



DIAP - Politecnico di  
Milano

## **Limitare il consumo di suolo & costruire ambiente**

*promuovere un governo sostenibile del territorio*

Politecnico di Milano, 7 novembre 2007

...

### **APPUNTI PER UNA PROPOSTA DI LEGGE**

***Limitare il consumo di suolo, riqualificare i suoli non edificati, dare primato alla formazione di natura e paesaggio, compensazione ecologica preventiva, promuovere un'urbanizzazione sostenibile e responsabile.***

*a cura di Paolo Pileri e Arturo Lanzani, DIAP Politecnico di Milano*

#### **Premessa**

L'attività edilizia per lungo tempo, in un passato ormai un po' distante, è stata strettamente associata ad una contestuale attività di costruzione di spazi urbani di convivenza e di socialità e ad una attività agricola e forestale di cura del suolo. Da molto tempo questa contestualità si è incrinata: gli edifici spesso si appoggiano come oggetti isolati alle infrastrutture, senza costruire spazi urbani, l'attività edificatoria è ormai totalmente scissa (anche nel mondo rurale) dall'attività di cura del suolo. Le stesse infrastrutture si appoggiano alla terra senza sempre domandarsi quali rapporti mutano e quali effetti producono.

Inutile nascondere che la de-responsabilizzazione culturale verso gli spazi aperti dell'agricoltura non ha favorito il diffondersi di concetti alternativi, e altrettanto potenti, all'idea di agricoltura produttiva o di aree agricole libere e pronte per essere trasformate in aree edificate.

La pratica del progetto urbano in Europa e la stessa legislazione italiana e lombarda a favore dei programmi integrati si è configurata come preconditione per riportare al centro una contestualità nella realizzazione di spazi urbani e collettivi di edilizia privata.

Oggi è ancor più urgente attivare un analogo circuito virtuoso tra trasformazione dei suoli, attività edilizia e costruzione della natura, non solo per urgenti e meritorie ragioni ecologiche, ma anche perché spazi aperti con forte contenuto naturalistico sono oggi più che mai elementi decisivi per definire l'abitabilità, la vivibilità di un territorio.

L'obiettivo di questa proposta è pertanto duplice:

- da un lato limitare l'uso edificatorio del suolo evitando che esso diventi un deposito (confuso) di manufatti spesso sottoutilizzati e abbandonati e che i livelli di urbanizzazione in alcune porzioni del territorio raggiungano livelli insostenibili,
- dall'altro legare ogni attività edificatoria ad una contestuale attività di costruzione dell'ambiente e della natura negli spazi aperti.

Il ragionamento è il seguente: **la trasformazione di suolo da un uso naturale o seminaturale ad un uso artificiale, ovvero la sua asportazione o copertura permanente, si responsabilizza nei confronti dell'ambiente.** Pertanto ogni trasformazione si deve accompagnare ad un serio **processo di valutazione** della necessità e della sostenibilità dell'intervento che la richiama. Questo processo non fa altro che sollecitare il progetto a mettere in atto dapprima tutte le azioni possibili per ridurre gli effetti ambientali che esso inevitabilmente comporta. Questo stesso processo, riferito invece al momento del piano, si traduce in una attenta valutazione riguardante la reale necessità di trasformare irreversibilmente un determinato suolo.

In entrambi i casi, la trasformazione porta con sé una pur minima sottrazione di spazi e di risorse naturali che gravano sulla bilancia ambientale locale. Ecco che allora si può immaginare di **introdurre una serie di contropartite**, a carico del trasformatore (pubblico o privato che sia),

capaci di **fornire in altri lotti, ma in un intorno territoriale definito (tendenzialmente nello stesso comune) un credito ecologico.**

Questo credito non fa altro che **'compensare' quella sottrazione ambientale inevitabilmente tolta al territorio e al paesaggio** che, pur con tutte le eco-soluzioni poste in essere in fase progettuale, rimane da 'riparare'.

Sull'atto del 'riparare' e del 'compensare' non è inutile dirsi chiaramente che cosa è possibile fare con riferimento al comparto ambientale del suolo, in quanto è evidente che la perdita di 'spazio' e di organizzazione del territorio non è in se' compensabile. La pertinenza del concetto di compensazione ecologica diventa però tale se si definisce uno 'statuto dei suoli' facendo ricorso alle categorie 'funzionali', proprie della definizione della scienza del suolo<sup>1</sup> (il suolo come 'risorsa naturale limitata e insieme di funzioni connaturate alla vita terrestre'), e non più solo geometriche ('spazio territoriale'). Tale cambiamento di prospettiva, che impone una visione transdisciplinare, permette di chiarire che le 'funzioni' del suolo sono nella maggior parte dei casi effettivamente ripristinabili, entro ragionevoli limiti, con azioni compensative.

**La presente proposta tiene conto di entrambe le connotazioni – spaziale e funzionale – del suolo e ne persegue la salvaguardia attiva attraverso una strategia 'win win' per disincentivare il consumo di suolo e di spazio, trasferendo risorse al potenziamento e al consolidamento delle funzioni dei suoli liberi.**

Occorre pensare che questo processo 'compensativo' appena descritto è assimilabile, da un lato, a quella che fu l'introduzione degli oneri di urbanizzazione per la realizzazione di strade, servizi urbani, etc, dall'altro alla più recente pratica dei programmi integrati e del progetto urbano. Insomma se nel passato vi è stata necessità di iscrivere la richiesta di costruire ad una condizione di fornitura di capitali sociali in quanto infrastrutture e servizi erano (e sono) necessari per l'abitare, oggi (ma avrebbe dovuto esserlo anche ieri), periodo di evidente deficit ambientale ed ecologico e periodo di scarsa disponibilità di risorse territoriali come gli spazi aperti, è immaginabile di attribuire ad ogni trasformazione, quando ineludibile, una responsabilità ecologica che si traduca ad esempio in una sorta di onere ecologico attraverso il quale si possa generare nuova natura altrove rispetto alla trasformazione, concorrendo a generare una dotazione ecologica e ambientale necessaria per la qualità della vita insediata.

Si tratta di **chiudere circuiti logici rimasti aperti**. Si tratta di **dare strada concreta ad una volontà, positiva e pertinente con le competenze dei soggetti della pianificazione, che è quella di costruire ambiente**, di fare natura chiedendo al settore edilizio di farsene carico in quanto consumatore di suolo, ovvero la risorsa basilare per impostare un progetto ambientale territoriale.

Oggi molte delle iniziative di 'greening', di innalzamento della biodiversità, ma anche di miglioramento paesistico rimangono soffocate ad uno stadio di progetto se non di idea in quanto non hanno finanziamenti e luoghi dove concretizzarsi.

Ancor più **occasionale nell'agenda è la considerazione del tema della trasformazione dei suoli senza limitazione** o con obiettivi di limitazione relativi e quindi, di fatto inefficaci. L'espansione pare un fatto non limitabile. Oggi, ancor più di ieri, **l'espansione avviene a spese di aree che in non poche porzioni della regione lombarda e del territorio italiano sono le ultime aree disponibili**, le ultime aree che potrebbero essere in grado di innalzare una naturalità minacciata o non considerata con sufficiente responsabilità. Da qui la necessità di immaginare un **meccanismo capace di fornire aree per la natura nel momento in cui emerge una domanda di aree per trasformazione urbanistica**. Condizionando l'essenza stessa del secondo alla possibilità del primo.

---

<sup>1</sup>occorre rilevare che nel nostro ordinamento non esiste uno 'statuto' dei suoli, i suoli non sono considerati risorsa naturale limitata e come tale sottoposti ad una disciplina che ne preveda la conservazione. Esistono normative settoriali (tutela dei suoli per la prevenzione del dissesto, ovvero in quanto connaturati alla definizione di paesaggio o di aree protette, ecc.), non una disciplina che valorizzi il suolo in quanto suolo. Opportuno è a questo punto introdurre una definizione di suolo, sapendo che ne esistono diverse declinazioni disciplinari. La scienza del suolo ne parla come: *'il prodotto della trasformazione di sostanze minerali e organiche, operata da fattori ambientali attivi per un lungo periodo di tempo sulla superficie della Terra, caratterizzato da specifica organizzazione e morfologia, capace di provvedere allo sviluppo delle piante superiori e, pertanto, di assicurare la vita all'uomo e agli animali'*

La proposta attuale è quindi quella di **aprire una nuova strada che non vuole essere negativa verso 'il trasformare' invocando blocchi, divieti e vincoli. Vuole essere positiva, ovvero 1) indirizzare le trasformazioni a utilizzare aree già compromesse e 2) consentire di trasformare responsabilmente le aree (eventualmente anche quelle libere) accompagnandosi a un processo di pre-valutazione della reale necessità e della virtuosità ambientale della trasformazione e condizionando comunque questa a rilasciare un'area, altrove, da equipaggiare ecologicamente.**

Ecco allora qui proposti una **nuova serie di principi** per tutelare il delicato equilibrio tra ciò che una trasformazione toglie alla natura e al paesaggio e ciò che una trasformazione può dare alla natura e al paesaggio, tenendo conto che, responsabilmente, **un freno ai consumi di suolo occorre darselo per non compromettere le risorse residue a ancora a disposizione.**

Ecco allora una proposta per spingere l'urbanizzazione verso l'uso di aree già compromesse e verso l'adozione di standard ecologici ed edilizi elevati e scoraggiare l'urbanizzazione delle aree libere.

Come risulta da quanto detto, **la proposta non entra nel merito delle scelte di piano e neppure nel progetto** (si chiede comunque una qualità elevata non solo di disegno, ma anche di prestazione ambientale), ma il suo contributo sta nell'**invocare un approccio positivo alla pianificazione.** Non si vuole togliere la potestà decisionale al governo locale, ma la si vuole nobilitare con un approccio che punta alla reale sostenibilità e, quindi, alla generazione di risorse ecologiche ed ambientali.

In altri termini, presa in totale autonomia, la pratica della compensazione ecologica preventiva non garantisce da sola il buon governo del territorio. Sarebbe una pretesa e una ingenuità. E non è questo l'obiettivo (peraltro sarebbe il caso di dire che neppure la perequazione assicura un buon governo, sebbene su questa pratica.....).

La compensazione ecologica preventiva *semplicemente* crea 'responsabilità' innanzitutto attraverso un ribaltamento delle poste in gioco (prima la natura e l'ambiente e poi le trasformazioni), quindi utilizza qualche disincentivo (o incentivo a seconda dei punti di vista) e fornisce un utile strumento operativo, regolativo e di indirizzo valorizzabile senza particolari problemi e sofferenze da buoni piani, politiche e progetti che comunque rimangono i soli riferimenti concettuali e operativi che possono garantire un buon governo del territorio.

Un approccio capace di avvicinare, e magari chiudere, i circuiti aperti che ancora ci sono: urbanizzazione vs. rinaturazione, ad. esempio.

Evidentemente, però, il **richiamo alla responsabilità deve essere rotondo e senza incertezze.** Ecco allora farsi strada l'esigenza di **anteporre all'inizio ciò che per decine di anni è stato in fondo al processo: la formazione di natura e la costruzione di ambiente devono essere fatti prima di avviare l'intervento trasformativo.** Prima deve essere fornita l'area e resa disponibile al soggetto pubblico e poi si può iniziare l'opera. Prima si iniziano i lavori ecologici e poi quelli urbanizzativi. La rotondità della proposta, nonché la sua credibilità, hanno qui uno snodo fondamentale. **Qui invertire l'ordine degli addendi produce un cambiamento di risultato.**

Sul tavolo rimangono ancora parecchie questioni tecniche, procedurali, di disegno e sostantive ancora da affrontare e, probabilmente, da declinare localmente e tematicamente. Ma **ora occorre mettere il cuore della questione al centro del dibattito** ed iniziare, responsabilmente, a studiare vie di impegno sociale e ambientale concrete e trasferibili alla nostra dimensione decisionale e politica. Un processo di questo tipo ha già convinto alcuni paesi europei (Germania in testa) che hanno, appunto, scelto di avviarsi verso una soluzione di simile positività per la pianificazione.

## **STATUTO DEI SUOLI**

### **Principi fondativi**

#### **Art. 1 – il suolo è una risorsa strategica che va preservata**

Il suolo libero costituisce una risorsa non rinnovabile per l'uomo, la società, la natura e l'ambiente: come pausa spazio di rallentamento e silenzio, come natura fruibile e abitabile, come spazio di complessità ecologica, come presupposto della produzione agricola e al relativo servizio ecologico. Il suolo va preservato e occupato con usi non reversibili solo se e quando necessario. Occorre ridurre i consumi della risorsa suolo. La necessità di ogni uso trasformativo del suolo (nuova occupazione o sostituzione di occupazione già esistente) deve essere oggetto di un iter di valutazione al fine di evitare la facile e non sostenibile sottrazione di spazio e funzioni alla natura e alle risorse ecologiche ed ambientali in generale e la perdita di risorse biologiche esistenti o che potenzialmente si insiederebbero.

Il consumo del suolo, in qualunque forma e copertura esso si presenti, o la sua alterazione da parte di un'attività antropica rappresenta dunque una forma di danno all'ambiente e all'ecosistema in quanto modifica l'assetto e le condizioni originarie dell'ambiente. L'entità del danno dipende da diversi fattori (che saranno oggetto di successiva specificazione e metodologia di valutazione) tra cui lo stato delle coperture attuali, la qualità dei suoli, la strategicità rispetto al disegno ecologico territoriale, etc. Tale danno ambientale non è mai totalmente eliminabile e va evitato, ridotto, mitigato e, in ogni caso, controbilanciato con un'opportuna compensazione ecologica (art. 4) al fine di riprodurre altrove le condizioni e le funzioni ecologiche perse o non sviluppate.

#### **Art. 2 – Affermazione dei principi 'no unless' (nulla a meno che), 'no net loss' (nessuna perdita secca). La formazione della natura**

Il suolo libero costituisce un bene comune e irrinunciabile per la comunità, pertanto l'interesse generale alla sua salvaguardia accompagna ed anticipa ogni motivazione particolare volta ad operarne la trasformazione.

I principi internazionali 'no unless' (nulla a meno che) e 'no net loss' (nessuna perdita secca, che potrebbe anche specializzarsi in 'no net loss of ecological values') integrano i principi di sostenibilità ai quali oggi si ispirano le diverse legislazioni in materia di governo del territorio e dell'ambiente. Inoltre non è pensabile un governo del territorio che si impegna solo a conservare la natura e le risorse naturali, ma occorre un impegno, concreto e fattibile, a formare nuova natura e nuove risorse.

#### **Art. 3 – Il bilancio ecologico locale non va peggiorato**

Ogni livello amministrativo (comune, provincia, comunità montana, parco, regione, etc.) che gestisce un territorio attraverso gli strumenti di governo previsti deve provvedere a stilare un proprio bilancio ecologico da cui emerge il grado di naturalità e lo stato delle risorse naturali caratterizzanti il territorio. Tale bilancio, locale, non può essere peggiorato neppure provvisoriamente. Ogni forma di trasformazione e uso del suolo non può generare alterazioni negative del bilancio ecologico locale. È a carico del soggetto pubblico titolare dello strumento di governo del territorio definire le modalità di regolazione e di gestione di tale bilancio ecologico.

#### **Art. 4 – compensazione ecologica preventiva**

Poiché ogni uso del suolo produce un, pur minimo, impatto ecologico ed ambientale mai completamente eliminabile, occorre che il titolare, pubblico o privato, di ogni trasformazione compensi gli impatti residuali generando nuovo valore ecologico e ambientale, ovvero, formi nuova natura<sup>2</sup>. La progettazione e la realizzazione degli interventi di compensazione ecologica

---

<sup>2</sup> In ciò la compensazione ecologica preventiva si ispira anche al principio di riparazione compensativa già citato nella DIR 2004/35/CE

devono essere concordati con il titolare degli strumenti di governo del territorio e asseverati da un garante terzo, esterno, competente in materia. La compensazione ecologica deve essere realizzata all'esterno delle aree trasformate, ma all'interno del comune. La compensazione ecologica comprende due contributi:

1. la cessione di aree (anche scollegate da quelle oggetto di intervento) e
2. il loro equipaggiamento naturale/ecologico.

L'ottenimento del titolo costruttivo (permesso di costruire o similari) è condizionato alla corresponsione di entrambi i contributi che non possono essere oggetto di monetizzazione. Le aree cedute a titolo compensativo vengono acquisite alla pubblica proprietà e sono vincolate alla non edificabilità.

Al fine di garantire di *i)* non peggiorare il bilancio ecologico locale e *ii)* realizzare effettivamente i contributi ecologici richiesti, le aree per la compensazione ecologica devono essere fornite e cedute al soggetto pubblico prima del rilascio del permesso di costruire e le opere di compensazione ecologica devono essere avviate prima delle opere di trasformazione e uso del suolo. In tal senso si parla di compensazione ecologica preventiva.

Cessione di aree e equipaggiamento ecologico a carico del titolare della trasformazione si configurano come onere ecologico all'urbanizzazione.

#### **Art. 5 – Verifica preventiva della disponibilità di aree urbane già edificate e urbanizzate**

Le nuove esigenze di edificazione dovranno dirigersi prioritariamente verso il riuso delle aree urbane (non agricole e non libere) non più utilizzate o sottoutilizzate. Prima di trasformare un'area libera (pubblica o privata; per usi pubblici o privati e/o per interesse pubblico) occorre verificare, a livello locale, che non vi siano aree urbanizzate abbandonate o non più utilizzate e che potrebbero essere trasformate al limite senza produrre un danno ambientale a differenza di quello producibile con la trasformazione di un'area libera. Pertanto nel caso in cui l'attività edilizia coinvolga aree già edificate ed urbanizzate e si realizzi secondo i criteri dell'art. 7, la compensazione ecologica preventiva non è dovuta.

#### **Art. 6 – Depositi verdi**

Al fine di garantire possibilità e condizioni eque al diritto di trasformare il territorio, i comuni e le altre amministrazioni competenti per territorio possono individuare delle aree pubbliche, a basso valore ecologico, che possono essere oggetto di miglioramento ambientale ed ecologico. Tali aree sono individuate dal soggetto pubblico in base ad un disegno ecologico<sup>3</sup> e alle esigenze di miglioramento paesistico-ambientale ed ecologico del territorio e vanno a costituire il cosiddetto 'deposito verde locale'. Nel caso in cui il richiedente titolo costruttivo si trovi nella condizione (da accertare) di non avere aree da cedere, potrà allora figurativamente acquistare un'area del deposito verde versando il corrispettivo all'amministrazione pubblica locale e farsi carico delle opere di equipaggiamento/miglioramento ecologico in accordo con il soggetto pubblico locale. Il soggetto pubblico può, in mancanza di aree, stipulare con gli agricoltori degli accordi d'uso delle aree agricole al fine di aumentarne la dotazione ecologica permanente. Gli agricoltori riceveranno i contributi della compensazione ecologica preventiva che, in ogni caso, devono prevedere i corrispettivi per le voci 1) e 2) dell'art. 4.

#### **Art. 7 - Insediamenti ed edilizia ecocompatibili**

Quando ineludibili e dopo aver passato le fasi di valutazione opportune, le nuove urbanizzazioni e la nuova edilizia dovranno comunque rispondere a criteri di ecocompatibilità, di basso impatto ambientale e di uso parsimonioso delle risorse energetiche e idriche. La prestazione ambientale dei nuovi insediamenti e delle nuove attività edilizie potranno essere assimilate a forme di mitigazione ambientale generando così una diminuzione del danno ambientale da riparare con la compensazione. Non escludendosi comunque anche in tale attività edilizia una trasformazione di suolo libero, una quota di compensazione ecologica rimarrà sempre non eliminabile.

---

<sup>3</sup> Tale disegno dovrebbe essere a sua volta di un progetto ecologico locale o di un piano ecologico-paesistico comunale che a sua volta tiene conto delle indicazioni ecologiche e paesistiche previste nel livello di pianificazione provinciale.

## **Art. 8 – Registro dei suoli**

È istituito il registro dei suoli presso ogni comune. Il registro dei suoli fornisce informazioni costantemente aggiornate sull'uso del suolo e sulle superfici urbanizzate, utilizzando una procedura valutativa da definire, trasferisce le informazioni agli altri livelli amministrativi.

---