

Legiferare sul contrasto al consumo di suolo, ma come?

Carlo Alberto Barbieri, Politecnico di Torino-DIST

Il tema del contrasto al consumo di suolo e dell'indispensabile interruzione del suo spreco (ma bisognerebbe aggiungere anche del consapevole suo buon uso mediante la pianificazione del territorio) è ormai da quasi un decennio all'attenzione, sia nel merito di questo importante obiettivo (per il valore ecosistemico, paesaggistico, produttivo, socio-economico da assegnare al suolo come risorsa fondamentale e finita), sia per il profilo legislativo-normativo con cui si sta cercando di affrontarlo a livello nazionale e di alcune Regioni (fra cui il Piemonte).

A livello nazionale, prima che nel merito, vanno sottolineati quelli che appaiono come due aspetti critici di fondo del Ddl nazionale sul "Contenimento del consumo del suolo" (approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 ed in discussione, come AS 2383, al Senato dal 6 luglio scorso) e più in generale dell'azione legislativa del Governo e del Parlamento.

Il primo consiste nel carattere settoriale che presenta l'AS 2383 (su un tema il cui complesso profilo richiederebbe un approccio più integrato e plurale); ciò perché il settorialismo rischia di trascurare gli indispensabili nessi con altri aspetti importanti, perdendo il telaio organico nel quale collocare la necessaria azione di contenimento del consumo di suolo ed il suo buon uso sotto molteplici profili (ecosistemico, ambientale, agricolo, energetico, paesaggistico e per quella crescita che, contemporaneamente, si invoca continuamente).

Il secondo aspetto critico consiste nel paradosso di utilizzare i provvedimenti settoriali come contenitori di norme attinenti ad altre materie che, non trovando prospettiva legislativa in leggi organiche o in leggi di principi fondamentali (come è il caso di una materia complessa quale il Governo del territorio), vengono avulse da quei contesti e in una legge settoriale (ritenedola di più agevolmente percorribile). E' il caso anche dell'AS 2383, facendo riferimento alle sue norme su rigenerazione urbana, perequazione urbanistica, oneri di urbanizzazione ed in certa misura sulla fiscalità urbanistica che, invece di essere trattate all'interno del luogo legislativo proprio e costituzionalmente corretto (il riferimento è ancora una volta alla *Legge sul Governo del territorio*), vengono anticipate episodicamente, senza la possibilità di esplicitarne gli importanti nessi con altri oggetti, strumenti e temi che la legislazione organica o di principio fondamentale garantirebbe¹

Vi sarebbe poi da sollevare una certa perplessità anche sulla natura troppo "ibrida" del Ddl nazionale sul consumo di suolo: nello stesso testo sono infatti compresenti profili e stili legislativi che vanno dalla natura di *Legge di principi fondamentali* (in conformità dell'ancora vigente Titolo V della Costituzione) per ciò che è scritto esplicitamente all'articolo 1 dell' AS 2383, alla natura di *Legge delega*, così chiaramente definita all'art. 5, ad una legge di definizione (per legge) di un glossario di cui all'art. 2; ad una *Legge di contenuti e disciplina normativa* immediatamente operanti e soprattutto le controverse e discutibili *Disposizioni transitorie e finali*.

Per quanto riguarda il Piemonte, è interessante la bozza di disegno di legge regionale (DDLRL), datata 1.12.2016, "*Norme per il governo sostenibile del territorio e il contenimento*

¹ Per il contenimento del consumo di suolo dovrebbe essere la legislazione nazionale sul governo del territorio e non una legge settoriale che deve attribuire alla pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni, alla pianificazione strutturale delle Città metropolitane, a quella di coordinamento delle Province e soprattutto ai Piani urbanistici di Unioni dei Comuni più piccoli e delle Città, l'obbligo di esprimere, mediante interpretazioni strutturali del territorio, "invarianti" e precise direttive atte ad evitare la trasformazione dei territori non urbanizzati se non dopo aver valutato nel merito dei territori oggetto di pianificazione, tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sotto utilizzate o da rifunzionalizzare e i necessari parametri di sostenibilità ecologica e le azioni di limitazione, compensazione e mitigazione.

del consumo di suolo, proposta dall'Assessorato all'ambiente, governo e tutela del territorio.

Finalità di tale proposta è quella di garantire un uso maggiormente consapevole dei suoli in modo tale da contenerne il consumo indiscriminato. Per perseguire tale obiettivo, si prefigura un rinnovato modello di pianificazione a livello locale che supera i confini dei singoli comuni, al fine di interpretare la struttura del territorio e disegnarne le strategie e l'assetto a livello intercomunale e tramite una pianificazione di tipo strutturale per sub-ambiti definiti e prevedendo una pianificazione operativa alla scala comunale.

Vengono inoltre indicati i due nuovi paradigmi della pianificazione urbanistica: la tutela delle superfici non urbanizzate e conseguentemente la rigenerazione urbana, che è individuata quale principale azione affinché gli interventi di trasformazione urbana e territoriale siano volti alla massima sostenibilità possibile.

Sono temi complessi, solo insufficientemente considerati nell'ultima modifica della Lur (lr 3/2013), che richiedono un importante impegno (politico, oltre che culturale, tecnico, organizzativo-gestionale ed economico) a cui la Regione Piemonte sembrerebbe volersi dedicare.

Va dunque considerata positivamente quella che sembra essere un'iniziativa di profilo riformista cui si accingerebbe la Regione, rinnovando finalità (contenimento del consumo di suolo e valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici, pianificazione sostenibile e sviluppo green economy) e contenuti (rigenerazione urbana) e strumenti della pianificazione locale (in particolare andando "oltre il PRG").

Altrettanto apprezzabile appare l'intenzione di affrontare non separatamente o settorialmente e con la pianificazione temi che non possono essere trattati se non in modo interconnesso.

Alcune considerazioni critiche sono tuttavia possibili.

In primo luogo, sarebbe opportuno e più efficace (per poter trovare tutti i dovuti nessi concettuali, tecnici e normativi) integrare le nuove normative della proposta all'interno della legge urbanistica del Piemonte (Lur 56/77 e smi) e non con una legge "terza" al di fuori di essa.

Sotto questo profilo, una ulteriore perplessità riguarda il tema della rigenerazione urbana: il testo prevede che le misure atte a favorire la rigenerazione del sistema urbano esistente e il recupero del patrimonio edilizio esistente, verranno disciplinate da un ulteriore provvedimento legislativoriguardante l'edilizia. Ma proprio per riconoscere la rigenerazione urbana quale nuovo paradigma della pianificazione sembrerebbe necessario trattare tali aspetti nella Legge urbanistica regionale, riconoscendo alla rigenerazione urbana il carattere di nuova finalità e contenuto della pianificazione urbanistica.

Inoltre il DDLR prevede l'individuazione, da parte della Regione, di sub-ambiti, quali dimensione ottimale per svolgere la pianificazione strutturale intercomunale (parte della innovazione o superamento del PRGC), ma sembra sottovalutare le difficoltà nel far nascere mediante essi una pianificazione intercomunale innovativa².

Peraltro, il DDLR non individua nessun incentivo o risorsa economica nè per l'intercomunalità, nè per i Comuni (già afflitti dalle difficoltà della finanza locale).

Un'ulteriore criticità riguarda il tema della fiscalità urbanistica e degli standard, nel loro rapporto con la rigenerazione urbana. Insieme all'innovazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, occorrerebbe definire un nuovo paradigma della fiscalità locale, da orientare alla progettazione sostenibile, alla salvaguardia dei suoli con maggiori valori

² Sarebbe auspicabile consentire – praticando un certo gradualismo nell'attuazione della disposizione - anche sperimentazioni per sottomultipli amministrativi dei singoli sub-ambiti, in forme individuabili anche *bottom up*, ma secondo pochi semplici criteri indicati dalla legge. Soprattutto il DDLR dovrebbe confrontarsi e raccordarsi maggiormente con la Legge Delrio, con la disciplina delle Unioni di Comuni, con gli ambiti della Città Metropolitana (zone omogenee) e la innovativa pianificazione metropolitana.

ecosistemici, agli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente e degradato, all'incentivazione degli interventi di bonifica. Relativamente agli standard (oltre a non risultare considerata una loro possibile innovazione, dai parametri quantitativi verso prestazioni e parametri qualitativi), si dovrebbe pensare ad una distinzione tra la tipologia di standard, originariamente nati e richiesti nelle aree di nuova edificazione su suoli liberi, e quelli per la rigenerazione urbana nella città consolidata³.

³ Prevedendo standard qualitativi per la città che si rigenera e trasforma, imperniati concettualmente non solo sulla qualità progettuale degli edifici, ma anche sull'inclusione sociale, sul verde di valenza ecosistemica, sulle infrastrutture innovative realizzate e sui servizi smart; il tutto ripensando e quindi riprogettando spazi, anche privati, da rendere parte di un progetto più sistemico della città pubblica.