

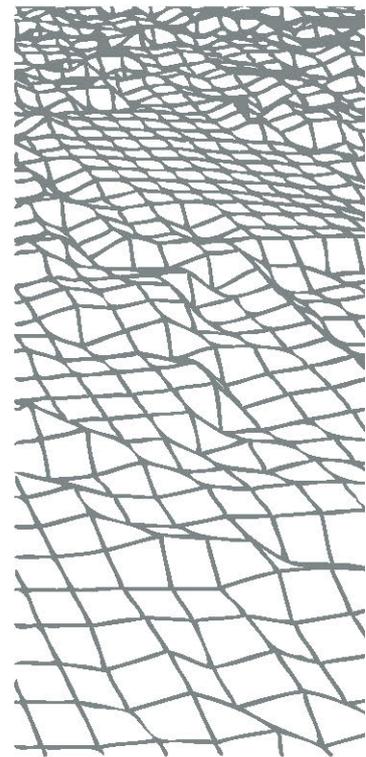
Government of territory, Land consumption, Land defense

Designs and legislative projects in comparison

**Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale
svolto nella sede Toscana dell'Inu**

Urban Center Metropolitan, Scandicci, sabato 5 luglio 2014

**Volume 1
Relations and debate**



Via Ravenna 9/b - 00161 Roma
Tel. +39.06.688.011.90 / 688.096.71
Fax +39.06.68.214.773
E-mail: segreteria@inu.it
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

A cura della Segreteria Nazionale

Seminario interno del CDN

sabato 5 luglio 2014

Sezione Toscana dell'INU
Urban Center, piazza Matteotti, Scandicci (FI)

Relazioni introduttive 10,00 - 13,30

**Il progetto di legge governativo sul governo del territorio
e i pdl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica**

Federico Oliva

**La comparazione dei pdl presentati in parlamento
sul consumo di suolo**

Andrea Arcidiacono

**Protezione e gestione sostenibile del suolo:
la proposta di legge quadro sulla protezione dei suoli**

Fabio Terribile

Chiuderà la mattina e *Laura Puppato*
che hanno chiesto di illust *Luisa Calimani* rare la bozza di proposta di legge
Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo,
prima firmataria Puppato

Dibattito 14,30 – 17,30

Conclusioni

Silvia Viviani

INDICE

Presentazione , <i>Silvia Viviani</i> , presidente nazionale Inu	4
Relazioni	
Il PdL governativo sul governo del territorio e i pdl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica , <i>Federico Oliva</i>	5
La comparazione dei pdl presentati in parlamento sul consumo di suolo , <i>Andrea Arcidiacono</i>	11
Protezione e gestione sostenibile del suolo: la proposta di legge quadro sulla protezione dei suoli , <i>Fabio Terribile</i>	23
Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo , <i>Luisa Calimani</i>	48
Dibattito	
Enrico Amante , <i>presidente Inu Toscana</i>	52
Carlo Alberto Barbieri , <i>presidente Inu Piemonte e Valle d'Aosta</i>	53
Fortunato Pagano , <i>collegio probiviri</i>	56
Carmelo Torre , <i>presidente Inu Puglia</i>	59
Simone Ombuen , <i>2° rappresentante Inu Lazio</i>	60
Domenico F. Moccia , <i>presidente Inu Campania</i>	62
Piero Properzi , <i>presidente Inu Abruzzo</i>	63
Stefano Stanghellini , <i>rappresentante eletto Cdn, presidente Urbit</i>	64
Luca Imberti , <i>presidente Inu Piemonte</i>	66
Federico Oliva , <i>collegio probiviri e direttore di "Urbanistica"</i>	66
Tonino Fassone , <i>2° rappresentante Inu Piemonte e Valle d'Aosta</i>	67
Roberto Gerundo , <i>rappresentante eletto Cdn</i>	68
Claudia Trillo , <i>rappresentante eletta Cdn</i>	71
Giuseppe De Luca , <i>2° rappresentante Inu Toscana e Segretario generale Inu</i>	72
Franco Rossi , <i>presidente Inu Calabria e Vicepresidente nazionale Inu</i>	73
Eddi Della Betta , <i>presidente Inu Friuli V.G.</i>	75
Andrea Torricelli , <i>rappresentante eletto Cdn</i>	76
Francesco Sbetti , <i>direttore di "Urbanistica Informazioni"</i>	77
Mauro Giudice , <i>rappresentante eletto Cdn</i>	78
Carlo Gasparrini , <i>rappresentante eletto Cdn</i>	79
Conclusioni , <i>Silvia Viviani</i> , presidente nazionale Inu	83
Materiali allegati – volume 2	
PdL, Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana (MIT)	1
PdL Bozza unificata Principi fondamentali di governo del territorio (Morassut)	16
PdL Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo (Puppato)	22
DdL 2039 Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato (governativo)	33
DdL 948 Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo (Catania)	102
DdL 1909 Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo agricolo e per la tutela del paesaggio (De Rosa)	116
DdL 70 Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana (Realacci)	130
PdL Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo (WWF)	147
PdL Per la salvaguardia del territorio non urbanizzato (eddyburg)	168
Camera dei deputati, testo a confronto commentato valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo	171
DdL 1181 Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo (AISSA)	192

Presentazione

Silvia Viviani

Apriamo un ciclo di approfondimento su questioni rilevanti per la disciplina. Lo facciamo con riunioni tematiche del Consiglio Direttivo dell'INU, con la convinzione che questo sia uno dei compiti principali del Consiglio e convinti, anche, che sia opportuno coinvolgere tutti i soci in un percorso di ascolto reciproco, scambio di conoscenza, per verificare convinzioni, arricchire il patrimonio culturale dell'Istituto e aprirci all'esterno, per confrontarci e riflettere. È, questo, uno degli obiettivi principali del programma INU 2014/2015.

Abbiamo cominciato con la disamina delle riforme in atto, che ci riguardano più da vicino: Titolo V della Costituzione, legge urbanistica nazionale, contenimento del consumo di suolo.

Ci siamo riuniti il 5 luglio, nella nuova sede sociale della Sezione INU Toscana, che è anche sede dell'Urban Center metropolitano di Scandicci.

Abbiamo raccolto i testi dei provvedimenti in corso di discussione, le relazioni degli invitati a proporcene la lettura comparata, gli interventi del vivace e stimolante dibattito che ne è seguito. I materiali sono stati raccolti per poterli pubblicare nella pagina web dell'Istituto. I soci, ma anche i navigatori e gli utenti delle pagine web, potranno partecipare al dibattito.

Auspico che i contributi non manchino, ma vorrei dire che ne sono certa. I temi di cui trattiamo sono nodi rilevanti di un passaggio che in futuro, forse, qualcuno studierà. Queste nostre riflessioni diventeranno, debitamente riordinate, materiale di INU Archivio, e saranno, per chi oggi vorrà ascoltarle e per chi, domani, le studierà, un contributo al cambiamento, un'occasione per non disperdere valori consolidati, uno sprone a non fermarsi alla superficie degli argomenti.

1. Il progetto di legge governativo sul governo del territorio e i ddl di iniziativa parlamentare di riforma urbanistica

Federico Oliva

1. Le proposte

Proposta di legge a cura della "Segreteria Tecnica del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti" Lupi (scritta con i contributi di F. Karrer, E. Micelli, P. Urbani e altri) *Principi fondamentali in materia di governo del territorio, proprietà immobiliare e accordi pubblico-privato.*

Bozza di testo unificato *Legge principi fondamentali di governo del territorio* (on. Morassut PD, testo non ancora depositato): le "leggi unificate" sono quelle depositate alla VIII Commissione della Camera dei Deputati (Realacci ed altri con contributi Oliva e Stanghellini, Causi ed altri, Morassut con contributi Oliva, De Rosa ed altri, Latronico ed altri, Zaratti ed altri).

Parlerò comunque delle due proposte di legge ancora da formalizzare, largamente nell'ambito della proposta INU del 1995, con molti elementi condivisibili e diverse correzioni/integrazioni da apportare (vedi il documento esaustivo dalla Presidente INU del 25 maggio 2014), che se fossero approvate migliorerebbero di molto l'attuale quadro normativo, completando (quasi) la riforma urbanistica, dato che in effetti si tratta di due proposte di "legge di principi".

Entrambe le proposte prefigurano la pianificazione come competenza legislativa delle Regioni: una posizione che INU ha sempre condiviso e che sembra confermato dall'ultima proposta emendata di riforma del Titolo V (emendamenti Finocchiaro – Calderoli, v. in *Newsletter settimanale INU Sole 24 ore* 21.06.14).

Di seguito evidenzierò elementi positivi e criticità, senza entrare troppo nei particolari per facilitare il dibattito e arrivare ad una linea condivisa del CDN su modifiche e integrazioni da suggerire, oltre che sul contributo dell'INU per il completamento della riforma (v. documento SV) nel percorso parlamentare (quando e come comincerà).

2. La proposta Lupi (21 Articoli)

Elementi positivi

Definisce con chiarezza all'Art. 1 (*Oggetto e finalità della legge*) i principi fondamentali e lo stesso "governo del territorio".

Definisce i compiti e le funzioni dello Stato in materia di "governo del territorio" come concorrenti con quelli di Regioni, Province autonome (?) e enti locali (ns posizione storica).

Definisce all'Art. 5 (*Principi e strumenti di coordinamento e delle politiche in materia di "governo del territorio"*) le modalità di coordinamento tra Stato, Regioni e Enti locali, con l'emanazione di una Direttiva Quadro Territoriale (DQT) alla quale tutti gli enti aventi potere di pianificazione devono adeguarsi.

Rinnova la disciplina degli standard urbanistici all'Art. 6 (*Dotazioni territoriali essenziali e zone territoriali unitarie*): le quantità saranno definite in sede di Conferenza unificata Stato – Regioni, mentre la definizione delle ZTU spettano alle leggi regionali. Tra le dotazioni vi è anche, a pieno titolo, l'Edilizia Residenziale Sociale (ns posizione). Il DM 1444/68 perde efficacia all'entrata in vigore delle leggi regionali relative alla definizione qualitativa e quantitativa delle dotazioni.

La pianificazione comunale è *strutturale* e *operativa* (modello INU): le previsioni non conformative dei *piani strutturali* non sono soggette a fiscalità; le previsioni del piano operativo non attuate comportano la decadenza delle previsioni programmatiche (Art. 7 *Pianificazione territoriale di area vasta e comunale*).

Tutti gli articoli del Capo II del Titolo I e precisamente l'Art. 8 (*Tutela della proprietà e indifferenza delle posizioni proprietarie*), l'Art. 9 (*Fiscalità immobiliare*), l'Art. 10 (*Perequazione*), l'Art.11 (*Compensazione*), l'Art. 12 (*Trasferimento e commercializzazione dei diritti edificatori*), l'Art. 13 (*Premialità*), l'Art. 14 (*Contributo straordinario per le trasformazioni urbane*) trattano in modo sufficientemente chiaro e convincente il modello attuativo INU'95 e che si è concretizzato in diverse leggi regionali.

Alcuni passaggi e specificazioni possono essere migliorati, ma nel complesso il risultato appare buono. Lo è, in particolare, l'Art. 14, perché il "contributo straordinario", introdotto dal PRG di Roma del 2008 e garantito da una sentenza del Consiglio di Stato, è probabilmente la modalità più avanzata e concreta di controllo e redistribuzione sociale della rendita finora sperimentata (naturalmente si poteva fare di più).

Importanti sono gli Art. 17 (*Rinnovo urbano*) e 18 (*Attuazione delle politiche di rinnovo urbano*), che noi avremmo definiti "rigenerazione urbana"; al di là della denominazione, in questi due Articoli sono definiti i principali ingredienti per attuare una politica di rigenerazione, incentivazioni fiscali e urbanistiche (premierità) comprese, tranne forse un più esplicito uso della leva fiscale per contenere anche il consumo di suolo.

Infine il testo tratta in maniera completa (anche troppo) il tema dell'Edilizia Residenziale Sociale (Art. 19 *Edilizia Residenziale Sociale. Qualificazione del servizio*, Art. 20 *Edilizia Residenziale Sociale. Principi e forme di incentivazione*), riprendendo le esperienze condotte in questi ultimi anni e da noi sostenute (*Urbanpromo*).

Criticità

Poca integrazione con la "Delrio", soprattutto per quanto riguarda le Province trasformate dalla stessa (enti di area vasta, di secondo grado) e le "Unioni di Comuni"; mentre la spinta verso i necessari *Piani Strutturali intercomunali* è accennata solo al co. 9 dell'Art. 7 (*Pianificazione territoriale di area vasta e comunale*), dove è presente il riferimento all'incentivazione verso questo tipo di piano da parte delle Regioni.

La pianificazione territoriale è trattata solo di sfuggita (co. 1 art. 7), ricordando che si tratta di funzione fondamentale esercitata dalle Province (quali?) ed attribuite alle Città Metropolitane (ove esistenti): troppo poco!

La DQT e il coordinamento di cui all'Art.5 non sostituiscono la *copianificazione*, che è uno dei pilastri della proposta di riforma INU.

Nell'Art. 7 e in altre parti del testo si fa più volte riferimento ai "piani urbanistici attuativi"; tali piani sono un retaggio del vecchio ordinamento (*attuativi del PRG!*) e dovrebbero essere sostituiti da più semplici e utili "permessi di costruire convenzionati", magari accompagnati da *masterplan* per evidenziare il risultato (questo potrebbe essere un contributo innovativo alla riforma).

Il controllo del consumo di suolo non è dichiarato come principio, anche se le misure proposte (Artt. 17 e 18) sembrano abbastanza efficaci (poi ci sarà la legge specifica).

Nell'Art. 12, a proposito dei "Diritti edificatori" non viene specificata la differenza, necessaria, al fine di risolvere il problema del "residuo di piano", tra "diritti", effetto di un previsione conformativa a livello operativo o di una convenzione stipulata e valida tra Comune e proprietari e "previsioni" o "possibilità edificatorie" (della componente strutturale), sempre modificabili/cancellabili con adeguate motivazioni.

Non ci sono "abrogazioni" dell'ordinamento precedente, tranne che per la perdita d'efficacia del DM 1444/68: una norma finale di questo tipo appare indispensabile.

2. La proposta Morassut (9 Articoli)

Elementi positivi

L'estrema asciuttezza del testo, che la configura come una "legge di principi" in modo ancora più netto della precedente.

L'Art. 3 (*Forma del piano e strumenti di pianificazione*) nel complesso è assai ben strutturato (anche meglio dell'omologo della Lupi) e riprende quasi integralmente le posizioni INU elaborate negli ultimi anni, con la soluzione del piano tripartita come da normativa emiliana (PS, POC, REU); manca però una decisa incentivazione per i *Piani Strutturali Intercomunali* per affrontare come bisogna la metropolizzazione e salvo la criticità evidenziata per il co.5, punto a); (mio contributo di qualche anno fa).

L'Art. 4 (*Strumenti operativi*) tratta in maniera asciutta e soddisfacente gli "Ambiti di rigenerazione urbana", la "Perequazione urbanistica e la perequazione territoriale", il "Comparto edificatori", le "Compensazioni e incentivazioni urbanistiche"; sostanzialmente questo articolo interpreta molto bene la nostra linea riformista, riprendendo alcune parti della "Realacci" a cui abbiamo lavorato io e Stanghellini ("Rigenerazione", "Perequazione"). Forse andrebbe impostata e risolta (finalmente) una possibile semplificazione per i piani dei piccoli Comuni. Vanno comunque modificati, per i motivi già detti ed evidenziati tra le "criticità" i molti riferimenti ai "piani urbanistici attuativi" (v. commento "legge Lupi").

Nulla da osservare sugli Art. 5 (*Legislazione regionale*) e Art. 6 (*Diritti edificatori*), che trattano in modo sufficiente i contenuti delle leggi regionali e le disposizioni per i diritti edificatori, salvo le criticità sotto evidenziate per l'Art. 5 e quelle già evidenziate per l'art. 6.

Articolato e positivo è l'Art. 7 (*Fiscalità urbanistica comunale, oneri di urbanizzazione e contributo straordinario*), che tra tutte le proposte fino ad ora presentate sembra utilizzare meglio la leva fiscale per l'attuazione; tratta correttamente il problema dell'utilizzazione impropria degli oneri e da una chiara e concreta impostazione alla strategia di rigenerazione urbana, collegandola alle misure fiscali di contenimento del consumo di suolo. L'unica criticità è quella successivamente segnalata.

Criticità

All'Art. 2 (Definizioni) vengono utilmente riportate tre definizioni ("Suolo", "Impermeabilizzazione" e "Rigenerazione urbana"); ne mancano almeno altre due e precisamente "Area fabbricabile" (citata all'Art. 4 punto c), a proposito della quale va specificato che deve essere definita dalla componente operativa, per fare chiarezza ai fini fiscali, e "Diritti edificatori" per i quali non è sufficiente il riferimento legislativo di cui all'Art. 6 (*Diritti edificatori*) e manca la stessa specificazione citata per la Lupi tra "diritti" e "possibilità edificatorie", modificabili o cancellabili dalla pianificazione.

All'Art. 3 il co. 5 punto a) propone una ipotetica necessità di approfondimento da parte della "componente operativa" per le scelte fondamentali della "componente strutturale"; in realtà non vi è nessuna necessità di approfondimento e la specificazione appare davvero inutile e di 1150esca memoria.

All'Art. 4 (*Strumenti operativi*), comma a) a proposito degli "Ambiti di rigenerazione urbana" si legge che "i Comuni (li) possono individuare ...": se la rigenerazione urbana è una delle finalità principali finalità della legge, come dichiarato all'Art. 1, "possono" deve essere sostituito con "devono".

Sempre all'Art. 4 Nel comma a) è presente un riferimento ai *Piani di Recupero 457/78*: una legge sui "principi fondamentali" dovrebbe abrogare il vigente ordinamento, pur nelle more della riforma del Titolo V (vedi Art. 9); tra le disposizioni della legge 1150/1942 che la proposta di legge lascia in vigore in quanto non interessate o modificate dalla stessa non ci possono essere i vecchi "strumenti attuativi", che, si ricorda, sono attuativi del PRG, chiaramente abrogato dal nuovo piano articolato nelle tre componenti di cui all'articolo 4. Per lo stesso motivo, vanno tolti i riferimenti al "piano urbanistico attuativo" di cui al comma c). Inoltre, nei comma c) e d) vi è un frequente riferimento agli "strumenti urbanistici": essendo questa una definizione tipica del vecchio ordinamento, potrebbe essere evitata per non generare confusione. Quindi "gli strumenti attuativi (che) prevedono una trasformazione unitaria ..." sono solo la "componente operativa", mentre quelli che "possono definire misure volte a compensare ..." sono "la componente strutturale", così come nel caso della disposizione di compensazioni e incentivazioni. Ai termini generici di "strumenti urbanistici" andrebbero quindi sostituiti quelli più propri di "componente strutturale" e "componente operativa".

All'Art. 5, tra i compiti delle Regioni manca quello della definizione dei nuovi "strumenti urbanistici", trattato solo negli aspetti giuridici generali delle tre componenti.

All'Art. 7 (*Fiscalità urbanistica comunale, oneri di urbanizzazione e contributo straordinario*) non sembra chiaro quanto stabilito dal comma 9, che comporta il pericolo di rendere discrezionale il contributo per limitare il consumo di suolo, contributo che, al contrario, deve essere obbligatorio e sempre presente, oltre che basato su parametri omogenei nelle varie aree del Paese.

L'Art. 8 (*Censimento degli immobili non utilizzati nel territorio comunale e uso del patrimonio pubblico*) tratta un argomento molto importante, ma in modo molto sommario. Forse è meglio dedicare ad esso un provvedimento specifico.

L'Art. 9 (*Norme transitorie e finali*) definisce la proposta come "una anticipazione di principi e strumenti operativi finalizzati a rendere coerente la legislazione regionale ...", in attesa di una organica riforma urbanistica e di quella del Titolo V; pertanto, lascia in vigore le disposizioni della legge 1150/42 non modificate o trattate. In tutte

le proposte di “Legge di principi sul Governo del Territorio” presentate, oltre alle Norme Transitorie, vie era sempre un ultimo Articolo “Abrogazioni” con un lungo elenco di leggi da abrogare. Una soluzione che sembra assolutamente necessaria perché i nuovi principi e il nuovo modello di piano decolli. Meglio precisare subito quali sono le parti della 1150 (e delle successive leggi ad essa collegate) non interessate o modificate dalla proposta: più abroghiamo e disboschiamo adesso e più chiaro ed efficace sarà il nuovo modello.

3. Per chiudere

Nel valutare queste due proposte di legge, dobbiamo, come INU, essere propositivi e innovativi.

Sul modello di piano, per esempio, che nelle due proposte rappresenta senz'altro il passaggio più importante, dobbiamo rivendicare:

- Un piano veramente *strutturale*, cioè essenziale e non conformativo, che superi qualsiasi forma di azzonamento e che rappresenti il telaio territoriale delle politiche utili per quel territorio (*pianificazione strategica*)
- Un piano che non sia più solo comunale, ma alla scala dell'Unione dei Comuni (e della Città Metropolitana), che selezioni preventivamente le aree di trasformazione (di *rigenerazione*) e tratti solo quelle veramente utili e condivise, senza prefigurare un improbabile “disegno al futuro”, che sia a “consumo di suolo zero” e adotti quindi un'esplicita strategia di rigenerazione urbana.

2. Priorità per una legge nazionale. Riflessioni sulle proposte legislative per limitare il consumo di suolo

Andrea Arcidiacono

Crisi edilizia e consumo di suolo. Relazioni e contraddizioni

La ripresa economica, per il settore delle costruzioni sembra ancora assai lontana. La contrazione dell'attività edilizia prosegue (per il quinto anno consecutivo) con livelli assai marcati. I rilevamenti dell'indice di produzione (ISTAT, 2013) hanno segnalato nella media del 2012 una diminuzione del 13,6%; nello stesso anno, confermando una tendenza cominciata a partire dal 2005, si è verificata una riduzione dei permessi di costruire rilasciati per usi abitativi superiore al 25%, con tendenze ancora più pesanti in riferimento ai dati provvisori del 2013 (-37 % per abitazioni e -31,6 % per altre destinazioni funzionali).

ANNI	Fabbricati residenziali	Abitazioni	Variazioni %
2005	54.082	278.602	-
2006	52.424	261.455	-6,2%
2007	48.740	250.271	-4,3%
2008	41.020	191.783	-23,4%
2009	31.798	141.587	-26,2%
2010	31.153	119.409	-15,6%
2011	-	112.570	-5,7%
2012	-	84.307	-25,1%

Tab. 1 - *Permessi di costruire per fabbricati e abitazioni residenziali tra il 2005 e il 2012*
Fonte: ISTAT, Rilevazione statistica dei permessi di costruire

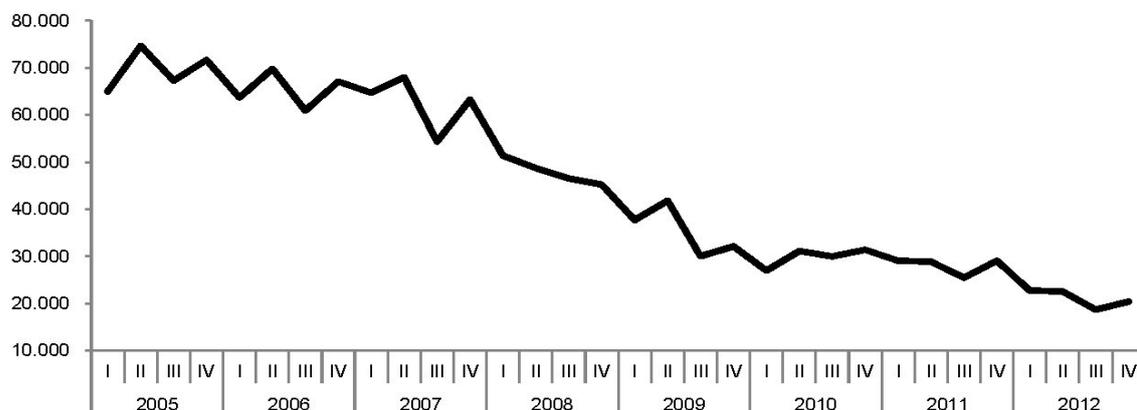


Fig. 1 - *Permessi di costruire per abitazioni di fabbricati residenziali rilasciati per trimestre tra il 2005 e il 2012*
Fonte: ISTAT, Rilevazione statistica dei permessi di costruire

Alla recessione assai pesante del settore edilizio si è accompagnata una forte contrazione del mercato immobiliare, con una flessione delle transazioni nell'ultimo anno quasi del 9% (OMI, 2014); un fenomeno che evidenzia come in Italia, nonostante il netto peggioramento del ciclo immobiliare e una sensibile generalizzata riduzione dei prezzi degli immobili, non vi sia stato un corrispondente aumento della domanda abitativa, a causa non solo della criticità delle condizioni economiche ma soprattutto per le crescenti difficoltà di accesso al credito. Ebbene, pur di fronte ad un quadro che mostra una evidente, e quanto mai pesante, contrazione del settore edilizio, l'intensità del "consumo di suolo", cioè dei processi di urbanizzazione e antropizzazione dei suoli agricoli e naturali, è continuata, anche in questi ultimi anni di crisi, su livelli ancora costanti di crescita.

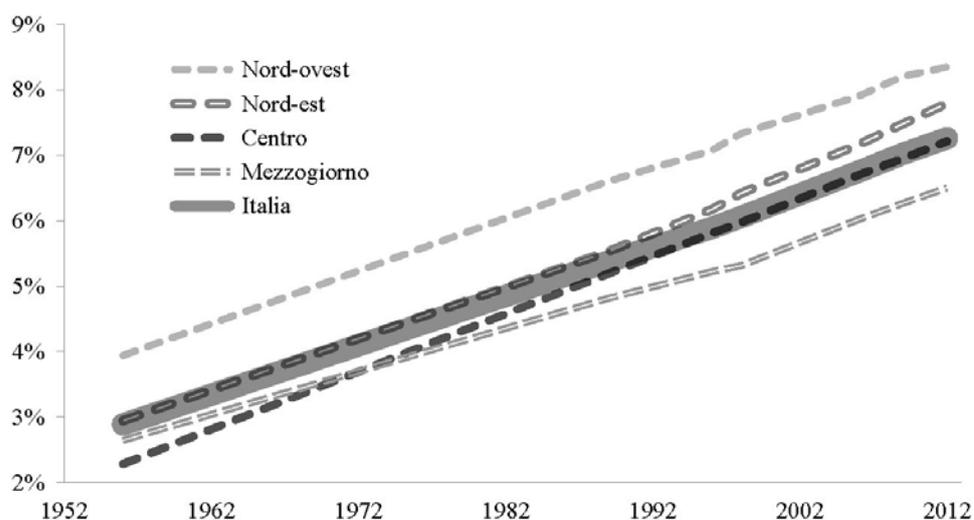


Fig. 2 - *Andamento del consumo di suolo in Italia tra il 1952 e il 2012, quale quota percentuale annuale di suolo consumato in relazione alla superficie territoriale nazionale.* - Fonte: ISPRA, 2014

Il recente rapporto dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA, 2014) conferma l'entità delle misure stimate dal CRCS negli ultimi anni, evidenziando come in Italia, ogni giorno, venga antropizzata una quantità di suolo di oltre 70 ettari; vale a dire che ogni anno viene urbanizzata una superficie pari a quasi due volte la città di Milano. Un fenomeno ancora più controverso se valutato in relazione ad una situazione demografica che, nell'ultimo decennio censuario ha presentato trend di crescita (ISTAT, 2013), di poco superiori ai 3,5 milioni di nuovi residenti. Incrementi dovuti esclusivamente a fenomeni immigratori, e dunque legati alla stabilizzazione di popolazioni con esigenze abitative prioritariamente di tipo sociale (in affitto), a fronte di un'offerta residenziale che si è invece quasi esclusivamente rivolta al libero mercato. Nel corso del 2010, ultimo anno disponibile dei dati ISTAT, sono stati autorizzati 31.153 fabbricati residenziali (corrispondenti a 119.409 abitazioni e 415.043 stanze); solo 539 (per 7.288 abitazioni) sono stati richiesti da cooperative edilizie mentre più del 65% hanno riguardato la realizzazione di abitazioni mono-bifamiliari. Un dato che segnala la persistenza di scelte abitative che hanno inciso profondamente sul consumo di suolo, determinando uno dei caratteri dominanti della metropolizzazione contemporanea: la dispersione insediativa a bassa densità (lo "sprawl" urbano), con costi collettivi, ambientali e sociali sempre meno sostenibili (Camagni et al., 2002).

Le relazioni apparentemente contraddittorie tra dinamiche edilizie e processi di consumo di suolo possono essere in parte spiegate sulla base almeno di tre elementi di interpretazione. Il primo: una quota importante del suolo viene consumato da interventi di carattere infrastrutturale e viabilistico (ISPRA, 2014). Quasi il 50% dei suoli antropizzati e impermeabilizzati vengono trasformati dalla realizzazione di strade e ferrovie, non solo nell'ambito dei grandi interventi di livello territoriale, ma soprattutto a causa della continua implementazione di una rete stradale locale diffusa (per circa il 20% del totale). Alla superficie direttamente urbanizzata per interventi infrastrutturali si aggiunge una quota non irrilevante di consumo (pari a circa il 15%) dovuta ad attività e usi complementari: parcheggi, cantieri e aree estrattive. In questi casi si tratta dunque di processi di trasformazione dei suoli direttamente riferibili all'azione pubblica, sia di livello centrale che locale, e solo parzialmente sensibili all'andamento economico del settore edilizio. Il secondo elemento riguarda lo sfasamento temporale tra effetti di contrazione del comparto produttivo delle costruzioni e i tempi lunghi dell'intervento edilizio: le trasformazioni in corso hanno seguito un iter procedurale avviato qualche anno fa, in una fase più favorevole (per quanto già recessiva) del sistema economico; dunque è plausibile che un'effettiva riduzione congiunturale del consumo di suolo si potrà effettivamente registrare nei prossimi anni quando si manifesteranno gli effetti della situazione economica attuale. Il terzo e ultimo elemento è quello probabilmente di maggior rilevanza e incisività nel determinare la tenue connessione tra andamento (in riduzione) dei processi

edificatori e intensità (stabile) dei fenomeni di consumo di suolo: le condizioni economiche recessive spingono sempre più gli operatori a privilegiare gli interventi su aree libere, agricole e naturali, laddove i costi, sia per l'acquisizione dei suoli che per la messa in opera delle attività edilizie, sono decisamente più contenuti rispetto a operazioni di trasformazione e riuso di aree dismesse e/o sottoutilizzate all'interno della città esistente (demolizioni, bonifiche, etc.), e dove sono ancora garantiti utili rilevanti dalla sola incidenza della rendita fondiaria assoluta.

Se queste sono le condizioni attuali, dove anche a fronte di una contrazione (strutturale) del sistema produttivo edilizio i processi di antropizzazione dei suoli continuano senza flessioni significative, è più che mai necessario mettere in campo, a partire da un intervento legislativo nazionale, politiche non solo finalizzate a limitare drasticamente i processi di urbanizzazione e impermeabilizzazione dei suoli liberi in recepimento delle linee guida europee (limitazione, mitigazione e compensazione - European Commission, 2012) ma capaci allo stesso tempo di favorire e sostenere processi diffusi di rigenerazione e riqualificazione della città esistente. Questo è il nodo cruciale per garantire le condizioni necessarie a realizzare una reale e non demagogica politica di contenimento del consumo di suolo nel nostro paese. Da un lato rendere sempre meno conveniente e appetibile la trasformazione dei suoli liberi, agricoli e naturali, incidendo profondamente sulle logiche parassitarie della rendita fondiaria, che più che mai rimane il principale motore del consumo di suolo; dall'altro introdurre meccanismi per incentivare la rigenerazione della città esistente, a partire dalla messa in efficienza di un enorme patrimonio dismesso e sottoutilizzato ancora approssimativamente quantificato.

Solo attraverso un'azione combinata di politiche che affrontino in modo complementare il contenimento del consumo di suolo e il recupero dell'esistente si potranno anche determinare le condizioni per riavviare la ripresa di un settore fondamentale per l'economia del nostro paese, che tuttavia per primo deve comprendere l'urgenza di proporre un atteggiamento imprenditoriale diverso, capace di guardare alla qualità e sostenibilità del progetto urbanistico ed edilizio come presupposti necessari non solo al miglioramento delle condizioni abitative e insediative dell'ambiente urbano, ma anche come requisiti sostanziali per la sostenibilità economica.

Buoni propositi, incertezze operative

In questi ultimi anni ci sono stati diversi e incoraggianti segnali di un'attenzione sempre più ampia e consapevole nei confronti della gravità dei processi di consumo di suolo. Non solo all'interno di un dibattito culturale e disciplinare dove con crescente accuratezza si sono studiati, misurati e segnalati gli impatti ambientali, ecologici, paesistici, oltre che sociali ed economici, delle trasformazioni del suolo; analisi sempre più appropriate che, di recente guardano anche con specifica attenzione ai valori e ai servizi multi-sistemici del suolo. Ma finalmente anche

all'interno di un'azione politica che ha visto, con fortune alterne, proliferare, sia livello nazionale che regionale (si veda il contributo di Arcidiacono e Salata in questo Rapporto) un ventaglio di proposte legislative che, con l'obiettivo comune di contrastare il consumo di suolo, propongono strategie e politiche d'azione differenti. Cinque proposte di legge¹ sono state presentate nel corso dell'ultimo anno da forze politiche, movimenti ambientalisti e esponenti del mondo disciplinare. Ma è senza dubbio il Disegno di Legge (AC 2039), approvato nella seduta dello scorso 13 dicembre dal Consiglio dei Ministri, e che attualmente sta seguendo l'iter parlamentare di discussione nelle commissioni riunite Ambiente (VIII) e Agricoltura (XIII), quello che ha maggiore possibilità di giungere ad una approvazione definitiva. E pertanto, proprio a partire da un esame critico di questo testo, ci pare più opportuno provare a segnalare alcuni dei punti positivi ma anche dei nodi più critici e delle carenze più urgenti da affrontare.

Costituisce senz'altro un passo importante (sostanzialmente condiviso in tutte le proposte legislative presentate), il riconoscimento dei valori ambientali e paesistici del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi eco sistemici (art. 1). La valorizzazione e la tutela del suolo vengono indicati come obiettivi principali al fine di promuovere e mantenere l'attività agricola e conservare i valori paesistici e ambientali del territorio. La priorità del riuso e della rigenerazione urbana costituisce il presupposto fondamentale alla limitazione di ulteriori compromissioni e sprechi di territorio, prescrivendo che nuovi consumi di suolo potranno essere consentiti esclusivamente laddove non esistano possibilità effettive di recupero di aree già precedentemente urbanizzate.

Allo stesso modo sono condivisibili i disposti definitori (art. 2) che individuano come "consumo di suolo" tutti gli interventi di urbanizzazione, edificazione e di impermeabilizzazione che vadano ad interessare suoli integri, estendendo la definizione di "superficie agricola" a tutti i terreni liberi non interessati da edificazioni o infrastrutture e non solo alle aree qualificate come agricole dagli strumenti urbanistici, o di fatto utilizzate per scopi agricoli, in tal modo superando la parzialità applicativa di precedenti proposte legislative (esclusivamente rivolte alla tutela dei suoli di fatto destinati all'agricoltura).

¹ Le proposte recenti più rilevanti sono:

- DdL AC 2039 "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato"
- DdL AC 948 "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo";
- DdL AC1909 "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo agricolo e la tutela del paesaggio" (Movimento5Stelle);
- PdL AC70 "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana" (PdL Realacci et al);
- PdL "Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo" (WWF Italia);
- PdL "Per la salvaguardia del territorio non urbanizzato", articolato predisposto da Vezio De Lucia, Paolo Berdini, Luca De Lucia, Antonio di Gennaro, Edoardo Salzano, Giancarlo Storto.

Lasciano invece ampie perplessità i dispositivi proposti per stabilire un limite al consumo di suolo (art. 3). Le strategie messe in pratica in altri paesi europei (Arcidiacono et al., 2014) dimostrano, con sempre maggiore evidenza, come un'azione efficace di contenimento dei processi di urbanizzazione richieda un approccio integrato, capace di combinare forme di controllo (Gennaio et al., 2009) e di regolazione degli usi del suolo (che includono progetti di "green belt", vincoli ambientali, corridoi ecologici, etc), con azioni di mitigazione, compensazione e monitoraggio degli impatti generati dalle trasformazioni (Hasse e Lathrop, 2003). Ma soprattutto è sempre più evidente l'opportunità fornita dalla applicazione di dispositivi di natura fiscale (Korthal Altes, 2009; Nuisl e Schroeter-Schlaak, 2009), capaci di incidere profondamente nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi, agricoli o naturali che siano. L'approccio contenuto nel disegno di legge del governo, pur con esplicito impegno a perseguire gli obiettivi indicati dalla Commissione europea che prevedono un consumo di suolo zero entro il 2050, prospetta un percorso di riduzione progressiva del consumo di suolo a livello nazionale incardinato prevalentemente sulla prescrizione e sul rispetto di un tetto massimo di suolo consumabile annualmente. Una quantità, che fissata a livello nazionale, dovrà essere distribuita a cascata tra Regioni, Province (se e come sopravvivranno) e Comuni. Sorvolando sulla difficoltà "tecnica" di mettere a punto un meccanismo di misurazione praticabile, non solo per la determinazione quantitativa del suolo urbanizzabile anno per anno, ma anche per stabilire, condividere e monitorare le modalità di suddivisione e attribuzione delle quote spettanti agli enti locali, il limite più grande di questo approccio emerge proprio dalla scarsa efficacia e dalla esclusività del dispositivo proposto. Le esperienze degli ultimi anni, in particolare messe in pratica negli strumenti di pianificazione provinciale (PTCP), hanno diffusamente dimostrato come ogni qual volta si sia fissato un limite quantitativo al suolo consumabile (in genere espresso quale percentuale massima di crescita rispetto al territorio già urbanizzato) la soglia stabilita sia stata assunta come obiettivo da raggiungere per il dimensionamento delle nuove previsioni urbanizzative (al di là delle effettive esigenze di sviluppo), con un effetto evidentemente opposto a quello atteso dall'applicazione del limite normativo. Gli esiti di tali politiche di "contingentazione" all'urbanizzazione si sono dimostrati di fatto inefficaci, sia nel ridurre l'ammontare dei processi di consumo del suolo, sia nello stimolare modelli alternativi di governo del territorio (Nuisl et al., 2009).

Ora, se lo scopo è quello di realizzare un'effettiva e graduale riduzione dei processi di antropizzazione dei suoli, fino al raggiungimento di un livello di consumo "zero", sembra più adeguato ipotizzare obiettivi di decremento percentuale dei trend urbanizzativi in atto, da sottoporre a monitoraggio annuale, impegnandosi da subito e concretamente ad evitare qualunque nuovo consumo di suolo, se non laddove inevitabile; e cioè quando non siano effettivamente disponibili e praticabili interventi

di riuso e rigenerazione urbana o qualora siano insufficienti a soddisfare fabbisogni insediativi e occupazionali dimostrati. E' chiaro che un approccio di questo tipo, che attribuisce un ampio margine di responsabilità alle scelte di governo degli usi del suolo della pianificazione locale, richiede un'applicazione combinata di dispositivi di controllo e di monitoraggio, nonché una forte integrazione tra politiche di regolazione degli usi del suolo, strategie di contenimento e di compensazione degli impatti generati dalle trasformazioni, e soprattutto azioni di supporto e incentivazione ai processi di riuso e rigenerazione urbana, che costituiscono la vera alternativa alle urbanizzazioni di suoli liberi. Un approccio regolativo rimane senz'altro necessario. Politiche di limitazione del consumo di suolo non possono rinunciare a definire, attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale limiti fisici alle nuove espansioni. Disciplina degli usi del suolo e definizione di vincoli ambientali sono tra gli attrezzi principali dell'urbanistica. Si deve però tenere conto che il ricorso esclusivo ad una strumentazione vincolistica, che impedisce le possibilità di trasformazione dei suoli attraverso sistemi di norme e tutele (in primis aree protette e parchi) può rivelarsi insufficiente e talvolta altrettanto controproducente quanto la limitazione quantitativa. Un recente studio del CRCS sui parchi lombardi ha evidenziato come proprio nei territori "protetti" dei parchi regionali e nelle aree di immediate prossimità si siano verificati processi di urbanizzazione assai intensi, con un consumo di suolo di oltre 4.000 ettari nel periodo tra il 1999 e il 2009. In particolare è rappresentativo il caso del Parco Agricolo Sud Milano, all'interno del quale, nel decennio, le aree agricole si sono ridotte di oltre 1.040 ettari (Di Simine et al., 2013).

Il disegno di legge del governo non contiene invece nessuna disposizione in merito all'applicazione di meccanismi di *compensazione ecologica preventiva* (Pileri, 2007), già praticati in vari paesi europei, dove si stanno rivelando strumenti importanti (insieme alla fiscalità) per ridurre le pressioni urbanizzative e contenere il dimensionamento delle previsioni espansive. L'applicazione prevalente di questo dispositivo prevede che nel caso di ogni nuova urbanizzazione venga richiesto all'operatore di cedere alla collettività, e di attrezzare in termini di naturalità, aree per un'estensione pari almeno a quella dei suoli che vengono antropizzati che siano in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche esplicate dai suoli persi (in alcune delle proposte di legge italiane, sia nazionali che regionali, si prevedono dotazioni doppie o addirittura triple rispetto alla superficie di suoli consumati). E' evidente che ai fini di un'applicazione efficace di questo meccanismo si renda opportuna una preventiva identificazione da parte pubblica delle aree da destinare prioritariamente a funzioni compensative (ad esempio quelle direttamente connesse alla costruzione o al mantenimento della rete ecologica territoriale), attraverso una diretta integrazione con le procedure di valutazione delle qualità ambientali ed ecosistemiche dei suoli liberi, ancora marginali e poco incisive nelle nostre prassi di pianificazione (Vrscaj et al., 2008).

Il tema della compensazione ecologica, visto come contributo ad un disegno ambientale di livello territoriale, tocca un nodo assai critico dell'attuale ordinamento del governo del territorio, che riguarda in senso più generale il rapporto tra consumo di suolo, scale e confini della pianificazione locale (si veda in questo Rapporto il contributo di Paolo Pileri). Il livello comunale costituisce ancora la dimensione amministrativa dove si depositano le principali responsabilità di pianificazione, e di conseguenza dove si producono le maggiori ricadute sul consumo di suolo. Una scala evidentemente sempre meno adatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea, ad affrontare temi quali la programmazione e il progetto infrastrutturale o la pianificazione dei sistemi agricoli e ambientali o la tutela delle connessioni ecologiche, che non rispettano di certo le limitazioni geografiche dei confini amministrativi (Crompton, 2007). Si aggiunga che in questi ultimi anni la "competizione" territoriale tra municipalità contermini è stata una delle cause più rilevanti dei processi di urbanizzazione dei suoli, causando una paradossale proliferazione di poli commerciali o aree di sviluppo residenziale in situazioni di prossimità territoriale. È dunque ormai evidente che anche sulla questione della scala degli strumenti di pianificazione si rende sempre più necessaria una riforma nei quadri legislativi. Ancora troppo spesso i piani strutturali/strategici (nelle diverse declinazioni e nominazioni introdotte con qualche schizofrenia nelle leggi regionali di governo del territorio di ultima generazione) vengono applicati quasi esclusivamente in riferimento alla dimensione comunale. La dimensione strategica del piano può avere coerenza ed efficacia di quadro di riferimento territoriale solo se praticata ad una scala sovralocale, che annulli le ridotte e frammentate geografie amministrative comunali; non solo per l'oggettiva irrilevanza dimensionale di molti comuni italiani (si pensi che in Lombardia più del 70% hanno dimensioni demografiche inferiori ai 5 mila abitanti) e per l'ovvia impossibilità tecnica e politica di affrontare questioni strategiche di livello sovralocale, ma soprattutto per gli effetti e gli impatti sul suolo che previsioni infrastrutturali e insediative determinano, ben oltre i circoscritti confini amministrativi comunali. In tal senso l'assunzione di una scala vasta nella definizione delle scelte strategiche da sottoporre alla verifica di ipotesi localizzative alternative e alla sostenibilità delle previsioni assunte (VAS), può garantire maggiore efficacia ed equità nel governo delle ricadute ambientali prodotte (perequazione territoriale) e nelle politiche di contenimento del consumo di suolo.

Ma è soprattutto la questione della *fiscalità locale* che non viene affrontata nel testo di legge in discussione; uno strumento che può invece fornire un sostegno strutturale alla limitazione delle previsioni urbanizzative. Fino ad oggi la rendita fondiaria ha rappresentato un motore assai potente (probabilmente il principale) al consumo di suolo; le forme ordinarie di tassazione urbanistica (oneri e costi di costruzione) non sono mai state in grado di contenere gli effetti della rendita né di recuperarne quote adeguate alla collettività. Solo attraverso dispositivi fiscali che riducano i margini impropri degli utili generati dalla rendita, rendendo gli interventi edificatori sui suoli

liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente, si potranno ridurre ad un livello di necessità le pressioni, fino ad oggi spesso speculative e determinanti nell'alimentare l'intensità dei processi urbanizzativi. In alcune delle proposte di legge in discussione sono presenti in questo campo elementi di interesse. Nell'articolato depositato nel marzo 2013 alla Camera dei deputati (AC/70), a nome dell'onorevole Realacci, in qualità di primo firmatario, è previsto un incremento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per tutti gli interventi che consumano suoli liberi (pari al 200% nel caso di urbanizzazione di aree agricole, e del 300% per quelle naturali), vincolando le risorse acquisite a finanziare interventi di riqualificazione dell'esistente (a partire dai costi delle bonifiche) o alla acquisizione di aree destinate a verde. Una proposta che affronta e combina in modo convincente azioni di contenimento del consumo di suolo con politiche di sostegno ai processi di rigenerazione urbana, la cui sostenibilità, come detto, sarà il vero nodo strategico da affrontare nei prossimi anni.

Sul tema più generale della finanza locale è senz'altro positiva (e di massima urgenza) la disposizione del DdL 2039 (art. 8) di riportare gli oneri e i proventi dei titoli abilitativi alla loro funzione originaria, destinandoli alla realizzazione di quelle dotazioni e di quei servizi necessari alla qualità e alla vivibilità urbana. In questi anni le difficoltà finanziarie dei comuni hanno giocato un ruolo decisivo sulle dinamiche di consumo di suolo. I tagli dei trasferimenti statali e regionali e l'eliminazione dell'ICI (oggi opportunamente reintrodotta in altre forme e nominazioni) hanno spinto molte amministrazioni (anche in modo strumentale) a fare ricorso ad un uso finanziario dell'edilizia come strumento per incamerare, attraverso gli oneri di urbanizzazione, risorse economiche aggiuntive, per quanto modeste (l'incidenza degli oneri di urbanizzazione nei bilanci comunali non ha superato in media il 15%, anche nelle fasi di sostenuta attività edilizia). Un meccanismo vizioso, alimentato dalla sconosciuta possibilità di utilizzare una quota degli oneri anche per le spese correnti (inizialmente fino ad un limite massimo del 50% poi innalzato fino al 75%) così come ammesso da una legge finanziaria del 2005 (n. 311) che ha distorto completamente l'essenza stessa dei contributi urbanizzativi. Quindi ben venga la prescrizione di limitare l'utilizzo degli oneri alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, introducendo però anche la possibilità di estendere le modalità di impiego dei proventi edilizi per altri obiettivi di rilevanza collettiva, che includono il risanamento dei complessi di interesse storico o la riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, con specifica attenzione alla messa in sicurezza delle aree soggette a rischio idrogeologico e sismico.

Se il riuso e la rigenerazione urbana costituiscono obiettivi primari negli obiettivi del disegno di legge, al di là delle enunciazioni di principio senz'altro condivisibili, appaiono ancora troppo deboli i meccanismi di sostegno e di incentivazione previsti (artt. 4 e 6). La possibilità di rendere economicamente praticabili e sostenibili interventi di recupero e riqualificazione, urbanistica e socio economica (Butler, 2009),

non solo delle aree dismesse o sottoutilizzate ma anche di quelle parti di città che richiedono una diffusa riorganizzazione dell'assetto urbano, costituisce, infatti, la condizione necessaria per garantire la praticabilità di una concreta ed efficace strategia di limitazione al consumo dei suoli liberi.

Un sostegno importante può venire ancora dalla fiscalità locale. Se da un lato, infatti, la leva fiscale può incidere efficacemente sulla riduzione del consumo di suolo, penalizzando in modo significativo e incrementale le nuove urbanizzazioni di aree libere (con una progressione dei livelli di tassazione connesse alla qualità e quantità di suoli che si vanno ad urbanizzare), analogamente (in senso opposto) criteri di esclusione tributaria possono essere applicabili per sostenere processi di rigenerazione urbana, alleggerendo, ad esempio attraverso interventi di defiscalizzazione, il peso dei costi e degli impegni economici (anche se pare attualmente difficile immaginare che i comuni possano rinunciare a oneri urbanistici e IMU, soprattutto nel caso le uniche trasformazioni realizzabili diventassero quelle sulla città esistente). Probabilmente uno stimolo importante può ancora venire dall'utilizzo di meccanismi incentivali di tipo volumetrico, anche se in questo momento di crisi sembrano possedere minore capacità propulsiva e comunque rendono necessarie verifiche caso per caso in relazione alla sostenibilità ambientale, morfologica e sociale degli impatti determinati da una eventuale densificazione urbana (Arcidiacono, 2011). Le poche strategie evocate dall'articolato legislativo su questo tema cruciale risultano ancora troppo timide e vaghe (priorità nella concessione dei finanziamenti statali e regionali da destinare alla rigenerazione per i comuni che rispettano il limite quantitativo del consumo; non meglio precisate forme di incentivazione, anche di natura fiscale). Molto si deve fare invece da subito sulla semplificazione delle procedure, sulla flessibilità delle modalità attuative e soprattutto sulla riduzione dei tempi per gli interventi all'interno della città esistente. Una linea d'azione che non vuol dire ovviamente deregolamentare strumenti e dispositivi normativi della pianificazione, ma che significa: garantire condizioni operative certe e chiare nelle procedure di bonifica ambientale; dare certezza ai tempi di approvazione e attuazione degli interventi; favorire, laddove compatibile con i contesti urbani, una maggiore flessibilità nelle trasformazioni d'uso e nel recupero dell'esistente, soprattutto nella messa in efficienza energetica della città consolidata. In altre parole impegnarsi a mettere in atto un percorso di facilitazione per gli interventi di riqualificazione e recupero sulle aree dismesse o degradate che garantiscano margini adeguati di sostenibilità economica.

Su questo tema è senz'altro positiva l'introduzione dell'obbligo di procedere ad una ricognizione e individuazione delle aree dismesse e sottoutilizzate presenti all'interno di ogni comune, suscettibili di rigenerazione o riqualificazione (art. 4). In Italia la difficoltà di sviluppare politiche diffuse di riuso urbano ha una ragione strutturale nella l'assenza di dati sui livelli effettivi e potenziali di utilizzazione del suolo. Tale scarsità di dati spesso inficia la capacità stessa degli operatori di conoscere le

potenziali risorse (ri)utilizzabili nonché di verificare e programmare correttamente costi e tempi della trasformazione urbanistica (Myers e Wyatt, 2004).

In ultimo è opportuno dedicare una riflessione al senso e al portato normativo delle disposizioni transitorie e finali del disegno di legge (art. 9). Da qualche settimana gli interventi del mondo imprenditoriale (ANCE) e degli ordini professionali si stanno concentrando proprio su questo nodo, ormai divenuto cruciale. Come sempre si teme e si prefigura il rischio dell'immobilismo, con il blocco di qualunque attività edilizia, e dunque con un ulteriore affossamento del settore delle costruzioni già sofferente. Va invece detto che la tenuta della norma transitoria è condizione fondamentale a garantire utilità ed efficacia all'impianto stesso della legge. Se l'obiettivo è interrompere la continua erosione di suoli agricoli e naturali che prosegue nel nostro paese da decenni senza flessioni, e che, come visto in apertura, non sembra mostrare segni di particolare rallentamento anche in questa fase di profonda recessione economica, non si può rimandare l'applicazione della legge, facendo salvi previsioni urbanistiche ed edilizie, se non quei provvedimenti già approvati (o tutt'al più adottati) che come tali risultano giuridicamente "vigenti". Certo non si possono immaginare periodi (più o meno dilatati) di moratoria all'entrata in vigore della legge nei quali ammettere l'attuazione di quelle previsioni urbanizzative che sono solo prefigurate negli strumenti urbanistici di pianificazione generale (spesso senza nemmeno valore conformativo dei suoli). Altrimenti il rischio è di alimentare (attraverso la legge stessa) ancora per diversi anni processi di consumo di suolo, ritardando qualunque effetto, pur contenuto di riduzione, che la legge sia in grado di produrre (questo è il rischio assai preoccupante che sta correndo la regione Lombardia dove la norma transitoria contenuta nel disegno di legge presentato dalla giunta regionale rischia di vanificare una legge per altri versi condivisibile).

Queste sono alcune delle priorità che confidiamo possano essere ancora raccolte e utili per il percorso parlamentare della legge; la cui necessità, pur con le luci e ombre segnalate, appare comunque sempre più ineludibile. Una legge che, lo ripetiamo, vorremmo fosse in grado di affrontare il contenimento del consumo di suolo attraverso strategie e politiche integrate, indirizzando al tempo stesso risorse ed energie imprenditoriali verso il recupero e la rigenerazione delle città, svolgendo in questo modo un ruolo importante anche per il sostegno di un settore economico indubbiamente fondamentale per il paese.

E speriamo che questa sia la volta buona.

Bibliografia

Arcidiacono A., 2011, "Misura, forme e governo del consumo di suolo", *Urbanistica Dossier*, n. 125, pp. 6-9

Arcidiacono A., Oliva F., Salata S., 2014, "Misure, politiche e proposte legislative. Priorità per governare il consumo di suolo", *Il Progetto Sostenibile*, n. 33, pp. 6-13

- Butler T., 2009, "Regeneration to Renaissance", *International Encyclopedia of Human Geography*, Elsevier, pp. 130-135.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., 2002, *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Di Simone D., Pileri P., Ronchi S., 2013, "Consumo di suolo e questioni ambientali", *Il Progetto Sostenibile*, n. 33, pp. 14-23.
- European Commission, 2012, *Guidelines on best practices to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Luxembourg.
- Gennaio M., Hersperger A., Buergi M., 2009, "Containing urban sprawl-Evaluating effectiveness of urban growth boundaries set by the Swill Land Use Plan", *Land Use Policy*, 26(2), pp. 224-232.
- Hasse J. E., Lathrop R. G., 2003, "Land resource impact indicators of urban sprawl", *Applied Geography*, n. 23, pp. 159-175.
- Korthal Altes W., 2009, "Taxing land for urban containment: reflections on a Dutch debate", *Land Use Policy*, 2(26), pp. 233-241.
- ISPRA, 2014, *Il consumo di suolo in Italia*, Roma.
- ISTAT, 2013, *Rapporto annuale 2103. La situazione del paese*, Roma.
- Myers D., Wyatt P., 2004, "Rethinking urban capacity: identifying and appraising vacant buildings", *Building Research & Information*, 4(32), pp. 285-292.
- Nuissl H., Haase D., Lazendorf M., Wittmer H., 2009, "Environmental impact assessment of urban land use transitions - A context-sensitive approach", *Land Use Policy*, n. 26, pp. 414-424.
- Nuissl H., Schroeter-Schlaak C., 2009, "On the economic approach to the containment of land consumption", *Environmental science & policy*, n. 12, pp. 270-280.
- OMI, 2014, *Nota Trimestrale. Andamento del mercato immobiliare nel IV trimestre 2013 e sintesi annua*.
- Pileri P., 2007, *Compensazione ecologica preventiva*, Carocci, Bologna.
- Vrscaj B., Poggio L., Ajmone Marsan F., 2008, "A method for soil environmental quality evaluation for management and planning in urban areas", *Landscape and Urban Planning*, n. 88, pp. 81-94.

3. Protezione e gestione sostenibile del suolo: la proposta di legge quadro sulla protezione dei suoli

Fabio Terribile

Una legge quadro sul suolo per la tutela e la valorizzazione del paesaggio italiano

Il ddl 1181: un'opportunità per il Paese

Fabio Terribile

- Consigliere AISSA
- Presidente della Società Italiana di Pedologia (SIPe)
- Università degli Studi di Napoli Federico II



The Nation that destroys its soil destroys itself
F. D. Roosevelt, 26 Febbraio 1937

www.proteggiamoilsuolo.it



Questa proposta inizia da qui

La strategia tematica per il suolo

Conoscere il suolo

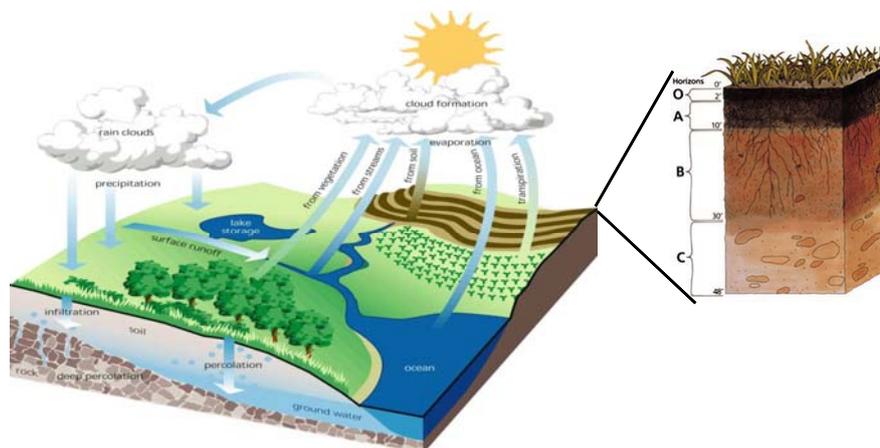
Iniziative internazionali

Normativa sul suolo

Gli scienziati del suolo

PROPOSTA AISSA DI LEGGE QUADRO PER LA PROTEZIONE E LA GESTIONE SOSTENIBILE DEL SUOLO

... ma che cos'è il suolo?

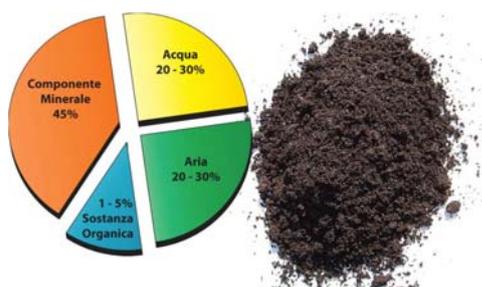


Il suolo è la **“pelle viva del paesaggio”** attraverso cui interagiscono la litosfera, l'idrosfera, l'atmosfera e la biosfera .

Il Suolo **lo strato superficiale che noi calpestiamo**

Insieme con l'aria e l'acqua è l'elemento fondamentale alla vita sul pianeta Terra.

Esso è un corpo naturale composto da materiale solido (particelle minerali quali sabbia, limo e argilla; da sostanze organiche decomposte e da organismi viventi), da aria e da acqua. E' il risultato di processi chimici e fisici che si producono nella zona di contatto tra atmosfera, litosfera e biosfera.



Nel suolo vivono ed interagiscono miliardi di creature viventi.

*I soli microrganismi possono arrivare ad **oltre un miliardo in un solo grammo di suolo!** Ma nello stesso grammo si possono contare oltre 10.000 specie diverse!*

*Tutti questi organismi viventi contribuiscono fortemente alla fertilità dei suoli esplicando una serie di **funzioni importantissime** quali la decomposizione, l'umificazione, il mescolamento della sostanza organica a quella minerale e il miglioramento della struttura del suolo, dell'aerazione e del drenaggio.*



*Il suolo si forma per l'azione combinata di fattori ambientali diversi quali la **roccia madre**, il **clima**, la **morfologia del paesaggio**, gli **organismi viventi** ed il **tempo di formazione**.*

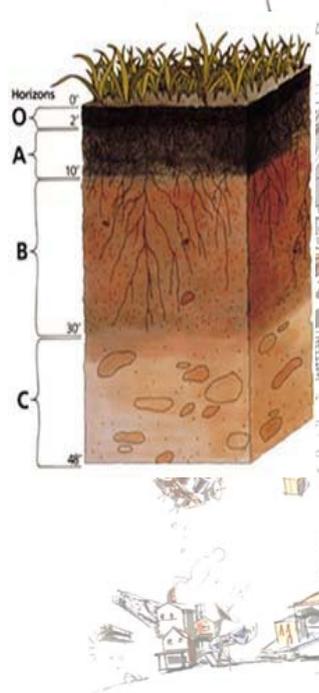


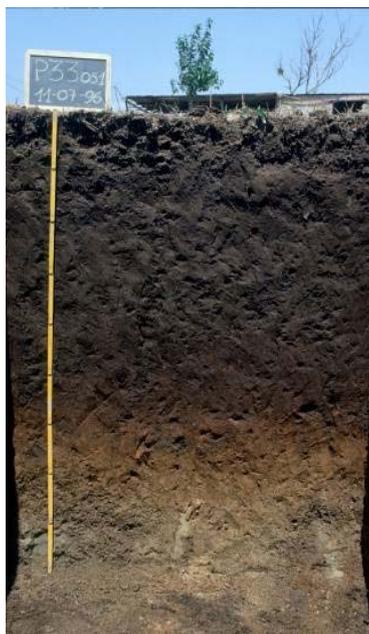
Il Suolo sotto i nostri piedi...

... è molto di più di ciò che vediamo in superficie.

*Il suolo sotto i nostri piedi **non** è una miscela caotica di sostanze organiche e minerali, ma ha una specifica architettura interna.*

*Esso è infatti caratterizzato dalla **successione verticale di strati (orizzonti pedologici)** con proprietà morfologiche, chimiche, fisiche e biologiche anche molto diverse tra loro.*





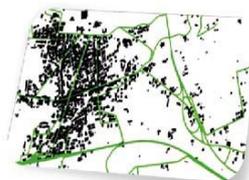
Questa specifica e complessa architettura interna del suolo è spesso il prodotto di alcune migliaia di anni (molti suoli italiani si sono formati ad una velocità di 0.1-0.2 mm ogni anno!).

*Il suolo, quindi, essendo il risultato di una lunghissima storia di fattori ambientali (ed antropici) che hanno lavorato insieme per generare la sua attuale fertilità, è unanimemente considerato una **risorsa ambientale NON rinnovabile!***

La sfida per salvaguardare il suolo è troppo complessa per affrontarla da soli....



1954



1998



2004

Altra Premessa:

Il ddL è nato come «un documento di lavoro» prodotto da ricercatori, in forma di proposta di legge, con l'obiettivo di implementare in Italia ed aggiornare la “Strategia Tematica (e la proposta di direttiva) per la Protezione del Suolo” [COM(2006)231 e 232] dell'Unione Europea.

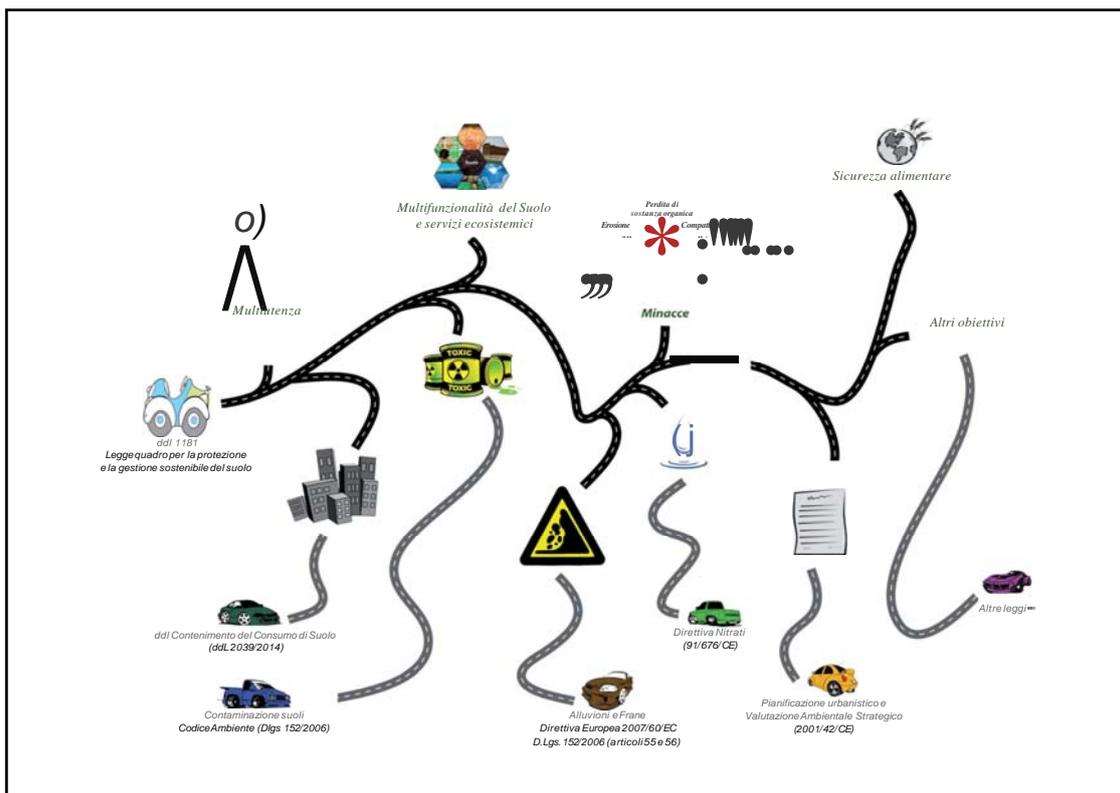
Per cui in questa presentazione c'è molta Europa !

... ma sottesa ad essa c'è anche la bellezza e la potenza del paesaggio italiano e della sua dimensione più nascosta da cui tutto dipende:

...il suolo !

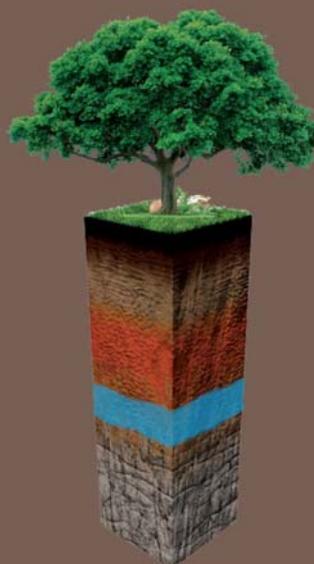
Altra premessa:

Il ddL è stato scritto evitando conflittualità con le leggi esistenti ... e anche con ddL sul consumo di suolo.



Ma cosa c'è nel ddl di importante ...

- 1) La centralità del suolo, ed il rispetto della sua complessità.



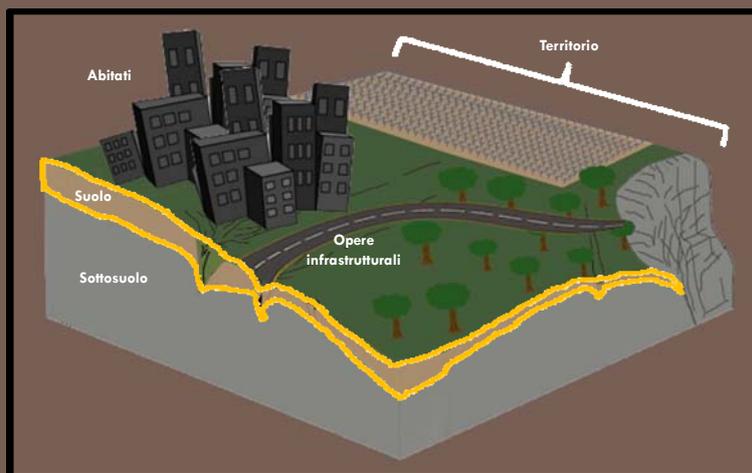
Per il Parlamento Europeo (2006)

Definizione di suolo

il suolo è “Lo strato superiore della crosta terrestre costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una **risorsa sostanzialmente non rinnovabile**. Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; funge da piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, i nutrienti e il carbonio [...]. Per l'importanza che rivestono sotto il profilo socioeconomico e ambientale, tutte queste funzioni devono pertanto essere tutelate”.

COM(2006)231 definitivo; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - Strategia tematica per la protezione del suolo.

Definizione di suolo (Soil Thematic Strategy)



Il suolo nella legislazione ambientale italiana

Decreto del 3 Aprile 2006 n. 152
Parte III sulla conservazione del suolo e lotta alla desertificazione

ART. 54 - (definizioni)

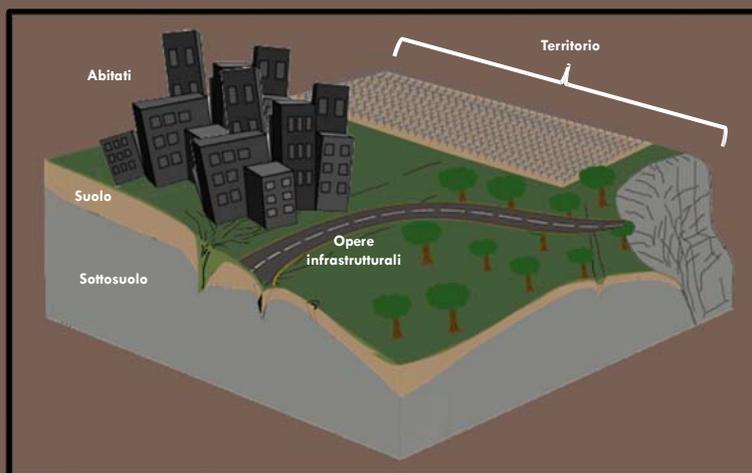
Ai fini della presente sezione si intende per:

- a) **suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali;**

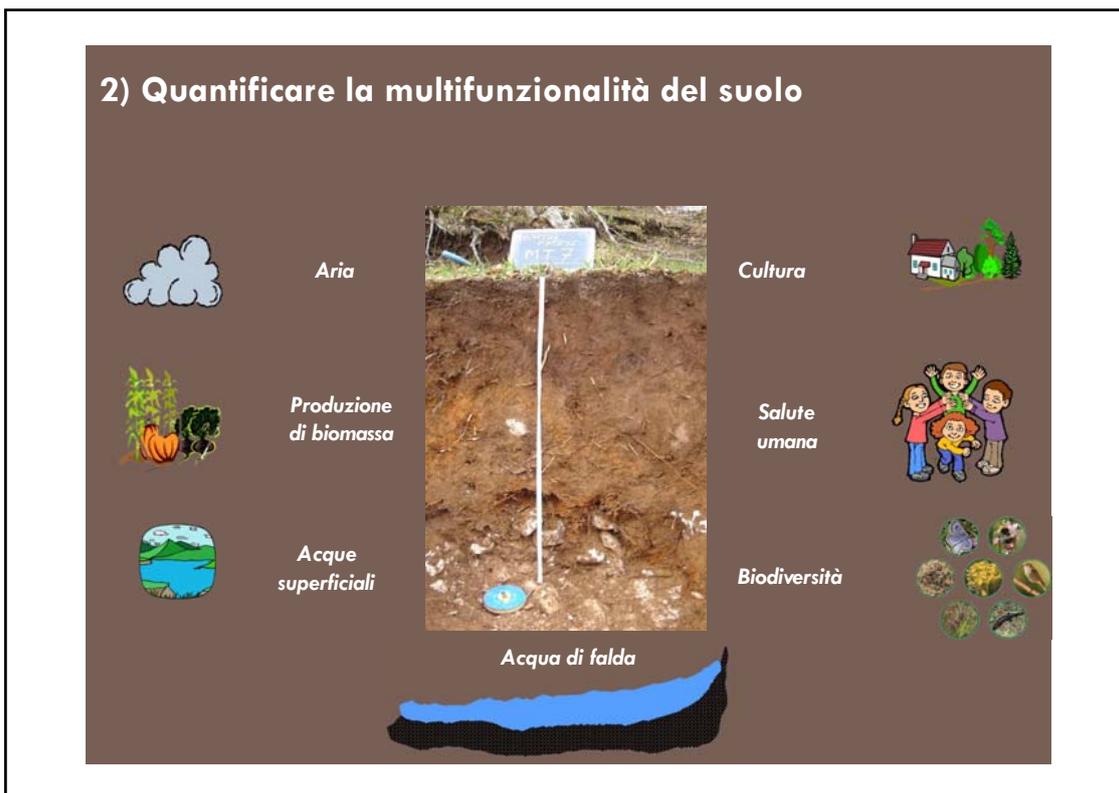


d. lgs. 152/2006
Testo unico ambientale

Definizione di "suolo" per il codice ambientale (D.lgs. 152)



Quindi, nel più importante testo di legislazione ambientale, diversamente da aria ed acqua, manca il SUOLO come componente dell'ambiente !



Costi annui per la società a livello comunitario (SEC (2006) 1165)

Declino della materia organica: 3 miliardi di euro (fino a 6)

Contaminazione: 2 miliardi (fino a 17!)

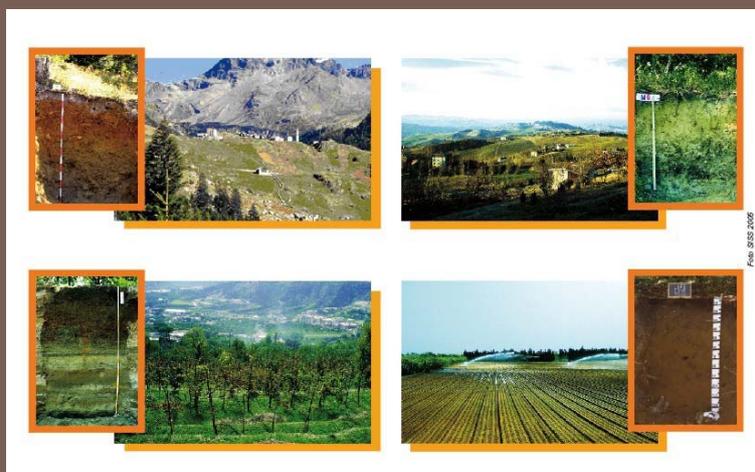
Erosione: 1 miliardo (fino a 14!)

Salinizzazione: circa 0,3 miliardi.

Frane: stima difficile ma abbiamo già speso 1 miliardo in 3 anni

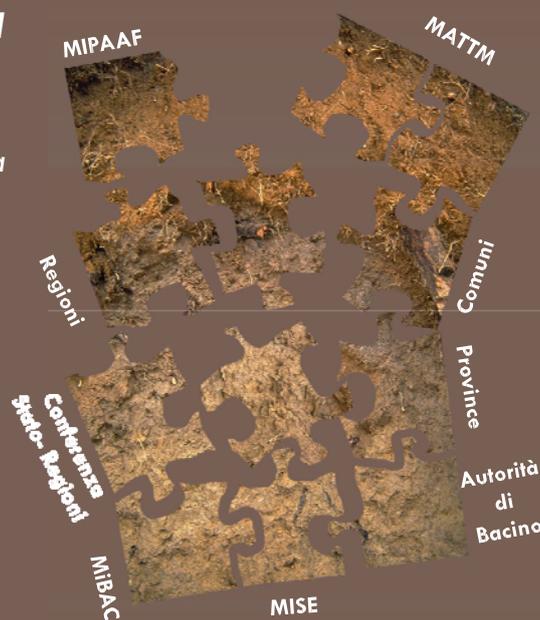
Per frane, compattazione, riduzione della biodiversità, impermeabilizzazione e consumo di suolo da urbanizzazione non sono disponibili stime attendibili, ma risulta evidente come i costi siano altissimi.

4) Quantificare come variano i suoli e le loro proprietà nel paesaggio (attenzione agli aspetti locali !)



5) Il ddl vuole produrre un quadro conoscitivo del suolo, omogeneo, certificato, aggiornabile, facilmente accessibile ed a scala nazionale !

Questo risolverebbe molti problemi ... il suolo ha una pluralità di attori !



L'attuale quadro conoscitivo è assolutamente lacunoso, incompleto, frammentato non aggiornato e, soprattutto **non agganciato alla produzione di politiche, azioni, piani.**



Come abbiamo sviluppato questa proposta di legge?

Abbiamo mantenuto l'impostazione della Strategia Tematica per la Protezione del Suolo" della UE cercando:

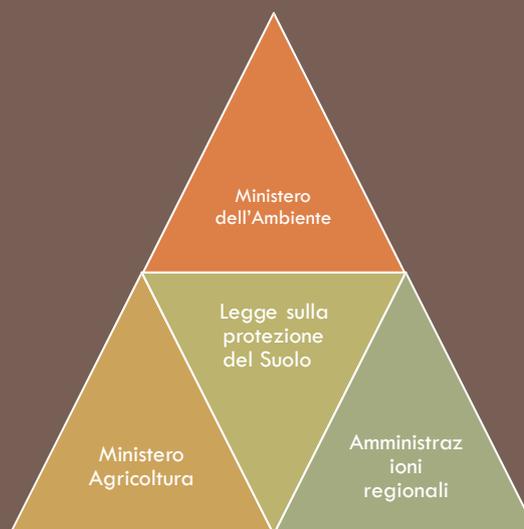
- (i) un suo adattamento al quadro normativo italiano;
- (ii) un aggiornamento all'evoluzione delle conoscenze scientifiche;
- (iii) un più forte collegamento tra la protezione del suolo e la sua gestione sostenibile;

Perché una legge quadro di collaborazione tra Stato e Regioni?

Crediamo che una legge quadro sul suolo per essere efficace debba basarsi su una collaborazione tra **Stato e Regioni**.

Le Regioni hanno i mezzi e le conoscenze per l'esame delle peculiarità dei suoli regionali.

Ma è solo a livello nazionale che può essere predisposto un **insieme organico di norme tecniche** per l'individuazione delle aree a rischio di degrado e per l'identificazione di obiettivi comuni.



Obiettivo della proposta di legge

La proposta mira a “cucire” una **trama coerente di conoscenza** e di supporto alla gestione del suolo italiano, per far **dialogare** i diversi attori che decidono sulla destinazione d’uso di questa risorsa, attraverso:

- i) la costruzione di un **quadro conoscitivo** nazionale omogeneo dei **suoli italiani**, coerente con i servizi ecosistemici svolti;
- ii) la costruzione di un **quadro conoscitivo** nazionale omogeneo sulle **minacce** a cui sono soggetti i suoli italiani e individuazione delle **aree a maggior rischio** di degrado;
- iii) la predisposizione di **piani d’azione** specifici per tipo di minaccia di degrado, mirati alla prevenzione e alla riduzione dello stesso



Nel perseguire quest’obiettivo si contribuisce anche ad altre finalità, utili ed immediate per i Ministeri e per le Regioni, cioè la migliore implementazione di molte norme in materia di ambiente ed agricoltura che riguardano direttamente o indirettamente il suolo.

Architettura per il perseguimento degli obiettivi:

Struttura	Afferenza	Funzioni	Oneri a carico delle amministrazioni
Centro Nazionale per la Protezione e la gestione Sostenibile dei suoli – CENPSU (da istituire utilizzando risorse in parte già disponibili)	da definire con questa legge	Coordinamento e gestione tecnica nell’ambito di un sistema integrato di conoscenza, di protezione e di tutela del suolo, distribuito tra lo Stato e le Regioni.	È l’organismo centrale per l’applicazione della legge. I ministeri coinvolti (Agricoltura e Ambiente) potranno utilizzare le proprie unità di personale e le proprie strutture (ad es. CRA-MIPAAF e ISPRA-MATTM).
Centri Regionali per la Protezione e la gestione Sostenibile dei suoli- CERPSU (in ogni Regione amministrativa; da istituire utilizzando risorse già disponibili)	Istituiti con questa legge [presso le Regioni]	Collaborano con le attività di CENPSU. Individuano i piani d’azione specifici per ogni tipo di minaccia e la predisposizione di misure di prevenzione.	Deve essere dotato di strutture e di personale. In moltissime regioni vi sono già unità di personale (nei vari assessorati) che lavorano sul suolo e che potrebbero confluire o partecipare a questa nuova struttura.

La proposta di legge si compone di 21 articoli.

Il titolo I chiarisce **definizioni, finalità e proposte di istituzione di centri** per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli.

Gli articoli 7, 8, 9 definiscono gli aspetti fondamentali delle competenze, delle banche dati pedologiche e delle attività nei campi della formazione e della informazione.

Il titolo II definisce le **“Misure per la Protezione e la Gestione Sostenibile dei Suoli”**. In particolare, l'articolo 10 attribuisce un **ruolo centrale alla valutazione e quantificazione delle funzioni e dei servizi ecosistemici dei suoli**.

Gli articoli da 11 a 19 si concentrano sull'individuazione e sulla gestione sostenibile delle aree di degrado del suolo (**erosione, compattazione, salinizzazione, perdita di sostanza organica e di biodiversità, contaminazione, frane, alluvioni, impermeabilizzazione, desertificazione**).

Obiettivo **nascosto** del ddL 1181

La legge mira ad aumentare la produttività agricola, ambientale, sociale, culturale (multifunzionale) dei suoli e, più in generale, del paesaggio italiano.



Ma come possiamo mostrarvi che tutto questo è possibile?

QUI PARTE PRESENTAZIONE MULTIMEDIALE

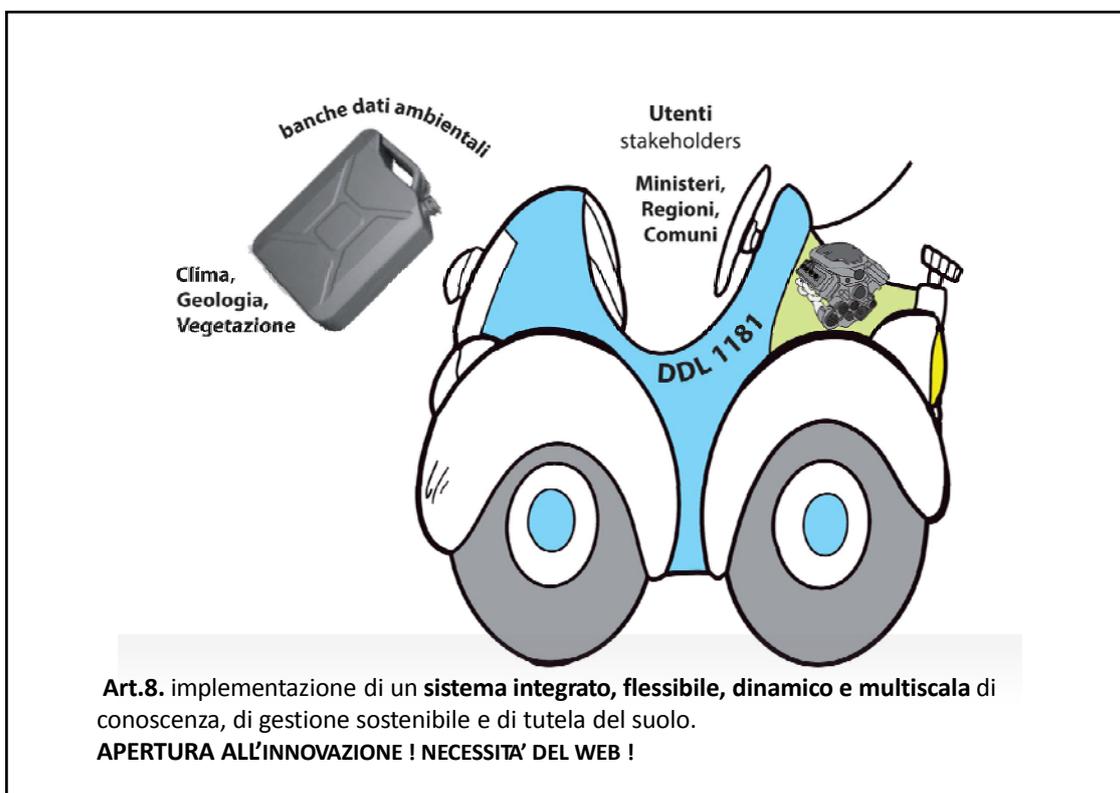
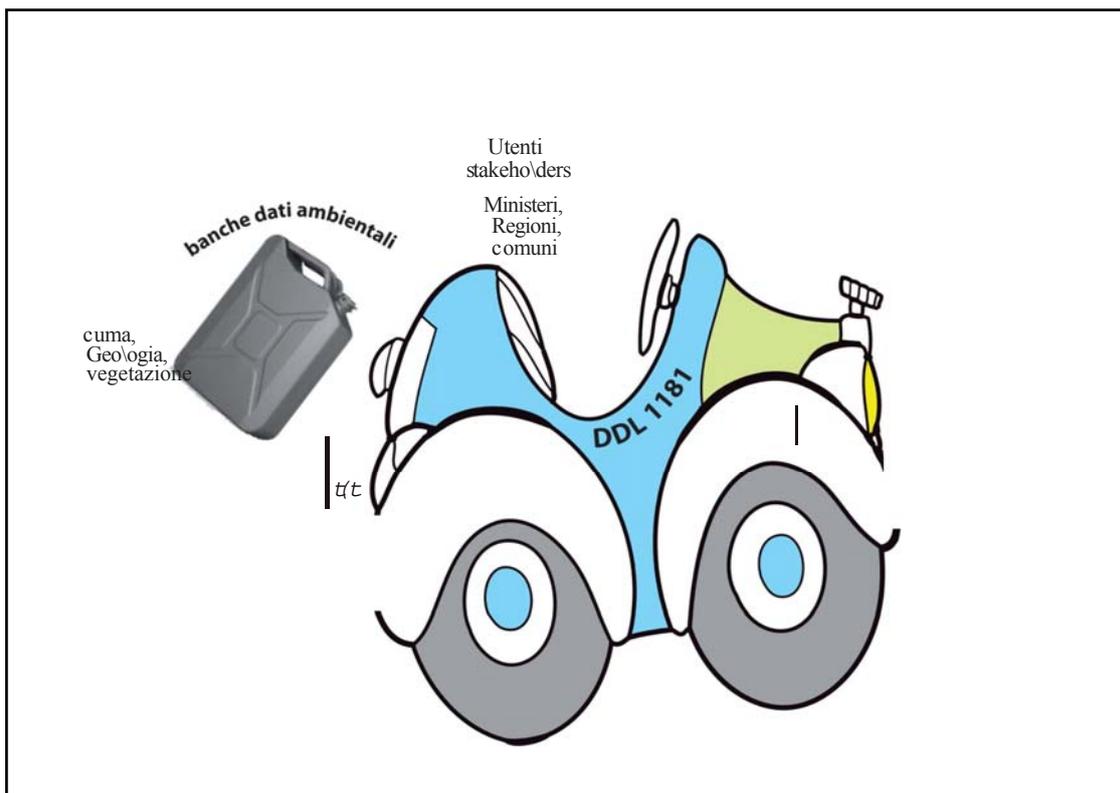
Vi farò vedere delle applicazioni reali - pienamente operative e consultabili da chiunque – in alcuni paesaggi italiani.

In particolare vi mostrerò delle applicazioni in alcune piccole aree del paese. E' come se in queste aree il ddl fosse già operativo ! **Con banche dati omogenee e modelli funzionanti !**

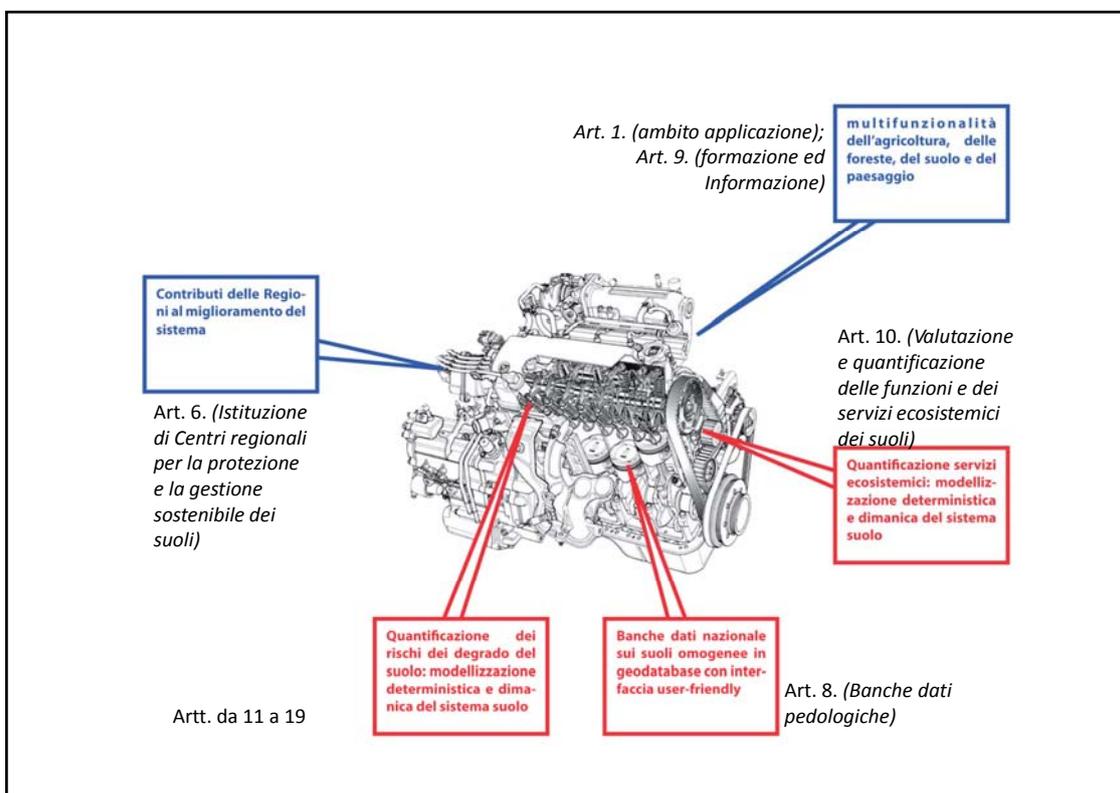
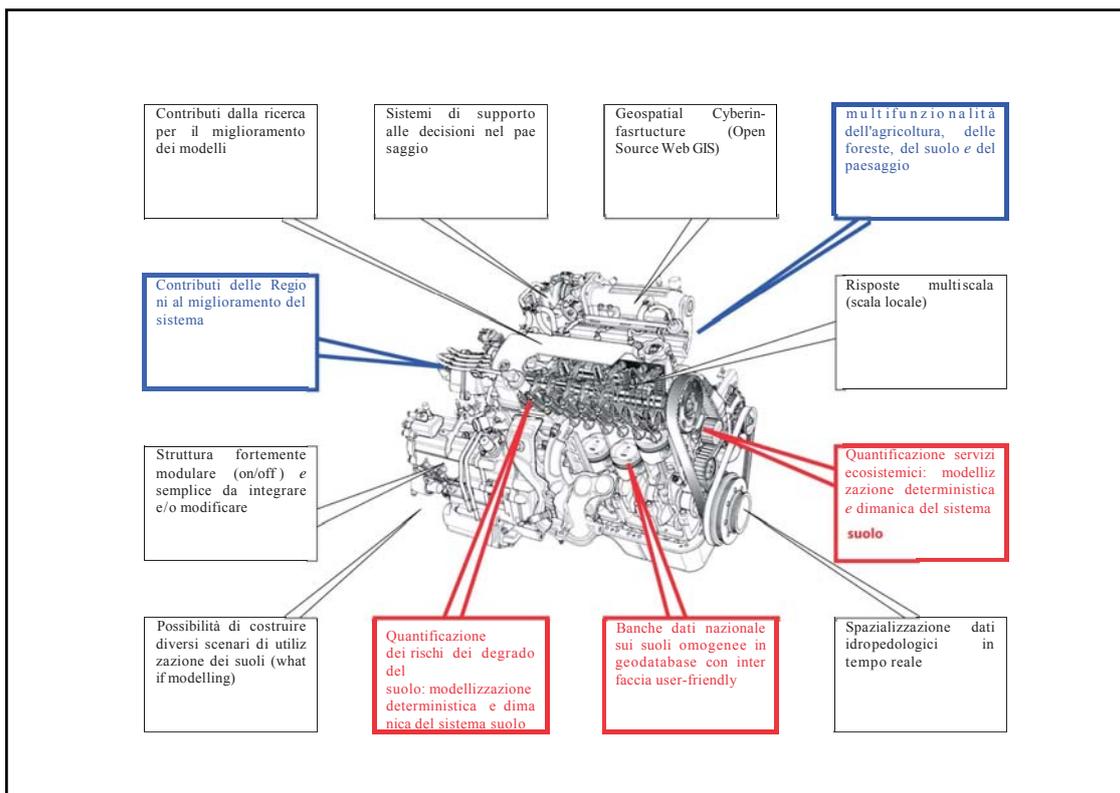
Tutto questo è per mostrarvi che non stiamo parlando di un sogno dei ricercatori italiani ma di realtà !







Art.8. implementazione di un **sistema integrato, flessibile, dinamico e multiscala** di conoscenza, di gestione sostenibile e di tutela del suolo.
APERTURA ALL'INNOVAZIONE ! NECESSITA' DEL WEB !





Conclusioni

- Il ddL ci pone una sfida di grande complessità ... ma esso è anche una grande opportunità.
- Far ripartire il Paese cominciando da ciò che abbiamo dimenticato: ciò che è sotto i nostri piedi ... il suolo ... l'elemento fondante del paesaggio italiano.
- E' il REGNO DEL POSSIBILE !



Società di Ortoflorofrutticoltura Italiana (SOI)
 Società Italiana della Scienza del Suolo (SISS)
 Società Italiana di Agronomia (SIA)
 Società Italiana di Chimica Agraria (SICA)
 Società Italiana di Ingegneria Agraria (AIIA)
 Società Italiana di Patologia Vegetale (SIPAV)
 Società Italiana di Pedologia (SIPE)
 Società Italiana di Scienze e Tecnologie Alimentari (SISTAL)
 Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale (SISEF)

Geologi
 Idraulici
 Urbanisti

Conclusioni

Il momento è adesso !

noi stiamo provando a fare la nostra parte...
ma qui inizia la vostra responsabilità...
la responsabilità dell'agire !

3. Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo

Luisa Calimani

Mi sembra ottimo l'esperimento dei **seminari di studio**, utili ad un confronto approfondito su temi rilevanti come quello in oggetto e centrale per questo Istituto, prima di assumere posizioni ufficiali.

L'iniziativa di oggi forse è stata stimolata dall'incontro avuto in occasione della Lectio Magistralis di R. Piano al Bò e della tavola rotonda a conclusione della serie di seminari internazionali promossi dall'O.A. di Padova cui abbiamo partecipato insieme ad altri Carmen Giannino, Silvia Viviani ed io e dove con Marisa Fantin abbiamo inoltrato alla Senatrice Laura Puppato, che presenterà prossimamente il testo del pdl, già inoltrato ai presenti e che do quindi per letto.

Questo slittamento dovuto agli impegni sulla riforma del Senato e del Titolo V ha il vantaggio che potrò trarre dall'incontro di oggi utili suggerimenti e chiedo ai presenti che lo volessero, di inviare a me direttamente o alla Presidente, sotto forma di emendamenti o nuovi commi o articoli aggiuntivi i loro contributi.

Già SEL alla Camera ha depositato un testo analogo con AC 1889. La proposta Puppato ha lo stesso impianto, ma si è arricchita nel frattempo di alcuni elementi qualificanti quali l'articolo 7 sugli **ecoquartieri** stimolato proprio dai seminari dell'O.A. centrati su questo tema, che ha visto protagonisti esperienze urbane di molti Paesi Europei esposte dai loro artefici responsabili rappresentanti ministeriali. Un altro mondo. Se pensiamo, come ci diceva Carmen, che il Veneto ha perso tutti i finanziamenti UE perché i progetti presentati non erano adeguati sotto il profilo ambientale e sociale, aspetti inseparabili che rappresentano il gradiente sostanziale di qualsiasi buon Piano/Progetto. Da noi si chiamano Piani di riqualificazione Urbana, ma sono per lo più speculazioni edilizie molto spinte. Se questo articolo dovesse essere approvato, un fatto così grave non potrebbe più accadere, perché in modo dettagliato e non solo in linea di principio, sono definiti i caratteri dei progetti soprattutto quando concorrono a finanziamento. Mi sono soffermata su questo articolo per meglio precisare **forma e struttura della legge**. Con il vigente articolo 117 avrebbe dovuto essere una Legge di principi visto che il Governo del Territorio era ed è, ma non per molto, materia concorrente. Ma il risultato derivante dall'attribuzione dettata dal titolo V alle Regioni in materia, dimostra l'inadeguatezza di queste ultime salvo poche eccezioni, parzialmente giustificata dalla colpevole inadempienza dello Stato.

Quindi ho scelto, per non incorrere nel pericolo di **incostituzionalità**, di affidarmi proprio alla Costituzione vigente che avoca allo Stato in forma **esclusiva la materia ambientale, (non più solo tutela dell'ambiente ma "ambiente"), il Paesaggio e il sociale**. Gli articoli della Costituzione, richiamati nel Testo, difendono questo impianto che rivoluziona totalmente l'approccio tradizionale del fare urbanistica.

Il conforto e i controlli di eminenti costituzionalisti mi hanno consentito di addentrarmi nell'insidiosa scelta di abbandonare la facile strada già tracciata delle

sublimi enunciazioni che permettono tutto e il contrario di tutto. Questo non è più concesso. Il tempo è scaduto. In ogni secondo si consumano 8 mq di suolo, le Regioni non hanno briglie, i sindaci senza i quali la devastazione del territorio non avrebbe potuto avvenire, si giustificano con la necessità di recuperare risorse dal nuovo cemento, in presenza di continua riduzione dei trasferimenti statali. Cosa che dovrebbe far riflettere sull'opportunità di affidare al costruito/costruibile l'approvvigionamento delle risorse utili all'elargizione dei servizi comunali.

Ho accettato volentieri l'incarico di scrivere una legge, prima per SEL poi per una parte del PD e più precisamente per una persona che molto stimo con la quale ho una straordinaria affinità di pensiero sui temi trattati nella legge.

Ho fatto questo lavoro perchè ho riscontrato nelle Leggi fino allora presentate una **visione** proiettata nella giusta difesa del territorio agricolo, ma incline al massacro delle aree urbanizzate.

Anche quella del Movimento 5 Stelle prevede di *occupare tutti gli spazi interstiziali* interni al perimetro del centro edificato prima di consumare un mq di terreno agricolo, mentre un'altra proposta di Legge depositata al Senato impone di trasferire in 5 anni tutti i volumi previsti dai PRG nelle aree agricole, in quelle urbanizzate, cioè dentro la città. Magnifico **regalo alla speculazione e alla rendita**. Sembra che poco si capisca del cos'è la città o che si voglia darle l'ultimo colpo di grazia. Ecco perché questo titolo: **Riconversione ecologica della Città e limitazione al consumo di suolo**

La "densificazione" è una scelta pericolosa se non è ben regolamentata; può tradursi in un ulteriore impoverimento delle aree permeabili, in un'occupazione dei **VUOTI URBANI** rimasti dentro le città che sono la risorsa più preziosa da salvaguardare dagli attacchi della speculazione e della rendita. Bisogna rivoluzionare la disciplina urbanistica che dal dopoguerra (con i piani di ricostruzione post bellici) non ha cambiato molto indirizzo se non per vagheggiare interventi di riconversione del patrimonio edilizio esistente, quasi mai realizzati a causa della frammentazione della proprietà e della mancanza di risorse e strumenti efficaci. (art. 9 primo comma lett.1)

Come fa il piano della **Catalogna** bisogna invertire l'approccio urbanistico, partire dalla pianificazione dei vuoti, dalla loro funzione, riqualificazione, salvaguardia per poi successivamente passare al volume, al costruito, costruibile, trasformabile. Dare al verde una funzione rigeneratrice delle città per il suo valore ecologico, sociale, estetico. (art. 4)

A questo fine, e allo scopo di contenere il consumo di suolo extra urbano, la proposta di Legge Puppato propone (art 3) la realizzazione di una **cintura verde e un Piano delle aree libere** invertendo la prassi finora seguita. Non si deve più **impermeabilizzare** un metro quadrato di terreno nelle aree urbanizzate dove basta qualche pioggia per inondare case e strade.

Casermes, attività produttive fuori zona, aree dismesse, sono business inimmaginabili. Perché sono aree che senza una variante che ne modifichi la destinazione d'uso non valgono nulla. Sono le ultime e a volte uniche aree che possono riqualificare la città,

ma questo può avvenire unicamente attribuendo loro una dotazione di verde e servizi che soddisfi anche l'intorno già edificato (art.6)

Così la **perequazione** (art.8) dovrebbe trovare un nuovo modello applicativo visto l'evolversi dei prezzi d'esproprio che non la giustificano più con il teorema dell'eguaglianza dei proprietari di terreni cui la legge ha già dato ampio ristoro, ma dovrebbe porsi l'obiettivo di dare applicazione al Piano, di realizzarlo nella parte privata e nella parte pubblica che rimane sulla carta, in quanto lo strumento della perequazione crea nuove aree edificabili con cessione gratuita di **standard fuori controllo e fuori luogo** mentre quelli previsti dal Piano rimangono inattuati, magari in attesa di varianti a vincolo decaduto. E' un sistema che non funziona e che poco ha a che fare con la pianificazione, perché le aree cedute non fanno parte di un disegno organico che le metta in relazione con le altre funzioni del territorio, sono per lo più aree già verdi sottratte all'agricoltura e poi lasciate nell'abbandono perché localizzate in luogo improprio.

Lupi si accinge, non più da Presidente di Commissione, ma da Ministro, ad emanare una legge sul Governo del Territorio cosa che, vista la precedente di lui proposta, mi fa rabbrivire.

Spero questa volta di non trovarmi più su posizioni tanto distanti da quelle dell'**INU** come avvenne allora per quel nulla che può contare la mia opinione. In particolare riguardo agli standard urbanistici. **Il decreto 1444 non può essere cancellato prima di un decreto sostitutivo** che aggiorni gli standard urbanistici in qualsiasi modo denominati (dotazioni territoriali?) aggiornati nei nuovi fabbisogni quali l'ERP, garantiti nella loro quantità, localizzazione (vicini a dove servono) e realizzazione. L'idea di stampo liberista – berlusconiano presente nella proposta Lupi, che le città non debbono dotarsi di standard urbanistici, ovvero di aree e servizi (che si vorrebbero tutte disponibili per gli interventi speculativi privati) ma di standard prestazionali è un arretramento della cultura urbanistica e delle sue conquiste.

Deve esserci oggi il coraggio di una rivoluzione nella disciplina urbanistica, perché i risultati dell'attuale modello sono pessimi e verificabili, il coraggio culturale di un profondo cambiamento che non solo abbandoni la concezione del costruire ovunque, comunque, ma che non perseveri nelle arretrate teorie liberiste che invocano l'eliminazione di regole, di tutele, di spazi pubblici da destinare ai servizi e che vedono nell'autoregolazione del mercato la salvezza del Paese, il coraggio di far diventare gli assi portanti della legislazione e della pianificazione, i diritti urbani, la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente e del paesaggio anche urbano e periurbano (come cita la Convenzione Europea del Paesaggio ben poco applicata!) affrontando i cambiamenti climatici, difendendo i vuoti dentro la città, aumentando le superfici permeabili, i luoghi della socialità e riducendo i disagi abitativi, come la proposta di Legge Puppato tenta di fare, dando coerenza a questi assiomi, non lasciandoli nel limbo delle buone intenzioni.

Io spero che l'INU segua questa strada, nei giudizi e nelle proposte.

Un breve appunto sulla Riforma Costituzionale

Nelle modifiche che si stanno apportando al testo costituzionale, con l'avvento del Senato Federale è bene **scompaia la Conferenza Stato Regioni** che ha appesantito in modo inverosimile, facendo perdere efficacia ad un buon testo del Governo (Orlando De Girolamo) testo base AC 2039 delle commissioni riunite Ambiente e Agricoltura. Se si esamina il testo in ingresso e in uscita dalla Conferenza, si capisce quanto sia stata deleteria. Lo è stato anche l'aver voluto, con grande ottusità culturale, smembrare il consumo di suolo agricolo da quello urbanizzato non facendo rientrare nell'esame molti dei testi depositati, ognuno dei quali contiene giustamente, riferimenti all'intero territorio.

Per quanto riguarda la **modifica all'art. 117**

Sono d'accordo sulla rinazionalizzazione di alcune materie: era assurdo e anacronistico che **l'ambiente** fosse smembrato fra tutela (legislazione esclusiva dello Stato) e valorizzazione (materia concorrente) anche perché in contrasto con la prima parte della Costituzione. Quindi la lettera s) va bene.

Sul **Governo del territorio** secondo me vi sono confusioni ed equivoci:

- nell'ordinamento vigente è materia concorrente e di conseguenza lo Stato può fare solo Leggi di principio. Con la modifica proposta diventa materia di legislazione esclusiva dello Stato, così specificata alla lettera U) **norme generali sul governo del territorio**. Ma in che cosa differirà la "**legge di principi**" dalle "**norme generali**"? Quindi, se si è voluto attribuire maggior peso alla legislazione nazionale sul tema (e sono d'accordo), questo passaggio, così come declinato non fa raggiungere lo scopo. Le norme generali (si dia priorità al riuso ecc) lasciano il tempo che trovano e non permettono di raggiungere obiettivi ormai improcrastinabili.
- Inoltre dalla prima alla seconda versione di modifica è scomparso il termine **urbanistica**
- e ancora, sulla pianificazione così recita il nuovo testo proposto: "**Spetta alle Regioni la potestà legislativa...con particolare riferimento alla pianificazione..**" Ma il Governo del Territorio non può prescindere dalla pianificazione, altrimenti che roba è? Forse si confonde l'atto e l'esercizio del pianificare che spetta indubbiamente ai Comuni, Regioni, Enti territoriali, Città Metropolitane con le Leggi, che debbono dare a livello nazionale indicazioni precise, valide in tutto il territorio nazionale sul "come" si deve pianificare. Questo ha fatto la Legge nazionale ancora in vigore, dal 1942 ad oggi. Sarebbe un massacro urbanistico non avere linee guida, riferimento per ogni Regione, che a sua volta interverrà con legislazione propria nel rispetto di principi e regole comuni, come finora avvenuto. Sono leggi ordinarie soggette a continue rimodulazioni. Ma una norma costituzionale che impedisca allo Stato di legiferare in questa materia mi pare una cosa da evitare. E non si dica che il quintultimo comma prevede una certa elasticità peraltro affatto regolamentata. Infatti non si capisce (o meglio non si dice) questa ulteriore attribuzione di competenze in che modo sarà esercitata.

DIBATTITO

Intervento di **Enrico Amante**

Questo intervento si potrebbe intitolare: tre proposte concrete a sostegno delle politiche di contenimento del consumo di suolo.

Quando la politica non affronta le sfide del presente è naturale riporre eccessiva fiducia nel diritto: si spera che un dover essere imposto per legge possa conformare un realtà che non si crede più di riuscire a governare.

A questa ingenuità non sfugge, oggi, il dibattito sul consumo di suolo: attoniti dagli esiti della bolla immobiliare degli anni 2000, presa coscienza delle aree sperperate nella seconda metà del Novecento, la politica spera in questi mesi di poter affermare – attraverso una norma cogente, semplice quanto irrealistica – il divieto di ulteriori, inutili “svillettamenti”.

Ogni assemblea legislativa, in Italia, in Europa, nelle Regioni si sta occupando del tema: nella seconda metà del 2013 sono stati presentati in Parlamento – dai diversi gruppi politici – più di quindici proposte di legge sul tema del contenimento del consumo di suolo.

Senonché, ogni riflessione in argomento, per essere credibile, deve partire da un dato scontato: il diritto vigente già consente alle Amministrazioni locali di approvare piani urbanistici “a consumo zero”.

Sono difatti più di venti anni che la giurisprudenza amministrativa assume la legittimità della destinazione a verde pur in difetto di qualunque concreta possibilità di sfruttamento agricolo dell’area, se motivata in funzione del contenimento delle espansioni urbane. E tale verde agricolo di contenimento non ingenera per la pubblica amministrazione alcun obbligo indennitario.

Quindi gli strumenti giuridici per contenere ulteriori urbanizzazioni, per “blindare” la città entro il proprio attuale perimetro, già sussistono tra gli attrezzi di ogni pianificatore.

Se non occorrono norme roboanti, che rischiano di fare più danni dei vantaggi perseguibili, tre modeste innovazioni dell’ordinamento potrebbero sostenere concretamente le politiche di contenimento di consumo di suolo.

La prima innovazione è scontata, e da tutti richiesta: la reintroduzione del vincolo di destinazione per le somme incassate a titolo di oneri di urbanizzazione, al fine di scongiurare un utilizzo “creditizio” della pianificazione urbanistica. Ma a tale richiesta occorre aggiungere la compensazione – per altre vie – delle minori risorse percepibili dagli Enti locali, altrimenti la pretesa non pare realistica: è inutile addossare ai Comuni sempre maggiori e complesse funzioni essenziali ed al contempo imporre che – in epoca di tagli drastici ai trasferimenti – gli oneri di urbanizzazione non confluiscono, per libero uso di spesa corrente, nel magro bilancio dell’Amministrazione locale.

Un'ulteriore proposta consiste nella esplicitazione di una regola di buona tecnica pianificatoria: si può difatti pretendere un'espressa motivazione – nella relazione del piano – delle ragioni sottese all'inserimento della previsione che consente di impegnare per la prima volta terreni sinora ineditificati.

Si tratta di innovare, con norma speciale, i canoni della legge 241/90 che, come noto, sottrae oggi all'obbligo motivazionale, tra gli altri, gli strumenti pianificatori.

All'esenzione dall'obbligo di puntuale motivazione dovrebbero dunque sottrarsi le destinazioni pianificatorie che consentono nuovo consumo di suolo, le quali andranno espressamente argomentate - una ad una - in relazione ai fabbisogni riscontrati ed agli obiettivi perseguiti, come sinora desumibile dal solo subprocedimento di valutazione.

L'altro lato della medesima medaglia del contrasto al consumo di suolo risiede nel sostegno alle riqualificazioni e rigenerazioni dei tessuti esistenti.

Senonché il tema è di natura strettamente economica, non giuridica: le riqualificazioni e le rigenerazioni sono tecnicamente più difficili ed economicamente maggiormente onerose della nuova edificazione.

Tuttavia, se l'ordinamento riconosce un interesse pubblico all'esecuzione di interventi di rigenerazione e riqualificazione dei tessuti ben potrebbe prevedersi di estendere, anche in materia, le regole che presiedono alla esecuzione, da parte dei privati, delle opere su beni culturali.

Si tratta, in buona sostanza, di prevedere l'accollo da parte dello Stato degli interessi sui mutui accesi per il finanziamento dell'intervento di rigenerazione o riqualificazione, come oggi già accade nel mercato delle ristrutturazioni degli immobili vincolati ai sensi del d.lgs. 42/04.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Carlo Alberto Barbieri**

1. E' essenziale ricercare una significativa e sostenibile effettiva applicazione del **principio di sussidiarietà** alla formazione ed approvazione dei piani comunali, metropolitani e provinciali, scegliendo la **copianificazione come metodo** centrale della procedura di formazione ed approvazione dei piani, con convinzione e disponibilità (senza se e ma), non contraddicendone la ratio con procedure e comportamenti burocratico-settoriali.

La copianificazione deve riguardare (probabilmente soltanto) la **pianificazione strutturale** e svilupparsi a partire dagli oggetti delle rispettive competenze di pianificazione dei diversi soggetti istituzionali, per lasciare la **pianificazione operativa** e la **regolazione urbanistica**, ma solo se coerente con i contenuti strutturali, alla piena responsabilità dei Comuni che hanno predisposto il Piano strutturale (di norma il Piano strutturale dovrà essere intercomunale mediante le Unioni dei comuni, obbligatorie o meno che siano). In altri termini, un processo di pianificazione e governo del territorio in cui ogni livello istituzionale coopera ed è

oggetto di contributi, osservazioni e pareri da parte di tutti gli altri, ma è lui solo democraticamente responsabile di quegli oggetti e problemi dominabili con il proprio livello di piano.

Le procedure di formazione e approvazione dei piani devono allora basarsi su "Conferenze di copianificazione e valutazione VAS"¹ sia quali sedi di una indispensabile governance, sia quali strumenti coerenti e idonei rispetto alla natura processuale del nuovo pianificare.

E' questa l'unica strada per (finalmente) abbandonare definitivamente, ma in modo sostenibile ed equilibrato, la tradizionale procedura di approvazione gerarchica basata su atti complessi e separati di e fra Enti sovraordinati e sotto ordinati (e su tempi troppo lunghi). Ne conseguono due effetti entrambi positivi per il governo del territorio: l'attuazione del principio di sussidiarietà mediante un percorso di confronto e condivisione costruttivo (soprattutto) ed una sensibile riduzione dei tempi di formazione ed entrata in vigore dei Piani strutturali

L'introduzione della copianificazione ha un rilevante carattere di *riforma*. Ciò in quanto si configura come un netto passaggio verso una natura della pianificazione come processo integrato basato su piani come filiera per governare il territorio, che superi quella natura che è stata finora vigente (per i piani e le loro varianti), costituita da un "sistema di piani" ordinati gerarchicamente, volti al controllo e regolazione dell'uso del suolo e da piani settoriali, redatti da soggetti istituzionali diversi e fra loro nettamente separati e tutti ricondotti ad un potere di approvazione della Regione, sovraordinato rispetto al soggetto istituzionale precedente e competente per il livello locale della pianificazione.

2. Nella **riforma Delrio** (e nelle prime fasi attuative di essa), per il successo stesso del nuovo modello di governance istituzionale, va colta l'importanza e la pertinenza della funzione della pianificazione del territorio (non perdendone di vista la complessità, la transcalarità e l'incrementalismo) che si configuri come "offerta"

¹ Attenzione, non sono "Conferenze dei servizi" ex L. 241/1990, ma Conferenze delle Istituzioni del governo del territorio (Stato incluso ed inclusi i suoi organi territoriali, a partire dalle Soprintendenze) che mettono in relazione, cooperando, le proprie competenze ed i propri piani. Le Conferenze sono anche di *valutazione* perché devono essere la sede per la complessa procedura ed interazione della molteplicità di soggetti che devono essere coinvolti in una VAS realmente integrata nel processo di formazione dei Piani e di cui è responsabile il soggetto precedente che pianifica (purché dotato di un Organo tecnico competente). Le Conferenze saranno convocate e presiedute dal soggetto istituzionale proponente il Piano e che ne concluderà la procedura approvativa e la relativa entrata in vigore e vi partecipano con diritto di voto (le valutazioni non condivise vengono assunte a maggioranza) le Istituzioni territoriali aventi poteri di pianificazione e di governo del territorio. A livello della pianificazione locale, con il Comune (o l'Unione di appartenenza) dunque partecipano la Regione, la Città metropolitana o la Provincia (finché esisteranno), con un unico delegato dei rispettivi presidenti (o sindaco metropolitano) che rappresenti l'intero Ente e non un servizio (ove l'Ente sia portatore di interessi in più discipline e competenze, è onere del suo rappresentante raccogliere anche mediante Conferenze di servizi interne, i pareri necessari e ricondurli ad unità nell'ambito della Conferenza). Partecipano anche, su invito del presidente della Conferenza, tutti gli altri soggetti aventi interesse e competenze di intervento o poteri di vincolo (Stato incluso) di vincolo sul territorio oggetto di pianificazione. Alla fine della copianificazione l'Unione o il Comune precedente approverà il Piano strutturale e lo pubblicherà sul BUR per la sua entrata in vigore.

innovativa (rispetto a finalità, metodi, procedure e soprattutto strumenti); viceversa va considerato come il nuovo modello di governance possa rappresentare una nuova "domanda" di pianificazione efficace e coerente con esso.

In altre parole, il ruolo della pianificazione è opportunità e motore del successo della riforma Delrio o ne può rappresentarne una minaccia ed ostacolo alla sua efficace attuazione?

Nel suo complesso si tratta di una tematica che richiede necessariamente una nuova valutazione della forma e degli strumenti della pianificazione, da affrontare riconsiderando anche i rapporti tra Regione, Città Metropolitana, Unioni di comuni o Fusioni di essi ed i rispettivi piani e compiti di pianificazione del territorio.

Due sono gli ambiti di principale innovazione della pianificazione (considerando anche la prospettiva del recente Ddl del Ministro Lupi che ripropone l'attualità della distinzione fra strutturale, operativo nella pianificazione del territorio e come principio per essa).

Il primo riguarda il complesso tema della Città metropolitana, a partire dalla *triplice pianificazione* (ma con quali strumenti di piano?) che la Legge Delrio le assegna (mentre per le "nuove Province" conserva la sola pianificazione territoriale di coordinamento):

- a) la *pianificazione territoriale di coordinamento*, già delle Province con i loro PTCP;
- b) la nuova *pianificazione territoriale "generale" e delle reti infrastrutturali*;
- c) l'adozione (triennale) e l'aggiornamento (annuale) del *Piano strategico del territorio metropolitano*, che costituisce *atto di indirizzo* della Città metropolitana e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni compresi nel territorio metropolitano.

Serve un nuovo modello di pianificazione che, da un lato e per partire subito, si possa anche avvalere per l'intero territorio della riconferma dei contenuti di coordinamento del PTCP vigenti ma, dall'altro, preveda un mirato nuovo piano redatto dalla nascente Città metropolitana che potrebbe avere il profilo di un *Piano strutturale metropolitano*², lasciando ai Comuni competenza e ruolo nella redazione e gestione di *Piani operativi* e di *Regolamenti urbanistici*, coerenti con il Piano strutturale metropolitano (limitando di molto la sottrazione di potestà o "sovranità" comunale che costituisce un assai probabile terreno di "resistenza" all'ente metropolitano stesso). Un piano che potrebbe interpretare correttamente proprio quella *"pianificazione territoriale generale"* assegnata alla Città Metropolitana dalla legge Delrio.

Per la Città metropolitana, oltre a quello strutturale, assume però particolare pertinenza l'approccio ed il profilo strategico della pianificazione (con riferimento anche ed in particolare alla programmazione dei Fondi europei); un *Piano strategico metropolitano* appare cioè un'espressione fondamentale e tipica per le politiche, le azioni ed i progetti integrati urbani e territoriali selezionati per il loro sostegno ad una *vision* ed ad obiettivi condivisi.

² Magari costruito come sintesi e coordinamento di una pianificazione strutturale di Unioni in cui probabilmente articolare (per "zone omogenee come permette di individuare con gli Statuti) la legge Delrio,

Dunque alla Città metropolitana spetterebbe la pianificazione configurativa del territorio (strutturale) e di *vision* ed indirizzo strategico per le politiche e le progettualità (pianificazione strategica); ai Comuni metropolitani spetterebbero i piani operativi e gli strumenti regolativi, conformativi della proprietà, in coerenza ed interazione con i piani della Città metropolitana.

Il secondo ambito (apparentemente più semplice ma in realtà più incerto) è costituito dai territori non metropolitani per i quali il modello di governance della riforma Delrio appare più in ritardo nell'avviarsi ad una fase operativa. Qui la presenza (quasi certamente "temporanea" in attesa della riforma costituzionale di cui al Ddl del Governo Renzi) delle Province elettive di secondo grado, indica la necessità della pianificazione strutturale in capo alle Unioni e la opportunità di attribuire quella operativo-regolativa ai Comuni.

Le questioni da affrontare (gestione delle competenze nuove ed ereditate dalle Province, aggregazioni territoriali ed aree omogenee, questioni finanziarie e di perequazione territoriale, ecc.), sono anch'esse intrecciate con la necessità/opportunità di una nuova pianificazione del territorio vasto e locale. In particolare va affrontato il tema dei PTC provinciali vigenti, che costituiscono tuttora riferimento per la pianificazione urbanistica comunale. La nascita, da gennaio 2015, dei nuovi soggetti istituzionali, rappresenta l'opportunità di costruire, attraverso procedure di copianificazione, nuovi Piani attenti all'integrazione fra dimensioni sovra locali e locali dei fenomeni e dei territori.

Nel modo sinteticamente delineato per entrambi gli ambiti, si svilupperebbe un processo di pianificazione del territorio differenziato ed interrelato, in una filiera più accorciata ed efficace, basato su rapporti di cooperazione-condivisione (agevolati dalla forma del II grado) e su strumenti quali Protocolli, Accordi di pianificazione e di programma, Perequazione territoriale, Programmi e progetti complessi, Convenzioni.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Fortunato Pagano**

Ben possono essere comprese le ragioni per le quali – nell'avviare, come deciso con mozione approvata dal congresso di Salerno, un dibattito avente ad oggetto la revisione della proposta di riforma INU risalente a quasi 20 anni or sono – viene oggi da parte nostra prestata attenzione, in particolare, al progetto di legge quadro sul governo del territorio fatto predisporre dal Ministero delle Infrastrutture; ciò anche se si dubita della sua approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento ad esso e con occhio attento alla revisione suddetta credo si possano svolgere in breve le seguenti considerazioni.

- 1) Condivisibile è da considerare la scelta – già suggerita, diversi anni or sono, da questo Istituto con il suo progetto di legge quadro (che, in parte rilevante, può essere considerato attuale) – di inserire nel testo, oltre che principi relativi al governo del territorio, norme di sicura esclusiva competenza statale, in quanto relative alla disciplina della proprietà fondiaria (appartenente alla materia "ordinamento civile") ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

diritti ..." di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione ed all'ambiente.

- 2) Apprezzamento occorre manifestare per la decisione di mutuare, quanto alla disciplina della pianificazione urbanistica, la proposta INU, anche se ciò avviene nel momento in cui l'INU stesso avverte l'esigenza di una attenta revisione critica di detta proposta da promuovere anche alla luce delle esperienze che sono state, in applicazione di essa, maturate in alcune Regioni.
- 3) Perplessità occorre manifestare per principi e norme relativi alla proprietà fondiaria contenuti in un apposito articolo, in quanto non sembra che sia stata prestata, in modo adeguato, attenzione alla "funzione sociale" ad essa attribuita dall'art. 42 della Costituzione, ed in quanto viene prevista una compensazione (vedi comma 4 dell'art. 8) per limitazioni apposte, in sede di pianificazione, alle proprietà non riguardanti in generale una categoria di beni economici etc. Allarmante sembra sia, a tal proposito, da considerare la prospettiva di non meglio precisate compensazioni di alcuni vincoli di inedificabilità, quelli che non risulta possibile far rientrare nell'ambito dei vincoli ricognitivi, sia pur latamente intesi, o che comunque non interessano intere categorie di beni. Ad esempio potrebbe essere sostenuta (occorre paventarlo) la necessità di compensare, in alcuni casi, i vincoli a "verde privato" ed altre scelte non conformative o non più conformative a fini edificatori.
- 4) Da un angolo di visuale attento alla natura e alle funzioni di una legge quadro, rilievi critici occorre esprimere per alcune ipertrofie che anche contraddistinguono il progetto, quelle che fanno configurare principi "panciuti" o financo "obesi", quali, ad esempio, quelli relativi al rinnovo urbano e all'edilizia residenziale sociale.
Si è, però, anche in presenza di qualche principio troppo succintamente affermato.
Si fa riferimento al principio "slim" avente ad oggetto la pianificazione strutturale, affidato solo ai seguenti termini "una pianificazione di carattere programmatico a efficacia conoscitiva e ricognitiva".
Certo troppo vaga risulta l'indicazione solo del suddetto carattere "programmatico" e certamente è da escludere che il piano strutturale si possa, in modo riduttivo, prospettare solo come un "quadro conoscitivo e ricognitivo".
Parte integrante di detto piano, a mio avviso, deve essere, oltre quella che correntemente viene indicata con i termini "statuto del territorio", quella costituita dalla individuazione di obiettivi strategici ovviamente di lungo periodo (dei quali, molto più di detta parte statutaria del piano, si può prospettare la revisione), e da perseguire poi con i piani operativi nei limiti consentiti dal loro limitato arco temporale di efficacia e dalla loro natura di piani operativi.
- 5) Sempre da un angolo di visuale attento alla disciplina della proprietà fondiaria ed alla disciplina della conformazione edificatoria attenzione meritano in particolare le norme sul contributo straordinario. L'articolo del quale trattasi

non contiene solo, come forse sarebbe stato preferibile, l'affermazione di un principio atto a legittimare in concreto, in situazioni molto diverse, quello che può essere indicato come il contenimento del fenomeno calamita (aderenza alla proprietà del frutto della conformazione edificatoria mediante i piani). L'applicazione anche differenziata del cosiddetto contributo straordinario viene prevista con diverse norme di non esemplare chiarezza.

Non potendo essere certo sospettati di disattenzione per la questione che riveste indubbia notevole rilevanza (si pensi al nostro impegno a difesa di alcune innovative scelte del PRG di Roma contestate in sede di giudicazione), ben possiamo evidenziare l'esigenza di approfondimenti sui modi del suddetto contenimento dell'effetto calamita e della parziale avocazione, al contempo, alla mano pubblica del frutto della conformazione edificatoria.

Alcune riflessioni sul tema in considerazione occorrono a mio avviso, anche perché, in seguito al soddisfacimento della viepiù avvertita esigenza di contenimento dell'uso del suolo agricolo a fini edificatori, sempre più ricorre l'ipotesi non di una conformazione edificatoria di aree non ancora urbanizzate ed utilizzate a fini edificatori, ma di nuove diverse conformazioni di aree che sono state già oggetto (anche in concreto) di conformazione edificatoria e di complessi immobiliari da tempo entrati in commercio, per i quali risultano spesso concessi mutui e che, quando trattasi di insediamenti industriali dismessi, debbono essere oggetto di bonifiche il cui costo sovente risulta elevato.

Gli ambiti suddetti non possono essere considerati alla stessa stregua di aree che non sono state già, in concreto, oggetto di conformazione edificatoria, ovverosia di aree di espansione o di completamento assimilabili, sotto alcuni profili, alle prime.

- 6) Come ho già detto, la proposta INU, quanto alla articolazione della pianificazione (e quanto anche alla perequazione e alla compensazione) viene dal Ministero fatta propria nel momento in cui da parte nostra alcuni dubbi ed alcune riserve sulle scelte già proposte vengono manifestati e viene prospettata una loro sia pur parziale, revisione.
- 7) Per il momento (il nostro dibattito risulta in merito appena avviato) mi limito a far rilevare, in calce alla sintesi richiestami, che, più dell'altro ieri, da parte nostra si avverte l'esigenza di non privilegiare troppo la considerazione dei piani (che debbono essere considerati solo momenti di focalizzazione di processi complessi) e di prestare adeguata attenzione ai processi stessi, considerati nella loro interezza ed ai problemi di gestione, con principi, sia pur essenziali e tali da evitare rigidità confliggenti con esigenze di flessibilità.
- 8) Più degli strumenti di pianificazione interessa il metodo della pianificazione-programmazione, la cui applicazione non può certo essere promossa solo mediante la disciplina relativa alle funzioni ed alla formazione degli strumenti.

Mi precipito ad aggiungere che, certo, a mio avviso, è, però, da evitare comunque (conviene ricordarlo) un governo dello sviluppo del territorio "dalle mani alla bocca", ovverosia affidato solo a molto pragmatiche scelte promosse con iniziative spesso indicate con il ricorso al termine "progetti" e che, alle volte, sono oggetto dei c.d.

accordi di pianificazione pubblico-privato promossi senza una rete costituita dalla finalizzazione al perseguimento di obiettivi strategici individuati dal (da alcuni vituperato) piano.

Quello testé, molto in breve, indicato sicuramente è, a mio avviso, uno dei principali temi da affrontare in sede di revisione critica della proposta INU.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Carmelo Torre**

Riferendomi alla relazione di Andrea Arcidiacono ho evidenziato che gran part delle considerazioni devono partire da una definizione condivisa di consumo di suolo. Nella accezione più generale il consumo di suolo corrisponde alla impermeabilizzazione, all'urbanizzazione, ecc. Invero, i motivi che ci spingono a limitare il consumo di suolo sono dovuti alla sua natura di risorsa ambientale non rinnovabile, che dà un contributo attivo nei cicli ecologici (CO₂ in primis). Pertanto ogni suolo che perde quote rilevanti della sua naturalità rischia di non svolgere più questa funzione di collaborazione alla produzione di CO₂ e di biomasse.

Pertanto il suolo è una risorsa non rinnovabile che tentiamo di preservare.

Dopo questa premessa ciò che consegue quanto segue

1. La "misura del suolo" non è un fatto da sottovalutare, in quanto dipende da come lo classifichiamo. È diverso classificare i suoli come "prevalentemente artificiali e prevalentemente naturali", o come "urbanizzati e non", ad esempio: il territorio agricolo spietrato dell'Alta Murgia è artificiale, è stato coltivato e pertanto ha perso alcune funzioni: quindi viene considerato artificiale nella prima classificazione, ma "non urbanizzato" nella seconda. Pertanto i suoli oltre che quantificati vanno qualificati;
2. Per le analisi VAS il Piano dovrebbe fare riferimento ad una "carta del consumo di suolo" fondata su basi accettate e decise da tutti. Questa carta non dovrebbe variare da una scala all'altra (abbiamo piani che fanno riferimento a consumi di suoli diversi, e su questo piano non si integrano tra loro). Questa carta potrebbe essere utile a condurre azioni preventive di valutazione della possibilità di espansione;
3. Le politiche di rigenerazione vengono viste come uno strumento indiretto del contenimento del consumo di suolo. Ma se osserviamo le esperienze passate, dato che spesso dietro lo strumento della rigenerazione si "cela" un "piano straordinario di edilizia residenziale pubblica", la rigenerazione soprattutto quando ha avuto come ambito di intervento le periferie ha consumato nuovo suolo (ad esempio utilizzando aree a servizi sovradimensionate, per edilizia sociale: risparmio o nuovo consumo di suolo???)
4. In deroga alla pianificazione paesistica vanno spesso proprio i PIP e i PEEP, in quanto per pubblica utilità più facile consumare suolo che nel mercato libero dell'edilizia.

Quindi ritengo improponibile pensare alle leggi di consumo di suolo senza riferirsi anche alle evoluzioni di una possibile riforma urbanistica.

Intervento di **Simone Ombuen**

Superamento dei tradizionali standard

La proposta Lupi, che presenta rilevanti punti di interesse, è il frutto di elaborazioni svolte negli anni anche da tanti soci INU, e va raccolta e rilanciata. Le dotazioni territoriali sono già presenti nella LR Umbria, redatta con il supporto dell'INU. Bene il superamento delle zone territoriali omogenee, con l'assunzione di zone unitarie sull'esempio delle UTOE toscane. Occorre abolire il 1444/1968.

Consumo di suolo

Sono beni comuni tutti i beni di libero accesso, utilizzabili senza specifici limiti. Quando la pressione antropica supera un certo livello è necessario introdurre regole e limiti all'uso dei beni comuni, e ciò li trasforma in beni soggetti alla regolazione pubblica (Ostrom³ 1990), che definisce anche le modalità di detenzione ed uso privato dei beni. Si tratta di un processo che negli ultimi decenni ha avuto un rapido sviluppo, man mano che la crescente pressione antropica sulle risorse – anzitutto ambientali – è andata crescendo. Il problema che abbiamo oggi di fronte è che a causa del rapido e crescente processo di sfruttamento delle risorse a scala globale la funzione ecosistemica dei suoli sta rapidamente transitando da un regime di bene comune a un regime di bene pubblico, da assoggettare a specifiche regole e limiti. Un particolare - ma essenziale - attributo del suolo, la sua funzione ecosistemica, sta emergendo quale funzione sociale della proprietà privata, che necessita di tutele e regolazioni precedentemente non evidentemente necessarie. Poiché però non è possibile separare la funzione ecosistemica del suolo dal suolo stesso, è necessario introdurre un regime di tutela di tale funzione, che incida nei confronti delle proprietà dei suoli, pubbliche o private.

Necessità di una sistematica caratterizzazione dei suoli italiani.

Finanza e territorio

"Dopo diversi anni di crescita tumultuosa, trainata da fattori esogeni al settore, soprattutto di natura finanziaria e dunque molto instabili, è probabile che gli scenari evolvano verso la stagnazione", scriveva Fausto Curti nel 2003. Sono state le specificità dei fattori finanziari a deviare la trasformazione urbana che nei primi anni '90 si attendeva andasse verso il recupero delle aree dismesse, e a dirottarla verso la più rapida dispersione insediativa. Oggi, in una fase di stallo del mercato, occorre mettere al sicuro gli insediamenti italiani e far in modo di concentrare tutta la trasformazione sull'efficienza dell'uso dei suoli già urbanizzati, evitando che future nuove ondate di instabilità finanziaria tornino a generare altri sconquassi ed a

³ Ostrom E, (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press

falsificare i bisogni reali per favorire vantaggi patrimoniali. In tal senso è necessario ricostruire forme di finanza locale connesse alla realizzazione di capitalizzazioni indispensabili alla costruzione dell'armatura urbana, ma che debbono essere vincolate al territorio e non connesse alle incertezze della finanza globalizzata. Così come è in Germania, dove le Sparkassen sono il motore dell'infrastrutturazione e delle politiche abitative dei Kreis (circostrizioni intercomunali).

Copianificazione

La conferenza dei servizi non basta, serve anche in Italia un principio amministrativo del genere del principio francese dell'unitarietà dello Stato fra i diversi livelli, o del principio tedesco della Allmitgliedschaft (appartenenza di tutti al medesimo organismo), che comporta il concorso di tutti al perseguimento degli obiettivi pubblici. Occorre la contestuale assunzione di un modello di pianificazione basato sulla assunzione di obiettivi e fondato sul principio di coerenza, che diviene il principio in base al quale operare il temperamento di interessi differenziati, pubblici e privati.

Per una pianificazione per obiettivi

Un limite grave del sistema di pianificazione basato sui principi della 1150/1942, e diffusosi in quasi tutte le pianificazioni di settore, è di aver configurato il piano come elaborazione "di assetto", basata sul principio di conformità. Già l'art. 16 della L. 179/1992 conteneva la riqualificazione come obiettivo, e la Corte Costituzionale nella sentenza 393/1992⁴ ha riconosciuto il programma integrato d'intervento quale "nuovo strumento di programmazione territoriale" che giunge a variare le previsioni di assetto degli strumenti urbanistici vigenti proprio in nome della legittimità degli obiettivi che si pone.

È necessari completare la transizione e dotare gli interessi pubblici di documenti strategici, che fissano obiettivi e priorità, e che interagiscono fra loro non come puzzle di previsioni conformative sul territorio, ma come vettori d'azione, in grado di combinarsi secondo il principio di coerenza rispetto a priorità condivise. La pianificazione per obiettivi (o strategica) è il complemento necessario di una copianificazione matura e responsabile dei risultati raggiunti.

Sia la Del Rio (piano strategico triennale) che il DdL del Governo (Direttiva Quadro Territoriale) propongono, sia pure in modi diversi forme di pianificazione strategica, che è necessario far maturare e portare a sistema.

Tale pianificazione avrà anche il compito di coordinare gli aspetti fiscali in coerenza con gli obiettivi individuati.

Perequazione, equitatività delle trasformazioni

Utile nella pianificazione dell'espansione, la perequazione andrà adeguata ai nuovi obiettivi di rigenerazione urbana e di trasformazione insediativa consumo di suolo a saldo zero. Restano gli obiettivi equitativi, anche per ridurre gli effetti di una distribuzione del reddito sempre meno coerente agli obiettivi di coesione sociale.

⁴ <http://www.giurcost.org/decisioni/1992/0393s-92.html>

Importanza crescente delle diverse forme di crediti edilizi (compensazioni, premi volumetrici, ecc.).

Necessità di quadri conoscitivi

----- ∞0∞ -----

Intervento di Domenico F. Moccia

L'oggetto del governo del territorio si focalizza sul suolo, ignorando la tridimensionalità dell'urbanistica e sottovalutando i beni culturali ed ambientali (aria/atmosfera, acqua, sottosuolo) già oggetto di molte leggi regionali e delle pratiche di progettazione urbanistica (sottoservizi: fognature, impianti a rete per energia, telecomunicazioni). Nelle infrastrutture si considerano solamente quelle di comunicazione, non quelle energetiche ed ambientali. Non si può accettare questo ridimensionamento del nostro campo d'azione dove esplichiamo molte delle nostre idee per la città futura.

Manca una definizione dei diritti edificatori ed una spiegazione di come sono generati, da cosa provengono, a quali poteri vanno attribuiti. È utile un chiarimento di quale legittimità è riconosciuta al piano nel generarli. Questa affermazione fonda la possibilità di creare un sano mercato dei titoli edificatori a cui neppure giova titoli eventuali senza una certezza di attuazione in previste zone di piano con garanzie perlomeno in tempi definiti e certi. Aggiungerebbe certezza e ridurrebbe fenomeni speculativi la fissazione dei tempi di origine del titolo (non riconoscendo la traduzione delle edificabilità previste nei piani antecedenti la legge in titoli edificatori negoziabili, salvo differente legislazione regionale); il legame del diritto edificatorio ai piani operativi con valore conformativo del territorio.

Dati i riconosciuti squilibri regionali nella dotazione delle infrastrutture, appare debole trattare l'argomento in termini puramente procedurali ed assegnarlo a negoziazioni regionali senza assumere il principio generale dell'equità regionale e degli uguali diritti alla città dei cittadini della repubblica ovunque essi abitino. Il concetto di dotazioni minime può facilmente ridursi a registrare le attuali deficienze abbassando il livello delle dotazioni territoriali, dato che ciò non ha alcuna incidenza sulla qualità e quantità che le regioni voglio stabilire in aggiunta. Certamente esclude una funzione redistributiva dello stato per colmare le divergenze regionali.

L'ultimo titolo fornisce una delimitazione estremamente restrittiva della trasformazione urbanistica non a caso intitolata "rinnovo", termine col quale si definisce la semplice operazione edilizia/urbanistica di demolizione e ricostruzione di fabbricate ed infrastrutture. Si esclude tutta l'esperienza dei piani complessi e gli intrecci con le dimensioni sociali ed economiche di riabilitazione dei quartieri degradati e sviluppo economico locale. La procedura è descritta come intervento in cui lo stato ha semplice ruolo di regolazione delle forze di mercato, mentre è esclusa la funzione di partner come investitore o realizzatore di programmi a finalità sociale o di aiuto alle imprese. In altri termini, non si configura come politica urbana, onde inappropriato chiamare "politiche urbane ..." il Titolo II.

Anche all'interno dell'INU andrebbero chiarite le seguenti questioni:

Come inserire la pianificazione strategica all'interno della dualità strutturale/operativa per dare maggiore consistenza alle definizioni della proposta di legge? Se strutturale assume il senso di ricognitivo e conoscitivo non si accorda bene alla pianificazione strategica che ha una natura di piano d'azione secondo fissati obiettivi (non meriterebbe neppure l'appellativo di piano); come si può affermare che non è conformativo se contiene disposizioni regolative di organismi sovraordinati? Se il piano operativo assume il carattere conformativo escludendo il regolamento edilizio/urbanistico finisce per coincidere con il tradizionale PRG. Finora le evoluzioni della forma del piano hanno proceduto secondo un percorso additivo. Riusciamo ad invertire la tendenza portando i documenti al minimo?

In un andamento di lungo periodo (comparabile alla durata della legge) la riduzione dell'espansione edilizia e della trasformazione delle aree dismesse si accompagnerà alla necessità di riqualificazione delle zone consolidate dove non sono necessari rinnovi delle proprietà private, ma la sostituzione delle infrastrutture pubbliche. Non si potrà adoperare il meccanismo di finanziare la parte pubblica della città attraverso il surplus dell'intervento sulla parte privata. Come fare?

L'innovazione su cui l'INU si è impegnata richiede ricerca e sperimentazione (programmi pilota, programmi dimostrativi, monitoraggio degli interventi esplorativi, diffusione di conoscenze e formazione). Come si incoraggiano e finanziano queste attività?

Le politiche urbane hanno bisogno di investimenti, obiettivi selezionati e strategie. Si collocheranno nella DQT o saranno oggetto di Legge?

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Piero Properzi**

Provo a rimettere in ordine le cose dette e altre solo proposte alla discussione

- 1) compresenza di **due percorsi legislativi separati** su un tema che noi consideriamo unitario: *il consumo di suolo* (6 Ddl) rispetto al quale anche a detta di alcuni solo la leva fiscale sembra essere un efficace antidoto escludendo con ciò tutte le politiche integrate e *il governo del territorio* (2 Ddl + Morassut) pericolosamente oscillanti tra rilettura degli strumenti e legittimazione diritti della proprietà
- 2) Assenza di un **modello sociale di sviluppo** evaporato tra una adesione poco convinta buonista e conformista a quello europeo, intriso di parole d'ordine spesso prive di significato (in particolare il modello di città europea tanto caro a A. Calafati), e la compresenza nel paese "troppo lungo" di economie, di società e di forme post-urbane, ognuna alla ricerca legittima di un proprio modello di sviluppo
- 3) In entrambe le tipologie di Ddl (di cui al punto 1) si sconta **una colpa dell'Urbanistica ed una colpa degli urbanisti** rispetto al fallimento del governo della città e del territorio.

La prima derivata da una presunta colpa "ideologica" del riformismo post legge Sullo per cui solo alcuni buoni e puri, oggi dipinti di verde, sono i custodi del Sacro Graal mentre tutti gli altri "inciuciano".

La seconda di natura apparentemente "disciplinare" che ha trasferito l'effettualità dei Piani ai TAR nel mantenimento del principio di conformità, ma in realtà sul mantenimento concettuale delle "forme" del piano dello 1150 (procedure e contenuti) destinando al fallimento qualsiasi reale innovazione.

Conservatorismo posizionale (di mercato) **e ideologico** (spesso anch'esso di mercato) ma pur sempre conservatorismo.

All'INU interessa una reale riforma della disciplina, ma essa deve essere coerente ad un modello sociale di sviluppo o meglio deve "partecipare" alla sua costruzione

4) L'Istituto deve ricordare che quello che è venuto meno nel governo del territorio è stato **il principio di responsabilità**. Da parte dello Stato nella mancata definizione di una nuova legge coerente ad un modello di sviluppo, sostenuto da Politiche pubbliche finanziarie e non da proclami da parte dei Comuni nel rinunciare alla pianificazione, da parte delle discipline della erra poco disponibili al colloquio e incapaci di costruire Quadri conoscitivi condivisi.

5) In questo senso il nodo intorno al quale lavorare deve essere **il Progetto Urbanistico** come costruzione di parte del modello sociale di sviluppo, recuperando quanto in tal senso gli ultimi anni di sperimentazione "a sbalzo" hanno prodotto, ma ponendo con autorevolezza **una ferma opposizione** (da qui la mia proposta della lettera aperta) alla subordinazione presente in diversi ddl, alle scatole cinesi istituzionali, alle procedure infinite, alle depravazioni della conformità dei Piani che non tutelano mai diritti reali, alla affermazione di infiniti principi generali mai traducibili in concreta qualità di vita.

Tutto ciò tende piuttosto a ricostruire una riflessione interna all'Istituto che un contributo al miglioramento dei testi per i quali non vedo una rapida conclusione.

Invio comunque a parte alcune note specifiche sul testo "governativo" che inseriremo nello spazio della Sezione che le ha discusse e approvate.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Stefano Stanghellini**

Il testo predisposto per iniziativa del Ministro Lupi contiene alcuni elementi molto positivi ed altri che necessitano di ulteriori approfondimenti.

Fra i primi figura in primo luogo l'articolazione della pianificazione comunale in programmatoria (ad efficacia conoscitiva e ricognitiva) ed in operativa (attuativa). E con essa la norma relativa all'applicazione dell'imposizione fiscale immobiliare nell'ambito della sola pianificazione operativa. Anche gli articoli relativi alla perequazione, alla compensazione ed alla trasferibilità dei diritti edificatori meritano di essere apprezzati perché recepiscono gli avanzamenti disciplinari fin qui raggiunti nelle sperimentazioni locali, facendo anche chiarezza sulla trasferibilità dei diritti

edificatori fra aree (e quindi non "in volo" fra chicchessia). Resta il cruccio della permanenza del termine "diritto edificatorio" alle quantità o potenzialità edificatorie generate dalla perequazione, generatore di opportunistiche interpretazioni; si spera tuttavia che nel corso della definizione della legge la terminologia possa essere precisata, anche per distinguere entità giuridicamente diverse quali sono le "quantità edificatorie" perequative ed i "crediti edilizi" connessi alla compensazione e alla premialità, così come avviene in Veneto. Di rilievo anche la modifica delle contribuzioni private con la sostituzione di parametri ormai obsoleti (contributo di costruzione) con nuovi, adeguati agli attuali obiettivi della pianificazione (contributo straordinario sul plusvalore fondiario).

Fra le parti che meritano ulteriori approfondimenti figurano la fiscalità immobiliare, gli accordi urbanistici ed il rinnovo urbano. La volontà di integrare la materia urbanistica e quella fiscale merita un grande apprezzamento, tuttavia l'imposizione fiscale immobiliare finora ha avuto una gestione separata ed una complessità cresciuta negli ultimi anni in modo esponenziale. Cosicché si impone con urgenza un riordino generale della fiscalità immobiliare coinvolgendo tutte le Amministrazioni competenti. Le norme relative agli accordi urbanistici e al rinnovo urbano necessitano di una definizione pienamente integrata con la duplice articolazione del piano comunale, ed in particolare con la formazione del piano operativo, e quindi di un ulteriore approfondimento ed armonizzazione. In questo contesto, finalmente si cerca di introdurre una procedura per sostituire le proprietà inerti nell'attuazione dei comparti edificatori. Negli articoli che trattano dell'edilizia residenziale sociale non si rinviene invece, ad una prima lettura, particolari novità rispetto allo stato dell'arte.

La bozza di testo unificato predisposta dall'on. Morassut possiede molti contenuti analoghi a quelli del testo proposto dal Ministro Lupi, con molte soluzioni convergenti, a conferma di una forte condivisione ormai raggiunta in ambito politico-istituzionale, oltre che tecnico-disciplinare, sui principali capisaldi della riforma proposta dall'INU nel 1995.

Si nota, nel testo allestito dall'on. Morassut, un maggior dettaglio, verosimilmente grazie all'assunzione, nella sua stesura, di una campo più esteso di proposta e di sintesi. Ciò si riscontra nell'articolazione del piano (componente strutturale, operativa, regolamentare), nella perequazione urbanistica e nella perequazione territoriale (qui presente), nel comparto edificatorio. A proposito dei diritti edificatori generati da perequazione, compensazione ed incentivazioni, si precisa che essi devono afferire a proprietà immobiliari catastalmente individuate. Del comparto edificatorio sono definite in modo aderente alla realtà (priorità della trasformazione rispetto all'espansione) e alle necessità operative, il criterio per la sua formazione (maggioranza assoluta delle proprietà immobiliari in base al valore imponibile agli effetti della imposta unica comunale) e le procedure attuative (sostituzione delle proprietà inerti con selezione di un operatore mediante procedura di evidenza pubblica). Di rilievo la previsione di un contributo straordinario sul consumo di suolo. Non convincenti sono invece le norme proposte sul censimento degli immobili inutilizzati e sull'uso del patrimonio pubblico, questioni che meriterebbero di essere ulteriormente approfondite e – la seconda in particolare – trattate in un specifici provvedimenti.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Luca Imberti**

La recente proposta di disegno di legge in materia di governo del territorio della segreteria tecnica del ministro Lupi si confronta oggi con un contesto di città e territori in profonda evoluzione, su cui da alcuni anni si concentra la riflessione disciplinare urbanistica, e che non potrà non avere importanti ripercussioni sulle politiche e gli strumenti di governo dei sistemi territoriali.

L'ultimo congresso INU di Salerno ha segnato un passo importante in questa direzione avviando una riconsiderazione del modello di piano che l'INU stesso ha ispirato, seguito da molte leggi regionali recenti, ponendo in primo piano i temi della rigenerazione della città esistente in rapporto all'evoluzione dei temi e dell'idea stessa di sostenibilità.

Questa rilocalizzazione implicherà una visione più dinamica e interrelata delle politiche urbane e delle pratiche di pianificazione e una nuova costituzione dei principi che le devono guidare. Per questo la proposta di legge, che pur contiene provvedimenti più volte sollecitati per ordinare tra l'altro gli istituti della perequazione e della fiscalità urbana, come è stato ben evidenziato da altri interventi e dal comunicato stampa della presidente, non esaurisce la domanda che si pone oggi a una legge, se la si vuole di principi, a cui si chiede di essere non solo provvedimento di riordino, ma soprattutto di rilancio, capace di coagulare e dare corpo e mezzi a un cambiamento assai complesso, riguardante città e territori, ma foriero di sviluppo per l'intero Paese, prospettiva alla quale l'Inu sta lavorando per inquadrare un proprio costruttivo contributo.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Federico Oliva**

Due sole precisazioni rispetto a quanto detto nella relazione.

1. L'urbanistica è una disciplina applicata basata essenzialmente sullo studio e la conoscenza delle esperienze che ci hanno preceduto.

Le politiche di controllo del consumo di suolo che hanno conseguito un concreto risultato sono quelle introdotte dal Governo Federale tedesco (ministro A. Merkel) dopo l'unificazione: esse si basavano essenzialmente su misure fiscali assai incisive per le trasformazioni in aree agricole o comunque dotate di un rilevante potenziale di rigenerazione ecologica naturale, combinate da misure di pianificazione, ovviamente sempre utili, anche se non risolutive.

2. Mi riferisco all'alto costo delle bonifiche dei suoli inquinati e al fatto che oggi tali costi impediscono politiche urbanistiche di reale rigenerazione urbana, dovendo essere compensati da elevate volumetrie, destinazioni remunerative, riduzione dello

spazio pubblico, ecc. Alla giusta affermazione di Amante relativa al fatto che le bonifiche dei suoli inquinati devono essere a carico dei proprietari/operatori ("chi inquina paga"), obietto che ciò è sacrosanto quando il proprietario/operatore percepisce l'intera rendita generata dalla trasformazione, mentre non lo è se la rendita viene ridistribuita a favore della collettività.

Anche in questo caso ci aiuta a scegliere la soluzione migliore l'esperienza tedesca. Mi riferisco alla vicenda della Ruhr nel Land *Nord Rhein Westphalen*, dove, dagli anni novanta, è stato realizzato il più grande recupero di aree industriali dismesse (tra le più inquinate) in Europa, con destinazioni pubbliche e sociali e vere operazioni di rigenerazione, grazie ad una legge del Land (governo SPD) che conferiva alle aree da trasformare un valore simbolico di 1 marco per ogni area (circa ½ euro) dato che il loro valore, dopo cent'anni di sfruttamento industriale poteva considerarsi ampiamente ammortizzato. E i proprietari (Thyssen, Krupp, ecc.) hanno dovuto accettare. Senza misure di questo tipo è impossibile qualsiasi politica di reale rigenerazione urbana.

Quindi valutiamo scientificamente ogni provvedimento per costruire la nostra posizione, ma non facciamoci condizione dall'ideologia, che come altre manifestazioni irrazionali dell'uomo, è pessima consigliera.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Tonino Fassone**

Nel confrontarci con i disegni di legge di riforma urbanistica mi pare necessario il posizionamento dell'INU su almeno due temi rilevanti:

1) Obiettivo centrale della riforma deve essere il principio di efficacia; se il tema che l'INU ritiene centrale è quello del governo del territorio e delle sue trasformazioni l'efficacia è il primo requisito in quanto elemento fondante di ogni azione di governo e condizione di sua credibilità. Per non dover essere chiamati corresponsabili dei fallimenti nel governo del territorio nazionale è necessario che rivendichiamo come principio ispiratore della legge, anche in discontinuità con il passato, il principio di efficacia dell'azione di governo del territorio. In questa chiave dobbiamo anche confrontarci con la tematica della sovrapposizione delle competenze tra stato e regioni (il tema delle competenze concorrenti). Senza schierarci necessariamente per uno stato centralista piuttosto che per uno stato delle autonomie è però indispensabile rivendicare con forza una chiara ed esclusiva ripartizione di competenze e di responsabilità tra stato regioni e comuni; anche nel caso in cui permangano nel settore del governo del territorio competenze concorrenti dobbiamo chiedere che la riforma sia almeno un momento di chiarimento e di netta attribuzione di ruoli e responsabilità;

2) il tema del uso del suolo va riportato alla logica della centralità del progetto e non a quella dell'apocalisse matematica dei metri consumati (che cosa significa?).

La prevalenza della cultura del progetto è fondamentale per affrontare il governo d un territorio che, in gran parte delle regioni italiane, è caratterizzato da antropizzazioni antiche e diffuse (agricole, urbane, infrastrutturali etc.). Il valore di un corretto uso dei suoli sta anche nel riconoscimento del sistema di antropizzazione urbano non solo come perimetro di recinzioni ma come perimetro di opportunità, valori antropizzati di servizi e potenzialità di servizio al resto del territorio.

Un nuovo perimetro di "legge ponte" (ipotizzato da alcuni disegni di legge in discussione) è d'altronde la negazione di quanto regioni e comuni hanno negli ultimi trent'anni sedimentato di conoscenze, progetti e strumenti di governo, oltre a rischiare di essere in oggi solo una gigantesca concentrazione della rendita sul patrimonio edilizio esistente (oggi forse indispensabile per rivalutare le grandi masse di patrimonio ingessato delle banche, dei fondi d'investimento delle immobiliari pubbliche private etc. ma inutile e pericoloso per dimensioni più generali di governo del territorio , che appunto non sia quella dell'apocalisse).

È utile sottolineare come altre esperienze storiche di questo genere venivano fatte in presenza di investimenti pubblici nella casa intesa come servizio capaci di sorreggere e dare risposte sociali alle inevitabili conseguenze delle rigenerazioni delle parti interne del tessuto urbano. Il riproporre oggi quel modello, privo degli ammortizzatori sociali dopo l'abbandono da parte dello stato degli investimenti in edilizia sociale, costituisce un problema sociale oltre che di disegno del territorio; la rigenerazione non può avvenire con riferimento ad una lettura catastale dei perimetri urbani ma è una funzione del sistema urbano inteso in senso lato non solo di edificazioni ma anche di opportunità e di ricchezza della comunità antropizzate nei vuoti delle periferie. Per questo prima di accettare l'uso di un parametro assoluto nella misura del consumo del suolo è indispensabile, come accennato nel seminario da autorevoli amici partecipanti, la creazione di livelli più articolati di conoscenza non solo fisica ma anche vocazionale e sociale dei territori periurbani e una lettura attenta dei fenomeni di evoluzione del mercato immobiliare

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Roberto Gerundo**

L'attesa riforma della disciplina di governo del territorio nel nostro paese sembra finalmente essere prossima, in un positivo clima di profonda innovazione di consuetudini e di superate modalità di approccio che hanno paralizzato lo sviluppo sociale ed economico da almeno un ventennio, ascrivendosi alla legge 142/1990, di riordino delle autonomie locali, e 81/1993, di riforma del sistema elettorale degli enti territoriali, le ultime due impennate di evoluzione politico-amministrativa messe in campo, peraltro, con effettivo successo di ricadute positive.

La proposta disciplina di governo del territorio (DGT), nella quale si riconosce, al di là dei dettagli espositivi e sintattici, ampiamente il portato tecnico-scientifico dell'INU, a far data dalla elaborazione del tutto rivoluzionaria formulata nel Congresso di Bologna del 1995, non esime l'Istituto dall'insistere per il recepimento al suo interno

di ulteriori affinamenti e utili precisazioni basati sulla sensibilità ed esperienza variamente maturata nel corpo associativo, che di seguito si riportano nei titoli ed argomentazioni essenziali:

- 1) Sarebbe un arretramento insostenibile che la materia del governo del territorio sia ricondotta nella competenza dello Stato; dovrebbe avvenire il contrario, ovvero, che sia di competenza delle Regioni, riservando allo Stato la predisposizione dei contenitori normativi quadro di orientamento per le legislazioni regionali; tali contenitori dovranno porre argine a fantasiose quanto inutili declinazioni locali nella DGT su cui le Regioni si sono banalmente esercitate, ma lasciare alle specificità locali il merito delle scelte concrete di assetto del territorio, unificate in appositi strumenti di pianificazione; utile l'esperienza dei codici (edilizia, ambiente, beni culturali), dannosa la sovrapposizione e intersezione su medesimi ambiti spaziali di piani generali e settoriali, urbanistici e territoriali, di competenza di enti diversi (statali, regionali, provinciali e comunali).
- 2) La nuova DGT dovrà portare immediati benefici ed essere direttamente operativa nella prassi pianificatoria, salvo le precisazioni che le Regioni, nella loro autonomia legislativa vorranno apportare; si dovranno prevedere poteri sostitutivi per le Regioni inerti; dovrà essere condotta una capillare, anche se difficile, operazione di abrogazione di norme preesistenti per evitare una ingestibilità di qualsiasi innovazione innanzi alla giustizia amministrativa, civile e penale.
- 3) Il timore che si voglia, di fatto, smantellare la pianificazione sovra comunale, deve essere superato da una attenta precisazione degli strumenti di governo del territorio, fortemente ridotti nel numero e nei soggetti competenti, più efficaci.
- 4) I nuovi atti di governo del territorio, mediante strumenti di pianificazione di diverso livello e competenze, dovranno essere strettamente integrati nelle politiche di bilancio degli enti locali e ne dovranno costituire effettivamente il motore e l'elemento di verifica; la fiscalità locale deve essere alla base dell'intervento urbanistico, in termini certamente solidali ma trasparente nel rapporto fra generazione di risorse finanziarie prelevate dal territorio e *riatterraggio* delle stesse, anche in ambito comunale, attivando una nuova *fiscalità urbanistica*; in tale contesto, vanno chiariti e stabilizzati nella prassi corrente le modalità perequative e compensative, quali modifiche al diritto di proprietà.
- 5) L'edilizia residenziale sociale va certamente riguardata quale dotazione territoriale, fuoriuscendo da un equivoco che inizialmente l'ha vista equiparata agli standard tradizionali, in quando verrebbe a costituire una ulteriore dotazione, peraltro fornita essa stessa degli standard previsti dalle normative statali e regionali.
- 6) È necessario introdurre nella DGT il *regolamento urbanistico edilizio comunale*, come già le discipline regionali hanno provveduto a fare, sebbene chiarendone il ruolo di strumento di governo spaziale stabile e permanente, esteso

all'interesse del territorio comunale, conformativo dell'uso del suolo in termini di consolidamento migliorativo e di efficientizzazione degli assetti urbanistici preesistenti in prospettiva rigenerativa.

- 7) I *piani urbanistici attuativi* devono rimanere uno strumento urbanistico, non tuttavia un livello di pianificazione, unificato e di iniziativa pubblica o privata o anche mista, operabile in via negoziale o autoritativa, a seconda dei casi, caratterizzati da obiettivi diversi, così come deciso in sede di pianificazione comunale, nella stretta competenza pubblica dell'ente locale; tali piani vanno, inoltre, sburocratizzati e i relativi percorsi formativi vanno semplificati al massimo, verificando anche elementi di flessibilità controllata rispetto alla pianificazione comunale generale.
- 8) La valutazione ambientale strategica deve diventare un momento tecnico-sociale, effettivamente utile e strettamente integrato alla costruzione delle strategie di governo del territorio, puntando su trasparenza e partecipazione e dimostrando come abbia contribuito alla individuazione di scelte ed obiettivi e ne abbia controllato l'efficacia delle soluzioni, nonché le progressive implementazioni.
- 9) La copianificazione va efficientizzata nei termini dei momenti decisionali che deve contenere, superando le attuali inerzie, le deresponsabilizzazioni e le conseguenti dannose dilatazioni temporali.
- 10) In merito alle problematiche del contenimento del consumo di suolo, esse dovrebbero risultare integrate nella DGT e non costituirne corpo separato, in quanto collocate in un'altra legge; l'approccio non dovrà, tuttavia, essere manicheo, valutando di volta in volta il rapporto fra *espansione* e *densificazione*, quale soluzione non sempre univocamente determinabile aprioristicamente con esiti positivi, nel quadro concettuale di una tendenza alla effettiva minimizzazione del fenomeno, da far tendere nel tempo allo zero.
- 11) Le politiche urbane devono diventare azione corrente di governo del territorio da parte degli enti locali, indipendentemente dal quadro finanziario statale di sostegno e solo in casi eccezionali devono ricorrere a finanza derivata, se non nei termini conclamati di insostenibilità dell'azione locale e con verifiche concrete di ritorno dell'intervento aggiuntivo, corredato da forme di penalizzazione ex post.
- 12) Le forme di tutela del territorio e delle città, sia attiva sia passiva, devono essere produttrici di reddito e di occupazione e le politiche urbane le devono sostanziare in termini di trasparenza ed efficacia.

In conclusione, si auspica che gli organismi dirigenti dell'INU ed il suo intero corpo sociale vogliano attivarsi per una rapida approvazione della DGT da parte del Parlamento, sostenendo gli sforzi del Governo, anche fornendo tutte le competenze proprie dell'Istituto al fine del miglioramento del testo proposto, ai fini di un suo progressivo e più completo riallineamento con i contenuti della piattaforma Congressuale di Salerno del 2013.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Claudia Trillo**

Osservazioni sulla proposta di legge sul consumo di suolo

Le evidenze riportate nel recentissimo Rapporto sul consumo di suolo evidenziano come, nonostante la crisi del mercato immobiliare, il consumo di suolo sia in aumento, e questo perché costruire sui *greenfield* costa meno. Si evidenzia altresì un'elevatissima percentuale di suolo impermeabilizzato dovuta al sistema infrastrutturale, soprattutto alla rete viaria di distribuzione minore.

Da queste evidenze si deduce che il problema del consumo di suolo non è esclusivamente quantitativo. Non basta ridurre il consumo di suolo e nemmeno ridurre il consumo di suolo di qualità: occorre anche riconfigurare pattern insediativi che siano sostenibili.

L'impostazione della proposta di legge per contrastare il consumo di suolo appare in tal senso sbilanciata sui soli aspetti quantitativi, sia in termini assoluti che in termini di una raffinata articolazione in classi qualitative di suoli che però distoglie dalla questione centrale del progetto urbanistico, ovvero dalla necessità di ridurre il suolo impermeabilizzato (Sealed soil = lost soil, Commissione Europea).

In questo senso i criteri mutuati dallo Smart Growth statunitense sarebbero molto pertinenti (infill, densification, mixed use, etc.).

La densificazione come linea strategica da perseguire nei pattern di riconfigurazione della forma urbana deve tenere tuttavia conto almeno di due limiti imprescindibili:

1. occorre preservare i vuoti urbani necessari a garantire il soddisfacimento degli standard minimi di vicinato;

2. occorre preservare i suoli destinati a garantire lo sviluppo di economie di scala per le imprese, ovvero preservare il principio di agglomerazione come generatore di vantaggio competitivo. La pressione dei cambi di destinazione d'uso da industriale a residenziale o peggio ancora a commerciale (grande distribuzione) rischia di minare definitivamente la competitività del tessuto produttivo. Questo è ancora di più vero nel Mezzogiorno, dove efficaci politiche di controllo del territorio per contrastare la criminalità organizzata possono avvenire solo in presenza di concentrazioni spaziali di imprese.

Negli USA la battaglia contro lo sprawl è molto antica, ed è supportata da evidenze di carattere economico- finanziario e non solo ambientalista. In Europa, nel 2006 l'agenzia europea per l'ambiente denuncia nello studio «Urban sprawl: the ignored challenge» come i fondi comunitari abbiano agito da catalizzatori di sprawl.

Nel 2014-2020 la questione è aperta: il filone dello sviluppo urbano sostenibile, obbligatoriamente finanziato con quota percentuale del FESR, non viene declinato in termini di pattern sostenibili. Si rischia perfino, confondendo le politiche per il risparmio energetico con le politiche per lo sviluppo urbano sostenibile, di consolidare tessuti morfologicamente insostenibili risanandoli attraverso miglioramento delle performance energetiche invece di incentivare la demolizione e riconfigurazione degli edifici energeticamente insostenibili.

Tempestive indicazioni dell'INU, non necessariamente in termini prettamente legislativi, sarebbero preziose.

Osservazioni sulla proposta di legge sul governo di territorio

La necessità di una cornice normativa di carattere nazionale è stata più volte invocata in relazione a problematiche specifiche, tra cui ricorrente è la questione dell'applicazione del principio della perequazione urbanistica. In questo senso, particolare attenzione va riservata al chiarimento dei nodi irrisolti della questione diritti edificatori / crediti edilizi, anche in relazione alle conseguenti ripercussioni in materia fiscale.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Giuseppe De Luca**

Osservazioni sulla proposta di ddl del MIT

Mi sembra che l'art. 1 della proposta del DdL del MIT contenga disposizioni contraddittorie: al comma 2 dice che «il territorio (...) costituisce bene comune, di carattere unitario ed indivisibile»; dall'altro, al successivo comma 4 afferma che «Ai proprietari degli immobili è riconosciuto, nei procedimenti di pianificazione, il diritto di iniziativa e di partecipazione, anche al fine di garantire il valore della proprietà conformemente ai contenuti della programmazione territoriale».

Inserire il concetto di "valore" come garanzia per giustificare la partecipazione dei soli proprietari nella filiera della costruzione della decisione pubblica può essere gravido di conseguenze per la pianificazione. Per questo penso che le due affermazioni facciano riferimento a sfondi politico-culturali e ad etiche assai diverse che possano confliggere durante le fasi della pianificazione che, per sua intrinseca natura, è selettiva e dunque includente o escludente. Per meglio far capire il mio intendimento, porto il caso delle aree dismesse o abbandonate o degradate.

Una parte della giurisprudenza più innovativa (rimando alle riflessioni di Paolo Maddalena) ritiene che qualunque bene dismesso, abbandonato o degradato, in virtù della cessazione della sua funzione sociale, debba ritornare nella disponibilità del soggetto che originariamente ne è proprietario, la comunità, che ne aveva ceduto l'uso ad un singolo privato, attraverso un atto pubblico. L'atto pubblico per eccellenza di destinazione degli usi dei suoli è il piano urbanistico.

Se accettiamo questa visione, le prospettive posso cambiare di molto. Possono liberare quelle necessarie risorse dormienti che oggi ci mancano per avviare veri processi di rigenerazione urbana.

Per un uso innovativo dell'art. 42 della Costituzione

La proposta che faccio è quella di considerare le aree dismesse o abbandonate o degradate come aree che hanno smesso di esercitare la funzione sociale richiesta dalla Costituzione. Il suolo urbano, risorsa scarsa per eccellenza, non può essere sottratto alla comunità – e quindi alla disponibilità della pianificazione – per il semplice fatto che la funzione che ospitava in precedenza ha cessato di esistere, mentre rimane attiva la sola rendita fondiaria urbana.

Così come l'Inu ha sostenuto la riforma agraria per la modernizzazione dell'Italia negli anni Cinquanta – quando lo stesso Presidente Nazionale si spese per organizzare due grandi convegni nazionali nel 1952 e nel 1956 – per liberare le forze vive chiuse nella rendita agraria parassitaria; così adesso l'Inu dovrebbe farsi primo promotore del recupero di suolo urbano che non ospita più funzioni socialmente accettabili per liberare una quantità rilevante di risorse.

L'idea che propongo è quella di conferire al patrimonio pubblico alienabile le aree e i complessi dismessi o abbandonati o degradati da almeno cinque anni (come i vincoli ablativi) con obbligo da parte degli Enti locali di metterli a gara dopo un progetto di rigenerazione tramite avviso pubblico. Il ricavato andrà in parte a ristorare i precedenti proprietari in parte a generare nuove risorse per la collettività.

Mi rendo conto che molte aziende, banche e privati hanno nei loro bilanci il valore patrimoniale di queste aree e, in loro assenza, molti bilanci potrebbero non essere chiusi o saltare, ma non è possibile tollerare – in nome dell'art. 42 della Costituzione – che centinaia di ettari di suolo urbanizzato vengano tolti dal mercato e posizionati nei limbi della rendita fondiaria parassitaria. Poi sono convinto che il rischio di essere sostituiti nella proprietà potrebbe indurre i più a far passare queste aree da semplice "investimento" patrimoniale a nuovo investimento produttivo.

Non vorrei ridestare vecchi pregiudizi e lunghe battaglie – spesso ideologiche – contro la rendita parassitaria, ma se come Inu accettiamo la massima che la pianificazione è un atto strumentale di un sistema di obiettivi politici di natura comunitaria, possiamo sostenere – come già in nuce indicato nel Congresso di Salerno – che l'obiettivo strategico deve essere il recupero, il ripristino e la riqualificazione dei suoli urbani e delle città, contro lo spreco e contro l'ulteriore consumo di suolo. Quale miglior politica, se non questa, da inserire in una legge di principi e poi in una vera Agenda urbana nazionale, può oggi sostenere l'Istituto?

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Franco Rossi**

Il dibattito dell'intera giornata, ricco di contenuti e riflessioni, appare una ottima partenza per costruire una proposta INU sulla questione "consumo di suolo". Merito va dato al Presidente per averlo proposto e accompagnato con interventi calibrati e di notevole interesse disciplinare ed operativo.

Purtuttavia dal dibattito appare emergere una pluralità di posizioni che meritano una riflessione attenta al fine della costruzione di una linea comune.

L'attuale dibattito disciplinare così come emerso, pur ponendo la sostenibilità ambientale come condizione indispensabile per innescare processi di sviluppo, rimane tutto centrato a tentare di mettere in pratica la concreta attuazione della sostenibilità urbanistica attraverso la messa a sistema di alcune "buone" pratiche.

In realtà tali "buone" pratiche, pur riuscendo a costruire scenari complessi ed articolati, non costituiscono tuttavia uno strumento certo di riferimento per il raggiungimento della sostenibilità ambientale auspicata.

In questi ultimi anni, il quadro di riferimento teorico e disciplinare si è molto arricchito di metodologie e procedure complesse. Ciò ha contribuito a concepire piani e quadri di riferimento territoriali molto più efficaci per la messa in moto di meccanismi di sostenibilità ambientale. Basti pensare all'intensa attività legislativa messa in moto dalle diverse regioni che pone sempre la sostenibilità ambientale alla base dei diversi provvedimenti d'uso e governo del territorio. Ma, anche, all'articolata costruzione di quadri conoscitivi delle caratteristiche ambientali dei diversi territori.

Un complesso ed articolato sistema di procedure, norme, vincoli, indicazioni, prescrizioni che tuttavia non hanno ancora consentito alla disciplina urbanistica di diventare reale artefice dei processi di trasformazione urbana e/o territoriale in termini di sostenibilità. La convergenza è apparsa totale su la diagnosi, meno sul cosa fare.

In un quadro sicuramente ricco ed articolato, infatti, gli interessi disciplinari si sono spesso limitati a costruire apparati rivolti, essenzialmente, ad individuare azioni limitative rispetto ai temi della sostenibilità.

In tale sistema i concetti connessi a procedure e meccanismi rivolti ad attivare criteri per la naturalizzazione e la compensazione ambientale finalizzate a ricostruire un ambiente naturale spesso sacrificato nella realizzazione delle diverse opere, costituiscono i riferimenti operativi più certi praticati in questi anni. Gli esempi sono molteplici.

Il controllo e l'aumento della permeabilità dei suoli urbani acquisiscono particolare rilevanza e viene portata avanti come un'indispensabile condizione di sostenibilità ambientale fino a costruire complesse regole urbanistiche tese a privilegiare usi del suolo che garantiscono la permeabilità. Le compensazioni ambientali, rivolte a garantire un livello di biodiversità analogo al livello precedente la predisposizione del piano, hanno altresì interessato aree di nuova edificazione non realizzate dal piano, ma anche aree edificabili ma con forte valenza ambientale. In questi casi, potendosi determinare la necessità di riallocazione o riduzione delle cubature, la disciplina urbanistica ha messo in essere procedure ed interventi non solo di compensazione ma anche di perequazione.

La costruzione di misure di riduzione e di mitigazione degli impatti negativi del sistema infrastrutturale attraverso la definizione delle fasce di rispetto, e/o fasce di salvaguardia, costituisce una delle risposte che la disciplina urbanistica ha dedicato all'intero sistema infrastrutturale in previsione della costruzione di un piano sostenibile.

La rinaturalizzazione ovvero interventi sui corsi d'acqua, interventi di ripristino ambientale, interventi di ricostituzione dei caratteri del paesaggio, ecc. costituiscono specifiche pratiche di messa in moto di processi di trasformazione rivolti ad assicurare compatibilità ambientale.

Pur individuando il territorio come una risorsa finita e non rinnovabile, le azioni messe in essere dalla tipologia delle azioni un po' provocatoriamente su descritte e comunque chiaramente emerse nel dibattito, sembrano spesso oscillare tra un

atteggiamento vincolistico ed azioni di ripristino di una perduta identità, senza riuscire a metter in essere azioni reali di trasformazione caratterizzate da una diffusa sostenibilità. Si determina quindi che i vincoli sono spesso disattesi e i ripristini non praticati con il risultato di rendere inefficaci le politiche di piano faticosamente costruite.

Un piano rivolto alla costruzione di scenari ambientali sostenibili deve, invece, caratterizzarsi per la messa in moto di procedure che contengano già al suo interno processi, indicatori capaci di innescare azioni di trasformazioni certi rispetto alla sostenibilità auspicata.

Un procedimento di tale portata deve necessariamente essere ripensato all'interno di un quadro di regole e comportamenti che tuttavia non esclude sperimentazioni e verifiche sul campo.

Sul come procedere le proposte emerse dal dibattito appaiono molteplici e diversamente orientate in particolare rispetto alla relazione tra consumo di suolo ed opere pubbliche.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Eddi Della Betta**

1) Riforma sistema degli enti locali (Riforma Delrio)

Da molti anni come INU affermiamo che è necessaria una riforma urbanistica nazionale e questo è il momento migliore per riportare all'attenzione la questione, sostenendo che *la riforma degli enti locali non possa non andare di pari passo con la riforma del sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica*, Con il superamento delle province e l'istituzione delle città metropolitane è fondamentale ripensare ruoli e funzioni dei soggetti che partecipano al processo di pianificazione. Per entrambe le riforme lo snodo chiave è rappresentato dall'Area Vasta (o come si voglia chiamare l'ambito sovra comunale adeguato alle nuove esigenze di *governance*) volta al rilancio delle realtà territoriali che contraddistinguono gli ambiti di ciascuna regione italiana.

La riforma "Delrio" che punta molto sulle forme associative tra Comuni (Unioni di Comuni) al fine di conseguire maggior efficienza dei servizi e della gestione amministrativa in generale, deve essere integrata definendo ruoli e funzioni chiari in modo da offrire la possibilità di progettare e pianificare lo sviluppo del proprio territorio, compensando le esigenze della competitività con quelle della coesione territoriale e sociale.

2) Governo del Territorio - necessità del mantenimento dello status di materia concorrente

A seguito del seminario "le nuove sfide per il governo locale: aggregazioni territoriali in atto e possibili", tenutosi a Udine il 17 aprile, che ha messo a confronto le esperienze delle regioni Emilia Romagna, Piemonte e Friuli Venezia Giulia e della Provincia Autonoma di Trento, è emerso che *non esiste un modello ottimale pronto per essere*

utilizzato da parte di tutte le regioni: ognuna deve partire dalla propria storia e dalle proprie specificità per "costruirsi addosso" il sistema di pianificazione più adeguato. Proprio per questo è necessario che l'INU sottolinei in tutte le sedi opportune che il governo del territorio rimanga materia concorrente.

3) Consumo di suolo

Proporre di istituire nuovi osservatori nazionali e regionali non penso sia la strada ottimale in un momento in cui la richiesta è quella di semplificare e ridurre i costi. Va individuato invece all'interno delle strutture esistenti delle Regioni l'ufficio che ha il compito di raccogliere i dati, provenienti dai comuni, e trasmetterli del Ministero dell'Ambiente che ne predispone la mosaicatura a livello nazionale.

Proprio per rendere semplici e automatiche le procedure, la mosaicatura e il monitoraggio devono essere definiti, a livello nazionale, dei criteri di classificazione dei suoli che devono essere usati da tutti i comuni allo stesso modo.

Detto questo, più che inventare procedure nuove, è necessario far funzionare ciò che già esiste ovvero la VAS che tra le sue funzioni vi è quella del monitoraggio del piano. È proprio in questa sede che può essere fatto il monitoraggio del consumo di suolo, stabilendo che il monitoraggio del piano va fatto ogni 2-3 anni (tempi inferiori non sarebbero comunque utili ad apprezzare l'evoluzione delle trasformazioni). Il consumo di suolo, anche se direttamente dipendente dal governo del territorio, è un tema di carattere ambientale e di conseguenza la competenza è esclusiva dello Stato i criteri e pertanto le modalità di valutazione dovrebbero essere inserite modificando il "codice dell'ambiente" più che fare una nuova legge slegata dallo stesso. Cogliendo anche l'occasione di precisare in maniera inequivocabile nel "codice" che la VAS per i piani regolatori comunali va fatta sulla componente strutturale (nella parte dove si fanno le scelte e il dimensionamento di piano) e non anche su quella attuativa, evitando di produrre valutazioni ridondanti che il più delle volte sono dei semplici formalismi burocratici.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Andrea Torricelli**

Sulla proposta

Il quadro che ci ha presentato Silvia è un'utile ricognizione e tentativo di collocazione dei temi per impostare il discorso interno ed esterno dell'INU. Soprattutto è apprezzabile il metodo che propone, che intendo così: i grandi temi disciplinari non più come impegno costante a tutto campo, ma come orizzonte di progetti per temi selezionati, anche compositi, sui quali concentrare l'impegno di riflessione di tutti, evitando la segmentazione specializzata delle nostre piccole forze, mirando a progettare in tempi definiti proposte concrete sulle questioni che si sono aperte nella pratica urbanistica in questa fase di revisione dei modelli e di mutazione istituzionale.

Pro memoria

Come mostra il dibattito gli impegni sono molti e sappiamo che le forze sono

comunque scarse. Questa banale constatazione richiama le questioni istituzionali ed in particolare il rapporto tra Direttivo e Sezioni. Un tema di fondo che deve restare in primo piano perché la debolezza di mezzi e di impegni personali ha origine dalla poca azione ed attrazione che le sezioni possono esercitare sul territorio. Per rimediarvi non basta il risanamento economico, che pur è indispensabile.

Sulla nuova stagione legislativa ed il posto del progetto di territorio

Entrando nel vivo del processo legislativo non dobbiamo dimenticare che lo strumento della legge è pericoloso; in particolare una legge di principi. Lo mostra bene la sovrabbondanza di enunciazioni di valori ed obiettivi riversati più o meno da tutti nei primi articoli, che non sembra possano costituire una solida base per la macchina pianificatoria.

Una legge di principi deve essere necessariamente di valori o questi ne sono la motivazione? Se assorbiamo tutto in valori normativi che si pretendono quasi assolute invarianti, perché allora dovremmo rimettere la pianificazione al territorio? Oppure una legge nazionale deve essere di metodo, dunque più modestamente di disegno di procedimenti e di tipizzazione degli atti e dei loro effetti?

Mi pare da sviluppare il dibattito sul progetto urbanistico. Sia esso da per tutto (come l'acqua nelle falde) o debba trovare nel disegno normativo un suo punto di emersione e poi un suo corso, mi pare che vada affrontata la questione del livello e dell'ambito della discrezionalità delle scelte. Una questione di tipo istituzionale che ne influenza molte altre disciplinari e di metodo pianificatorio, a cominciare dal rapporto tra pianificazione e programmazione e tra ricognizione-valutazione e prescrizioni.

----- ∞O∞ -----

Intervento di Francesco Sbetti

Puntualmente anche in questa legislatura, come da decenni, al Parlamento viene presentato un Disegno di Legge per riformare la normativa del 1942. Nessuno dubita più che i nodi irrisolti degli strumenti del governo del territorio vadano affrontati, così come deve essere affrontata con spirito critico l'intera esperienza delle leggi regionali, approvate dopo la modifica del Titolo V della Costituzione. Esperienza che ha prodotto una sorta di "federalismo urbanistico" con tante regole e denominazioni diverse senza la guida di una legge sui principi del governo del territorio capace di imporre e coordinare i temi del consumo di suolo, della copianificazione come strumento anche di semplificazione, del modello di piano basato essenzialmente su di un piano strutturale programmatico non conformativo e portatore di una visione strategica e di un piano operativo prescrittivo e conformativo ma di durata limitata.

L'ulteriore processo di riforma appena avviato presenta qualche speranza di successo maggiore delle iniziative precedenti non tanto e non solo perché nasce sotto gli auspici del Governo, ma anche perché si inquadra nel programma di riordino istituzionale che prevede la costruzione delle città metropolitane, la riorganizzazione delle provincie e le unioni dei comuni. In sintesi il governo dell'area vasta che la bozza di riforma urbanistica affronta nei termini di pianificazione di area vasta e che auspichiamo possa

diventare la sede e l'ambito della pianificazione strutturale superando le esperienze di riforma regionale che hanno dimostrato l'inadeguatezza di questo strumento a livello comunale soprattutto per le realtà più piccole.

L'area vasta rappresenta da un lato l'ambito dove sono fallite le politiche e le pratiche urbanistiche: i piani Territoriali Provinciali con i lunghi tempi di redazione e approvazione e la loro ridotta efficacia ne sono la dimostrazione; dall'altro rappresenta l'ambito (l'abbiamo chiamata metropolitanizzazione) dell'effettiva dimensione spaziale dove oggi sono insediati gli abitanti, dove si svolgono le relazioni, dove si sviluppa la mobilità, dove interagiscono le imprese, dove è possibile salvaguardare l'ambiente e le risorse. L'area vasta che deve emergere dal riordino istituzionale incrociato con la riforma urbanistica deve quindi disegnare perimetri capaci di una visione strategica producendo quadri di riferimento condivisi e superando un approccio piramidale delle decisioni assumendo le decisioni sociali ed ambientali come le risorse della pianificazione territoriale.

La crisi e le modalità di uscita dalla crisi pone importanti problemi alle amministrazioni pubbliche, ai cittadini e anche agli urbanisti; nello specifico pone il tema di come il piano (e la riforma della legge urbanistica) possano garantire qualità urbana ed ambientale, servizi pubblici e case in affitto, in assenza di interventi pubblici diretti e di operatori in grado di trovare sostenibilità economica per finanziarli. Sembra una domanda senza risposta, ma forse proprio nel piano urbanistico e nella sua possibilità/capacità di "regolare" interessi pubblici e privati può essere trovato un equilibrio in grado di fornire risposte alle domande che anche il mercato pone.

Molti comuni grandi e piccoli sono alle prese con la redazione dei Piani Urbanistici e cioè nel tentativo di dare risposte credibili ai loro cittadini e al loro territorio; compito della tecnica urbanistica è anche quello di aiutarli ad attraversare il tempo della crisi, senza che questo debba significare continuare a vendere il territorio per fare cassa o rinunciare a dare risposte ai fabbisogni. In altri termini significa assumere l'ipotesi di riqualificazione urbana investendo i processi di dismissione e avviando processi di sostituzione nei confronti degli spazi e del patrimonio degradato dal punto di vista urbanistico, edilizio ed energetico.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Mauro Giudice**

Difficile discutere di riforma urbanistica, o meglio ancora di norme per il governo del territorio, senza tener presente le riforme degli enti locali (intesi, nel loro complesso, come i soggetti pubblici responsabili delle politiche territoriali).

I principi contenuti nella legge 56/2014 (la così detta riforma Del Rio) e quelli proposti per la riforma costituzionale (nei nostri interessi quelli relativi al titolo V) non si raccordano, allo stato attuale, con i disegni di legge presentati in sede parlamentare.

Questa situazione determina l'urgente necessità di coordinare i due momenti di riforma in quanto, non riconoscere i soggetti competenti e parlare solo di strumenti e di procedure, costituisce un elemento di evidente scoordinamento per il raggiungimento degli obiettivi sottesi al governo del territorio. Ciò è soprattutto

evidente per quelle politiche che non riconoscono come fondamentali i confini amministrativi (che continuano ad avere un forte significato nelle politiche edilizie), ma che si attestano sulle specificità e sulle caratteristiche degli elementi considerati (un ragionamento, questo, che è fortemente caratterizzante per il paesaggio, l'ambiente, i rischi, la protezione civile, le reti infrastrutturali e immateriali etc.).

La scelta di ricentralizzare alcune importanti politiche, che riguardano anche indirettamente il territorio, determinano un quadro istituzionale di grandi incertezze: la soppressione delle Province, l'istituzione delle Unioni dei Comuni e la nascita delle Città Metropolitane determinano un panorama amministrativo alquanto innovativo rispetto all'attuale, ma che necessita di una forte presenza dei soggetti pubblici come unici attori competenti al governo del territorio, in caso contrario i soggetti privati (non titolati a svolgere specifiche azioni di governo) diventerebbero gli attori esclusivi.

Sarà lo scenario dell'area vasta il principale elemento caratterizzante della nuova stagione di pianificazione capace di superare l'esperienza dei piani provinciali (in molte situazioni alquanto deludente) per costruire piani coordinati e condivisi, basati su quadri di conoscenza univocamente definiti.

Sotto l'aspetto generale la prospettiva futura che ci attende non sarà esclusivamente determinata dalle nuove leggi di riforma – estremamente necessarie, ma non esaustive – ma dovrà incentrarsi sull'individuazione di azioni di buon governo fondate su nuovi obiettivi e nuove culture.

Proprio questi ultimi elementi dovrebbero essere il centro dell'azione da intraprendere per definire politiche e strumenti per il governo del territorio. Un obiettivo difficilmente raggiungibile se non verrà considerato come centrale il ruolo degli amministratori – eletti direttamente o in secondo grado – chiamati a governare, in tempo di crisi e in presenza di scarsità di risorse, la complessità dei nostri territori.

----- ∞O∞ -----

Intervento di **Carlo Gasparini**

Ragioniamo e discutiamo su questa legge con l'ovvio obiettivo di portare a casa un risultato che faccia uscire dalle ambiguità, indecisioni e contraddizioni giuridiche e normative che la lunga stagione di leggi regionali e di prassi attuative locali ha sedimentato negli ultimi vent'anni. Ma è evidente che lo facciamo anche con l'obiettivo di costruire un sistema di principi, strumenti e obiettivi che hanno l'ambizione di **aprire una stagione di piani di nuova generazione proiettata nei prossimi vent'anni**. E allora:

1. La legge non parte bene nel titolo perché parla di "politiche pubbliche territoriali" (che invece non sono trattate nel testo) e richiama la "trasformazione urbana" (una stagione cioè oramai pressoché chiusa). Le parole contano perché nascondono sostanze diverse e dirò perché.
2. Dobbiamo ragionare sui principi, sugli strumenti e sulla forma del nuovo piano (il *titolo I* della legge) non perché ci interessano in sé, ma perché **servono e sono**

utili per un radicale cambio di rotta finalizzato ad alcuni obiettivi fondamentali di una diversa stagione della pianificazione, quella della rigenerazione urbana, che dovrebbero essere contenuti (e lo sono solo in minima parte) nel *titolo II*. In questa direzione alcuni di quegli strumenti sono comunque necessari (e su questi Federico Oliva si è soffermato in modo convincente con particolare riferimento agli articoli da 7 a 14), altri forse sono inefficaci e lacunosi perché poco chiari o perché non condivisibili i principi ispiratori e gli obiettivi prioritari contenuti nel titolo II.

3. La “rigenerazione urbana” non è il “rinnovo urbano” che informa il titolo II (termine stranamente non coincidente peraltro con la “trasformazione urbana” contenuta nel titolo generale della legge). Il rinnovo e la trasformazione fanno infatti riferimento ad una fase, oramai tramontata, in cui i piani
 - erano caratterizzati da una costellazione di ambiti di modificazione intensiva rimandati ad interventi indiretti fortemente centrati sulla valorizzazione immobiliare;
 - e in cui il fuoco dell’interesse erano la nuova costruzione e la scala del quartiere, generalmente legati a più o meno grandi aree dismesse o di completamento urbano.

La rigenerazione urbana rovescia i pesi e il fuoco dell’attenzione:

- **gli interventi divengono tendenzialmente di piccola taglia, diffusi e diretti**, sia quando riguardano il riciclo (termine inesistente nel disegno di legge) di edifici e tessuti sia quando interessano spazi aperti;
 - questi interventi si collocano **dentro un telaio di infrastrutture blu e verdi** che costruiscono nel tempo la nuova “città pubblica” e strutturano quindi la città esplosa, con una forte connotazione ecologica e ambientale.
4. Proprio **il contenuto ambientale della futura pianificazione urbanistica è il grande assente nella legge**, sia nel titolo I sui principi, sia nel titolo II dove si accenna genericamente ad una generica necessità di “sostenibilità economica, sociale e ambientale” degli interventi (impropriamente definiti di “rinnovo”). Se abbiamo dedicato una sessione del nostro congresso alle questioni legate al nuovo metabolismo urbano, alle strategie adattive e alla resilienza in epoca di cambiamenti climatici, queste **devono diventare centrali in una legge di principi** (assieme ovviamente ai temi dell’accessibilità e dell’inclusione sociale) perché impegnano di fatto lo Stato a dare centralità, coordinamento di intenti e risorse adeguate a questi obiettivi nelle diverse sedi legislative e di programmazione (programmi comunitari, agenda urbana, politiche per la città, risanamento ambientale ecc.).
 5. La questione ambientale dovrebbe assumere un ruolo centrale tra gli obiettivi della legge anche perché è portatrice di **nuove economie di cui la città ha oggi bisogno per ridiventare motore di sviluppo**. E invece il titolo II dedica uno spazio specifico soltanto al pur importante tema dell’housing sociale, confermando

un'attenzione tradizionale ed esclusiva al tema del quartiere e ad un'offerta abitativa più equa.

6. Nei suoi principi e nei suoi obiettivi insomma lo Stato deve pretendere dalla pianificazione urbanistica a tutte le scale **uno spazio adeguato per connotare le strategie e le tattiche di rigenerazione urbana fondate sui "beni comuni"**, valorizzando la dimensione urbanistica (e non solo edilizia) della questione ambientale e uscendo dalla settorialità in cui è spesso relegata nelle azioni di governo. Dunque serve un chiaro orientamento dei principi e degli obiettivi della pianificazione urbanistica verso interventi in grado di **ripensare in chiave ecologica la qualità paesaggistica delle nostre città** combinando e integrando, a tutte le scale (città, quartieri, edifici) azioni di riciclo delle acque e dei suoli, attivazione di cicli energetici virtuosi, riduzione di CO₂, incremento di dotazioni vegetali e permeabilità, modifiche microclimatiche e riduzioni delle isole di calore, valorizzazione della porosità urbana, conservazione attiva del suolo da non consumare (in senso ecologico, sociale, fruitivo, produttivo,...) ecc. In questo senso **anche i principi fondanti la legislazione in fieri sul consumo di suolo dovrebbero trovare qui ospitalità**, facendo uscire quest'argomento dalle secche della settorialità e dalle posizioni manichee che prendono il sopravvento quando si separano le questioni e non si esplicitano le interrelazioni.
7. Conseguentemente **dovrebbe essere ripensato anche l'art. 6 sulle "Dotazioni territoriali"**. Se la questione ambientale è centrale nell'urbanistica dei prossimi vent'anni, non ci interessa rimanere solo su un piano di regolazione quantitativa aggiornata e corretta delle "dotazioni" (quantunque necessaria nelle forme di cooperazione istituzionale in cui viene proposta), ma affermare anche e soprattutto **le loro prestazioni urbanistiche ed ecologiche** dentro una rinnovata capacità dei piani di riguardare le città come organismi complessi dotati di un metabolismo da governare anche attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica e delle politiche pubbliche sulla città (questo è un tema nostro e non di Legambiente o di altre associazioni ambientaliste).
8. In questo senso, **le prestazioni ambientali non sono un optional da incentivare con le premialità** (come di fatto emerge nella descrizione delle politiche di "rinnovo" del titolo II) ma bisognerebbe chiaramente distinguere (sempre nei termini generali e sintetici propri di una legge di principi) tra
 - **un plafond di prestazioni ambientali di valore urbanistico-edilizio da garantire sempre negli interventi diffusi e concentrati** (da regolamentare con i RUEC, scomparsi nel testo) che la legge dovrebbe, nei suoi enunciati, favorire attraverso un'armonizzazione di norme e politiche nazionali e regionali che già garantiscono adeguate incentivazioni e obblighi, ma sono parcellizzate e frammentarie e dunque non finalizzate ad obiettivi complessi (la legge dovrebbe cioè implicitamente impegnare l'azione di governo dei prossimi anni in questa direzione alla scala nazionale e locale in sintonia con la direzione di marcia europea)

- **alcune prestazioni ambientali aggiuntive** – da sollecitare attraverso premialità, contributi straordinari e politiche fiscali – finalizzate ad ottenere incrementi quali-quantitativi rispetto al plafond da garantire comunque, compensazioni ecologiche anche a distanza e azioni di bonifica in grado di contribuire alla costruzione delle infrastrutture blu e verdi.
9. E' bene ricordare infine che le risorse private non saranno ovviamente risolutive a finanziare queste infrastrutture per i problemi connessi alla crisi strutturale del settore immobiliare. Serve quindi colmare un'altra lacuna della legge e cioè la necessità di affermare il principio (e il dovere) di **allineare la spesa pubblica (attraverso i fondi europei, nazionali e regionali) alla pianificazione urbanistica operativa** per garantire uno stretto coordinamento tra queste due azioni della mano pubblica che, come sappiamo, oggi viaggiano purtroppo su binari separati e spesso non convergenti. In una fase di scarsità di risorse, l'uso di quelle pubbliche (nient'affatto marginali) per rinforzare il telaio ambientale e infrastrutturale in chiave ecologica delle nostre città (e non per fare opere inutili e senza ricadute tangibili) **dovrebbe costituire un principio basilare** capace di guidare l'azione delle amministrazioni locali ed essere strettamente connesso anche alle azioni di mitigazione del rischio nelle sue diverse forme.

Conclusioni

Silvia Viviani

Ringrazio tutti per la presenza e per gli interventi, in particolare i relatori.

Parto dalla valutazione positiva del format seminariale tematico della seduta del consiglio direttivo nazionale dell'Istituto, aperto a contributi esterni.

Sono convinta che gli approfondimenti nel merito e i confronti siano necessari oggi più che mai. I tempi per la riflessione, la verifica delle convergenze di pensiero, la considerazione delle differenze dei punti di vista e la messa in comune delle esperienze e delle conoscenze, sono tempi necessari e utili.

I materiali prodotti devono essere messi a disposizione celermente per i soci dell'Istituto, con modalità che consentano a tutti di partecipare, così incrementando il patrimonio culturale dell'Istituto, il senso di appartenenza e la coesione.

Faccio poi alcune considerazioni per punti.

1. Entrare nel merito consente di uscire da argomentazioni generali insoddisfacenti in merito a urbanistica e territorio, spesso oscurate da bilanci retrospettivi negativi, rinvio di colpe, affermazioni evocative circa il futuro, suggestioni di rinascita legate a parole chiave che non si traducono in concreti cambiamenti. Le ombre sul nostro parlare di città e urbanistica derivano anche da oggettive constatazioni di architetture urbane insostenibili, comportamenti disonesti, arroccamenti burocratici, fallimenti, miopie politiche, egoismi sociali e incuria. **Dobbiamo affrontare questioni sostanziali riferite a etica e cultura.** Non ne sono estranee le capacità di produrre politiche pubbliche e progetti sociali, la qualità professionale, il coraggio e la trasparenza delle scelte, l'impegno nella formazione, il risanamento delle istituzioni e l'autorevolezza della politica.
2. Sono in corso riforme; esse vanno correlate. **La geografia istituzionale e le modalità di governo del territorio non sono scindibili né possono evitare di considerare il Paese reale. Le parole chiave sono competenza e compiti, pertinenza ed efficacia, gestione e monitoraggio: chi fa cosa e perché, con quali risorse, con quali responsabilità.** Il dibattito sul riassetto istituzionale e l'impegno che sarà profuso nella definizione degli statuti delle città metropolitane e nella riorganizzazione dei territori omogenei, che non possono essere quelli residuali, deve corrispondere a un disegno nel quale città metropolitane e aree interne non siano le une il negativo delle altre, ma una rete, un sistema integrato e interconnesso, dinamico. A ciò servirà anche una nuova stagione della pianificazione: capace di interpretare il futuro, che colga gli elementi di compensazione e le relazioni fra una molteplicità di soggetti di governo

(Europa, Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province, Unioni comunali, Municipi).

3. **Ci sono due nemici sul fronte pubblico per il buon governo del territorio: l'inefficienza delle relazioni fra istituzioni e soggetti pubblici che hanno competenze nel processo di pianificazione, da un lato, e dall'altro l'idea che basti emanare leggi e regolamenti per innalzare la qualità dei piani e dei progetti.** Certamente il momento della definizione normativa è essenziale: esso rappresenta, o dovrebbe rappresentare, la messa a sistema delle esperienze e delle conoscenze, la riorganizzazione coerente e unitaria delle sperimentazioni, un patto sociale che diventa regola di comportamento, un quadro di diritti valido per l'intero territorio nazionale, per tutti i cittadini, pur nei differenti contesti di vita, nelle diversità delle forme urbane, delle culture locali. Ma nessuna legge può contenere un tutto prevedibile, né può sostituirsi ai piani e ai progetti, alle politiche e alle azioni delle amministrazioni pubbliche, alle discipline esperte che concorrono alle soluzioni per rigenerare gli ambienti urbani, per la tutela e l'evoluzione del paesaggio, per la sicurezza dei territori. Quanto alle pratiche di copianificazione e alla governance, è indiscutibile constatare che non si otterranno successi, né in termini di semplificazione né quanto a certezza di tempi e del diritto, finché non saranno chiare, obbligatorie e tracciabili le assunzioni di responsabilità e le competenze.

4. **Se affrontiamo le riforme in termini di correlazione e innovazione, dobbiamo dare rango ed efficacia a ogni strumento perché sia immediatamente utile, percepito come tale, partecipato e monitorabile. I piani devono essere considerati azioni, investimenti e non oneri** la cui obbligatorietà è chiara ormai solo per pochi addetti ai lavori e il cui costo è ritenuto non accettabile dalla collettività. Il processo di pianificazione non può soccombere alla gerarchia dipendente dalle relazioni procedurali. In esso uguale dignità e utilità vanno date agli strumenti della pianificazione strategica e di quella strutturale, agli atti urbanistici regolativi, ai progetti urbanistici applicati agli ambiti della trasformazione. Anche la cogenza è questione da ripensare. Il piano deve produrre esito. Il rinvio di efficacia dalla pianificazione strutturale all'urbanistica operativa ha permesso la continua riproposizione del piano regolatore tradizionale. **L'attesa dello strumento che conforma il diritto d'uso del suolo ha indebolito il livello adeguato per la realizzazione delle reti e il governo dei flussi utili ai cicli dell'efficienza ambientale delle città e agli equilibri insediativi. Un livello che non è confinabile nei limiti amministrativi comunali.** Mentre si discute di statuti delle Città Metropolitane (ahimè coincidenti con i territori delle Province appena abolite, con un'operazione di mera sostituzione di soggetto, peraltro non eletto, entro medesimi confini) e di piani metropolitani strategici e territoriali (purtroppo suscettibili di essere poco più che i piani territoriali di coordinamento provinciali aggiornati), non si riflette su come

l'interscalarità possa essere modalità di governo, rappresentazione di cittadinanze, ottimizzazione nell'erogazione dei servizi. **Si procede in via incrementale e il riordino non cancella il progresso, tuttavia impone di ricominciare daccapo, senza patrimonializzare le risorse prodotte. Al Piano metropolitano si affiancano i Piani strutturali comunali e delle Unioni dei Comuni. Ai piani operativi seguono ancora i piani attuativi.** La filiera si allunga, i meccanismi di controllo procedurale aumentano, la cultura del progetto scompare, la coerenza del processo si disperde come un delta paludoso. Inoltre, una formazione disciplinare segnatamente caratterizzata in via prevalente dalla conoscenza e dal progetto applicati alla morfologia insediativa, unita alla pratica preminente del piano regolatore conformativo, non ha permesso di liberare a sufficienza le energie della pianificazione strutturale e di quella strategica, generatrici di progetti territoriali, di perequazione intercomunale, di disegno infrastrutturale, di interpretazione del rischio e delle fragilità quali componenti attive della pianificazione dei paesaggi, dell'integrazione delle politiche, della tenuta sociale. Non si può registrare un vero successo della pianificazione strutturale e di quella strategica (ambiguamente, se non conflittualmente, compresenti in un unico piano, secondo alcuni modelli regionali), men che mai di quella pianificazione "intermedia", la cui aggettivazione, suggerendo la presenza di attori più forti (Regioni, Comuni), ne segnava la probabile inefficacia. Qui c'è un bilancio critico da svolgere e servono le basi per la condivisione di conoscenza, la comunanza di linguaggi e significati, l'interdisciplinarietà, la costruzione delle banche dati certificate, accessibili e aggiornabili, la definizione dei criteri prestazionali e dei parametri di valutazione delle situazioni che verranno, che matureranno in contesti e con caratteri ancora non prevedibili: i "paletti non negoziabili" sono riconosciuti (ecco lo scopo delle conoscenze condivise, non contrattabili) indipendentemente dagli interessi e dalle utilità degli individui. Ma se al livello metropolitano vi sono anche le strategie, esse devono generare progetti che non possono attendere la regolamentazione urbanistico edilizia per conformare i diritti d'uso del suolo: di reti ecologiche e di sistemi naturali, di infrastrutture per il trasporto, di dotazioni territoriali, di sistemi produttivi. E' questo un tema sul quale dobbiamo ancora continuare a confrontarci.

5. **La città è un bene sul quale convergono le attenzioni e le ricerche e nelle quali si addensa la popolazione. Servono politiche pubbliche che sappiano valorizzare il meglio del policentrismo italiano e le città come risorsa preziosa e irripetibile.** Eterogeneità degli attori e delle produzioni, capacità di trarre il meglio dalla tradizione per innovare, patrimoni culturali, naturalistici e paesaggistici, coesione sociale, sono alcuni dei fattori di traino che la pianificazione può utilizzare per proiettare l'Italia verso un orizzonte di lunga tenuta. A ciò servono i piani strategici collocati nella dimensione metropolitana, i piani strutturali di area vasta (metropolitani, provinciali, di unioni comunali), la regolamentazione urbanistico-edilizia e i

progetti urbanistici dotati di fattibilità a livello municipale. Strumenti concorrenti a un Progetto Paese, diversi, cogenti per le rispettive e specifiche competenze.

6. **Un concreto contenimento d'uso del suolo non è obiettivo rinviabile. Esso va statuito. Ma non basta. Deve essere effetto di azioni tese al miglioramento delle condizioni urbane, che comprendono la risposta alle aspettative sociali e la promozione economica: ciò che definiamo rigenerazione, nella quale vi sono opere di salvaguardia territoriale e di riqualificazione urbana, interventi che incrementano la convivenza sociale e il lavoro.** Non possiamo fermarci ai compiti generali, più che condivisibili, anzi, ormai generalmente condivisi, come quello di intervenire sulla città esistente, ma di modificare strutturalmente le modalità di intervento sui territori italiani. La città esistente, sulla quale tutti concordano si debba prioritariamente intervenire, è una risorsa preziosa, non meno del suolo non edificato. Il consumo di suolo a fini edificatori, privi di utilità collettiva (che non può essere meramente la creazione della città pubblica affidata a operazioni private in mancanza di risorse pubbliche), è stato generato dall'incremento dei valori dei suoli indotto dalla pianificazione, dalla necessità di introitare oneri per il mantenimento della macchina pubblica e dei servizi, dall'esigenza di rispondere a un bisogno abitativo multiforme e variabile (anche nel tempo, per condizioni temporanee e trasversalità dei disagi sociali), dall'accelerazione di una pratica immobilieristica che ha condotto ad allocare le risorse finanziarie in un settore edilizio progressivamente sganciato dalle reali condizioni urbane. **Mutare l'oggetto della programmazione territoriale (la città esistente invece del suolo non edificato) non è sufficiente a garantire che tali aspetti non si ripropongano a minare la virtuosità e l'efficacia dei cambiamenti proposti.** Il cambio di destinazione d'uso delle aree edificate, degli edifici e dei complessi dismessi potrebbe sostituire nelle pratiche di pianificazione l'attribuzione di indici edificatori a suoli agricoli, senza con ciò contribuire al miglioramento delle condizioni di vita sociale, alla promozione di nuove economie urbane, alla qualità estetica della città, alla manutenzione e all'incremento degli spazi pubblici.
7. **Il progetto di città si plasma sulle differenze dei luoghi e dei paesaggi urbani, si confronta sulla fattibilità, promuove attenzione alle forme. Esso si occupa degli spazi reali, di piazze, giardini, di attività compresenti, di città pubblica e città privata interrelate della valenza collettiva delle facciate, degli attacchi a terra degli edifici, dei servizi e delle urbanizzazioni, delle reti.** Un approccio lontano dall'accanimento degli arredi urbani, diverso dalla saturazione dei lotti residuali indifferente alle relazioni urbane, opposto a premialità, compensazioni e diritti certificati in appositi registri, fuori dal piano. Sono queste le ragioni per le quali occorre articolare regole urbanistico-edilizie in grado di unire forma e funzione, scegliere morfologie insediative e tipologie edilizie con le quali separare traffico motorizzato e percorsi pedonali, creare spazi ove si possa sostare, leggere,

giocare, creare una continuità degli spazi verdi, privati e pubblici, in grado di migliorare il microclima e il paesaggio urbano. La gradevolezza degli spazi, individuali e di tutti, sarà accompagnata da un crescente senso di appartenenza, da un progressivo e parallelo comportamento attento, di cura non più solo del proprio spazio abitativo privato, da un aumento della sicurezza reale e della sicurezza percepita. Si potranno prevenire le misure con le quali, successivamente ai progetti e alla loro realizzazione, si suole mitigarne gli effetti negativi, realizzando deviazioni di traffico, limitazioni temporanee, barriere, che peggiorano gli spazi fisici, le percezioni, le relazioni sociali, la funzionalità.

8. **Quando si parla di città esistente si parla di una risorsa molto articolata e in diverse condizioni di stato. Le periferie, le parti di città nate per pianificazione attuativa unitaria, privata o pubblica, (le vecchie zone C), possono essere oggetto di progetti di riefficientamento energetico, di sostituzione, di ridisegno degli spazi pubblici, di rifondazione di senso urbano. Esse usufruiscono degli standard, anche se a volte malamente progettati, realizzati e mantenuti. Invece, è per le parti della città nate come sommatoria di pratiche edilizie (le saturazioni, le vecchie zone B) che è più grave il disagio urbano. Sono parti di città penalizzate dalla decadenza dei vincoli pubblici, dalla mancata realizzazione degli spazi pubblici.** Questa carenza richiede un intervento pubblico tanto di microscala quanto complessivo e un *disegno* di rigenerazione, che non può essere a sua volta penalizzato, oggi dalla pratica della densificazione, spesso servente alla riallocazione di diritti edificatori non ridiscussi, provenienti da zone di espansione bloccate dal nuovo paradigma, corretto, del contenimento del consumo di suolo. Le risorse necessarie non saranno prodotte in quantità sufficiente né dalla rinegoziazione dei "diritti" in cerca di atterraggio né dagli oneri per gli interventi edilizi utili per le qualità abitative (da incentivare, semmai, con sgravi fiscali). Occorre definire una nuova fiscalità, riferita all'incremento di valore diffuso del suolo urbano che consegue all'investimento pubblico, agli interventi infrastrutturali per la chiusura dei cicli urbani (acqua, rifiuti, energia), per l'accessibilità ai dati, per la mobilità. Si può riflettere anche su sistemi incentivanti che agiscano sulla proprietà diffusa, che diventi attore della riqualificazione.
9. **Quanto alla trasformazione, complessa per la complessità e la varietà degli aspetti in gioco, fisici, finanziari, sociali, riferiti agli assetti proprietari, agli stati di degrado e inquinamento,** che trovano posto nel livello cosiddetto operativo, **servono risorse reali disponibili e spendibili, meccanismi che non alimentino le attese della rendita, investimenti corretti nel partenariato pubblico privato, una programmazione flessibile ma a tempo determinato,** ben diversa dal disegno previsionale e regolativo. La selezione degli interventi attivabili richiede alla pubblica amministrazione un cambiamento di ruolo, legato ad una specifica responsabilità politica e alla capacità tecnica nel valutare le proposte private, al

fine di scegliere quelle capaci di rispondere meglio alle strategie del piano e di garantire i più rilevanti benefici collettivi, non riconducibili meramente alla quantificazione delle opere pubbliche non garantite dalle casse comunali vuote. Gli strumenti finanziari e fiscali dovrebbero orientare verso finalità sociali il comportamento della proprietà immobiliare e più in generale degli operatori economici sociali. **La costruzione di nuova città che deriva dal recupero di aree dismesse, complessi abbandonati, insediamenti produttivi interclusi fra parti di città, porta anche a ripensare al sistema degli standard, nei quali occorre inserire bonifiche, demolizioni, risanamenti, opere di messa in sicurezza, ma anche sostituire ai parcheggi il contributo per il trasporto pubblico, integrare la cura dei beni comuni nel contributo del privato alla città risanata.**

Materiali allegati

Volume 2 – Testi disegni e progetti di legge

- PdL, Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana (MIT)
- PdL Bozza unificata Principi fondamentali di governo del territorio (Morassut)
- PdL Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo (Puppato)
- DdL 2039 Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato (governativo)
- DdL 948 Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo (Catania)
- DdL 1909 Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo agricolo e per la tutela del paesaggio (De Rosa)
- DdL 70 Norme per il contenimento dell'uso del suolo e la rigenerazione urbana (Realacci)
- PdL Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo (Legambiente)
- PdL Per la salvaguardia del territorio non urbanizzato (eddyburg)
- Camera dei deputati, testo a confronto commentato valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo
- DdL 1181 Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo (AISSA)