

RIFLESSIONI ESTIMATIVE E PROPOSTE OPERATIVE NEL GOVERNO DEL CONSUMO DI SUOLO*

Manuela De Ruggiero, Francesca Salvo, Massimo Zupi

Dipartimento DIATIC, Università della Calabria, Via Pietro Bucci - 87036, Arcavacata di Rende (Cs), Italia

manueladeruggiero@gmail.com; francesca.salvo@unical.it; massimo.zupi@unical.it

Abstract

One of the main problems in the debate around land consumption concerns the need to address actions of urban regeneration towards the restoration of consumed land rather than mere containment of land consumption. The poor appreciation of the value related to those transformations aimed at re-covering free areas, imposes an estimative remark aimed at the definition of tools able of comparing the benefits related to ecosystem services and those related to ordinary transformations. A key role needs to be held by local communities that, conveniently involved in the assessment, can help addressing urgencies and emergencies of the studied environment, and at the same time actively participate to the process of territorial, social and cultural transformation..

KEY WORDS: *Land Consumption, Environmental Sustainability, Highest and Best Use.*

1. Introduzione - La legge sul consumo di suolo in Italia

L'approvazione alla Camera dei Deputati del Disegno di Legge sul Consumo di suolo (12 maggio del 2016) ha avuto grande rilievo sulla stampa nazionale, stimolando un dibattito di ampio respiro teso ad evidenziare i limiti e le carenze del provvedimento legislativo. In particolare, l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) ha evidenziato l'utilizzo di una definizione di consumo di suolo, differente da quella utilizzata dall'Unione Europea.

Tale definizione, che esclude dal computo un elevato numero di aree (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 in qualsiasi modo alle attività agricole), potrebbe rappresentare un ostacolo al contenimento del

consumo di suolo, nonché limitare l'efficacia del monitoraggio [1]. Da un punto di vista strettamente disciplinare, è stata sottolineata la debolezza dei meccanismi di sostegno e di incentivazione previsti nei confronti degli obiettivi del riuso e della rigenerazione urbana. Le poche strategie evocate dall'articolo legislativo su questo tema cruciale risultano ancora troppo timide e vaghe [2].

Durante la discussione presso le Commissioni Ambiente e Agricoltura del Senato, le associazioni ambientaliste (FAI, LIPU, WWF, Legambiente) e l'Istituto Nazionale di Urbanistica hanno chiesto, a più riprese, una rapida approvazione del Disegno di Legge. Purtroppo ciò non è avvenuto ed il nuovo Governo non ha manifestato, per il momento, uno specifico interesse sull'argomento.

Appare comunque utile sviluppare alcune riflessioni che investono alcuni aspetti che riguardano un'interpretazione strettamente operativa dei principi enunciati dalla Legge.

* Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei tre autori.

Tuttavia è possibile attribuire i prg 1 e 4 a F. Salvo, il prg 2 a M. Zupi ed il prg 3 a M. De Ruggiero.

LaborEst n. 17/2018. doi: 10.19254/LaborEst.17.05

2. Obiettivi

2.1. Contenimento del consumo di suolo vs Ripristino del suolo consumato

Al di là dei contenuti specifici di un provvedimento legislativo e delle conseguenti limitazioni alla portata della sua applicazione, nella prassi operativa, esiste sempre la possibilità di interpretare il testo normativo in maniera più conservativa, ovvero più innovativa, in coerenza con i principi generali e gli obiettivi specifici in esso dichiarati. In particolare, la Legge parla correttamente di “contenimento” del consumo di suolo, facendo riferimento alla necessità di limitare quanto più possibile il futuro consumo di ulteriore suolo. Tuttavia non appare contraria allo spirito del provvedimento la possibilità di favorire ed incentivare iniziative finalizzate a ridurre il consumo di suolo pregresso, attraverso la rinaturalizzazione di aree compromesse.

In quest’ottica appare utile partire dalla definizione di rigenerazione urbana proposta dal Disegno di Legge, che fa riferimento a “un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, che persegua gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell’ambiente costruito in un’ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari” [3].

Il richiamo alla necessità di innalzare il potenziale ecologico-ambientale potrebbe rappresentare una potente leva per uscire dalla logica del contenimento del consumo (o al massimo delle logiche di compensazione) ed approdare alla definizione di interventi di effettivo ripristino dei suoli consumati. In quest’ottica, le iniziative di rigenerazione urbana potrebbero liberarsi da un approccio esclusivamente ancorato al concetto di riuso (non a caso i due termini sono utilizzati spesso insieme nel testo di legge) incapace di superare gli obiettivi, le aspirazioni e i risultati del “rinnovo urbano” che rimane essenzialmente un processo di cambiamento fisico [4], dello “sviluppo urbano” le cui finalità non sempre sono chiare e della “rivitalizzazione urbana”, la quale pur suggerendo la necessità di un intervento, manca di indicare con chiarezza metodo, approccio e soprattutto i soggetti a cui si rivolge [5].

Due sono le famiglie di interventi verso cui potrebbe orientarsi questa forma di rigenerazione urbana incentrata sull’innalzamento del potenziale ecologico-ambientale.

Da un lato, si potrebbero promuovere iniziative di adattamento climatico degli insediamenti urbani: *green and blue infrastructures*; spazi pubblici morfologicamente configurati per fungere, in caso di forti piogge, come *water stora-*

ges, evitando gli allagamenti nelle aree limitrofe; ampliamento delle aree golenali dei corpi idrici superficiali, incrementandone gli effetti di laminazione delle piene [6]. Dall’altro, si potrebbe favorire il miglioramento dell’estensione e della salute degli ecosistemi al fine di tutelare la biodiversità e i servizi da questi forniti, in coerenza con la Strategia Europea 2020 per la conservazione della biodiversità [7].

2.2. Sostenibilità ambientale vs Sostenibilità economica

Il principale ostacolo alla possibilità di orientare le iniziative di rigenerazione urbana verso l’obiettivo del ripristino del suolo consumato va ricercato nella scarsa capacità di comprendere il valore economico intrinseco che tali operazioni incorporano. Siamo ormai abituati a ragionare esclusivamente in termini di mercato e di rendita immobiliare, per cui le trasformazioni urbanistiche sono guidate quasi esclusivamente da valutazioni economiche di questa natura.

Al contrario, appare indispensabile dimostrare che l’inserimento nei processi decisionali di procedure di valutazione dei benefici ambientali assicurati dal suolo libero può garantire alla collettività una riduzione consistente del consumo di suolo ed un risparmio complessivo grazie alla tutela delle risorse naturali e delle finanze pubbliche. Se è ormai acclarato che l’impermeabilizzazione dei suoli rappresenta un costo ambientale determinato dal degrado delle funzioni eco-sistemiche e dall’alterazione dell’equilibrio ecologico, appare scontato concludere che il ripristino dei suoli consumati rappresenta un valore, anche economico.

Tuttavia, la valutazione dei benefici ambientali non può prescindere dal coinvolgimento diretto delle comunità direttamente interessate dagli interventi di trasformazione. Solo indagando in maniera diretta, attraverso specifiche metodologie di indagine, i bisogni e le esigenze specifiche dei cittadini sarà possibile mettere in evidenza l’utilità diretta e indiretta espressa dalla maggior parte dei servizi eco-sistemiche resi dal suolo [8].

D’altra parte, un approccio di questo tipo si inserisce nell’attuale dibattito urbanistico, che si dipana attorno a temi come cittadinanza, bene comune spazio pubblico. La società civile contemporanea produce oggi una forte istanza di partecipazione, di scelta, di autorganizzazione e autoproduzione del proprio benessere.

Queste istanze si esprimono nella rivendicazione di un diritto di uso comune di beni che si vogliono sottrarre all’utilizzo individuale o corporativo, per essere restituiti alla collettività autorganizzata.

La cosiddetta urbanistica collaborativa rappresenta il tentativo della disciplina di incanalare queste nuove energie disponibili, queste nuove pratiche local based, questo rinnovato senso di appartenenza.

Un contesto di tale tipo rappresenta la pre-condizione ne-

cessaria per avviare azioni di rigenerazione incentrate sull'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, a patto che esse siano sostenute ed accompagnate da una rigorosa stima dei costi e dei benefici capace di tenere conto dei benefici ambientali resi dal suolo.

3. Metodologia - Approcci valutativi e criteri di scelta nelle trasformazioni territoriali

Il tema della valutazione delle risorse ecologiche e ambientali è molto sentito e dibattuto in ambito estimativo. La consapevolezza che le risorse intangibili hanno un valore intrinseco, e non necessariamente extra-monetario, ha delineato numerose prospettive di studio intese a misurare e valutare la qualità delle risorse.

In questo contesto deve inserirsi il dibattito sulle prospettive estimative in materia di rigenerazione urbana, e in particolare quello del ripristino del suolo consumato [9]. Le politiche di trasformazione del territorio, infatti, devono necessariamente avvalersi di strumenti scientifici, economici ed estimativi capaci di restituire il giusto valore economico che le trasformazioni urbanistiche comportano, non solo quelle ordinarie e speculative, ma pure quelle volte alla tutela dei servizi eco-sistemici.

In linea teorica tutti gli immobili sono suscettivi di trasformazione e valorizzazione, che nelle trasformazioni urbane e territoriali riguardano principalmente la conservazione, il recupero, la riqualificazione di complessi immobiliari esistenti, quando sia ravvisabile una valenza architettonica, storica o ambientale, o viceversa la demolizione e ricostruzione nel caso di immobili obsoleti e privi di apprezzamento. Le recenti emergenze ambientali impongono, tuttavia, una riflessione sulla opportunità di pensare a trasformazioni territoriali lontane dalle tensioni speculative, prendendo in esame la possibilità di ripristino dei suoli occupati e il contenimento degli interventi edilizi.

È evidente che qualsivoglia valorizzazione immobiliare coinvolge il settore delle imprese edilizie, il mercato immobiliare e più in generale il benessere della collettività, con ricadute sulla redditività economica degli immobili, ma anche sul valore aggiunto sociale e culturale delle trasformazioni. L'esigenza di mediare le istanze ambientali con la sostenibilità economica ad esse collegate chiama in causa la riflessione estimativa che deve dare al pianificatore la possibilità di scegliere tra gli interventi di trasformazione possibili e di dimostrare l'opportunità delle scelte effettuate [10,11].

Poiché il processo di trasformazione induce una variazione di valore sulle risorse immobiliari, il criterio di scelta tra le trasformazioni possibili deve essere ricondotto al valore di trasformazione, inteso come il valore delle risorse sulle quali incide l'intervento di trasformazione condotto secondo la loro suscettività economica, nel rispetto di vincoli tecnici, giuridici e di bilancio.

Per la teoria estimativa, il valore di trasformazione è un aspetto economico sincretico derivato dalla combinazione del prezzo di mercato e del costo, equivalendo concettualmente alla differenza tra il previsto valore di mercato dell'immobile trasformato e il costo di trasformazione:

$$\text{Valore di trasformazione (input)} = \text{Valore del bene trasformato (output)} - \text{Costi di ristrutturazione} \quad (1)$$

Il costo di trasformazione si connota come costo di recupero, di riqualificazione, di costruzione, di demolizione, di demolizione e ricostruzione, a seconda dell'opera e dell'intervento previsti dalla trasformazione medesima.

In virtù delle sue peculiarità, il valore di trasformazione può essere utilizzato come criterio e strumento di scelta nell'individuazione delle trasformazioni territoriali più convenienti (non solo in termini monetari, ma anche in termini extra-monetari).

Il valore di trasformazione, infatti, è l'indicatore economico più adeguato ad individuare l'*Highest and best use* (HBU), ossia la trasformazione più conveniente tra i valori di trasformazione degli usi prospettati per un immobile, compreso l'uso attuale.

L'HBU ha interesse nell'attività di *counseling*, dove identifica la trasformazione e la destinazione più redditizie dal punto di vista dell'investitore (pubblico o privato, individuale o collettivo).

In questa prospettiva, la metodologia estimativa, attraverso il valore di trasformazione, è uno strumento indispensabile a orientare le scelte di pianificazione territoriale e urbanistica, con particolare riferimento alla stima dei costi e dei benefici associabili a diversi scenari di uso del suolo e alle politiche di rigenerazione e tutela. Nelle sue declinazioni più classiche, il valore di trasformazione è di semplice stima negli ordinari contesti di recupero del patrimonio esistente o di demolizione di complessi immobiliari privi di valore intrinseco o potenziale, e successiva riedificazione, calcolandosi rispettivamente come:

$$\text{Valore di trasformazione}_1 = \text{Valore immobile recuperato} - \text{Costi di ristrutturazione} \quad (2)$$

$$\text{Valore di trasformazione}_2 = \text{Valore immobile nuovo} - \text{Costi di demolizione} - \text{Costi di costruzione} \quad (3)$$

I termini dell'equazione sono valutabili sulla base degli strumenti offerti dagli standard internazionali di valutazione (*market oriented, cost approach, income approach*), in ragione della disponibilità dei dati immobiliari di confronto.

Ben più complessa, invece, la stima del valore di trasformazione nelle ancora infrequenti trasformazioni intese alla liberazione dei suoli, nella prospettiva della tutela dei

servizi eco-sistemici e della biodiversità e dei benefici ambientali assicurati dai suoli liberi e dal recupero del consumo del suolo pregresso.

Se in termini teorici la stima del valore di trasformazione segue la definizione classica,

$$\text{Valore di trasformazione}_1 = \text{Valore area liberata} - \text{Costi di demolizione} - \text{Costi di sistemazione dell'area} \quad [4]$$

il quesito estimativo più complesso è quello relativo alle modalità di stima del valore delle aree libere.

La stima delle aree libere richiede un approccio capace di mediare tra qualità e quantità, tra bellezza ed efficienza, conciliando fin dove è possibile elementi di per sé eterogenei e spesso conflittuali.

In questa prospettiva, la valutazione estimativa può e deve fornire strumenti in grado di sostenere il pianificatore nelle scelte progettuali, attraverso la stima di un valore complesso inteso alla "valutazione della qualità".

La valutazione dei servizi eco-sistemici si riferisce ai valori ecologici e culturali [12, 13] e più in generale si basa sulla stima del valore economico totale [14], definito come la somma dei valori di tutti i flussi dei servizi che il capitale naturale genera sia ora che in futuro, opportunamente attualizzati.

Diverse sono le valenze da considerare parte del valore economico totale dei servizi eco-sistemici:

- Il valore d'uso, legato all'utilità percepita dai consumatori con la fruizione;
- Il valore di opzione, legato al desiderio di assicurarsi la disponibilità del servizio in futuro;
- Il valore di esistenza, legato alla possibilità di preservare il servizio da una possibile distruzione;
- Il valore di lascito, che ha come preciso riferimento la possibilità di usufruire di un determinato servizio da parte delle generazioni future.

La valutazione del valore economico totale connesso ai servizi eco-sistemici può essere svolta ricorrendo a valutazioni di tipo non monetario (valutazione di impatto ambientale), o a valutazioni monetarie riferite ai mercati reali (metodi convenzionali ed estimativi), o alla nozione di surplus del consumatore (metodo delle preferenze rivelate - metodo del costo di viaggio, metodo edonimetrico - metodo delle preferenze dichiarate - valutazione contingente). Quando l'obiettivo è la determinazione di valori non necessariamente associati a una effettiva fruizione delle risorse e dei servizi, oppure quando non è possibile stabilire una connessione con il consumo o il valore di beni privati, è necessario far ricorso alla valutazione contingente, simulando un mercato di fatto inesistente.

Il punto di forza di questo approccio è riconducibile da un lato alla possibilità di stimare sinteticamente il valore economico totale nell'insieme delle sue componenti (valore di uso e di non uso), dall'altro alla sua metodologia fon-

data su un approccio partecipativo della comunità di riferimento. È evidente che l'approccio della valutazione contingente deve essere opportunamente progettato, di caso in caso, per le comunità di riferimento e le specifiche esigenze di valutazione, mediando le istanze ecologiche e ambientali e le pur necessarie valutazioni di convenienza economica.

Il coinvolgimento diretto della comunità, che nella valutazione contingente trova concreta possibilità di esprimersi, offre la possibilità di evidenziare le emergenze e le esigenze percepite dalla collettività, e allo stesso tempo consente ai cittadini di acquisire consapevolezza sul valore associato ai benefici eco-sistemici resi dal suolo.

Lo strumento economico offerto dall'approccio estimativo, infatti, dà al pianificatore la possibilità di dimostrare concretamente che in talune specifiche circostanze il valore economico associato agli interventi di recupero dei suoli consumati può superare quelli derivanti dalle trasformazioni edilizie ordinarie, favorendo al tempo stesso lo sviluppo di una cultura politica e urbanistica fondata sulla partecipazione attiva.

4. Conclusioni

La stima del valore delle aree liberate, possibile grazie all'approccio estimativo inteso alla misurazione del valore economico totale, contribuisce ad esaminare compiutamente il panorama delle trasformazioni possibili per le aree dismesse, ai fini dell'individuazione dell'*Highest and Best Use*.

La possibilità di disporre di un parametro economico capace di quantificare in termini monetari il beneficio derivante dalla liberazione dei suoli da comparare a quello derivante dagli interventi di trasformazione più consuete può aiutare le politiche urbanistiche a superare la visione speculativa normalmente orientata alla trasformazione edilizia, tutelando le funzioni eco-sistemiche e garantendo l'equilibrio ecologico.

Superare una visione orientata al concetto di riuso, in favore di una rigenerazione urbana intesa alla tutela e alla promozione dei servizi ecologici e ambientali, rappresenta una sfida con la quale la politica urbanistica deve oggi misurarsi. In questa prospettiva, un ruolo centrale deve essere svolto dalla collettività che, opportunamente coinvolta verso una presa di coscienza delle esigenze ambientali, può manifestare le capacità di partecipazione, cittadinanza attiva, solidarietà, responsabilità, indispensabili alla promozione di una corretta trasformazione territoriale, sociale e culturale.

Bibliografia

- [1] Munafò M., Marinosci I., Riitano N., *Disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*. In: Rapporto ISPRA 2016, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, 2016
- [2] Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Ronchi S., Salata S., *La dimensione europea del consumo di suolo e le politiche nazionali*. INU Edizioni, 2017
- [3] Disegno di Legge 2039 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato", testo approvato dalla Camera dei Deputati. Informazioni su: http://www.regioni.it/cms/file/Image/upload/Aula_120516.pdf,
- [4] Couch C., *Urban Renewal: Theory and practice*. Macmillan, London, 1990
- [5] Musco F., *Rigenerazione urbana e sostenibilità*. FrancoAngeli, Milano, 2009
- [6] Lenzi S., Filpa A., *Nuove prospettive per il riuso delle aree dismesse; ospitare gli interventi per l'adattamento climatico degli insediamenti urbani*. In: Rapporto ISPRA 2016, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco-sistemici, 2016
- [7] COM (2011) 244, EU Biodiversity Strategy to 2020. Informazioni su: http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_EN.pdf
- [8] Boccella N., Salerno I., *Beni pubblici e sviluppo urbano. Il progetto "smart cities living lab"*. In: LaborEst, n. 10, pp. 42 - 46, 2015
- [9] Morano P., Tajani F., Locurcio M., *GIS application and econometric analysis for the verification of the financial feasibility of roof-top wind turbines in the city of Bari (Italy)*. In: Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol. 70, pp. 999 - 1010, 2017
- [10] Morano P., Tajani F., *Decision support methods for public-private partnerships: an application to the territorial context of the Apulia Region (Italy)*. In: Stanghellini S., Morano P., Bottero M., Oppio A., a cura di, Appraisal: From Theory to Practice. Green Energy and Technology. Springer, Cham, pp. 317 - 326, 2017
- [11] Morano P., Tajani F., *Evaluation of the financial feasibility for private operators in urban redevelopment and social housing investments*. In: Gervasi O. et al., a cura di, Computational Science and Its Applications. ICCSA 2016. Lecture Notes in Computer Science, vol 9788. Springer, Cham, pp. 473 - 482, 2016
- [12] Gómez-Baggethun E., Martín-López B., García-Llorente M., Montes C., *Non-monetary techniques for the valuation of ecosystem services*. In: Potschin M., Jax K., a cura di, OpenNESS, Ecosystem Services Reference Book. EC FP7 Grant, 2009
- [13] Christie M., Fazey I., Cooper R., Hyde T., Kenter J.O., *An evaluation of monetary and non-monetary techniques for assessing the importance of biodiversity and ecosystem services to people in countries with developing economies*. In: Ecological Economics, 83, pp. 67 - 78, 2012
- [14] Heal G.M., Barbier E., Boyle K., Covich A., Gloss S., Hershner C., Hoehn J., Pringle C., Polasky S., Segerson K., Shrader-Frechette K., *Valuing Ecosystems Services: Toward Better Environmental Decision-making*. Washington D.C., US National Research Council, 2005

