

# Saldo zero di consumo di suolo: dall'enunciazione all'attuazione

*Un progetto LIFE per applicare l'obiettivo comunitario del consumo netto di suolo zero a scala comunale*

Nicola Dall'Olio – Regione Emilia Romagna DG Agricoltura

Stefano Bazzocchi – Comune di Forlì

## **No net land take. Dall'obiettivo agli strumenti operativi**

Con la comunicazione *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* [COM(2011) 571], la Commissione Europea ha stabilito che le politiche europee dovranno tenere in considerazione gli impatti diretti e indiretti connessi con i cambi di uso del suolo fissando, per il 2050, l'obiettivo ambizioso del consumo netto di suolo zero (*no net land take*). Questo obiettivo è stato poi ripreso e fatto proprio dall'Unione Europea con l'approvazione nel 2013 del 7° Programma di Azione Ambientale, dando così peso e rilevanza politica all'indirizzo già fissato dalla Commissione.

Grazie all'azione di sensibilizzazione e informazione condotta dalla stessa Commissione Europea, da ISPRA, da centri di ricerca specializzati come il CRCS e da associazioni ambientaliste e comitati, il concetto di saldo zero di consumo suolo sta progressivamente entrando tra gli obiettivi di pianificazione che si pongono le amministrazioni regionali e comunali. In Emilia Romagna, ad esempio, l'obiettivo del saldo zero di consumo di suolo è stato inserito nello Statuto della Città Metropolitana di Bologna e sarà alla base della nuova legge urbanistica regionale, di cui da poco si sono avviati i lavori, con una proposta di traguardo temporale molto ambiziosa: il 2025.

Allo stato attuale mancano però esperienze consolidate che traducono in concreto, ovvero in norme e strumenti operativi a scala comunale, l'obiettivo del saldo zero di consumo di suolo, tenendo conto del quadro legislativo esistente, della struttura della fiscalità comunale, della sostenibilità economica degli interventi edilizi.

Per rispondere a questa necessità tre Comuni emiliano-romagnoli (Forlì, capofila, Carpi, San Lazzaro di Savena) insieme a Regione Emilia Romagna, CNR Ibimet, Legambiente e ANCE Emilia Romagna hanno elaborato il progetto SOS4Life (Save Our Soils for Life). Il progetto, candidato al bando di finanziamento europeo LIFE 2015, ha come scopo quello di anticipare ed attuare a scala comunale l'obiettivo UE del saldo zero di consumo di suolo attraverso l'elaborazione e l'adozione, da parte dei Comuni partner, di un pacchetto di norme, linee guida, e strumenti urbanistici che potranno essere poi trasferiti e fatti propri da altri Comuni italiani.

## **Saldo zero di consumo suolo. Esempi applicativi in Europa**

Consumo netto di suolo zero non significa congelare l'infrastruttura urbana impedendo in assoluto di occupare nuovo territorio. Al contrario esso consente l'occupazione di spazi liberi purché questo avvenga a **saldo zero**, de-sigillando (*de-sealing*) e ripristinando ad usi agricoli o seminaturali aree di pari superficie in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate. E' questa una specificazione fondamentale che introduce anche nella pianificazione urbanistica e territoriale il principio del riciclo e dell'economia circolare, già espresso nella strategia Europa 2020, con l'obiettivo finale di disaccoppiare lo sviluppo urbano dal consumo della risorsa suolo.

Alcune esperienze di *de-sealing* e compensazione del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto zero sono state sviluppate in Germania dove esiste una legge nazionale che fissa un obiettivo quantitativo di limitazione del consumo di suolo (30 ettari al giorno al 2020). La città di Dresda ha stabilito un "bilancio per le compensazioni del suolo": i progetti di nuova urbanizzazione su aree libere richiedono, per essere realizzati, adeguate misure compensative sotto forma di interventi di *greening* o di *de-sealing* di aree urbanizzate relitte o inutilizzate. I promotori immobiliari possono scegliere se realizzare loro stessi gli interventi di compensazione / *de-sealing* ovvero pagare un onere di compensazione all'Authority ambientale del Comune che ha in carico la realizzazione di svariati progetti di *de-sealing* su aree pubbliche. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana sono invece esentati da questi interventi di compensazione [CE, 2012].

Approcci simili sono stati seguiti dal Comune di Berlino e dal Comune di Stoccarda che è stato anche capofila del progetto *Urban Soil Management Strategy* (URBAN SMS), finanziato nell'ambito del programma Central Europe. Una specifica linea di azione del progetto era dedicata allo sviluppo di un sistema di valutazione e di interventi per mitigare e compensare il consumo di suolo connesso con le nuove urbanizzazioni.

In Italia non vi sono esperienze consolidate di applicazione del consumo netto di suolo zero. Alcuni Comuni hanno adottato nei loro piani e regolamenti urbanistici limiti di consumo di suolo e misure di mitigazione degli effetti delle nuove urbanizzazioni, ma non sono noti esempi regolativi per la compensazione del consumo di suolo attraverso interventi di *de-sealing* analoghi a quello citato di Dresda.

### ***Attuare il saldo zero: interventi di de-sealing e scambio di crediti di superficie***

Il progetto SOS 4 LIFE intende colmare questa lacuna elaborando un pacchetto innovativo di linee guida e norme urbanistiche applicabili a scala comunale. In particolare si intende definire e implementare un meccanismo di scambio di "crediti di superficie" che consenta la costruzione su terreno libero solo previo ripristino ad uso agricolo o seminaturale (verde urbano, reti ecologiche) di terreni già urbanizzati / impermeabilizzati.

L'obiettivo è attivare un processo di riciclo e ridisegno delle aree urbane vincolando la costruzione su terreno libero all'acquisizione, da parte dell'operatore immobiliare, di "crediti edilizi" o "crediti di superficie" derivanti dal *de-sealing* di aree impermeabilizzate (insediamenti e infrastrutture relitte o inutilizzate quali parcheggi, distributori di benzina, capannoni) o di edifici e aree impermeabili dismesse in zona agricola (stalle, fienili, piazzali) di superficie equivalente se non superiore a quella che verrà occupata ed impermeabilizzata con la nuova urbanizzazione. In questo processo di riciclo, il topsoil rimosso dalle nuove urbanizzazioni viene riutilizzato, secondo specifiche linee guida, per i ripristini delle aree oggetto di *de-sealing*.

Questo innovativo approccio produce in prospettiva molteplici risultati. Da un lato, imponendo l'onere del *de-sealing* per le nuove urbanizzazioni, agisce da freno economico al consumo diretto di suolo favorendo e rendendo più appetibile, per il mercato immobiliare, la rigenerazione urbana che, tradizionalmente, sconta costi ed oneri superiori rispetto alla costruzione su terreno libero. Laddove le nuove urbanizzazioni si producono, viene comunque garantito il saldo zero del consumo e dell'impermeabilizzazione del suolo attuando così l'obiettivo UE del 7° Programma di Azione Ambientale.

Dall'altro, se accompagnato da previsioni urbanistiche finalizzate al ricompattamento e alla ricucitura del tessuto urbano, esso attiva un motore di mercato per porre rimedio alla dispersione urbana prodottasi negli ultimi anni e riqualifica il paesaggio, consentendo di rimuovere e rilocalizzare all'interno del perimetro urbanizzato edifici incongrui o abbandonati, disseminati per il territorio agricolo peri-urbano, che sono da considerare veri e propri rifiuti da riciclare.

Esempi tipici sono capannoni artigianali e commerciali isolati o insediamenti agricoli e stalle dismesse, spesso con tipologie costruttive avulse dal contesto paesaggistico, che rischierebbero, se non inseriti in un meccanismo che gli dia valore come "crediti di superficie", di rimanere inutilizzati, ovvero di essere trasformati per altra destinazione d'uso (ad ex. residenziale), aggravando gli effetti della dispersione urbana (traffico, costi di gestione dei servizi a rete).

Affinché l'impianto regolativo dello scambio dei crediti di superficie sia praticabile e possa funzionare, al di là degli aspetti giuridico-normativi, è indispensabile che sia garantita la sostenibilità economica degli interventi di "riciclo" urbanistico, sia sul piano degli operatori immobiliari che del bilancio comunale, tenuto conto del minore gettito fiscale conseguente allo stop dell'espansione urbana e alle misure di incentivo e defiscalizzazione che si prevede di adottare a vantaggio della rigenerazione di aree già urbanizzate.

Contestualmente verranno infatti predisposte ed adottate misure per favorire e incentivare la rigenerazione urbana (semplificazioni, incentivi volumetrici, defiscalizzazioni) e linee guida per applicare, in fase di progettazione e di intervento, soluzioni tecniche finalizzate a migliorare la resilienza ai cambiamenti climatici.

### ***Togliere il cemento si può***

La praticabilità del pacchetto di norme sarà testata attraverso tre interventi dimostrativi di *de-sealing*, uno per ciascuno dei Comuni coinvolti nel progetto, che riguarderanno due aree parcheggio in centro storico (Forlì e Carpi) e un'area artigianale in zona periferica (San Lazzaro), tutte di proprietà comunale. Le tre aree impermeabilizzate, per una superficie totale di 10.750 mq, verranno ridestinate a verde pubblico utilizzando, per il ripristino del suolo, terreni (*topsoil*) provenienti da cantieri edili appositamente individuati. Gli interventi, i primi di questo tipo ad essere realizzati dopo decenni di espansione urbana, saranno accompagnati da una attività di monitoraggio ex-ante e ex-post per verificare gli effetti del de-sealing e del ripristino in termini di funzioni ecosistemiche del suolo, bilancio idrologico e radiativo, emissioni di CO<sub>2</sub>. Gli aspetti dimostrativi possono essere così riassunti:

- Dimostrare, in modo percepibile dai decisori e dalla cittadinanza, che là dove c'era l'asfalto può tornare l'erba, rovesciando l'assunto comune che sia sempre l'erba a dovere lasciare posto al cemento;
- Dimostrare che l'obiettivo del saldo zero di consumo di suolo è applicabile nel concreto e porta benefici misurabili alla città, in termini sociali (spazi pubblici a verde) e in termini ambientali;
- Verificare i costi del de-sealing e del ripristino del suolo fornendo una stima dei costi per unità di superficie da considerare nella valutazione della sostenibilità economica del riciclo delle aree;
- Testare su un caso concreto, verificando le condizioni e la funzionalità del terreno ex-ante e ex-post, linee guida per la rimozione, lo stoccaggio, il trasporto e l'applicazione del terreno (*topsoil*) che dovranno essere seguite negli interventi di nuova urbanizzazione a consumo netto di suolo zero.

Il mantenimento di un plot con il substrato pedologico sottostante il parcheggio, oltre a servire da spot informativo, consentirà di verificare l'evoluzione naturale del tecnosuolo e di stimarne i tempi di rigenerazione, fornendo importanti indicazioni sulla reversibilità dei processi di impermeabilizzazione, ad oggi non ancora sufficientemente studiata.

Parallelamente sarà sviluppato e applicato un metodo per la mappatura e quantificazione dei principali servizi eco-sistemici (SE) forniti dai suoli in ambito urbano. Su queste basi saranno prodotte delle linee guida che concorreranno alla definizione delle soluzioni tecniche più appropriate da adottare negli interventi di rigenerazione e trasformazione d'uso per migliorare la resilienza e preservare i SE dei suoli urbani.

Il monitoraggio complessivo a scala comunale dei processi di cambio di uso del suolo e di rigenerazione urbana sarà garantito, nel corso del progetto e sul lungo periodo, attraverso l'implementazione di un sistema informativo territoriale che combinerà previsioni urbanistiche, database topografici, carte tematiche come quella dei suoli o delle aree dismesse, con dati dinamici provenienti dalle pratiche edilizie e catastali e dalle utenze. Ciò consentirà un monitoraggio in continuo delle trasformazioni urbane alla scala del singolo edificio e comparto edilizio.

## **Conclusioni**

L'obiettivo comunitario del consumo netto di suolo zero entro il 2050, stabilito con il 7° Programma di Azione Ambientale, oltre a perseguire la tutela di una risorsa finita e non rinnovabile come il suolo, rappresenta uno stimolo e un potenziale motore per la rigenerazione della città e il ridisegno del tessuto urbano in forme meno disperse. La sua applicazione nei vari paesi membri della UE non è però immediata e deve tenere conto dei diversi contesti territoriali e legislativi. Esso presuppone un ripensamento delle abituali politiche urbanistiche e fiscali a tutti i livelli, da quello nazionale a quello comunale. E richiede regolamenti e strumenti tecnici di supporto adeguati, in particolare per quegli interventi di de-sealing e ripristino dei terreni che devono garantire il saldo zero delle nuove urbanizzazioni.

Il progetto LIFE SOS4Life si pone come scopo proprio quello di tradurre in strumenti operativi e norme urbanistiche di scala comunale, praticabili e sostenibili sul piano economico oltre che ambientale, l'obiettivo del consumo netto di suolo zero nell'attuale quadro normativo e fiscale nazionale e regionale. Il progetto mira anche a fornire indicazioni per modificare tali quadri, secondo un approccio bottom-up, e a fungere da modello per altri Comuni che intendono anticipare l'applicazione dell'obiettivo comunitario.

## **Riferimenti bibliografici**

CE (2006): *Strategia tematica per la protezione del suolo* COM(2006) 231

CE (2010): *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva* COM(2010) 2020

CE (2012): *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. SWD(2012) 101 final/2

CE (2012): *Soil sealing – In depth report*. Science for Environment Policy, March 2012

CE (2013): *Superfici impermeabili, costi nascosti – Alla ricerca di alternative all'occupazione e impermeabilizzazione dei suoli*.

CE (2013): *Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta.. 7° PAA – Programma di Azione Ambientale*. 1386/2013/UE

CE (2014): *LIFE and Soil protection*.

CE (2014): *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti* COM(2014) 398 final/2

Dall'Olio N. (2013): *Consumo netto di suolo zero: uno stimolo e un'opportunità per il settore delle costruzioni*; L'Europa per le costruzioni, n.25, pp. 12-15

EEA (2006): *Urban Sprawl in Europe. The ignored challenge.*

EEA (2015): *The European Environment – State and Outlook.*

Gardi C., Dall'Olio N., Salata S. (2013): *L'insostenibile consumo di suolo*. Monfalcone (GO): Edicom

ISPRA (2015). *Il consumo di suolo in Italia.*

JRC (2012). *The State of Soil in Europe*. JRC Reference Reports. Technical Report. European Commission

Pileri P. (2007): *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti, casi*. Roma: Carocci