

FRANCOANGELI/Urbanistica

Consumo di suolo

Un approccio multidisciplinare
ad un tema trasversale

a cura di
Valeria Scavone



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Consumo di suolo

**Un approccio multidisciplinare
ad un tema trasversale**

a cura di
Valeria Scavone

FRANCOANGELI

Il volume è stato pubblicato con il finanziamento di Ance Agrigento.

In copertina: grafica elaborata dalla Società Dulcamara (Agrigento).

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Premessa. Il suolo è uno dei beni più preziosi dell'umanità , di <i>Valeria Scavone</i>	pag. 7
Introduzione. Governare il territorio, limitando il consumo di suolo , di <i>Stefano Pareglio</i>	» 11
Prima sezione Teorie del consumo	
I fondamenti dello sviluppo sostenibile del territorio: rivoluzione energetica e consumo di suolo. Il contributo della Regione Toscana , di <i>Teresa Cannarozzo</i>	» 15
La compensazione urbanistica come strumento per il contenimento del consumo di suolo , di <i>Giuseppe De Luca</i>	» 25
Consumo di suolo e piani paesaggistici , di <i>Nicola Giuliano Leone</i>	» 35
Lo sprawl è un delitto , di <i>Valeria Scavone</i>	» 45
Procedure di VAS e indicatori di consumo di suolo , di <i>Giuseppe Trombino, Fabio Cutaia</i>	» 63
Note sul cambiamento di utilizzazione economica della terra in Italia e sul corrispondente "consumo di suolo" , di <i>Claudio Bellia</i>	» 71
Consumo di suolo e Politica Agricola Comune , di <i>Giuseppina Carrà, Iuri Peri, Carlo Prato</i>	» 81

Controfuoco e consumo di suolo , di <i>Andrea Sciascia</i>	pag.	99
La valutazione della sostenibilità del consumo di suolo per i servizi territoriali , di <i>Salvatore Raimondi</i>	»	119

**Seconda sezione
Territori del consumo**

Le pericolosità geologiche indotte dall’assetto del territorio siciliano , di <i>Giuseppe Giunta, Alessandra Giorgianni</i>	»	133
Il territorio di Agrigento tra consumo di suolo e abusivismo , di <i>Giuseppe Abbate</i>	»	143
Il suolo come risorsa. Nuovi scenari nella Spagna post-crisi , di <i>Annalisa Giampino</i>	»	153
Il recupero Energy driven delle ex aree industriali quale possibile risposta al consumo di suolo , di <i>Gerlandina Prestia</i>	»	165
Conoscere il territorio per un consumo consapevole. Akragas e i suoi valori identitari , di <i>Filippo Schilleci</i>	»	179
Consumo di suolo a Favara , di <i>Giuseppe Guerrera</i>	»	189
Azioni di contenimento dei fenomeni erosivi, di salvaguardia e restauro degli habitat nell’ambito del progetto LIFE “Macalife-preservation and extension of priority habitats damaged from agriculture activity” : un modello per le zone aride della Sicilia, di <i>Tommaso La Mantia, Luciano Gristina, Emilio Badalamenti, Agata Novara, Salvatore Pasta, Salvatore Tirrito, Angelo Dimarca, Domenico Fontana, Daniele Gucciardo, Marco Interlandi, Salvatore Livreri Console</i>	»	199
Postfazione. Re-cycling Urbanism: orizzonti, paradigmi e strumenti , di <i>Maurizio Carta</i>	»	211
Ringraziamenti	»	221

Premessa

Il suolo è uno dei beni più preziosi dell'umanità'

di Valeria Scavone²

Il testo trae spunto da una giornata multidisciplinare di studio sul tema “Consumo di suolo e riqualificazione urbana a partire dal Agrigento e il suo *hinternald*”, promossa dal Corso di Urbanistica 1 (da me tenuto con l’ausilio del tutor arch. Tiziana Nozzetti e dell’arch. Gerlandina Prestia) – disciplina del percorso formativo del Corso di Laurea Quinquennale in Architettura 4S di Agrigento (Università degli Studi di Palermo) – che si è svolta nel maggio 2012. L’evento ha avuto i patrocini nazionali dell’INU (Istituto Nazionale Urbanistica), della SI-DEA (Società degli Economisti Agrari), del CNACPC (Consiglio Nazionale degli Architetti, Paesaggisti e Conservatori), locali (comune di Agrigento e Favara, ANCE Agrigento, Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi) e il sostegno dei diversi Ordini professionali (Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Agrigento, Ordine degli Ingegneri di Agrigento, Ordine degli Agronomi di Agrigento, Consulta regionale dei Geologi) che hanno altresì animato una tavola rotonda finale.

L’interesse che ha riscosso la giornata sia negli studenti che nell’opinione pubblica locale e nazionale, ci ha spinti a lasciare – pur se a distanza di tempo – una traccia scritta della giornata, aggiornando ed ampliando contenuti ed autori, in considerazione che la ricerca scientifica e i dibattiti sull’argomento sono in costante evoluzione e i dati in costante aumento.

L’idea di provare a far dialogare insieme architetti, urbanisti, economisti agrari, botanici, geologi ha portato i relatori a rileggere le proprie ricerche scientifiche in chiave di “consumo di suolo”, declinandone

¹ *Consiglio d'Europa (1972)*, Carta Europea del Suolo, Strasburgo.

² Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Architettura - Sezione Città, Territorio, Paesaggio.

quindi le diverse implicazioni appartenenti alla propria formazione disciplinare.

Ciò che caratterizza le riflessioni multidisciplinari, infatti, è la difficoltà comunicativa perché un codice, un linguaggio, può essere valido solo per alcune discipline e non per altre. Da qui ne consegue che, spesso, ogni scienza si costruisce una sorta di recinto, senza riuscire a dialogare e ad interagire concretamente.

Da un lato c'è l'esigenza di potenziare la gamma dei linguaggi specifici di ogni disciplina, dall'altro, per intervenire correttamente su tematiche cogenti, c'è l'esigenza di un linguaggio "unitario e coerente" comprensibile a tutti. Alcune tematiche più di altre, come in questo caso, richiedono uno sforzo supplementare, un reale dialogo, un confronto aperto e costruttivo affinché le barriere vengano abbattute e si lavori in sinergia per un obiettivo comune: una ricerca sempre più attenta alla complessità della realtà territoriale ed urbana e capace di cogliere criticamente i nessi multidimensionali dei processi di governo del territorio.

La raccolta dei testi, qui presentata, vuole aggiungere qualche tassello ai numerosi studi sul tema, sia per sottolineare la valenza e la difficoltà di tale confronto 'trasversale', sia per contribuire a sensibilizzare non solo il mondo scientifico-accademico, ma anche l'opinione pubblica, gli operatori e gli amministratori affinché provino a individuare strade comuni da percorrere, a delinearne soluzioni che siano universalmente accettate e che portino a incidere concretamente arginando il consumo di uno "dei beni più preziosi dell'umanità".

Per facilitarne la lettura e per agevolare il confronto interdisciplinare, il testo è stato suddiviso in due sezioni: teorie del consumo e territori del consumo.

La sezione "teorie del consumo" racchiude contributi a carattere teorico-metodologico che mirano a sviscerare i termini del problema sotto i vari approcci multidisciplinari. Uno studio sul rapporto tra consumo di suolo e politica agricola comune, contributo degli economisti agrari Giuseppina Carrà, Iuri Peri e Carlo Prato; mentre l'economista agrario Claudio Bellia tratta del cambiamento di utilizzazione economica della terra in Italia. La compensazione come strumento per il contenimento del fenomeno è affrontato dall'urbanista Giuseppe De Luca; il rapporto con i piani paesaggistici è trattato dall'urbanista Nicola Giuliano Leone; gli urbanisti Giuseppe Trombino e Fabio Cutaia ne hanno valutato i rapporti con le procedure di VAS; mentre la nuova legge urbanistica Toscana, e sue ricadute sul consumo di suolo e in ambito energetico, è affrontata dall'urbanista Teresa Cannarozzo. Andrea Sciascia, compositivo, espone invece la sua teoria sul controfuoco in relazione al consumo di suolo. Il

contributo dell'agronomo Salvatore Raimondi si sofferma sulla sostenibilità del consumo di suolo in rapporto ai servizi territoriali.

La sezione "territori del consumo" analizza alcune ricerche, esperienze, casi-studio concreti e buone pratiche. Uno studio di inquadramento sullo stato dei suoli e dei sottosuoli della Sicilia, nel contributo dei geologi Giuseppe Giunta e Alessandra Giorgianni; il ruolo del Parco agricolo di Akragas è il contributo dell'urbanista Filippo Schilleci; il recupero in chiave energetica delle ex aree industriali quale risposta al consumo di suolo è affrontato dall'urbanista Gerlandina Prestia, la situazione spagnola, nel contributo dell'urbanista Annalisa Giampino, mentre l'abusivismo edilizio ad Agrigento è trattato dall'urbanista Giuseppe Abbate. Il compositivo Giuseppe Guerrera racconta di una rete ecologica urbana a Favara; mentre l'ecologo dei sistemi agro-forestali Tommaso La Mantia, con la sua squadra, tratta di azioni mirate a salvaguardare zone aride della Sicilia.

Il testo contiene anche una presentazione di Stefano Pareglio, nella qualità di Presidente della Commissione Nazionale INU "Consumo di Suolo, Energia e Ambiente" e un'ampia postfazione di Maurizio Carta, nella qualità di Coordinatore del Corso di Laurea in "Scienze della Pianificazione Territoriale, Urbanistica, Paesaggistica e Ambientale" dell'Università degli Studi di Palermo.

Introduzione

Governare il territorio, limitando il consumo di suolo

di Stefano Pareglio¹

Il consumo di suolo è, con ogni evidenza, un'emergenza ecologica: all'area sottratta come sedime per edifici, infrastrutture o servizi, si somma una ben più estesa alterazione delle dotazioni e delle connessioni ecologiche. Ma il consumo di suolo è anche la prima causa di vulnerabilità territoriale per la profonda alterazione che determina sul ciclo delle acque, come la cronaca si incarica di ricordare con frequenza quasi giornaliera.

Per descrivere e studiare le dinamiche e le cause del consumo di suolo servono anzi tutto dati scientificamente affidabili, aggiornati, comparabili a scala nazionale. Su questa base va promossa una diffusa attività di sensibilizzazione e si devono costruire adeguate politiche di contenimento.

Tutto questo, però, al momento non c'è, a partire dai dati. O meglio: i dati ci sono, ma risultano frammentari e non confrontabili, per ragioni attinenti alle modalità di rilevazione, di elaborazione e di rappresentazione. Basti pensare, in proposito, alla sottostima connessa dall'impiego dei dati Corine Land Cover o ai differenti significati che sono ancora attribuiti alla stessa locuzione "consumo di suolo".

Da qui bisogna partire, dalla costruzione di una base conoscitiva comune e condivisa. Per questo l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha promosso con Legambiente la costituzione di un Centro di ricerca sul consumo di suolo, con lo scopo di pervenire a un alfabeto comune e soprattutto di indurre le istituzioni a dotarsi, in tempi rapidi, di un'accurata contabilità sugli usi del suolo.

Non è accettabile che per una risorsa così scarsa, irriproducibile e

¹ Professore di Economia ed estimo rurale, Università Cattolica del Sacro Cuore, stefano.pareglio@unicatt.it. Presidente Commissione Nazionale INU, Istituto Nazionale Urbanistica, "Ambiente, Energia, Clima, Consumo di suolo".

preziosa – un patrimonio comune, al di là delle forme di godimento definite dalla legge – non si disponga di una contabilità affidabile, che imponga a tutti di rendere conto delle scelte di governo territoriale.

Certo, servono anche nuove politiche che limitino, da subito, gli usi inefficienti del suolo, e nel medio periodo giungano a un “consumo zero”. Un annullamento che non immagino in termini assoluti, ma di equilibrio tra l’occupazione di suoli liberi e la rigenerazione/rinaturalizzazione di suoli urbanizzati. Ciò per l’ovvia constatazione che l’assetto territoriale che abbiamo ereditato non è efficiente in termini ambientali, energetici, paesaggistici: dunque, conservarlo come tale, non ha alcun senso.

Ebbene, la prima osservazione che i numeri ci consentono di svolgere è che l’intensità del consumo appare insensibile al dispositivo normativo adottato per il governo del territorio. Nelle regioni padane, infatti, la dinamica dei consumi è sostanzialmente confrontabile, pur in presenza di normative regionali piuttosto differenti, alcune più rigide e gerarchiche, altre più liberiste e flessibili.

Pensare di risolvere il problema del consumo di suolo solo vietandolo è semplicistico e ideologico, oltre che inefficace. Bisogna invece individuare e contenere le determinanti del consumo, senza dimenticare di mitigare gli impatti prodotti dal consumo: tutto ciò anche attraverso politiche attive, meglio se multisettoriali.

A questo proposito, spicca con evidenza una constatazione: non possiamo continuare a impiegare il suolo come “moneta” da spendere per sostenere la crescita economica o per finanziare i servizi locali. È venuto il momento, da un lato, di riconoscere la generale esigenza di un diverso modello di sviluppo, dall’altro, di sperimentare una modalità di regolazione dei beni e dei servizi di interesse pubblico che ne renda l’uso più equo ed efficiente, attraverso una revisione della fiscalità volta a internalizzare i costi ambientali e sociali indotti dalle trasformazioni, e mediante l’impiego di strumenti di compensazione di scala territoriale.

Su questi temi, il dibattito culturale e interdisciplinare è indispensabile e urgente. Giornate di studio come questa costituiscono un’importante occasione di approfondimento e di confronto.

Prima sezione
Teorie del consumo

I fondamenti dello sviluppo sostenibile del territorio: rivoluzione energetica e consumo di suolo. Il contributo della Regione Toscana

di Teresa Cannarozzo¹

1. La rivoluzione energetica

La rivoluzione energetica deve essere intesa come una grande rivoluzione culturale che impegnerà alcune generazioni per ricondurre il Pianeta a una condizione di equilibrio dopo due o tre secoli di massacro ambientale e di sperpero delle risorse energetiche (ma non solo).

Dietro le grandi invenzioni materiali degli ultimi duecento anni non ci fu semplicemente un lungo interno sviluppo di tecniche: ci fu anche un cambiamento di mentalità (Mumford, *Technics and Civilization*, 1963).

2. Energia ed economia

Questo problema planetario non può essere affrontato con l'attuale struttura dell'economia (l'assolutismo del PIL) e con i modelli di sviluppo messi in atto finora sia nel mondo occidentale (USA) sia nella vertiginosa crescita dell'estremo oriente (Cina).

Deve essere utilizzato un nuovo paradigma economico che introduca i valori e i costi dell'ambiente, i costi delle malattie da inquinamento e del degrado territoriale e urbano.

La rivoluzione energetica deve investire l'intero ambito della vita associata e della vita privata.

¹ Professore di Urbanistica, Dipartimento di Architettura - Sezione Città, Territorio, Paesaggio, Università di Palermo, teresa.cannarozzo@unipa.it

3. Parametri della rivoluzione energetica

La rivoluzione energetica si dovrebbe basare:

- sull'abbassamento dei consumi,
- sulla riduzione degli sprechi energetici,
- sull'efficienza energetica delle città e dell'edilizia (rottamazione/rigenerazione della città contemporanea),
- sulla riduzione delle emissioni inquinanti,
- sull'utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili (sole, vento, biomassa) e cogenerazione (decentramento e autosufficienza energetica degli insediamenti),
- sulla raccolta differenziata dei rifiuti,
- sulla generalizzazione dei principi del riciclaggio,
- sulla salvaguardia delle risorse naturalistiche-ambientali a partire da suolo, acqua, aria, tra cui assume primaria importanza un severo contenimento del consumo di suolo.

4. I soggetti della rivoluzione energetica

Chi sono i soggetti della rivoluzione energetica?

Tutti, ovvero:

- La società politica
- La società tecnica
- La società civile
- L'impresa
- I lavoratori
- Le famiglie

Il compito attuale delle *élites* più consapevoli è quello di diffondere la necessità della rivoluzione energetica e di introdurla in maniera articolata nella politica, nella ricerca, nella formazione, nella pianificazione territoriale e urbanistica, nel mondo del lavoro.

5. Energia e territorio

La rivoluzione energetica deve contribuire a proporre un nuovo modello di sviluppo "sostenibile", (slogan che rischia di risultare abusato),

che possa essere articolato attraverso adeguate politiche e opportuni parametri e monitorato nel tempo.

Lo “sviluppo sostenibile” deve costituire il quadro di riferimento dei piani di assetto del territorio e delle città e uno dei parametri più rilevanti per conseguire lo “sviluppo sostenibile” è il blocco del consumo di suolo.

Non può esistere infatti modello energetico/ambientale alternativo senza un modello alternativo di uso e di gestione del territorio: residenza, trasporti, mobilità, localizzazione di servizi e poli produttivi.

È evidente l'enorme ricaduta di tutto questo sulla occupazione, sulle professionalità, sulla formazione: scuola, università, sindacato e impresa sono settori che devono fin da ieri ripensare i loro profili istituzionali e i loro moduli operativi.

6. Necessità del metodo della pianificazione e dell'approccio sistemico

Il metodo della pianificazione è ineludibile perché è l'unico che consente di mettere a sistema

- le risorse ambientali e territoriali
- i bisogni
- le previsioni
- le proposte progettuali

7. Lo sviluppo sostenibile

Nel campo della pianificazione territoriale e della progettazione urbanistica quando si parla di “sostenibilità” ci si riferisce al famoso *Rapporto Brundtland* del 1987.

Gro Harlem Brundtland era Presidente della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo istituita nel 1983 e presenta su incarico delle Nazioni Unite il proprio rapporto “Our common future” (il futuro di tutti noi).

Nel rapporto formula una sintetica definizione dello “sviluppo sostenibile”:

“Lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”.

Il tema della sostenibilità deve diventare l'orizzonte interdisciplinare entro cui si collocano:

- le scelte strategiche di localizzazione degli insediamenti,

- l'uso delle risorse ambientali,
- l'infrastrutturazione del territorio e delle città,
- la qualità degli insediamenti,
- la produzione edilizia,
- l'uso dei materiali,
- il riuso degli edifici storici,
- i processi e i prodotti della produzione industriale.

8. Il consumo di suolo

Con molto ritardo si è capito, almeno in Italia, che un ingrediente irrinunciabile dello sviluppo sostenibile è il blocco del consumo di suolo, che è andato invece crescendo paurosamente come dimostrano le analisi e gli studi più recenti sull'argomento.

La necessità di limitare il consumo di suolo e in particolare del suolo agricolo² è entrata da poco nell'agenda politica nazionale. Dopo il D.D.L. Catania, presentato dall'omonimo Ministro del governo Monti e arrivato fino all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni, nell'attuale legislatura sono stati depositati tre disegni di legge di iniziativa parlamentare che hanno come obiettivo dichiarato la limitazione del consumo di suolo, a cui va aggiunto un ulteriore disegno di legge promosso direttamente dal governo Letta: *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*.

Questa iniziativa è stata molto dibattuta nell'ambito degli specialisti, ma nel marasma della vita politica nazionale, tali problematiche sembrano non avere un ruolo prioritario e risultano quasi completamente assenti nel dibattito politico attuale.

9. Il contributo della Regione Toscana

Il dibattito sul contenimento del consumo di suolo si è riaperto in occasione del D.D.L. predisposto dalla Giunta della Regione Toscana (Assessore l'urbanista Anna Marson) che è stato presentato il 5 febbraio 2014 a Roma alla Casa dell'Architettura, in un incontro moderato da Vezio De Lucia³.

² 8 metri quadrati al secondo, secondo i dati di ISPRA.

³ L'incontro denominato "Stop al consumo di suolo: cominciamo dalla Toscana" è stato organizzato da Carteinregola e dall'Ordine degli Architetti di Roma e Provincia.

La Giunta regionale della Toscana ha approvato infatti un importante progetto di riforma della precedente Legge Urbanistica regionale (n. 1/2005) su proposta dell'assessore al ramo.

Il D.D.L. alla luce dell'esperienza applicativa della legge vigente ha la finalità:

- di valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico della Regione, per conseguire uno sviluppo sostenibile e durevole,
- di contrastare il consumo di suolo, promuovendo il ruolo multifunzionale del territorio rurale,
- di sviluppare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani.

Il D.D.L. ha una struttura imponente ed è costituito da un centinaio di articoli: impossibile pertanto in quest'occasione trattarne in maniera esaustiva.

Sottolineiamo pertanto soltanto gli aspetti che ci sembrano più rilevanti e innovativi, anche alla luce di una loro auspicabile introduzione in un D.D.L. di riforma urbanistica regionale per la Sicilia⁴.

L'innovazione fondamentale della proposta risiede nel procedimento di pianificazione volto a porre un freno al consumo del suolo attraverso la rigorosa perimetrazione del territorio urbanizzato⁵.

Al fine di contrastare e ridurre al minimo strettamente necessario il consumo di suolo, il D.D.L. prevede una serie di dispositivi operativi:

- si individua in maniera puntuale il territorio urbanizzato, differenziando le procedure per gli interventi al suo interno, con l'obiettivo di promuovere il riuso del patrimonio edilizio e la riqualificazione urbana;
- si individuano le aree esterne al territorio urbanizzato nelle quali non sono ammissibili nuove edificazioni residenziali.

Sono intervenuti Anna Marson, Assessore Urbanistica, pianificazione del territorio e paesaggio della Regione Toscana, Chiara Braga, Deputato PD, relatrice del Ddl governativo sul consumo di suolo, Michele Civita, Assessore Politiche del territorio, Mobilità, Rifiuti della Regione Lazio, Alberto Asor Rosa, Presidente Rete dei comitati per la difesa del territorio, Patrizia Colletta, Ordine degli Architetti di Roma e Provincia.

⁴ Nonostante l'autonomia regionale, la Sicilia rimane una delle poche regioni che non è stata in grado di formulare finora una riforma della legislazione urbanistica. Il tentativo di avviare il PTUR (Piano territoriale urbanistico regionale) tra il 2000 e il 2001 e vari tentativi di innovare la legislazione urbanistica, sono stati stroncati dai Governi presieduti da Salvatore Cuffaro e Raffaele Lombardo. Né l'Assemblea Regionale è risultata finora interessata all'argomento, nonostante le novità costituite dall'elezione a Presidente della Regione di Rosario Crocetta e l'ingresso in Assemblea di numerosi parlamentari del Movimento 5 Stelle.

⁵ V. al riguardo De Lucia V. (2013), *Nella città dolente*, Alberto Castelvecchi Editore srl, Roma.