

**EUREGEO 2012**  
Congress in Bologna,  
June 13th 2012

**Sessione speciale Suolo: impermeabilizzazione e consumo**  
Mercoledì 13 giugno 2012, 09:00-12:30

## 1. Contesto generale (Overall contest)

### ***Fumento e pianificazione territoriale (Wheat and land use planning)***

*prof. arch. Francesco Sacchetti*

1. Saremo in un futuro prossimo in tanti (circa 9 miliardi di abitanti secondo le stime dell'ONU-FAO) e tutti dovremo mangiare, almeno una volta al giorno, perché questo, prima di un diritto, è condizione necessaria alla sopravvivenza. Tutti saremo (siamo) coinvolti in una ricerca, necessariamente "globale", di stili di vita e modelli di crescita che garantiscano questa condizione.

2. L'economia del nostro Paese e di gran parte dei Paesi europei è in un momento critico: la recessione non ci lascerà presto e la disoccupazione (in particolare quella giovanile) ha raggiunto limiti insostenibili.

3. Il settore edilizio, riferimento tradizionale della nostra economia e settore sensibile alle scelte di pianificazione, è in una condizione di stallo: l'alto costo delle urbanizzazioni e l'assenza di credito hanno fermato le nuove lottizzazioni e le ristrutturazioni urbanistiche; una parte non trascurabile del patrimonio immobiliare è rimasto invenduto o sottoutilizzato.

4. In questi anni abbiamo approfondito la conoscenza della quantità di suolo che abbiamo già utilizzato per le nostre città e i bisogni dei suoi abitanti e della quantità che è già stata ipotecata giuridicamente per le nuove espansioni e i nuovi servizi. Conosciamo, provincia per provincia, città per città, anche il ritmo di sottrazione annuale di suoli agricoli e la loro qualità; è stata una delle ragioni della riflessione sul "consumo di suolo".

5. In questi anni abbiamo approfondito la conoscenza delle quantità e delle estensioni territoriali da riservare ai "processi naturali" che garantiscono dinamiche ambientali non comprimibili (i processi idraulici, i processi e gli assetti per garantire la tutela idrogeologica, la costituzione delle reti biotiche ecc.), esito di un lungo periodo di studi analitici, approfondimenti conoscitivi e di sensibilizzazione culturale diffusa per le ricadute che essi hanno sulla salute e sulla sopravvivenza stessa delle popolazioni.

**6. Non abbiamo invece approfondito la conoscenza di quanto suolo a destinazione agricola sarà necessario per garantire a ogni Stato una produzione alimentare sufficiente a far fronte alle nuove sfide dovute alla "forbice" tra la crescita della domanda e la quantità di risorse - suolo, acqua, petrolio - che condizionano e condizioneranno le produzioni agricole a fini alimentari.**

7. Per L'Unione Europea<sup>1</sup>:

- "La sicurezza alimentare rappresenterà nei prossimi decenni la sfida principale per i settori agricolo e alimentare a livello globale";
- "La sicurezza alimentare, in quanto bene pubblico che non è remunerato dal mercato ma che è fornito dai settori agricolo e alimentare a beneficio della società, diventerà un obiettivo importante della PAC dopo il 2013";
- "La chiave della sicurezza alimentare globale è una produzione alimentare locale sostenibile";
- "La produzione alimentare è una responsabilità dei singoli paesi";
- "Per effetto della crisi alimentare ed economica, nonché del mutare della situazione

<sup>1</sup> "Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE» in data 19.2.2011.

*mondiale, trova oggi maggiore comprensione il fatto che tutte le nazioni e regioni, comprese quelle meno favorite, debbano avere il diritto e anche l'obbligo di produrre il cibo per il proprio consumo. Deve essere possibile produrre più alimenti in un modo più sostenibile".*

8. E' posta, cioè, con grande evidenza a livello comunitario la necessità di prendere coscienza che la sopravvivenza delle popolazioni è connessa **all'autoapprovvigionamento alimentare** (inteso come rapporto produzioni/consumi) e alla **sostenibilità delle pratiche agricole**, sostenibilità che implica non solo l'uso di pratiche colturali adeguate, ma anche il mantenimento di produzioni agricole diversificate e direttamente correlate alle specificità territoriali dei diversi luoghi.

9. Con queste premesse diviene prioritaria e non eludibile ("*principio di precauzione*") la "*programmazione*" di una produzione agricola in grado di garantire le due condizioni della *sicurezza alimentare* e della *sostenibilità*, programmazione che coinvolge il livello "globale", ma, secondo la CE, anche ogni singola Nazione o Regione che deve avere "*il diritto e anche l'obbligo di produrre il cibo per il proprio consumo*".

10. L'attuale situazione economica e politica può rendere difficoltoso a livello degli Stati assecondare questa esigenza di programmazione per rispondere alle istanze poste dall'*Unione Europea*.

11. Questo però non può escludere che le Regioni per tradizione "*agricole*" provvedano autonomamente a definire quali e quanti suoli a livello regionale siano da riservare all'uso agricolo in ragione delle vocazioni e delle fragilità delle sue diverse parti. Cioè il contributo che, nel bilancio dello Stato di appartenenza, ciascuna Regione potrà (e dovrà) offrire al raggiungimento dell'obiettivo della *sicurezza alimentare* ("*bene pubblico*") mediante una *produzione agricola sostenibile*, attraverso una programmazione che confluisce non più o non solo nel linguaggio di dati e tabelle tradizionalmente utilizzato, ma in un progetto concreto sul territorio.

12. La pianificazione territoriale - che già da tempo ha inserito nel suo quadro disciplinare la tutela delle risorse ambientali alle quali sono affidati i processi biotici del territorio (il *sistema delle acque superficiali*, il *sistema delle acque profonde*, i *boschi*, i *terreni di fragilità idrogeologica*, le *zone umide*, ecc.) - dovrà mutuare al suo interno il complesso delle disposizioni finalizzate a preservare l'attività agricola "*sostenibile*" (l'aggettivo è d'obbligo perché anche le pratiche agricole possono portare al degrado e quindi al consumo della risorsa suolo) e assumere queste disposizioni come riferimento primo e condizione necessaria per le scelte insediative.

13. Un processo che parte dalle "*tutele ambientali e paesaggistiche*" e dalle "*garanzie di sopravvivenza alimentare*" e approda a una responsabile definizione dell'uso e trasformazione del suolo a fini insediativi; un processo che ha come diretto corollario il fatto che i fabbisogni insediativi non saranno più i soli a decidere liberamente sulla sorte del territorio agricolo (divenuto - *nomina sunt consequentia rerum* - "*periurbano*" o "*di rispetto dell'abitato*"), ma saranno invece le caratteristiche e le potenzialità produttive del territorio agricolo a riconfinare il perimetro delle esigenze insediative della pianificazione.

14. Se si condivide l'urgenza di questo "*piano*" - nel quale coesistono *programmazione alimentare* e *progetto territoriale* - occorre guadagnare il tempo necessario per predisporlo.

15. Molte Regioni sono già fornite, per l'intero territorio di competenza, di un grande patrimonio di conoscenze sull'uso e la qualità dei suoli e sulla struttura delle aziende agricole e quindi sono già in grado:

- a) di predisporre il “*piano regionale delle aree da preservare per la produzione agricola*”<sup>2</sup> in funzione di una *programmazione della produzione agricola* concorrente all’obiettivo della sicurezza alimentare del nostro paese;
- b) di disporre, contestualmente, la “*sospensione temporanea*” della “*elaborazione*” di strumenti di pianificazione che interessino con nuove previsioni insediative nuovi suoli a destinazione agricola.

16. La nostra Regione è certamente pronta perché non è nuova a sfide del genere:

- nel 1975, nella prima legislatura, con l’esperienza della “*MB-1*” (documento a cura dell’*Assessorato Agricoltura e Foreste e Ufficio di coordinamento della programmazione e pianificazione*) ha fornito alla disciplina Urbanistica una “*Metodologia di Base*” che è stata il paradigma per una nuova stagione della pianificazione territoriale e urbanistica (non della sola nostra Regione);
- nel 1985, nella seconda legislatura, l’obiettivo del riequilibrio economico, sociale e territoriale, della montagna è stato programmato con il “*Progetto Appennino*” nel quale è stato assunto come aspetto centrale lo stretto intreccio tra difesa del suolo e riconversione dei seminativi in prati permanenti e prati-pascoli per lo sviluppo di una zootecnia con terra;
- dagli anni ’70 ha, infine, un “*Servizio*” che con un’attività continua e ininterrotta ha elaborato e fornito alla comunità regionale una quantità di studi e ricerche sull’uso e la qualità dei suoli che oggi può, anzi deve, essere messa a profitto.

17. La sospensione temporanea delle scelte di pianificazione che interessano nuovi suoli agricoli non deve fare paura: quando nell’estate del 1967 la “*Legge ponte*”, per rispondere agli allarmi prodotti dalla frana di Agrigento e alle alluvioni di Firenze e Venezia, vietò ai Comuni non dotati di PRG (e in Italia erano tanti) di lottizzare i terreni e pose l’obbligo che le future lottizzazioni fossero dotate di aree e opere di urbanizzazione primaria e secondaria da cedere gratuitamente ai Comuni - un onere nuovo e di rilevante impatto economico -, non cadde il mondo: il settore edilizio, motore tradizionale della nostra economia, sopravvisse benissimo. Certo fu necessario un anno di moratoria per l’entrata in vigore delle nuove regole (e questo consentì una “*abbuffata*” del settore che fece scandalo): è stato il prezzo da pagare per avere una legge che ha rilanciato l’*Urbanistica* su basi nuove, qualitativamente più rispondenti agli interessi del Paese.

18. Oggi la maggioranza dei nostri comuni ha ancora un serbatoio di aree edificabili; molte parti della città esistente necessitano di interventi. E’ già in essere la domanda – anzi la necessità e l’urgenza - della “*rigenerazione edilizia*” per l’adeguamento energetico e per la messa in sicurezza sismica (drammaticamente evidenziata e invocata dall’ultimo terremoto dei mesi scorsi), operazioni queste che contemporaneamente presuppongono e inducono processi più complessivi di “*rigenerazione urbana*”; un riposizionamento del settore edilizio su basi più attuali e più rispondente al mutato quadro di riferimento operativo.

19. Si può quindi affrontare, senza traumi, la sospensione temporanea di scelte di pianificazione che interessino nuovi suoli agricoli, in attesa che le rinnovate strategie fornite dal “*Piano regionale delle aree da preservare per l’uso agricolo*” possano collocare la pianificazione, il “*governo del territorio*”, su un piano concreto di azioni più rispondente ai “*doveri di solidarietà politica economica e sociale*” e al fine di “*conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali*” richiesti dal nostro ordinamento costituzionale (articoli 2 e 44 della Costituzione).

Chi oggi non c’è, o c’è da poco tempo, ci ringrazieranno della scelta effettuata.

Grazie dell’attenzione. *Francesco Sacchetti e Raffaella Bedosti*

Bologna 7 giugno 2012

---

<sup>2</sup> Piano stralcio del PTR, “*strumento di programmazione ...predisposto in coerenza con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio*”, e tema concorrente al *Piano paesaggistico regionale* le cui prescrizioni per il Codice dell’ambiente e del paesaggio devono essere ordinate anche al “*minor consumo di territorio*”.