi delle singole leggi regionali meriterebbero approfondimenti che esulano dall'analisi della proposta nazionale.

Anche su questo punto avanziamo la proposta di agire su due aspetti:

- l'analisi della potenzialità dei suoli e l'introduzione di meccanismi di compensazione ecologica preventiva,
- la necessità di revisione del meccanismo di calcolo del contributo di costruzione, basato non su obsoleti parametri di popolazione teorica, ma su un complesso di fattori urbanistico-ambientali che tengano conto anche dei fattori positivi derivanti dalla riqualificazione del territorio e dall'impatto economico-sociale degli interventi.

**Su queste tematiche il CeNSU si candida per una proposta operativa che si spera in grado di raccogliere la convergenza dei principali attori pubblici e privati.**