

Work in progress

Stop al consumo di suolo: una nuova legge per il governo del territorio toscano

Federica Toni¹

Riassunto. *La limitazione ed il blocco del consumo di suolo sono tra i temi maggiormente sentiti a livello europeo in tema di pianificazione territoriale, preservazione dell'ambiente e delle aree agricole e naturali. L'Unione europea ha stabilito come obiettivo per il 2050 un consumo di suolo pari a zero. In questo contributo viene sinteticamente presentata la proposta di Legge regionale "Norme per il governo del territorio", approvata dalla Giunta regionale della Toscana nel Settembre 2013 e quindi passata all'esame del Consiglio regionale. Tale proposta ha tra i suoi obiettivi la valorizzazione del patrimonio territoriale e paesaggistico per uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, il contrasto al consumo di suolo attraverso la distinzione tra territorio urbanizzato e territorio rurale, la promozione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura.*

Parole-chiave: *consumo di suolo, governo del territorio, Lr 1/2005, paesaggio, Toscana.*

Abstract. *Containing and blocking land consumption are among the main topics, at the European level, in the field of spatial planning and protection of environment and agricultural areas. The European union has set for 2050 a target of zero land consumption. This paper contains a brief presentation of the Regional bill "Standards for territorial government", approved by the Regional committee of Tuscany in September 2013 and then transmitted for approval to the Regional council. Among its purposes, this proposal has: enhancement of territorial and landscape heritage for a sustainable regional development; contrast to land consumption through a distinction between urbanized and rural areas; the promotion of a multifunctional role for agriculture.*

Keywords: *land consumption, territorial government, Lr 1/2005, landscape, Tuscany.*

1. Il contesto

La proposta di legge "Norme per il governo del territorio", approvata dalla Giunta Regionale in data 30 Settembre 2013 e quindi passata all'esame del Consiglio regionale, rappresenta un'esperienza molo innovativa nel panorama italiano.² La Legge, infatti, che riforma la precedente Legge regionale 1/2005, si iscrive nel solco di una cultura di salvaguardia del suolo non edificato e degli spazi aperti, riconosciuti beni comuni ed elementi di valore patrimoniale e strategico anche per la riqualificazione dei contesti urbanizzati. La Regione Toscana, attraverso questo dispositivo, ha recepito appieno gli orientamenti dell'Unione europea sul tema del consumo di suolo.³

¹ Laureata in Pianificazione e progettazione della città e del territorio presso l'Università di Firenze, è attualmente borsista di studio presso le strutture della Giunta Regionale Toscana, Settore Paesaggio. Email: federica_toni@hotmail.com.

² La proposta di legge è consultabile su: <<http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/DettaglioAttiG.xml?codprat=2013DG0000001029>> (ultima visita: Settembre 2014).

³ I documenti redatti dall'Unione europea sul tema (DG ENVIRONMENT 2012; EUROPEAN COMMISSION 2012) testimoniano come le aree consumate pro-capite siano più che raddoppiate nell'arco degli ultimi cinquant'anni, e negli ultimi venti l'estensione complessiva delle aree edificate sia aumentata di circa il 20%.

L'obiettivo dell'Unione è quello di raggiungere un consumo di suolo pari a zero nel 2050, considerato anche che è solo dal recupero e dalla riqualificazione delle città, nonché dall'affermazione di modelli sostenibili, che può partire la rinascita dall'attuale crisi economica, la costruzione di un reale e duraturo sviluppo economico basato sul recupero delle aree urbanizzate, dei materiali da costruzione, sulla riqualificazione edilizia, sulla riscoperta dell'importanza delle aree agricole e delle filiere locali. La proposta di legge toscana rappresenta un documento importante rispetto alla capacità di proporre modelli alternativi a quelli correnti, portatori di logiche e strategie di governo del territorio rispettose del patrimonio e delle identità locali.

Oggi, in Toscana, la superficie cementificata è pari al 9,11% dell'intero territorio regionale, con le province di Prato e Livorno in testa alle altre (con circa un ettaro ogni dieci urbanizzato).⁴ Il progetto europeo *Corine Land Cover* all'anno 2012 evidenziava una superficie impermeabilizzata di 209.476 ettari di territorio su un totale regionale di 2,3 milioni di ettari.⁵ Il *Rapporto sul territorio* recentemente presentato dall'IRPET (2012) riesce a quantificare le previsioni urbanistiche all'interno delle singole realtà comunali, evidenziando scelte non motivate da alcuna crescita demografica (la popolazione regionale è stabile solo grazie al flusso migratorio) ma solo dalla volontà politica delle Amministrazioni locali.

L'attuale modifica alla Legge urbanistica regionale rappresenta l'occasione per ridiscutere il rapporto tra pianificazione e normativa, cercando di svilupparne l'impostazione culturale. I punti salienti della proposta di riforma riguardano: il contrasto al consumo di suolo; l'introduzione del concetto di patrimonio territoriale; l'introduzione del Piano strutturale intercomunale; la qualità del territorio rurale e il ruolo multifunzionale dell'agricoltura. Sofferamoci sinteticamente su questi aspetti.

2. Temi-chiave e dispositivi

Per rendere davvero significativo ed efficace il blocco del consumo di suolo, la nuova proposta di legge (REGIONE TOSCANA 2013) introduce la perimetrazione del territorio urbanizzato, "costituito dai centri storici, dalle aree edificate con continuità dei lotti, a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, dalle attrezzature e dai servizi, dai parchi urbani, dagli impianti tecnologici, dai lotti e dagli spazi ineditati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria" (art. 4, comma 3). Questa perimetrazione rappresenta un limite per il recupero delle aree dismesse e per lo sviluppo di future urbanizzazioni, differenziando le procedure per intervenire all'interno del territorio urbanizzato rispetto a quelle per la trasformazione in aree a esso esterne. Attraverso questo dispositivo, "viene tracciata una linea netta tra territorio urbanizzato, in cui concentrare l'attività edilizia, soprattutto promuovendo riuso e riqualificazione, e territorio rurale, in cui non saranno consentite nuove edificazioni residenziali";⁶ qualsiasi edificazione in territorio rurale verrà infatti sottoposta al parere obbligatorio della Conferenza di co-pianificazione d'area vasta, chiamata a verificare che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti.

⁴Tali dati provengono dalla Relazione dell'Assessore all'urbanistica, pianificazione del territorio e del paesaggio Anna Marson, tenuta in occasione del convegno *Uso vs. consumo del territorio rurale* (Firenze 20/11/2012).

⁵Tali dati provengono dagli Atti del convegno sulla giornata di Studi sul Consumo di Suolo organizzata dal Forum Nazionale Salviamo il Paesaggio, *Zero suolo, zero paese. Verso una conferenza nazionale per la salvaguardia della risorsa suolo*, 25 ottobre 2013, Roma.

⁶Conferenza stampa del Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, tenuta a seguito dell'approvazione da parte della Giunta regionale della modifica alla LR 1/2005 (Firenze 1/10/2013), <[http://www.toscana-notizie.it/-/riforma-della-legge-1-rossi-una-svolta-nel-governo-del-territorio->](http://www.toscana-notizie.it/-/riforma-della-legge-1-rossi-una-svolta-nel-governo-del-territorio-) (ultima visita: Gennaio 2014).

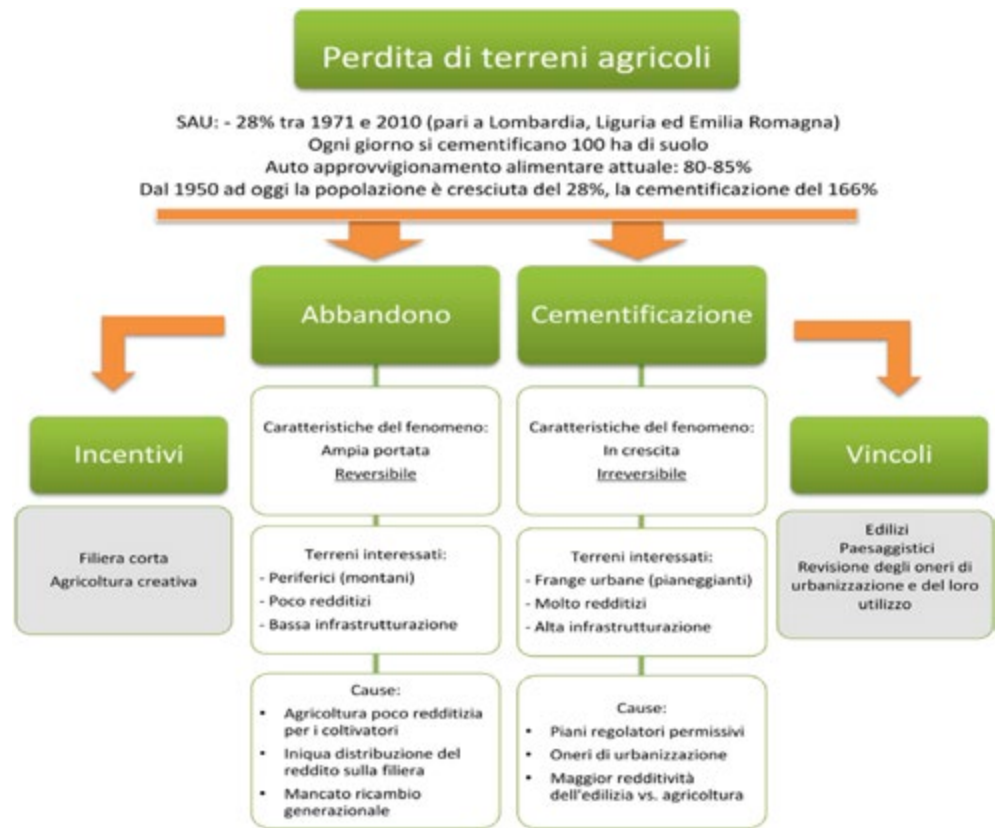


Fig. 1. Grafico schematizzante il fenomeno della perdita di terreni agricoli (SAU - Superficie agricola utilizzata). Fonte: Elaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, in IRPET 2012.

Un altro degli elementi cardine della proposta di legge è l'importanza conferita alla tutela delle risorse territoriali e ambientali identificate nelle *Invarianti strutturali* del territorio, intese quali regole e strutture persistenti dentro le quali si stratificano i rapporti tra territorio e insediamento umano.⁷ Detta impostazione era già presente nelle due precedenti Leggi regionali (5/1995 e 1/2005) ma, nell'attuale proposta di riforma, si rafforza il principio della conservazione e della valorizzazione del *patrimonio territoriale* quale bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale.⁸ "Il concetto di patrimonio territoriale esteso all'intero territorio regionale realizza un avanzamento culturale che sottolinea il passaggio, per la Toscana, da una concezione vincolistica per aree specifiche alla messa in valore progettuale del territorio e del paesaggio nel suo insieme".⁹ L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale rappresenta il riferimento per contestualizzare le quattro *Invarianti strutturali* nello Statuto del territorio e promuove una più efficace relazione tra statuto e strategia dei piani.¹⁰

⁷ Le invarianti strutturali sono infatti definite come "i caratteri specifici, i principi generativi e le regole che assicurano la tutela e la riproduzione delle componenti identitarie qualificative del patrimonio territoriale" (REGIONE TOSCANA 2013, art. 5, comma 1).

⁸ L'impostazione culturale della legge mostra una certa interdipendenza dai principi della Scuola territorialista, che ha concettualizzato il territorio come esito di processi coevolutivi tra uomo e ambiente, dotato di valori patrimoniali derivanti (non ultimo) dalla multifunzionalità che esso assicura in termini di servizi ecosistemici, presidio idrogeologico, fonte di energie sostenibili, produzione agricola, bellezza, spazi per usi collettivi e di valore simbolico-identitario.

⁹ Conferenza stampa dell'assessore Anna Marson, tenuta nell'occasione richiamata in nota 6, <<http://www.regione.toscana.it/-/approvata-dalla-giunta-la-riforma-della-legge-regionale-sul-governo-del-territorio->> (ultima visita: Gennaio 2014).

¹⁰ Lo Statuto del territorio viene definito come "l'atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione" (art. 6).

“Per patrimonio territoriale” - recita il testo di legge - si intende “l’insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità” (art. 3, comma 1).

La proposta di legge interviene inoltre sul tema della pianificazione d’area vasta, attraverso l’introduzione e la valorizzazione del *Piano strutturale a scala intercomunale*, che insieme alla *Conferenza di co-pianificazione* diventa riferimento qualificante per garantire una progettazione unitaria e multisettoriale delle trasformazioni a livello d’area vasta. “Questo tema, più volte naufragato a livello nazionale, continua ad essere cruciale per la pianificazione strutturale dei Comuni toscani, troppo spesso stretti in confini amministrativi che poco rispettano le peculiarità dei territori” (RUSCI 2013). Attraverso questa innovazione si mira a giungere alla formazione di ambiti territoriali significativi sulla base dei quali sviluppare politiche di cooperazione in luogo della frammentarietà che spesso caratterizza il quadro attuale.

Un quarto aspetto particolarmente innovativo, relativo al tema del consumo di suolo e della preservazione degli spazi aperti, è il riconoscimento del valore insito nel territorio rurale anche in ragione della sua multifunzionalità (in termini di stabilità idrogeologica, qualità ambientale, valenze estetiche, produzioni agricole). L’agricoltura svolge in questo senso un ruolo fondamentale, come attività in grado di preservare il territorio rurale assicurandone al tempo stesso la vitalità (anche economica) e la multifunzionalità. La Legge stabilisce dunque che i soggetti che esercitano le funzioni amministrative relative al governo del territorio assicurino la qualità del territorio rurale, riconoscendo e promuovendo l’attività agricola come attività economico-produttiva, valorizzando l’ambiente e il paesaggio rurale e limitando la frammentazione del territorio non urbanizzato a opera di interventi non agricoli (art. 66, comma 1). L’agricoltura, dunque, non viene più vista esclusivamente come produttrice di cibo, ma come attività capace di fornire servizi alla collettività, servizi che permettono di valorizzare l’ambiente e di riportare i cittadini nuovamente a contatto con un mondo per lo più ormai abbandonato e dimenticato. Inoltre la Legge prevede che gli strumenti di pianificazione individuino, nel territorio rurale, i *nuclei rurali*, le cui trasformazioni devono garantire la coerenza con i caratteri propri degli insediamenti, la tutela della valenza paesaggistica e la promozione di forme di agricoltura integrabili agli insediamenti urbani (art. 63).

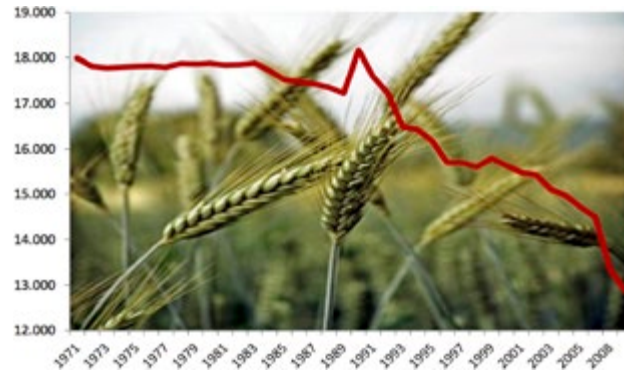
Altre innovazioni presenti nella legge, sebbene non direttamente connesse con il tema del consumo di suolo, sono:

- l’inserimento e il riordino delle attività di partecipazione nella procedura di formazione degli atti di governo del territorio e l’emanazione di linee guida comuni atte a garantire prestazioni omogenee e tecnicamente adeguate alla partecipazione alle diverse tipologie di atti. L’intenzione appare quella di garantire l’effettivo coinvolgimento delle comunità nella fase di progetto del piano, con lo scopo di introdurre l’obbligatorietà dell’avvio del procedimento anche per la fase di redazione e approvazione del piano ed il rafforzamento della partecipazione pubblica tramite la figura del garante della comunicazione;
- la certezza nell’applicazione delle regole (il cui rispetto deve essere attestato in modo specifico e non solo formale da parte dei funzionari responsabili del procedimento urbanistico). La Legge inoltre unifica per tutto il territorio regionale le regole per la presentazione delle richieste edilizie, i formati di elaborazione dei piani urbanistici, i parametri edilizi e urbanistici ecc.;
- l’introduzione di momenti e dispositivi volti al monitoraggio dell’efficacia della legge;

Work in progress

- indicazioni specifiche per la prevenzione dei rischi idrogeologico e sismico;
- l'individuazione in due anni del tempo massimo necessario per la formazione di uno strumento di pianificazione, dall'avvio del procedimento all'approvazione;
- la rinomina del regolamento urbanistico in Piano operativo, così da non destare confusione con il regolamento edilizio.

Fig. 2. Superficie agricola utile dal 1971 al 2010: migliaia di ettari perduti. Fonte: Elaborazione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali su dati EUROSTAT, in IRPET 2012.



Infine, la promozione dello "sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio" - enunciata al primo comma dell'art. 1 della LR 1/2005 e definita appunto quale oggetto e finalità delle successive disposizioni - diventa "la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune" (art. 1, comma 1); un cambiamento, questo, solo apparentemente formale, che tuttavia manifesta una profonda revisione dei modelli socioeconomici dai quali la legge trae ampiamente ispirazione. "Il modello dello sviluppo sostenibile, per definizione orientato a una progressiva dinamica di crescita, è sostituito e mutuato dalla possibilità che il sistema economico-territoriale permanga in una condizione di equilibrio nel quale le azioni umane divengono tese non tanto ed esclusivamente allo sviluppo, quanto alla conservazione e alla manutenzione dei territori. Il nuovo testo normativo sembra assumere la sempre più diffusa perplessità che possa esistere un modello di sviluppo permanente, ancorché sostenibile, e condividere la tesi che un modello di una crescita infinita in un mondo finito sia contrario alle generali leggi della natura" (RUSCI 2013). Numerosi sono i messaggi tradotti in norme operative, volte alla tutela dell'intero territorio rurale, una risorsa per l'equilibrio idrogeologico e ambientale, ma anche per l'economia della regione stessa. Questa riforma propone una chiara idea di sostenibilità per l'intero territorio regionale, una svolta importante per garantire un futuro sostenibile alle nuove generazioni.

Riferimenti bibliografici

- DG ENVIRONMENT (2012), *Soil Sealing, In-Depth report, Science for Environment Policy, European commission*, <http://ec.europa.eu/environment/archives/soil/pdf/sealing/Soil%20Sealing%20In-depth%20Report%20March%20version_final.pdf> (ultima visita: Gennaio 2013).
- EUROPEAN COMMISSION (2012), *"Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing"* Commission staff working document. <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf> (ultima visita: Gennaio 2013).
- IRPET - ISTITUTO REGIONALE PROGRAMMAZIONE ECONOMICA DELLA TOSCANA (2012), *Rapporto sul territorio. Gli impatti economici e distributivi dell'intervento pubblico sul territorio*, Edizioni Regione Toscana, Firenze.
- REGIONE TOSCANA (2013), *Proposta di legge regionale "Norme per il governo del territorio"*, <<http://www.regione.toscana.it/-/proposta-di-legge-norme-per-il-governo-del-territorio->>> (ultima visita: Settembre 2014).
- RUSCI S. (2013), *La Riforma della Legge Toscana in materia di Governo del Territorio. Un passo oltre la contrapposizione*, <<http://www.eyesreg.it/2013/la-riforma-della-legge-toscana-in-materia-di-governo-del-territorio-un-passo-oltre-la-contrapposizione/>> (ultima visita: Febbraio 2013).