



**LEGAMBIENTE**

---

Milano, 27 ottobre 2014

**OSSERVAZIONI AL PDL 140**

**“disposizioni per la limitazione del consumo di suolo e la riqualificazione dei suoli degradati”**

La norma sottoposta dalla Giunta al Consiglio Regionale nonché alle parti sociali consultate appare estremamente deludente, in rapporto a tutte le favorevoli premesse che si sono sviluppate nell'arco di tre legislature regionali sulla materia del consumo di suolo: a partire dal primo provvedimento proposto, il progetto di legge di iniziativa popolare per il contenimento del consumo di suolo, a suo tempo elaborato e sottoposto dalla nostra associazione, alle diverse iniziative legislative elaborate da gruppi consiliari di maggioranza e opposizione, alla importante modifica intervenuta sulla legge regionale n. 31/2008 con il riconoscimento del suolo agricolo come bene comune, alla costituzione di gruppi di lavoro in seno alla commissione V nel corso dell'attuale e della precedente Legislatura regionale, alle approfondite analisi sul fenomeno del consumo di suolo compiute dal comitato di valutazione, per arrivare alla formulazione del PdL 140 nella sua prima versione approvata dalla Giunta Regionale lo scorso febbraio, provvedimento certo migliorabile ma che comunque avevamo valutato come efficace e coerente con lo scopo di limitazione del consumo di suolo.

L'attuale versione, invece, a fronte di ridottissimi tempi concessi per la discussione e le proposte emendative (perchè tanta fretta dopo anni di infruttuosa ma non inutile discussione?) appare perfino gravemente peggiorativa del quadro vigente, tanto che non possiamo che **auspicarne il ritiro e la completa riformulazione, basandosi sul testo precedente integrato con le proposte dei gruppi consiliari**. Non ravvediamo nella norma alcuno strumento o leva disincentivante che risulti utile e coerente con la finalità di limitare il consumo di suolo, mentre appare chiarissimo che l'intento del testo, contrariamente al titolo, sia quello di accelerare e favorire, anche con incentivi, l'attuazione delle previsioni dei piani comunali che già molti documenti ed analisi sviluppate a supporto dei lavori della Commissione hanno evidenziato come abnormi e ingiustificate. Gravissima è la devitalizzazione dell'art. 43bis della l.r. 12/2005, finora unico e largamente insufficiente meccanismo di compensazione obbligatoria dovuta per la trasformazione di suoli liberi. Truffaldine le definizioni, volte a cristallizzare le previsioni di piano, ancorchè non conformative, anziché a rendere funzionali alle finalità della norma i repertori di dati territoriali oggi disponibili sul geoportale regionale e nei database territoriali dei comuni, e ad introdurre in modo appropriato, prescrittivo e verificabile la tutela del suolo nella sua qualità di bene territorialmente definito e funzionale alla erogazione di servizi ecosistemici misurabili.

Aspetto gravissimo, nell'attuale congiuntura di crisi che investe prioritariamente il settore delle costruzioni, il progetto di legge non coglie il lato strutturale della crisi di produzione edilizia, che presuppone interventi volti a orientare la produzione e a favorire l'incontro tra domanda e offerta, puntando sulle qualità intrinseche e prestazionali degli edifici e sul rapporto tra prezzi, localizzazione e capienza effettiva del mercato. A tutti gli operatori risulta chiarissimo che la risposta al forte rallentamento in questo settore può solo derivare da adeguate politiche urbane, di riattivazione economica e funzionale dello spazio già costruito, e da una capacità del comparto di darsi una strategia industriale per quanto riguarda la performance produttiva e l'orientamento al mercato e alla segmentazione della compagine di domanda. Il progetto di legge in oggetto, invece, si attesta su una visione di un comparto edilizio ancillare al settore finanziario-speculativo, privo di dinamiche interne differenti da quelle delle strategie di investimento di capitali erratici di una finanza che oggi è, invece, in avanzato stato di disarmo dopo i fallimenti del mercato speculativo che ha prodotto la bolla dei primi anni 2000. Pensiamo che un progetto di legge che tenta di soffiare sulle ceneri spente di una vicenda speculativo-immobiliare che ha largamente chiuso il suo ciclo sia estremamente dannoso, prima di tutto per l'ambiente, la sicurezza idrogeologica del territorio, la biodiversità e la conduzione agricola delle terre di Lombardia. Ma anche per il settore delle costruzioni e il pilastro fondamentale di economia e di occupazione che questo



**LEGAMBIENTE**

rappresenta: generare aspettative speculative in un settore che ha un severo e urgente bisogno di ristrutturazione industriale significa assecondare dinamiche perverse, che attengono a lobby minoritarie ma che sono spossanti per la maggior parte delle imprese, e di pessima performance competitiva per l'intero comparto.

Non si coglie ancora, nella istituzione lombarda evidentemente ancora ferma alla porta del XXI secolo, che nella sfida dell'economia contemporanea l'efficienza nell'uso delle risorse e il rilancio dello spazio urbano e della sua centralità rappresentano i veri asset competitivi con cui battere la crisi. E che, in questa sfida, ambiente ed economia giocano dalla stessa parte del campo.

Questa legge, nella formulazione che ci è sottoposta, rappresenta un inaccettabile inchino alla speculazione immobiliare e alle sue ultime lobby, un ritorno al passato e un amaro calice da cui, in una regione entro cui operano imprese dinamiche e capaci di innovazione, possiamo e dobbiamo evitare di bere, preservando la nostra salute.

Di seguito, forniamo le nostre osservazioni puntuali al testo

### **Art 2 comma 1**

Non si può fare a meno di notare un severo e inaccettabile peggioramento delle definizioni di superficie agricola (SA), di superficie urbanizzata (SU) e di consumo di suolo, rispetto a quelle previste dalla precedente versione del PdL: la SA e la SU vengono infatti definite sulla base di attribuzioni pianificatorie e non dello stato di fatto. Ciò si traduce immediatamente nella negazione di tutte le superfici agricole gravate da previsioni, anche non conformative, di trasformabilità urbanistica e infrastrutturale derivanti dalla pianificazione comunale e dalla programmazione regionale. In pratica, stando alle stime prodotte dalla stessa Regione Lombardia, risulterebbe superficie già urbanizzata quella delle previsioni inattuata che noi valutiamo cumulativamente in circa 60.000 ettari (sommando gli ambiti di trasformazione su aree agricole, le aree agricole intercluse surrettiziamente nei perimetri dei tessuti urbani consolidati, le previsioni infrastrutturali anche sovralocali). Cioè, grossomodo, l'equivalente di quattro città di Milano!

Questo significa che non verrebbe computata come consumo di suolo ogni urbanizzazione che si sviluppasse all'interno di questi ambiti, ovvero: la quasi totalità degli interventi edilizi che dovessero verificarsi negli anni a venire su ambiti agricoli sarebbe paradossalmente a 'consumo zero' di suolo. Più che una definizione grossolanamente truffaldina, trattasi di manifesta presa in giro, assolutamente inaccettabile e da rigettare, per cui si richiede il ripristino della definizione del testo precedente del medesimo pdL.

Anche la definizione di BES (Bilancio Ecologico del Suolo... ma perchè mai sarebbe 'ecologico?'), essendo impostata sulle predette definizioni di SA e SU, risulta inaccettabile (sebbene il principio 'No Net Land Take' sarebbe di per sé interessante, anche come incentivo a ripristinare suoli agricoli occupati da attività dismesse e non recuperabili diversamente, purchè basato su un bilancio tra grandezze adeguatamente definite).

### **Art.2 comma 2**

La norma è quanto meno discutibile e comunque da rigettare: infatti il PTR non viene messo in condizione di esercitare funzioni prescrittive, ma solo di sviluppare 'criteri e indirizzi' da applicare negli strumenti di governo del territorio per contenere il consumo di suolo, il che contrasta con il significato perentorio del termine 'soglie' la cui determinazione invece è posta interamente in capo ai comuni nel seguito della norma.

### **Art.2 comma 3**

Il principio per cui gli strumenti urbanistici comunali non possano disporre nuove previsioni comportanti consumo di suolo sino a completamento delle previsioni di espansione vigenti sarebbe assai condivisibile, se fossimo all'oscuro dei dati di abnorme sovradimensionamento di tali vigenti previsioni. Si apprezza la



**LEGAMBIENTE**

norma di buon senso, ci si rammarica nel constatare la sua sostanziale inefficacia nel quadro oggettivo della pianificazione.

**Art. 2 comma 4**

Si fa riferimento alle soglie di consumo di suolo (che la legge prevede su base comunale) per chiarire che in ogni caso le infrastrutture individuate dalla Giunta regionale non vi sottostanno: anche alla luce della vicenda BreBeMi, che dimostra la totale fallacia dell'analisi strategica applicata alle infrastrutture prioritarie in Lombardia, questa 'clausola' risulta del tutto (e prima di tutto eticamente) inaccettabile. Il consumo di suolo deve essere computato come esternalità negativa nella valutazione di strategicità e onerosità e nelle valutazioni costi-benefici delle grandi come delle piccole infrastrutture e urbanizzazioni. E solo a valle di tale valutazione si può decidere, auspicabilmente in sede di PTR, che la rilevanza di una infrastruttura è tale al netto del costo ambientale del consumo di suolo.

**Art. 3 comma 1 lettera f**

Si ritiene sbagliato lasciare in capo esclusivamente ai comuni (e solo con un obiettivo per ora generico di coerenza con i criteri e gli indirizzi stabiliti dal PTR) la responsabilità di definire soglie di consumo di suolo, in quanto ciò determina un margine di discrezionalità enorme (che peraltro abbiamo già rilevato nei PGT di molti comuni della provincia di Milano, che pure con il proprio PTCP ha stabilito soglie massime di consumo di suolo nei fatti liberamente e creativamente interpretate dai comuni stessi) e l'impossibilità di agire qualsiasi intervento di vigilanza e regolazione.

**Art. 3 comma 1 lettera h**

La modifica dell'art. 43 bis risulta dolosamente inaccettabile e da rigettare assolutamente: al livellamento al 5% della maggiorazione del contributo di costruzione per interventi *greenfield* (in ogni caso una maggiorazione che si configura come balzello del tutto ininfluenza quale disincentivo al consumo di suolo, per essere efficace infatti la maggiorazione dovrebbe configurarsi come multiplo, almeno del 200%, rispetto al contributo dovuto per interventi *brownfield*), di per sé modifica migliorativa di infima entità, fa da contraltare la soppressione dell'attributo 'nello stato di fatto' per quanto riguarda lo stato di 'superfici agricole' oggetto di trasformazione e il rinvio alle definizioni sopra introdotte. In pratica la maggiorazione non si applicherebbe su NESSUN intervento *greenfield* coerente con le previsioni urbanistiche comunali. Ciò vanifica la norma a suo tempo messa a punto per alimentare il fondo regionale aree verdi e per realizzare interventi di compensazione naturalistica alla scala comunale

**Art. 3 comma 1 lettera i**

Quella relativa all'obbligo di elaborazione della carta comunale del consumo di suolo, traslata dalla proposta di legge di iniziativa popolare e dal pdL 140 nella sua versione di febbraio, è l'unica norma condivisibile del PdL, a patto di fondarla su definizioni appropriate di uso del suolo

**Art. 3 comma 1 lettera k**

Il PTCP, nel recepire 'criteri, indirizzi e linee tecniche' del PTR, dovrebbe stabilire 'modalità di stima' degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo in seno ai PGT, per indicare i 'criteri di valutazione' della compatibilità dei PGT rispetto alla 'soglia comunale di consumo di suolo nel rispetto dei contenuti del PTR'. Ma, di nuovo, nessuna limitazione è fissata in modo prescrittivo e preordinato al PGT, né dal PTR né dal PTCP, quindi non si comprende come possa agire il PTCP nel modulare e nel valutare la compatibilità delle previsioni di consumo di suolo stabilite dai comuni.

Si rileva come il pdL 140 elimini il punto v) dell'Art. 3 dello stesso pdL nella versione di febbraio, che così recitava:

v) dopo la lettera d) del comma 2 dell'articolo 18 è aggiunta la seguente: “d bis) la soglia provinciale di riduzione del consumo di suolo stabilita per l'ambito territoriale omogeneo di appartenenza dei comuni.”;

Si tratta dell'efficacia prescrittiva e prevalente di alcune previsioni del PTCP (Infrastrutture, Paesaggio, idrogeologico e ambiti agricoli), a cui il pdL 140 aggiungeva il consumo di suolo. Oggi molti PTCP



**LEGAMBIENTE**

---

stanno provando a governare il consumo di suolo, ma sono sempre minacciati da ricorsi che si appellano al fatto che la tematica oggi non è compresa tra le norme prescrittive. Il pdL in esame rinuncia così anche a puntellare giuridicamente una buona prassi che le province avevano assunto, *motu proprio*, per contenere l'espansione urbana.

**Art. 3 comma 1 lettera m**

Di nuovo, si vagheggia di una 'soglia regionale di riduzione del consumo di suolo', senza prevedere che questa venga fissata

**Art. 3 comma 1 lettera p**

Viene stabilita una prevalenza degli 'obiettivi' (cosa ben diversa dalle soglie) regionali di riduzione del consumo di suolo definiti dal PTR sui piani territoriali dei ... parchi regionali! Ecco finalmente una norma prevalente, peccato che essa valga sugli ambiti tutelati e non sui PTCP e sulle previsioni urbanistiche dei comuni. Bene, ora finalmente sappiamo che se non verranno perseguiti gli obiettivi di riduzione dei consumi di suolo, se si cementificherà oltre misura, sarà tutta colpa dei parchi!

**Art. 4**

Si rileva come le incentivazioni a favore della rigenerazione urbana siano generiche ed eventuali e/o ipotetiche (la priorità di concessione di non meglio precisati finanziamenti regionali è riconosciuta a tutti i comuni che avviano azioni non meglio precisate, purchè *concrete*, per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana; la riduzione del contributo di costruzione si tramuta in onere facoltativo a carico del bilancio del comune che intendesse praticarla; l'incentivazione regionale deve avvenire senza oneri a carico del bilancio regionale; la semplificazione procedurale non viene definita e rinviata ad atto successivo) abbastanza da renderle scarsamente credibili, affidandosi unicamente al bel gesto dei comuni che riducono le proprie previsioni di entrata da contributi di costruzione

**Art. 5**

Spunto positivo è costituito dalla limitazione imposta ai comuni di approvare nuove varianti che prevedano ulteriore consumo di suolo oltre a quello già previsto dagli strumenti disponibili, tale spunto è peraltro coerente con lo spirito dell'intero articolo, che appare orientato a incentivare, accelerare e spingere oltremisura la realizzazione delle previsioni di piano in essere: la rateizzazione concessa al pagamento degli oneri e la rigida disciplina di subentro con poteri sostitutivi della Regione in caso di inerzia o ritardo degli enti locali, addirittura senza obbligo di preventiva diffida e con tempi acceleratissimi di nomina di commissario ad acta e di espletamento dell'istruttoria, sarebbero misure degna di ben altra causa (ad esempio in tutti i casi di intervento sul tessuto urbanizzato o sul dismesso o inutilizzato) che non quella di favorire il realizzatore di ambiti di trasformazione.

In definitiva la legge si configura come un provvedimento teso a realizzare in tempi rapidi, ovunque possibile, tutte le previsioni espansive degli strumenti urbanistici in essere: se da decenni in ambito urbanistico si discute di come affrontare il nodo irrisolto del residuo di piano, la risposta di questa legge è da uovo di Colombo: non lasciamo residui, realizziamo tutto il realizzabile. Proponiamo quindi la revisione del titolo della norma in 'misure incentivanti la trasformazione dei suoli agricoli'