

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/293806731>

# Retoriche, incertezze e controtendenze nella nuova legge lombarda (n. 31/14) sul consumo di suolo.

Chapter · December 2015

---

CITATIONS

0

READS

47

1 author:



[Andrea Arcidiacono](#)

Politecnico di Milano

52 PUBLICATIONS 26 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

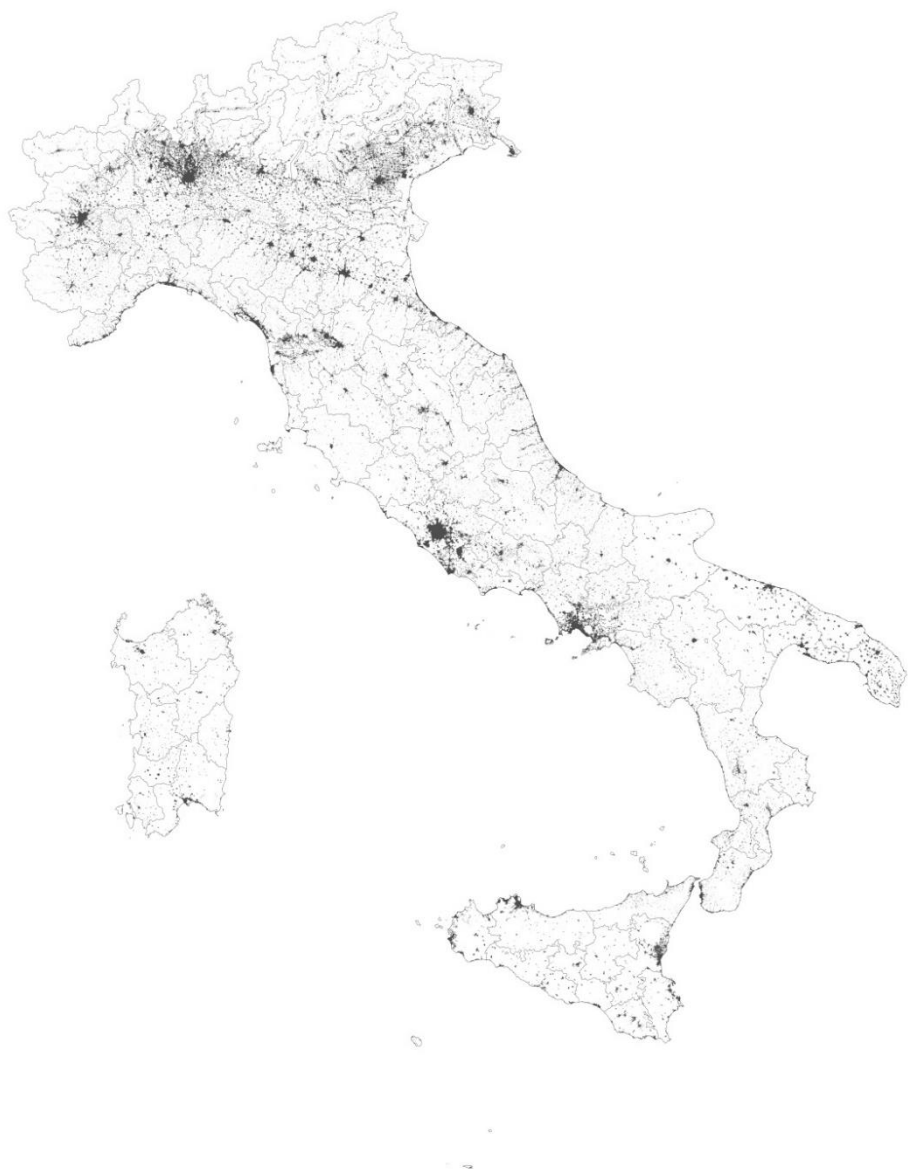


Piano di Governo del territorio (PGT) Comune di Rescaldina [View project](#)



Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - CRCS [View project](#)

# CENTRO DI RICERCA SUI CONSUMI DI SUOLO



## NUOVE SFIDE PER IL SUOLO

*Rapporto 2016*

**C**

**R**

**C**

**S**

**Il Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (CRCS) è costituito da**

**La redazione del Rapporto 2016 è a cura di**



**Hanno contribuito al Rapporto 2016**

**Legambiente Lombardia  
Parlamento Italiano**

**Institute for Environment & Sustainability, JRC  
DLO Wageningen UR**

**DISA – Università degli Studi di Udine  
Istituto Superiore per la Protezione e la**

**Ricerca Ambientale  
Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Regione Emilia Romagna**

**Provincia di Reggio Emilia  
Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e  
Meccanica, Università di Trento  
Istituto Nazionale di Statistica  
DICEAA, Università dell'Aquila**

**DdA, Università degli Studi di Chieti - Pescara  
DAU, Università dell'Aquila**

**Dipartimento di Architettura, Università degli  
Studi di Napoli  
Polis, Università degli Studi di Genova  
Regione Marche  
DICAR, Politecnico di Bari**

**DICATECh, Politecnico di Bari  
TESAF - Università degli Studi di Padova  
DIDA – Università degli Studi di Firenze**

**CSI-Piemonte  
Città Metropolitana di Torino  
Istituto Universitario di Architettura di Venezia  
DASTU, Politecnico di Milano**

**DG Environment, EU  
DIST, Politecnico di Torino  
Università degli Studi del Molise  
LANDS - NGO**

**CURSA, Campobasso  
Università degli Studi LA Sapienza di Roma  
Comune di Forlì  
INU Toscana  
INU Veneto**

**Coordinamento redazionale e  
organizzativo**

**Progetto grafico ed editing**

**DASTU**, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano  
**INU**, Istituto Nazionale di Urbanistica  
**Legambiente ONLUS**

Andrea **Arcidiacono** INU, DASTU – Politecnico di Milano  
Damiano **Di Simine** Legambiente Lombardia  
Federico **Oliva** INU, DASTU – Politecnico di Milano  
Silvia **Ronchi** DASTU – Politecnico di Milano  
Stefano **Salata** DIST – Politecnico di Torino

Tiziano Cattaneo  
On. Chiara Braga  
Carlo Rega  
Bas Pedroli  
Elisabetta Peccol, Alessia Movia

Michele Munafò, Tania Luti, Ines Marinosci  
Costanza Calzolari, Fabrizio Ungaro  
Nicola Filippi, Marina Guermandi, Francesco Malucelli, Nazaria Marchi,  
Francesca Staffilani, Paola Tarocco, Nicola Dall'Olio  
Anna Maria Campeol

Davide Geneletti, Chiara Cortinovis  
Alessandra Ferrara, Fabio Lipizzi  
Bernardino Romano, Francesco Zullo, Serena Ciabò, Lorena Fiorini,  
Alessandro Marucci, Simona Olivieri, Consuelas Giuliani  
Francesca Garzarelli  
Andrea Santarelli, Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi

Maria Giuseppa Caputo, Emanuela Coppola, Francesco Domenico Moccia  
Giampiero Lombardini  
Achille Bucci  
Carmelo Maria Torre, Raffaele Attardi, Gianluca Di Cugno,  
Alessandro Bonifazi, Valentina Sannicandro  
Pasquale Balena  
Tiziano Tempesta  
Giuseppe de Luca, Matteo Scamporrino, Luca Di Figlia  
Andrea Ballocca, Francesco Scalise  
Ilario Abate Daga  
Laura Fregolent  
Emanuele Garda, Paolo Pileri  
Andrea Vettori  
Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giaimo  
Davide Marino  
Pierluca Gaglioppa, Angelo Marucci, Margherita Palmieri  
Rossella Guadagno  
Davide Pellegrino  
Stefano Bazzocchi  
Enrico Amante  
Marisa Fantin

Andrea **Arcidiacono** INU, DASTU – Politecnico di Milano  
Silvia **Ronchi** DASTU – Politecnico di Milano  
Stefano **Salata** DIST – Politecnico di Torino

Stefano **Salata** DIST – Politecnico di Torino  
Silvia **Ronchi** DASTU – Politecnico di Milano  
Federico **Ghirardelli** DASTU – Politecnico di Milano

**Dall'urgenza di una Direttiva europea sul suolo,  
la campagna People 4 Soil** p. 07  
*Damiano Di Simine, Tiziano Cattaneo*

**La proposta di Legge nazionale per il contenimento del  
consumo di suolo** p. 11  
*Federico Oliva ne discute con Chiara Braga, Relatrice alle Commissioni  
della Camera del Disegno di legge C. 2039*

## SERVIZI ECOSISTEMICI E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE | 01

### Qualità dei suoli e valutazione dei servizi ecosistemici a supporto dei processi decisionali di governo del territorio

**Modelli interpretativi, valori del suolo e mappatura dei  
servizi ecosistemici** 01.1 p. 13  
*Andrea Arcidiacono, Silvia Ronchi, Stefano Salata  
con Michele Munafò*

**La valutazione dei servizi ecosistemi per la pianificazione  
territoriale. Esperienze in Europa** 01.2 p. 24  
*Bas Pedrolì, Carlo Rega*

**Consumo di territorio e perdita di Landscape Services:  
un modello di analisi applicato alla conurbazione di  
Pordenone** 01.3 p. 31  
*Elisabetta Peccol, Alessia Movia*

**La mappatura dei servizi ecosistemici a livello regionale.  
Il caso dell'Emilia Romagna. Uno strumento valutativo  
sintetico a supporto delle scelte di un piano che risparmi  
la risorsa suolo** 01.4 p. 38  
*Costanza Calzolari, Fabrizio Ungaro, Anna Maria Campeol, Nicola Filippi,  
Marina Guermandi, Francesco Malucelli, Nazaria Marchi,  
Francesca Staffilani, Paola Tarocco*

**L'approccio ecosistemico nella pianificazione di area vasta:  
il Piano Paesaggistico Regionale della Lombardia** 01.5 p. 43  
*Andrea Arcidiacono, Silvia Ronchi, Stefano Salata*

**L'integrazione dei Servizi Ecosistemici nel processo della  
Valutazione Ambientale Strategica** 01.6 p. 50  
*Davide Geneletti, Chiara Cortinovis*

## 02 | MISURE E MONITORAGGIO DEL CONSUMO DI SUOLO

Morfologie, quantità e interpretazioni qualitative dei processi di variazione degli usi del suolo

### Misure

- p. 57 02.1 **Il consumo di suolo in Italia**  
*Michele Munafò, Tania Luti, Ines Marinosci*
- p. 62 02.2 **Consumo di suolo e forme insediative: misure e lettura attraverso la base funzionale dei Sistemi locali urbani**  
*Alessandra Ferrara*
- p. 67 02.3 **Le basi territoriali dell'Istat, contenuti e nuove prospettive**  
*Fabio Lipizzi*

### Processi territoriali in atto tra consumo di suolo, degrado e abbandono

- p. 72 02.4 **Stato e tendenze dell'urbanizzazione del suolo in Abruzzo tra dinamiche interne e costiere**  
*Bernardino Romano, Francesco Zullo, Serena Ciabò, Lorena Fiorini, Alessandro Marucci, Simona Olivieri, Consuelas Giuliani*
- p. 76 02.5 **Il consumo di suolo a Pescara: precisazioni concettuali e nuove definizioni**  
*Francesca Garzarelli*
- p. 80 02.6 **Forme e dinamiche del consumo di suolo nella città dell'Aquila a seguito del sisma del 6 Aprile 2009**  
*Andrea Santarelli, Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi*
- p. 87 02.7 **Urbanizzazione delle campagne dell'area metropolitana di Napoli. Rilevamento delle costruzioni in zona agricola realizzate tra il 2004 e il 2011**  
*Maria Giuseppa Caputo, Emanuela Coppola, Francesco Domenico Moccia*
- p. 91 02.8 **Dopo la diffusione urbana: le molteplici dimensioni dell'abbandono**  
**Il periurbano tra densificazione e avanzata del bosco**  
*Giampiero Lombardini*
- p. 95 02.9 **Nuove esigenze e vecchi strumenti: il caso delle Marche**  
*Achille Bucci*
- p. 99 02.10 **I suoli di Puglia fra consumo e politiche per il risparmio**  
*Alessandro Bonifazi, Pasquale Balena, Valentina Sannicandro*
- p. 105 02.11 **Il consumo di suolo nel Veneto**  
*Tiziano Tempesta*
- p. 109 02.12 **Limitare il consumo di suolo con la LR 65/2014. Criteri e modalità per l'individuazione del perimetro urbano**  
*Giuseppe De Luca, Matteo Scamporrino, Luca Di Figlia*

### Valutare gli impatti della pianificazione urbanistica

- p. 116 02.13 **Ancora consumo di suolo in Lombardia? Previsioni di trasformazione nei Piani di Governo del Territorio**  
*Andrea Arcidiacono, Silvia Ronchi, Stefano Salata*
- p. 122 02.14 **Suolo "prenotato" e suolo "consumato" in Città Metropolitana di Torino**  
*Andrea Ballocca, Francesco Scalise, Ilario Abate Daga*
- p. 124 02.15 **Previsioni di trasformazione in Veneto**  
*Laura Fregolent*
- p. 127 02.16 **Dopo l'alluvione urbana. I trasferimenti volumetrici per la riabilitazione dei territori periurbani**  
*Emanuele Garda*

## RICERCHE, PROGETTI E AZIONI PER UN USO SOSTENIBILE DELLA RISORSA SUOLO | 03

### Strategie per limitare i consumi di suolo

- |  |      |               |
|--|------|---------------|
| <b>Sviluppi per un uso sostenibile in Unione Europea</b><br><i>Andrea Vettori</i>  | 03.1 | <i>p. 133</i> |
| <b>Servizi ecosistemici, governo e pianificazione sostenibile del territorio. Il progetto LIFE SAM4CP</b><br><i>Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giaimo</i>  | 03.2 | <i>p. 139</i> |
| <b>Sono le politiche di conservazione efficaci nel contrastare la perdita di habitat?</b><br><i>Davide Marino, Pierluca Gaglioppa, Rossella Guadagno, Angelo Marucci, Margherita Palmieri, Davide Pellegrino</i> | 03.3 | <i>p. 142</i> |
| <b>Laudato sì, frate suolo e sora cultura</b><br><i>Paolo Pileri</i>   | 03.4 | <i>p. 146</i> |
| <b>La difficile quantificazione del consumo di suolo in Europa. Limiti e potenzialità di <i>Corine Land Cover</i></b><br><i>Carmelo Torre, Raffaele Attardi, Gianluca Di Cugno</i>                               | 03.5 | <i>p. 149</i> |
| <b>Saldo zero di consumo di suolo: dall'enunciazione all'attuazione</b><br><i>Nicola Dall'Olio, Stefano Bazzocchi</i>  | 03.6 | <i>p. 153</i> |

## RIFLESSIONI SULLE LEGGI APPROVATE E SULLE PROPOSTE IN CORSO | 04

### Il quadro legislativo

- |  |      |               |
|--|------|---------------|
| <b>Tecniche per il controllo delle previsioni di trasformazione nel nuovo ordinamento toscano</b><br><i>Enrico Amante</i>            | 04.1 | <i>p. 159</i> |
| <b>Retoriche, incertezze e controtendenze nella nuova legge lombarda (n°31/14) sul consumo di suolo</b><br><i>Andrea Arcidiacono</i> | 04.2 | <i>p. 162</i> |
| <b>Verso la legge veneta sul consumo di suolo</b><br><i>Marisa Fantin</i>  | 04.3 | <i>p. 168</i> |



## Retoriche, incertezze e controtendenze nella nuova legge lombarda (n°31/14) sul consumo di suolo

Andrea Arcidiacono\*

\*DASTU Politecnico di Milano – INU,  
Centro di Ricerca sui Consumi di  
Suolo CRCS

L'entità dei processi di antropizzazione dei suoli in atto in Italia si continua a confermare, anche in questi ultimi anni, assai rilevante (ISPRA, 2015) e di fatto poco sensibile alle dinamiche economiche recessive che, pur con qualche segnale di ripresa, stanno ancora interessando profondamente anche il settore edilizio (Arcidiacono, Di Simine, 2014).

Anche in Lombardia l'intensità del consumo di suolo (inteso come trasformazione di suoli liberi, agricoli o naturali, verso usi antropici) dal 2007 al 2012 in una fase di crisi già acuta presenta livelli di poco inferiori a quelli registrati nel periodo 1999 – 2007. In questi otto anni, connotati da una potente fase espansiva dei settori delle costruzioni e dell'edilizia, sono stati antropizzati in Lombardia oltre 32 mila ettari di terreni liberi (con una crescita urbanizzativa pari a quasi due volte e mezzo l'area urbana di Milano), con una velocità di trasformazione annua di oltre 4.000 ettari annui e un aumento percentuale (tasso di variazione) della superficie urbanizzata pari a circa l'11%. Nello stesso periodo si è avuta una perdita di oltre 36.000 ettari di suoli agricoli, che ha interessato per oltre il 60% i terreni a più alto valore produttivo della pianura lombarda, con una riduzione di suoli fertili del 3,7%, e una perdita della capacità produttiva potenziale corrispondente a 27.000 tonnellate di grano (Brenna, 2012).

Nei quattro anni dal 2007 al 2012, l'arco temporale più recente per il quale sono disponibili misure delle trasformazioni d'uso del suolo (DUSAF 4), il ritmo dei processi antropizzativi, pur con una riduzione di quasi il 30%, continua a segnare un livello medio di consumo di suolo ancora elevato, di circa 2.900 ettari all'anno. La superficie antropizzata della regione ha ormai ampiamente superato il 14% del totale (quasi 347 mila ettari), mentre le aree agricole non raggiungono il 43% del territorio (nel 1999 ammontavano a oltre il 45%). L'aumento delle aree antropizzate è coinciso con una produzione edilizia spesso indifferente agli effettivi bisogni, insediativi o occupazionali, ma soprattutto senza relazioni con le dinamiche demografiche in atto. In cinquant'anni il rapporto tra aree antropizzate e abitanti residenti è passato da 150 metri quadri nel 195) a 350 metri quadri pro capite nel 2007 (Arcidiacono, 2013).

Non è solo la portata del processo di consumo e di impermeabilizzazione dei suoli che si è realizzato in questi anni, e che tuttora prosegue, che rende assai critica la situazione lombarda, ma è soprattutto la dimensione delle potenzialità urbanizzative messe in gioco per i prossimi anni dai nuovi piani urbanistici comunali, con scelte ancora "sviluppiste" che evidenziano l'indifferenza preoccupante della pianificazione urbanistica verso un contesto economico e sociale in contrazione. Un approccio alla pianificazione urbanistica che vede ancora prevalere il ruolo propulsivo della rendita urbana nell'indirizzare le politiche pubbliche verso la massimizzazione delle occasioni di nuove urbanizzazioni, confermando la difficoltà dei Comuni di affrontare autonomamente e all'interno dei propri confini azioni efficaci di riduzione del consumo di suolo. La lettura dei dati dei PGT approvati in Lombardia dal 2007 ad oggi (quasi il 90% dei comuni lombardi) fa emergere, infatti, un potenziale di nuova urbanizzazione pari a circa 54 mila ettari. Ricordando che nel decennio 1999 - 2009 sono stati antropizzati suoli per oltre 43 mila ettari, questo vuol dire che nei prossimi dieci anni potrebbero essere urbanizzati terreni, attualmente agricoli o naturali, per una quantità addirittura superiore a quella consumata nell'arco di una fase di eccezionale dinamicità del settore edilizio e immobiliare (Arcidiacono, 2015). A ciò si aggiunga un elemento ulteriore di criticità: la parte più rilevante delle previsioni di nuova urbanizzazione (oltre 33 mila ettari) è contenuta e disciplinata dal Piano delle regole, cioè l'atto del piano comunale lombardo che si occupa della disciplina conformativa del Tessuto urbano consolidato (TUC); mentre una quota minore di aree di espansione (poco più di 20 mila ettari) è compresa negli Ambiti di trasformazione del Documento di Piano (DP), la componente strategica programmatica e non conformativa del piano. Ciò vuol dire che la quota più consistente del potenziale consumo di suolo si localizza



all'interno del perimetro urbano consolidato e che quindi, non solo, di fatto, sfugge alle verifiche di sostenibilità della Valutazione ambientale strategica, richiesta solo per il DP, ma anche che queste aree di nuova edificazione interne del TUC, non sono state computate nella verifica di compatibilità delle quote massime di suolo urbanizzabile, fino ad oggi determinate sulla base dei criteri stabiliti dai Piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP). Ciò rappresenta un ulteriore elemento critico nelle politiche di controllo quantitativo del consumo di suolo, che come dimostrato dagli esiti di questi anni rischiano di essere insufficienti. I limiti al consumo di suolo fissati dai PTCP hanno di fatto costituito un obiettivo di soglia, portando quasi tutti i Comuni a prevedere nuove urbanizzazioni fino all'esaurimento delle quote consentite, indifferentemente dalle effettive necessità insediative o occupazionali; si aggiunga che le modalità di quantificazione e di monitoraggio definite dai PTCP, oltre a presentare elementi di disomogeneità tra Province, hanno comunemente ammesso la possibilità di escludere dal computo del suolo consumato le previsioni di interesse pubblico, edilizia sociale, servizi e viabilità, come se queste, pur necessarie, non determinassero comunque un'impermeabilizzazione dei suoli e un impatto ecologico ambientale, da mitigare e compensare.

Di fronte all'intensità dei processi di urbanizzazione dei suoli e alla conseguente perdita di valori ecosistemici, ambientali e produttivi del nostro territorio, si rende sempre più necessario non solo continuare a migliorare le modalità di misurazione e di valutazione qualitativa delle trasformazioni dei suoli e dei livelli di impermeabilizzazione (si vedano nel Rapporto i contributi di Munafò e di Ferrara), ma soprattutto mettere in azione da subito strategie pubbliche integrate in grado di contenere efficacemente il consumo di suolo e di proporre una diversa idea di sviluppo. Politiche non solo finalizzate a limitare drasticamente i processi di urbanizzazione dei suoli liberi, in recepimento delle linee guida europee (European Commission, 2012) ma dirette allo stesso tempo a favorire e sostenere processi diffusi di rigenerazione e riqualificazione della città esistente.

Un'esigenza di cui sembra essersi accorta anche l'agenda politica: negli ultimi due anni si sono succedute a livello nazionale proposte di legge presentate dalle diverse forze politiche e dalle associazioni ambientaliste (Arcidiacono, Di Simine, 2014); proprio in questi giorni il disegno di legge del Governo, approvato alla fine del 2013 dal Consiglio dei Ministri (AC 2039), dopo un lungo iter nelle Commissioni parlamentari riunite, Ambiente (VIII) e Agricoltura (XIII), conclusosi alla fine di ottobre, sta cominciando l'ultimo percorso parlamentare, rendendo sempre più concrete le prospettive di giungere all'approvazione di un testo normativo nazionale che affronti organicamente il tema del consumo di suolo in Italia.

Un testo di legge che, al di là di alcuni elementi di criticità, solo parzialmente risolti dalla approvazione di emendamenti puntuali, rappresenta senz'altro un passo fondamentale per dare sostanza e forza giuridica all'attuazione di azioni concrete di contenimento del consumo di suolo. Mancano indubbiamente alcune politiche rilevanti, già praticate con successo in altri paesi europei. Non c'è traccia di dispositivi di fiscalità locale, che potrebbero fornire meccanismi di disincentivazione all'urbanizzazione dei suoli liberi, essenziali per rafforzare l'efficacia dei dispositivi regolativi e spaziali degli usi del suolo (Korthal Altes, 2009); così come non sono presenti misure di compensazione ecologica preventiva che, per quanto di natura rimediabile, potrebbero avere un ruolo importante nel mitigare gli impatti urbanizzativi del suolo e assicurare il mantenimento del potenziale ecologico locale. Le stesse misure di sostegno e di incentivazione alla rigenerazione e al riuso della città esistente, quale alternativa strutturale al consumo di suolo, sono definite sulla base di indirizzi e orientamenti, che pur opportuni non sono sufficienti se non supportati da disposizioni cogenti che prevedano quote obbligatorie di recupero delle aree dismesse, e soprattutto senza una semplificazione delle procedure (in particolare sulle bonifiche) per gli interventi sull'esistente. Una linea d'azione che non vuol dire ovviamente deregolamentare strumenti e dispositivi normativi della pianificazione, ma che significa garantire condizioni operative fattibili, dare certezza ai tempi di attuazione e favorire una maggiore flessibilità nelle trasformazioni d'uso. In altre parole impegnarsi

a mettere in atto un percorso di facilitazione per gli interventi di rigenerazione urbana che garantiscano margini adeguati di sostenibilità economica.

La proposta di legge del governo appare comunque necessaria, sia per porre con chiarezza l'obiettivo di contenimento del consumo di suolo e nell'indicare alcune misure di limitazione e di monitoraggio, sia soprattutto (e sarebbe un risultato fondamentale) per ricondurre finalmente gli oneri di urbanizzazione alla loro funzione originaria, abrogando la disposizione introdotta dalla legge finanziaria nel 2007, ancora confermata con la legge di stabilità del 2015, che consente ai comuni di utilizzare almeno il 50% degli oneri per finanziare le spese correnti.

Nei mesi in cui venivano presentate e discusse le varie proposte di legge nazionali quasi tutte le regioni hanno avviato dei percorsi autonomi di riforma legislativa (Arcidiacono, Salata, 2014), per il contenimento del consumo di suolo; rischiando di incorrere in non pochi problemi di coerenza con la futura normativa nazionale. Per prime Lombardia e Toscana sono arrivate all'approvazione di testi di legge che assumono con decisione l'obiettivo di contenere i processi urbanizzativi, tutelare e valorizzare il territorio agricolo e sostenere la rigenerazione urbana. Se la Toscana ha scelto un percorso di riforma organica, attraverso una revisione complessiva, pur non priva di criticità, della legge di governo del territorio (si vedano i contributi nel Rapporto di Amante e De Luca), la Lombardia ha preferito un intervento legislativo settoriale, con un corpo normativo che si incardina nella legge regionale urbanistica vigente (12/2005) e che ne integra contenuti e obiettivi.

Al di là dei principi e delle finalità generali (art. 1), le problematiche della legge regionale lombarda 31/2014 "*Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*" sono numerose e preoccupanti. Le politiche e i dispositivi messi in campo appaiono deboli e inadeguati, con rischi non marginali di produrre effetti contrapposti agli intenti dichiarati.

L'ambiguità della proposta di legge appare evidente a partire dalla componente definitoria (art. 2). Innanzitutto si classifica come *superficie agricola* non quella relativa ai terreni effettivamente utilizzati per attività agricole nella situazione "di fatto", ma le sole aree disciplinate come tali dal Piano di governo del territorio vigente (PGT). Mentre tutti i 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*, senza che ciò venga contabilizzato nel monitoraggio del consumo di suolo. A conferma di questa preoccupante ambiguità definitoria si stabilisce che il *bilancio ecologico del suolo*, attraverso cui si pretenderebbe di misurare il saldo effettivo del consumo di suolo, venga determinato come differenza tra la superficie agricola (come sopra intesa) trasformata per la prima volta verso usi urbani e la superficie urbana 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 a tutti gli effetti suoli già urbani), ma è sufficiente una semplice previsione di PGT che "azziona" un suolo urbano o urbanizzabile (dismesso o semplicemente una previsione inattuata) come agricolo per renderlo computabile come tale nel saldo finale del consumo di suolo, non considerando che la complessità e spesso l'impraticabilità tecnica ed economica dei processi di ri-permeabilizzazione dei suoli urbani difficilmente potranno rendere attuabile una previsione di quella natura. Infine si escludono dal computo del consumo di suolo le trasformazioni di aree agricole o naturali che vengano destinate a parchi urbani o territoriali; se questa eccezione può sembrare corretta da un punto di vista qualitativo e ambientale dell'uso del suolo (ma meno in un'accezione ecologica ed ecosistemica), essa determina un ulteriore elemento di incertezza nelle modalità di valutazione preventiva delle pressioni urbanizzative dei piani, laddove le quote e le localizzazioni delle aree edificabili e quelle "di cessione" a verde non siano, come avviene usualmente, già predefinite negli ambiti di trasformazione.

Se l'impianto definitorio della legge mostra aspetti evidenti di grave problematicità, l'indeterminatezza delle politiche messe in campo dalla proposta di legge viene

ulteriormente confermata nei passaggi successivi. La scelta di rimandare al Piano territoriale regionale (PTR), in corso di revisione<sup>1</sup>, la determinazione delle modalità e degli indicatori di quantificazione del consumo di suolo per ambiti omogenei sub-provinciali, 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) dovranno essere utilizzate prioritariamente per affrontare e contenere i processi di urbanizzazione del territorio. La stessa centralità attribuita alle azioni di riuso e di rigenerazione pare quanto mai aleatoria nelle disposizioni normative della legge 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). È evidente la debolezza prescrittiva di un tale disposto (cui non sono tra l'altro connessi dettami sanzionatori). 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. È plausibile che tale situazione costituirà un comodo 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; in altri Paesi europei l'obbligo al riuso di quote rilevanti del patrimonio esistente non utilizzato viene stabilita come condizione senza cui non è possibile prevedere nel piano alcuna nuova 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 urbanizzato totalmente quelli già previsti nei PGT approvati. In altre parole consumare suoli per poterne consumare ancora. Non c'è che dire, un ottimo disincentivo!

Così, mentre in altri paesi europei si stanno mettendo in campo politiche integrate per il contenimento dei processi urbanizzativi, che comprendono la regolazione degli usi del suolo, il sostegno agli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, meccanismi di compensazione ecologica e dispositivi di fiscalità locale, la legge lombarda si limita sostanzialmente a prefigurare l'applicazione di un controllo puramente quantitativo di contingentamento del consumo di suolo. Il sostegno alle politiche di rigenerazione urbana è limitato a vaghe misure di incentivazione che prevedono la riduzione del costo di costruzione e la possibilità di accedere a finanziamenti regionali (quali e di che entità resta non detto) per quei Comuni che avviano genericamente azioni concrete di riqualificazione e riuso. Si indicano anche misure di semplificazione procedurale ma pure in questo caso i loro contenuti devono essere definiti in un momento successivo dalla Giunta regionale.

Gli emendamenti approvati nella discussione consigliare hanno introdotto qualche miglioramento nei disposti di legge. Si rafforza il ruolo dell'art. 43, comma 2bis, della l.r. 12/05; laddove si prevedeva la una maggiorazione fino al 5% del costo di costruzione nel caso di interventi di urbanizzazione su suoli "di fatto" agricoli, viene incrementata la quota fino ad un massimo del 30% di quanto previsto. Un dispositivo che introduce la leva della fiscalità locale, seppur timidamente, come strumento per ridurre le assai elevate convenienze economiche determinate dalla rendita urbana nella trasformazione dei suoli agricoli.

Il nodo senz'altro più critico dell'impianto normativo della legge lombarda rimane tuttavia quello delle norme transitorie: il periodo di moratoria posticipa di trenta mesi l'effettiva applicazione della legge, consentendo ai comuni la possibilità di dare attuazione, entro tale arco di tempo, a tutte le previsioni urbanizzative contenute nei piani vigenti. Ancora una volta il ricorso ad un periodo di sospensione alla operatività della norma (di cui già si intravedono le usuali proroghe *ad libitum*) rischia di avviare

---

<sup>1</sup> L'adeguamento del PTR ai sensi della legge 31 deve essere concluso proprio in questi giorni e comunque entro il dicembre del 2015

una corsa frenetica degli operatori all'attuazione del piano, anche al di là di una effettiva sostenibilità finanziaria e opportunità dell'intervento urbanistico. Un periodo assai lungo di dilazione che potrebbe stimolare operazioni che, in questa congiuntura economica, molto probabilmente rimarrebbero in attesa, e che invece potrebbero avviarsi solo per evitare di perdere le potenzialità edificatorie attribuite dal piano. Una disposizione che rischia di avere effetti assai pesanti proprio in relazione alle enormi possibilità urbanizzative contenute nei piani urbanistici, soprattutto in una situazione come quella lombarda, in cui la nuova stagione di redazione dei PGT si è da poco conclusa, e dove le previsioni dei piani sono ancora ampiamente inattuata.

Un ultimo elemento critico è forse quello più paradossale. La legge regionale impedisce ai Comuni, nel periodo di moratoria, di approvare varianti ai PGT che determinino nuovo consumo di suolo (pur permettendo gli ampliamenti delle attività economiche, produttive o commerciali, esistenti anche su suoli liberi); ma paradossalmente non consente nemmeno di fare varianti al piano anche laddove queste comportino una riduzione delle previsioni urbanizzative dei DP e dunque una limitazione del suolo consumabile (che dovrebbe costituire la *ratio* stessa della legge). Le sole modifiche ammesse sono infatti limitate alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, "con lo scopo di incentivarne e accelerare l'attuazione" (anche se consumano suolo!). Di fronte a tale evidente paradosso la Regione ha voluto precisare e chiarire, attraverso una circolare interpretativa<sup>2</sup>, che anche in questa fase transitoria è possibile "dar corso" (dunque, sembrerebbe, non approvare) a varianti al DP in riduzione del consumo di suolo, "ma sempre però nel rispetto del comma 4 dell'art. 5 della legge, compreso il suo ultimo periodo"; che significa, nei termini chiariti dalla circolare, che deve essere comunque garantita la possibilità di presentare, entro il termine di trenta mesi, istanza per l'approvazione dei piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. Dunque si deve intendere che i Comuni, che hanno intenzione di ridurre il consumo di suolo previsto nei propri DP, possano dare avvio a varianti ma nei tre anni di moratoria prevalgono comunque le previsioni di PGT vigente. Un vero capolavoro di contorsione giuridica che di fatto impedisce per ora (salvo rischiare i probabili ricorsi da parte dei privati) di ridurre concretamente le previsioni dei PGT che consumano suolo.

La probabile prossima entrata in vigore della legge nazionale apre, infine, una questione più ampia sull'orizzonte di validità della legge. Molti dei disposti della legge lombarda, a partire dall'impianto definitorio fino ad arrivare alla gestione del periodo di moratoria, sono apertamente in contrasto con la normativa definita nel disegno di legge governativo AC 2039. Cosa succederà quando questo testo verrà approvato ce lo diranno i giuristi. Ma senz'altro il rischio (o la fortuna) di dovere mettere mano radicalmente alla legge regionale è piuttosto concreto; e ancora una volta si dovrebbe ripartire daccapo per sperare di avere una legge efficace per affrontare il contenimento del consumo di suolo (mentre nel frattempo chissà quanto suolo sarà già stato urbanizzato).

#### *Riferimenti Bibliografici*

Arcidiacono A., (2015), "Tra il dire e il fare. Consumo di suolo, leggi e piani", in Moccia F.D., Sepe M. (a cura di), *Una politica per le città italiane*, INU Edizioni, Roma

Arcidiacono A., Di Simine D., (2014) "Priorità per una legge nazionale. Riflessioni sulle proposte legislative per limitare il consumo di suolo", in Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Pileri P., Salata S. (a cura di), *Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia, Rapporto 2014 CRCS*, INU edizioni, Roma.

---

<sup>2</sup> Indirizzi applicativi della L.r. 28 novembre 2014, n. 31 "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato".

Arcidiacono A., Salata S., (2014), "Politiche regionali per il contenimento del consumo di suolo. Una rassegna critica comparativa delle proposte di legge", in Arcidiacono A., Di Simone D., Oliva F., Pileri P., Salata S. (a cura di), *Politiche, strumenti e proposte legislative per il contenimento del consumo di suolo in Italia, Rapporto 2014 CRCS*, INU edizioni, Roma.

Arcidiacono A., (2013), "Prove per contrastare il consumo di suolo in Lombardia: Dalle misure alle politiche", in Giudici M., Minucci F. (a cura di), *Per governare il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze

Arcidiacono A., Oliva F., Salata S., (2013), "Misure, politiche e proposte legislative. Priorità per governare il consumo di suolo", *Il Progetto Sostenibile*, n. 33, pp. 6-13, EdicomEdizioni

Korthal Altes W., 2009, "Taxing land for urban containment: reflections on a Dutch debate", *Land Use Policy*, 2(26), pp. 233-241.

ISPRA, 2015, *Il consumo di Suolo in Italia, Rapporto 2015*, Roma.