

CONSUMO DI SUOLO STATO ATTUALE E PROSPETTIVE

Michele Munafò

*ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale
michele.munafò@isprambiente.it*

La situazione italiana

Il quadro conoscitivo sul consumo di suolo nel nostro Paese è disponibile grazie ai dati aggiornati annualmente da parte del **Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)**¹ e, in particolare, della cartografia prodotta dalla rete dei referenti per il monitoraggio del territorio e del consumo di suolo del SNPA, formata da ISPRA e dalle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle Regioni e delle Province autonome².

Gli ultimi dati (ISPRA, 2017) mostrano come il consumo di suolo in Italia continui a crescere, pur segnando un importante rallentamento negli ultimi anni che viene confermato dai dati più recenti relativi al 2016. Nel periodo compreso tra novembre 2015 e maggio 2016 le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 50 chilometri quadrati di territorio, ovvero, in media, poco meno di **30 ettari al giorno**. Una velocità di trasformazione di più di 3 metri quadrati di suolo che, nell'ultimo periodo, sono stati irreversibilmente persi ogni secondo.

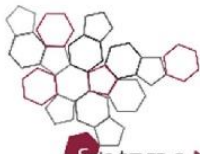
Dopo aver toccato anche gli 8 metri quadrati al secondo degli anni 2000, il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 (tra i 6 e i 7 metri quadrati al secondo) si è consolidato, quindi, negli ultimi anni (4 metri quadrati al secondo tra il 2013 e il 2015 e 3 metri quadrati al secondo nei primi mesi del 2016). Pur con una velocità ridotta, tuttavia, il consumo di suolo continua a coprire irreversibilmente aree naturali e agricole con asfalto e cemento, edifici e fabbricati, strade e altre infrastrutture, insediamenti commerciali, produttivi e di servizio, anche attraverso l'espansione di aree urbane, spesso a bassa densità.

I dati della nuova cartografia SNPA mostrano come, a livello nazionale, il consumo di suolo sia passato dal 2,7% stimato per gli anni '50 al 7,6% del 2016, con un incremento di 4,9 punti percentuali e una crescita percentuale del 184% (e con un ulteriore 0,22% di incremento negli ultimi sei mesi analizzati). In termini assoluti, **il consumo di suolo ha intaccato ormai 23.039 chilometri quadrati** del nostro territorio.

Le aree più colpite risultano essere le pianure del Settentrione, dell'asse toscano tra Firenze e Pisa, del Lazio, della Campania e del Salento, le principali aree metropolitane, delle fasce costiere, in particolare di quelle adriatica, ligure, campana e siciliana (Figura 1).

¹ Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente è stato istituito con la legge 28 giugno 2016, n. 132 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

² La cartografia completa e gli indicatori derivati sono disponibili per il download sul sito www.consumosuolo.isprambiente.it con una licenza che ne permette il pieno utilizzo (CC BY 3.0 IT).



Sistema Nazionale
per la Protezione
dell'Ambiente



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

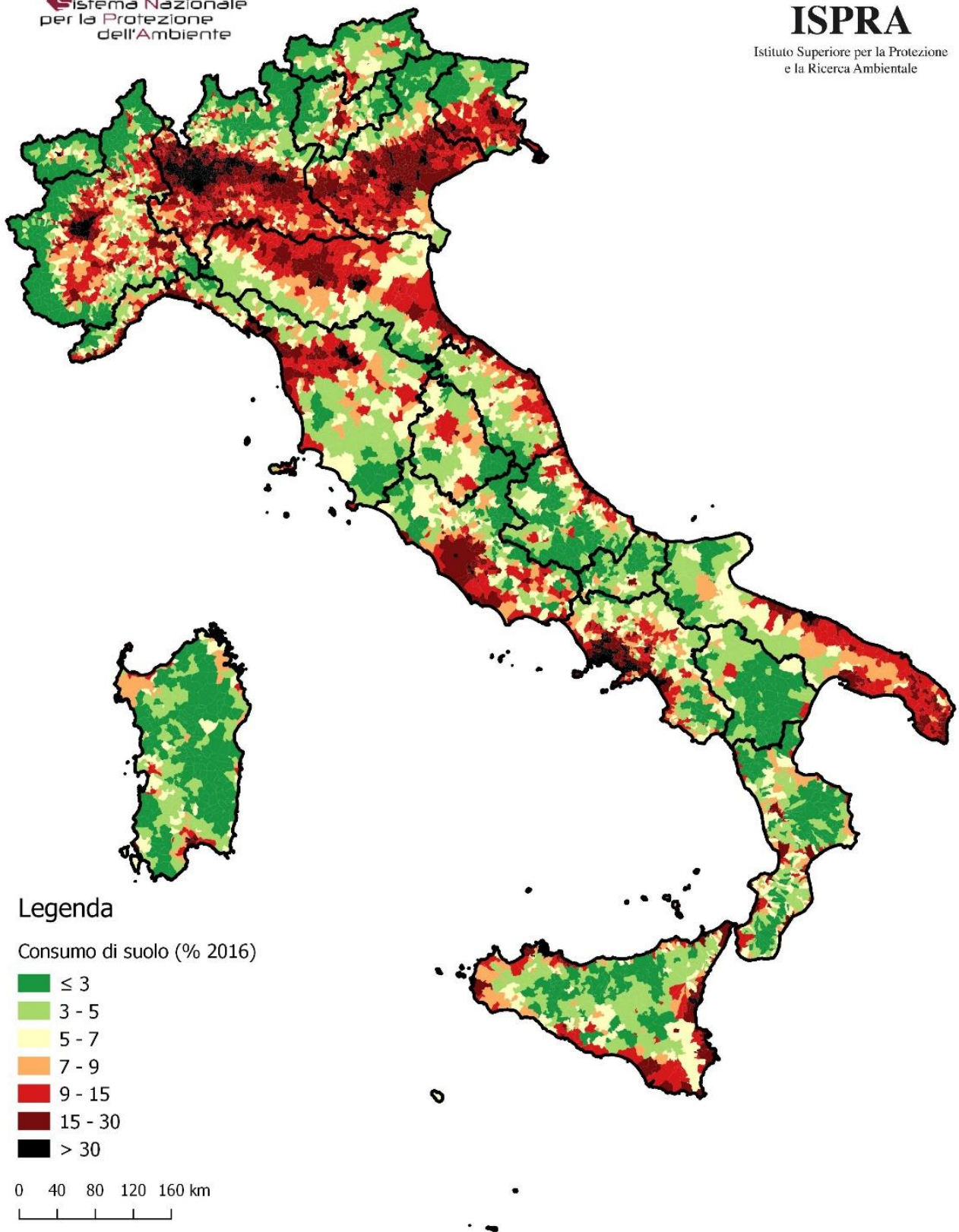


Figura 1. Consumo di suolo a livello comunale in percentuale sul territorio amministrato. Anno di riferimento: 2016. Fonte: ISPRA, 2017.

Nel 2016, in 15 regioni viene superato il 5% di consumo di suolo, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (oltre il 12%) e in Campania (oltre il 10%). Seguono Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia e Liguria, con valori compresi tra l'8 e il 10%. La Valle d'Aosta è l'unica regione rimasta sotto la soglia del 3%.

La Lombardia detiene il primato anche in termini assoluti, con quasi 310 mila ettari del suo territorio coperto artificialmente (circa il 13% dei 2,3 milioni di ettari del consumo di suolo nazionale è all'interno della regione Lombardia), contro i 9.500 ettari della Valle D'Aosta.

Gli incrementi percentuali maggiori, tra la fine del 2015 e la metà del 2016, sono nelle regioni Sicilia, Campania e Lazio. Umbria, Basilicata e Friuli Venezia Giulia le regioni, invece, con gli incrementi percentuali minori. In valori assoluti, i cambiamenti più estesi sono avvenuti in Lombardia (648 ettari di nuove superfici artificiali), Sicilia (585 ettari), e Veneto (563).

Le stime a livello provinciale confermano, per il 2016, la provincia di Monza e della Brianza come quella con la percentuale più alta di consumo di suolo rispetto al territorio amministrato (oltre il 40%), con una crescita ulteriore, tra il 2015 e il 2016, di 22 ettari. Seguono Napoli e Milano (oltre il 30%), Trieste, Varese, Padova e Treviso. Tra queste, l'incremento maggiore si registra nella provincia di Treviso (186 ettari tra il 2015 e il 2016, il valore più alto a livello nazionale), quindi a Milano (87 ettari), Napoli (77) e Padova (71). Altre province con una crescita consistente sono Salerno (183), Roma (144) e Viterbo (133).

Ogliastra, Matera, Verbano-Cusio-Ossola, Aosta e Nuoro, sono le province italiane con le percentuali di suolo consumato più basse, le uniche al di sotto del 3%.

In termini assoluti, la provincia di Roma è l'unica a oltrepassare la soglia dei 70.000 ettari, seguita da quella di Torino (circa 60.000 ettari). Brescia supera, nel 2016, la soglia dei 55.000 ettari, mentre Milano si attesta sui 50.000. Salerno, Verona, Treviso e Padova hanno valori compresi tra i 40.000 e i 45.000 ettari. Più di un quinto (il 21,4%, quasi 5.000 km²) del suolo artificiale in Italia nel 2016, è concentrato nel territorio amministrato dalle 14 città metropolitane.

Analizzando la distribuzione territoriale, è evidente come, al di là delle maggiori aree metropolitane, le province del Nord Italia, con l'eccezione di Aosta, Verbano-Cusio-Ossola, Sondrio, Trento, Bolzano e Belluno, ovvero le principali province alpine, presentino percentuali di consumo di suolo generalmente sopra la media nazionale, insieme ad altre province costiere della Toscana, del Lazio, della Campania e delle Marche e, soprattutto, alle province pugliesi (con l'eccezione di Foggia) e del sud della Sicilia. I maggiori incrementi percentuali tra il 2015 e il 2016 si hanno nelle province di Viterbo, Pesaro e Urbino, Olbia-Tempio, Treviso, Salerno, Barletta-Andria-Trani, Benevento e Sassari.

A livello comunale, i maggiori valori di superficie consumata si riscontrano a Roma (31.564 ettari), con una crescita di ulteriori 54 ettari tra nei primi sei mesi del 2016, e in molti comuni capoluoghi di provincia: Milano (10.424 ettari), Torino (8.548), Napoli (7.408), Venezia (7.126), Ravenna (7.088), Palermo, Parma, Genova, Verona, Ferrara, Taranto, Catania, Perugia, Reggio Emilia e Ragusa (tra i 5.000 e i 7.000 ettari di suolo artificiale nel 2016). L'analisi ha messo in evidenza valori elevati anche in alcuni comuni che non sono capoluogo, come Vittoria (5.307 ettari) Marsala ed Eboli (circa 3.700 ettari).

In termini percentuali si rileva che diversi comuni superano il 50%, e talvolta il 60%, di territorio consumato. Sono spesso comuni piccoli o medio piccoli che mostrano una tendenza

a consumare suolo con dinamiche che si ricollegano ai processi di urbanizzazione dei rispettivi capoluoghi di provincia, con le caratteristiche tipiche di un'unica area metropolitana o piccolissimi comuni con i limiti amministrativi coincidenti, di fatto, con l'area urbanizzata. Il piccolo comune di Casavatore, in provincia di Napoli, si conferma al primo posto della graduatoria, con una percentuale di 89,73% di suolo artificiale nel 2016 (era 89,52% l'anno precedente). Dei dieci comuni con la maggiore percentuale di suolo consumato, otto sono nel Napoletano.

Montalto di Castro (in provincia di Viterbo, con 65 ettari di nuovo consumo di suolo tra il 2015 e il 2016), Eboli (Salerno, 57 ettari), Roma (54 ettari) e Alcamo (Trapani, 52 ettari) sono i comuni dove l'incremento degli ultimi mesi è stato maggiore. In termini percentuali, la maggiore crescita delle superfici artificiali è avvenuta a Calcio (in provincia di Bergamo, cresciuto del 9,5%), Oschiri (Olbia-Tempio, 7,4%), Altivole (Treviso, 6,9%).

I cambiamenti sono dovuti a diverse cause, spesso presenti all'interno dello stesso comune, tra cui si segnalano alcune casistiche più frequenti riscontrate negli ultimi mesi analizzati: infrastrutture (in particolare nel Nord), nuovi cantieri (in particolare per nuove aree del commercio, poli logistici e opere pubbliche), edificazione dispersa, densificazione urbana, serre permanenti (in particolare nel Sud), campi fotovoltaici (complessivamente in misura minore rispetto agli anni precedenti).

Tra i comuni maggiori, Roma è quello che è cresciuto di più (incremento di 54 ettari e dello 0,17%), seguita da Torino (23 ettari, 0,27%), Bologna (17 ettari, 0,37%), Catania (13 ettari, 0,25%), Bari (9 ettari, 0,18%), Napoli (8 ettari, 0,11%) e Venezia (6 ettari, 0,09%).

La distribuzione sul territorio dei cambiamenti avvenuti tra il 2012 e il 2016, in un arco di tempo quindi più lungo e maggiormente rappresentativo delle dinamiche recenti, evidenzia una maggiore concentrazione nelle aree della pianura padano-veneta, nelle fasce periurbane delle principali aree metropolitane (in particolare Milano, Venezia, Roma, Napoli e Bari, nei comuni costieri dell'Adriatico e della Sicilia, in buona parte della Campania e nella Puglia centro-meridionale (Figura 2).

A scala nazionale la maggior parte del consumo di suolo avviene in un contesto con copertura artificiale a media o bassa densità, mentre meno del 10% dei cambiamenti avviene in contesti già compatti. Le aree suburbane e quelle della diffusione urbana degli ultimi decenni sono quelle dove si concentra il fenomeno, come nelle molte periferie urbane dove vi è una maggiore facilità di trasformazione delle aree scoperte rimaste incluse nelle aree urbanizzate o intercluse tra gli assi infrastrutturali o comunque in territori che hanno già perso il carattere di diffusa naturalità o ruralità.

Le città italiane hanno, a partire dal secondo dopoguerra, perso progressivamente il carattere di compattezza che le contraddistingueva, per disperdersi diffondendosi sul territorio, spesso in assenza di un'adeguata pianificazione, e cancellando il limite tra "città" e "campagna", inseguendo modelli dello *sprawl urbano* e della bassa densità insediativa tipici di altri contesti (e di altri spazi), come quello nordamericano. Questi modelli di espansione sono responsabili di effetti significativi sulla qualità del paesaggio e sulla resilienza del capitale naturale, in particolare con effetti diretti su alcuni dei servizi ecosistemici.



Sistema Nazionale
per la Protezione
dell'Ambiente



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

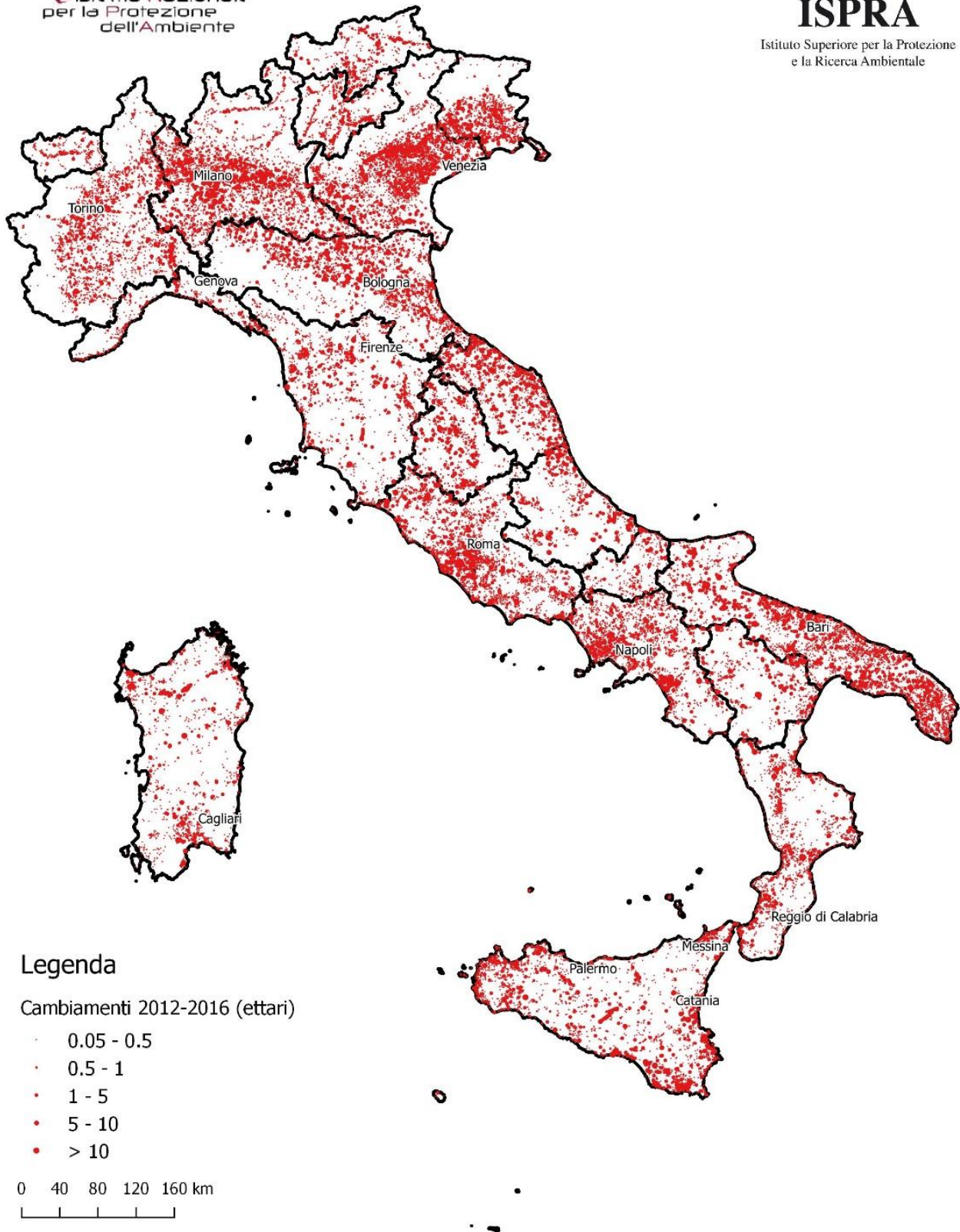


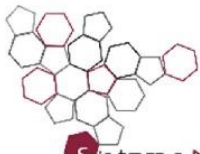
Figura 2. Principali cambiamenti da suolo agricolo, naturale e seminaturale verso suolo a copertura artificiale avvenuti tra il 2012 e il 2016. Fonte: ISPRA, 2017.

Il risultato della crescita dell'urbanizzazione secondo forme a vario grado disperse e dello sviluppo della rete infrastrutturale e commerciale è anche la **frammentazione** del territorio (Figura 3). La frammentazione degli habitat in porzioni sempre più esigue e non connesse tra loro, infatti, porta a una conseguente riduzione della connettività ecologica che è espressione di funzionalità degli ecosistemi. È dunque di centrale importanza monitorare sia le trasformazioni nel tempo sia le differenze tra le città, con particolare riferimento alle zone a bassa densità e di margine che sono maggiormente a rischio per il consumo di suolo.

A livello europeo la percentuale del consumo di suolo, pari al 4,3% (Eurostat, 2016), è poco più della metà di quella italiana e gli ultimi dati relativi all'incremento dell'impermeabilizzazione del suolo nei paesi europei mostrano come l'Italia, in termini di aumento annuale medio nel periodo 2009-2012 in percentuale rispetto al proprio territorio, abbia valori tra i più elevati (peggio dell'Italia fanno solo il Lichtenstein e Cipro), pari a quasi il doppio di quelli della Spagna, cinque volte quelli della Germania e dieci volte quelli della Francia (EEA, 2017a).

Le conseguenze di tali trasformazioni del nostro fragile territorio sono evidenti, con l'aumento del rischio idrogeologico, la riduzione della produzione agricola e della capacità di regolare il clima e i processi naturali, l'aumento del degrado del suolo e del paesaggio, la perdita di biodiversità e di tutti quei servizi ecosistemici, fondamentali per la nostra esistenza e per il nostro benessere. Anche dal punto di vista strettamente economico, come ci indica la Commissione Europea (2013), l'impatto non è sostenibile, alla luce della perdita consistente di **servizi ecosistemici** e all'aumento di quei "costi nascosti", dovuti alla crescente impermeabilizzazione del suolo. Le stime ISPRA (2017) evidenziano come il consumo di suolo degli ultimi quattro anni abbia portato a maggiori costi, a causa di servizi ecosistemici non più assicurati da un territorio ormai artificializzato, che sono valutati tra i 600 e gli 900 milioni di Euro l'anno.

I dati evidenziano anche l'avanzare di fenomeni quali la diffusione, la dispersione, la decentralizzazione urbana da un lato e la densificazione di aree urbane dall'altro. Tali processi riguardano soprattutto le aree costiere mediterranee e le aree di pianura, mentre al contempo, soprattutto in aree marginali, si assiste all'abbandono delle terre e alla frammentazione delle aree naturali. La tendenza degli ultimi anni vede comunque l'incremento significativo di un processo, guidato prevalentemente dalla rendita urbana, di progressiva densificazione e saturazione degli spazi agricoli e naturali e di tutti quei "vuoti urbani" rimasti all'interno delle città, che sono essenziali per la qualità della vita dei cittadini, dell'ambiente e del paesaggio.



Sistema Nazionale
per la Protezione
dell'Ambiente



ISPRA

Istituto Superiore per la Protezione
e la Ricerca Ambientale

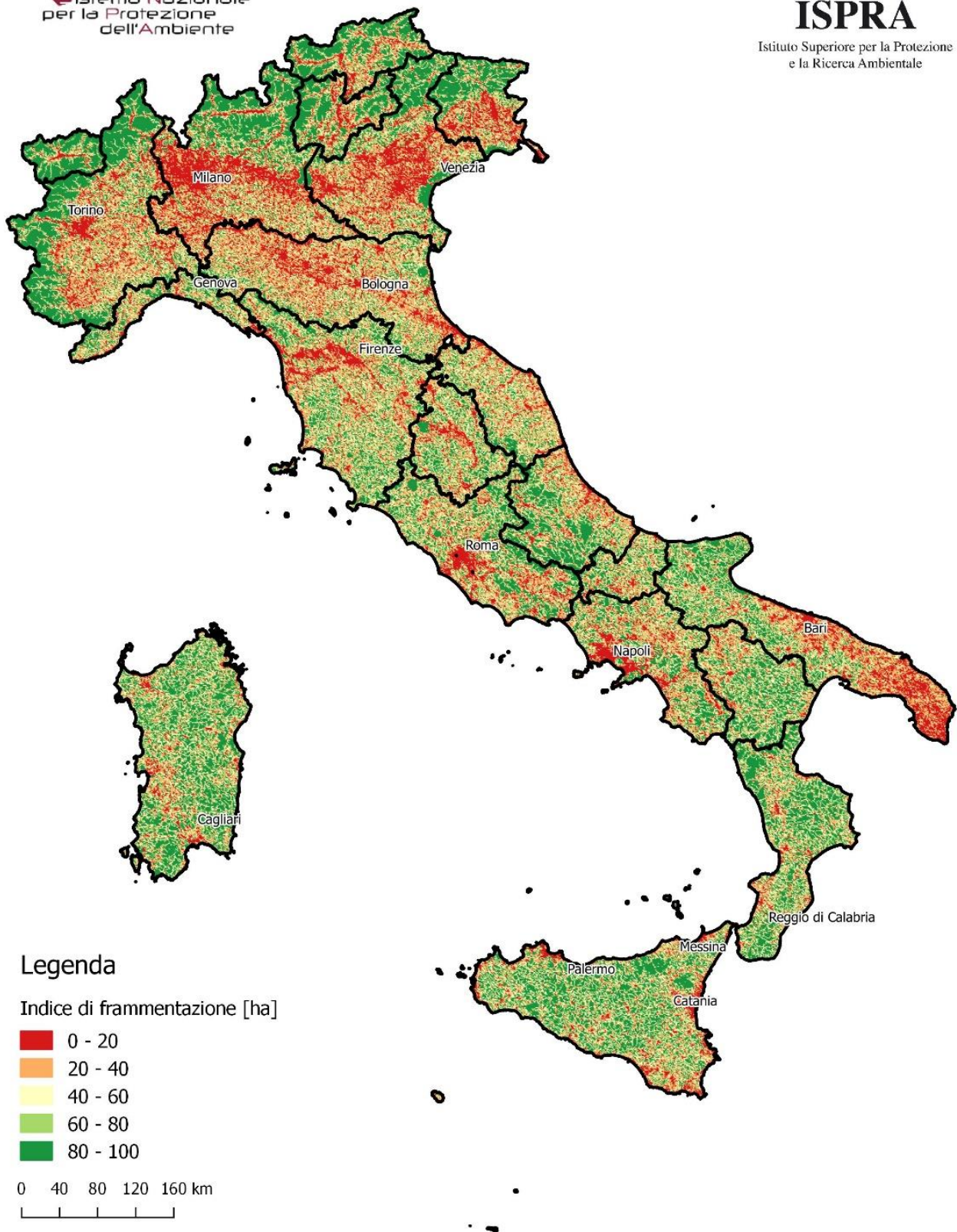


Figura 3. Indice di frammentazione. Valori più bassi dell'indice identificano livelli di frammentazione maggiori. Anno di riferimento: 2016. Fonte: ISPRA, 2017.

Gli obiettivi di tutela e le prospettive

La tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio e il riconoscimento del valore del capitale naturale sono compiti e temi che ci richiamano l'Europa e le Nazioni Unite, che ci chiedono di **azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050** (Parlamento europeo e Consiglio, 2013), **di allinearli alla crescita demografica e di non aumentare il degrado del territorio entro il 2030** (UN, 2015). Tali obiettivi sono ancor più fondamentali per noi, alla luce delle particolari condizioni di fragilità e di criticità del nostro Paese, rendendo urgente la definizione e l'attuazione di politiche, norme e azioni di radicale contenimento del consumo di suolo e la revisione delle previsioni degli strumenti urbanistici esistenti, spesso sovradimensionate rispetto alla domanda reale e alla capacità di carico dei territori.

Era il 2002 quando la Commissione Europea diffuse una "Comunicazione" dal titolo "Verso una strategia tematica per la protezione del suolo" (Commissione Europea, 2002) in cui si evidenziava l'importanza del **suolo come risorsa vitale e fondamentale non rinnovabile**, sottoposta a crescenti pressioni. Il testo rappresentava per la Commissione un impegno politico per la protezione del suolo, con la consapevolezza della complessità dell'argomento e della necessità di tempi lunghi per la formulazione di una politica europea integrata in grado di arrestare i processi di degrado e tutelare efficacemente questa fondamentale risorsa ambientale.

Oggi, se è vero che la protezione ambientale rimane senz'altro una delle priorità delle politiche attuate in sede di Unione Europea e, con le politiche sociali ed economiche, rappresenta il fulcro intorno a cui ruotano le politiche di sviluppo sostenibile, a distanza di sedici anni da questa prima Comunicazione non possiamo non constatare che i "tempi lunghi" previsti per la formulazione e l'attuazione di una politica europea di protezione del suolo sono purtroppo andati oltre le previsioni, considerando che, negli ultimi vent'anni, nel nostro Continente, un'area pari a circa 1.000 km² l'anno è stata definitivamente persa in seguito alla costruzione di nuove aree urbane e infrastrutture (EEA, 2017b).

A livello europeo si è spesso fatto ricorso in campo ambientale all'emanazione di "strategie tematiche" rese vincolanti da specifiche Direttive e finalizzate a stabilire misure di cooperazione e linee di indirizzo rivolte agli Stati membri e alle autorità locali. Così, anche nel caso del suolo, nel settembre 2006, fu **proposta una nuova Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio**, che avrebbe dovuto definire il quadro complessivo per la protezione del suolo e adottare la Strategia tematica per la protezione e l'uso sostenibile del suolo (Commissione Europea, 2006). Tale strategia poneva l'accento sulla prevenzione da un ulteriore degrado del suolo e sul mantenimento delle sue funzioni, sottolineando la necessità di attuare buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e, in particolare, della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (*soil sealing*).

L'importanza di una buona gestione del territorio e, in particolare, dei suoli fu poi ribadita dalla Commissione nel 2011 con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (Commissione Europea, 2011) collegata alla Strategia 2020, con il traguardo di un incremento dell'**occupazione netta di terreno pari a zero** da raggiungere, in Europa, **entro il 2050**. Obiettivo ribadito in seguito con l'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale, denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (Parlamento europeo e Consiglio, 2013), che richiedeva inoltre che, entro il 2020, le politiche dell'Unione tenessero conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio. Da un punto di vista

formale è importante sottolineare che il Settimo Programma Ambientale dell'Unione Europea, siglato il 20 novembre 2013 ed entrato in vigore nel gennaio 2014, è una Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio e ha quindi una natura normativa, a differenza della Tabella di marcia del 2011 della Commissione, che si limitava a delineare delle pur importanti priorità politiche.

Peraltro, la Commissione aveva già ritenuto utile indicare le priorità di azione e le linee guida da seguire per raggiungere l'obiettivo dell'occupazione netta di terreno pari a zero entro il 2050 pubblicando, nel 2012, le linee guida per **limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo** (Commissione Europea, 2012). L'approccio proposto era quello di mettere in campo politiche e azioni finalizzate, nell'ordine, a limitare, mitigare e compensare il *soil sealing*, da definire dettagliatamente negli Stati membri e da attuare a livello nazionale, regionale e locale. In altri termini, gli Stati membri dovrebbero, prioritariamente, assicurare la limitazione dell'impermeabilizzazione attraverso la riduzione del tasso di conversione e di trasformazione del territorio agricolo e naturale e il riuso delle aree già urbanizzate, con la definizione di target realistici al consumo di suolo a livello nazionale e regionale e di linee di azione come la concentrazione del nuovo sviluppo urbano nelle aree già insediate. Nel caso in cui la perdita di suolo risulti inevitabile, dovrebbero essere previste misure di mitigazione, volte al mantenimento delle principali funzioni del suolo e alla riduzione degli effetti negativi sull'ambiente del *soil sealing*. Infine, tutti gli interventi inevitabili di nuova impermeabilizzazione del suolo dovrebbero essere compensati assicurando, ad esempio, una riqualificazione di terreni già impermeabilizzati oppure, come ultima possibilità, sotto forma di corrispettivi economici, purché vincolati all'utilizzo in azioni di protezione o ripristino del suolo.

Nonostante l'impegno politico e gli obiettivi fissati dal Parlamento, nel maggio 2014 la Commissione dovette ritirare la proposta di Direttiva Quadro sul suolo del 2006, che avrebbe trasformato la Strategia tematica per la protezione del suolo in norme vincolanti per gli Stati Membri, a causa della forte opposizione di alcuni Stati Membri per motivi legati principalmente alla sussidiarietà, ai costi ritenuti eccessivi e al carico amministrativo.

Parallelamente, a livello globale, la conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2012 permetteva di portare nuovamente all'attenzione pubblica il tema della protezione, della conservazione e del miglioramento delle risorse naturali, incluso il suolo. Il rapporto finale, "Il futuro che vogliamo" (UN, 2012) invitava i governi nazionali a intervenire per garantire una maggiore attenzione delle decisioni relative all'uso del territorio, a tutti i livelli di pertinenza, rispetto agli impatti ambientali, sociali ed economici che generano degrado del suolo.

Raccogliendo tali indicazioni, nel 2015, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (UN, 2015), definiva gli **Obiettivi di Sviluppo Sostenibile** (*Sustainable Development Goals* - SDGs) e indicava, tra gli altri, alcuni target di particolare interesse per il territorio e per il suolo, da integrare nei programmi nazionali a breve e medio termine e da raggiungere entro il 2030: assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica; assicurare l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili; raggiungere un *land degradation neutral world*, quale elemento essenziale per mantenere le funzioni e i servizi ecosistemici. Con la sottoscrizione dell'Agenda, tutti i paesi compresa l'Italia hanno accettato di partecipare ad un processo di monitoraggio di questi obiettivi gestito dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite, attraverso un sistema di

indicatori, tra cui alcuni specifici sul consumo di suolo, sull'uso del suolo, sulle aree artificiali, sulla percentuale del territorio soggetto a fenomeni di degrado.

A livello nazionale lo strumento per la messa a sistema dell'attuazione dell'Agenda 2030 è rappresentato dalla **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)**, presentata al Consiglio dei Ministri a ottobre 2017 (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, 2017) e approvata dal CIPE a dicembre dello stesso anno³. La SNSvS 2017-2030 si configura, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti a seguito della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, come lo strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO₂, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causa di crisi locali, come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo. Al fine di garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali (scelta II) "Arrestare il consumo del suolo" è stato individuato come uno degli obiettivi strategici (obiettivo II.2) che, quindi, potrebbe essere anticipato al 2030.

Per il raggiungimento di questo obiettivo nel nostro Paese, così come di quello europeo relativo al 2050, sono evidentemente necessari atti normativi efficaci che possano indirizzare le politiche di governo e le azioni di trasformazione del territorio verso un rapido contenimento del consumo di suolo agricolo o naturale. Infatti, una valutazione degli **scenari di trasformazione del territorio** italiano (ISPRA, 2017), in termini di nuovo consumo di suolo, porta a stimare, in caso di interventi normativi significativi e azioni conseguenti che possano portare a una progressiva e lineare riduzione della velocità di cambiamento dell'uso del suolo, in 1.635 km² di nuovo suolo perso tra il 2016 e il 2050, anno in cui dovremo, necessariamente, azzerare il nuovo consumo di suolo. Se, invece, mantenessimo la velocità registrata nel corso dell'ultimo anno, velocità peraltro piuttosto bassa a causa della crisi economica, perderemmo ulteriori 3.270 km² entro il 2050. Arriveremmo a 7.285 e 8.326 km² nel caso in cui la ripresa economica portasse di nuovo la velocità del consumo di suolo a valori medi o massimi registrati negli ultimi decenni (Figura 4).

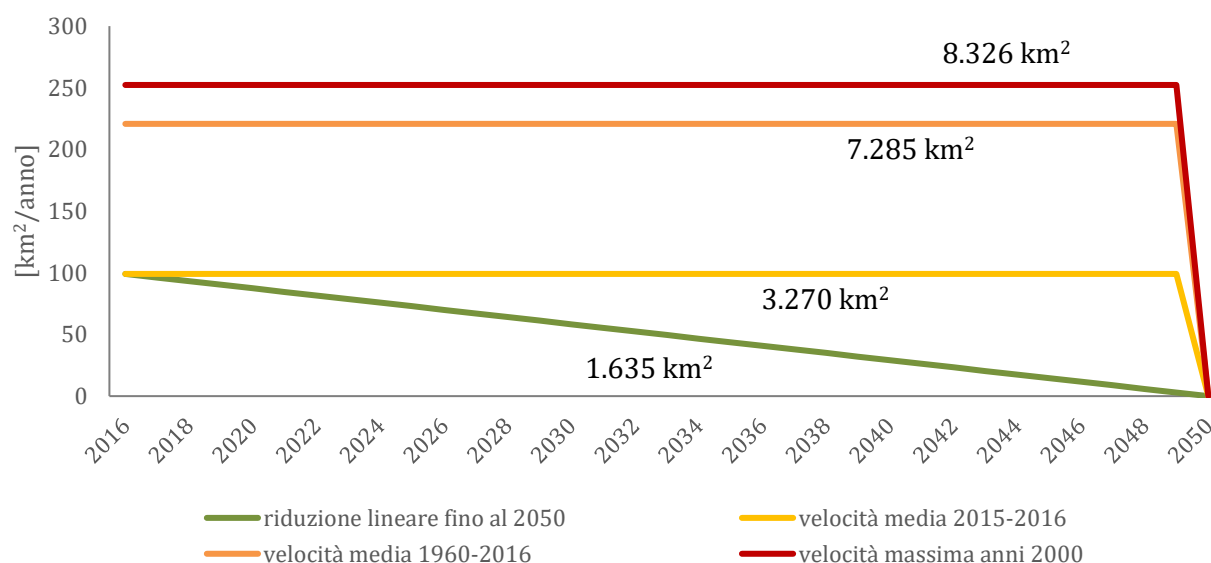


Figura 4. Scenari di nuovo consumo di suolo in Italia tra il 2016 e il 2050 (in km² per anno e in km² complessivi). Fonte: ISPRA, 2017.

³ <http://www.minambiente.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>

Tuttavia, come in Europa pesa l'assenza di una Direttiva quadro sul suolo, anche **in Italia il Parlamento non ha ad oggi approvato una legge che abbia l'obiettivo di proteggere il suolo dalla sua progressiva copertura artificiale.**

La prima proposta, in tal senso, risale al 2012 quando l'allora Ministro dell'agricoltura, Mario Catania, presentò il Rapporto "Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione"⁴ e il disegno di legge "valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo"⁵, non approvato a causa della fine anticipata della Legislatura.

Un nuovo disegno di legge di iniziativa governativa fu presentato nel 2014 dal Ministro dei beni culturali Massimo Bray, dal Ministro dell'ambiente Andrea Orlando, dal Ministro delle infrastrutture Maurizio Lupi e dal Ministro dell'agricoltura Nunzia De Girolamo del successivo governo Letta.

Dopo oltre due anni di discussione, il testo fu **approvato alla Camera il 12 maggio 2016.** Forti critiche arrivarono, tuttavia, al testo finale che, a detta di molti, risultava poco efficace e non in grado di assicurare un reale contenimento del consumo di suolo, in particolare a causa di ampie deroghe che escludevano dalla limitazione i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all'ampliamento di attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi alle attività agricole. Il tutto considerando che la procedura di definizione dei limiti individuata era estremamente complessa e che non erano stabilite le percentuali di riduzione da raggiungere nel corso degli anni fino al 2050 (ISPRA, 2016).

Inoltre, rimanevano probabilmente inascoltate molte aspettative legate alle esigenze di rilancio dell'attività edilizia verso una strategia di riqualificazione dell'esistente, così come quelle di rigenerazione di tessuti urbani finalizzata al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio urbano e suburbano, al recupero di funzioni ecosistemiche e all'adattamento ai cambiamenti climatici.

In effetti, la crisi economica aveva colpito fortemente il mercato dell'edilizia e delle infrastrutture, causando un evidente rallentamento della velocità del consumo di suolo che comunque aveva continuato a coprire nuove aree. Sulla base di questi dati e delle considerazioni legate ai riconosciuti limiti della legge, le **Commissioni riunite Territorio e Ambiente e Agricoltura del Senato**, tra il 2016 e il 2017, riprendono l'esame del testo e conducono un approfondito ciclo di audizioni con rappresentanti del mondo istituzionale, della ricerca, delle professioni e della società civile, arrivando alla revisione significativa di alcuni articoli del testo di legge e all'introduzione di importanti elementi innovativi in grado di rendere più efficace la norma, con particolare riferimento al sistema delle definizioni, adeguate a quelle comunitarie e internazionali, all'individuazione, all'attuazione e al monitoraggio dei limiti progressivi al consumo di suolo, al riuso e alla rigenerazione urbana, alla tutela delle aree verdi in ambito urbano.

Ma, anche in questo caso, la fine della legislatura non ha consentito di arrivare all'approvazione finale di una legge molto attesa, fondamentale per la tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio italiano e fondamentale anche per assicurare un futuro adeguato ai cittadini di oggi e di domani, in un'ottica di sviluppo sostenibile dell'uso del suolo e di aumento della resilienza delle aree urbane di fronte a vecchie e nuove sfide, dovute sia alla

⁴ <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8850>

⁵ AS 3601 dell'11 dicembre 2012.

nota fragilità del nostro territorio, sia alla necessità di adattamento ai cambiamenti climatici in atto. È chiaro che l'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo rimane irraggiungibile senza un intervento sostanziale ed efficace di reale **limitazione delle diverse forme del consumo di suolo** e con una strategia di incentivazione che dovrebbe essere in grado di orientare il processo di trasformazione del territorio verso la **rigenerazione urbana** e il **riutilizzo** e la **riqualificazione** del patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente, spesso sotto utilizzato, evitando la copertura artificiale e l'impermeabilizzazione di altro suolo agricolo o naturale.

Nell'attuale legislatura sarebbe dunque auspicabile una rapida approvazione di un testo di legge, partendo dall'ultima versione licenziata dalle Commissioni del Senato, che ha ricevuto ampio consenso politico, tecnico e istituzionale, al fine di assicurare forme di tutela necessarie e omogenee sull'intero territorio, anche considerando il quadro normativo a livello regionale diversificato e, in alcuni casi, probabilmente, poco efficace.

Riferimenti bibliografici

Commissione Europea (2002), Verso una strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2002) 179. Bruxelles, 16.4.2002.

Commissione Europea (2006), Strategia tematica per la protezione del suolo, COM(2006) 231. Bruxelles, 22.9.2006.

Commissione Europea (2011), Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571. Bruxelles, 20.9.2011.

Commissione Europea (2012), Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, SWD (2012) 101. Bruxelles, 15.5.2012.

Commissione Europea (2013), Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli. Lussemburgo.

EEA (2017a). Imperviousness and imperviousness change. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/imperviousness-change-1/assessment>.

EEA (2017b), Landscapes in transition. An account of 25 years of land cover change in Europe, EEA Report n. 10/2017, European Environment Agency, Copenhagen.

Eurostat (2016), Land cover and land use (LUCAS) statistics. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Land_cover_and_land_use_\(LUCAS\)_statistics#Further_Eurostat_information](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Land_cover_and_land_use_(LUCAS)_statistics#Further_Eurostat_information).

ISPRA (2016), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2016. Rapporti 248/2016.

ISPRA (2017), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici - Edizione 2017. Rapporti 266/2017. <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici>.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017), Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, Ottobre 2017.

Parlamento europeo e Consiglio (2013), Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'Unione in materia di

ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», GUUE, L 354, 28.12.2013: 171-200.

UN (2012), *The Future We Want*, A/RES/66/288, United Nations.

UN (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations.