

Disegno di legge

“Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato”

Audizione delle Commissioni Ambiente e Agricoltura del Senato

## **Nota della Rete nazionale dei Centri per l'Etica Ambientale**

(9 novembre 2016)

### **Premessa**

I rapporti Ispra degli ultimi anni segnalano con crescente preoccupazione i dati relativi al consumo di suolo nel nostro paese, a fronte dei quali è urgente una efficace risposta normativa. Per questo valutiamo positivamente la sintesi raggiunta nel disegno di legge “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” approvato alla Camera dei deputati il 12 maggio 2016 (Atto Camera n. 2039), e ora oggetto di discussione al Senato nelle Commissioni Ambiente e territorio e Agricoltura (Atto Senato n. 2383).

L’approvazione rapida di una buona legge per il contenimento del consumo di suolo è elemento imprescindibile per contribuire a superare quell’antropocentrismo deviato denunciato da papa Francesco, che ancora oggi continua a ostacolare ogni riferimento a qualcosa di comune sminuendo il valore intrinseco del mondo (Laudato Si’ n. 115).

La questione del consumo di suolo evidenzia prima di tutto la mancanza di un approccio etico al governo del territorio, da parte della politica così come della cultura progettuale (pianificatori e progettisti), sulla scorta dell’assenza di una cultura civile attenta e rispettosa della terra come bene comune.

In questa prospettiva la Rete nazionale dei Centri per l’Etica Ambientale è impegnata nella promozione di un nuovo umanesimo ecologico che riconosca la relazione di reciprocità responsabile tra essere umano e natura; in forza della propria

La **Rete nazionale dei Centri per l’Etica Ambientale (CepEA)** riunisce alcune realtà italiane impegnate nel richiamare la centralità dei temi legati all’ambiente e alla sostenibilità per promuovere l’ecologia integrale capace di intrecciare la custodia dell’ambiente con quella delle relazioni umane, nonché l’attenzione alle future generazioni.

autocoscienza, intelligenza e libertà, compete all’essere umano il rispetto delle leggi della natura e dei delicati equilibri tra gli esseri di questo mondo. È questa, scrive papa Francesco, una tremenda responsabilità nei confronti delle altre specie viventi e della natura nel suo insieme a cui il genere umano è chiamato proprio in forza della sua specificità (LS n. 68).

Le considerazioni che seguono pongono lo sguardo sulla dimensione etica del consumo di suolo sia per segnalare, in positivo, l’assunzione nel testo normativo di alcuni principi di base dell’etica ambientale e della sostenibilità, sia per evidenziare alcune criticità che, se non modificate, renderebbero di difficile applicazione la normativa proposta.

## **1. Aspetti positivi del DDL 2383**

### **a) Il suolo bene comune e risorsa non rinnovabile**

Innanzitutto intendiamo segnalare la novità introdotta dall’art. 1 c. 1, che indica come finalità della legge il contenimento del consumo di suolo in quanto “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”.

Trova così riconoscimento normativo la convinzione che una materia così complessa qual è il suolo non può essere pensata semplicemente come un bene accanto ad altri, gestibile in forma puramente privatistica. Lo stesso diritto di proprietà del suolo non può più oggi essere considerato separatamente dalla comune appartenenza all’umanità della terra, a cui tutti hanno pari diritto di accesso e di utilizzo nel rispetto delle fondamentali funzioni ecologiche che la rendono una risorsa non rinnovabile (produzione di biomassa, depurazione dell’acqua, riserva di materiale genetico e di materie prime, contenitore del patrimonio archeologico e culturale, ecc.).

In questo modo la legge fa propria quella prospettiva ecologica, ormai consolidata nella più recente riflessione scientifica e adottata in importanti documenti internazionali (World Soil Charter 2015, Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Sustainable Development Goals, 2015) che riconosce il suolo come ecosistema, come entità dinamica

complessa in continua evoluzione nonché risorsa ambientale di inestimabile valore. L’elevatissima biodiversità che contraddistingue il sistema suolo (si stima che il 99% delle comunità microbiche che lo popolano sia ancora da identificare e studiare) è di altissimo valore ecologico, in quanto le intricate interconnessioni tra componenti biotiche ed abiotiche sono responsabili delle principali funzioni svolte dal suolo, essenziali alla sopravvivenza di molti esseri viventi, tra cui l’uomo.

In questa prospettiva ecologica, il suolo si configura come una risorsa non rinnovabile e come bene comune da gestire in modo responsabile e sostenibile, così da salvaguardare e valorizzare sia i servizi ecosistemici relativi alla sua funzionalità biologica, sia i servizi culturali, cioè tutti quei benefici non materiali che il suolo fornisce (estetici, spirituali, ricreativi, ecc.).

Valutiamo con favore il fatto che la legge, nel normare il conflitto tra diverse modalità d'uso (naturale, agricola, industriale, legata a urbanizzazione e servizi relativi...), assuma proprio l’approccio della sostenibilità.

#### **b) Priorità al riuso e cultura dello scarto**

Un secondo aspetto qualificante è rappresentato dal secondo capoverso dall’art. 1, dove si afferma che “il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono i principi fondamentali della materia del governo del territorio”. Si tratta, a tutti gli effetti, di un ribaltamento del tradizionale modello di sviluppo urbano ancora oggi fondato sul consumo di suolo vergine/agricolo.

Tale approccio viene ulteriormente rafforzato con la previsione introdotta all’art. 3, dove per la prima volta il nostro ordinamento assume obiettivi di contenimento del consumo di suolo, facendo proprio quanto richiesto dalle linee guida dell’Unione europea che prevedono il suo azzeramento entro il 2050.

Il legislatore però si spinge oltre nella direzione di qualificare il riuso e la rigenerazione urbana che deve prevedere “il perseguimento di elevate prestazioni” secondo alcuni criteri tipici dell’approccio della sostenibilità: efficienza energetica, integrazione di fonti rinnovabili, accessibilità ciclabile e al trasporto pubblico,

miglioramento della gestione delle acque (invarianza idraulica e riduzione deflussi) (art. 4).

Il testo in discussione dunque, seppur non in modo esplicito, indica anche per la pianificazione urbanistica e territoriale il principio che caratterizza la più recente normativa ambientale, cioè quello del riciclo e dell’economia circolare che nello specifico ha come obiettivo finale di disaccoppiare lo sviluppo urbano dal consumo della risorsa suolo.

In chiave etica, occorre ribadire che il concetto di sostenibilità ha un valore integrale e deve quindi essere declinato anche in una prospettiva sociale, oltre che ambientale ed economica. L’esperienza delle nostre città e territori evidenzia concretamente la connessione tra degrado urbano e degrado sociale, dato che le aree più degradate sono abitate dalle persone più vulnerabili ed emarginate. La prospettiva della rigenerazione urbana e del recupero delle aree dismesse e abbandonate assume quindi anche una valenza sociale, a condizione che si faccia carico dei problemi delle persone che le abitano, evitando operazioni di speculazione urbanistica che si limitano a prevederne il trasferimento più o meno forzato

### **c) Uso del suolo e agricoltura urbana**

Un terzo aspetto positivo si riferisce all’art. 1 c. 5, dove il legislatore indica l’obiettivo di favorire “la tutela e la valorizzazione dell’attività agricola attraverso la riduzione del consumo di suolo”, anche mediante attività di rigenerazione urbana volte a “favorire l’insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali, orti condivisi” (art. 2 c. 1 lett. e). Il DDL dunque riconosce e assume le buone pratiche “dal basso” promosse da enti locali, associazioni di produttori agricoli e organizzazioni della società civile che negli ultimi anni hanno sviluppato diverse forme di agricoltura urbana: oltre a uno strumento di produzione locale di cibo, rappresentano anche modalità innovative di aggregazione sociale e di recupero e salvaguardia degli spazi verdi urbani, contribuendo a ricucire il legame tra città e campagna.

## **2. Aspetti critici del DDL 2383**

Se dunque si registra positivamente l’assunzione di alcuni principi generali dell’etica ambientale e della sostenibilità nelle finalità principali del disegno di legge in discussione, si segnala nel contempo la necessità di tradurli in norme e procedure capaci concretamente di favorire e premiare comportamenti e pratiche sostenibili a livello economico, sociale e ambientale.

Da questo punto di vista, ci pare opportuno segnalare alcuni nodi e criticità che richiedono di essere rivisti/modificati per consentire una piena ed efficace applicabilità della legge nel rispetto dei principi prima richiamati.

### **Articolo 4**

Una delle novità più interessanti introdotte dalla normativa riguarda la previsione del censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate (art.4) come condizione di possibilità delle pratiche di riuso e base per valutare le capacità pregresse di assorbimento della domanda potenziale di abitazioni, per identificare i luoghi per futuri investimenti, per garantire il diritto di informazione dei cittadini attraverso un idoneo accesso a dati rilevanti dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

Il problema è che per realizzare il censimento i Comuni dovrebbero incrociare i dati catastali (per ottenere una rappresentazione cartografica), quelli tributari dell’IMU (distinzione tra prime e seconde case) e quelli relativi alla TARI (distinzione tra proprietari ed affittuari) utilizzando strumenti come il Sistema Informativo Territoriale (Geographic Information System – GIS). Tale operazione è fattibile per un comune di medie dimensioni dotato di software e personale formato e dedicato a tale attività, ma non per tutti gli altri, in particolare per quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che rappresentano il 70% del totale. Certamente non è possibile effettuare il censimento senza investire nella formazione del personale e negli strumenti a sua disposizione, per questo la disposizione che lo stesso venga effettuato «nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 4 c.3) rischia di vanificarne la fattibilità.

A riguardo si avanza la proposta che la previsione dell’art. 10, relativa all’uso delle risorse derivanti dagli oneri di urbanizzazione per finalità coerenti con il riuso e la

rigenerazione urbana, preveda la possibilità di utilizzarle anche per la creazione delle banche dati previste dall’art. 4 e del registro degli enti locali previsto all’art. 9.

## **Articolo 6**

Un aspetto poco chiaro del DDL è rappresentato dai cosiddetti “compendi agricoli neorurali” che dovrebbero essere lo strumento per favorire una “riqualificazione degli insediamenti rurali locali e il consolidamento e lo sviluppo dell’attività agroforestale nel territorio rurale” (art. 6). Oltre ad una definizione che non chiarisce cosa si intende per “compendio agricolo neorurale”, il testo si concentra essenzialmente sul normare gli interventi edilizi in questi compendi senza dare indicazioni concrete sul recupero, la valorizzazione e la conservazione dei terreni agricoli in questi siti. In particolare, la possibilità di estendere la destinazione d’uso dei fabbricati ad “attività amministrative”, “servizi ludico-ricreativi”, “servizi turistico-ricettivi”, “artigianato artistico” ed altri servizi, corre il serio rischio di favorire una nuova urbanizzazione nelle aree rurali.

“Lo sviluppo dell’attività agroforestale” esige anche azioni a difesa della qualità e della funzionalità dei suoli. L’agricoltura italiana è particolarmente vulnerabile agli effetti deleteri di eventi naturali (erosione, cambiamenti climatici) e pratiche colturali inappropriate (lavorazione ripetuta del terreno, uso di acque saline per scopi irrigui, impiego eccessivo di fertilizzanti e agrofarmaci) che determinano impoverimento e degrado dei suoli, con gravi conseguenze sulla resa delle colture e sull’intero ecosistema agricolo. Sarebbe quindi auspicabile introdurre nel testo la previsione di strumenti normativi che promuovano il monitoraggio costante della qualità dei suoli e incoraggino pratiche virtuose di difesa e prevenzione.

## **Articolo 8**

Un elemento di criticità, dal punto di vista della sostenibilità economica della previsione normativa, riguarda l’articolo 8, nel quale viene indicato che i Comuni saranno liberi di modulare i costi di costruzione per favorire la ristrutturazione edilizia. Si osserva che oltre alla ristrutturazione edilizia sarebbe maggiormente in linea con il riuso e la riqualificazione favorire anche la ristrutturazione urbanistica. Ma la criticità del testo normativo si riferisce alla modulazione che non dovrà determinare minori entrate nella finanza pubblica: come sarà possibile dunque mantenere un pareggio di entrate

abbassando i contributi per tali interventi (allo scopo di favorirli) ed alzandoli per le nuove realizzazioni, se queste ultime non dovrebbero essere consentite per il contenimento del consumo di suolo (escluse ovviamente le demolizioni e contestuali ricostruzioni)?

### **Articolo 11**

L’ultimo aspetto critico, che si vuole richiamare, riguarda la possibilità che l’entrata in vigore della legge blocchi quelle modifiche dei piani urbanistici che pure andrebbero nella direzione che si intende perseguire. Se infatti si afferma che non sarà consentito consumare suolo tranne (tra le altre) che per varianti di piani urbanistici che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi, almeno a livello formale la norma pare escludere anche i casi di modifica in riduzione, come sta avvenendo in alcuni territori a causa della crisi del mercato immobiliare.

Sempre in riferimento a quest’ultimo articolo, condividiamo quanto proposto da altri soggetti in occasione delle audizioni svolte, di aumentare da 3 a 5 anni il termine di efficacia del divieto di consumo di suolo dal momento dell’entrata in vigore della legge.

### **Conclusioni**

Confidiamo e auspichiamo che il dibattito e il lavoro in Commissione e in Aula possa ancora intervenire per migliorare ulteriormente un testo che introduce nel nostro quadro normativo novità importanti e significative, nella linea della sostenibilità e di un approccio etico all’uso del territorio.

La **Rete CepEA** è composta da:

Aggiornamenti Sociali, Agenzia Italiana per la Campagna e l’Agricoltura Responsabile e Etica - AICARE, Centro Culturale San Benedetto - Monastero di Siloe, Centro Etica Ambientale Bergamo, Centro Etica Ambientale Como-Sondrio, Centro Etica Ambientale Parma, Centro Studi sulle culture della pace e della sostenibilità - Università di Modena, Fondazione Centro Studi Filosofici di Gallarate, Dipartimento di Ingegneria civile, architettura, territorio, ambiente - Università di Brescia, Federazione degli Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontariato - FOCSIV, Fondazione Lanza.