

■ 8 Linee guida per ridurre il consumo di suolo

di Fabio Minucci

8.1 Modelli di sviluppo e modelli insediativi in evoluzione

L'evoluzione economica, sociale e culturale degli ultimi decenni ha indotto grandi trasformazioni nell'uso dello spazio spingendo le città del terzo millennio verso un ripensamento costante e continuo delle loro aree. In questo processo la mobilità privata su gomma e l'elevata libertà di spostamento garantita dall'automobile hanno rappresentato fattori determinanti per la rapida diffusione di modelli insediativi a bassa densità.

Il controllo di questa dispersione insediativa, tema cui si è fatto sistematicamente riferimento nei capitoli precedenti, va inteso come un vincolo in positivo, volto ad incentivare il miglior utilizzo possibile di ciò che è già esistente o già compromesso. Un vincolo in positivo sempre ricordato al principio dello sviluppo sostenibile, dato atto che consumare territorio è sempre un'azione quantomeno delicata e rischiosa. Il senso dei modelli di sviluppo che si intendono proporre è proprio questo: definire un insieme organico di principi per una pianificazione territoriale che ponga al centro lo sviluppo sostenibile, con l'individuazione dell'insieme dei limiti e dei vincoli urbanistici/ambientali/economici che devono presiedere all'evoluzione dell'insediato, senza che da ciò derivi una pura e semplice conservazione dell'esistente. Un atteggiamento da tempo assunto da molti paesi europei ma che assume particolare rilievo in Italia dove la dispersione urbana è incentivata dalle politiche

finanziarie portate avanti a livello nazionale nell'ultimo decennio; per non parlare dei vari condoni edilizi e del cosiddetto "piano casa", tutti provvedimenti incentrati sull'obiettivo di incentivare l'edificazione comunque e dovunque sia, a prescindere da qualsiasi regola.

Le principali conseguenze della diffusione dei modelli insediativi a bassa densità sono sostanzialmente due. La prima e forse anche la più diretta conseguenza è, come più volte messo in evidenza, il crescente consumo di aree rurali con una sostanziale alterazione e compromissione degli equilibri ambientali. La seconda è quella costituita dai significativi costi economici connessi alla realizzazione e manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria oltre che dalla complessa gestione dei servizi pubblici (trasporti, reti viarie, idriche, elettriche, scuole dell'obbligo, servizi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti etc.) necessari per garantire le dotazioni minime di servizi in contesti urbani a bassa densità.

In merito va sottolineato che le aree connotate da modelli insediativi a bassa densità presentano la stessa domanda di servizi e modelli di vita non troppo differenti da quelli della città densa con costi molto più elevati per effetto della dispersione, accrescendo i costi complessivi per la collettività. Al di là delle dichiarazioni di principio, contrastare la dispersione urbana non è compito facile: il contrasto di tali fenomeni richiede l'integrazione tra differenti politiche e un loro efficace coordinamento alle diverse scale. Le principali linee d'azione oggi emergenti, anche a livello europeo, per contrastare fenomeni di *sprawl* possono essere schematicamente raccolte in due macro gruppi di azioni. Il primo, riferito prevalentemente alla scala urbana, ricomprende sistemi di azioni finalizzate a migliorare qualità e vivibilità delle aree centrali. Il secondo gruppo, riferito alla scala territoriale, è costituito da azioni volte a disincentivare l'ulteriore diffusione degli insediamenti indirizzandoli verso modelli urbani sostenibili. A tal fine sembra oggi indispensabile la messa in campo di sistemi integrati di azioni, alle diverse scale, mirate alla riqualificazione della città esistente ed alla promozione dell'addensamento delle spinte insediative nelle aree già urbanizzate e sottoutilizzate. Una "crescita intelligente" perseguibile ricorrendo a modelli insediativi compatti e a basso consumo di suolo, fondati su elevati mix funzionali e su intensità di uso del suolo adeguate ai caratteri dell'edificato esistente ed al contesto ambientale e paesaggistico in cui si inseriscono.

Ciò presuppone un sostanziale mutamento del "fare urbanistica", fondato su di un rapporto profondamente e concretamente sussidiario tra i diversi enti preposti al governo del territorio, a cominciare da comuni e province, oltre che su politiche fiscali mirate.

Con riferimento a queste ultime, le strade percorribili sono due: sottrarre una parte significativa della fiscalità urbanistica ai comuni - ai quali dovrebbero rimanere unicamente gli oneri per l'urbanizzazione primaria e secondaria - per attribuirle agli enti di livello superiore, "girando" ai comuni parti significative delle imposte sulle attività produttive in modo da rendere indifferente la localizzazione degli interventi immobiliari. In questa direzione, da oltre un decennio, si è mossa la Francia dove la fiscalità dei co-



L'infrastrutturazione stradale e ferroviaria consuma suolo nelle pianura padana (foto Mauro Giudice)

muni è in gran parte fondata sulla *taxe professionnelle unique*¹, un'imposta sulle attività produttive e non sulle attività o sui patrimoni immobiliari come avviene in Italia. Una tassa che non incentiva, dunque, le amministrazioni locali ad edificare per aumentare le risorse finanziarie a loro disposizione, ma a creare le condizioni per incrementare e migliorare quanto viene prodotto dalle attività presenti sui loro territori.

In alternativa si dovrebbe operare per legare strettamente la fiscalità urbanistica alle previsioni di piano, a supporto delle stesse. In entrambi i casi si dovrebbe applicare la tassa sul consumo delle risorse ambientali applicando il principio secondo il quale chi consuma beni collettivi (ambiente e paesaggio, in questo caso) rifonde la collettività del danno apportato.

Con riferimento al rapporto sussidiario che deve stabilirsi tra i diversi livelli della pianificazione va sottolineato che le scelte della pianificazione urbanistica compiute a livello locale possono produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali, ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale; si tratta, di norma, di effetti sulla funzionalità, vulnerabilità e potenzialità d'uso degli stessi sistemi. Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, vanno contemperati con la consapevolezza che vi sono sistemi ambientali, economici e sociali, insediativi ed infrastrutturali che devono es-

¹ La tassa è stata introdotta dalla legge 99-586 del 12 luglio 1999 (la cosiddetta legge *Chevènement*, dal nome del Ministro che la propose).

sere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso anche di rango sovracomunale. In coerenza con il principio della sussidiarietà, la pianificazione provinciale dovrebbe fissare i parametri da rispettare e gli obiettivi da raggiungere rapportati alle diverse scale infra-provinciali entro cui i piani comunali dovranno svilupparsi.

In questa logica la legge nazionale, e quelle regionali in termini più specifici, dovrebbero esplicitare chiaramente i criteri di riferimento per la definizione delle competenze. La semplice enunciazione del principio di sussidiarietà non ha, ad oggi, portato a risultati apprezzabili in materia. L'ambito delle funzioni di competenza della provincia nel governo del territorio è definito in modo alquanto vago dal Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL): «*determina gli indirizzi generali di assetto del territorio*» (articolo 20, comma 2).

È all'interno di questo contesto che, per evitare interpretazioni soggettive, occorre specificare anche a livello legislativo che tutte le azioni che hanno raggi di influenza, diretta o indiretta, su territori più vasti di quelli del singolo comune – come la grande distribuzione, determinate attività produttive etc. – sono di competenza della pianificazione provinciale. Il PTCP deve provvedere ad individuarle ed a fornire input ai comuni interessati definendo anche le condizioni cui questa tipologia di interventi è subordinata in termini di rispetto dei caratteri ambientali, delle caratteristiche e della capacità dei sistemi infrastrutturali interessati, dei criteri da adottare



Lo sfruttamento intensivo delle aree di pregio (Porto Cervo, Olbia-Tempio - fonte Google Earth)

per una corretta ripartizione dei vantaggi e degli svantaggi indotti (perequazione territoriale).

Gli interventi di questo tipo sono - notoriamente - quelli che producono i maggiori vantaggi in termini finanziari e che, proprio per questo, inducono eccessivi livelli di competitività tra comuni, tutta fondata sugli aspetti finanziari a prescindere dagli effetti che possono essere indotti sul complessivo sistema territoriale - ambientale - infrastrutturale.

Il PTCP, sempre nel rispetto del principio di sussidiarietà ed in ragione dei caratteri dei diversi territori, dovrebbe inoltre definire una soglia massima di consumo di suolo e realizzare la zonizzazione ambientale.

8.2 Linee guida per piani a basso consumo

La funzione delle linee guida per un basso consumo di suolo è quella di fornire indicazioni e criteri di riferimento univoci e condivisi per un attento dimensionamento dei piani urbanistici, per il rafforzamento delle reti di trasporto sostenibile, per il controllo della dispersione insediativa, per l'utilizzo delle aree degradate e sottoutilizzate già urbanizzate. Debbono inoltre fornire i necessari input per l'utilizzo di parametri/indicatori che, a monte delle scelte, indichino ai decisori politici la strada migliore per garantire un futuro sostenibile.

Le decisioni sulle destinazioni d'uso dei suoli possono provocare un peggioramento della qualità territoriale per cui è sempre più urgente creare i presupposti per l'assunzione di decisioni avvedute. Nella definizione (quantitativa) dello sviluppo urbano occorre assumere la prospettiva della sostenibilità, agendo con interventi che operino su più fronti: quello normativo, per contrastare il fenomeno, e quello economico/fiscale, per incentivare e dare precisi segnali al mercato nel quadro di una strategia fondata sulla ricerca di una maggiore coerenza nel governo del territorio.

Innanzitutto occorre allineare le politiche nazionali di governo del territorio con quelle degli altri stati europei, tenendo conto delle esperienze avviate in altri Stati (primi tra tutti la Gran Bretagna e la Germania) che possono trovare applicazione anche in Italia, a partire dalla promulgazione delle opportune leggi (nazionali e regionali), per la definizione di strumenti di piano capaci di metterle in pratica e interpretarle correttamente.

In assenza di un'attenta politica nazionale di contenimento del consumo di suolo - supportata ovviamente dalla riforma generale del governo del territorio - sarà difficile, in tempi brevi, giungere a una concreta inversione di rotta capace di costruire piani finalizzati allo sviluppo dei territori, ma attenti alla riduzione dei consumi.

Un'inversione di rotta che dovrebbe fondarsi sulle seguenti linee d'azione:

- porre al centro dell'azione di governo l'equità territoriale nell'assegnazione delle destinazioni d'uso dei suoli, evitando la competizione e demandando al livello sovracomunale la localizzazione delle funzioni con ricadute (positive o negative)

su territori più vasti di quelli comunali e l'eventuale definizione di criteri per la redistribuzione di risorse naturali e finanziarie;

- favorire la diversificazione del pacchetto delle basi imponibili dei comuni ed aumentare le fonti di prelievo fiscale per ridurre i rischi di bilancio collegati alle delocalizzazioni delle attività produttive o all'andamento del mercato immobiliare;
- incentivare, ricorrendo a strumenti finanziari e fiscali, comportamenti di lungo periodo ambientalmente sostenibili dei soggetti privati, recuperando le risorse relative con imposte di scopo e misure di fiscalità ambientale;
- utilizzare la fiscalità urbanistica per disincentivare la realizzazione di immobili che superano determinati coefficienti di occupazione del suolo e ricorrere, nella pianificazione di ambiti sovracomunali, a forme di compensazione ambientale e finanziaria nella territorializzazione delle infrastrutture di rango sovralocale;
- applicare modelli di perequazione territoriale.

È chiaro che l'applicazione di queste linee d'azione presuppone l'assunzione di prospettive di sviluppo di lungo periodo e la costruzione di strategie e, soprattutto, di alleanze necessarie per realizzarle ripartendo vantaggi e svantaggi tra tutti gli attori in gioco.

I governi locali possono incidere anche sulla domanda di suoli edificabili ricorrendo ad una più attenta valutazione delle politiche di sviluppo, dei loro impatti edificatori e agendo sulla leva fiscale per modificare le preferenze degli investitori. Un'adeguata differenziazione delle aliquote e un'efficace modulazione degli incentivi/disincentivi sui tributi può infatti modificare gli interessi in gioco, di breve e lungo periodo, evitando che tutti gli attori economici coinvolti nel processo di edificazione abbiano, in modo indifferenziato, vantaggi dal consumo di suolo edificatorio.

In questa direzione è possibile ricorrere a due diverse misure:

- aumento o riduzione degli oneri di urbanizzazione per gli interventi di trasformazione in relazione al consumo di suolo indotto. Oneri che dovranno applicarsi in modo differenziato tra comuni metropolitani, rurali, montani, turistici, considerando i rapporti tra densità demografica ed edilizia. In questa direzione si impone una sorta di "zonizzazione degli oneri" i cui criteri dovrebbero essere definiti a livello sovracomunale (regionale o provinciale);
- agevolazioni fiscali per i cambi di destinazione d'uso di edifici che non comportino aumento del carico urbanistico e delle aree edificabili.

La pianificazione di livello comunale, per minimizzare il consumo di suolo, dovrà fondarsi principalmente sulle seguenti azioni:

- censimento e catalogazione degli edifici e complessi di edifici da recuperare/riqualificare;
- censimento e catalogazione delle aree edificabili residue presenti all'interno del perimetro dell'area urbanizzata;
- recupero prioritario delle aree urbane ex produttive;
- compattazione della forma urbana e densificazione edilizia;



Quando lo spazio è scarso la dispersione è maggiore (isola di Capri, Napoli - fonte Google Earth)

- localizzazione delle espansioni in adiacenza al tessuto urbano consolidato esistente privilegiando le aree di minor valore agricolo e ambientale. Tale azione dovrà essere subordinata alla dimostrazione dell'inesistenza di altre soluzioni per soddisfare i fabbisogni;
- esclusione dei processi di saldatura dei centri urbani esistenti;
- localizzazione delle espansioni - e loro densificazione - lungo le linee di forza del trasporto collettivo.

Per un corretto approccio alla predisposizione di strumenti per il governo del territorio coerenti con gli obiettivi assunti, dovrebbero realizzarsi specifici manuali che sappiano fornire elementi utili per la costruzione di strumenti non incentrati sulle richieste dei privati ma capaci di determinare politiche di governo del territorio in linea con le nuove attenzioni ambientali e paesaggistiche. Manuali per progettare politiche ed azioni coerenti con i caratteri dei luoghi e delle diverse realtà socio-economiche e culturali interessate che dovrebbero essere prodotti, attraverso percorsi condivisi, dalle pianificazioni regionali e provinciali.

In prima istanza i manuali, fornendo linee guida per piani a basso consumo, dovrebbero definire i criteri di riferimento per:

- il reperimento ed il trattamento delle informazioni necessarie;
- la misura degli usi e del consumo del suolo;

- la perimetrazione delle diverse tipologie d'area da individuare sia secondo il loro livello di utilizzo (edificazioni dense, meno dense, disperse, libere etc.) che secondo la quantità, portata e qualità delle reti urbanizzative e dei servizi presenti;
- contenere, in generale, lo sviluppo di superfici impermeabili e garantire la presenza di alternanze tra aree permeabili e impermeabili;
- valorizzare le aree di frangia anche come occasioni per l'inserimento di elementi naturali nel contesto urbano.

La storia moderna delle città mostra come le direzioni del mutamento urbano siano funzione della capacità innovativa del territorio di riferimento: la città è da sempre il luogo d'incontro dei diversi attori economici e sociali presenti sul territorio, le cui interazioni sono il presupposto dello sviluppo. Questi assunti e la grave crisi che sta attraversando la *new economy* rendono ancora più urgente far nascere un nuovo paradigma urbano, un modello di città in grado di ripensare la politica dell'espansione continua come opportunità per inaugurare nuove politiche ambientali e un'urbanistica di riconversione verso pratiche urbane di sostenibilità ed equità. In questo contesto assume una rilevanza strategica l'obiettivo di fornire una visione della città come insieme di luoghi del vivere, del lavorare, dell'innovare, dell'abitare e non degli spazi anonimi che contraddistinguono la città dei flussi veicolari. D'altra parte, superata storicamente la fase del governo della crescita quantitativa, il go-



L'area di Prato: tra svincoli e capannoni (fonte Google Earth)



Un mix di funzioni nelle vicinanze della rete autostradale (Modena - fonte Google Earth)

verno locale non può non promuovere il rinnovo della città se vuole mantenere un buon livello di competitività.

È in questa logica che le linee guida per “crescere senza consumare” suolo debbono costituirsi come efficaci strumenti di riferimento per le politiche economiche, fiscali, territoriali e ambientali per gli enti che governano il territorio.