

IL CONSUMO DI SUOLO E LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE.

PAOLO URBANI

INU PUGLIA

BARI 19 febbraio 2026

1.Premessa.

Il tema del consumo di suolo emerge in Italia a partire dal 2014 con il ddl Catania dal titolo “**valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo**”.

A questo testo sono seguiti poi altri progetti di legge che non hanno mai avuto la loro approvazione

Contemporaneamente ,e nonostante non ci fosse un approfondimento su cosa significasse ridurre il consumo di suolo in rapporto al processo di pianificazione, le Regioni nello stesso anno – Lombardia (lr 13/2014) e Toscana (lr 65/2014) e poi successivamente l'Emilia Romagna (lr.24/2017) hanno affrontato il tema della riduzione di consumo di suolo, in un modo che riprende sostanzialmente quanto già previsto nel 1990 dalla legge

tedesca che in quegli anni aveva individuato ai fini della riduzione del consumo di suolo il concetto di *territorio urbanizzato e non urbanizzato*.

Da questo punto di vista, quindi, le Regioni si sono mosse in modo autonomo, elaborando il concetto del consumo di suolo applicandolo alla pianificazione urbanistica, ovverosia incidendo sulle scelte di pianificazione propria della competenza dei comuni, operando un'analisi del territorio già trasformato e quindi già compromesso sotto il profilo della sua sostenibilità ambientale e prevedendo l'esclusione della possibilità di rendere edificabili o trasformare le aree al di fuori del territorio urbanizzato.

Premesso che questo metodo dovrebbe costituire un limite alle scelte effettive di pianificazione del territorio sotto il profilo della sua trasformabilità, della sua crescita economica eccetera, va detto che in moltissimi casi – vedi da ultimo la legge 25 del 2023 della Regione Abruzzo – tale perimetrazione si è rivelata molto elastica, piena di deroghe contraddicendo la filosofia della cosiddetta riduzione del consumo zero.

Cito, ad esempio, la legge della Calabria che già nel 2002, l. 19, nell'ambito della filosofia della riduzione del consumo di suolo prevede che i comuni sono chiamati a non utilizzare ulteriori quantità di superficie del territorio per l'espansione del proprio abitato superiori a quelle già disponibili ed

approvate negli strumenti urbanistici vigenti. Affermazione che ovviamente mira a consumare il suolo sulla base di scelte risalenti dei piani urbanistici vigenti in aperta contraddizione con le istanze proclamate.

Venendo al nodo della questione possiamo dire che solamente due Regioni (Toscana ed E.Romagna) concretamente ed in modo puntuale hanno definito il concetto di ***territorio urbanizzato*** perimetrando attentamente le aree che sono già oggetto di trasformazione sotto il profilo anche della garanzia delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, operando una rigida limitazione del consumo di suolo non edificato ovverosia di quello che comunemente viene considerata area agricola. Ovviamente le stesse leggi si concentrano poi però sul territorio urbanizzato e ne prevedono forme di *rigenerazione urbana* mettendo in evidenza quello che a me sembra un ossimoro ovverosia operare – grazie al concetto di territorio urbanizzato – un *favor* per quanto riguarda la trasformabilità del territorio urbanizzato anche prevedendone una diversa destinazione d'uso, un aumento di volumetria ecc. Nelle stesse leggi regionali (ad es E. Romagna) si prevede che il nuovo consumo di suolo dovrà essere contenuto nel 3% del territorio urbanizzato (precedentemente era l'11%).

Peraltro, nelle disposizioni di molte leggi regionali si introduce il concetto di compensazione ed anche quello di *desigillazione* ovvero sia di un'operazione che preveda nel territorio urbanizzato la retrocessione di un'area a verde pubblico e ciò permette, in molti casi, che quella desigillazione possa permettere di spostare fuori dal territorio urbanizzato l'edificabilità di una area.

Ora parlare di territorio urbanizzato è quasi scontato poiché in modo analogo già la l. del 1865 1359 parlava di piani dell'abitato e piani di espansione. E se veniamo alla l. 765 del 1967 (ora articolo 41 quinquies) nel prevedere le norme di salvaguardia in assenza di piano, si parla di perimetro del centro abitato limitandone la trasformazione.

Nel nostro caso occorre definire in modo chiaro ed esaustivo cosa s'intenda per territorio urbanizzato eliminando quindi il **residuo di piano** ed **evitando che si operi una perimetrazione del TU che finisca per ricomprendere anche aree edificabili (con il rinvio ad es ai piani di lottizzazione) poiché altrimenti si snatura il concetto di riduzione del consumo di suolo!**

2. i Servizi ecosistemici del suolo.

Ma a questo punto entra in gioco una visione profondamente innovativa che si basa – grazie alle politiche ambientali europee – sul concetto di territorio come *bene comune* che viene considerato non più come trasformabile o da conservare ma che attiene alla sua sostenibilità ambientale lì dove – a prescindere dal piano – il suolo viene visto sotto il profilo dei servizi ecologici essenziali, considerando quest'ultimo come bene ambientale scarso.

Entrano così in gioco i **servizi ecosistemici del suolo** (SES) che prevedono di integrare, *a monte delle scelte di pianificazione territoriale*, servizi d'interesse pubblico che riguardano:

- a) La sicurezza idrogeologica
- b) L'approvvigionamento idrico e la depurazione delle acque
- c) La disponibilità dell'energia
- d) Stock di carbonio attuale
- e) Riduzione delle perdite di suolo per erosione
- f) Produttività agricola /fornitura di cibo
- g) Fornitura di biomassa vegetale
- h) Abitat per organismi del suolo

Si tratta di questioni che già alcune Regioni hanno preso in considerazione come ad es. la Regione E. Romagna con la **Carta dei servizi ecosistemici dei suoli** pubblicata nel 2023.

E' una scelta che mette in evidenza il passaggio dall'approccio orientato alla limitazione edificatoria alla piena consapevolezza della multifunzionalità e plurivulnerabilità dei suoli in quanto tali, cui si riconnette la garanzia dei servizi ecosistemici nei diversi contesti.

Va osservato che ciò comporta la raccolta ed il processamento dei dati, costruendo una serie di cartografie riferite a ciascuno dei servizi ecosistemici prima richiamati e per far ciò il territorio regionale è stato preventivamente scomposto e riaggregato in 38 province di terre svincolate dai confini amministrativi.

È un cambio di passo che quindi non si limita al concetto residuale di area agricola ma che rovescia il ragionamento poiché si concentra sul suolo e sui suoi **elementi fisico ecologici**, il che comporta che la sua conservazione necessita di una risposta istituzionale come la **pianificazione contenitiva**, la lotta agli inquinamenti, la regolazione dell'agricoltura intensiva, la garanzia della risorsa idrica, la lotta all'erosione etc.

Ora elaborazioni di questo genere mettono in evidenza un sovvertimento dei principi della pianificazione poiché ad es. non si tratta più di tutela del paesaggio ma di ecologia del paesaggio, nè di vincoli idrogeologici ma di urbanistica ambientale che si concentra sul concetto di territorio non urbanizzato non come elemento statico ma dinamico poiché quel suolo va osservato nei suoi caratteri intrinseci e nella garanzia continua dei servizi ecosistemici.

Anche qui c'è una rivoluzione perché anche il contenuto del vincolo differenziato (paesaggio, acque, vincoli idrogeologici) è riduttivo poiché non contempla l'elemento dinamico dei SES. In una parola, anche i vincoli differenziati vanno *vestiti* in un ottica non solo della conservazione ma della loro rivitalizzazione ecologica.

Allo sterile concetto della riduzione del consumo di suolo va contrapposta la salvaguardia del capitale naturale litologico (rocce) e biotico a garanzia dei servizi ecosistemici.

D'altronde, già il *Regolamento Europeo sul ripristino della natura ed il verde urbano* 2024-1991 ed oggi la Direttiva il 23 ottobre 2025, della Direttiva on *Soil Monitoring and Resilience* si muovono verso questi obiettivi, ma mentre il

Regolamento è immediatamente vincolante, la Direttiva dovrà essere recepita dal Parlamento.

Ora abbiamo visto che un limitato numero di leggi regionali **avanguardia della quarta stagione**, hanno fatto da apripista ponendo il tema della limitazione del consumo di suolo agro naturali al centro di una diversa visione della pianificazione a forte curvatura ambientale.

Si tratta di invarianti strutturali se si applicano i SES richiamati, ma il tema è quello di considerare tutto il piano oggetto di una diversa pianificazione: quella del territorio urbanizzato e quello del territorio non urbanizzato che, tuttavia, **va unitariamente considerato** sotto il profilo della sua sostenibilità ambientale e quindi oggetto di una rivitalizzazione naturalistica.

In breve, sempre che effettivamente le Regioni come l'Emilia-Romagna, dettino le nuove norme del contenuto del piano, ci troviamo di fronte a **nuovi standard** che non sono quelli della prossimità della legge ponte, ma la fornitura di servizi ecosistemici sul territorio non urbanizzato. Questioni che non possono essere eluse nel contesto del processo di pianificazione. Ne discende che il ruolo dell'urbanista si

complica poiché ad una competenza legata alle destinazioni d'uso dei suoli si affianca quella dell'ecologista, poiché non si tratterà solo di rispettare le disposizioni ambientali ma di applicarle a quei territori e di prevederne le modalità di esecuzione.

Assume, peraltro, una diversa fisionomia la cosiddetta *Vas* che in questo caso qualora vi sia necessità di nuovo consumo di suolo fuori del territorio urbanizzato, sarà oggetto della verifica della garanzia dei servizi ecosistemici. Ne discende che l'urbanista che pianifica il territorio ha l'onere di verificare a monte il rispetto dei SES¹ anche lì dove individui il territorio non urbanizzato. E questo come abbiamo detto assume maggiore rilevanza nel caso – a piano approvato – si prospetti il fenomeno della desigillazione ove entra in gioco da un lato l'interesse pubblico alla desigillazione di un'area nel territorio urbanizzato per migliorare il recupero della natura, ma dall'altro l'interesse privato preme per poter realizzare all'esterno un intervento edilizio più vantaggioso che ovviamente consuma territorio da tutelare. La domanda che mi pongo è: quale procedimento va adottato? Una variante oggetto di deliberazione del consiglio comunale, un

¹ Lì dove la legge regionale e gli atti conseguenti hanno operato una classificazione dei suoli in tal senso.

semplice accordo pubblico-privato tramite convenzione, una partecipazione degli interessi locali, una verifica della vera esigenza della desigillazione, ed infine un progetto che ripristini la natura in modo attivo di quei luoghi.

Mi domando se nelle facoltà di Architettura ci si sia posto il problema della nuova e necessaria interdisciplinarietà della materia della pianificazione urbanistica.

3. Proprietà privata e riduzione del consumo di suolo

Le politiche sulla riduzione del consumo di suolo quali effetti hanno sulla tutela della proprietà immobiliare? In questi casi sembrerebbe prendere ulteriore corpo il concetto di *funzione sociale* evocato dall'art.42 Cost. e il contenuto dell'art. 832 (proprietà privata) e dell'art. 869 (piani regolatori) sotto due profili: quello dell'eliminazione del *residuo di piano* da un lato, e quello della cura nel territorio non urbanizzato dei beni immobili ai fini della tutela ambientale di questi ultimi.

Nel primo caso occorre distinguere tra interessi legittimi e diritti soggettivi rispetto alle nuove previsioni di piano. Mentre la mera edificabilità delle aree, al di là dell'affidabilità non produce diritti, nel caso di piani attuativi approvati, convenzioni firmate, rilascio di titoli abilitativi, si tratta di diritti soggettivi e questi non possono rientrare nella eliminazione del *residuo di piano*.

Tuttavia, anche la sola previsione urbanistica dell'edificabilità virtuale delle aree pone problemi evidenti di consenso politico nei comuni che si trovano spesso a mediare inserendo nel territorio urbanizzato queste ultime vanificando la filosofia della riduzione del consumo di suolo.

Inoltre, la distinzione tra urbanizzato e non urbanizzato, comporta per il primo un ritorno alla rendita urbana², poiché grazie alla filosofia della rigenerazione, gli interventi di demolicostruzione, la premialità, l'indifferenza funzionale, la monetizzazione degli standard, richiedono al contrario che il piano urbanistico ripensi il territorio costruito, salvaguardando quartieri edifici etc dalla loro trasformabilità

² Da ultimo B.Pizzo, *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*, Donzelli 2023.

attraverso l'imposizione di vincoli, come accaduto ad es al comune di Roma che attraverso la *Carta della qualità* ha vincolato circa 800 edifici alla loro conservazione.

Ciò significa che – operata la perimetrazione del territorio urbanizzato, è il piano – e non le previsioni dell'art. 3 del TU 380/2001 in via di riscrittura – che deve prevedere in alcuni casi la individuazione di aree subordinate alla redazione di piani attuativi negoziati o di titoli abilitativi convenzionati.

Questo riapre il tema della cosiddetta ***urbanistica contrattata*** il che comporta di verificare se vi sia una **svilupata capacità negoziale e contrattuale delle pubbliche amministrazioni**, poiché altrimenti il comune appare come un *contraente debole* rispetto alla effettiva tutela dell'interesse pubblico. Non basta che il piano fissi le invarianti della riconversione, poiché il *panel* delle soluzioni edificatorie ammesse, può generare facilmente un ulteriore addensamento del territorio urbanizzato specie lì dove non s'imponga il piano attuativo dell'art 41 quinquies. (vedi il caso Milano).

Si aprono quindi, nelle Regioni che hanno imposto ai comuni la preventiva classificazione tra TU e TNU di dare poi con il piano urbanistico³ contenuto effettivo alla trasformabilità dei suoli nel TU.

Ma anche nel caso del territorio non urbanizzato, l'art. 832 cod. civile che prevede *che il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico (vedi art.42 cost)* assume una nuova prospettiva poiché impone al proprietario di mantenere il suolo ineditato – verde agricolo, alberature, tutela dagli incendi etc – come previsto oggi anche del *Regolamento sul ripristino della natura* citato – e quindi sostanzialmente un obbligo di *facere* a tutela del suolo come bene comune, la cui inerzia è censurabile dal potere pubblico.

In conclusione, – si aprono nuovi scenari che già la sent. del CdS 2710 del 2012 – aveva indicato sostenendo che *il piano non ha più solo la funzione di determinare l'edificabilità dei suoli ma di costituire uno strumento finalizzato alla soddisfazione degli interessi della comunità rappresentata*, e aggiungerei anche degli interessi generali alla tutela

³ Specie lì dove vige la differenziazione del contenuto del piano in strutturale e operativo.

del suolo come bene comune. Spetta alle Regioni oggi, in assenza di una legge di principi conosciuta rispetto alle nuove esigenze ambientali, disciplinare il nuovo contenuto del piano urbanistico ambientale, anche sulla base di direttive e atti pianificatori sovraordinati regionali a contenuto ecologico ambientale.