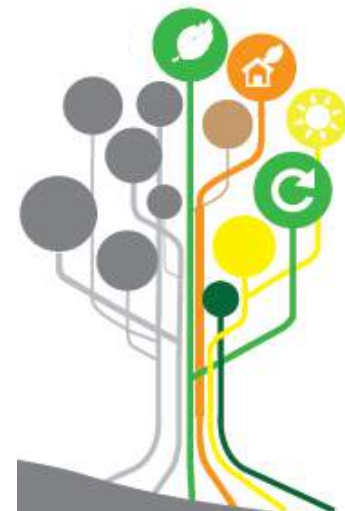




DIARC
Dipartimento di Architettura

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica



L'OSSERVATORIO SUL
CONSUMO DI SUOLO
IN **CAMPANIA**

Politiche e strategie per contenere il consumo di suolo

Andrea Arcidiacono
Stefano Salata

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
Istituto Nazionale di Urbanistica

dastu  **POLITECNICO**
MILANO 1863

Dati e immagini elaborati con Silvia Ronchi

CENTRO DI RICERCA SUI CONSUMI DI SUOLO – **CRCS**
www.consumosuolo.org



Convegno

L'osservatorio sul Consumo di suolo in Campania

Università degli Studi
di Napoli Federico II

Facoltà di
Architettura

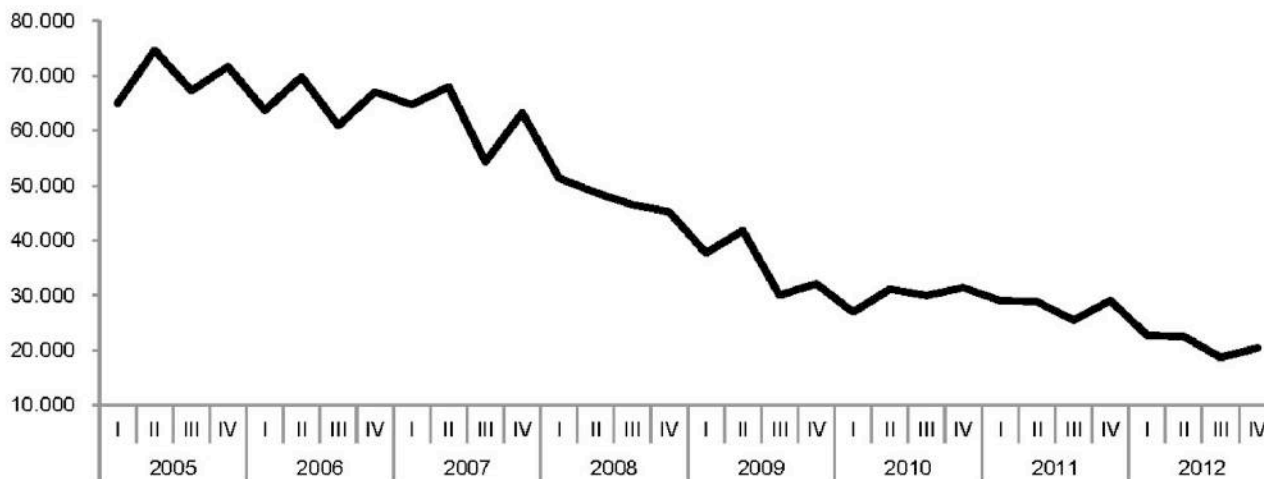
Napoli
9 luglio 2015

Palazzo Gravina
Aula Gioffredo



Crisi edilizia e consumo di suolo

Permessi di costruire per abitazioni residenziali 2005 – 2012



Riduzione degli occupati 25%

Fonte: ISTAT

Calo dei permessi di costruire dal 2005 al 2013 70%

Fonte: ISTAT

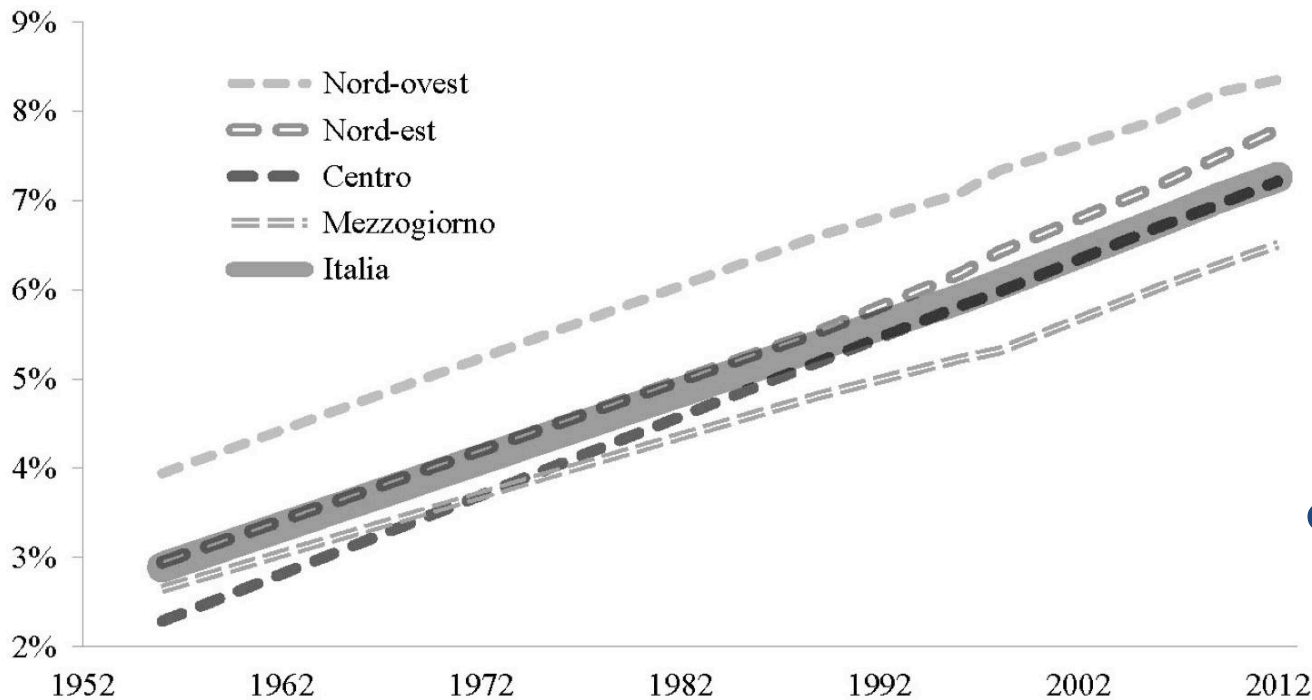
ANNI	Fabbricati residenziali	Abitazioni	Variazioni %
2005	54.082	278.602	-
2006	52.424	261.455	-6,2%
2007	48.740	250.271	-4,3%
2008	41.020	191.783	-23,4%
2009	31.798	141.587	-26,2%
2010	31.153	119.409	-15,6%
2011	-	112.570	-5,7%
2012	-	84.307	-25,1%

Fonte: ISTAT, Rilevazione statistica dei permessi di costruire



Consumo di suolo

Andamento in Italia tra il 1952 e il 2012



**70 ettari al
giorno di suoli
consumati in
Italia (8 m²/sec)**

**Consumo annuo
di suolo pari a 25
mila ettari**

Fonte: ISPRA 2014



Consumo di suolo

Andamento in Lombardia tra il 1999 e il 2012

Coperture. Variazioni assolute

anno	1999-2007	2007-2012	1999-2012
macroclasse	ha	ha	ha
aree antropizzate	32.771,00	14.186,00	46.957,00
aree agricole	- 36.283,00	- 16.639,00	- 52.922,00
aree naturali e seminaturali	4.553,00	- 5,00	4.548,00
aree umide	42,00	77,00	119,00
corpi idrici	- 814,00	2.312,00	1.498,00

Coperture. Tassi di variazione

anno	1999-2007	2007-2012	1999-2012
macroclasse	%	%	%
aree antropizzate	10,9	4,3	15,7
aree agricole	-3,4	-1,6	-4,9
aree naturali e seminaturali	0,5	0,0	0,5
aree umide	1,3	2,3	3,7
corpi idrici	-1,0	3,0	1,9

Coperture. Velocità di variazione

anno	1999-2007	2007-2012	1999-2012
macroclasse	ha	ha	ha
aree antropizzate	4.096,38	2.837,20	3.913,08
aree agricole	- 4.535,38	- 3.327,80	- 4.410,17
aree naturali e seminaturali	569,13	-1,00	379,00
aree umide	5,25	15,40	9,92
corpi idrici	- 101,75	462,40	124,83

Coperture. Valori assoluti

anno	1999	2007	2012
macroclasse	ha	ha	ha
aree antropizzate	299.704,00	332.475,00	346.661,00
aree agricole	1.079.141,00	1.042.858,00	1.026.219,00
aree naturali e seminaturali	925.660,00	930.213,00	930.208,00
aree umide	3.247,00	3.289,00	3.366,00
corpi idrici	78.441,00	77.627,00	79.939,00



Dinamiche demografiche. Residenti, famiglie, abitazioni

Abitanti residenti in Italia (milioni)

2001-2011	56,9 – 59,5	circa + 2,6 milioni
2011-2013	59,4 – 60,5	circa + 1 milione

Famiglie residenti (milioni)

2001-2011	21,8 – 24,6	circa + 2,8 milioni
-----------	-------------	----------------------------

Stock abitativo (milioni)

2001-2011	27.000 – 31,2	circa + 4,0 milioni
-----------	---------------	----------------------------

di cui solo il 77% occupate stabilmente da residenti (ISTAT 2014b).

Abitanti stranieri residenti in Italia (milioni)

2001-2011	1,34 – 3,9	circa + 2,5 milioni
-----------	------------	----------------------------



Modesti effetti della crisi sul consumo di suolo

Elementi interpretativi:

- una quota importante del suolo viene consumato da **interventi di carattere infrastrutturale e viabilistico** (ISPRA, 2014). A livello nazionale quasi il **50%** dei suoli antropizzati e impermeabilizzati vengono trasformati dalla realizzazione di strade e ferrovie; il **30% per edifici abitativi e non**;
- il peso della **rendita assoluta**. Le condizioni economiche recessive spingono gli operatori a privilegiare gli **interventi su aree libere**, agricole e naturali, laddove i costi, sia per l'acquisizione dei suoli che per la messa in opera delle attività edilizie, sono decisamente più contenuti rispetto ad operazioni di trasformazione e riuso di aree dismesse e/o sottoutilizzate all'interno della città esistente.

MISURE

Quantità e caratteri del fenomeno

La scala, adeguatezza e scalabilità

- Nazionale, regionale e locale

Chi misura

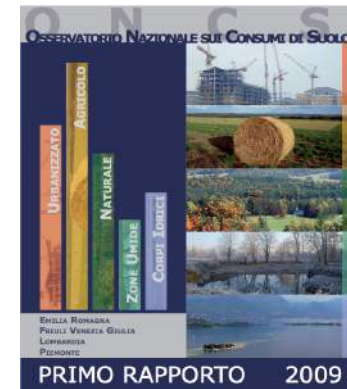
- Comitato vs struttura tecnica (ISTAT – ISPRA)

Definizioni e legenda

- Condivisione del linguaggio (legenda CLC)
- Cos'è il consumo di suolo: Urbanizzato e impermeabilizzato;
- Suoli solo agricoli, o tutti i suoli liberi (naturali seminaturali)

Tempi

- Rapporto annuale sui consumi di suolo
- Soglie temporali





Consumo di suolo

Interpretare qualitativamente il fenomeno

Processi urbanizzativi e tendenze demografiche

produzione edilizia scollegata dalle dinamiche demografiche
(abitazioni \approx 230.000/anno)

- prevalenza nella realizzazione di fabbricati destinati al **libero mercato** con tipologie **mono e bifamiliari**: nel 2007 circa **27.000 fabbricati** su un totale di 48.700 (pari ad oltre il 56%) degli edifici realizzati sono con 1 o 2 abitazioni.
- la popolazione in affitto è poco più del **18%** (e solo il 5% a condizioni di canone ridotto), contro una media europea di oltre il 24%; (Francia 38%, Olanda 45%, Germania 55%)

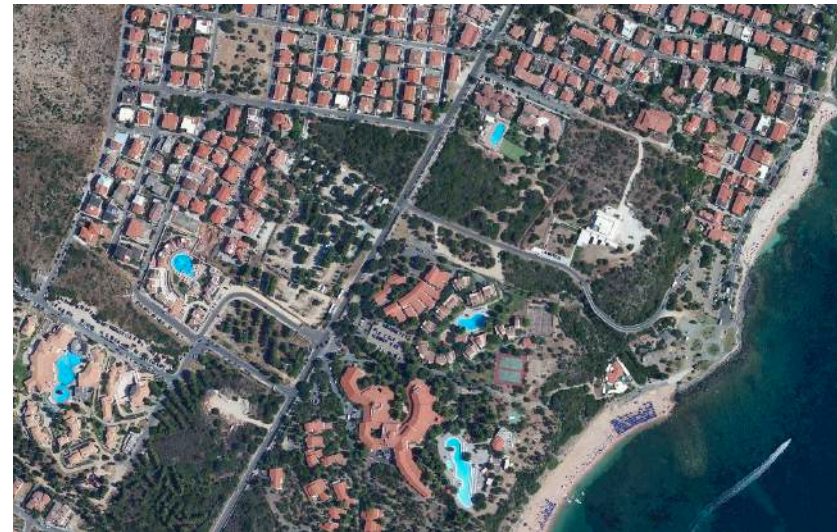
Le determinanti della domanda suolo

- la **rendita** fondiaria
- **oneri** urbanistici
- nuove forme della distribuzione (commercio) e della produzione (logistiche)
- le pressioni insediative sui **centri urbani minori**
- l'aggressione ai **territori di pregio naturalistico e ambientale** (turismo e seconde case – 5/6 milioni di abitazioni, circa 20% del patrimonio edilizio)



Conoscenza e misura

Interpretare il fenomeno. Caratteri e morfologie territoriali





Conoscenza e misura

Interpretare il fenomeno. Caratteri e morfologie territoriali



Compattazione Monaco di Baviera



Diffusione Nord Milano



Conoscenza e misura

Interpretare il fenomeno. Caratteri e morfologie territoriali

Diffusione Napoli



Compattazione Amsterdam





I nuovi PGT. Le previsioni urbanizzative su suoli liberi

(1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)

Province	Totale aree di nuova urbanizzazione previste nei PGT (mq)	Ambiti di Trasformazione (AT) su aree libere Documento di Piano	Aree di nuova Urbanizzazione nel TUC - Piano delle Regole
	<i>ha</i>	<i>ha</i>	<i>ha</i>
BERGAMO	8.972	3.312	5.660,
BRESCIA	8.644	3.144	5.500
COMO	3.035	771	2.264
CREMONA	3.274	1.738	1.536
LECCO	1.816	362	1.454
LODI	1.734	862	871
MILANO	7.143	2.753	4.389
MONZA E BRIANZA	2.322	1.058	1.264
MANTOVA	5.613	1.910	3.703
PAVIA	6.026	3.090	2.935
VARESE	2.958	908	2.050
SONDRIO	2.299	562	1.737
TOTALE	53.837	20.470	33.367,48



Nuove previsioni urbanizzative nei PGT lombardi (1.338 comuni con strumenti approvati – 87%)

1. L'indicazione di **limiti quantitativi** al consumo di suolo, fissati percentualmente dai PTC provinciali con riferimento al territorio comunale già urbanizzato, va a costituire spesso l'obiettivo da raggiungere nel dimensionamento dei PGT, indifferentemente alle effettive esigenze di sviluppo del territorio;
2. La possibilità di utilizzare **gli oneri di urbanizzazione** (fino al 50%, confermata per il 2015 dalla legge di stabilità 2015) per le spese correnti che spinge ancora molti comuni ad usare il suolo secondo una logica finanziaria;
3. Il ruolo della **rendita fondiaria**
Il carattere non conformativo del Documento di Piano che avrebbe dovuto consentire una maggiore selettività e verifica qualitativa delle proposte di trasformazione, rimane assai debole (IMU);



Proposte legislative nazionali

- ***DdL_2039 “Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato” – approvato CdM e Commissioni VIII e XIII 2015***
- *PdL 948 “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”;*
- *PdL 1050 “Norme per il blocco del consumo di suolo e la tutela del paesaggio” (detta anche PdL Berdini – Movimento5Stelle);*
- *PdL AC/70 “Norme per il contenimento dell’uso di suolo e la rigenerazione urbana” (PdL Realacci et al);*
- *PdL “Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo” (WWF Italia);*
- *PdL “per la salvaguardia del territorio non urbanizzato”, predisposta da Vezio De Lucia, Paolo Berdini, Luca De Lucia, Antonio di Gennaro, Edoardo Salzano, Giancarlo Storto;*
- *PdL “Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo”, sen. Puppato, Finocchiaro, et al.*



. DdL 2039_Criticità

Definizioni - art. 2

La ridondanza dell'**impianto definitorio**: sarebbe opportuna una definizione più condivisa del "consumo di suolo", piuttosto che il riferimento al concetto di **permeabilità/impermeabilità** dei suoli che richiederebbe, per poter essere utilizzato nel monitoraggio e nella misura del consumo di suolo, altre e più precise specificazioni

Limiti al consumo di suolo. Misure quantitative - art. 3

Sull'utilizzo del **limite quantitativo** come modalità di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle molte esperienze provinciali. Come praticare tecnicamente la suddivisione delle quote suolo tra Regioni rimane un'operazione assai complicata.



. DdL 2039_Criticità

Priorità del riuso (art. 4) e Misure di Incentivazione (art. 6)

Non si rileva una significativa politica a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione: indirizzi e orientamenti sono certamente opportuni ma non sufficienti a dare efficacia a politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Senza disposizioni che rendano prioritario e **obbligatorio il recupero delle aree dismesse** o sottoutilizzate in quote minime fissate; senza **misure concrete di incentivazione** (attraverso un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito) e soprattutto senza una robusta **semplificazione** delle procedure (in particolare sulle bonifiche) e dei tempi degli **interventi sull'esistente** risulta difficile ottenere risultati di qualche importanza.

Compendio agricolo neorurale periurbano" (art. 5)

Non si ritiene opportuno per una legge nazionale di principi "sul consumo di suolo" definire caratteri e modi del recupero degli insediamenti rurali dismessi, con un dettaglio di disposizioni normative che sarebbe forse troppo puntuale anche per un testo di legge regionale.



. DdL 2039_Criticità

Disposizioni transitorie e finali (art. 10)

Nella norma transitoria risulta ambigua la salvaguardia dei procedimenti in corso (appare senz'altro meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci); non riteniamo inoltre per nulla condivisibile l'ultimo capoverso del comma 1, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il **consumo di una quantità di suolo pari al 50%** di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (cioè quelli che nel passato hanno urbanizzato più suolo).

. DdL 2039_un passo essenziale...

Destinazione dei proventi dei titoli edilizi (Oneri) – art. 9

Gli **oneri di urbanizzazione** e le sanzioni sono destinate esclusivamente alle U1 e U2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni ambientali paesistiche (abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007).



Le strategie europee

Il concetto di indirizzare lo sviluppo urbano secondo un modello di **città compatta**, ad esempio, viene introdotto circa una decade fa nell'*European Spatial Development Perspective* che intende fissare il termine “compact city” quale sviluppo urbano che sia in grado di gestire l'espansione della città all'interno di uno scenario metropolitano regionale.

Già dal 1990 la Commissione Europea tenta di evitare il trend, già al tempo chiaramente definibile, dello sprawl urbano mediante la promozione di strategie di **densificazione urbana** e di un uso polifunzionale del territorio.



Le strategie europee

Le politiche attivate finora in Europa per controllare il fenomeno del consumo di suolo possono essere classificate in base a prevalenti strategie di approccio, in particolare:

- la **misurazione del consumo di suolo** e il suo controllo a scala regionale mediante la definizione di linee guida strategiche da applicare a livello locale;
- la creazione di **agenzie locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione delle aree già urbanizzate e centrali**;
- la ridefinizione di un modello di **tassazione dei suoli** che scoraggi il consumo di nuovo suolo e la riduzione di dipendenza da parte della municipalità dai proventi derivati dalle tasse locali;
- la definizione di una **regolamentazione all'interno dei piani locali** che limiti il consumo di suolo.



Le strategie europee

Vi sono alcuni riferimenti principali, dettati dall'UE sui quali intervenire per ridurre il consumo che sono:

- la *densificazione* delle aree già urbanizzate;
- la connessione delle aree urbane mediante un efficiente *trasporto pubblico*;
- la qualificazione energetica dei centri urbani;
- la definizione di “**cinture verdi**” in grado di ostacolare morfologicamente lo sviluppo incontrollato;
- la definizione di *no development areas*.

I modelli nazionali:

- un modello quantitativo consolidato: la Germania
- Priorità delle politiche di riuso e rigenerazione: la Gran Bretagna
- le politiche fiscali: l'Olanda e Paesi Bassi



Priorità e politiche

Linee guida e indirizzi europei

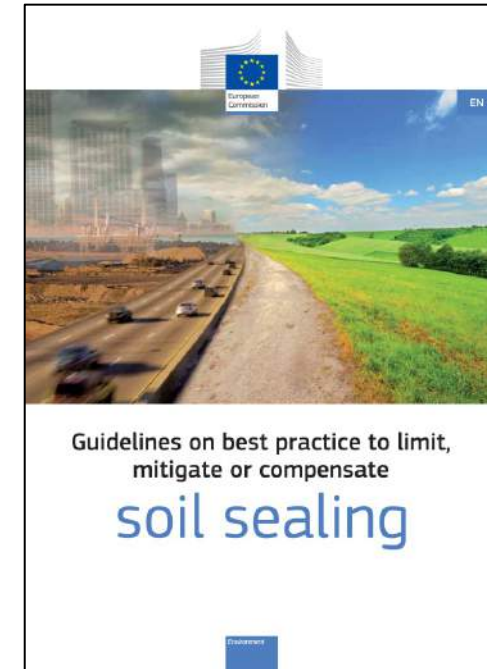
Guidelines on how to limit, mitigate and compensate for Soil sealing

(European Commission 2012)

Limitazione (preventiva)

Mitigazione (contestuale)

Compensazione (contestuale)



Il livello di problematizzazione del consumo di suolo è pertanto **duplice**: da un lato afferisce alle questioni urbanistiche relative **all'efficienza ed efficacia della pianificazione** futura degli **usi del suolo**, dall'altro afferisce alle **questioni ambientali** legate alla perdita del **valore ecosistemico** connesso ai processi di urbanizzazione.



Priorità e politiche combinate per contenere il consumo di suolo. 4 campi d'azione

- 1. Limitazione quantitativa del consumo di suolo e regolazione degli usi**
- 2. Comprimere e recuperare la rendita urbana**
- 3. Sostenere il riuso e la rigenerazione urbana**
- 4. Forme e scale della pianificazione**



1. Limitazione e regolazione degli usi

Quantità massima di suolo consumabile vs obiettivo di riduzione

- Inefficacia del limite quantitativo (PTCP);
- Difficoltà operativa di definire le quote regionali di suoli 'consumabili' e di ridistribuirle a livello provinciale e comunale.
- L'obiettivo della riduzione richiede di orientarsi al consumo zero:

Regolazione, valutazione e selezione degli usi del suolo

- Vincoli, Green-belt.
- I suoli ad elevato valore (ecologico, ambientale, produttivo) non sono urbanizzabili;
- Ammissibilità urbanizzative e compensazioni definite sulla base delle qualità (multi-sistemiche) dei suoli
- La nuova urbanizzazione dei suoli liberi è ammessa solo quando siano stati recuperati tutti (o quota %) i suoli dismessi o sottutilizzati, e comunque sulla base dei **fabbisogni** (insediativi, occupazionali e sociali).



2. Comprimere e recuperare la rendita urbana

Fiscalità locale

- **Oneri di urbanizzazione** (2039, art. 9: gli oneri di urbanizzazione sono destinati esclusivamente alle U1 e U2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni ambientali paesistiche; abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007);
- **Tassazione differenziata** sull'urbanizzazione dei suoli liberi; esazioni differenziate sulla base delle quantità e qualità dei suoli trasformati (valore multi sistemico dei suoli).

L'obiettivo è di rendere, attraverso dispositivi fiscali, gli interventi edificatori sui suoli liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente. **Comprimere la rendita**



2. Comprimere e recuperare la rendita urbana

Compensazione ecologica preventiva

- nel caso di ogni nuova urbanizzazione si richiede all'operatore di restituire alla collettività, e di attrezzare in termini di naturalità, **aree di pari valore ecologico e ambientale rispetto a quelle urbanizzate.**

Ruolo della **carta della qualità dei suoli** quella dei suoli nel verificare gli **impatti prodotti** dalla trasformazione e nelle individuare le aree da compensare **in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche**

- Necessità di una preventiva identificazione da parte pubblica delle **aree da destinare prioritariamente a funzioni compensative** (ad esempio quelle direttamente connesse alla costruzione o al mantenimento della **rete ecologica territoriale**)



3. Sostenere il riuso e la rigenerazione urbana

Priorità del riuso

- Non possono essere urbanizzati suoli liberi finché non si sono recuperate almeno il ...% delle aree urbane dismesse/sottoutilizzate;
- Conoscenza accurata del patrimonio dismesso o sottutilizzato.

Incentivi fiscali e volumetrici

- I dispositivi fiscali possono supportare la sostenibilità economica degli interventi di recupero dei 'brownfield, non tanto attraverso una riduzione degli oneri o dei costi di costruzione ma attraverso **forme di agevolazione fiscale e nella allocazione dei finanziamenti regionali e statali;**
- **Densificazione**, ma verifica della sostenibilità morfologica, sociale, infrastrutturale

Semplificazione

- **Bonifiche;**
- **Tempi** delle procedure attuative;
- **Flessibilità dei cambi d'uso (con valutazione preventiva della salubrità dei suoli e delle dotazioni pubbliche).**



4. Forme, dispositivi e scale della pianificazione

Scala intercomunale del piano strutturale/strategico

- Oltre il 70% dei 1535 comuni lombardi < 5.000 ab;
- Dimensione territoriale delle reti infrastrutturali, ambientali, ecologiche, ma anche componenti paesistiche e insediative;
- **Perequazione** territoriale vs competizione
- VAS

Decadenza dei potenziali edificatori

- Rafforzamento del carattere non conformativo dei piani strutturali;
- Programmazione e selettività della dimensione operativa;
- 'Residuo' di piano.

. Una questione culturale?

“La lotta contro la distruzione del suolo italiano sarà dura e lunga, forse secolare. Ma è il massimo compito di oggi, se si vuole salvare il suolo in cui vivono gli italiani”

Luigi Einaudi, Presidente della Repubblica, *Il Corriere della Sera*, 15.12.1951

L'Osservatorio sul Consumo di Suolo in Campania



Politiche e strategie per contenere il consumo di suolo



www.consumosuolo.org

POLITECNICO DI MILANO



Andrea Arcidiacono, Stefano Salata

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani DASTU

Dati e immagini elaborati con Silvia Ronchi

CENTRO DI RICERCA SUI CONSUMI DI SUOLO – CRCS

DIPARTIMENTO DI
ARCHITETTURA E
STUDI URBANI

