

Consumo di suolo. Limiti e criticità del nuovo PdL 140 lombardo

Istituto Nazionale di Urbanistica

Sezione Lombardia

La recente ricomparsa del progetto di legge lombardo sul consumo di suolo (n. 140), approvato in una versione originale assai diversa lo scorso febbraio dalla Giunta Regionale, lascia sconcertati. Il testo, che da pochi giorni è oggetto dei lavori del Consiglio Regionale nell'ambito delle audizioni della Commissione V, appare radicalmente modificato e segna un arretramento rispetto alla prima formulazione del progetto di legge che, seppur migliorabile, costituiva un passo importante verso la concreta possibilità di intervenire nella limitazione del consumo di suolo in Lombardia, sia attraverso misure di contenimento quantitativo dei processi urbanizzativi in atto, sia sostenendo politiche per il riuso e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente quale strategia di governo urbano alternativa alla crescita espansiva.

Il "nuovo" PdL 140 propone disposizioni normative che, al di là delle finalità retoriche dichiarate, di fatto non rendono praticabile alcuna politica né di limitazione efficace dei processi di consumo di suolo, ancora assai intensi (malgrado la crisi del settore edilizio), né di indirizzo degli strumenti urbanistici verso politiche sostenibili di riqualificazione e rigenerazione urbana.

I limiti della proposta di legge appaiono evidenti a partire dalla componente definitoria (art. 2). Innanzitutto si torna a considerare come *Superficie agricola - SA* (la sola di cui ci si preoccupa di limitare la trasformazione antropica, trascurando i processi di urbanizzazione di tutti gli altri suoli liberi naturali) non quei terreni effettivamente utilizzati per attività agricole nella situazione "di fatto", ma le sole aree come tali disciplinate dal Piano di Governo del Territorio vigente. Mentre tutti quei terreni liberi che, per quanto ancora naturali o utilizzati per attività agricole, vengono destinati dal PGT ad una futura trasformazione urbana vengono considerati come suoli "già urbanizzati", come statuito dalla definizione della *Superficie urbanizzata e urbanizzabile - SU*, senza che ciò venga contabilizzato nel monitoraggio del consumo di suolo. A conclusione e conferma di questa preoccupante deriva definitoria si stabilisce che il *Bilancio Ecologico del Suolo - BES*, attraverso cui si pretenderebbe di misurare il saldo effettivo del consumo di suolo, venga determinato come differenza tra la superficie agricola (come sopra definita) trasformata per la prima volta verso usi urbani e la Superficie urbana e urbanizzabile (SU) che il PGT ri-destina ad usi agricoli. Dunque non solo i suoli urbanizzabili (anche se di fatto agricoli) non vengono considerati nella contabilità del consumo di suolo (come fossero suoli già urbani), ma è sufficiente una semplice previsione di PGT che "azzona" un suolo urbano (dismesso o sottoutilizzato che sia) come agricolo per renderlo computabile nel saldo del consumo di suolo come area già agricola, non considerando che la complessità e spesso l'impraticabilità

dei processi di ri-permeabilizzazione dei suoli urbani difficilmente renderanno attuabile quella previsione.

Se l'impianto definitivo del PdL (primo comma, art. 2) mostra dunque già aspetti evidenti di criticità nell'efficacia del testo normativo, l'indeterminatezza delle politiche messe in campo dalla proposta di legge viene confermata nei passaggi successivi. La scelta di rimandare al Piano Territoriale Regionale (PTR), in corso di revisione, la determinazione delle modalità e degli indicatori di quantificazione del consumo di suolo, nonché la definizione dei criteri e degli indirizzi operativi che dovranno essere applicati per il suo contenimento, significa non aver ancora chiaro nell'ambito della legge quali politiche (limitazione, compensazioni, fiscalità, rigenerazione urbana, etc.) dovranno essere utilizzate per affrontare e contenere i processi di urbanizzazione del territorio. La stessa priorità attribuita alle azioni di riuso e di rigenerazione urbana pare quanto mai aleatoria nelle disposizioni normative del progetto di legge (art.2, comma 3), laddove si prevede che i PGT potranno comunque prevedere nuove aree urbanizzabili qualora venga dimostrata l'impossibilità, tecnica ed economica, di riqualificare aree già edificate (dismesse o degradate). E' evidente la debolezza prescrittiva di un tale disposto (cui non sono tra l'altro connessi dettami sanzionatori in caso di trasgressione della prescrizione). Non si capisce come le amministrazioni e gli uffici comunali possano concretamente verificare ex ante la praticabilità economica e tecnica di tutti gli interventi di recupero, riuso e rigenerazione, che dipendono in prevalenza dall'intervento e dalle convenienze private. E' plausibile se non inevitabile che tale situazione costituirà un alibi cui si appelleranno molte amministrazioni per giustificare la scelta, più semplice e conveniente, di rispondere a eventuali bisogni insediativi ancora attraverso nuove previsioni urbanizzative di suoli liberi (agricoli e naturali). Mentre in altri paesi europei l'obbligo al riuso di quote rilevanti del patrimonio esistente non utilizzato viene stabilita come *condicio sine qua non* è possibile prevedere alcuna nuova espansione, il testo di legge lombardo stabilisce che sia una valutazione tecnico economica il criterio cui subordinare e verificare l'eventuale necessità di nuove aree urbane di espansione. L'unico condizionamento alla ammissibilità di nuove previsioni urbanizzative sta invece nell'obbligo all'attuazione preliminare di tutte le previsioni di espansione e trasformazione vigenti all'entrata in vigore della legge. Ciò vuol dire che si potranno consumare nuovi suoli solo quando avremo consumato totalmente quelli già previsti nei PGT ad oggi approvati. I dati sulle potenzialità edificatorie contenute nei nuovi PGT (non solo negli Ambiti di Trasformazione AT del Documento di Piano, ma anche negli ambiti di completamento e di espansione "nascosti" nei Piani delle Regole) sono preoccupanti, apparentemente indifferenti alle attuali condizioni di crisi profonda del settore edilizio: le aree libere che potrebbero essere coinvolte in processi di urbanizzazione superano ampiamente i 55.000 ettari, una quantità addirittura superiore ai 47.000 ettari consumati in Lombardia tra il 1999 e il 2012

(si veda: *Rapporto 2014 CRCS*, INU Edizioni). In altre parole se si consuma tutto quanto previsto nei piani si potrà consumare ancora.

Infine si conferma, secondo un'impostazione inaccettabile nel momento in cui ci si pone concretamente l'obiettivo di valutare e mitigare gli impatti determinati dalle trasformazioni antropiche sulle capacità ecosistemiche e multi funzionali dei suoli (ecologiche, ambientali, produttive, etc), la possibilità di escludere alcune categorie di interventi pubblici o di interesse pubblico dalla contabilità del consumo di suolo; come se il valore sociale di una scuola o di un servizio collettivo annullasse l'impatto della trasformazione del suolo e non rendesse comunque necessari adeguati interventi di compensazione o di mitigazione.

Così, mentre in altri paesi si stanno mettendo in campo politiche integrate di contenimento dei processi urbanizzativi, che comprendono la regolazione degli usi del suolo, il sostegno agli interventi di riuso e rigenerazione urbana, meccanismi di compensazione ecologica e dispositivi di fiscalità locale, la legge lombarda si limita a prefigurare l'applicazione di un controllo puramente quantitativo del consumo di suolo (la *soglie comunali di consumo di suolo* ripropongono le stesse logiche di contingentamento quantitativo dei suoli urbanizzabili applicati senza grandi risultati nello scorso decennio dai PTC provinciali). L'importanza di definire modalità omogenee e condivise per la definizione dei fabbisogni insediativi, e non solo residenziali, rispetto ai quali valutare l'adeguatezza delle previsioni dei piani, e di conseguenza anche le eventuali nuove previsioni urbanizzative, non viene invece affrontata, se non marginalmente, introducendo l'obbligo per il DP di dimensionare gli obiettivi quantitativi di sviluppo sulla base di un generico e non meglio verificabile fabbisogno residenziale.

Il sostegno alle politiche di rigenerazione urbana (art. 4) è limitato a vaghe misure di incentivazione che prevedono la possibilità di accedere a finanziamenti regionali (quali e di che entità resta non detto) a quei comuni che avviano genericamente azioni concrete di riqualificazione e riuso. Si prevedono misure di semplificazione procedurale e di incentivazione, ma anche in questo caso i loro contenuti verranno definiti successivamente (entro 12 mesi) dalla Giunta regionale.

Si rinuncia invece a rafforzare uno dei dispositivi più importanti contenuti nella legge regionale 12/2005, l'art. 43, comma 2bis, che prevedeva un incremento del costo di costruzione (fino ad un massimo del 5%) nel caso di urbanizzazione dei suoli "di fatto" agricoli. Un dispositivo che timidamente anticipava un'auspicabile e più robusta applicazione della fiscalità locale come strumento per ridurre le assai elevate convenienze economiche determinate dalla rendita urbana nella trasformazione dei suoli agricoli. Nel nuovo PdL, per quanto si fissi al 5% l'incremento obbligatorio del costo di costruzione, si elimina la specificazione che tale contributo venga applicato ai suoli agricoli "di fatto" rendendo in tal modo implicito che verrà richiesto solo nella trasformazione urbana di suoli a destinazione agricola nel piano (e cioè evidentemente mai, salvo varianti). A ciò si aggiunga un'ulteriore confusione generata nel meccanismo applicativo laddove si

estende la possibilità di destinare le risorse acquisite con la tassazione di scopo non solo al sostegno di politiche ambientali ed ecologiche locali (l'attuale "fondo aree verdi"), ma anche per misure di riqualificazione urbana, senza specificare competenze e quote dedicate, rendendo meno comprensibile e gestibile la finalità stessa del gettito generato.

Infine le norme transitorie. Ci si chiede se quando questa legge verrà applicata servirà ancora a qualcosa. Tutte le enormi previsioni dei PGT vigenti sono fatte salve; l'adeguamento ai disposti di legge è fissato alla scadenza di validità dei DP. All'entrata in vigore della legge le previsioni dei PGT potranno essere rese esecutive con l'approvazione dei relativi piani attuativi, da convenzionarsi entro un limite di 3 anni; ancora una volta il ricorso ad un periodo di moratoria rischia di avviare una corsa degli operatori all'attuazione del piano per non perdere le potenzialità edificatorie, anche al di là di una effettiva sostenibilità finanziaria e opportunità dell'intervento urbanistico.

Affrontare il consumo di suolo è una questione seria e urgente. Questa legge, al di là delle dichiarazioni retoriche, rischia di essere sostanzialmente inutile e di avere effetti distorsivi e incentivanti sui processi urbanizzativi. La strada non può essere quella di emendare marginalmente alcuni articoli ma è quella di reconsiderarla in profondità, eliminando i dispositivi contraddittori più sopra evidenziati e riprendendo i contenuti dalla prima proposta approvata, di migliorarla dove possibile e di approvarla al più presto.