

Quale rigenerazione?

Autori: Francesca Assennato, Michele Munafò (ISPRA- Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) Contatto: francesca.assennato@isprambiente.it

### **Premessa**

Il tema del consumo di suolo, in assenza di una legge nazionale di riferimento, è da tempo all'attenzione del legislatore italiano, con un intenso lavoro, anche nella precedente legislatura, e ben tredici disegni di legge ora all'esame del Senato, cui si aggiunge alla Camera una proposta in materia di rigenerazione urbana. Nel quadro complesso di impegni internazionali e nazionali rispetto ai temi della vivibilità delle città, della tutela del suolo dal degrado e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, le esigenze di regolazione hanno spinto diverse regioni a produrre norme con riferimento al tema del consumo di suolo, legandolo alla rigenerazione urbana e alla revisione delle regole in materia di pianificazione urbanistica e territoriale.

Tra le questioni cui le politiche di rigenerazione dovrebbero rispondere c'è, oltre all'arresto del consumo di suolo, anche l'adattamento della città al cambiamento climatico, ormai divenuto un'esigenza improrogabile. Le esigenze di adattamento convergono con quelle di tutela della biodiversità e dell'azzeramento del consumo di suolo, in considerazione delle necessità di conservazione e di restauro degli spazi aperti interni alle città, affinché assicurino servizi ecosistemici indispensabili. L'attenzione si concentra dunque sulla capacità delle politiche di rigenerazione di assicurare, unitamente alla riqualificazione edilizia e urbana, anche una adeguata presenza e funzionalità ecologica degli spazi non consumati a supporto della qualità della vita dei cittadini presente e futura. In questo senso, la densificazione urbana non deve essere declinata come la "saturazione dei vuoti" nelle aree urbane già dense, che comporta un deterioramento delle funzioni ambientali, la perdita di servizi ecosistemici e la diminuzione della capacità di adattamento.

La discussione muove dall'analisi annuale delle trasformazioni del territorio prodotta dall'ISPRA e dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) attraverso il Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici"<sup>1</sup>, da cui emerge che come Paese siamo molto lontani dall'allinearci agli obiettivi posti a livello europeo e che una sottovalutazione delle dinamiche interne alle aree già urbanizzate potrebbe avere effetti catastrofici per la qualità dell'ambiente urbano, con particolare riferimento al rischio idrogeologico, alla perdita di biodiversità, al microclima e all'inquinamento dell'aria.

### **Il problema di fondo: la distribuzione del consumo**

Dall'analisi dei dati sul consumo di suolo, emergono alcune indicazioni preziose per orientare i programmi di rigenerazione urbana e renderli efficaci rispetto all'obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo al 2050.

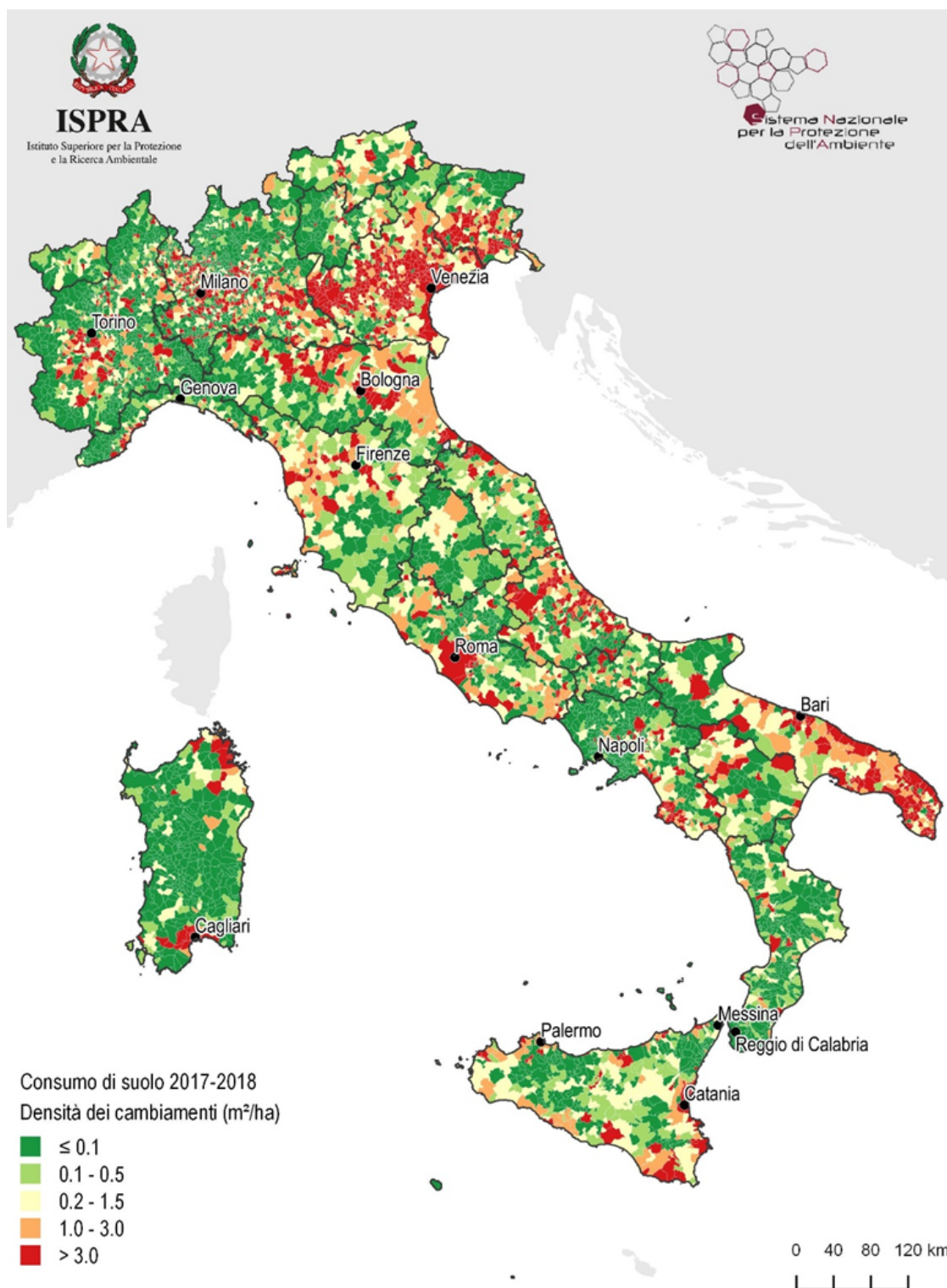
I dati più aggiornati confermano, anche per il 2018, la tendenza a consumare sui suoli maggiormente accessibili e nelle aree all'interno e in prossimità della frangia urbana dei grandi poli.

Sono evidenti i cambiamenti in alcune aree del Paese, intensificandosi in Veneto e nelle pianure del Nord, nell'alta Toscana, nell'area metropolitana di Roma e nel basso Lazio, in Abruzzo e lungo le coste romagnole, abruzzesi e siciliane, nella bassa Campania e nel Salento (Figura 1).

---

<sup>1</sup> <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo>

Figura 1 densità dei cambiamenti 2018. Fonte: Rapporto “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici” edizione 2019 (Munafò 2019).



Il consumo di suolo dell'ultimo anno si intensifica soprattutto nelle aree urbane che, nonostante ricoprano una percentuale di poco superiore al 10% del territorio nazionale, ospitano quasi la metà delle trasformazioni recenti, che si ripartiscono tra la fascia periferica (18,9%), suburbana (13,3%), centrale (11,5%) e semicentrale (2,8%). Per l'edilizia residenziale la concentrazione in ambito urbano è ancora più evidente, con il 57,5% delle nuove costruzioni rilevate nelle fasce urbane (periferica 23,1%, centrale 17%, suburbana 13,8, semicentrale 3,6%). Se da una parte le aree urbane a bassa densità sono evidentemente le più esposte al consumo suolo, si accentua anche la tendenza alla

saturazione delle residue aree naturali in ambiente urbano compatto, preziose per assicurare la qualità della vita e una maggiore capacità di adattamento ai cambiamenti globali in corso.

Il nuovo consumo in aree dense sfiora il 15% del totale dei cambiamenti, che rappresenta una quota importante destinata ad incrementare pericolosamente se non si orienterà correttamente la rigenerazione urbana al rispetto del suolo e alla preservazione e riforestazione dei pochi spazi liberi rimasti nelle maggiori aree urbanizzate.

Questo trend prosegue ed è spesso ancora slegato da esigenze abitative - il nuovo consumo di suolo di 50,9 km<sup>2</sup> (dati 2018) avviene a fronte di una decrescita di popolazione di oltre 100 mila abitanti - e non certamente orientato alle necessità di rigenerazione sia urbanistica che sociale. Al contrario, si consuma molto più suolo dove la popolazione ristagna, in un contesto nazionale di recessione demografica e nelle aree di cintura metropolitana e nelle zone intermedie, divenute ormai vere e proprie terre di mezzo raggiunte a fatica dai servizi e con i problemi di inclusione sociale e identità già noti.

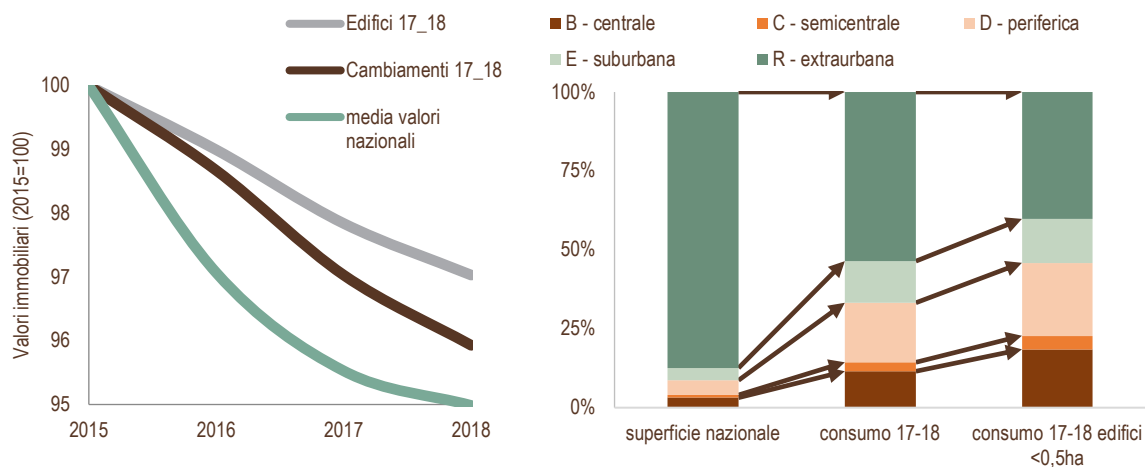
Tabella 1. Consumo di suolo marginale - andamenti regionali (Munafò 2019).

Regione	Consumo di suolo marginale 2017-2018 (m <sup>2</sup> /ab)	Regione	Consumo di suolo marginale 2017-2018 (m <sup>2</sup> /ab)
Veneto	-3.705	Valle d'Aosta	-169
Lazio	-1.939	Piemonte	-134
Friuli-Venezia Giulia	-1.022	Campania	-123
Basilicata	-490	Sicilia	-102
Toscana	-416	Calabria	-77
Abruzzo	-400	Umbria	-57
Sardegna	-330	Liguria	-42
Puglia	-272	Trentino-Alto Adige	222
Molise	-236	Lombardia	370
Marche	-217	Emilia-Romagna	1.005
<b>ITALIA</b>		<b>-456</b>	

Considerando l'indicatore di consumo marginale di suolo, rapporto tra il nuovo consumo di suolo e i nuovi residenti tra un anno e il successivo, emergono valori negativi, ovvero un aumento del consumo di suolo in presenza di decrescita della popolazione, cui fanno eccezione Lombardia, Emilia Romagna e Trentino, come evidenziato nella tabella 1. Negli ultimi dodici mesi, per ogni abitante in meno si è consumato suolo per 456 m<sup>2</sup>. Nell'anno precedente, il 2017, la diminuzione della popolazione aveva prodotto valori negativi ancora più marcati (-668 m<sup>2</sup>/ab).

Come per altri aspetti ne esce un quadro molto disomogeneo, con dinamiche a diverse intensità. Per questo motivo, oltre al dato demografico è utile osservare i pattern delle trasformazioni nelle aree già densamente urbanizzate, in particolare attraverso l'analisi della correlazione del consumo per gli anni 2017 e 2018 rispetto all'andamento dei valori immobiliari. Questo tipo di analisi conferma che nelle aree libere urbane, dove il valore immobiliare e la rendita rappresentano un significativo driver, si concentra la maggior parte delle nuove trasformazioni. Il consumo si è infatti posizionato nelle aree dove il valore immobiliare ha tenuto di più, ovvero nelle zone centrali di maggior pregio, oppure dove l'abbassamento del valore ha creato le condizioni per un interesse negli investimenti, segnatamente le aree di periferia e suburbane. Da questo quadro emerge che le aree urbane potrebbero essere il destinatario preferito del nuovo consumo nei prossimi anni, pertanto è opportuno richiamare l'attenzione su di esse.

Figura 2 Andamento dei valori immobiliari (€/m<sup>2</sup>) tra il 2015 e il 2018, normalizzati a 100 nel 2015 e ripartizione della superficie nazionale, del consumo di suolo 2017-2018 e di quello dovuto a edifici con estensione minore di 0,5 ettari in relazione alle fasce OMI 2018 (Munafò 2019).

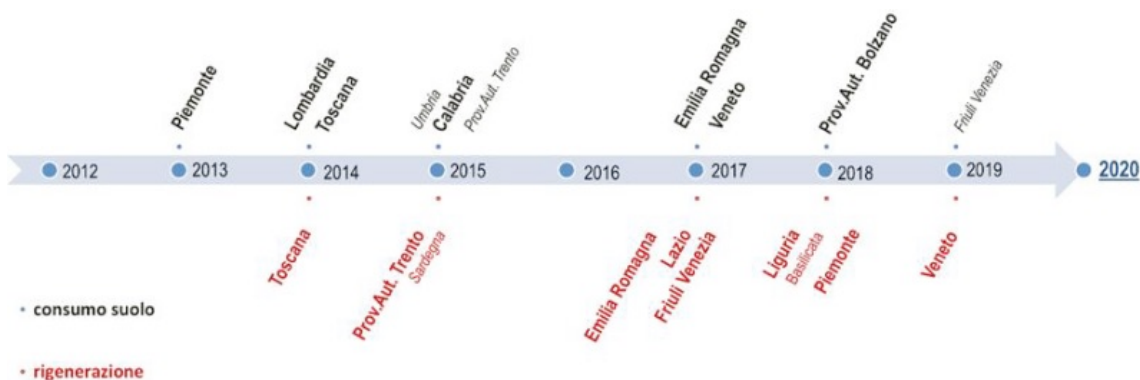


### Le leggi regionali

Nel periodo che è seguito alla presentazione della prima proposta di legge nazionale sul consumo di suolo, ovvero dal 2012 ad oggi, in molte regioni italiane si è avuta una crescente attenzione al tema con lo sviluppo di leggi specificamente dedicate alla riduzione del consumo di suolo, ovvero di altre relative alla rigenerazione urbana, che insieme ad altre finalità ha anche quella di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo dell'azzeramento del consumo netto di suolo.

Nella rappresentazione grafica (Figura 2) sono invece selezionate, a partire dal 2012, le leggi principali che introducono misure concrete (non solo principi) ed effettivamente dedicate alla riduzione del consumo di suolo o alla rigenerazione urbana. Ad esempio non sono considerate le norme sul piano casa a meno che non siano state stabilizzate.

Figura 2. Lo sviluppo della normativa regionale in materia di consumo di suolo e rigenerazione urbana (Munafò 2019)



La produzione regolativa di livello regionale è in continua evoluzione, sulla base del riparto di competenze che vede il 'governo del territorio', cui afferiscono i profili dell'urbanistica e dell'edilizia appartenere alle materie di legislazione concorrente (articolo 117, comma terzo, della Costituzione) nelle quali "spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato". Al contrario la tutela dell'ambiente e del paesaggio è appannaggio della competenza legislativa esclusiva dello Stato (articolo 9 e articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione).

La attribuzione alla competenza dello Stato, di un principio che precede e costituisce comunque un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (si veda la sentenza C. Cost. n. 367 del 2007), lascia chiaramente al livello nazionale la definizione di una norma organica in materia, anche alla luce del principio dell'"attrazione in sussidiarietà", in base al quale anche un'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale è possibile ove si giustifichi un'esigenza di esercizio unitario delle funzioni, che trascenda anche l'ambito regionale.

Allo stato attuale il quadro è composto di singoli contesti regolatori regionali, con riferimento al tema del consumo di suolo, della rigenerazione urbana, delle regole in materia urbanistica e di pianificazione territoriale.

L'analisi condotta in occasione della pubblicazione del Rapporto 2019, svolta con il supporto della Rete dei referenti per il consumo di suolo del SNPA nonché attraverso le preliminari attività degli Osservatori regionali sul consumo di suolo attivati nell'ambito del progetto Soil4Life e il confronto avviato con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ha permesso di evidenziare una varietà di previsioni e una diversità degli strumenti regolatori - che appare speculare a una disomogeneità, anche fattuale, del consumo di suolo nelle diverse realtà regionali italiane. La stessa definizione di consumo di suolo non appare univocamente posta. In tal senso, la necessità di una stabilizzazione normativa del quadro legislativo di riferimento è emersa già in sede di audizioni sui disegni di legge in materia.

Molte regioni si sono dotate di norme specifiche sul consumo di suolo, altre hanno previsto o fissato obiettivi in materia nell'ambito di leggi sul governo del territorio o di norme finalizzate specificamente alla rigenerazione urbana, intesa nella maggior parte dei casi come alternativa o soluzione al nuovo consumo di suolo. Praticamente dovunque, la definizione di consumo di suolo non è coerente con quella europea e nazionale o, comunque, sono presenti deroghe o eccezioni significative relative a tipologie di interventi e di trasformazioni del territorio che non vengono inclusi nel computo (e quindi nella limitazione) ma che sono in realtà causa evidente di consumo di suolo. Considerare già perso e dunque consumato il suolo a causa della presenza di previsioni dei piani urbanistici comunali vigenti, comporta che il consumo in quelle aree non venga contabilizzato. Ancora, l'esclusione di opere pubbliche di interesse sovracomunale rischia di non considerare una quota rilevante del consumo complessivo facente capo al sistema infrastrutturale. La realizzazione o l'ampliamento di insediamenti produttivi, fabbricati rurali, infrastrutture o servizi pubblici, previsto in molti provvedimenti e comunque nei 'piani casa' producono un effetto di densificazione urbana poco controllabile.

La situazione che esce da questo articolato sistema è piuttosto disomogenea: in molti casi sono state introdotte norme o definizioni di principio, ma solo in alcuni è stata sviluppata una normativa organica volta ad affrontare il problema identificando specifici strumenti. Si deve anche sottolineare che in alcuni casi le norme sono state prodotte come consolidamento e modifica di precedenti norme, con le relative stratificazioni nel tempo. La disomogeneità non riguarda solo definizioni ed esclusioni, ma anche la struttura che ciascuna Regione ha dato agli interventi per rispondere e per misurare gli effetti rispetto all'obiettivo europeo, che vale la pena ricordarlo, parla di 'azzeramento' del consumo di suolo al 2050. Come arrivarci? Sono per ora attivi diversi meccanismi, dalla riduzione pianificata e progressiva ai sistemi di soglie e quote, non è facile districarsi.

Alla luce di queste difficoltà, è emersa da tutte le parti in causa la necessità di disporre di elementi trasparenti di valutazione e di mettere in luce le differenze e le sinergie tra le norme anche perché la pianificazione locale sta a sua volta evolvendo e viene valutata, ad esempio nelle VAS, con riferimenti non sempre coerenti sul tema.

### **Quale rigenerazione si prefigura per l'Italia?**

La rigenerazione urbana è il tentativo di invertire il declino di alcune aree degradate, sia migliorando la struttura fisica, sia, soprattutto, favorendo una riqualificazione e un'inclusione sociale, economica e ambientale. In tutti i programmi di rigenerazione,

l'investimento pubblico è fondamentale per richiamare anche l'investimento privato, che deve confrontarsi con diverse scale di intervento: edifici/quartiere/parti di città e coinvolgere diverse comunità

Partendo da questa premessa, e analizzando la recente evoluzione in Italia di norme e programmi di rigenerazione è possibile farsi un'idea di dove stiamo andando.

Purtroppo al momento la rigenerazione urbana sembra essere una re-interpretazione della vecchia 'riqualificazione' attraverso la progettazione di trasformazioni edilizie variamente articolate, anziché un vero ripensamento delle politiche territoriali. Bisognerà vedere cosa conterrà il programma di Rinascita urbana, piano pluriennale del Governo annunciato dalla Ministra dei trasporti, con un miliardo di euro. di cui per ora è nota solo la finalità di: *riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale; migliorare l'accessibilità e la sicurezza dei luoghi urbani* nonché finalità aggiuntive per i cittadini *tra cui utilizzare e rigenerare gli spazi già costruiti rendendoli utili; sviluppo di dotazioni urbane e di 'servizi connessi all'abitare' come il primo soccorso, il medio e piccolo commercio, gli spazi collettivi e relazionali - riconversione di immobili e spazi oggi inutilizzati pubblici e privati - manutenzione straordinaria - miglioramento sismico, sostenibilità energetica e innovazione tecnologica con la trasformazione di edifici da tradizionali a intelligenti, fibra ottica e incremento della domotica - co-house, spazi di socializzazione all'interno dei condomini, residenze temporanee destinate a studenti.*

Nonostante l'indicazione di una finalità di riduzione del consumo di suolo, anche la maggior parte delle leggi regionali introdotte, e pure molte proposte a livello nazionale, non prevede un vero cambio di paradigma, che riconosca che abbiamo già consumato troppo e che non ha senso proseguire su questa strada e che va piuttosto riformulato l'intero concetto dell'insediamento umano sul territorio abbandonando la logica dello sfruttamento delle risorse naturali (limitate e non rinnovabili) e del vantaggio economico comunque garantito.

È del tutto vano il tentativo di mantenere la logica e la struttura del ciclo edilizio ormai tramontato, in ogni caso si dovranno considerare priorità e opportunità diverse, intorno ai nuovi modi di lavoro e di relazione inclusa la famiglia, sempre più rarefatta. Anche gli interessi finanziari dovranno spostarsi su queste nuove vie, magari facilitati da opportuni sgravi ed incentivi.

Il denaro pubblico può davvero stimolare le economie locali e creare posti di lavoro? L'esperienza di altri paesi tra cui il Regno unito ci insegnano che l'interesse pubblico, privato e della comunità devono convergere su un progetto comune, specifico, adatto e ben condiviso. Servono certamente regole generali, affinché gli schemi di rigenerazione non si trasformino, come la perequazione, in meccanismi per spostare i problemi da un'area all'altra e gentrificare.

Rispetto all'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo, è indispensabile che sia posta una grande attenzione ai suoli liberi urbani, affinché siano mantenuti, valorizzati, come spazio pubblico e bene comune. Per ottenere questo risultato è necessaria una crescita culturale, affinché si smetta di interpretare la rigenerazione come occasione per la 'saturazione dei vuoti'.

Rischiamo di fallire completamente rispetto agli obiettivi 2050, e, soprattutto, rischiamo di creare spazi urbani ancora più invivibili, più caldi, meno sicuri, più brutti, senza margini di trasformazione e senza spazio pubblico.

I suoli liberi urbani sono spazi di libertà per le future generazioni, a cui non dobbiamo rubare pure quelli.

## **Bibliografia**

Munafò et al. (2019), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici Edizione 2019*, – Report SNPA 08/2019, ISPRA, Roma