

# CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO E RIGENERAZIONE URBANA

## I contenuti della legge regionale

La L.R. 31/2014 viene approvata in un contesto locale e nazionale di grande attenzione al contenimento del consumo di suolo.

Atto Camera: 2039

Disegno di legge: "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato"

***Il suolo deve essere considerato come un bene comune (L.R. Lombardia 25/2011) [1].***

[1] L.R. n. 25 del 28 dicembre 2011 “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica” (BURL n° 52 del 29/12/2011 supplemento).

Art. 4 quater  
(Tutela del suolo agricolo)

1. *La Regione riconosce il suolo quale bene comune. Ai fini della presente legge, il suolo agricolo costituisce la coltura, a varia fertilità, del territorio agricolo, per come esso si presenta allo stato di fatto. Si intende suolo agricolo ogni superficie territoriale, libera da edifici e strutture permanenti non connesse alla attività agricola in essere, interessata in modo permanente dalla attività agricola, da attività connesse e dalla eventuale presenza di elementi che ne costituiscono il corredo paesaggistico-ambientale quali reticolo idraulico, fontanili, siepi, filari, fasce boscate, aree umide, infrastrutture rurali.*

2. *La Regione riconosce il suolo agricolo quale spazio dedicato alla produzione di alimenti, alla tutela della biodiversità, all'equilibrio del territorio e dell'ambiente, alla produzione di utilità pubbliche quali la qualità dell'aria e dell'acqua, la difesa idrogeologica, la qualità della vita di tutta la popolazione e quale elemento costitutivo del sistema rurale.*

3. *La Regione considera il sistema rurale una componente fondamentale del suo sistema territoriale e ritiene che le criticità emergenti sul consumo di suolo agricolo devono essere affrontate con adeguate politiche finalizzate a salvaguardare le destinazioni di uso di suoli e territori agricoli indispensabili all'esercizio delle attività agricole, in una sempre crescente ottica di multifunzionalità.*

# Perdita di terreni agricoli



Costruire il futuro:  
difendere l'agricoltura  
dalla cementificazione

Perdita di terreni agricoli,  
approvvigionamento  
alimentare e  
impermeabilizzazione del  
suolo

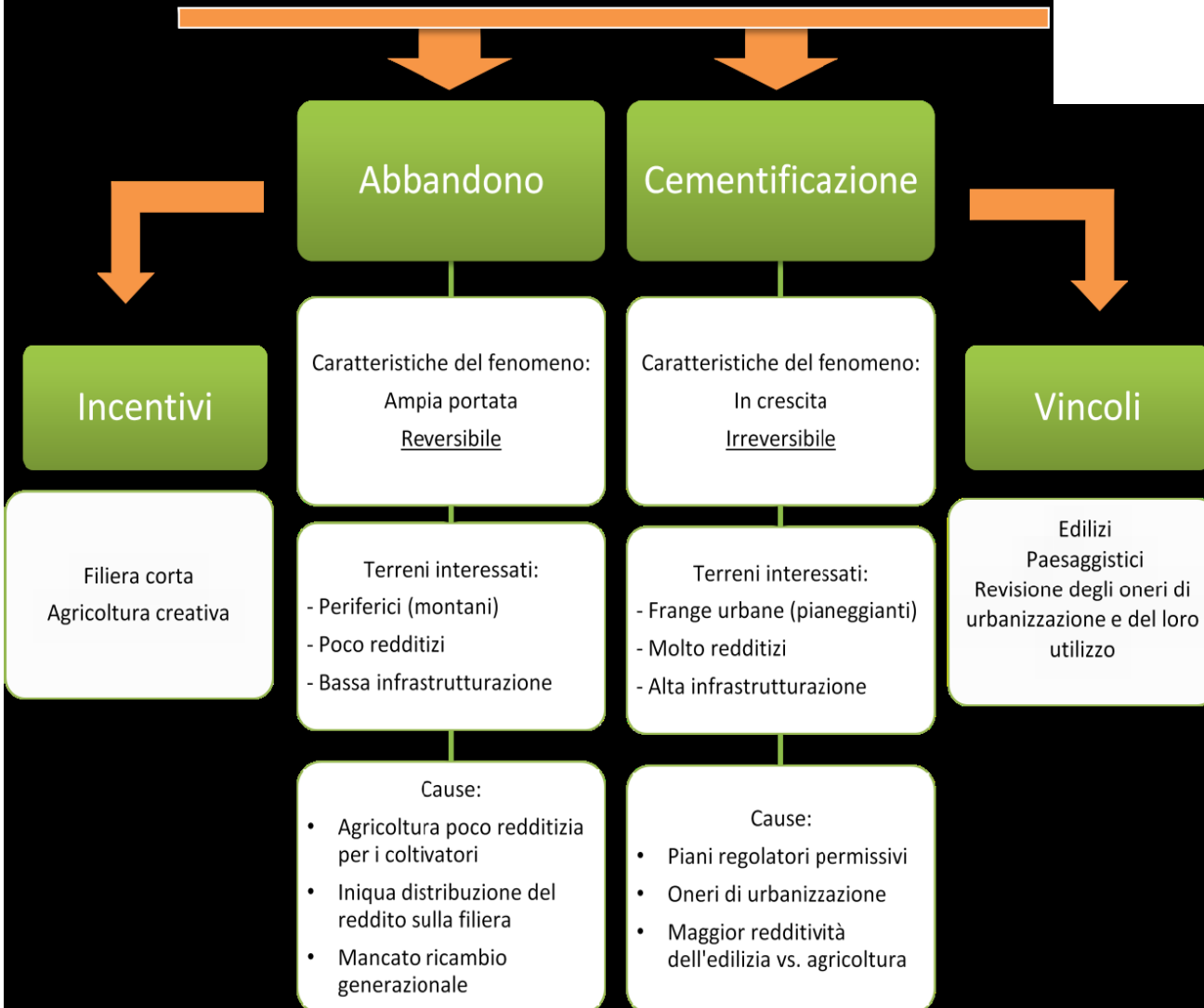


Fig. 2 | SAU dal 1971 al 2010. Migliaia di ettari

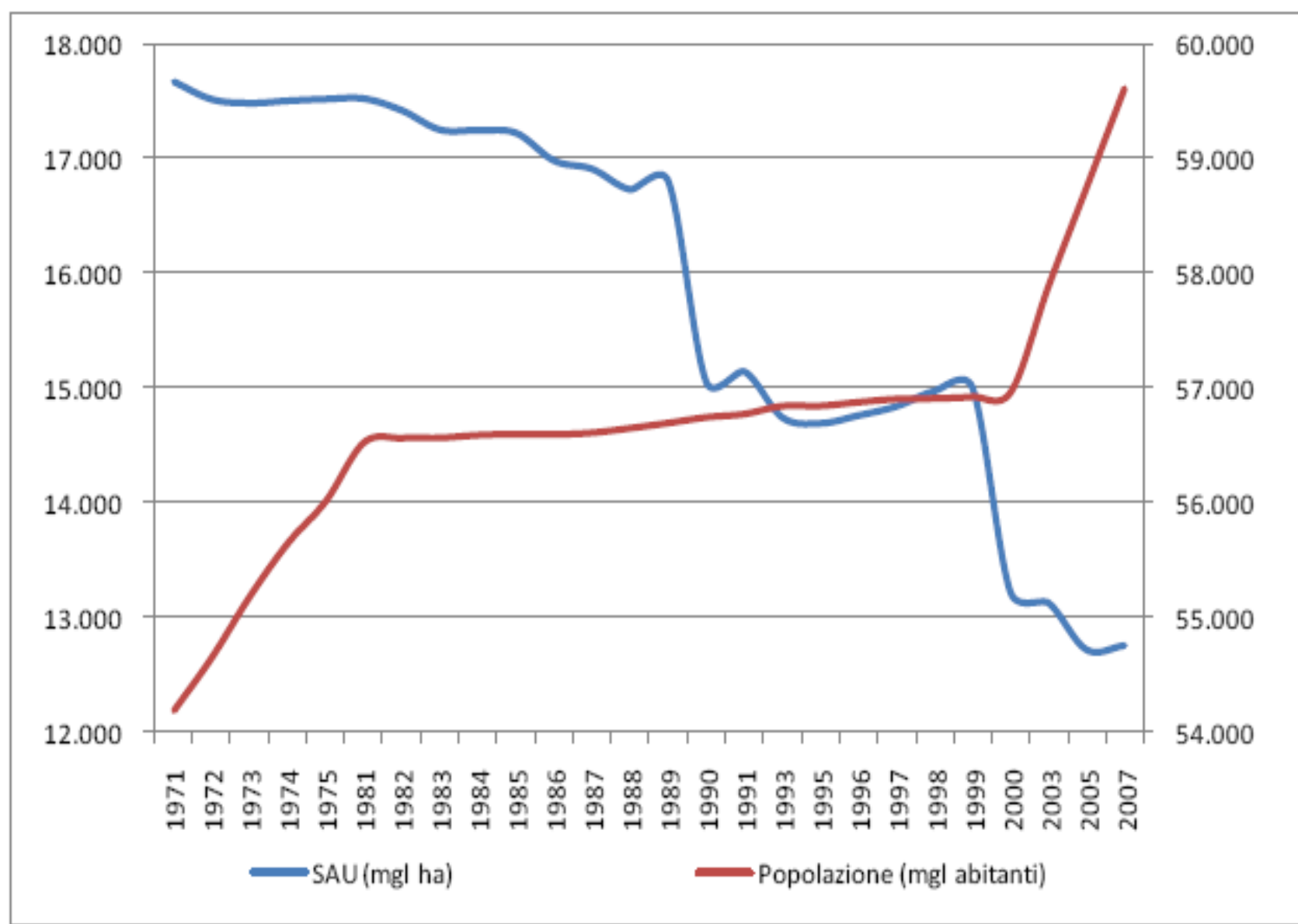


Fonte: Elaborazione Mipaaf su dati Eurostat



Fig. 3 | Evoluzione della SAU e andamento demografico (1971-2001)

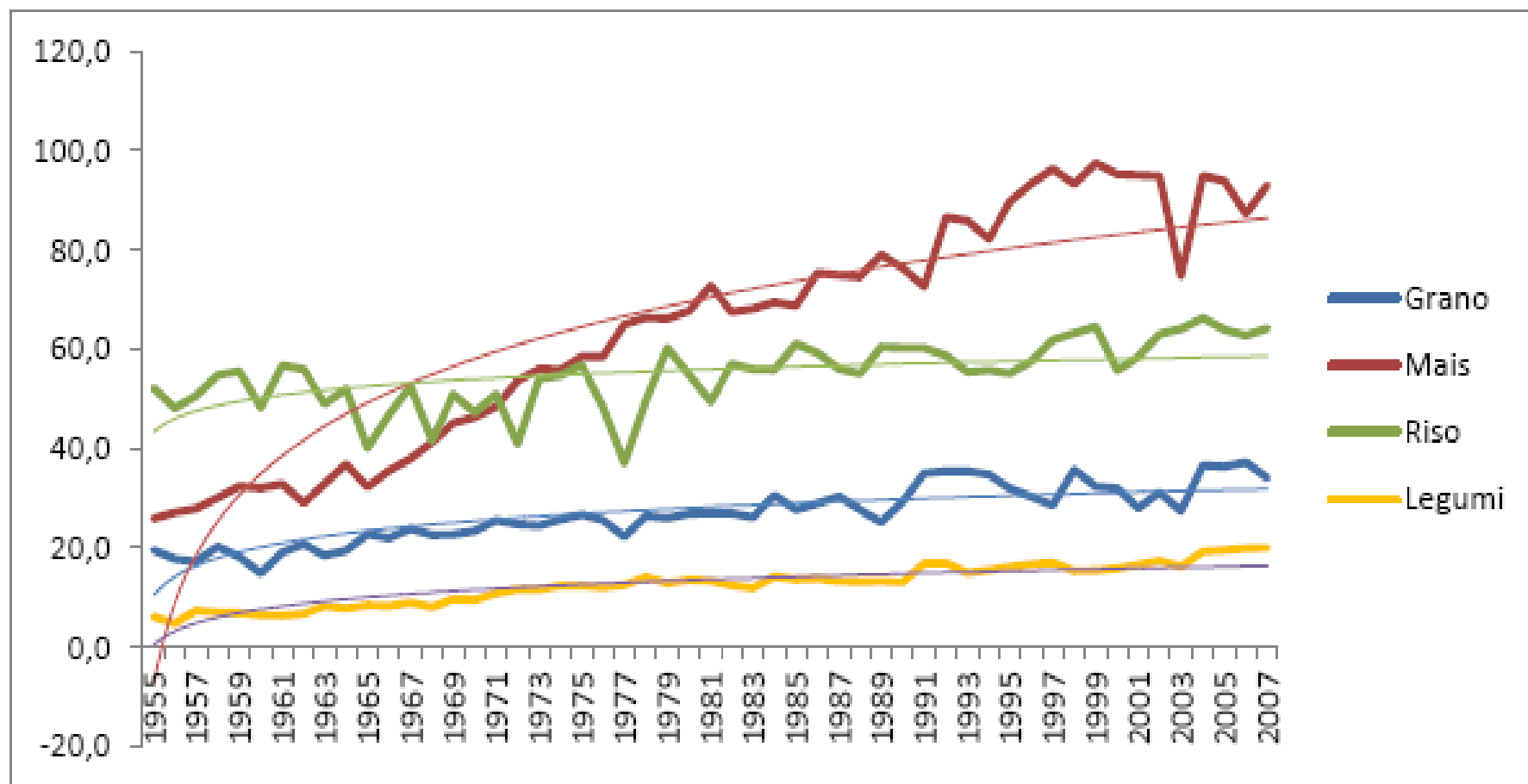
SAU in migliaia di ettari e popolazione in migliaia di unità



Fonte: Elaborazione INEA su dati ISTAT

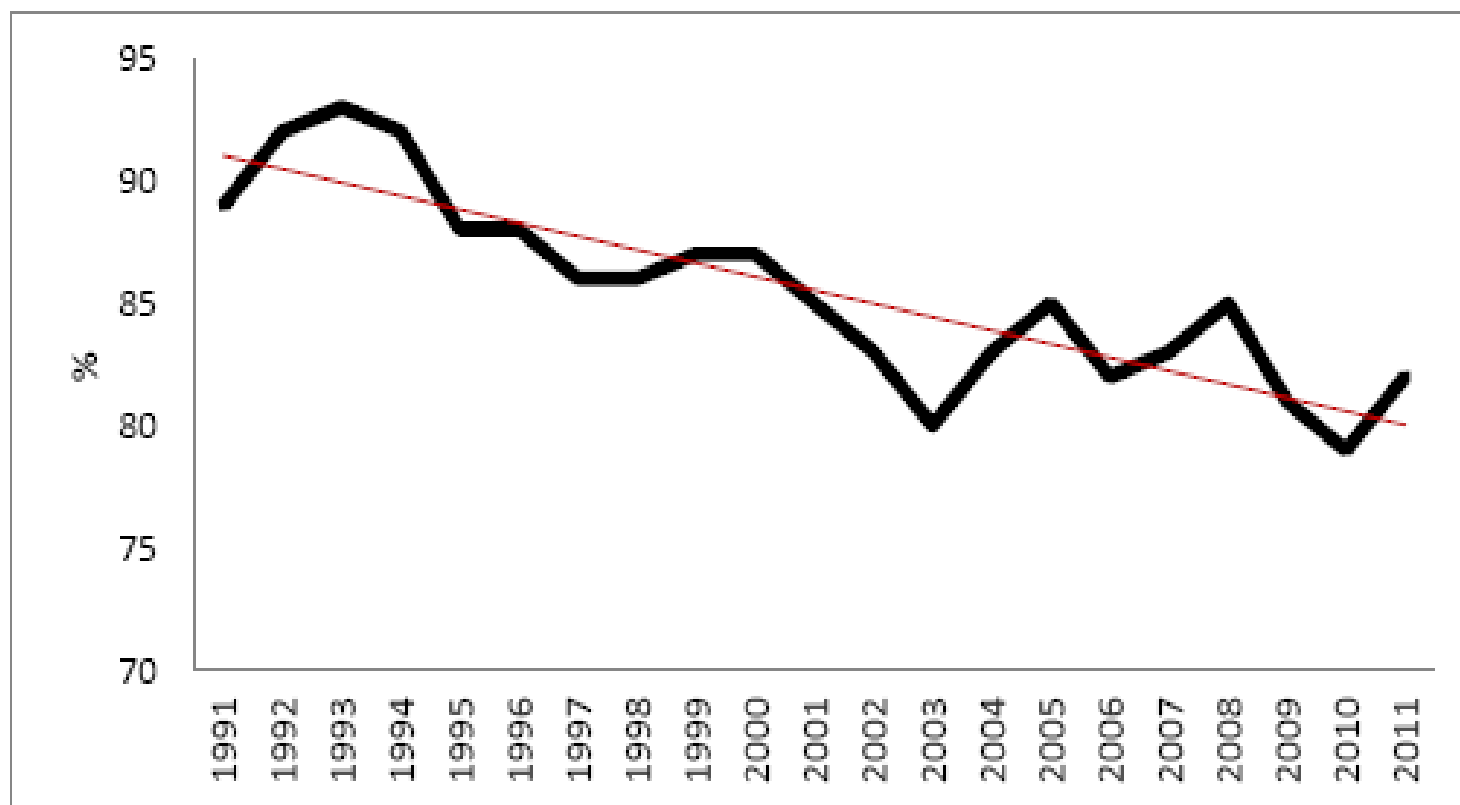
Fig. 4 | Resa per ettaro per colture selezionate (1950-2007)

Valori in quintali per ettaro



Fonte: Elaborazione Mipaaf su dati Eurostat

Fig. 5I Stima dell'andamento del grado di approvvigionamento alimentare in Italia (1991-2011)  
Valori in percentuale sul consumo nazionale



Fonte: Elaborazione Mipaaf su dati ISTAT



# Una constatazione

Nella pianificazione si evita quasi sempre la valutazione del “ciclo” che porta dalle trasformazioni di destinazione d’uso dei suoli, alla necessità di infrastrutturazione (e relativa manutenzione), al consumo energetico, alla produzione dei rifiuti, ecc. ed anche al ciclo economico innescato dalla trasformazione

# Quale motivazione

L'intento lodevole di arginare un fenomeno preoccupante di crescita rapidissima dei suoli impermeabili giunge di fatto in una situazione di profonda crisi del settore dell'edilizia. Ciò fa sì da un lato che la tematica raggiunga un elevato livello di condivisione, ma nel contempo solleva qualche ombra sulle effettive motivazioni (di natura ambientale o strumentale?).

# Alexis de Tocqueville (1805-1859)

Nell'Ottocento osservava come i confini degli insediamenti non risultavano né ben definiti, né limitati e quanto in America tutto fosse in movimento e non fossero stati fissati limiti agli sforzi dell'uomo

# ***Land Use Controls in America -***

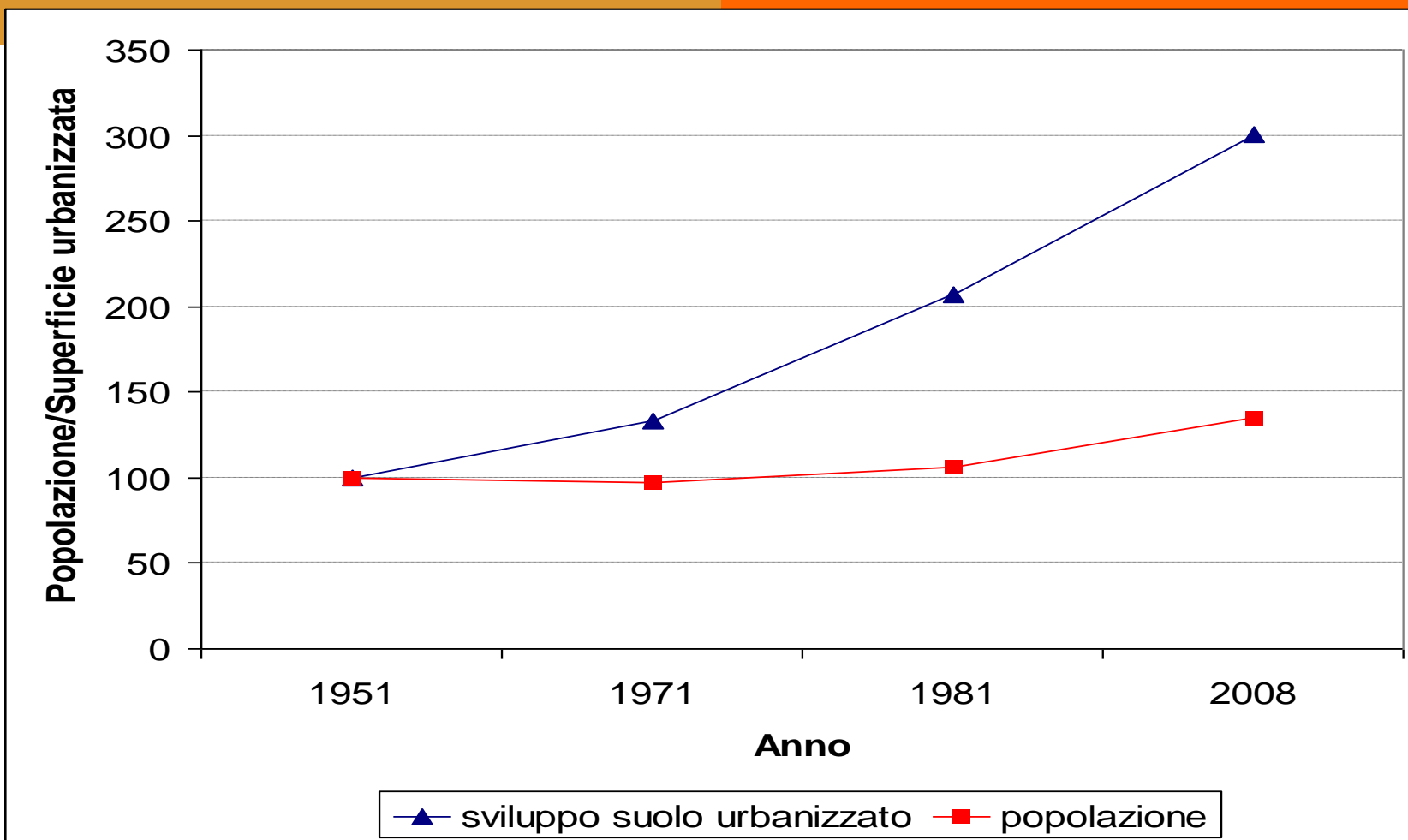
## **1962**

- Carenze nei sistemi di controllo dell'uso del suolo tra il 1920 ed il 1960
- Gli strumenti di pianificazione, l'azzoneamento, la parcellazione e per estensione anche lo sviluppo urbano risultavano caratterizzati da:
  - L'abbondante presenza di territori naturali virtualmente illimitati;
  - Aree aperte a tutti e diritti di proprietà protetti dalla Costituzione;
  - Forze economiche di difficile comprensione;
  - Professionisti che preparano il territorio per essere "trasformato" senza chiedersi quale sia l'attitudine del suolo stesso;
  - Una basilare sfiducia verso i funzionari eletti o nominati, al punto che le procedure vengono codificare, ma lo sviluppo (urbano) qualificato tramite queste procedure lo è solo "di diritto", con un controllo pubblico minimo

(Delafons, 1962).

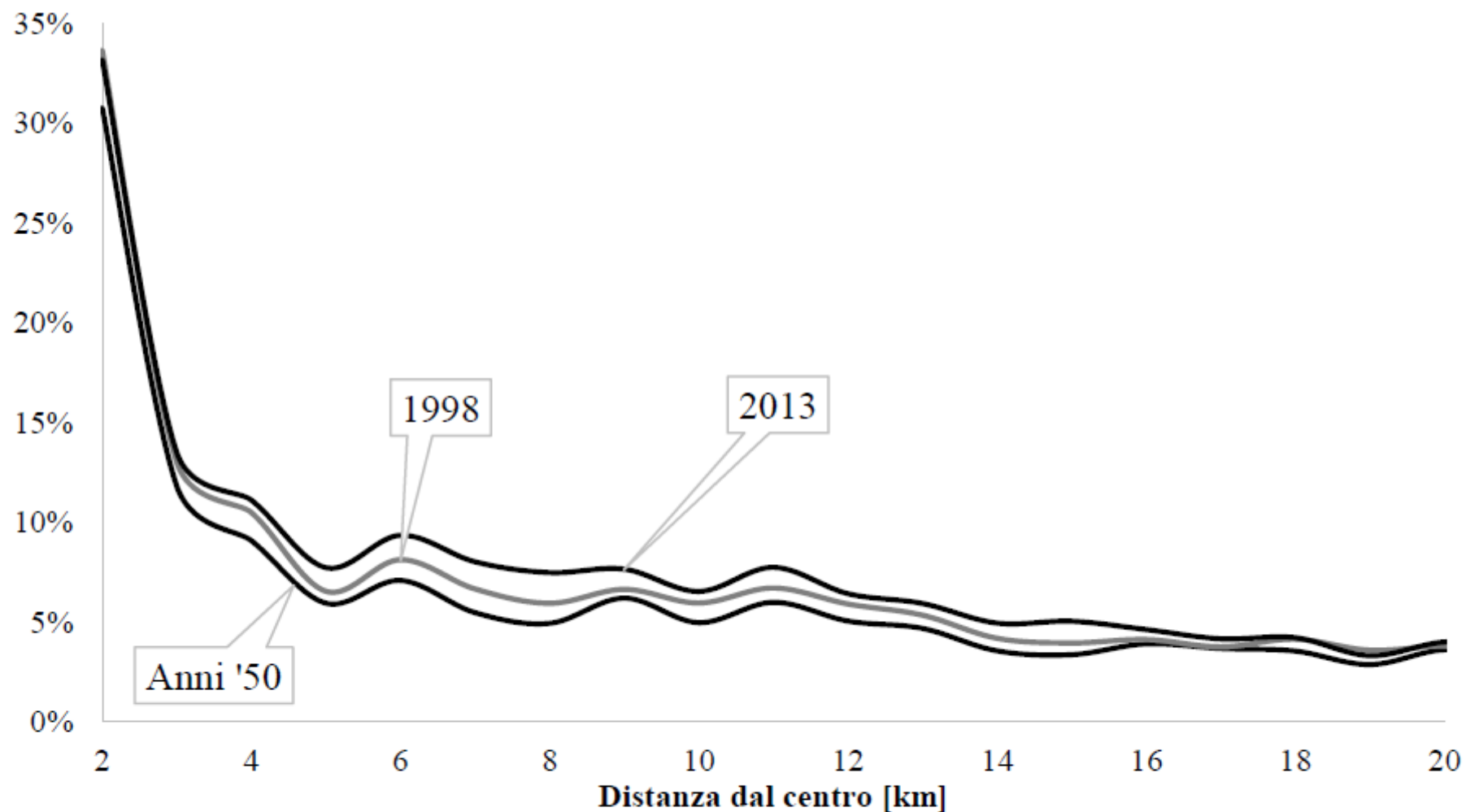
# *Planning and Environmental Management - 1984*

Da una parte i **costi** determinati da questo tipo di sviluppo urbano risultavano essere eccessivi, principalmente a causa degli adeguamenti delle reti infrastrutturali per raggiungere aree remote. Inoltre anche l'ambiente, inteso come spazi aperti e ricchi di biodiversità, veniva minacciato. (Schultz and Kasen)



**Tabella 4.1 - Stima del suolo consumato per residente a livello nazionale, per anno. Fonte: ISPRA.**

	Anni '50	1989	1996	1998	2006	2008	2013	2014
<b>Superficie consumata pro-capite (m<sup>2</sup>/ab.)</b>	167	270	301	309	334	338	349	345



**Figura 4.1 – Andamento della percentuale di suolo consumato (gradiente di densità) in funzione della distanza dai centri urbani (analisi fatta per tutti i capoluoghi di provincia) per gli anni '50, il 1998 e il 2013. Fonte: ISPRA.**



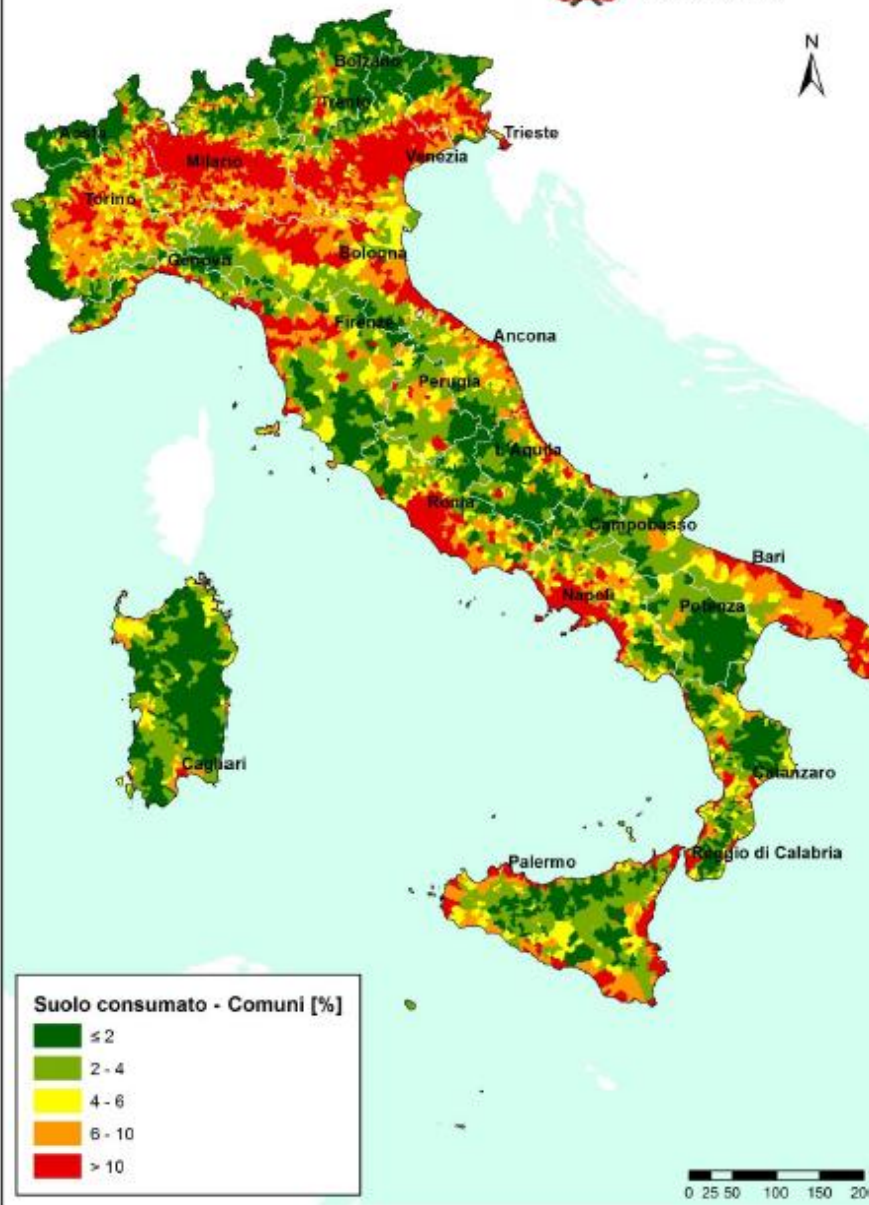
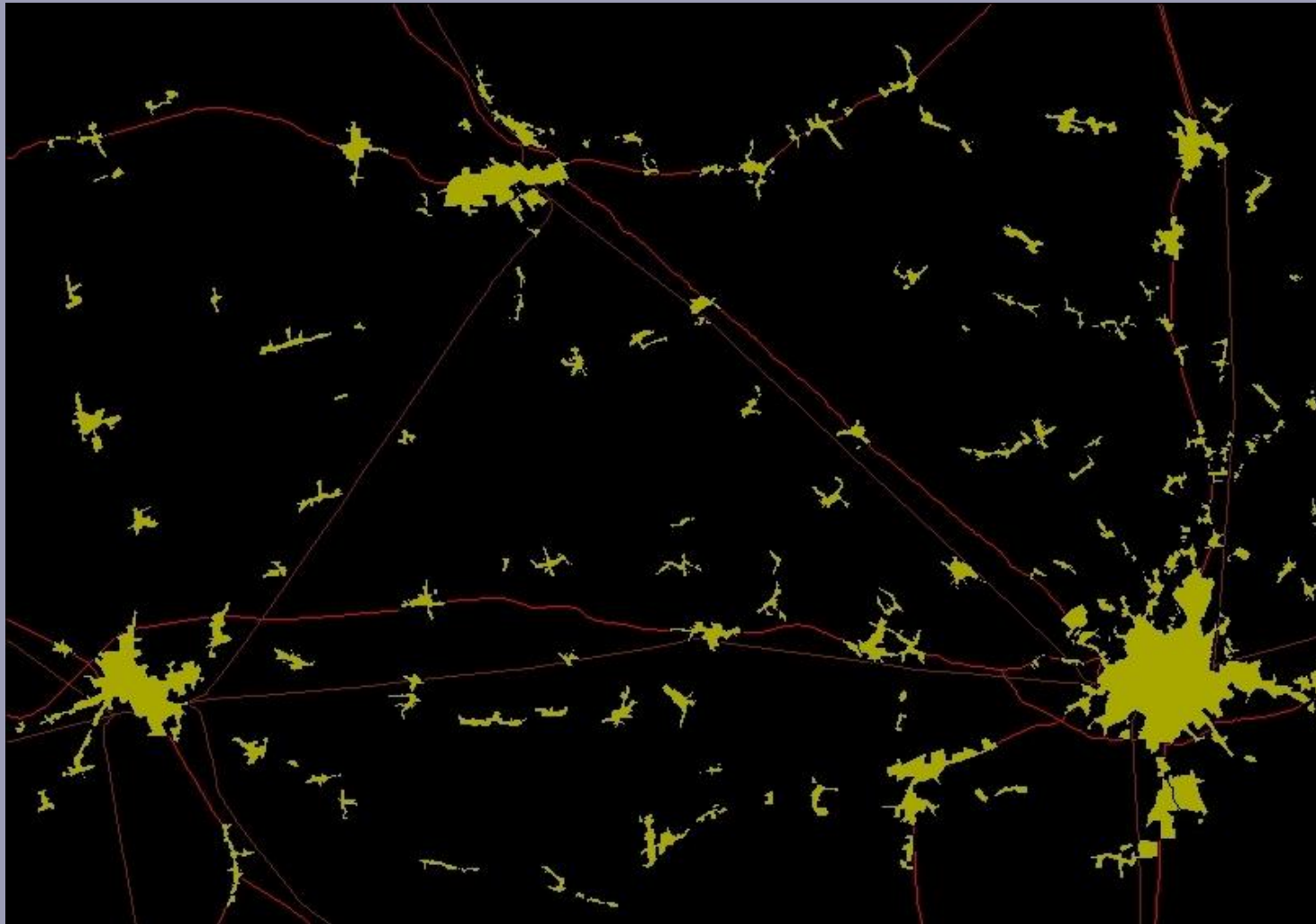


Tavola 1 - Suolo consumato in percentuale per comune (2012). Fonte: ISPRA.

ura 1.1 - Esempio di consumo di suolo agricolo: l'area di EXPO 2015 a Milano negli anni 2001 (in alto) e 2014 (in basso).

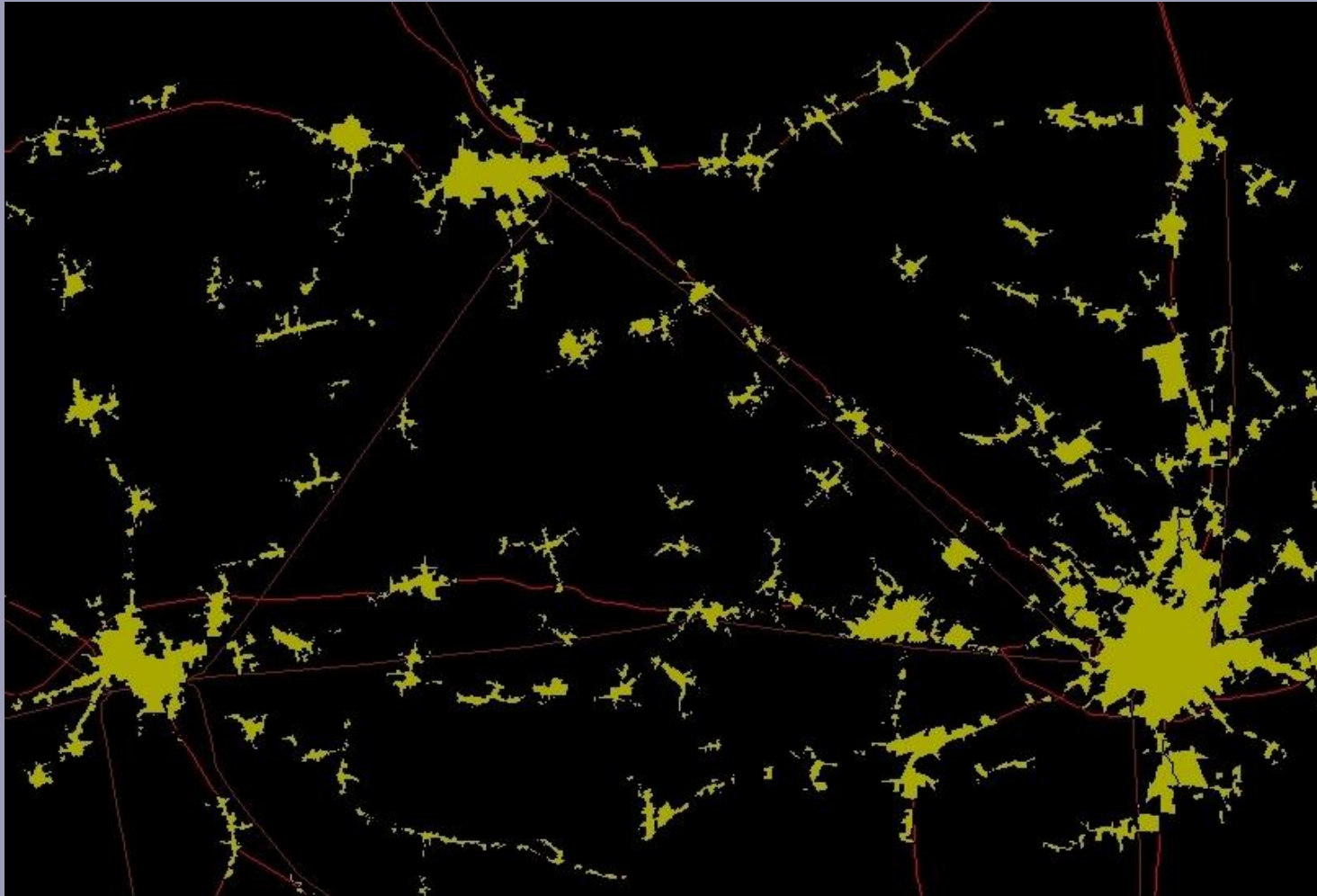


Area  
centrale  
veneta  
1890

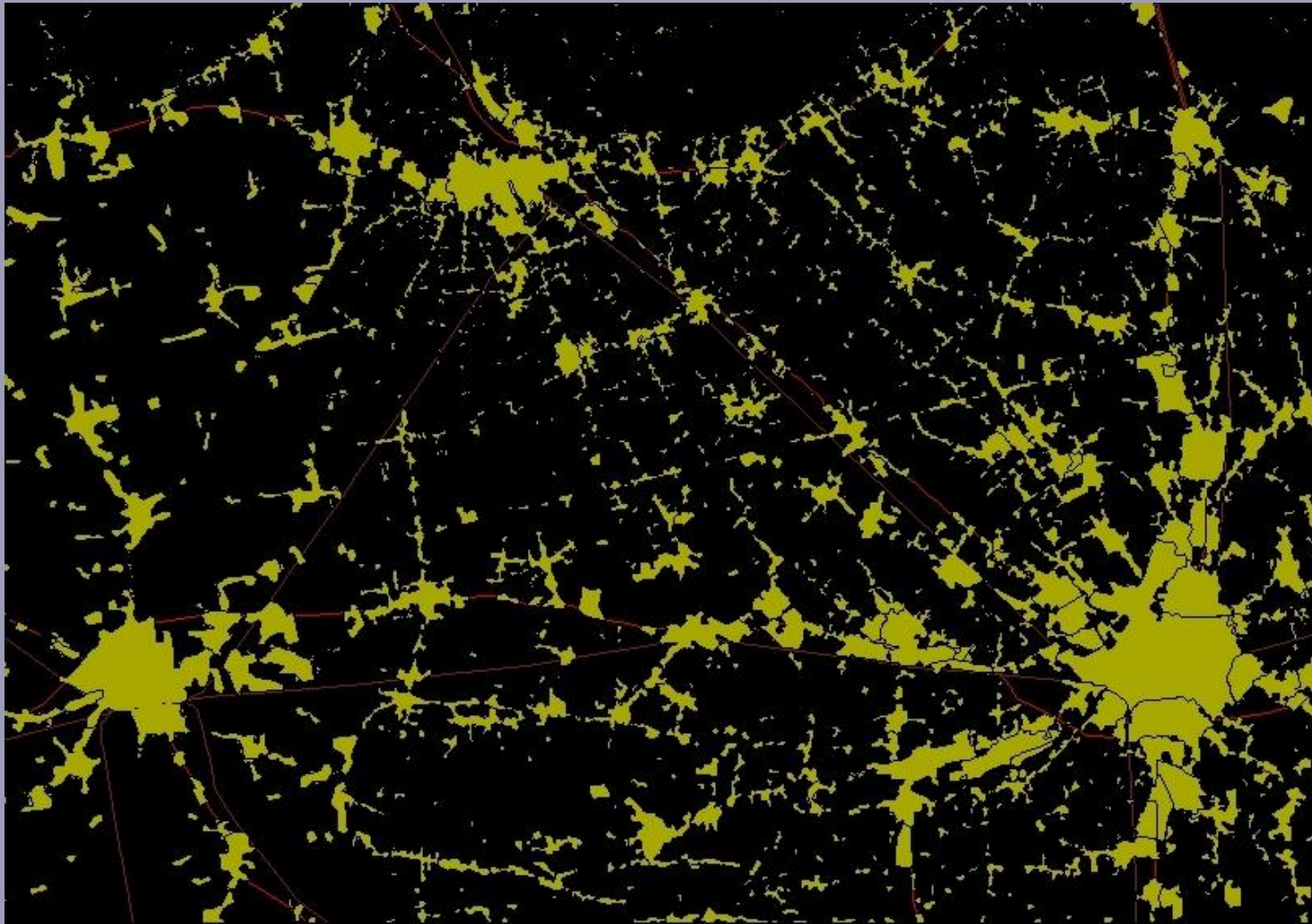


Area  
centrale  
veneta  
1960

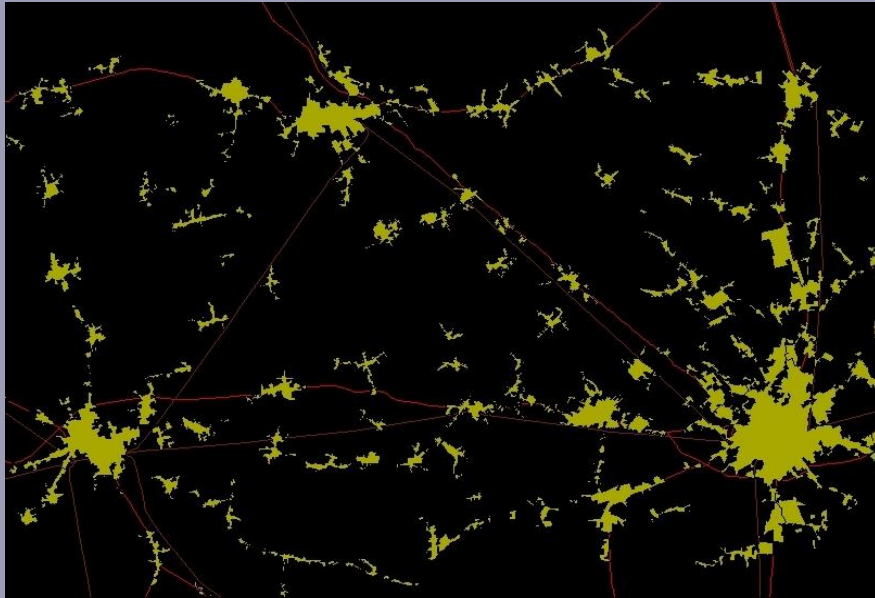




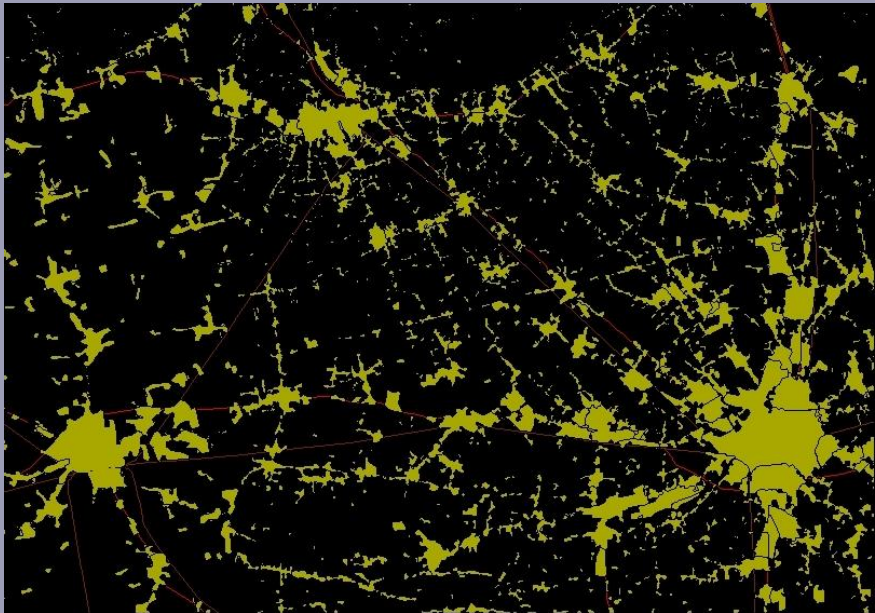
Area  
centrale  
veneta  
1980



Area  
centrale  
veneta  
2001



1980



2001

Quale è la situazione lombarda rispetto al consumo di suolo?

L'osservatorio regionale denuncia, per la provincia di Brescia, una crescita media dei suoli impermeabili pari al 18% in tredici anni (dal rilievo DUSAF 1999 a quello del 2012). In valore assoluto ciò corrisponde a 78 chilometri quadrati! Se si vuole un elemento di paragone, si tratta di una superficie pari alla somma dei laghi di Iseo e d'Idro!



Ebbene, i comuni lombardi nei loro Piani di Governo del Territorio hanno previsto trasformazioni che rappresentano percentuali rispetto alla superficie totale del comune fino al 35%.

Ciò significa in alcuni comuni nuove impermeabilizzazioni dei suoli dell'ordine di 1,5 - 2 e finanche 4 Km<sup>2</sup>.

A seconda delle fonti, si stima che in Lombardia vi siano previsioni di trasformazione variabili tra i 400 e i 500 km<sup>2</sup>.

Per la Provincia di Brescia nel suo complesso, i PGT prevedono ancora 68 km<sup>2</sup> di aree di potenziale trasformazione (un altro lago d'Iseo!).

# **La legge 31/2014**

# Art. 1 Finalità generali

1. La presente legge detta disposizioni affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola, in coerenza con l'articolo 4 quater della legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale).
2. Il suolo, risorsa non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.
3. Le disposizioni della presente legge stabiliscono norme di dettaglio nel quadro ricognitivo dei principi fondamentali della legislazione statale vigente in materia di governo del territorio.
4. In particolare, scopo della presente legge è di concretizzare sul territorio della Lombardia il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero.

# Art. 2 Definizioni

## ART. 2

### (Definizioni di consumo di suolo e rigenerazione urbana)

1. In applicazione dei principi di cui alla presente legge e alla conclusione del percorso di adeguamento dei piani di governo del territorio di cui all'articolo 5, comma 3, i comuni definiscono:
  - a) superficie agricola: i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali;
  - b) superficie urbanizzata e urbanizzabile: i terreni urbanizzati o in via di urbanizzazione calcolati sommando le parti del territorio su cui è già avvenuta la trasformazione edilizia, urbanistica o territoriale per funzioni antropiche e le parti interessate da previsioni pubbliche o private della stessa natura non ancora attuate;
  - c) consumo di suolo: la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovra comunali; il consumo di suolo è calcolato come rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile;
  - d) bilancio ecologico del suolo: la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola. Se il bilancio ecologico del suolo è pari a zero, il consumo di suolo è pari a zero;
  - e) rigenerazione urbana: l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica, ai sensi dell'[articolo 11 della l.r. 12/2005](#), la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano.
2. Il Piano territoriale regionale (PTR) precisa le modalità di determinazione e quantificazione degli indici che misurano il consumo di suolo, validi per tutto il territorio regionale, disaggrega, acquisito il parere delle province e della città metropolitana da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta, i territori delle stesse in ambiti omogenei, in dipendenza dell'intensità del corrispondente processo urbanizzativo ed esprime i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicarsi negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo.
3. In applicazione dei criteri, indirizzi e linee tecniche di cui al comma 2, gli strumenti comunali di governo del territorio prevedono consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui il documento di piano abbia dimostrato l'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, prioritariamente mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali. Sono comunque garantite le misure compensative di riqualificazione urbana previste dal piano dei servizi. In ogni caso, gli strumenti comunali di governo del territorio non possono disporre nuove previsioni comportanti ulteriore consumo del suolo sino a che non siano state del tutto attuate le previsioni di espansione e trasformazione vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.
4. La Giunta regionale, con deliberazione da approvare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la competente commissione consiliare, definisce i criteri di individuazione degli interventi pubblici e di interesse pubblico o generale di rilevanza sovracomunale per i quali non trovano applicazione le soglie di riduzione del consumo di suolo di cui alla presente legge.

# Art. 4 Incentivazioni

1. Ai comuni che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali.
2. Per l'attuazione delle finalità di cui all'articolo 1, la Giunta regionale definisce, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, misure di semplificazione, anche procedurale, e incentivazione, anche graduata, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, per il recupero del patrimonio edilizio urbano e rurale esistente.
3. Dopo il [comma 1 dell'articolo 10 della l.r. 12/2005\(1\)](#) è aggiunto il seguente:  
*'1 bis. Il piano delle regole deve prevedere, per gli ambiti di rigenerazione urbana in cui vengano previsti interventi di ristrutturazione urbanistica, la riduzione del contributo di costruzione di cui all'articolo 43.'*
4. Le modifiche dell'[articolo 10 della l.r. 12/2005](#) previste al comma 3 si applicano anche ai PGT dei comuni con popolazione inferiore o pari a 2.000 abitanti, di cui all'[articolo 10 bis della stessa l.r. 12/2005](#).
5. Dopo il [comma 1 bis dell'articolo 10 della l.r. 12/2005\(1\)](#) sono aggiunti i seguenti:  
*'1 ter. Negli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e di sostituzione edilizia, ai sensi dell'articolo 27, comma 1, lettere da a) a d), a fronte di un miglioramento dell'efficienza energetica del manufatto, o di quella parte di esso oggetto dell'intervento, superiore al trenta per cento rispetto all'esistente, la superficie lorda di pavimento (s.l.p.) sarà calcolata al netto dei muri perimetrali portanti e di tamponamento, nonché dei solai che costituiscono involucro esterno di ristrutturazioni. Negli edifici di nuova costruzione, tale scomputo sarà concesso al raggiungimento della classe energetica A.  
1 quater. E' data facoltà ai comuni, per periodi di tempo predeterminati, di modulare gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria ai fini del contenimento energetico degli edifici e della sostenibilità ambientale degli interventi.'*
6. Al [comma 10 dell'articolo 44 della l.r. 12/2005\(1\)](#) le parole 'della metà' sono sostituite dalle seguenti: 'del sessanta per cento.'
7. L'Osservatorio permanente per la programmazione territoriale, di cui all'[articolo 5 della l.r. 12/2005](#), seleziona a partire dal 2015 le dieci migliori iniziative di programmazione territoriale e urbanistica, proposte dai comuni, dalle province e dalla città metropolitana e ne cura la diffusione quale best practice attraverso le più opportune iniziative.
8. La selezione da parte dell'Osservatorio costituisce, con validità per l'anno di riferimento, indicatore positivo nell'indice sintetico di virtuosità dei comuni lombardi secondo le modalità indicate dall'[articolo 7, comma 2, della legge regionale 23 dicembre 2010, n. 19](#) (Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'[art. 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34](#) (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2011).
9. I comuni nell'ambito dei rispettivi piani di governo del territorio possono identificare, sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale, le opere edilizie incongrue presenti nel territorio agricolo e negli ambiti di valore paesaggistico per le quali prevedere volontari interventi di demolizione e contestuale permeabilizzazione dei suoli. La rimozione delle opere incongrue, nonché il ripristino ambientale dei suoli, comporta il riconoscimento ai soggetti interessati di diritti edificatori dimensionati secondo criteri stabiliti dal piano di governo del territorio. I diritti edificatori così riconosciuti sono utilizzabili in opportuni ambiti individuati dal piano di governo del territorio entro il tessuto urbano consolidato. Tali previsioni potranno essere attuate a condizione che gli edifici siano a norma con i permessi previsti dalla legge, non sottoposti a specifica tutela e non adibiti a uso agricolo da almeno cinque anni.



# Art. 5 Norme transitorie (1)

1. La Regione integra il PTR con le previsioni di cui all'[articolo 19, comma 2, lettera b bis\), della l.r. 12/2005](#), come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera p), della presente legge, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
  2. Ciascuna provincia e la città metropolitana adeguano il PTCP e gli specifici strumenti di pianificazione territoriale alla soglia regionale di riduzione del consumo di suolo, ai criteri, indirizzi e linee tecniche di cui all'articolo 2 della presente legge e ai contenuti dell'[articolo 19 della l.r. 12/2005](#), entro dodici mesi dall'adeguamento del PTR di cui al comma 1.
  3. Successivamente all'integrazione del PTR e all'adeguamento dei PTCP e degli strumenti di pianificazione territoriale della città metropolitana, di cui ai commi 1 e 2, e in coerenza con i contenuti dei medesimi, i comuni adeguano, in occasione della prima scadenza del documento di piano, i PGT alle disposizioni della presente legge.
  4. Fino all'adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all'[articolo 8, comma 2, lettera b ter\), della l.r. 12/2005](#), come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale. Fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente.
  5. I comuni approvano, secondo quanto previsto dalla [l.r. 12/2005](#) vigente prima dell'entrata in vigore della presente legge, i PGT o le varianti di PGT già adottati alla data di entrata in vigore della presente legge, rinviando l'adeguamento di cui al comma 3 alla loro successiva scadenza; tale procedura si applica anche ai comuni sottoposti alla procedura di commissariamento di cui all'[articolo 25 bis della l.r. 12/2005](#). La validità dei documenti comunali di piano, la cui scadenza intercorra prima dell'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana di cui al comma 2, è prorogata di dodici mesi successivi al citato adeguamento.
-

# Art. 5 Norme transitorie (2)

6. La presentazione dell'istanza di cui all'[articolo 14 della l.r. 12/2005](#) dei piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge deve intervenire entro trenta mesi da tale ultima data. Per detti piani e per quelli la cui istanza di approvazione sia già pendente alla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni provvedono alla istruttoria tecnica, nonché alla adozione e approvazione definitiva in conformità all'[articolo 14 della l.r. 12/2005](#). La relativa convenzione di cui all'[articolo 46 della l.r. 12/2005](#) è tassativamente stipulata entro dodici mesi dall'intervenuta esecutività della delibera comunale di approvazione definitiva.
7. In tutti i casi di inerzia o di ritardo comunale negli adempimenti di cui al comma 6 l'interessato può chiedere alla Regione la nomina di un commissario ad acta. Il dirigente della competente struttura regionale, ricevuta l'istanza, procede ai fini dell'intimazione al comune di adempiere entro il termine di sette giorni dal ricevimento dell'intimazione. Nel caso di ulteriore inerzia del comune, comunque comprovata, la Giunta regionale nomina un commissario ad acta nel termine dei sette giorni successivi alla scadenza della diffida. Il commissario ad acta così designato esaurisce tempestivamente gli adempimenti di istruttoria tecnica, adozione, approvazione e convenzionamento secondo necessità. A far tempo dalla nomina del commissario ad acta, il comune non può più provvedere sull'istanza.
8. Per i piani attuativi tempestivamente attivati ai sensi del comma 6, il comune può prevedere che la relativa convenzione di cui all'[articolo 46 della l.r. 12/2005](#) consenta la dilazione di pagamento degli importi dovuti, ai sensi del comma 1, lettera a), del predetto articolo e a titolo di monetizzazione di cessioni di aree, fino ad un massimo di sei rate semestrali, ciascuna di pari importo, da corrispondersi a far tempo dal diciottesimo mese successivo alla stipula della convenzione stessa.
9. Con riguardo ai piani attuativi, per i quali non sia tempestivamente presentata l'istanza di cui al comma 6 o il proponente non abbia adempiuto alla stipula della convenzione nei termini ivi previsti, i comuni, con motivata deliberazione di consiglio comunale, sospendono la previsione di PGT sino all'esito del procedimento di adeguamento di cui al comma 3 e, entro i successivi novanta giorni, verificano la compatibilità delle previsioni sospese con le prescrizioni sul consumo di suolo previste dal PGT, disponendone l'abrogazione in caso di incompatibilità assoluta, ovvero impegnando il proponente alle necessarie modifiche e integrazioni negli altri casi.
10. Fino all'adeguamento di cui al comma 3, viene prevista una maggiorazione percentuale del contributo relativo al costo di costruzione di cui all'[articolo 16, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380](#) (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)) così determinata:
  - a) entro un minimo del venti ed un massimo del trenta per cento, determinata dai comuni, per gli interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto non ricompresi nel tessuto urbano consolidato;
  - b) pari alla aliquota del cinque per cento, per gli interventi che consumano suolo agricolo nello stato di fatto all'interno del tessuto urbano consolidato;
  - c) gli importi di cui alle lettere a) e b) sono da destinare obbligatoriamente alla realizzazione di misure compensative di riqualificazione urbana e compensazione ambientale; tali interventi possono essere realizzati anche dall'operatore, in accordo con il comune.



# Art. 10 C 2039

Art. 10 (Disposizioni transitorie e finali). 1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni.

Decorso il termine di tre anni di cui al primo periodo, non è consentito il consumo di suolo in misura superiore al 50 % della media di consumo di suolo dei cinque anni antecedenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Non pare tuttavia possibile affrontare una tale sfida senza un ampio dibattito nella società, senza una riaffermazione dell'etica dell'agire pubblico, senza una rinegoziazione delle regole, senza il faro della ricerca del bene comune e senza il riappropriarsi dei cittadini del loro spazio di vita.

CeNSU

Centro  
Nazionale  
Studi  
Urbanistici

Grazie per l'attenzione

Maurizio Tira, Ordinario di Tecnica urbanistica,  
Università degli Studi di Brescia [maurizio.tira@unibs.it](mailto:maurizio.tira@unibs.it)

