

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XXIV

n. 40

RISOLUZIONE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente e beni ambientali)

d'iniziativa del senatore DELLA SETA

approvata l'11 luglio 2012

*ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame
dell'affare assegnato sulle problematiche connesse al consumo del suolo*

La Commissione del Senato,

premessò che:

– il consumo di suolo libero, come misura della pressione antropica sulle matrici ambientali, è un importante indicatore di sostenibilità. Accanto a rilevanti impatti paesaggistici, esso determina problematiche ambientali di varia natura: accresce l'impermeabilità del suolo riducendo la capacità di assorbimento delle precipitazioni, alimenta i processi di erosione delle coste basse, riduce il suolo disponibile per l'attività agricola, produce frammentazione naturale che a sua volta rappresenta un fattore di rischio per la conservazione della biodiversità;

– l'esigenza di politiche pubbliche per una tutela attiva delle funzioni naturali svolte dal suolo è alla base della «Strategia tematica per la protezione del suolo» COM (2006) 231 definitivo, del 22 settembre 2006, adottata dall'Unione europea nel 2006. La Strategia propone misure destinate a proteggere il suolo e a preservare la sua capacità di svolgere le sue funzioni ecologiche, economiche, sociali e culturali, e prospetta l'istituzione di un quadro legislativo che consenta di proteggere e utilizzare i suoli in modo sostenibile, l'integrazione della protezione del suolo nelle politiche nazionali e comunitarie, il rafforzamento della base di conoscenze, nonché una maggiore sensibilizzazione del pubblico;

– l'aumento progressivo delle superfici costruite, legato in particolare ai processi di urbanizzazione, è stato una costante degli ultimi due secoli, anche se fino a tempi molto recenti la crescita delle città è stata molto più rapida sul piano demografico che non in termini di spazio occupato. Oggi in molti Paesi europei e occidentali, queste dinamiche si presentano rovesciate, con il consumo di suolo che in molte città cresce più rapidamente della popolazione. Secondo i dati della Commissione europea, in Europa, dove circa tre quarti della popolazione vive in aree urbane, nel decennio 1990-2000, quasi 10.000 chilometri quadrati di terreno (un'area grande un terzo del Belgio) sono passati da naturali a urbanizzati, mentre in molte grandi città – da Milano a Palermo, da Copenaghen a Bruxelles, da Porto a Marsiglia – l'aumento del suolo consumato è stato negli ultimi anni largamente superiore alla crescita demografica;

– in Italia, nel confronto con il resto d'Europa, la problematica del consumo di suolo si presenta con caratteristiche particolarmente acute, sia in termini assoluti sia nelle attuali dinamiche. Le più recenti informazioni disponibili sul consumo del suolo in Italia derivano da una recente ricerca contenuta in una pubblicazione promossa dall'IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale) con dati aggiornati avanzati per l'intero territorio nazionale relativi al consumo del suolo in Italia negli ultimi 50 anni. Si tratta di uno studio che mette a fuoco alcuni possibili scenari per la drastica ri-

duzione del consumo del suolo extraurbano mediante la promozione di una politica incentivante che incoraggi le potenzialità della «rigenerazione urbana» su scala nazionale; argomento determinante per incoraggiare una nuova idea di sviluppo delle città fondata sul recupero delle aree industriali dismesse o di aree urbane comunque degradate e non più in sicurezza. La ricerca IFEL stima che almeno 130 milioni di metri quadrati costituiscono la superficie fondiaria oggi ascrivibile alla categoria «dismessa» su tutto il territorio nazionale. Dato questo che da solo rappresenta le potenzialità offerte dalla cosiddetta «città consolidata» per favorire da un lato nuove azioni che limitino notevolmente il consumo del suolo extraurbano, dall'altro il rilancio verso programmi di rigenerazione e riqualificazione urbana che, se ben gestiti, potranno portare benefici e ricchezza al Paese. Un'operazione che nel suo complesso migliorerebbe in prospettiva la qualità urbana e le condizioni di vivibilità delle città italiane creando, nel contempo, condizioni economiche utili anche per le casse e i bilanci degli enti locali. Importanti risultano anche le informazioni disponibili sui livelli di consumo di suolo in Italia e in Europa derivate dalle indagini *Lucas*, sull'uso e la copertura del suolo, e *Populus*, sviluppata a fini di misurazione della superficie agricola. In base a questi dati, raccolti e divulgati dall'ISTAT, la quota di territorio con copertura artificiale in Italia è pari al 7,3 per cento del totale, contro il 4,3 per cento della media dell'Unione europea e contro il 6,4 per cento del dato atteso in relazione alla nostra densità demografica. Quanto al *trend* del fenomeno, tra il 2001 e il 2011, il suolo consumato è cresciuto dell'8,8 per cento, il che equivale a una perdita di oltre 40 ettari di suolo naturale al giorno;

– la Lombardia è la regione italiana con la più alta percentuale di suolo urbanizzato (10,4 per cento), seguita dal Veneto (7,7 per cento) e dal Friuli Venezia Giulia (6,7 per cento). In Lombardia, secondo dati del Rapporto 2010 del Centro di ricerca sui consumi di suolo costituito da Legambiente, INU e Politecnico di Milano, nel periodo 1999-2007, il suolo urbanizzato è cresciuto di oltre 34.000 ettari (quasi sette volte la superficie urbanizzata di Brescia): ciò significa che ogni giorno è andata perduta una superficie di suolo naturale pari a sette volte l'estensione di Piazza del Duomo a Milano. Ma i ritmi di consumo di suolo naturale sono stati sostenuti anche in regioni che presentano condizioni di maggiore naturalità e ruralità: sempre in base ai dati del rapporto Legambiente-INU-Politecnico di Milano, in Emilia Romagna tra il 2003 e il 2008 la superficie urbanizzata è stata di circa 15.000 ettari, pari a due volte e mezza la superficie urbanizzata di Parma;

– negli ultimi dieci anni in Italia il consumo di suolo naturale ha proceduto secondo ritmi analoghi a quelli conosciuti negli anni del *boom* economico e demografico, con la differenza rispetto ad allora che la popolazione è rimasta sostanzialmente stabile e il PIL è cresciuto pochissimo. A Milano, dove da molti anni la popolazione è in decremento, tra il 1950 e il 1990 l'area urbanizzata è più che raddoppiata (da 114,5 a 233,4 kmq, su un territorio comunale di 325,2 kmq), mentre nel periodo

1995-2002 la media annua delle nuove cubature autorizzate è stata superiore ai 30 milioni di metri cubi, contro i 22 milioni del decennio 1958-1967, all'apice del *boom* edilizio;

– secondo l'ultimo censimento ISTAT (2012) vi sono in Italia 14.176.371 edifici, l'11 per cento in più rispetto al 2001, e 28.863.604 abitazioni, il 5,8 per cento in più rispetto al 2001. Negli ultimi dieci anni sono state costruite 1.576.611 nuove case: un dato decisamente abnorme se si considera che nello stesso periodo la popolazione è cresciuta solo del 4 per cento;

– nella situazione italiana, i tassi accelerati di consumo di suolo appaiono correlati con alcuni caratteri specifici, non positivi, del nostro modello insediativo: la tendenza ad una crescita degli insediamenti «a macchia d'olio», secondo lo schema del cosiddetto «*urban sprawl*»; l'altissimo livello di disordine urbanistico causa anche l'abusivismo edilizio, fenomeno che in diversa misura ha riguardato l'intero territorio nazionale; la tendenza a privilegiare l'edificazione di aree libere, sempre più lontane dai centri delle città, piuttosto che la densificazione urbana e l'utilizzo delle aree urbanizzate dismesse (i «*brownfields*»);

– l'elevato e spesso disordinato consumo di suolo rappresenta per il nostro Paese anche un fattore di rischio per la sicurezza insediativa, vista la fragilità idrogeologica e l'esposizione sismica che caratterizza gran parte del territorio comprese molte aree urbanizzate. Né può essere diversamente, se si considera l'intensità e la vulnerabilità ai tanti fattori di rischio del territorio italiano, con una frequenza ormai davvero allarmante di disastri ambientali, di volta in volta dovuti al dissesto idrogeologico, al degrado dei suoli agricoli, ai fenomeni di impermeabilizzazione dei terreni e, non per ultimo, alla più generale perdita di biodiversità. Secondo il rapporto sullo stato del territorio italiano, redatto nell'ottobre 2010 dal centro studi del Consiglio nazionale dei geologi, in Italia dal 1944 ad oggi sono stati spesi 213 miliardi di euro per calamità naturali. È questo il conto – attualizzato ai valori del 2009 – che gli italiani hanno pagato per la continua emergenza del territorio nazionale; per intervenire, ricostruire e risanare dopo alluvioni, frane, esondazioni, terremoti. A causa del solo dissesto idrogeologico, escludendo quindi i dati riferibili ai terremoti, si sono registrate 12.600 vittime e il numero degli sfollati ha superato, negli ultimi 100 anni, i 700.000. Le aree ad elevata criticità idrogeologica rappresentano il 10 per cento della superficie italiana e riguardano l'89 per cento dei comuni. 1.260.000 edifici sono in aree a rischio in cui vivono ed operano circa 6 milioni di persone. Peraltro tra questi sono stati classificati a rischio 6.000 scuole e 531 ospedali. Delle 470.000 frane censite, 56.000 hanno provocato ingenti danni al territorio e soprattutto alle infrastrutture. A questi numeri, già imponenti, si potrebbero aggiungere quelli, non meno rilevanti, degli edifici e delle persone a rischio di eventi naturali come quelli sismici o vulcanici;

– malgrado un consumo di suolo così accelerato, in Italia persiste un grave problema abitativo. Ciò perché l'offerta di nuove case non incrocia che in misura minima la domanda sociale di abitazioni, che proviene

soprattutto dalle fasce sociali meno abbienti e dai giovani e che richiederebbe, per questo, lo sviluppo di un mercato degli affitti a prezzi controllati;

– da diversi anni l'Unione europea ha fatto proprio l'obiettivo di limitare il consumo di suolo e promosso la raccolta di dati e informazioni sulle dimensioni e la distribuzione di tale fenomeno. Uno dei principali strumenti di questo impegno è il programma *Corine*, avviato nel 1985, e in particolare il progetto *Corine Land Cover*, specificatamente destinato al rilevamento e al monitoraggio delle caratteristiche di copertura del suolo;

– più di un Paese europeo ha varato normative finalizzate a ridurre il consumo di suolo: è il caso della Germania, che con una legge del 1998 ha previsto di ridurre entro il 2020 il consumo di suolo dai 130 ettari/giorno consumati nel 2000 fino a 30 ettari/giorno; ed è il caso del Regno Unito, che con i più recenti PPG («*Planning Policy Guidance Notes*», linee guida definite dai Governi ad uso delle autorità locali) ha introdotto obblighi di priorità di recupero di aree dismesse e scoraggiato fortemente le urbanizzazioni a bassa densità;

– in Italia, come nel resto d'Europa, da alcuni anni si sono moltiplicate le iniziative promosse da organismi, sia pubblici che privati, per misurare e contribuire ad arginare i fenomeni legati al consumo di suolo. Tra queste è utile richiamare l'attività del «Centro di ricerca sui consumi di suolo» costituito da Legambiente, INU e Politecnico di Milano, che pubblica un rapporto annuale; il lavoro del «Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile» istituito dalle regioni del Nord; le ricerche di ISTAT, ISPRA, AGEA; gli studi dell'Università de L'Aquila validati dal WWF e dal FAI; l'azione di sensibilizzazione svolta da *network* di comuni e amministrazioni legati dall'obiettivo dello «zero consumo di suolo», come la campagna «Stop al consumo di territorio», e da varie associazioni tra cui Coldiretti, FAI, WWF, Italia Nostra;

– interesse verso il tema dell'eccessivo consumo di suolo è venuto anche dal mondo dell'edilizia: per prima l'ANCE, che insieme a Legambiente e all'Ordine nazionale degli architetti ha promosso una serie di progetti, denominati Ri.U.So., volti ad incentivare la rigenerazione degli spazi urbani dismessi o dequalificati e che in una recente audizione presso la Commissione si è dichiarata favorevole a strategie di limitazione del consumo di suolo basate su «processi di riqualificazione urbana» che privilegino «la sostituzione edilizia di immobili fatiscenti, la rifunzionalizzazione di aree dismesse e in generale il rinnovo del patrimonio edilizio»;

– sempre nel corso di un'audizione presso la Commissione, il Ministro per i beni e le attività culturali Lorenzo Ornaghi ha esplicitamente richiamato la necessità di norme d'indirizzo atte a favorire una limitazione del consumo di suolo libero: «Una delle linee di azione del Dicastero – ha affermato il Ministro – sarà quella di farsi promotore, con la necessaria intesa del Ministro delle infrastrutture, di un'iniziativa legislativa volta a fissare alcuni principi fondamentali in materia di territorio consistenti

nella previsione di misure idonee a limitare il consumo del suolo e a favorire la riqualificazione dei centri urbani e delle periferie»;

considerato che:

– un'efficace strategia di misure e interventi volti a ridurre il consumo di suolo non può prescindere dalla disponibilità di dati omogenei e confrontabili, basati su criteri standardizzati e urbanisticamente plausibili;

– in particolare, per conseguire un'apprezzabile riduzione delle dinamiche di consumo del suolo naturale è indispensabile introdurre meccanismi di riforma degli attuali sistemi di fiscalità urbanistica, tali da incoraggiare gli interventi su aree già urbanizzate e da penalizzare gli interventi su aree ancora naturali;

– l'esigenza di limitare il consumo di suolo va anche perseguita favorendo forme di compensazione tali da consentire, su scala intercomunale, l'utilizzo coordinato di aree già urbanizzate da rigenerare;

– al fine di recuperare, nelle aree urbanizzate interessate da fenomeni di «*urban sprawl*», condizioni di migliore qualità ambientale, per esempio in termini di permeabilità dei suoli, è auspicabile che gli strumenti urbanistici territoriali considerino con attenzione la possibilità di sviluppare in altezza, più che in estensione, i volumi costruiti;

impegna il Governo:

– ad avviare, come del resto auspicato nella sopra citata ricerca dell'IFEL del dicembre 2011, la realizzazione di un sistema informativo, statistico e geografico integrato per la lettura del consumo del suolo, che deve avvalersi di tutte informazioni disponibili e dei risultati metodologici e classificatori prodotti nell'ambito di studi in sede internazionale, nazionale ed accademica. A questo scopo appare opportuno promuovere, attraverso una disposizione legislativa dotata di relativa copertura finanziaria, un organismo nazionale che, con un ruolo di coordinamento dell'ISTAT e dell'ISPRA, abbia il compito di predisporre tale sistema e di coordinare, sia sul piano della produzione dei dati che su quello statistico-metodologico, tutti gli enti pubblici e privati che, a vario titolo, dispongono di informazioni e strumenti utili e si sono impegnati sul tema;

– ad attivarsi, in collegamento con il Parlamento e con le regioni, per la predisposizione di nuove norme di indirizzo in materia urbanistica, che assumano pienamente l'obiettivo di limitare il consumo di suolo libero anche attraverso l'individuazione di obiettivi quantitativi da perseguire nel corso del tempo e l'introduzione di un sistema bilanciato di incentivi e disincentivi fiscali;

– ad individuare, nell'ambito dell'Esecutivo, una sede di coordinamento e indirizzo delle politiche connesse alla gestione del suolo, con particolare riferimento alle politiche di sviluppo sostenibile delle città.

