

# Tutela del suolo in Piemonte: strumenti operativi e proposte normative

*Il consumo di suolo nel nostro Paese costituisce un problema serio e preoccupante per le gravi ripercussioni che presenta sia nella gestione del territorio a seguito di una progressiva impermeabilizzazione sempre più estesa dei terreni con conseguenze idrologiche nefaste e ben note, sia soprattutto in termini di compromissione per le generazioni future di una risorsa fondamentale. La sensibilità verso questo problema è fortunatamente cresciuta in modo significativo nel corso degli ultimi anni.*

*Questo dossier, curato da Liliana Pittarello, analizza gli strumenti operativi e le proposte normative della Regione Piemonte in materia di tutela del suolo, partendo dal noto Art. 31 del Piano territoriale regionale piemontese che stabilisce, con una chiarezza strabiliante, che la pianificazione locale, al fine del contenimento del consumo di suolo, deve rispettare queste semplici linee guida: "I nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali possono prevedersi solo quando sia dimostrata l'inesistenza di alternative di riuso e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. In particolare è da dimostrarsi l'effettiva domanda previa valutazione del patrimonio edilizio esistente e non utilizzato, di quello sotto-utilizzato e di quello da recuperare".*

*Ad aprire il dossier l'interessante contributo di **Francesco Scoppola**, Direttore della Direzione generale Belle arti e Paesaggio del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo che ribadisce come per un Piano territoriale "ben fatto, ben impostato, la prima mossa è quella di rendere facilmente accessibili, cartografandole in modo chiaro, georiferito, tutte le vigenti limitazioni all'uso dei suoli e degli spazi (non solo quelle relative alla tutela dei beni culturali e del paesaggio, ma anche quelle di altro genere: terreni inedificabili perché percorsi dal fuoco negli ultimi anni, terreni inedificabili perché siti in area golenale o di esondazione, e via dicendo). Poi si tratta di articolare le limitazioni troppo generiche, 'vestendole' o rivestendole con prescrizioni precise, in modo da contenere per quanto possibile nelle valutazioni, nei permessi e nei dinieghi, l'alea soggettiva di arbitrio delle autorità preposte e le correlate speculari interpretazioni avanzate dagli interessati e dai tecnici da loro incaricati. Perfino le inter-*



pretazioni dei giudici. Dunque riducendo i rischi e le occasioni di contenzioso e di corruzione. Si tratta insomma di non credere che un Piano paesaggistico sia un punto d'arrivo, perché è solo un punto di partenza". *A seguire i contributi sullo specifico piemontese che approfondiscono le varie sfaccettature del problema della salvaguardia del suolo, presentati in occasione del convegno tenutosi ad Asti nel marzo scorso. Un importante incontro di studio per poter capire con qualificati interventi di studiosi del Politecnico (Fabio Minucci) e dell'Università di Torino (Marco Devecchi e Bruno Giau), dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (Mauro Giudice) e di funzionari della Regione Piemonte (Giovanni Paludi) e della Città metropolitana di Torino (Gabriele Bovo) "come si fa" operativamente ad applicare in tutto il Piemonte le innovative norme del Piano territoriale regionale.*

# I Piani territoriali come strumento fondamentale per rendere attuabili le vigenti limitazioni all'uso dei suoli

di Francesco Scoppola

Direttore della Direzione generale Belle arti e Paesaggio del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Una delle maggiori difficoltà nella redazione dei Piani territoriali, di qualunque genere e tipo, consiste nel fatto che i Piani nella loro logica di formazione funzionano un po' come i computer (o in precedenza come funzionava il telegrafo), secondo una successione di sì o di no, secondo un processo non analogico ma binario, di autorizzazioni e dinieghi, di acceso o spento. Le norme vengono infatti calate sul territorio, a partire dai vincoli che sono il presupposto di ogni Piano, con i confini delle zone netti, che delimitano insiemi diversi. Qualche sporadico tentativo di introdurre perimetrazioni graduali, sfumate e decrescenti, diciamo pure qualche esperimento analogico (seguendo il principio che ha originato il telefono o il grammofofono o la radio), è risultato sinora soccombente in giudizio, per esagerate supposizioni di criticità nel valutare la presunta complessità di tali procedure. Nel vero che ci circonda e nel quale siamo immersi, che con i Piani andiamo a regolare e a modificare, ad indirizzare, la realtà analogica e non digitalizzata è più complessa, più sfumata, più ricca e più armonica delle meccaniche semplificazioni analogiche. Chi ricorda la fotografia tradizionale nelle sue tecniche di sviluppo e stampa, sa che la fotomeccanica, con un retino molto sottile, può rendere anche i grigi a partire dai bianchi e dai neri. Dunque lo *zoning* dei Piani dovrebbe essere molto parcellizzato per avvicinarsi alle complesse esigenze di tutela del vero, per soddisfare la necessità di continua gradazione e adattamento, di passaggio dolce e non brusco da un paesaggio all'altro. Ma per altro verso il fatto di moltiplicare i perimetri e le zone costituirebbe un grave appesantimento ed una ulteriore complicazione. C'è poi un criterio che richiede una scelta diametralmente opposta: si tratta del concetto di massa critica. Al di sotto di una certa dimensione un bosco non è più tale ma si riduce a un ciuffo di alberi che non produce nemmeno in piccola parte proporzionale ad esso gli effetti di un bosco: dunque sotto questo profilo le zone vanno piuttosto allargate. Se si trattasse di proprietà e non di funzioni, si vede bene affiorare una sorta di conflitto apparentemente insolubile tra latifondo e lottizzazione. Già redigere un Piano è una delle imprese più ardue che un tecnico o un gruppo di tecnici possa affrontare, sotto vari profili: legale, urbanistico, grafico, progettuale, documentario, di aggiornamento. Già non è facile leggerli, i Piani e nemmeno riprodurli, pubblicarli. Quelle ampie tavole che riprodotte a stampa nei libri o nelle riviste divengono illeggibili e inservibili sono la prova provata che siamo lontani dalla soluzione del problema. Siamo lontani dalla soluzione del problema di redigere Piani in grado di condizionare l'assetto futuro dell'ambiente, naturale, coltivato o variamente costruito. Non c'è davvero nessun bisogno di complicarli. Ma allora dovremmo rinunciare allo sfumare delle gradazioni, all'aderenza delle prescrizioni alla complessità reale? Non è necessario, basta ricorrere a strumenti diversi dalla perimetrazione. È un po' come passare da un metodo di



scrittura fonetico, alfabetico o sillabico, che scompone tutto in parti e in elementi per rendere il suono per poi ricostruire da questo suono il senso di un discorso, ad un metodo ideogrammatico, geroglifico, che non consente nemmeno con l'ausilio di un computer di ricostruire i suoni, di leggere così come si è dettato a chi ha scritto, ma consente di intendersi anche tra persone che parlano lingue diverse. La segnaletica è forse un esempio accettabile di tale codice analogico oggi ancora più chiaro e immediato di quanto avveniva una volta in Cina: la popolazione cinese parlava non solo vari dialetti con una molteplicità di accenti e inflessioni, ma molte lingue diverse e reciprocamente incomprensibili, tuttavia i caratteri ideogrammatici, pur se pronunciati nelle più svariate maniere, indicavano qualcosa di riconosciuto da tutti. Così, *mutatis mutandis*, potrebbe essere anche per gli strumenti della pianificazione. Per passare da norme tecniche spesso incomprensibili, che servono solo a fornire appigli per il contenzioso, a concetti chiari e non equivocabili. Occorre però aver bene presente che per un verso occorre mantenere più estesi possibile gli ambiti naturalmente unitari, per altro verso occorre lavorare ai bordi di ogni ambito, per una gradualità del passaggio. Altra attenzione di insieme che occorre raccomandare è che gli interventi, con l'ovvia eccezione delle infrastrutture lineari (che possono però interrompersi di fatto al suolo in corrispondenza di ponti e gallerie), devono essere conservati in forma puntuale, come macchie di leopardo, e che il tessuto continuo, ininterrotto e collegato, deve essere quello della vegetazione. Questo è vero sia per esigenze di tutela faunistica, sia per gli effetti positivi sulla qualità dell'aria, per ossigenazione e abbattimento delle polveri sottili. Sbaglia chi opera al contrario, proponendo parchi (non importa se urbani o nazionali) a macchia, circondati da suoli edificati. La rete, il tessuto connettivo, continuo, deve essere lo spazio libero da costruzioni, come nel modello medievale delle città murate. Non viceversa. La città diffusa e lo sviluppo crescente delle comunicazioni sempre più ci avvicina invece al modello fatalmente erraneo.

Per tentare subito di spiegare meglio questo complesso passaggio, fuor di metafora, si possono chiarire alcuni punti. *Il primo scopo di un Piano non è quello di attenuare o di accentuare il rigore della normativa vigente, ma di renderla comprensibile a tutti, facilmente consultabile.* Siccome in un paese affollato nel quale ciascuno ha disponibile, per sé per i propri ospiti e per i propri eredi, per le proprie esigenze e per i propri veleni e rifiuti passati (ereditati) presenti e futuri, un fazzoletto di terra di circa cinquanta metri per cento; siccome in parte il paese è per giunta montuoso, arido, franoso, paludoso e le terre utilizzabili sono sensibilmente inferiori al totale, e quel rettangolo quindi si accorcia sensibilmente, nessuno può più credere di aver diritto di fare quel che vuole dello spazio, a suo piacimento. Ma siccome le diverse esigenze non possono essere ignorate o del tutto represses, l'idea, quasi il principio di ogni pianificazione è che si possa fare tutto (ovviamente solo nei limiti del lecito) ma non ovunque. Occorre quindi offrire alle persone lo strumento per poter comprendere e scegliere: ad esempio se acquistare o meno un terreno per il quale di pensi ad una precisa e determinata utilizzazione. Per questo *in un Piano ben fatto, ben impostato, la prima mossa è quella di rendere facilmente accessibili, cartografandole in modo chiaro, georiferito, tutte le vigenti limitazioni all'uso dei suoli e degli spazi* (non solo quelle relative alla tutela dei beni culturali e del paesaggio, ma anche quelle di altro genere: terreni inedificabili perché percorsi dal fuoco negli ultimi anni, terreni inedificabili perché siti in area golenale o di esondazione, e via dicendo). Poi si tratta di articolare le limitazioni troppo generiche, 'vestendole' o rivestendole con prescrizioni precise, in modo da contenere per quanto possibile nelle valutazioni, nei permessi e nei dinieghi, l'alea soggettiva di arbitrio delle autorità preposte e le correlate speculari

interpretazioni avanzate dagli interessati e dai tecnici da loro incaricati. Perfino le interpretazioni dei giudici. Dunque riducendo i rischi e le occasioni di contenzioso e di corruzione.

Si tratta insomma di *non credere che un Piano paesaggistico sia un punto d'arrivo, perché è solo un punto di partenza*. Ad esso, una volta adottato e poi approvato col recepimento di quanto ragionevolmente ed accettabilmente emerso in sede di partecipazione, dovranno uniformarsi gli strumenti di Piano comunali perché si dispieghino appieno le finalità della legge: solo a quel punto il parere delle Soprintendenze, rimanendo obbligatorio, potrà divenire non vincolante. Si potrà quindi a maggioranza discostarsi da esso, sempre ovviamente in presenza di autorizzazioni conformi al Piano regionale e ai Piani comunali che al Piano regionale siano conformi.

Le decretazioni di riconoscimento di pubblico interesse, sia sotto il profilo paesaggistico, sia sotto il profilo archeologico, monumentale, artistico o storico devono poter avvenire anche dopo la approvazione del Piano. Il paesaggio è infatti nozione in costante evoluzione, specie alla luce della Convenzione europea del 2000, un processo dinamico, non una entità immobile.

Un cenno a parte meritano le varianti dei Piani di ogni genere e tipo. Poiché il presupposto che rende non più monocratico e vincolante il parere delle Soprintendenze e per loro tramite del Ministero è quello che a monte vi sia stata una copianificazione, ovvero una attività di programmazione sull'uso dei suoli condivisa tra Stato, Regione, enti locali, anche le varianti dovranno avvenire tramite il tavolo di copianificazione. Diversamente tornerebbe in vigore il criterio del parere obbligatorio e vincolante delle Soprintendenze, dal quale non sia possibile deroga o scostamento alcuno.

Ancora occorre tornare a considerare che non vi è più distinzione netta tra il paesaggio, regolamentato nella Parte terza del Codice e il patrimonio regolamentato nella Parte seconda. La ferita e quasi la schizofrenia prodotta dalla mancata approvazione del Disegno di legge organica del 1906 dopo un secolo si va finalmente rimarginando. I Piani paesaggistici dovrebbero infatti censire anche le tutele dirette e indirette dei monumenti e dei siti di interesse, perché è impossibile scindere la tutela di dettaglio dal suo contesto, le visioni e gli scorci particolari dalle vedute di insieme, i panorami dalle condizioni di luce, prospettiva, ambiente, visuale e decoro. Il Piano potrà mutare, ma le invarianti dovranno essere individuate e dovranno persistere: anch'esse potranno accrescersi o evolvere, perfino per certi aspetti recedere, ma con un processo prodromico a quello delle varianti e comunque condiviso in sede di copianificazione. Diversamente si invaliderebbe il presupposto della condivisione del Piano, se la variante fosse ammessa come processo unilaterale. Le superfici dei terreni ovviamente non aumenteranno col Piano e quegli spazi che abbiamo, di cui disponiamo, dobbiamo utilizzarli al meglio, senza effetti indesiderati e senza sprechi. Ora il paradosso è che il Piano nelle sue parti limitative è impopolare. Si tratta di un paradosso semplicemente perché limitare le costruzioni e le opere che sigillano i suoli, significa difendere i presupposti della vita. Siamo presi da una *ubris*, da una euforia, da una sbornia, che impedisce di vedere quello che non abbiamo ancora edificato: non è spazio libero ma spazio già asservito agli abitanti delle case e delle altre strutture esistenti. *I suoli non sigillati, con la vegetazione dalla quale sono ricoperti, ci permettono alcune attività che non sono facoltative, che non sono inezie marginali e accessorie: respirare, bere, mangiare*. Chi li tutela dovrebbe quindi essere osannato e difeso a furor di popolo piuttosto che contrastato, ridotto a casta, messo alla gogna e negletto. Succede sempre più proprio questo, il contrario di quanto sarebbe logico fosse, per difetto di consapevolezza e di corretta informazione. La quasi totalità della

biomassa, della materia vivente è vegetale e va rispettata a tutela della effimera minoranza che vegetale non è ma che non può fare a meno della vegetazione per vivere: *ad una persona ad esempio devono corrispondere varie tonnellate di legno vivente, altrimenti non respira*. Ma questo conto chi pianifica non ama farlo. Non vuole sapere quali siano i limiti logici oggettivi, presenti e futuri, del suo operare. Preferisce rimanere illuso in ideali preottocenteschi di conquiste, di scoperte e di spazi selvaggi e sconfinati da civilizzare.

Quando usciremo dalla ubriacatura che ci impedisce di *saper vedere l'ambiente*, per fare un esempio che riprende il titolo dell'ultimo studio di Italo Insolera? Il territorio va progettato, va curato, il suo aspetto non può essere il risultato caotico di una sequenza infinita di contrastanti minuti risultati episodici. Certamente per questo, per quanto si è tentato in breve e sommariamente di riassumere, *è in aumento il numero delle Regioni che si sono dotate o che intendono a breve dotarsi di un Piano paesaggistico condiviso con le Amministrazioni centrali dello Stato*.

Occorre, per farlo presto e bene, ricordare che i principi fondamentali della Costituzione, con particolare riferimento all'articolo 9, non possono essere posposti ai pur legittimi interessi economici o di parte. Vi è poi da tentare una importazione anche a grande scala, nelle dimensioni estese, nel piano dei principi del restauro: gli inserimenti e le manipolazioni eccessive vanno contenuti, arginati, tarati sul contesto di insieme. *Le manutenzioni devono prevalere sugli interventi di trasformazione radicale*. Non vi sono parti che possano essere separate dai loro contesti. Tener conto delle esigenze, a volte anche contrastanti ed opposte, di discrezione nella manipolazione di una risorsa tanto limitata, vuol dire fare un servizio a chi non arriva a comprendere che non si può nuocere e sabotare il tutto che ci sostiene. Mentre è sempre maggiore il numero, anche tra gli amministratori, di coloro che vorrebbero far legna e far cassa a partire dal taglio del ramo sul quale stanno seduti.

Si può giungere così a formulare una trama, un percorso che non separi la realtà in parti distinte, ma che conosca quanto ogni cosa è parte di tutto, quanto siano sfumati i confini tra le parti. Non ci sono stomaci senza i campi, non ci sono polmoni senza le chiome. La **Puglia** e la **Toscana** hanno raggiunto il primo obiettivo, molte altre Regioni sono sulla strada e il **Piemonte** è certamente tra queste. Ogni Piano certo è un caso a sé, ma sui primi Piani grava anche la responsabilità di partecipare a costruire, volenti o nolenti, un modello per le pianificazioni successive.

Senza intendere ridurlo solo a questo, il Piano è però primariamente un momento di conoscenza e di raccolta di informazioni. La parte della Legge urbanistica n. 1150 del 1942 che non è stata abrogata e che è ancora in vigore, prescrive che il primo atto propedeutico ad ogni azione di pianificazione sia il censimento delle limitazioni esistenti all'uso degli spazi, dei manufatti e dei suoli, perché non ha senso lavorare a un disegno senza conoscere quali siano i limiti del consentito e del possibile.

E tuttavia pochissimi sono i Piani che ottemperano o che abbiano ottemperato a questa prescrizione.

Da ultimo va considerato in queste brevi e sommarie riflessioni introduttive, che la pianificazione non deve limitarsi a rincorrere quanto via via si è verificato, e neppure a prevedere in modo attendibile gli sviluppi futuri in base allo studio della dinamica 'spontanea' dei fenomeni in atto, non è cartografia o astronomia, o meteorologia: con lo spazio che viviamo possiamo e dobbiamo interagire.

*Il paesaggio ha cessato da tempo di essere inteso unicamente come panorama, veduta, visuale, mentre si qualifica sempre più come fenomeno dinamico che non può essere abbandonato a sé stesso, che va seguito e progettato.*

# L'Art. 31 del PTR del Piemonte: uno strumento operativo per una reale tutela del bene suolo. Un momento di studio ad Asti

di Marco Devecchi\*, Bruno Giau\*\*

\*Docente del Dipartimento di Scienze agrarie, forestali e alimentari dell'Università di Torino; Presidente dell'Osservatorio del paesaggio per il Monferrato e l'Astigiano; Ingegnere ambientale

\*\* Professore emerito di Economia e Politica agraria dell'Università di Torino; Presidente del Centro studi sullo sviluppo rurale della collina

Il paesaggio è un bene culturale, ma anche un bisogno sociale, costituendo un preciso elemento identificativo per le comunità locali. In questo ambito la conoscenza approfondita delle trasformazioni territoriali che nel corso delle diverse epoche hanno interessato ciascun territorio è fondamentale per poterne apprezzare le peculiarità attuali e soprattutto per poter prevedere gli scenari futuri. La *Convenzione europea del paesaggio*, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre del 2000 dagli Stati membri del Consiglio d'Europa e divenuta legge dello Stato italiano nel 2006 (*Legge n. 14/2006*) ribadisce il principio per cui il *"Paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"*. Il dato innovativo della *Convenzione* non si limita tuttavia al solo discorso della percezione delle popolazioni, ma intravede ulteriori ed importanti elementi quanto mai utili nella definizione di accorte politiche di gestione del territorio, tra i quali in particolare il principio per cui *"il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro"*. In questa lungimirante prospettiva di azione, la pianificazione alle diverse scale deve necessariamente prestare una costante e continua attenzione al paesaggio, valorizzando gli elementi di singolarità, di identità e di equilibrio e prevenendo nel contempo le trasformazioni fonte di squilibrio e dissonanza. Le politiche di governo del territorio non possono tuttavia avere solo un carattere meramente difensivo, bensì debbono connotarsi per una forte tensione progettuale per rimuovere le ragioni strutturali del degrado e perseguire nuovi ed avanzati equilibri tra le diverse esigenze economico-sociali e le specificità dei caratteri ambientali.

Così inquadrato il consumo di suolo nel nostro Paese – e nello specifico anche in Piemonte – costituisce un problema serio e preoccupante per le gravi ripercussioni che presenta sia nella gestione contingente del territorio a seguito di una impermeabilizzazione sempre più estesa dei terreni con conseguenze idrologiche nefaste purtroppo ben note, sia soprattutto in termini di compromissione per le generazioni future di una risorsa fondamentale. La sensibilità verso questo problema è fortunatamente cresciuta in modo significativo nel corso degli ultimi anni, grazie ad esempi lungimiranti di realtà comunali, come il celeberrimo caso di Cassinetta di Lugagnano nell'area metropolitana milanese, dove hanno formalmente deciso uno "STOP" al consumo di suolo. Una crescente mobilitazione a livello nazionale da parte dei

movimenti ed associazioni, tra i quali *Stop al consumo di Territorio* e il Forum *Salviamo il paesaggio-Difendiamo i territori* ha creato le basi per un effettivo ripensamento – anche a livello normativo – della problematica, con una serie di proposte di legge che nel tempo sono state elaborate e che a breve troveranno un esame apposito da parte del Parlamento.

La Regione Piemonte già nel 2011 ha approvato il nuovo Piano territoriale regionale (PTR) contenente innovativi principi di governo del territorio che rappresentano un vero e proprio *caposaldo* per una effettiva tutela del bene suolo. Nello specifico, il noto Art. 31 stabilisce con una chiarezza strabiliante che la pianificazione locale, al fine di contenere il consumo di suolo, deve rispettare le seguenti direttive:

- *“I nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali possono prevedersi solo quando sia dimostrata l’inesistenza di alternative di riuso e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. In particolare è da dimostrarsi l’effettiva domanda previa valutazione del patrimonio edilizio esistente e non utilizzato, di quello sotto-utilizzato e di quello da recuperare”.*

Appare chiaro come non servano altre norme, altre leggi, altri regolamenti, altre direttive, altre linee guida: “null’altro” occorre per tutelare in Piemonte il “Bene suolo”. Basta solo mettere in atto quanto il Piano della Regione Piemonte ha già previsto per tutto il proprio territorio per risolvere il grave problema.

## Il convegno astigiano

Ad Asti, grazie al patrocinio del Comune, degli Ordini professionali degli Architetti e degli Agronomi e di numerose Associazioni tra le quali *Stop al consumo di Territorio*, *Salviamo il paesaggio-Difendiamo i territori*, *Osservatorio del paesaggio per il Monferrato e l’Astigiano*, *Associazione Davide Lajolo*, *Associazione Frutteto di Vezzolano per la salvaguardia del paesaggio rurale*, *Associazione Terra, Boschi, Gente e Memorie*, *Circolo Legambiente Valtriviera*, *Circolo Legambiente Gaia di Asti*, *Associazione La Cabalesta*, *LIPU di Asti* e *Associazione per la Difesa della Valtigione*, si è tenuto giovedì 26 marzo, presso l’ex-Sala Consiliare del Municipio di Asti, un apposito momento di studio per poter capire con qualificati contributi di studiosi del Politecnico e dell’Università di Torino, dell’Istituto Nazionale di Urbanistica e di funzionari della Regione Piemonte – qui di seguito pubblicati – “*come si fa*” operativamente ad applicare ad Asti – e conseguentemente in tutto il Piemonte – le innovative norme del “Piano territoriale regionale”.

L’introduzione al tema è stata offerta dalla portavoce Gabriella Sanlorenzo di *Stop al consumo di Territorio*, su due punti di grande interesse ed attualità: gli alloggi vuoti e non utilizzati della Città di Asti e il proposto cambiamento di destinazione urbanistica di una vasta area di proprietà dell’Istituto della Consolata in prossimità del fiume Tanaro. I punti in questione tra di loro strettamente connessi sono stati approfonditi sulla base di dati puntuali forniti all’uditorio, ponendoli all’attenzione degli amministratori astigiani.

La Lettura integrale dell’Art. 31 è stata effettuata con grande forza evocativa e capacità teatrale dell’artista Lorenza Zambon.

Ad avvio dei lavori è stato trasmesso il videomessaggio sulla tutela del “*bene terra*” di Sua Santità Papa Francesco che traccia la strada maestra, in termini etici, dei comportamenti virtuosi, a cui tutti dobbiamo scrupolosamente attenerci per consegnare con generosità il bene terra alle generazioni future. Ne riportiamo integralmente il testo.



## NON AVERE PAURA DI CUSTODIRE LA TERRA CHE È MADRE DI TUTTI

### Monito di Papa Francesco su “la Terra”

Dal messaggio indirizzato all'EXPO il 7 febbraio 2015

*“... Dio perdona sempre le offese e gli abusi, Dio sempre perdona, gli uomini perdonano a volte, la Terra non perdona mai.*

*Custodire la sorella Terra, la madre Terra affinché non risponda con la distruzione.*

*Innanzitutto ai beni della Terra siamo chiamati a non perdere mai di vista né l'origine né la finalità di tali beni in modo da realizzare un mondo equo e solidale, così dice la dottrina sociale della Chiesa.*

*La Terra ci è stata affidata perché possa essere per noi Madre capace di dare quanto necessario a ciascuno per vivere.*

*Una volta ho sentito una cosa bella: la Terra non è un'eredità che noi abbiamo ricevuto dai nostri genitori ma un prestito che fanno i nostri figli a noi perché noi la custodiamo e la facciamo andare avanti per riportarla a loro.*

*La Terra è generosa e non fa mancare nulla a chi la custodisce; la Terra che è Madre per tutti chiede rispetto e non violenza, e peggio ancora arroganza da padroni.*

*Dobbiamo riportarla ai nostri figli migliorata, custodita, perché è stato un prestito che loro hanno fatto a noi.*

*L'atteggiamento della custodia non è un impegno esclusivo dei cristiani, riguarda tutti...*

*...vorrei chiedere per favore a tutti coloro che occupano ruoli di responsabilità in ambito economico, politico e sociale, a tutti gli uomini e le donne di buona volontà: siamo custodi della creazione nel segno di Dio iscritto nella natura, custodi dell'altro, dell'ambiente. Non lasciamo che segni di distruzione e di morte accompagnino il cammino di questo nostro mondo, ma per custodire dobbiamo avere anche cura di noi stessi. Non dobbiamo avere paura della bontà anzi, della Tenerezza, custodire la Terra non solo con bontà ma anche con Tenerezza.*

*Ecco dunque tre atteggiamenti che vi offro per superare le tentazioni dei sofismi, dei nominalismi, di quelli che cercano di fare qualcosa ma senza la concretezza della vita:*

- scegliere a partire dalla priorità della dignità della persona,
- essere uomini e donne testimoni di carità,
- non avere paura di custodire la Terra che è Madre di tutti.”

Al termine dell'incontro il testo integrale del “Monito” di Papa Francesco è stato sottoscritto dal Sindaco di Asti, avv. Fabrizio Brignolo, e dai partecipanti al convegno, per poter essere inviato a Roma, come segno tangibile di un amore sincero degli Astigiani per la propria terra che è poi anche la stessa terra delle “radici” di Papa Francesco. Come sintesi dei lavori del Convegno è stato sottolineato dal coordinatore (Devecchi) che il suolo da difendere in assoluto è quello fertile. Fertilità che dipende dalla presenza di sostanza organica, dalla disponibilità di acqua e dal possesso di una struttura capace di permettere all'aria e all'acqua di muoversi per assicurare la germinazione dei semi e la respirazione radicale. La pratica agricola avviene entro il vincolo tassativo di conservare – e, quando possibile, di accrescere – la fertilità del suolo. La



fertilità è il vero lascito ricevuto dai padri, da trasmettere ai figli. Non sempre l'attività di coltivazione rispetta tale vincolo. Non lo fa quando è dominata da una visione di breve periodo e, soprattutto, quando ignora le regole basilari dell'agronomia. Così si vedono talora arature troppo profonde e ripetute, lavorazioni lungo la massima pendenza, monoculture ripetute ossessivamente, uso dissennato di fertilizzanti. Non a



La terra dei campi: una benedizione per la società da custodire in modo geloso e lungimirante.  
(Foto di Marco Devecchi).

caso la PAC (Politica agricola comunitaria) condiziona l'erogazione dei suoi aiuti per gli agricoltori al rispetto delle cosiddette *"buone pratiche agronomiche e ambientali"* (Reg. CE n. 73/ 2009, Art. 6) articolate in norme obbligatorie per tutti gli Stati membri e altre facoltative. Le buone pratiche riguardano la difesa del suolo (per prevenire l'erosione, per conservare la sostanza organica e mantenere la struttura), la conser-



## TESTO DELL'ART. 31 DEL PTR DELLA REGIONE PIEMONTE

### *Art. 31 Contenimento del consumo di suolo*

[1] Il PTR riconosce la valenza strategica della risorsa suolo, in quanto bene non riproducibile, per il quale promuove politiche di tutela e salvaguardia, volte al contenimento del suo consumo.

[2] Il consumo di suolo è causato dall'espansione delle aree urbanizzate, dalla realizzazione di infrastrutture, dalla distribuzione sul territorio delle diverse funzioni o da altri usi che non generano necessariamente impermeabilizzazione (attività estrattive, aree sportive-ricreative, cantieri, ecc.) e che comportano la perdita dei caratteri naturali e producono come risultato una superficie artificializzata.

[3] La compensazione ecologica rappresenta una modalità per controllare il consumo di suolo, destinando a finalità di carattere ecologico, ambientale e paesaggistico, alcune porzioni di territorio, quale contropartita al nuovo suolo consumato.

#### **INDIRIZZI**

[4] Gli strumenti per il governo del territorio assumono come obiettivo strategico la riduzione ed il miglioramento qualitativo dell'occupazione di suolo in ragione delle esigenze ecologiche, sociali ed economiche dei diversi territori interessati.

[5] La pianificazione settoriale, in coerenza con le finalità del PTR, definisce politiche volte a contenere il consumo di suolo e la frammentazione del territorio derivanti dalle azioni oggetto delle proprie competenze.

[6] La pianificazione locale definisce politiche di trasformazione volte a:

- a) garantire un uso parsimonioso del territorio favorendo lo sviluppo interno agli insediamenti, attribuendo priorità assoluta per le aree urbanizzate dismesse e da recuperare, contrastando il fenomeno della dispersione insediativa;*
- b) limitare il consumo di suolo agendo sull'insediato esistente (trasformazione e riqualificazione), tutelando il patrimonio storico e naturale e le vocazioni agricole ed ambientali del territorio, anche mediante misure di compensazione ecologica;*
- c) ridurre all'indispensabile gli interventi di nuova edificazione, demolizione e ricostruzione di edifici nelle aree rurali se non strettamente funzionali all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale e delle attività integrative.*

#### **DIRETTIVE**

[7] Per il monitoraggio del consumo di suolo, la Giunta regionale predispone strumenti atti a realizzare un sistema informativo coerente e condiviso aggiornabile almeno ogni cinque anni, nonché criteri e metodologie per il contenimento del consumo di suolo (banche dati, linee guida, buone pratiche), garantendo il necessario coordinamento con le province che collaborano alla predisposizione di tale sistema.

[8] Il piano territoriale provinciale, anche sulla base delle indicazioni di cui al comma 6, definisce soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, anche in coerenza con quanto previsto dal PPR, ed in ragione delle seguenti caratteristiche :

- a) superficie complessiva del territorio comunale;*
- b) fascia altimetrica;*
- c) classi demografiche;*
- d) superficie del territorio comunale che non può essere oggetto di trasformazione a causa della presenza di vincoli;*
- e) superficie urbanizzata;*

*f) dinamiche evolutive del consumo di suolo nell'ultimo decennio o quinquennio;*

*g) densità del consumo di suolo in relazione alle diverse destinazioni d'uso.*

[9] La pianificazione locale, al fine di contenere il consumo di suolo rispetta le seguenti direttive:

*a) i nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali possono prevedersi solo quando sia dimostrata l'inesistenza di alternative di riuso e di riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. In particolare è da dimostrarsi l'effettiva domanda previa valutazione del patrimonio edilizio esistente e non utilizzato, di quello sotto-utilizzato e di quello da recuperare;*

*b) non è ammessa la previsione di nuovi insediamenti residenziali su territori isolati dagli insediamenti urbani esistenti. Il nuovo insediato deve porsi in aree limitrofe ed organicamente collegate alla città già costruita, conferendo a quest'ultima anche i vantaggi dei nuovi servizi e delle nuove attrezzature, concorrendo così alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme;*

*c) quando le aree di nuovo insediamento risultino alle estreme propaggini dell'area urbana, esse sono da localizzare ed organizzare in modo coerente con i caratteri delle reti stradali e tecnologiche e concorrere, con le loro morfologie compositive e le loro tipologie, alla risoluzione delle situazioni di frangia e di rapporto col territorio aperto evitando fratture, anche formali, con il contesto urbano. Nella scelta delle tipologie del nuovo edificato sono da privilegiare quelle legate al luogo ed alla tradizione locale;*

*d) promuove il ricorso alla compensazione ecologica, anche mediante l'utilizzo di tecniche perequative.*

[10] In assenza della definizione delle soglie di cui al comma 8 le previsioni di incremento di consumo di suolo ad uso insediativo consentito ai comuni per ogni quinquennio non possono superare il 3% della superficie urbanizzata esistente.

[11] La soglia di cui al comma 10, quando le previsioni siano coerenti con le indicazioni e prescrizioni del PTR e del PPR, potrà essere superata per la realizzazione di opere pubbliche non diversamente localizzabili, in caso di accordo tra Regione, Provincia e Comuni per la realizzazione di interventi di livello sovralocale o nel caso di Piani intercomunali o di singoli Piani redatti sulla base di accordi e/o intese con i Comuni contermini, mediante il ricorso a sistemi perequativi e compensativi.



Manifestazione di contadini di Tagliata-Fossano (Cuneo).

*"Le mucche non mangiano il cemento":* un monito che giunge forte da chi coltiva con fatica – ma anche con rispetto, passione ed orgoglio – la terra tutti i giorni.

(Foto di Marco Devecchi).

vazione di alcuni tratti caratteristici del paesaggio rurale e la protezione e gestione delle risorse idriche.

Tra i punti qualificanti emersi dai diversi contributi di riflessione può essere ricordato anche l'aspetto economico della difesa del suolo. Nei tempi strettissimi a disposizione per la chiusura, Giau ha affermato che, a suo avviso, in questa materia ogni approccio monetario finisce con l'essere sbagliato e deviante. Lo è quando si tiene conto soltanto dei beni apprezzati dal mercato, perché anche il più produttivo terreno agrario perde al confronto con la maggior parte degli impieghi extra agricoli in termini di ricchezza prodotta e di manodopera impiegata. Si pensi a un supermercato oppure a uno stabilimento. Forse soltanto la casetta isolata non risulta vincente. Ma la destinazione agricola rischia di perdere anche quando si segue un approccio economico che consideri l'insieme dei benefici e dei costi in termini pubblici, comprese quindi le esternalità. Per non dire dell'alto grado di aleatorietà di queste analisi che si reggono su metodi di valutazione dei beni senza mercato oggettivamente deboli.





Non si può che esprimere perplessità circa l'effettiva possibilità di compensare la perdita di suolo fertile: neppure la rimessa a coltura di terreni abbandonati compenserebbe davvero, per non dire delle enormi difficoltà pratiche che si incontrerebbero, come ben dimostra il fallimento della Legge 444/'78. In sintesi, la difesa del suolo fertile non deve avvenire sulla base di bilanci monetari – capaci al massimo di informare sul costo sociale delle scelte – ma su una convinta e diffusa volontà, fondata sulla condivisione di comuni valori culturali e sorretta da norme prescrittive.

In effetti, tutti i numerosi indirizzi di saluto introduttivi hanno collegato la difesa del suolo all'esigenza preliminare di un cambiamento di mentalità, nella consapevolezza che il suolo è un bene scarso e sostanzialmente irriproducibile – e nella stessa direzione si è espresso il monito di riflessione sulla Terra di Papa Francesco – entro la cornice di una nuova economia civile auspicata dalla prof.ssa Laurana Lajolo (Associazione Davide Lajolo). Ben venga dunque il Piano territoriale regionale che la Regione Piemonte si è data nel 2011. Ma, nel suo intervento, l'arch. Mauro Giudice



(Istituto Nazionale di Urbanistica) ha frenato gli entusiasmi ricordando il frequente scostamento fra l'enunciato delle norme e i comportamenti fattuali. In particolare proprio il PTR contiene soltanto indirizzi e direttive ma non prescrizioni. Lo strumento è pertanto poco più che un elenco di buone intenzioni, ampiamente condivisibili, ma con modeste ricadute operative. Incidentalmente poi ricorda che un efficace segno di attenzione verso il consumo di suolo si avrebbe se i Piani regolatori non si esprimessero più soltanto in metri cubi ma anche in metri quadrati. Il superamento dei limiti applicativi del PTR è stato oggetto dell'intervento dell'arch. Giovanni Paludi (Regione Piemonte). Ha ricordato: gli studi preliminari per giungere ad una migliore definizione e ad una effettiva operatività della pratiche perequative; la messa a punto e definitiva acquisizione degli strumenti necessari per il monitoraggio (glossario, sistema di indici, procedure); i percorsi amministrativi finalizzati a stemperare alcune rigidità insite nell'Art. 31 del Piano, ad esempio il limite imposto ai Comuni di non superare, nell'incremento di consumo di suolo, il 3% della superficie urbanizzata esistente (punto 10 dell'articolo 31). Proprio dalle rigidità degli strumenti urbanistici, e dalle conseguenze che ne discendono, si è mosso l'intervento dell'avv. Davide Arri (Assessore all'Urbanistica di Asti). Egli ha poi descritto gli strumenti messi in atto dalla Città di Asti per ridurre al minimo il consumo di suolo, evitando nuovi insediamenti e favorendo il riuso di aree e di edifici abbandonati. A questo proposito ha presentato il censimento degli immobili inutilizzati appena redatto. E ha indicato nella semplificazione la strada per ridurre la distanza fra la norma e la sua attuazione, semplificazione che dovrebbe permettere una maggiore flessibilità nelle applicazioni. La discussione che è seguita ha toccato sostanzialmente due temi: gli strumenti per tutelare effettivamente il suolo e il contesto culturale necessario a tale scopo. Gli strumenti già a punto e collaudati sono stati brevemente ricordati dal dott. Gabriele Bovo (Provincia di Torino) e dal dott. Luigi Delloste (Città di Torino), anche mettendo in evidenza le difficoltà incontrate per riuscire a fare lavorare assieme competenze, sensibilità e volontà differenti. L'arch. Michela Scaglione (Università di Genova) e il prof. Fabio Minucci (Politecnico di Torino) hanno portato l'attenzione su strumenti non ancora acquisiti nella normativa italiana (ad esempio i limiti della VAS praticata nel nostro Paese o il ruolo della fiscalità) facendo riferimento a esperienze straniere. Sulla necessità che cresca e si diffonda il valore della difesa delle risorse naturali non rinnovabili, compreso il suolo, si sono infine soffermati l'arch. Liliana Pittarello (Touring Club Italiano) e il dott. Giancarlo Dapavo (Circolo Legambiente Gaia di Asti).

## Riferimenti Bibliografici

- AA.VV., European Landscape Convention, Council of Europe, Firenze, 2000.
- Parlamento della Repubblica Italiana, Decreto Legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004, *"Codice dei beni culturali e del paesaggio"*, Gazzetta Ufficiale, Roma, 2004.
- Regione Piemonte, Piano territoriale regionale, Torino, 2011, [www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo\\_ptr.htm](http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm).
- Sua Santità Papa Francesco, *Messaggio all'EXPO*, Milano, 2015.
- Bruno Giau, La tutela dei migliori terreni agrari, in *"Culture"*, anno XIV, n. 30-31, giugno 2015, Associazione Davide Lajolo, Asti, pp. 60-69.

# Luci e ombre nelle politiche piemontesi per il contenimento del consumo di suolo<sup>1</sup>

di Mauro Giudice

Architetto, membro della Giunta esecutiva nazionale dell'INU, già Dirigente del Settore Pianificazione territoriale della Regione Piemonte

L'obiettivo della tutela del suolo ha rappresentato, sin dalla promulgazione della sua legge urbanistica (*Tutela e uso del suolo*, L.r. 56/1977), un importante e costante impegno della Regione Piemonte.

Non a caso la legge piemontese, già dal suo titolo, individua il percorso principale per svolgere la propria azione di governo del territorio: infatti, non è titolata alla sola urbanistica, ma viene individuata come elemento fondante della tutela e dell'uso del suolo. E non a caso in questo ordine: il primo compito è la tutela e solo dopo è possibile, individuando qualità e quantità degli interventi, l'uso del suolo (anche in questo caso un termine esclusivo per definire lo strato superficiale della terra come lo strato scarso, fertile e irriproducibile del nostro territorio).

È questo il quadro di riferimento voluto da Giovanni Astengo.

Infatti, in forza di ciò, Astengo, nell'assumere nel 1975 il compito di assessore regionale all'Urbanistica nella Giunta regionale piemontese, si impegnò per una rapida redazione di una legge urbanistica regionale intesa quale elemento fondamentale per il governo dello sviluppo regionale, che si sarebbe dovuto basare sul riconoscimento delle potenzialità del territorio e, partendo da queste, definire le modalità per le trasformazioni da attuarsi, attraverso la predisposizione di specifici strumenti urbanistici e territoriali.

Precedentemente, il territorio regionale era governato da pochi piani regolatori e moltissimi programmi di fabbricazione (che per loro natura consideravano esclusivamente le norme per l'edificazione, assicurando elevate quantità volumetriche e nessuna tutela del territorio e dell'ambiente), che definivano quindi un quadro di forte indifferenza per i problemi ambientali e di tutela, situazione che del resto era in quegli anni molto diffusa in tutto il territorio nazionale. Allora, finalmente, la politica regionale si indirizzava verso un percorso capace di governare le proprie specificità, pur nella prospettiva di uno sviluppo economico non in conflitto con le caratteristiche delle diverse amministrazioni.

A fianco di questo fine principale la Regione era impegnata in un'azione di coordinamento delle amministrazioni locali in grado di rendere unitaria la capacità di dare attuazione alle politiche regionali, con il metodo della programmazione socio-economica e con le politiche della finanza locale, che venivano attuate dal bilancio regionale e dalla pianificazione territoriale e urbanistica. Questa somma di azioni intendeva valorizzare le risorse (in questa accezione trovano posto sia quelle naturali/ambientali, sia quelle finanziarie all'epoca meno ridotte di oggi, sia quelle relative alle caratteristiche socio-economiche dell'intera comunità regionale), tutelando e,

<sup>1</sup> Le fotografie a corredo dell'articolo sono dell'autore. Si riferiscono a situazioni dei territori periurbani di Novara e Vercelli, che non si sono volute specificare perché evidenziano aspetti generalizzabili di cattivo uso e di spreco del territorio.





(Foto di Mauro Giudice).

laddove necessario, trasformandole e utilizzandole. L'insieme di queste azioni – alternativa al mero utilizzo delle singole componenti – rappresentava il messaggio politico che la Giunta regionale inviava ai diversi soggetti interessati alla crescita e allo sviluppo dell'intero sistema regionale.

Non si trattava però di una scelta senza regole: i primi strumenti di programmazione e di pianificazione partivano da una situazione di stagnazione e attraverso una definizione di tutele (non intese anche come valorizzazione delle risorse stesse) costruivano una serie di percorsi atti a modificare le situazioni in atto e individuare un obiettivo condiviso relativo a un “nuovo e diverso Piemonte”. Queste indicazioni generali trovavano una loro conferma all’interno delle politiche relative all’assetto istituzionale delle diverse comunità locali e a quelle relative al territorio e all’ambiente<sup>2</sup>. Infatti nella versione originale del 1977 della L.r. n. 56 l’attenzione al suolo, come già detto, è molto presente. L’articolo 1, che contiene le finalità della legge, ovvero gli elementi fondanti e caratterizzanti tutto l’articolato, al punto 4 inserisce *“la piena e razionale utilizzazione delle risorse, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni immotivato consumo del suolo”*, perseguendo di fatto cioè la finalità di un’effettiva tutela. Norma che non è stata modificata per quasi quarant’anni<sup>3</sup>, ma che ha prodotto – nello svolgimento dell’ordinaria attività urbanistica e nell’attenzione delle amministrazioni comunali – scarsi risultati, pur essendo la legge ricca di riferimenti ai suoli e alle attività agricole (soprattutto l’articolo 25 che specifica, nelle politiche urbanistiche, una serie di limitazioni nello spreco di territorio agricolo di pregio), introducendo molte attenzioni al mantenimento delle aree agricole non solo come patrimonio naturale, ma come elementi fondamentali per la produzione alimentare regionale.

A partire da queste indicazioni legislative il Piemonte ha affrontato il tema del controllo del consumo di suolo, soprattutto quello finalizzato all’attività agricola, attraverso la predisposizione di strumenti (in prima istanza i piani territoriali comprensoriali, negli anni settanta del secolo scorso) in grado di definire regole capaci di invertire un’attenzione esclusivamente mirata allo sviluppo attuato attraverso la localizzazione di nuove aree residenziali, commerciali e industriali ai bordi dei centri abitati. Tali regole non avrebbero dovuto consistere in soli divieti e limitazioni, ma soprattutto in elementi di progettazione capaci di mantenere gli strati superficiali fertili del ricco suolo della pianura, quelli maggiormente interessati dagli attacchi insediativi e speculativi. Si cercava cioè attraverso i piani di contrastare il diffuso processo precedente, che aveva esasperato un Piemonte “delle villette e dei capannoni” localizzati soprattutto nelle aree pianeggianti e collinari dei contesti urbani principali, che storicamente, per loro caratteristiche naturali, erano state maggiormente vocate agli insediamenti umani.

Eppure, proprio questo modello insediativo ha continuato a determinare un consumo di suolo non coerente con i dettami legislativi del 1977 e ancora perseguiti negli strumenti di pianificazione degli anni successivi, tanto che sembra che stia limitando i propri effetti solo da pochi anni, in alcuni degli strumenti di ultima generazione.

Una prima svolta per contrastare tale modello ricorrente si è avuta con l’avvio della formazione degli strumenti di pianificazione regionale e con la successiva elaborazione dei piani provinciali, a seguito della Legge nazionale n. 142 del 1990<sup>4</sup>, che han-

2 Il riferimento principale è ai Comitati Comprensoriali (istituiti con L.r. n. 41 del 4 giugno 1975 *“Individuazione ed istituzione dei Comprensori”* successivamente abrogata dall’articolo 17 della L.r. n. 16 del 16 marzo 1989 *“Riordino dell’esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale ed indirizzi normativi per la delega di funzioni amministrative”*), che esercitavano le funzioni di coordinamento delle attività di pianificazione locale.

3 Come si dirà più avanti, questo punto dell’articolo 1 è stato modificato con la L.r. n. 3 dell’11 marzo 2015 *“Disposizioni regionali in materia di semplificazione”*.

4 La Regione ha adeguato le proprie norme – che nella loro versione originale non prevedevano uno strumento di livello regionale e non contemplavano le Province come soggetti di pianificazione – ai dettati della Legge





no prodotto un primo ed embrionale sistema di copianificazione tra gli enti di area vasta e i Comuni nello svolgimento delle azioni di pianificazione.

Il primo Piano territoriale regionale, approvato nel 1997, non ha affrontato nello specifico il tema del contenimento e della riduzione del consumo di suolo, ma negli articoli 13 e 14 delle norme di attuazione ha riservato una particolare attenzione ai suoli agricoli di eccellente e buona qualità limitandone le trasformazioni e incentivandone la tutela. Oltre a ciò, quel PTR avanzava l'ipotesi di utilizzo delle "aree marginali e interstiziali" quali elementi per ricucire il tessuto esistente senza consumare nuove aree libere e di produzione agricola, soprattutto nelle aree di pianura e collinari sottoposte a maggiori pressioni di sviluppo urbanistico. Si tratta, come si può facilmente intendere, di un primo tentativo di dare attuazione a quella azione di tutela indivi-

---

n. 142/1990 con la L.r. n. 45/1994, che definisce i ruoli e i contenuti del Piano regionale e di quelli provinciali, definendo le competenze delle Province che si sostituivano a quelle precedentemente esercitate dai Comitati Comprensoriali quali enti di programmazione regionale (si veda nota 2).



*(Foto di Mauro Giudice).*

duata dalla legge regionale quale elemento centrale e fondante dell'intera azione di governo del territorio da attuarsi attraverso le indicazioni di piano e la realizzazione di un sistema di soggetti competenti cooperativi e non conflittuali.

Sulla base di queste indicazioni, i Piani provinciali hanno espresso politiche territoriali attente all'individuazione di specifiche norme per la localizzazione delle diverse attività (cercando di definire un nuovo modello localizzativo basato sull'aggregazione e non sulla dispersione) o per l'introduzione di limitazioni all'uso delle risorse, ma non hanno affrontato, se non in maniera indiretta, il contenimento del consumo di suolo.

Bisogna attendere il secondo Piano territoriale regionale (approvato nel 2011) e la seconda generazione dei Piani provinciali (purtroppo non generalizzabile a tutte le realtà provinciali) per rintracciare indicazioni precise per il contenimento del consumo di suolo. Il nuovo PTR, infatti, nelle proprie Norme di Attuazione individua una serie di politiche finalizzate alla riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio attraverso norme per la qualità degli interventi sui centri e sui tessuti esistenti e

destina uno specifico articolo al contenimento del consumo di suolo: l'articolo 31<sup>5</sup>, tema dell'incontro, che dovrebbe poter produrre effetti direttamente sul livello regionale e provinciale e conseguentemente sul livello locale di formazione dei piani regolatori. Il condizionale è d'obbligo, trattandosi di norme non direttamente cogenti verso gli altri soggetti competenti, ma tali da dettare esclusivamente indirizzi e direttive<sup>6</sup>. Questa "catena" di attuazione delle politiche, per essere efficace, deve poter contare sull'impegno di tutti i soggetti coinvolti, che superino la loro visione parziale e si pongano in uno spazio non delimitato dai confini amministrativi e non chiuso nei tempi delle elezioni.

Il PTR è stato approvato dal Consiglio regionale il 21 luglio 2011 e non ha ancora prodotto gli specifici effetti auspicati, anche a causa della promulgazione della L. r. n. 3 del 2013<sup>7</sup>, della quale si dirà, che ha modificato in maniera alquanto consistente la legislazione regionale vigente, soprattutto per quanto concerne le procedure di stesura e attuazione delle varianti agli strumenti della pianificazione locale, elemento questo che contrasta qualsiasi politica di contenimento del consumo di suolo.

Nella stessa seduta del Consiglio regionale di approvazione del nuovo PTR è stata approvata la variante al piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptc2) della Provincia di Torino. Anche per questa coincidenza – ma l'attenzione al consumo di suolo era già da tempo nella agenda politica provinciale – la Provincia di Torino è l'unica dotata oggi di uno strumento di pianificazione che tratta specificatamente il tema del consumo di suolo.

Nelle Norme di Attuazione del piano provinciale (in particolare agli articoli 15 e 16<sup>8</sup>) vengono definite le prescrizioni e gli indirizzi per il contenimento della crescita del consumo di suolo. Le norme individuano una serie di strumenti che, utilizzati nelle conferenze di copianificazione per la formazione dei Piani regolatori, siano in grado di favorire la condivisione delle scelte di sviluppo limitando il consumo di nuove aree. Lo strumento principale per l'attuazione di questa politica è contenuto nell'Allegato 5: Linee Guida - *Linee Guida per la perimetrazione delle aree dense, di transizione e libere di cui all'articolo 16 delle Norme di Attuazione*<sup>9</sup> che permette, in maniera univo-

5 L'articolo 31 "Contenimento del consumo di suolo" riconosce la valenza strategica della risorsa suolo, in quanto bene non riproducibile, per il quale promuove politiche di tutela e salvaguardia, volte al contenimento del suo consumo e, a tal fine, definisce che gli strumenti per il governo del territorio assumano come obiettivo strategico la riduzione e il miglioramento qualitativo dell'occupazione di suolo in ragione delle esigenze ecologiche, sociali ed economiche dei diversi territori interessati.

6 Il PTR non presenta alcuna norma direttamente cogente, ma sceglie la strada della copianificazione tra i diversi soggetti competenti, dettando al suo interno esclusivamente "Indirizzi" (definiti dall'art. 3: disposizioni di orientamento e criteri rivolti alla pianificazione ... che lasciano margini di discrezionalità nell'attenuarsi) e "Direttive" (definite dall'art. 3: disposizioni vincolanti, ma non immediatamente precettive, la cui attuazione comporta l'adozione di adeguati strumenti... Eventuali scostamenti devono essere motivati ed argomentati tecnicamente). In questo modo il Piano si pone quale riferimento di carattere "strategico" che individua le politiche, ma lascia agli altri soggetti istituzionali la loro attuazione.

7 Si tratta della Legge regionale 25 marzo 2013, n. 3 "Modifiche alla Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia".

8 L'articolo 15 "Consumo di suolo non urbanizzato. Contenimento della crescita incrementale del consumo di suolo non urbanizzato" stabilisce che gli strumenti urbanistici generali e le relative varianti assumono l'obiettivo strategico e generale del contenimento del consumo di suolo e dello *sprawling* e privilegiano pertanto, per rispondere al fabbisogno insediativo, gli interventi di riqualificazione e riordino del tessuto urbano esistente, perseguendo l'obiettivo di qualità edilizia ed urbanistica, nel rispetto degli standard urbanistici per servizi pubblici e verde. L'articolo 16 "Definizione delle aree" individua diverse famiglie di aree ("dense", "di transizione" e "libere") rispetto alle quali specificare le relative quantità e modalità di utilizzo al fine del contenimento del consumo di suolo.

9 L'allegato è scaricabile all'indirizzo: [www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian\\_territoriale/ptc2/documenti/allegato5/linee\\_guida\\_dens\\_urb.pdf](http://www.provincia.torino.gov.it/territorio/file-storage/download/pdf/pian_territoriale/ptc2/documenti/allegato5/linee_guida_dens_urb.pdf).



(Foto di Mauro Giudice).

ca, di indirizzare il dibattito su tali temi all'interno delle conferenze. Tale metodo sta producendo effetti positivi all'interno degli strumenti urbanistici comunali, avviando un'inversione – seppure non ancora molto vistosa – della definizione delle aree di espansione e conseguentemente del consumo di suolo. Sicuramente un comportamento virtuoso, ma che dovrebbe diffondersi all'intera regione attraverso gli altri piani provinciali<sup>10</sup> per consentire effetti importanti di modifica dei comportamenti presenti nelle diverse realtà locali: in assenza di azioni coordinate, infatti, si potrebbe assistere a sviluppi di aree marginali in quanto non regolate dagli strumenti della pianificazione.

Proprio su quest'ultimo punto ci viene in aiuto una ricerca della Regione concernente il "Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte"<sup>11</sup> che, in maniera uniforme, conteggia il consumo di suolo per tutti i Comuni piemontesi. I dati in esso contenuti ci fanno comprendere come il problema non può essere confuso con un generico problema a scala regionale, ma che è necessario individuarne i luoghi di maggior

<sup>10</sup> A seguito della Legge nazionale n. 56 del 2014 (la così detta riforma Delrio) le Province sono state abolite, ma non le loro funzioni di pianificazione territoriale. Una situazione giuridicamente complessa e di non facile interpretazione, ma che sicuramente determina un rallentamento dell'azione di pianificazione. Questa situazione, nella realtà piemontese, si differenzia per la Città metropolitana di Torino che, in attesa di un proprio strumento di pianificazione (definito dalla legge come "piano territoriale generale"), utilizza il precedente strumento provinciale di cui si è detto, per effetto del quale persegue gli obiettivi dallo stesso definiti.

<sup>11</sup> "La Giunta regionale, con D.g.r. n. 34-1915 del 27 luglio 2015, ha approvato il documento Il monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte - edizione 2015 che aggiorna i dati dell'edizione del 2012. La D.g.r. con il volume allegato è scaricabile all'indirizzo [www.regione.piemonte/governo/bollettino/abbonati/2015/36/suppo1/00000081.htm](http://www.regione.piemonte/governo/bollettino/abbonati/2015/36/suppo1/00000081.htm)".





*(Foto di Mauro Giudice).*

pressione e le cause che lo generano per poter avanzare precise e puntuali politiche di governo. Sicuramente le politiche da attuarsi nell'area metropolitana torinese non potranno che essere profondamente diverse da quelle necessarie ad esempio nelle aree montane e collinari: individuare un'unica politica non consentirebbe di affrontare coerentemente il problema, finirebbe per mantenere le disuguaglianze esistenti, rischiando di incrementarle.

Certo, si dovrà operare anche attraverso valori quantitativi (limiti percentuali di crescita), ma si dovrà soprattutto agire attraverso il cambiamento del paradigma ricorrente della crescita come motore dello sviluppo: è possibile percorrere strade di sviluppo senza ulteriore crescita, ma per far ciò le attenzioni urbanistiche devono principalmente essere rivolte verso la riqualificazione e la rigenerazione delle aree urbane.

Un percorso, questo, che la Regione non sta perseguendo: infatti la recente modifica della legge urbanistica, già citata<sup>12</sup>, ricerca soluzioni di semplificazione degli iter amministrativi, favorendo l'uso delle varianti (istituendo anche uno strumento di "variante semplificata") quale strumento ordinario della pianificazione locale. Questa scelta, rivolta prevalentemente alle competenze comunali (seppure mediate all'interno delle conferenze, delle quali – nella futura assenza delle Province – dovranno essere ridefinite le regole di funzionamento), non favorisce una politica di contenimento del consumo di suolo, ma esaspera la competitività tra i diversi enti competenti, col forte rischio che si realizzino disegni di insediamento non coordinati, che – oltretutto – il più delle volte non verranno realizzati se non in maniera fram-

<sup>12</sup> La Legge regionale n. 3/2013, di cui alla nota 7.

mentaria, come esito di un'urbanistica "di carta" con aree prenotate, individuate a fini fiscali, senza di fatto comportare l'effettiva realizzazione delle opere individuate. Questa forte dicotomia – tra un potere locale che incentiva crescite dei consumi e quello generale, di area vasta, che tende a preservare i suoli non ancora utilizzati – non consente una politica univoca, ma aumenta le conflittualità tra i diversi soggetti competenti. Per la verità, nel testo di legge si ritrova il termine "consumo di suolo": è sia indicato fra le finalità della legge sia fra i fini da perseguire in sede di formazione degli strumenti regolatori comunali, ma un'indicazione normativa così generica non è in grado di soddisfare l'obiettivo.

Le prossime modifiche istituzionali (creazione della città metropolitana, abolizione delle province, realizzazione delle unioni di comuni) aprono uno scenario non chiaro all'interno del quale una politica di contenimento del consumo di suolo – viste le attuali premesse legislative e normative – non appare destinata a conseguire gli obiettivi sperati. È infine necessario dare notizia dell'ultima – per ora – variante della Legge regionale 56/77: si tratta della L.r. 11 marzo 2015 n. 3 *"Disposizioni regionali in materia di semplificazione"*: una nuova normativa, come definito dal titolo, tesa a semplificare le norme esistenti nelle diverse materie di competenza regionale. In particolare l'articolo 43 (Modifiche alla Legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56) del capo IX (Semplificazioni in materia edilizia ed urbanistica) definisce, forse anche con una modalità legislativa che presenta alcuni dubbi, una nuova versione del punto 4 dell'articolo 1, che elencava le finalità della Legge 56/77. Col nuovo punto 4), la legge è finalizzata alla *"piena e razionale gestione delle risorse volte al mantenimento qualitativo e quantitativo del loro livello complessivo, con particolare riferimento alle aree agricole ed al patrimonio insediativo ed infrastrutturale esistente, evitando ogni ulteriore consumo di suolo"*, perseguendo quindi la finalità di un'effettiva tutela per *"la limitazione del consumo di suolo, al fine di giungere all'obiettivo di un consumo zero"*. Questa nuova indicazione di legge, seppure una semplice finalità non direttamente cogente nella definizione delle politiche di pianificazione, potrebbe definire una nuova stagione di attenzioni al consumo di suolo. A fianco di tale innovazione l'attuale Giunta regionale ha indicato, tra le priorità della propria agenda politica, la necessità di redigere una specifica legge regionale sul contenimento del consumo di suolo in base a quanto si sta producendo a livello nazionale<sup>13</sup>, a partire da una proposta dell'Assessore all'Agricoltura. Il rischio è che, così facendo, la questione venga affrontata come se si trattasse di un mero problema legato alla riduzione dei suoli agricoli e non di un problema a livello di complessivo governo del territorio<sup>14</sup>. Una nuova legge regionale, quindi, che sicuramente garantirà specifiche attenzioni al problema, ma che non dovrà dimenticare di individuare gli strumenti attraverso i quali perseguire l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo: strumenti che non potranno che essere quelli relativi al governo del territorio.

In questa direzione è da segnalare la riadozione del Piano paesaggistico regionale<sup>15</sup>

13 Il riferimento principale è al testo attualmente (giugno 2015) in discussione alla Camera quale stesura coordinata, a partire dal Disegno di Legge governativo, tra i diversi testi depositati. Si tratta del D.d.L. C. 2039 Governo e abb. *"Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato"* nuovo testo base adottato dalle Commissioni riunite VIII e XIII della Camera dei Deputati (seduta del 20 gennaio 2015).

14 Si rischia cioè di settorializzare un tema che, per sua natura, dovrebbe essere trattato in forma organica e coordinata tra i diversi soggetti competenti, partendo dalla sua valenza urbanistica/territoriale.

15 Il nuovo PPR è stato adottato dalla Giunta regionale con D.g.r. n. 20-1442 del 18 maggio 2015, pubblicata, ai sensi della normativa vigente, sul Bur n. 20 del 21 maggio 2015. Dalla data di adozione del PPR, non sono consentiti sugli immobili e nelle aree tutelate ai sensi dell'articolo 134 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* interventi in contrasto con le prescrizioni di cui agli articoli 3, 13, 14, 15, 16, 18, 23, 26, 33 e 39 delle *Norme di*



che, proprio per i suoi effetti di salvaguardia e in forma coordinata con i dettati di legge introdotti dalla Legge regionale 3/2015, potrebbe avviare una reale e consistente azione di contenimento e riduzione del consumo di suolo.

Concludendo questa breve analisi, si può quindi affermare che in materia di contenimento del consumo di suolo il quadro normativo piemontese offre un panorama

---

*Attuazione del Piano* e con quelle specifiche dettate per i beni di cui agli articoli 136 e 157 del Codice, dettagliate nelle schede del *Catalogo dei beni paesaggistici*, in quanto le prescrizioni sopra citate sono sottoposte alle misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9 del Codice stesso.





(Foto di Mauro Giudice).

che, insieme a non poche criticità, presenta nel suo complesso anche molti aspetti positivi, a condizione che si sia in grado di dare attuazione in forma coordinata alle diverse azioni poste in essere (i piani e le leggi), attraverso una politica di governo del territorio maggiormente attenta alla qualità dello sviluppo e non solo alle sue quantità.



*Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte.*  
Fascicolo di aggiornamento dell'anno 2015 (con dati riferiti al 2013).

# Le politiche regionali per il contenimento del consumo di suolo in Piemonte

di Giovanni Paludi

Architetto, Dirigente del Settore Territorio e Paesaggio della Direzione Ambiente, Governo e Tutela del territorio - Regione Piemonte

## 1. Lo scenario

Il fenomeno del consumo di suolo costituisce ormai da diversi anni un tema all'ordine del giorno di tutte le agende delle politiche territoriali e ambientali finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile. Il tema è stato affrontato sia a livello europeo sia a livello nazionale e locale. Fino a oggi, tuttavia, seppur siano state numerose le attività avviate, non è ancora operativa una disposizione di livello comunitario sulla materia che trova comunque trattazione nei numerosi studi e atti di indirizzo predisposti in sede comunitaria.

In Italia le diverse leggi regionali hanno negli scorsi decenni affrontato l'argomento "suolo" in termini esclusivamente regolativi della trasformazione dei suoli attraverso le normative sul governo del territorio e sugli strumenti di pianificazione.

Negli ultimi anni il tema ha trovato spazio nel dibattito nazionale attraverso la predisposizione di alcuni disegni di legge che affrontano il tema del contenimento del consumo di suolo, approcciandolo da differenti punti di vista. L'iniziativa governativa che maggiormente si è posta all'attenzione è quella riferita principalmente alla tutela dei suoli agricoli, attualmente in discussione nelle sedi parlamentari.

Sulla scia di queste proposte, a livello regionale, nell'ultimo anno due regioni (Lombardia e Toscana) hanno approvato normative specifiche sul contenimento del consumo di suolo.

Le iniziative intraprese muovono dalla constatazione che il suolo costituisca una risorsa unica e non rinnovabile e che pertanto vada preservata e difesa da usi indiscriminati. Il suolo infatti svolge molteplici funzioni connesse alla sopravvivenza delle specie animali e vegetali che popolano il pianeta; garantisce parte delle esigenze alimentari dell'uomo, essendo la piattaforma su cui si svolgono le attività agricole. Il suolo è fonte di materie prime, necessarie per lo svolgimento delle attività umane. Il suolo costituisce l'habitat di gran parte delle specie animali e vegetali, garantendo la biodiversità, ed è fattore determinante per mantenere gli equilibri idrogeologici del territorio. Il suolo è una componente essenziale del paesaggio e del patrimonio culturale. Questi rappresentano alcuni esempi, non esaustivi, che testimoniano l'importanza di promuovere politiche e azioni finalizzate a garantire la tutela e il corretto utilizzo di tale risorsa.

Considerata la varietà delle funzioni svolte dalla risorsa suolo, appare evidente che le politiche ad essa rivolte non possano prescindere da un approccio complessivo, in relazione alla trasversalità delle materie e delle discipline interessate.

## 2. La normativa e gli strumenti di pianificazione in Piemonte

A livello piemontese il tema non è ancora stato affrontato in modo organico attraverso una normativa *ad hoc*, ma sono molteplici le iniziative che, soprattutto negli ultimi



anni, hanno posto l'attenzione sulla risorsa suolo con un approccio multidisciplinare, finalizzato a trattare il tema tenendo conto degli aspetti connessi al governo del territorio, al paesaggio, all'agricoltura, alle valenze naturalistiche e ambientali.

In termini normativi, la Legge urbanistica regionale piemontese n. 56 risale, nella sua formulazione originaria, al 1977: non si è giunti a una sua riscrittura (come invece è avvenuto per le leggi urbanistiche della gran parte delle altre regioni italiane), ma, nel tempo, è stata oggetto di profondi mutamenti che soprattutto negli ultimi due anni ne hanno fortemente innovato i contenuti e i processi di formazione degli strumenti di pianificazione.

Le recenti modifiche (L.r. 3/2013 e 3/2015) hanno inserito nel corpo normativo, tra le altre novità, specifici riferimenti alla necessità del contenimento del consumo di suolo. A partire dai primi articoli di inquadramento e di esplicitazione dei principi e delle finalità (art. 1 e art. 1 *bis*) si afferma la necessità di dover tendere verso un consumo di suolo nullo, privilegiando la rigenerazione dei tessuti urbani, riservando l'utilizzo di nuovo suolo solo in caso di impossibilità di soluzioni alternative. Tali principi sono poi meglio declinati nelle parti del testo normativo dedicate ai contenuti degli strumenti di pianificazione. La legge, nell'ultima versione, introduce specifiche disposizioni finalizzate a favorire processi di perequazione territoriale e urbanistica finalizzati alla riduzione dell'utilizzo a fini urbanistici dei terreni naturali o votati alle attività agricole.

I principali riferimenti operativi verso le tematiche della riduzione e del miglioramento qualitativo dell'utilizzo del suolo si riflette nei due principali strumenti di governo del territorio regionali, il Piano territoriale e il Piano paesaggistico.

A partire dalla fine dello scorso decennio è stato infatti avviato un processo di rinnovamento del sistema della pianificazione regionale del territorio, attraverso la redazione di nuovi strumenti quali il nuovo Piano territoriale (PTR) e il primo Piano paesaggistico regionale (PPR) coerente con le intervenute indicazioni comunitarie (*Convenzione europea del paesaggio*) e le disposizioni legislative nazionali (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

Tali strumenti sostituiscono il primo Piano territoriale regionale operante dal 1997. Il nuovo PTR, approvato dal Consiglio regionale nel 2011, rappresenta lo strumento di connessione tra le indicazioni derivanti dal sistema della programmazione regionale e il riconoscimento delle vocazioni del territorio.

Il PPR, già adottato nel 2009 e recentemente oggetto di una nuova adozione nel maggio 2015 a seguito di una complessiva revisione, costituisce strumento conoscitivo, regolativo e di espressione delle politiche di tutela, valorizzazione e promozione delle caratteristiche identitarie e peculiari del paesaggio piemontese.

Il coordinamento dei nuovi strumenti è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di valutazione ambientale strategica, condotto in modo complementare sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra tali obiettivi e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti.

Le finalità dei due Piani sono quindi strutturate secondo cinque grandi strategie:

- *strategia 1: riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio*, tese a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale-storico-culturale e le attività imprenditoriali ad essa connesse;
- *strategia 2: sostenibilità ambientale, efficienza energetica*, indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse;

- *strategia 3: integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica*, finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo locale del nord-ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale a dimensione europea;
- *strategia 4: ricerca, innovazione e transizione produttiva*, che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale;
- *strategia 5: valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali*, che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione/pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono obiettivi comuni a entrambi gli strumenti che sono poi articolati in obiettivi specifici, pertinenti alle singole finalità di ciascun piano.

La base comune, oltre che rispetto a finalità e obiettivi, si ritrova nell'impostazione del sistema attuativo previsto che sottende, per entrambi i piani, la necessità di garantire processi di copianificazione condivisi tra i diversi livelli di governo del territorio (Regione, Province, Città metropolitana e Comuni, nonché nel caso del Piano paesaggistico il Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo). La base strategica comune si riflette nel coordinamento degli obiettivi, anche in relazione al tema del consumo di suolo.

### 1.5.

#### RIQUALIFICAZIONE DEL CONTESTO URBANO E PERIURBANO

##### Piano Paesaggistico

1.5.1  
Riqualificazione delle aree urbanizzate prive di identità e degli insediamenti di frangia

1.5.2  
Contenimento e razionalizzazione delle proliferazioni insediative e di attrezzature, arteriali o diffuse nelle aree urbane e suburbane

1.5.3  
Qualificazione paesistica delle aree agricole interstiziali e periurbane con contenimento della loro erosione da parte dei sistemi insediativi e nuova definizione dei bordi urbani e dello spazio verde periurbano

1.5.4  
Qualificazione dello spazio pubblico e dell'accessibilità pedonale al tessuto urbano e ai luoghi centrali con contenimento degli impatti del traffico veicolare privato

1.5.5  
Compensazione degli impatti antropici e delle pressioni connesse alla diffusione delle aree urbanizzate (depurazione dell'aria dalle emissioni inquinanti, fissazione delle polveri, ricarica delle falde acquifere, regolazione del ciclo idrogeologico, contenimento del disturbo acustico, regolazione microclimatica, ...)

##### Piano Territoriale

1.5.1  
Promozione di processi di riqualificazione, rigenerazione e riconversione fisica, sociale ed economica dei tessuti urbani e dei sistemi periferici

1.5.2  
Promozione di politiche finalizzate alla realizzazione di spazi e servizi pubblici urbani ed extraurbani distribuiti e organizzati in modo da massimizzarne la fruibilità e lo standard qualitativo

1.5.3  
Promozione di politiche di rilocalizzazione delle attività produttive non compatibili con i contesti urbani

1.5.4  
Salvaguardia e valorizzazione delle aree agricole e naturali periurbane

1.5.5  
Contenimento e razionalizzazione della crescita insediativa urbana, periurbana e degli insediamenti arteriali e salvaguardia delle superfici agricole interstiziali nei sistemi insediativi, con particolare riferimento al controllo del consumo di suolo

### 2.3.

#### TUTELA E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE PRIMARIE: SUOLO E SOTTOSUOLO

##### Piano Paesaggistico

2.3.1  
Contenimento del consumo di suolo, promuovendone un uso sostenibile, con particolare attenzione alla prevenzione dei fenomeni di erosione, deterioramento, contaminazione e desertificazione

2.3.2  
Salvaguardia dei suoli con classi di alta capacità d'uso

2.3.3  
Recupero naturalistico o fruitivi delle aree produttive isolate, estrattive o infrastrutturali dismesse

##### Piano Territoriale

2.3.1  
Contenimento del consumo di suolo, promuovendone un uso sostenibile, con particolare attenzione alla limitazione dei fenomeni di dispersione insediativa.

2.3.2  
Salvaguardia del suolo agricolo

2.3.3  
Gestione sostenibile delle risorse estrattive

Sistema delle strategie e degli obiettivi del Piano territoriale regionale e del Piano paesaggistico regionale (schemi tratti dai rapporti ambientali dei due strumenti).

### 3. Il Piano territoriale regionale

Il PTR è stato adottato nel 2008 e approvato nel luglio del 2011. Fonda le sue radici nei principi definiti dallo *Schema di sviluppo dello spazio europeo e dalle politiche di coesione sociale* ed è pertanto incentrato sul riconoscimento del sistema policentrico regionale e delle sue potenzialità, sui principi di sussidiarietà e copianificazione.

#### 3.1. Le componenti

Il PTR si articola in tre componenti, che interagiscono tra loro:

- un *quadro di riferimento* (la componente conoscitivo-strutturale del piano), avente per oggetto la lettura critica del territorio regionale (aspetti insediativi, socio-economici, morfologici, paesistico-ambientali ed ecologici);
- una *parte strategica* (la componente di coordinamento delle politiche e dei progetti di diverso livello istituzionale, di diversa scala spaziale, di diverso settore), sulla base della quale individuare gli interessi da tutelare a priori e i grandi assi strategici di sviluppo;
- una *parte statutaria* (la componente regolamentativa del piano), volta a definire ruoli e funzioni dei diversi ambiti di governo del territorio sulla base dei principi di autonomia locale e sussidiarietà.

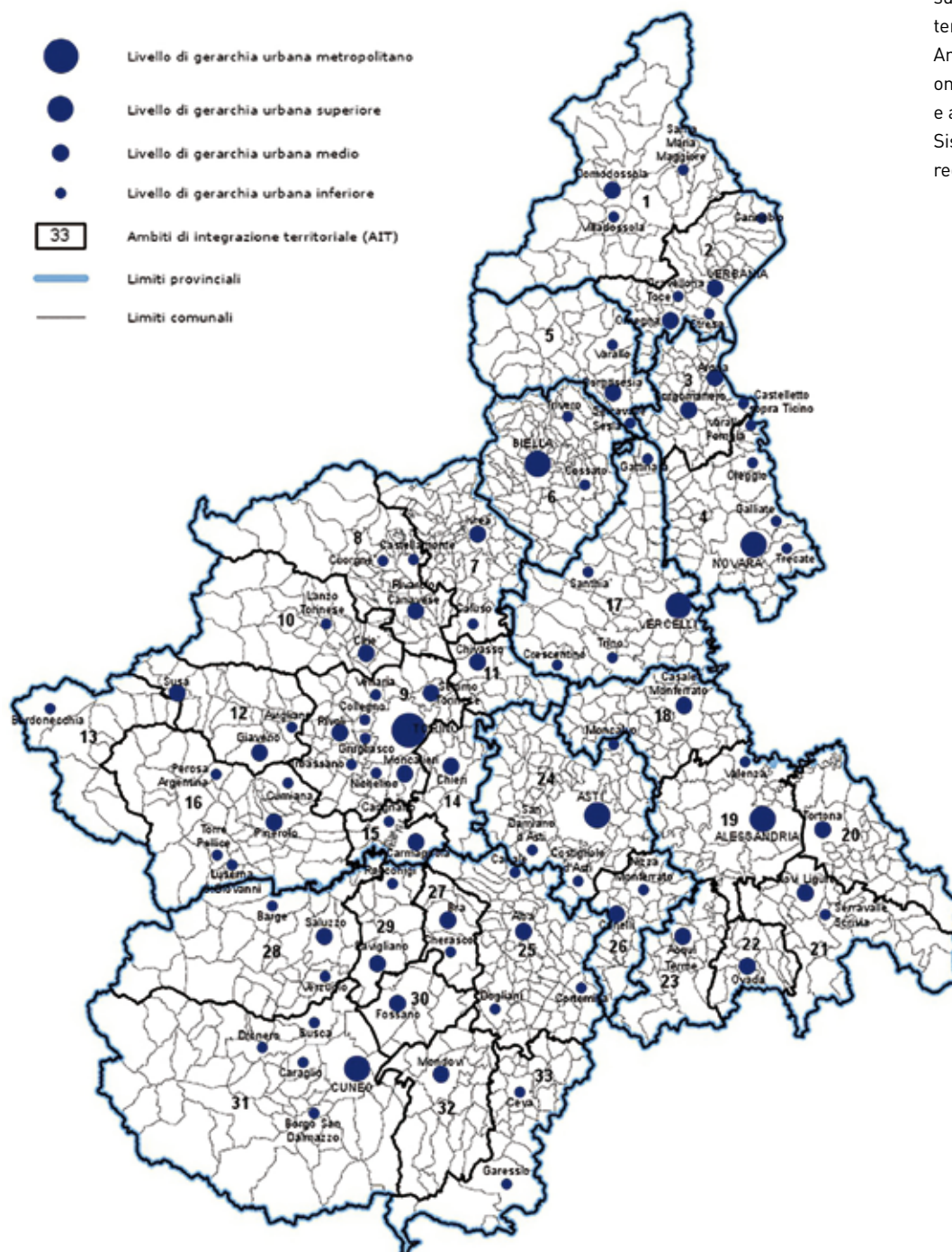
#### 3.2. La scala locale e gli Ambiti di integrazione territoriale

L'esigenza di ottenere una visione integrata a scala locale di ciò che al PTR compete di governare ha consigliato di organizzare e connettere tra loro le informazioni a partire da una trama di base, formata da unità territoriali di dimensione intermedia tra quella comunale e quella provinciale. Questi "mattoni" della costruzione del Piano sono stati chiamati *Ambiti di integrazione territoriale* (Ait). L'importanza di questa visione del territorio regionale deriva dal fatto che a questa scala locale è possibile evidenziare le relazioni di prossimità tra fatti, azioni e progetti che coesistono e interagiscono negli stessi luoghi. Tali relazioni riguardano l'ambiente, il paesaggio, i beni culturali, le risorse primarie, le attività produttive, la circolazione, le centralità, il commercio, il turismo, le identità locali, le dotazioni demografiche, il "capitale" cognitivo locale, quello sociale, quello istituzionale e quant'altro di pertinenza del PTR.

#### 3.3. La normativa

L'impianto delle norme presenta un carattere flessibile e aperto all'arricchimento proveniente dalle strategie di rilevanza regionale e sovraregionale e sollecita il coordinamento delle specifiche politiche con la pianificazione settoriale e sub regionale. Le normative si concentrano su indirizzi (disposizioni con carattere di orientamento rivolti alla pianificazione settoriale e sub regionale) e direttive (disposizioni vincolanti ma non immediatamente precettive che comportano l'adozione di adeguati strumenti da parte dei soggetti della pianificazione). Nonostante i margini di libertà per i vari soggetti di pianificazione, la normativa garantisce alla Regione, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di competenza, sufficienti parametri di verifica in merito alla coerenza dei diversi strumenti di programmazione e pianificazione con gli obiettivi e le strategie indicate dal PTR.



**SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE**

Piano territoriale regionale:  
suddivisione del territorio regionale in Ambiti di integrazione territoriale (AIT) e articolazione del Sistema policentrico regionale.

**3.4. La cartografia**

La cartografia vuole essere uno strumento di sintesi della conoscenza e di rappresentazione della componente progettuale in cui si articola il Piano, dalla scala europea alla scala locale.

Il risultato è una rappresentazione sintetica delle principali caratteristiche fisiche e delle risorse dei diversi ambiti territoriali nei quali è suddiviso il territorio regionale e delle strategie che interessano tali ambiti.

Le tavole comprendono le “*Tavole della conoscenza*” e la “*Tavola di progetto*”.

Le *Tavole della conoscenza* contengono una lettura del territorio e delle sue dinamiche, suddivisa in 5 elaborati riferiti alle 5 strategie del Piano. Appartengono alle Tavole della conoscenza anche le rappresentazioni del Piemonte nella dimensione europea ed interregionale.

I tematismi contenuti nelle diverse tavole sono rappresentati su una base cartografica in scala 1:500.000, mentre a scala inferiore sono raffigurati elementi puntuali di conoscenza delle politiche regionali di settore ed alcune elaborazioni sintetiche di dati territoriali.

La *Tavola di progetto* (nella pagina accanto), in scala 1:250.000, illustra i principali scenari ed indirizzi per lo sviluppo e la pianificazione dei sistemi locali; in particolare si è voluto rappresentare le potenzialità strategiche dei diversi ambiti di integrazione territoriale (Ait) in rapporto ai temi strategici di rilevanza regionale e alla strategia di rete.

### 3.5. Il PTR e il contenimento del consumo di suolo; l'articolo 31 delle norme di attuazione

Il PTR fornisce indirizzi e direttive alla pianificazione locale, orientando le politiche di trasformazione territoriale nell'ottica del contenimento dell'uso di suolo. Il Piano assolve tale funzione disincentivando gli interventi di nuova edificazione, favorendo la riqualificazione delle aree urbanizzate e degli insediamenti esistenti e prevedendo il ricorso a misure di compensazione ecologica e l'utilizzo di tecniche perequative. Il PTR prevede il coinvolgimento delle Province nella predisposizione di attività di monitoraggio finalizzate alla creazione di un sistema informativo condiviso, nonché nella definizione di soglie massime di consumo di suolo per categorie di comuni, in funzione delle dinamiche di sviluppo e delle caratteristiche morfologiche.

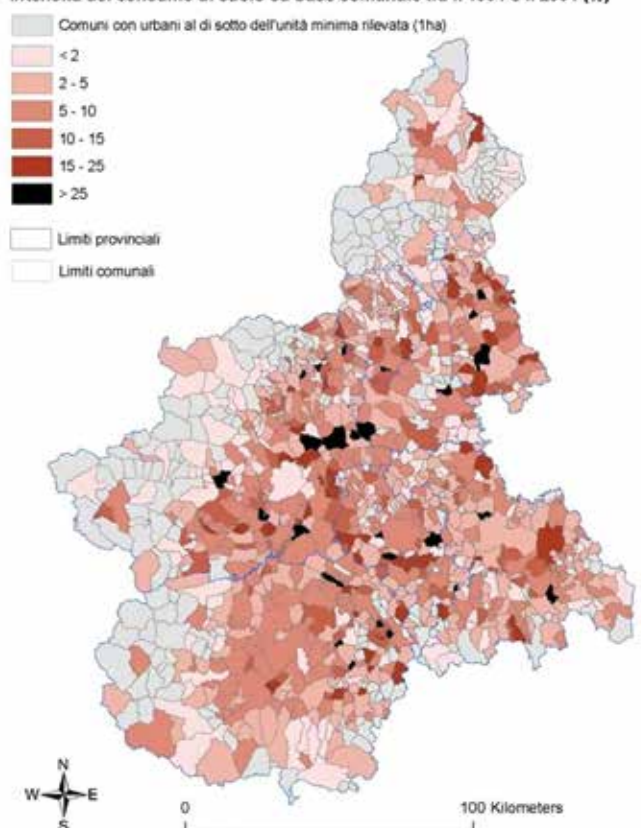
Numerosi articoli delle norme di attuazione sono dedicati alle politiche per il contenimento del consumo di suolo, ma in particolare l'articolo 31, all'interno della Strategia 2 "*Sostenibilità ambientale ed efficienza energetica*", prevede azioni sinergiche per la riduzione e il governo del fenomeno.

#### - Il monitoraggio del consumo di suolo

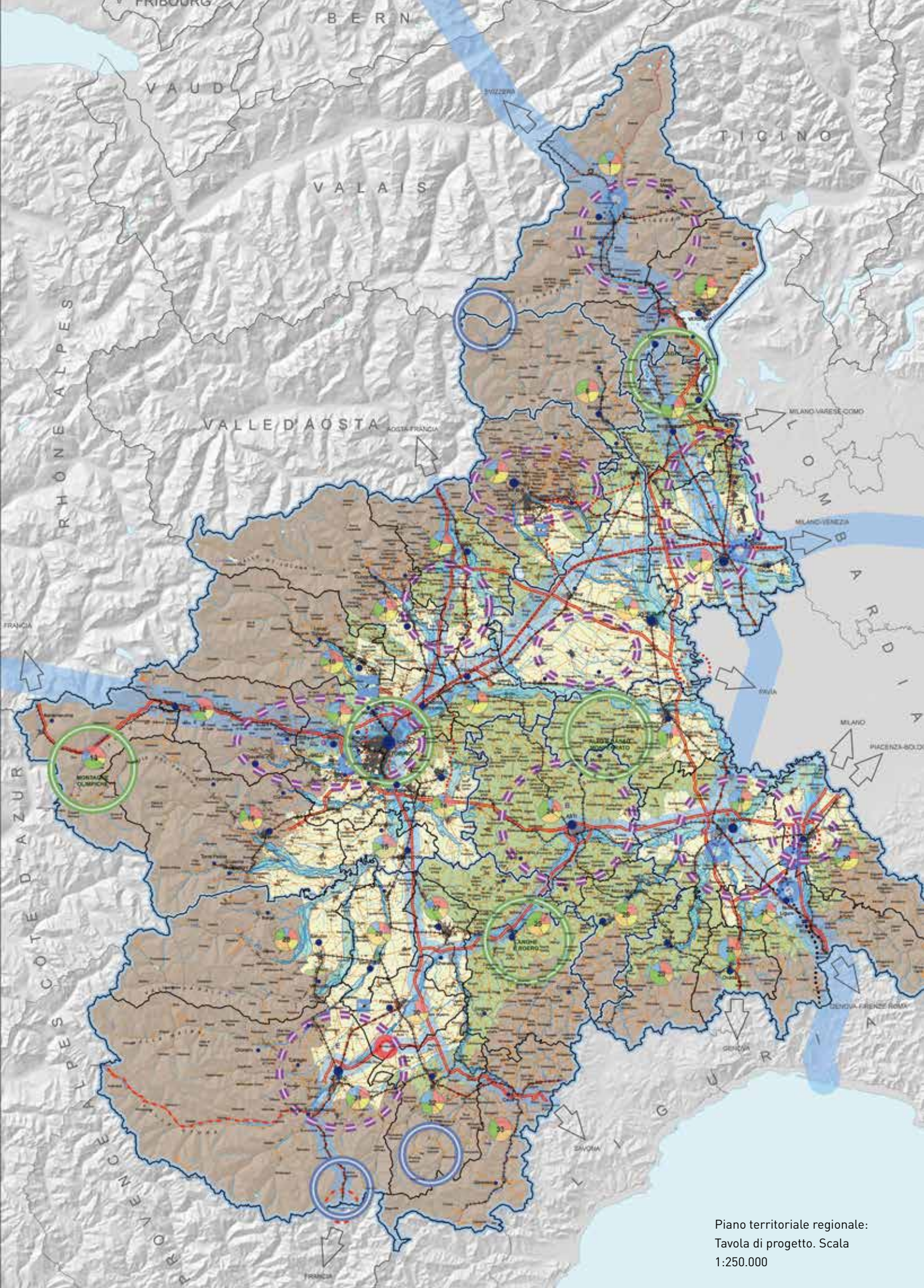
Ai sensi di tale articolo a partire dal 2011 (approvazione del piano) si è provveduto a dare attuazione al comma 7, attraverso la definizione di un nuovo sistema di monitoraggio del fenomeno attraverso una nuova metodologia e la definizione di specifici indici per la rappresentazione dei dati. La Regione Piemonte è impegnata da tempo nell'attività di analisi e di monitoraggio delle variazioni dimensionali delle superfici urbanizzate attraverso l'utilizzo del patrimonio informativo territoriale a disposizione. In tale contesto è nato nel 2001 il progetto sperimentale "*Rapporto sullo Stato del Territorio*", in collaborazione con il CSI Piemonte (Consorzio per il Sistema Informativo), come strumento di analisi e di interpretazione dei fenomeni in atto a partire dall'uso e dal consumo di suolo. Tale attività ha consentito di monitorare negli scorsi decenni l'andamento del fenomeno che ha caratterizzato in modo costante i processi di nuova urbanizzazione e infrastrutturazione connessi alle politiche di sviluppo regionale.

Intensità del consumo di suolo nel periodo 1991-2001.

**L'intensità del consumo di suolo in Piemonte su base comunale**  
Intensità del consumo di suolo su base comunale tra il 1991 e il 2001 (%)







Piano territoriale regionale:  
Tavola di progetto. Scala  
1:250.000



Il consumo di suolo complessivo (CSC) risulta dalla somma delle trasformazioni irreversibili del territorio e da quelle che hanno un carattere di reversibilità, cioè che presuppongono un uso temporaneo della risorsa.

A seguito del crescente interesse sulla materia e in relazione alle previsioni del nuovo PTR, nel 2009 è stato avviato un ulteriore progetto di studio sul consumo di suolo, che ha interessato le varie competenze interne alle strutture regionali per acquisire ulteriori informazioni sul fenomeno, in relazione al costante aumento dell'uso di nuovo suolo, anche in assenza di particolari sollecitazioni connesse al tasso demografico che caratterizza il territorio regionale.

La complessità del tema, unitamente all'eterogeneità dei dati disponibili ricavati dall'esperienza dei vari livelli amministrativi e alla mancanza di una metodologia univoca di riferimento per la sua misurazione, ha evidenziato, nell'ambito delle politiche regionali per la tutela e la salvaguardia del territorio, la necessità di definire "un vocabolario comune" e condiviso per misurare il consumo di suolo.

Le attività intraprese sono state finalizzate a mettere a punto una metodologia per misurare in maniera adeguata ed efficace il consumo di suolo in Piemonte, a scale diverse e sulla base di dati e definizioni confrontabili. Sono stati studiati indicatori e indici da condividere e mettere a disposizione dei soggetti che operano sul territorio, a supporto della definizione di politiche territoriali e per il coordinamento delle diverse pianificazioni.

Il "Glossario per il monitoraggio del consumo di suolo", predisposto nell'anno 2012, rappresenta l'esito di tale percorso: alla descrizione di ciascun indice individuato è stata associata la definizione, mediante parole chiave, dei contenuti su cui tale indice si fonda.



Il fenomeno è stato studiato sotto vari aspetti tenendo conto delle diverse tipologie e della permanenza o meno delle modificazioni indotte sul territorio:

- consumo di suolo da superficie infrastrutturata (CSI);
- consumo di suolo da superficie urbanizzata (CSU);
- consumo di suolo reversibile (CSR);
- consumo di suolo a elevata potenzialità produttiva (CSP).

Le prime due tipologie rappresentano il consumo di suolo irreversibile, vale a dire le aree impermeabilizzate, la terza tipologia è relativa a forme di consumo reversi-

bili, prodotte da attività che sottraggono alla produzione agricola o all'uso naturale porzioni di terreno per periodi di tempo determinati, senza esercitare un'azione di impermeabilizzazione permanente. La somma delle prime due tipologie definisce il consumo di suolo irreversibile (CSCI), mentre quella delle prime tre individua il consumo di suolo complessivo (CSC).

La quarta tipologia valuta l'incidenza del fenomeno a carico di suoli agricoli di maggior pregio. A tal fine è stato rilevato il consumo di suolo ricadente all'interno di territori appartenenti alle prime tre classi di capacità d'uso (la capacità d'uso dei suoli è quella classificazione che definisce la qualità del terreno in funzione del suo utilizzo a fini produttivi, le prime tre classi sono quelle principalmente vocate alle attività agricole).

Ulteriori elementi dell'analisi hanno affrontato lo studio delle dinamiche connesse al fenomeno della *dispersione dell'urbanizzato e a quello della frammentazione*.

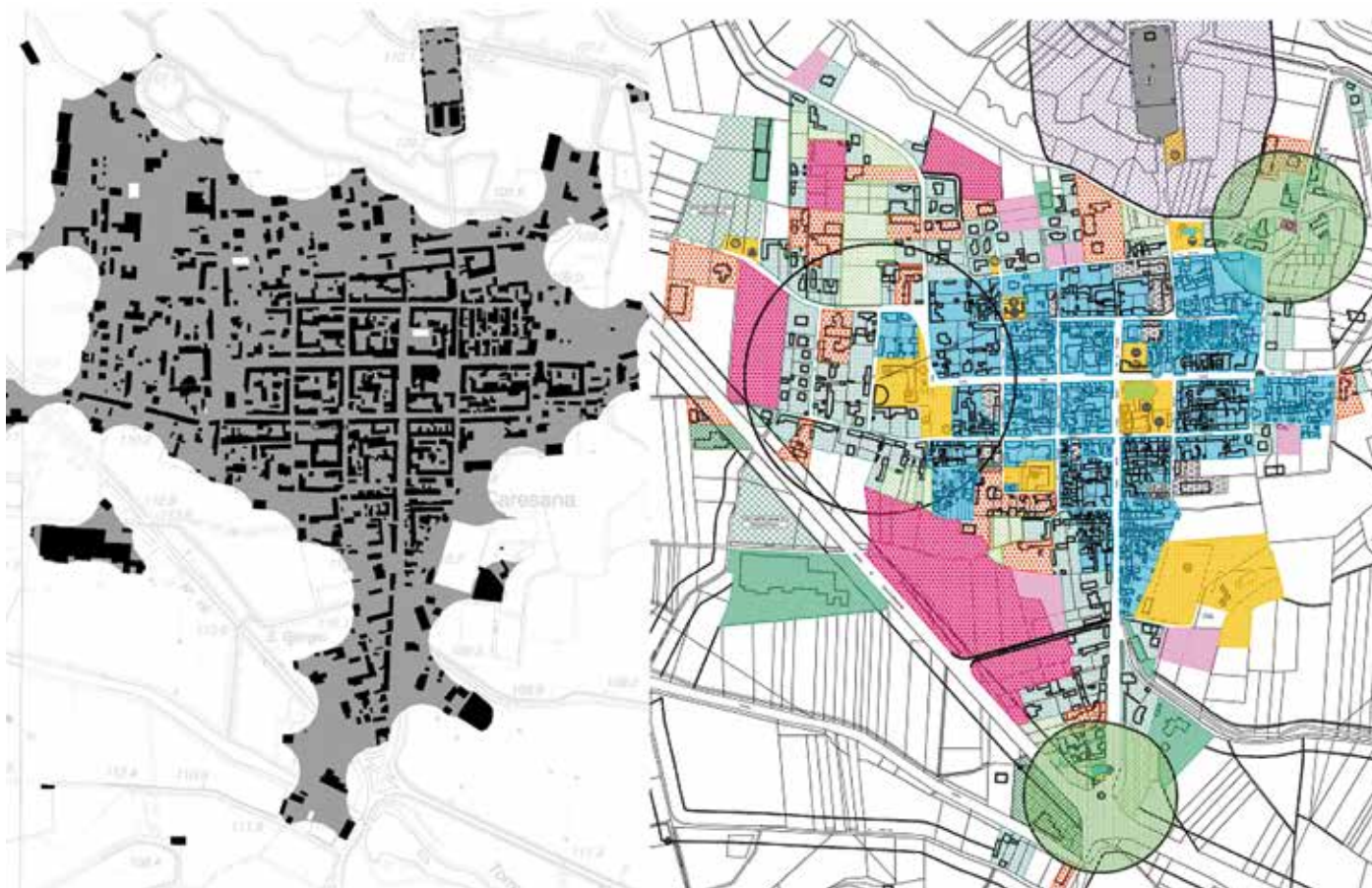
Da queste analisi sono discese la definizione di specifici *indici di riferimento* rispetto ai quali si sono potute condurre analisi più approfondite sulla dimensione e specificità del fenomeno.

In primo luogo sono stati aggiornati i dati prendendo come limite di riferimento l'anno 2008, evidenziando l'andamento e la rilevanza delle varie tipologie di destinazione cui è finalizzato un determinato utilizzo di nuovo territorio.

In termini generali si è confermata la tendenza all'aumento del consumo di nuove aree. Il fenomeno è stato studiato anche con riferimento ai diversi ambiti provinciali individuando la percentuale di utilizzo del suolo in relazione al territorio provinciale di riferimento.

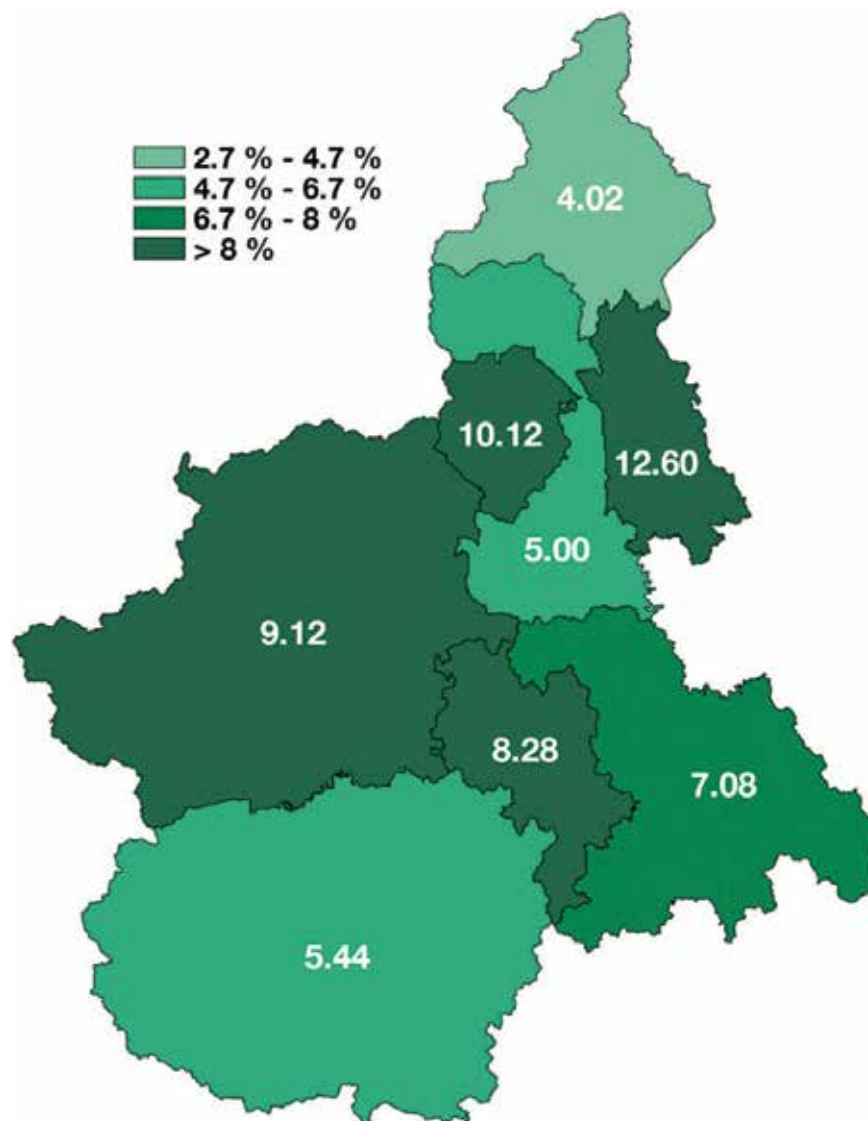
Per ciascuna Provincia è stata effettuata l'analisi del contributo che ciascuna tipologia di utilizzo del suolo ha influenzato sulla misurazione complessiva del fenomeno. Un ulteriore elemento di riflessione riguarda le ripercussioni dell'utilizzo di suolo libero in relazione alla redditività agricola dei suoli interessati dalle trasformazioni. Le misurazioni sono state condotte fino alla scala comunale definendo l'incidenza del consumo di suolo rispetto all'intero territorio comunale.

Confronto tra impronta del suolo effettivamente consumato e previsioni della strumentazione urbanistica. La prima immagine rappresenta il consumo di suolo urbanizzato calcolato con il sistema dei "buffer" di 50 mt creati a partire dal baricentro degli edifici; la seconda rappresenta per lo stesso comune le previsioni del Piano urbanistico.

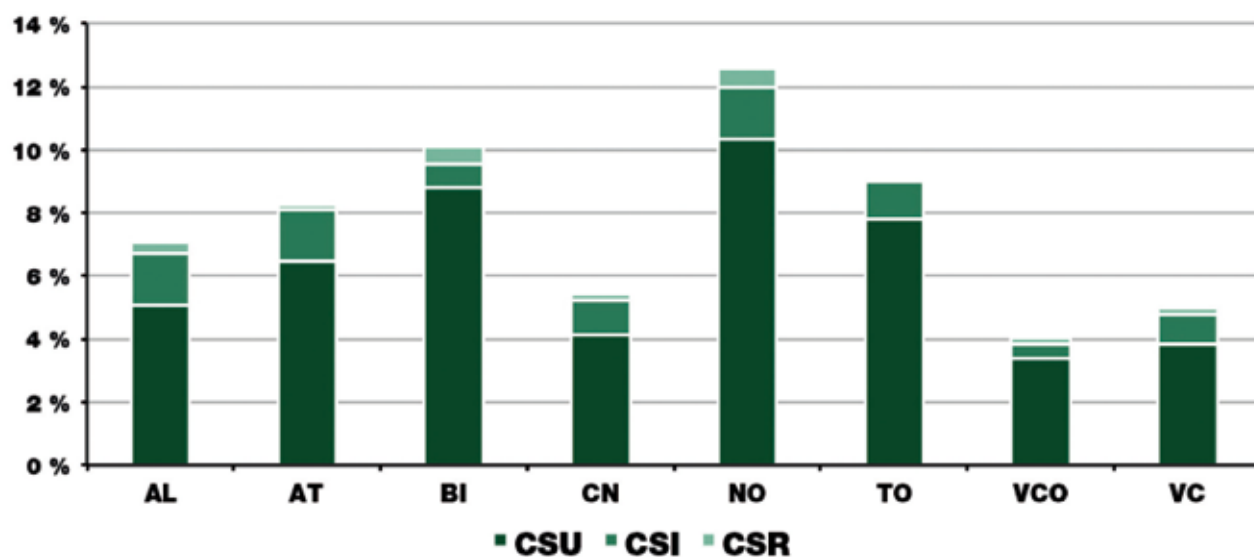


Anno 2013. Percentuale di suolo complessivamente consumato in ciascuna provincia con riferimento alla propria superficie. (Valori in percentuale).

Nel corso dell'ultimo anno è stato effettuato un nuovo aggiornamento di tutti i dati utilizzando gli indici stabiliti in precedenza e applicandoli alle ultime fonti disponibili (foto aeree) che restituiscono la consistenza del fenomeno all'anno 2013.



Anno 2013. Tipologie di consumo di suolo nelle diverse province: consumo da superficie urbanizzata (CSU), consumo da infrastruttura (CSI), consumo reversibile (CSR).





#### *-Le previsioni per la pianificazione locale*

Le disposizioni dell'articolo 31 interessano i diversi livelli di governo del territorio chiamati a stabilire orientamenti qualitativi e di limitazioni quantitative, volte a contenere l'utilizzo di suoli liberi. I Piani territoriali provinciali in adeguamento al PTR stabiliscono soglie massime di consumo da attribuire ai Comuni, in funzione delle loro caratteristiche morfologiche e delle dinamiche di sviluppo in atto (comma 8). In attesa della definizione di tali soglie, il PTR, al comma 10, consente per i Comuni previsioni di incremento del consumo di suolo a uso insediativo non superiori al 3% della superficie urbanizzata esistente riferiti a un arco temporale di cinque anni. Quest'ultima direttiva, inserita come norma transitoria in attesa delle soglie stabilite a livello provinciale, rappresenta attualmente il principale riferimento in tema di consumo di suolo per la predisposizione e la valutazione degli strumenti urbanistici di livello locale. Sulla base di tali indicazioni il processo di copianificazione, previsto in Piemonte, per l'esame degli strumenti urbanistici di livello locale si confronta a partire dai dati provenienti dal monitoraggio e dagli indirizzi e direttive del PTR.

I temi delle politiche riguardano la necessità di favorire i processi di rigenerazione delle aree esistenti e nella compensazione ecologica, strumento complementare per garantire elevati livelli di qualità ambientale.

Rispetto a quest'ultimo tema si conclude quest'anno il *Progetto Rurbance*, sviluppato all'interno del *Programma comunitario Spazio Alpino*. Nell'ambito delle attività svolte dai partner di progetto, la Regione Piemonte ha affrontato, in attuazione del PTR, proprio il tema del rapporto tra aree urbane, rurali e periurbane ponendo al centro le azioni per il contenimento del consumo di suolo, della perequazione territoriale e della rilevanza dei servizi ecosistemici.

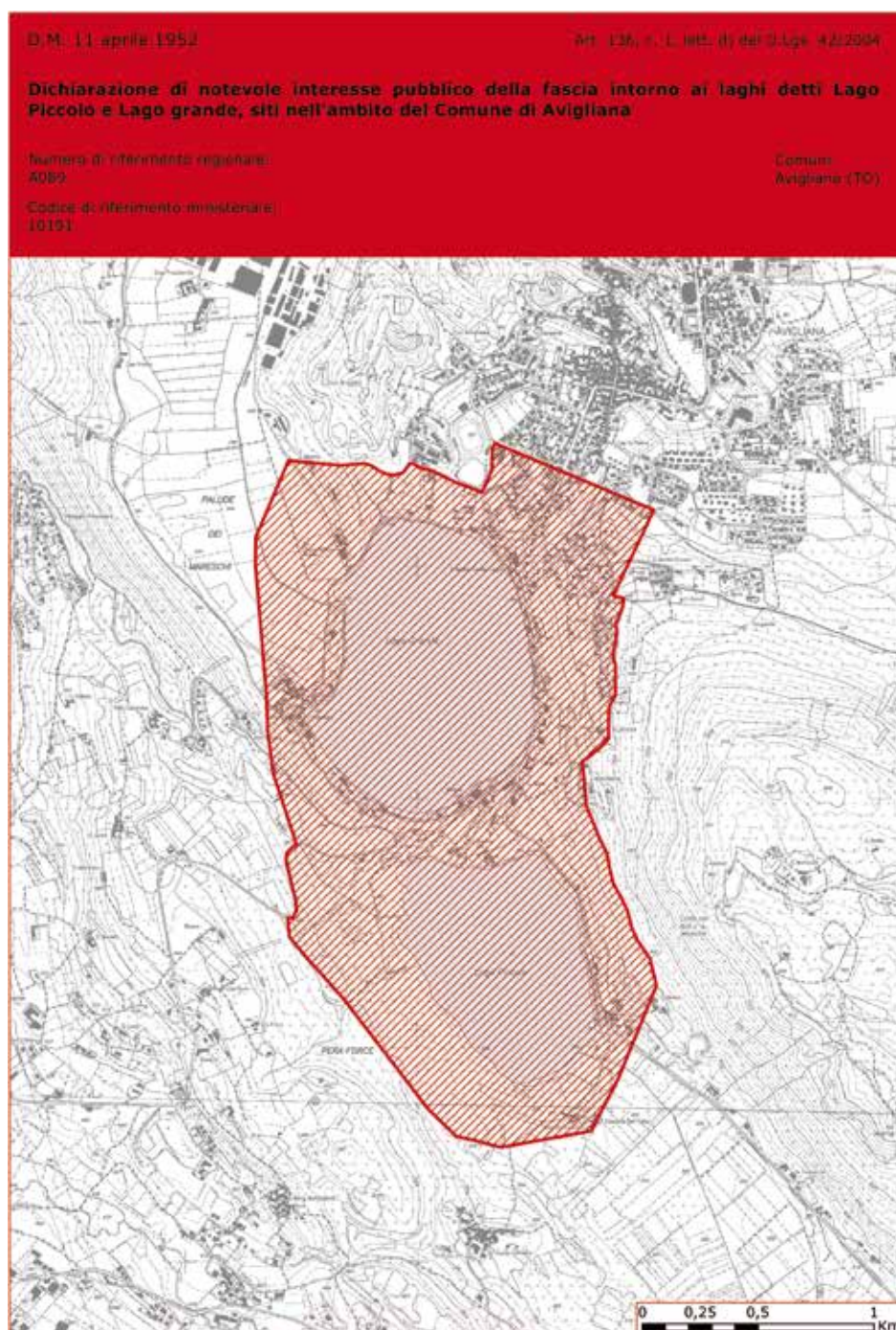
## **4. Il Piano paesaggistico regionale**

Il Piano paesaggistico regionale, sulla base delle strategie comuni con il PTR, è stato redatto in attuazione del Codice per i beni culturali e per il paesaggio e della Convenzione europea del paesaggio, nell'ottica di un sistema di pianificazione complementare e condiviso con le altre discipline e gli altri enti competenti per il governo del territorio.

La redazione del piano è avvenuta di concerto con le Province piemontesi (Accordo stipulato nel 2008) per la definizione di una base conoscitiva comune e mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa nel 2008 con il Ministero per i beni e le attività culturali (MiBACT) con il quale sono stati condivisi i contenuti del piano stesso. La prima versione del PPR è stata adottata nel 2009; a seguito della pubblicazione sono pervenute circa 600 osservazioni che sono state esaminate e analizzate e in parte trasferite all'interno del corpo del piano.

Dal periodo di adozione sono proseguiti i rapporti con il MiBACT, con particolare riferimento alla ricognizione e alla maggiore definizione della disciplina d'uso dei beni paesaggistici. Il lavoro svolto ha portato alla realizzazione del *Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte* articolato in due sezioni (beni ex artt. 136-157 ed ex art. 142 del Codice).

Nel maggio del 2015 si è provveduto ad una nuova adozione del Piano che, in funzione delle numerose modifiche e integrazioni apportate, ha reso necessario un nuovo processo di consultazione pubblica prima della sua approvazione definitiva.




Piano paesaggistico regionale. Esempi di schede del *Catalogo dei beni paesaggistici* del Piemonte.

#### 4.1. Le funzioni

Il Piano paesaggistico regionale è chiamato a svolgere una triplice funzione:

- *conoscitiva*, volta non solo a orientare le scelte di tutela, gestione e valorizzazione, ma anche ad accrescere a tutti i livelli la consapevolezza dei valori e degli interessi in gioco;
- *regolativa*, volta a tradurre i riconoscimenti di valore in disposizioni normative che incidono, direttamente o indirettamente sui processi di trasformazione;
- *strategica*, volta a proporre a una platea ampia di soggetti istituzionali e di portatori di interessi, visioni, obiettivi e linee d'azione lungimiranti e spazialmente estese.



Riconoscimento del valore dell'area	La dichiarazione di notevole interesse pubblico tutela l'area in quanto "L'... costituisce un quadro naturale di singolare bellezza, comprendendo anche dei punti di vista dei quali si gode uno spettacolo di grande effetto paesistico".				
					
Superficie kmq 3,94					
Altri strumenti di tutela	D.M. 01/06/1985 (8078) D.Lgs. 42/2004 - art. 142 "Aree tutelate per legge", comma 1 lett. b, c, f, g Parco naturale dei Laghi di Avigliana - Piano Naturalistico (D.C.R. n. 1092-9785 del 20/07/1989; D.C.R. n. 217-9734 del 25/06/1991; D.C.R. n. 265-12209 del 29/07/1996; D.C.R. n. 15-6446 del 01/07/2002); Area contigua dei Laghi di Avigliana. SIC e ZPS: Laghi di Avigliana (IT1110007). Beni culturali, a rilevanza paesaggistica, individuati ai sensi della Parte II del Codice: Avigliana, Santuario della Madonna dei Laghi (R.R. n. 6309/99 del 31/08/2000; Not. Min. 06/04/1910).				
Identificazione dei valori e valutazione della loro permanenza / trasformazione	L'area dei laghi conserva notevole interesse storico e naturalistico per le peculiarità dei due bacini lacustri, dei rilievi collinari, della zona umida dei Mareschi e per la presenza di resti palafitticoli del periodo neolitico. I due bacini si distinguono per le loro differenti caratteristiche: maggiore grado di naturalità per il lago Piccolo, localizzato in ambito a minore antropizzazione e circondato da boschi, canneti e superfici prative, per il lago Grande estese urbanizzazioni a carattere residenziale, turistico-ricettivo che, senza soluzione di continuità, hanno trasformato le sue sponde. Le strutture insediative, non sempre coerenti con le linee di espansione dell'edificato preesistente e con i caratteri tipologici identitari, hanno talvolta occluso i possibili accessi e ostruito le visuali percepibili dalla viabilità principale verso il lago Grande, sulle cui rive si segnala l'emergenza architettonica del santuario della Madonna dei Laghi, di origini seicentesche, fulcro panoramico da e verso il lago stesso. Sulla sponda del lago Piccolo, in fregio alla viabilità principale, si presentano limitate trasformazioni, e la permanenza di un tessuto agrario ancora integro con aree a spiccata naturalità, caratterizzate da ambienti boscati prevalentemente di latifoglie. Si rilevano invece trasformazioni significative con la realizzazione della variante della strada statale e l'apertura della galleria di Monte Cuneo.				
Ambiti e Unità di paesaggio	Ambiti di paesaggio (art. 10): 37 - Asse Teatro Moricco di Avigliana 42 - Val Sangone		Unità di paesaggio (art. 11): 3702, 4201 - Sono di tipologia normativa IV e VII, naturale/rurale alterato/episodicamente da insediamenti e naturale/rurale o rurale a media rilevanza e integrità		
Principali obiettivi di qualità paesaggistica	1.2.1.; 1.5.2.; 1.6.2.; 1.7.1. - (cf. Obiettivi e Linee di azione Ambiti 37 e 42)				
Struttura del paesaggio e norme di riferimento	Naturalistico - ambientale Artt. 14, 15, 16, 17, 18, 19	Storico - culturale Artt. 22, 26, 27, 28	Perceptivo - identitario Artt. 30, 31, 32	Morfologico - insediativo Artt. 34, 36, 38, 39, 40	Rete di connessione paesaggistica Art. 42
Prescrizioni contenute nelle NTA	Artt. 14, 15, 16, 18, 39				
Prescrizioni specifiche	Gli interventi modificativi dello stato dei luoghi nelle adiacenze del fulcro visivo costituito dal santuario della Madonna dei Laghi non devono compromettere l'aspetto visuale dei luoghi né interferire in termini di volumi, forma, materiali e crome con il bene stesso; in particolare devono essere conservate nella loro integrità le residue aree coltivate e/o prative poste nelle immediate vicinanze del santuario. Non è consentita l'installazione di impianti tecnologici e di produzione energetica da fonti rinnovabili collocati in posizioni tali da interferire con le visuali percepibili dalla strada panoramica verso il lago. Gli interventi sul patrimonio edilizio rurale esistente non devono prevedere nuovi volumi che per forma, posizione e colore possano alterare gli elementi scenico-perceptivi che compongono il paesaggio. Le eventuali nuove costruzioni devono essere localizzate in continuità con le aree edificate esistenti al fine di contenere lo sviluppo urbanistico a carattere dispersivo e devono essere realizzate ricercando un'adeguata integrazione con le tipologie e i caratteri insediativi peculiari dell'edificato consolidato salvaguardando le residue aree verdi esistenti; le stesse in area collinare devono privilegiare posizioni non dominanti, armonicamente inserite nel profilo naturale del terreno con eventuali scaricate inerbite e/o muri di contenimento di altezza contenuta; le volumetrie e le crome dei fabbricati non devono alterare gli elementi scenico-perceptivi che compongono il paesaggio circostante. La linea di costa deve essere mantenuta nei suoi caratteri naturali, rispettando la vegetazione spontanea esistente. Eventuali consolidamenti spondali devono privilegiare l'utilizzo di tecniche di ingegneria naturalistica e conformarsi alla morfologia naturale del terreno. Eventuali recinzioni verso il lago devono essere di altezza contenuta e di forma semplice, per evitare di limitare la percezione visiva, escludendo recinzioni piene in muratura a tutta altezza ad eccezione di interventi di recupero di muraure esistenti di valore documentario. Gli interventi di riqualificazione di approdi e portili devono rispettare la naturale conformazione della costa privilegiando l'utilizzo del legno. Gli interventi di adeguamento della rete viaria devono risultare compatibili con la morfologia dei luoghi e la salvaguardia delle visuali, nonché con gli elementi di valore ambientale, storico culturale e paesaggistico presenti nell'area prevedendo la posa in opera di barriere di protezione che, per forma, materiali e dimensioni, garantiscano un corretto inserimento paesaggistico nel contesto interessato. Lungo la strada panoramica non è ammessa la posa in opera di cartellonistica o altri mezzi pubblicitari ad eccezione di installazioni previste dalla normativa in materia di circolazione stradale o di cartellonistica pubblica per la fruizione e promozione turistica.				

## 4.2. Le articolazioni territoriali

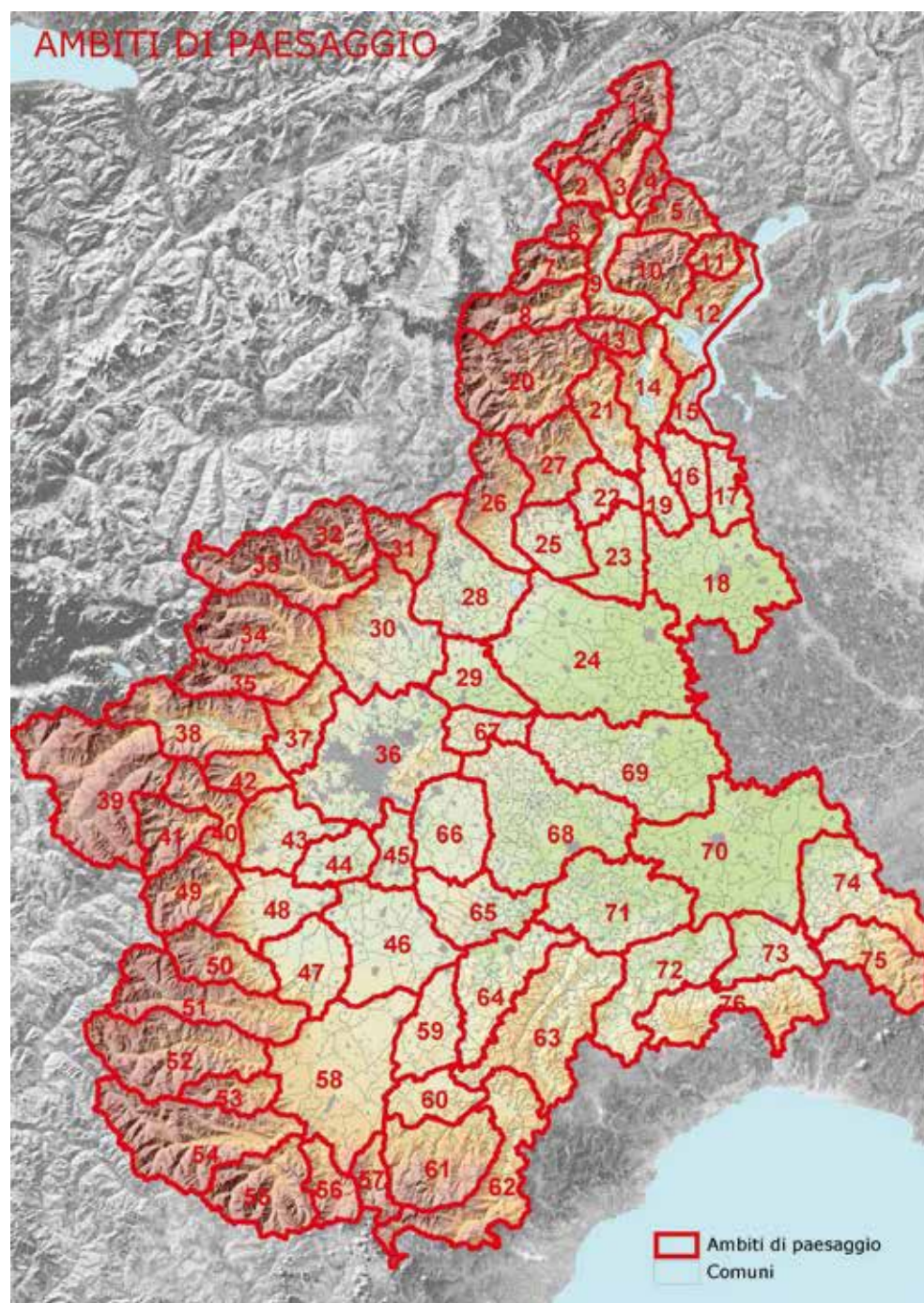
Il Piano disciplina le proprie analisi e previsioni attraverso:

- il *quadro strutturale*, che definisce le risorse i caratteri e le opzioni di fondo da considerare ai fini delle scelte paesistico-ambientali, così come di quelle urbanistico-insediative, economico-territoriali e infrastrutturali;
- l'individuazione degli *ambiti di paesaggio* e delle *unità di paesaggio*;
- il riconoscimento dei *beni paesaggistici*;
- la descrizione delle *componenti del paesaggio*.

Il territorio regionale è suddiviso in **76 ambiti di paesaggio**, distintamente riconosciuti e analizzati secondo le peculiarità naturali, storiche, morfologiche ed insediative, al



fine di cogliere i differenti caratteri strutturanti, qualificanti e caratterizzanti i paesaggi. Il PPR definisce per ciascun ambito, in apposite Schede e nei riferimenti normativi, gli obiettivi di qualità paesaggistica da raggiungere, le strategie e gli indirizzi con cui perseguirli, rinviandone la precisazione ai piani provinciali e locali.



Piano paesaggistico regionale. Gli Ambiti di paesaggio.

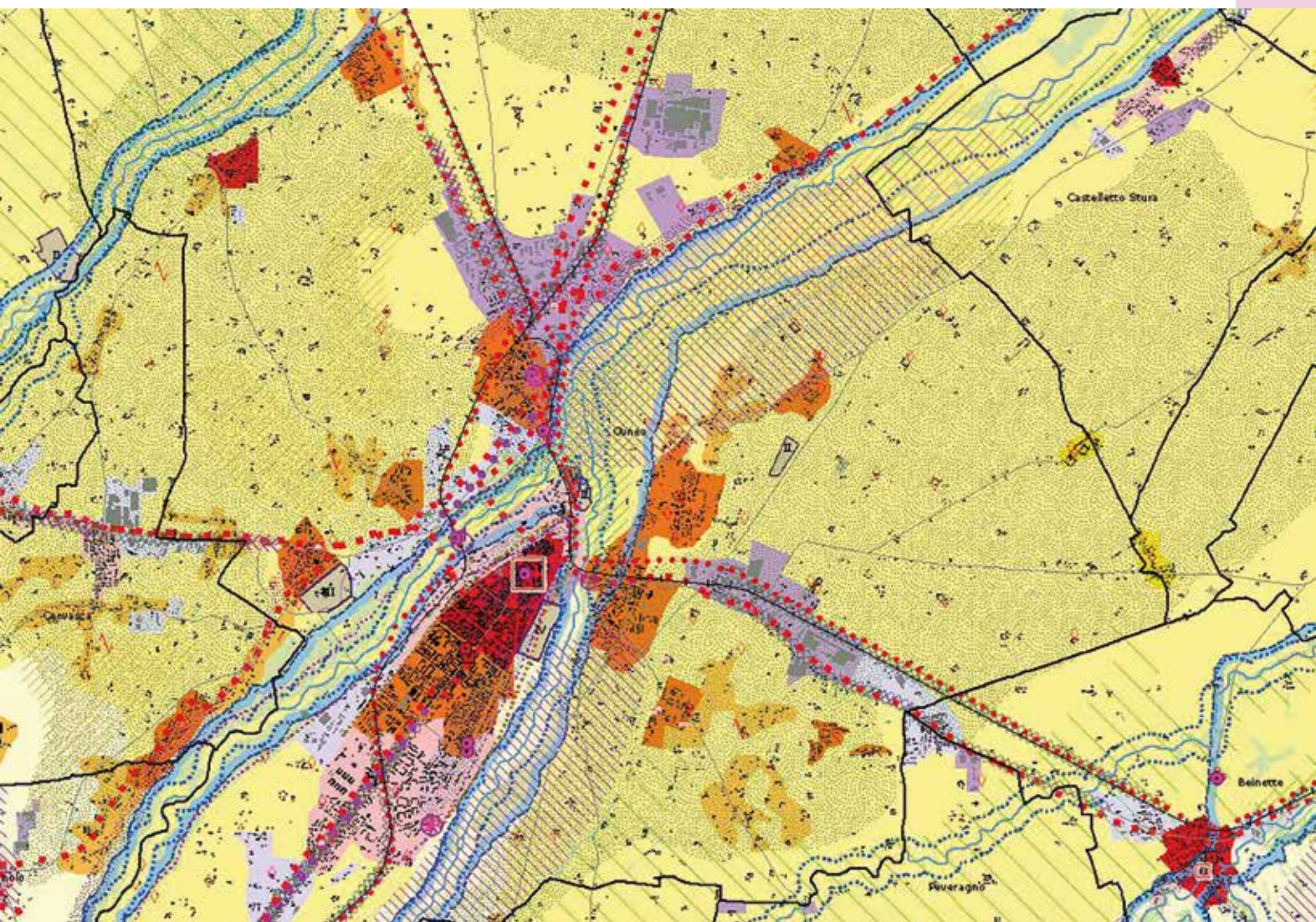
Il riconoscimento dei *beni paesaggistici*, soggetti a tutela secondo la vigente normativa in materia, non esaurisce il campo d'attenzione del PPR, che considera anche altre *componenti del paesaggio*, la cui disciplina è necessaria per una efficace tutela dei primi e che concorrono a diffondere sull'intero territorio regionale i valori paesaggistici; il Piano considera quindi congiuntamente tutte le componenti e i beni paesaggistici in esse compresi.



Gli aspetti considerati fanno capo a quattro tipologie di *componenti* così declinate:

- *componenti naturalistico-ambientali*: comprendono le aree di montagna (non limitate a quelle tutelate per legge), il sistema idrografico, i territori coperti da boschi, le aree o elementi di specifico interesse geomorfologico o naturalistico, le aree naturali protette o di conservazione della biodiversità, le aree rurali di elevata biopermeabilità, le aree di elevato interesse agronomico;
- *componenti storico-culturali*: comprendono larga parte del patrimonio culturale regionale, incluse le reti storiche della viabilità e delle ferrovie, le zone d'interesse archeologico, i centri e nuclei storici, il patrimonio rurale, le ville, i parchi e i giardini, le aree e gli impianti della produzione industriale ed energetica, i poli della religiosità, e i sistemi delle fortificazioni;
- *componenti percettivo-identitarie*: comprendono un insieme di luoghi e relazioni di cui il PPR riconosce il ruolo costitutivo dell'immagine della regione e delle sue diverse parti, come i punti di belvedere, le bellezze panoramiche, i siti di valore scenico ed estetico, le relazioni visive tra insediamento e contesto, le aree rurali di specifico interesse paesaggistico, i luoghi e gli elementi identitari, quali ad esempio i Siti inseriti (o candidati all'inserimento) nelle liste del Patrimonio Mondiale dell'Unesco, per i quali sono previste particolari salvaguardie;
- *componenti morfologico-insediative*: comprendono un insieme assai vasto ed eterogeneo di aree in cui si sono storicamente concentrati gli sviluppi insediativi e infrastrutturali, quindi le aree urbane consolidate di vario livello, i tessuti suburbani discontinui, gli insediamenti specialistici organizzati, le aree di dispersione insediativa, le "insule" specializzate e i complessi infrastrutturali, gli insediamenti rurali.

Piano paesaggistico regionale. Tavola P4 delle componenti paesaggistiche, scala 1:50.000.





L'analisi congiunta di queste quattro tipologie di componenti restituisce la lettura complessiva del paesaggio: ciascuna di esse è connessa a una normativa che è articolata in indirizzi e direttive che costituiscono le disposizioni da recepire in sede di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione, nonché in prescrizioni immediatamente prevalenti, in gran parte relative ai beni paesaggistici tutelati per decreto o per legge. Una sezione specifica del Piano paesaggistico è inoltre dedicata al riconoscimento delle *Reti di connessione paesaggistica* costituite dalla definizione dei primi elementi della *rete ecologica regionale*, inquadrata nella rete ecologica nazionale ed europea e costituita dal sistema integrato delle risorse naturali. La rete è volta ad assicurare su tutto il territorio regionale le condizioni di base per la sostenibilità e la difesa attiva della biodiversità, sia contenendo e mitigando i processi di frammentazione e insularizzazione degli ecosistemi e degli habitat, sia proteggendo e ripristinando le connessioni ecologiche. Ad essa si accompagna l'individuazione della *rete storico-culturale* e della *rete fruitiva*, in una visione coordinata delle reti di rappresentazione del paesaggio, inteso, in questo caso, come sintesi di diversi aspetti e di diverse discipline che caratterizzano e connotano il territorio.

#### 4.3. Il PPR e il contenimento del consumo di suolo

Il PPR tocca trasversalmente i temi relativi al consumo di suolo, al suo uso sostenibile, alla sua tutela in relazione ai rischi di deterioramento. L'insieme delle sue previsioni è incentrata sulla tutela del paesaggio, del territorio e dell'ambiente e questo sia in sede di lettura e disciplina delle componenti che caratterizzano il paesaggio, sia in termini di azioni propositive contenute nella parte relativa ai progetti strategici da attuare attraverso specifiche iniziative regionali, progetti e programmi comunitari. A livello di pianificazione locale le delimitazioni relative alle componenti morfologico-insediative, alle definizioni dei bordi e delle porte urbane e dei varchi tra il costruito da preservare, stabiliscono i limiti e i criteri per il contenimento dei fenomeni di urbanizzazione e per la promozione della progettualità per la rigenerazione dei tessuti urbani. La parte prescrittiva del PPR, con particolare riguardo agli ambiti interni a beni paesaggistici, presenta specifiche disposizioni per la tutela delle aree libere. Nell'ambito dell'approfondita lettura del territorio e delle componenti del paesaggio il PPR stabilisce regole di conservazione per i suoli liberi in funzione sia delle potenzialità produttive degli ambiti agricoli sia della rilevanza complessiva degli ambiti naturalistici e ambientali.

Per quanto concerne le aree agricole, il PPR tutela le prime classi di capacità d'uso, stabilendo la salvaguardia di quelle a elevata bio-permeabilità, di elevato interesse agronomico e di specifico interesse paesaggistico; per le aree di elevato interesse ambientale, oltre a specifiche disposizioni di tutela, sono richiamati i disposti delle discipline settoriali di tutela di tale patrimonio.

### 5. Le prospettive

L'esperienza maturata in questi anni sul fenomeno del consumo di suolo consente di elaborare alcune brevi riflessioni e prefigurare linee di azione per contenere il processo di frammentazione e dispersione insediativa che caratterizza parte del territorio. Come già anticipato cresce la consapevolezza della necessità di affrontare il tema in termini complessivi e organici trattando in maniera correlata le politiche connesse alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle risorse naturali, allo sviluppo delle attività agricole, unitamente alla regolazione delle trasformazioni urbanistiche e delle azioni per la difesa del suolo.



Se da una parte appare opportuno accrescere le tutele per le risorse ambientali e paesaggistiche, nonché il supporto alle produzioni del settore primario, è prioritario affermare e attuare i nuovi indirizzi per il governo del territorio mediante il sostegno, anche in termini economici, delle politiche di rigenerazione urbana: ciò può avvenire mediante la differenziazione degli oneri connessi alle trasformazioni del territorio, la previsione di agevolazioni anche fiscali, nonché attraverso il censimento delle aree degradate o da recuperare a nuove funzioni.

In tale contesto l'azione intrapresa dalla pianificazione regionale attraverso il PTR e il PPR va sostenuta e accompagnata da ulteriori disposizioni normative e regolamentari che diano attuazione alle politiche perequative e di incentivo alla pianificazione urbanistica sovralocale previste da tali strumenti e che siano di specificazione e integrazione di quanto già in essere in termini di principi a livello legislativo.

# biodiversità



## La progettazione partecipata della Rete Ecologica dell'Anfiteatro Morenico di Ivrea.

Per progettazione partecipata si intende l'elaborazione di progetti con il coinvolgimento di rappresentanti tecnici e istituzionali dei comuni e di possibili portatori di interesse, attraverso spazi e momenti di elaborazione condivisi.

35 comuni e oltre 40 soggetti locali coinvolti

oltre 30 ore di incontri pubblici

1 concorso di idee rivolto alle scuole superiori



1 workshop operativo e 2 tavoli di approfondimento tematico

3 comuni pilota: Bollengo, Ivrea e Pavone C.se

1 nuovo progetto di rete ecologica condiviso



Tutti ed elaborazione grafica a cura di Provincia di Torino

Elaborazione grafica a cura di:   
 F. D'Uscio - M. Polacco, studenti del Corso di Graphic Design

Progetti finanziati da:

programma di sviluppo rurale 2007-2013

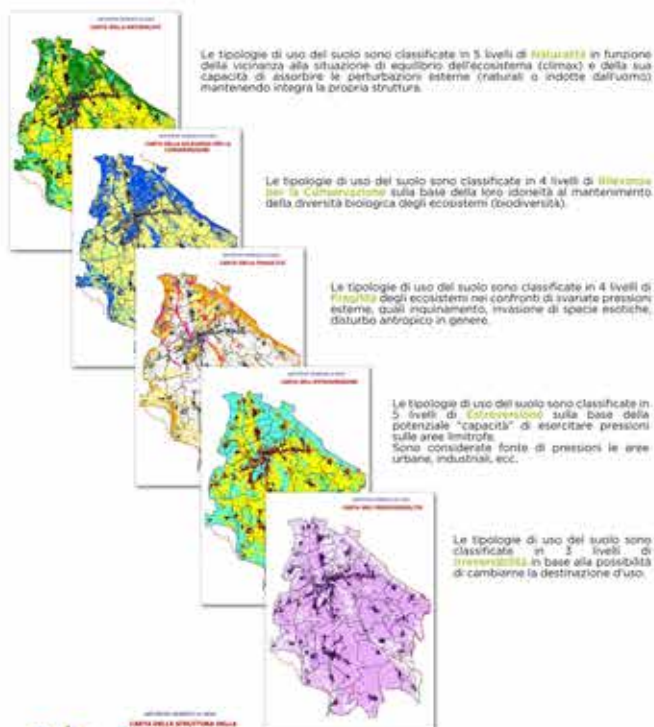


# biodiversità



## L'analisi della reticolarità ecologica dell'Anfiteatro Morenico di Ivrea

Il territorio dell'AMI è stato analizzato in base a 5 indicatori di funzionalità ecologica:



La lettura incrociata dei vari indicatori consente di definire una zonizzazione del territorio in termini di valore reticolare e funzionalità ecologica.

Si possono individuare, così:

- ambiti a funzionalità ecologica elevata
- ambiti a funzionalità ecologica moderata
- ambiti a funzionalità ecologica residuale
- ambiti a funzionalità ecologica nulla



Tutti ed elaborazione grafica a cura di Provincia di Torino

Elaborazione grafica a cura di:   
 F. D'Uscio - M. Polacco, studenti del Corso di Graphic Design

Progetti finanziati da:

programma di sviluppo rurale 2007-2013



# Tutela della biodiversità e del paesaggio: due strumenti per la salvaguardia del suolo e del territorio<sup>1</sup>

di **Gabriele Bovo**

*Dottore forestale, Dirigente Servizio Pianificazione e Gestione Rete ecologica, Aree protette, Vigilanza ambientale - Città metropolitana di Torino*

La compatibilità tra sviluppo umano e conservazione della biodiversità, delle risorse naturali e del paesaggio insieme alla riduzione del consumo di suolo, è diventata negli ultimi decenni, il paradigma di riferimento sia per la comunità scientifica che si occupa del vasto tema della pianificazione territoriale sia per gli amministratori che nei diversi enti sono chiamati in modo ineludibile a coniugare le tematiche dello sviluppo e della sostenibilità ambientale delle proprie scelte.

Ciò in gran parte viene ormai garantito, seppur in ritardo, dall'attuazione di politiche e normative tese ad evitare utilizzi impropri del territorio sia mediante forme di tutela prescrittiva diretta, come i divieti alla modificazione di paesaggi o all'edificazione in aree libere, o indiretta, come l'obbligo di inserire nella pianificazione urbanistica forme di tutela dei territori ad esempio mediante lo sviluppo della reticolarità ecologica locale.

E proprio il tema della progettazione ed attuazione delle reti ecologiche a diversa scala come strumento di tutela del suolo libero ed in ultima analisi anche del paesaggio, è uno degli assi portanti del Piano territoriale di Coordinamento provinciale elaborato nel 2010 dalla Provincia di Torino (ora "Città metropolitana di Torino") ed approvato nel 2011 dalla Regione Piemonte contestualmente al proprio Piano territoriale regionale.

Il concetto di Rete ecologica si sviluppa in Europa a partire dagli anni '80 dello scorso secolo in risposta all'evidente affermazione di processi di sfruttamento del territorio che stanno conducendo ad una progressiva frammentazione degli ambienti naturali. L'assunto di base è che è ormai impellente mantenere o ristabilire la connettività dei sistemi naturali e semi-naturali e contrastare la frammentazione degli ambienti risultante dalla forte intensificazione dell'uso del suolo per evitare una progressiva compromissione della qualità ambientale del continente.

Sebbene gli approcci concettuali e metodologici presentino diversità fra di loro, gli obiettivi prioritari che accomunano i vari tentativi mirati alla costruzione della reticolarità ecologica sono ribaditi nella "Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy" (Council of Europe, 1996) che ha come obiettivi la preservazione del funzionamento degli ecosistemi allo scopo di promuovere la tutela delle specie e degli habitat e la diffusione dell'uso sostenibile delle risorse naturali, nell'ottica conservativa di ridurre gli impatti delle attività umane sulla biodiversità e, nel contempo, incrementare la biodiversità nei territori antropizzati.

<sup>1</sup> Hanno collaborato alla stesura dell'intervento: **Stefania Grasso** e **Simonetta Alberico** del Servizio Pianificazione e Gestione Rete ecologica, Aree protette, Vigilanza ambientale-Città metropolitana di Torino; **Gian Luigi Rossi**, **Simone Ciadamidaro** e **Maria Rita Minciardi** del Laboratorio di Ecologia-Centro Ricerche ENEA di Saluggia-ENEA UTTS-ECO.



La biodiversità rappresenta la variabilità delle forme di vita e si riferisce a quella biologica dei viventi a partire dal livello della variabilità genetica attraverso quella specifica e varietale sino alla diversità a livello di ecosistema, bioma e pianeta (Convention on Biological Diversity, 1992) ed è componente essenziale della loro resilienza, cioè della capacità di rispondere efficientemente alle pressioni sia naturali che antropiche. L'implementazione della reticolarità ecologica dei territori è quindi una strategia fondamentale per il mantenimento della biodiversità anche perché si configura come risposta ai repentini cambiamenti ambientali indotti dall'uomo.

L'uso antropico delle risorse naturali, ha generato cambiamenti ambientali più rapidi ed estesi rispetto ai cambiamenti ambientali di origine non antropica del passato. Fino alla rivoluzione industriale è stato condotto per migliaia di anni, in modo tale da consentire, comunque, il mantenimento di un equilibrio pur fragile e le società umane sono andate incontro a distruzione tutte le volte che, in ambiti insulari di piccole dimensioni, l'uso delle risorse è stato compiuto senza la capacità di preservare l'integrità delle risorse stesse.

Poiché il potenziale tecnologico attualmente in possesso del genere umano oltre che la globalizzazione nell'uso delle risorse deve far ritenere l'intero pianeta come una sorta di isola a "risorse finite", per continuare a prosperare sulla nostra "**isola planetaria**" è indispensabile preservarne l'integrità anche attraverso la tutela della resilienza degli ecosistemi garantita attraverso la tutela della biodiversità.

Va considerato infatti la drammatica prospettiva rappresentata dall'attuale impronta ecologica del nostro sistema di sviluppo che attualmente pesa per un fattore 1,4 (per sostenere i nostri consumi a livello mondiale, nel 2015 sarebbero necessarie risorse prodotte da un pianeta e mezzo) con punte di 4-5 nei Paesi nordamericani ed europei più sviluppati e 0,7 in quelli del terzo mondo che hanno però come ovvio obiettivo di riferimento, i livelli di benessere più evoluti che progressivamente produrranno un consumo maggiore di risorse ormai non più sostenibile.

Il mantenimento della biodiversità è quindi condizione necessaria perché gli ecosistemi mantengano un sufficiente grado di adattamento ai cambiamenti ambientali.

La tutela e l'implementazione della reticolarità ecologica deve essere quindi un impegno prioritario a tutte le scale territoriali non solo per garantire la tutela della naturalità e della biodiversità ma anche per garantire alla specie umana una soddisfacente qualità della vita.

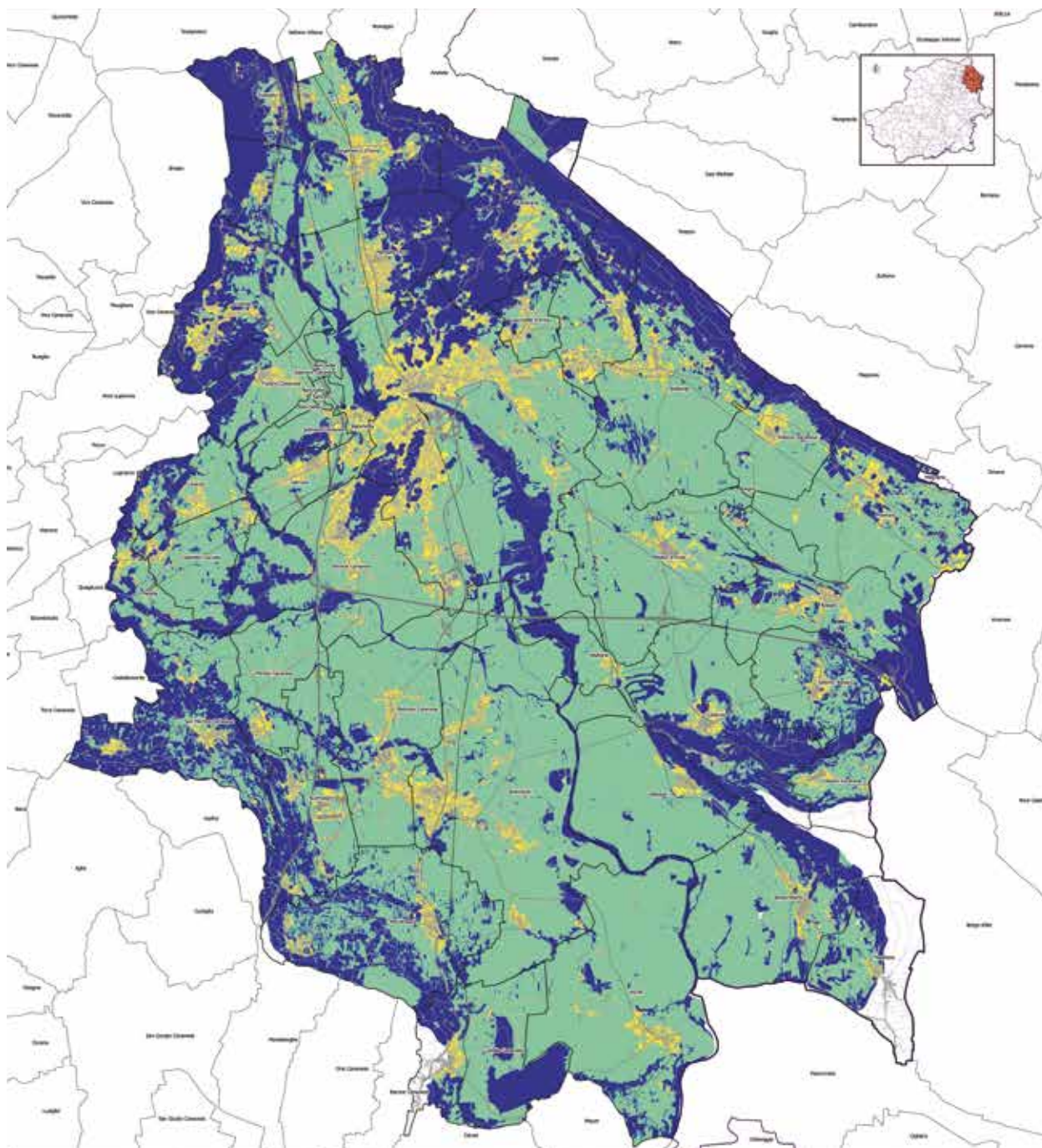
Le diverse modalità di approccio alla lettura e costruzione della reticolarità ecologica, oltre ad avere obiettivi fondamentali comuni, concordano nel definire caratteristiche comuni per le Reti ecologiche.

Circa la struttura delle Reti ecologiche, è possibile fare riferimento ad un modello strutturale su cui vi è larga condivisione che definisce obiettivi prioritari come la focalizzazione sulla conservazione della biodiversità alle diverse scale territoriali, il mantenimento della coerenza ecologica primariamente attraverso la tutela ed il miglioramento della connettività e la presenza di aree tampone a protezione dalle attività antropiche di aree di particolare fragilità e importanza ambientale, il ripristino di ambiti degradati ove opportuno, la promozione dell'uso sostenibile delle risorse soprattutto nelle aree cruciali per la conservazione della biodiversità.

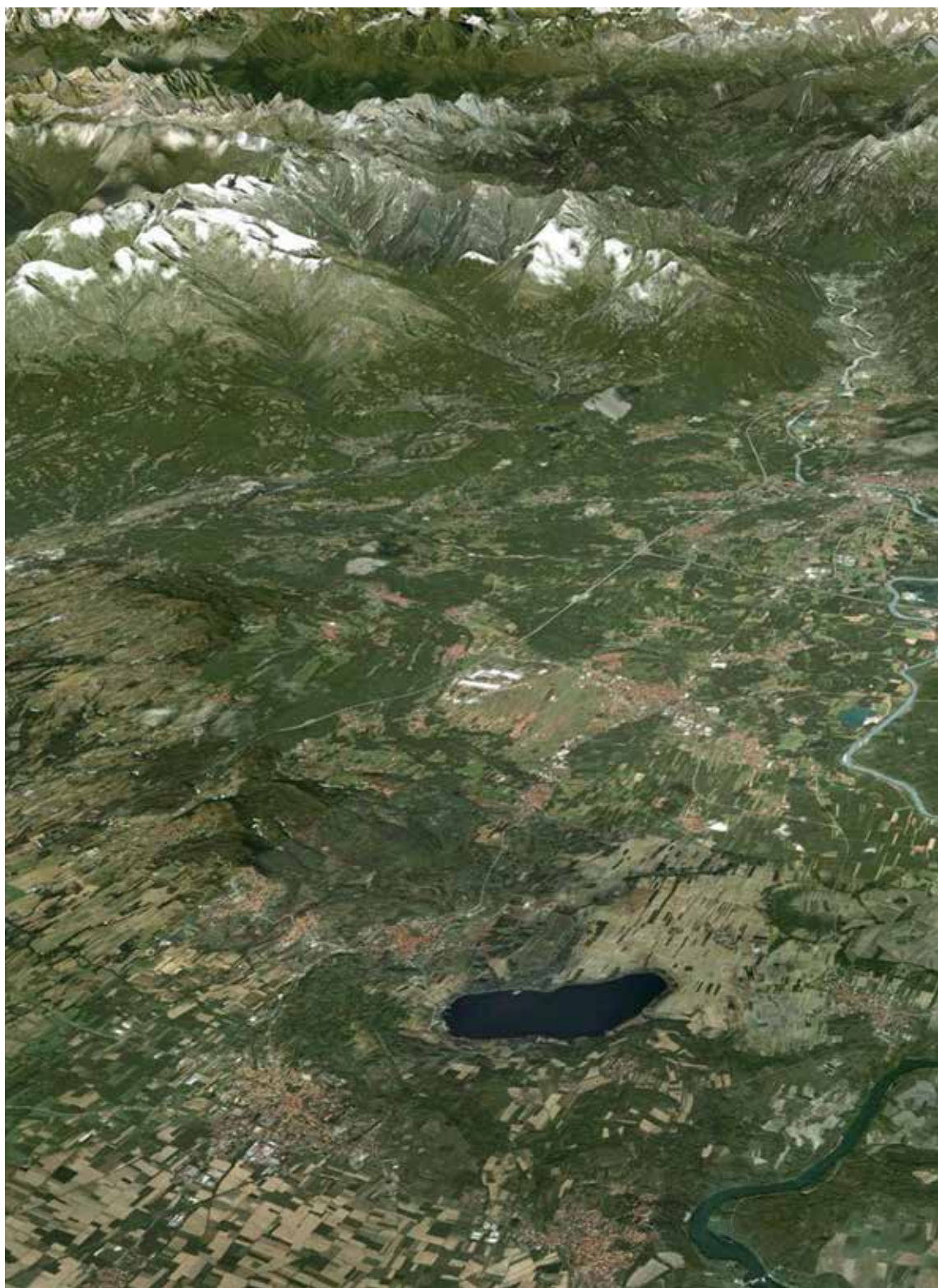
Ciò in base a differenti tipologie di aree sulla base del loro valore ecologico e/o del loro potenziale:

- **Core Areas**, dove la conservazione della biodiversità assume primaria importanza, anche se l'area non è caratterizzata da alcuna forma di protezione;
- **Corridors**, funzionali a mantenere efficienti connessioni ecologiche e ambientali tra le *core areas*;

Nella pagina accanto la **Carta della struttura della Rete ecologica** in cui vengono evidenziati in **blu** gli **elementi strutturali esistenti**, in **verde** gli ambiti di **possibile espansione** (obiettivo del lavoro) ed in **giallo** le aree dove lo **sviluppo è ormai compromesso**. (Sc. 1: 40.000).







L'Anfiteatro Morenico  
visto da sud.

- **Buffer Zones**, che proteggono la reticolarità rispetto agli impatti alla Rete derivanti dall'esterno, trattandosi essenzialmente di aree di transizione caratterizzate da uso del suolo compatibile con la conservazione della natura;
- **Sustainable Use Areas**, ambiti in cui l'uso sostenibile delle risorse consente il mantenimento di una quota di servizi ecosistemici;

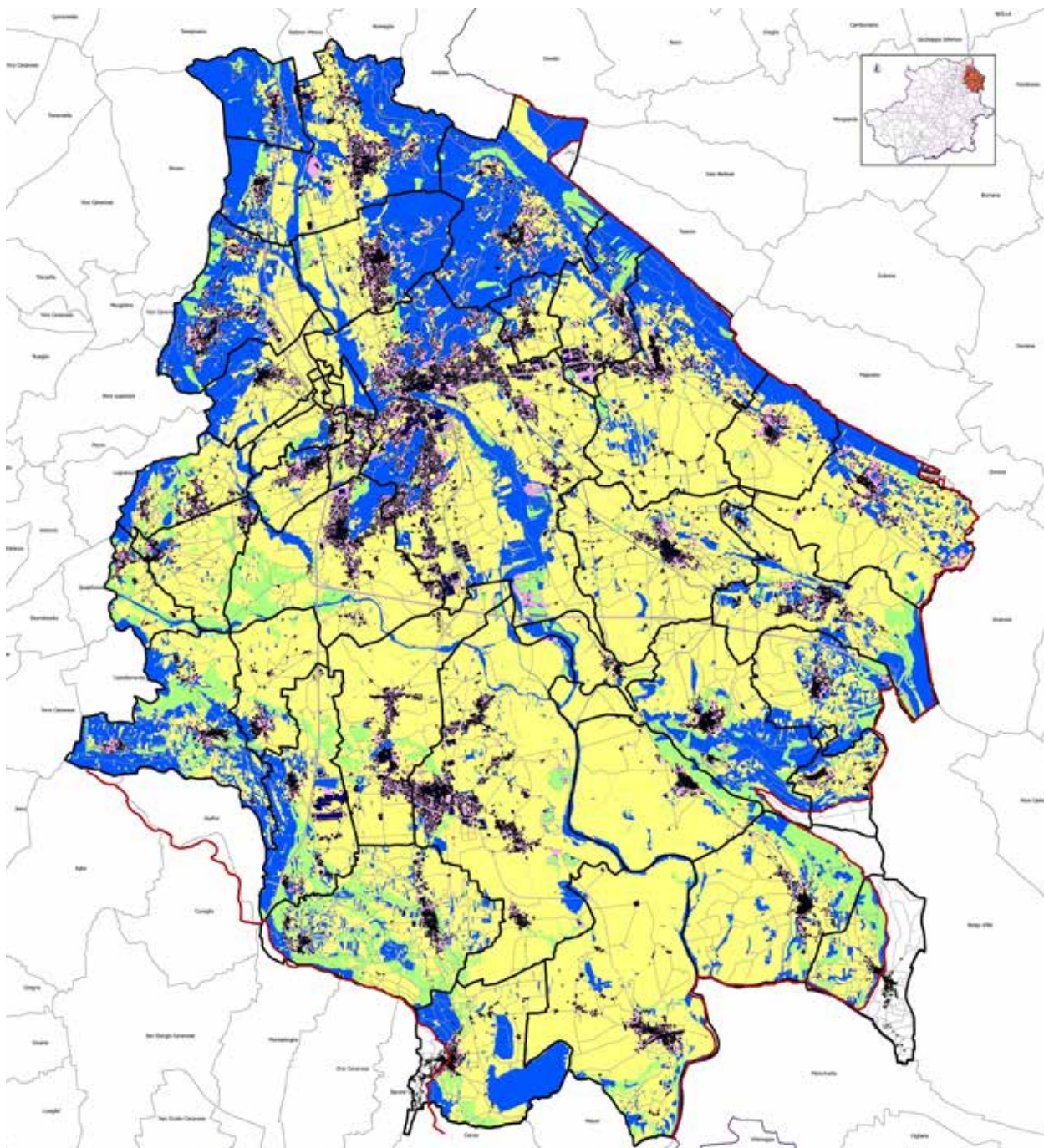




■ **Potential Restoration Areas**, ambiti che devono mantenere le potenzialità ad essere inglobate all'interno di un mosaico di aree a maggiore funzionalità ecologica attraverso interventi di ripristino e di riqualificazione.

Va altresì sottolineato che tale classificazione può apparire fuorviante se non ne viene esplicitata contestualmente la scala territoriale di riferimento. Ad esempio infatti,





un Parco regionale è sicuramente considerabile una *core areas* alla scala nazionale locale, ma se analizzato alla scala nazionale o continentale può essere riclassificato come *stepping stone*.

Da tale assunto nasce la considerazione che, a fronte di politiche elaborate a scala planetaria sovente poco efficaci ed attuate, è necessario procedere a livello locale con provvedimenti più rapidi e facilmente adattabili ai singoli e differenti contesti territoriali.

L'approccio bioecologico alla costruzione delle reti si è affermato nel corso degli ultimi decenni e risente dei modelli di conservazione derivanti dalla coniugazione di conoscenze di biologia della conservazione, ecologia degli ecosistemi ed ecologia del paesaggio. La conservazione della biodiversità, con specifica attenzione alle aree di maggior valore naturale ed alle specie minacciate, è l'obiettivo principale a cui è finalizzata la costruzione della Rete ecologica.

Negli ultimi decenni dello scorso secolo, anche a livello normativo, nel nostro continente si è definita la necessità di estendere le azioni di salvaguardia ambientale alla tutela ecosistemica: il solo contenimento dell'inquinamento, infatti, non garantisce la conservazione della biodiversità e la tutela dell'integrità ambientale; d'altro canto, anche la sola tutela delle specie di particolare interesse conservazionistico non è sufficiente, di fatto, nemmeno a garantire la conservazione delle stesse specie oggetto di salvaguardia.

La Convenzione di Rio del 1992 ha riconosciuto la distruzione e la frammentazione degli habitat quali principali cause d'estinzione delle specie. La risposta alla scomparsa delle specie è, quindi, la conservazione degli habitat. Solo la tutela degli habitat, garantendo la tutela ecosistemica, garantisce anche la tutela delle specie.

In questo scenario si introduce, anche se con modalità e strategie differenti, anche il tema della tutela del paesaggio.

Se infatti l'approccio alla tutela ed incremento della reticolarità ecologica del territorio prevede che la Rete sia in primo luogo un sistema interconnesso di habitat, è anche vero che, pur in termini secondari, una rete ecologica può essere anche scenario paesaggistico polivalente ed insieme di unità di paesaggio poiché quest'ultimo, secondo la Convenzione europea, è definibile come *"parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni"*.

È pur vero che, in questo senso, l'introduzione nella definizione di paesaggio del concetto di "percezione" rispetto a quello precedente di "bellezza naturale", allontana reti ecologiche e paesaggio nel momento dell'esplicitazione delle strategie di tutela che non necessariamente possono coincidere, anche se la tutela delle prime favorisce quasi sempre anche quella del secondo.

È infatti evidente che la sovrapposizione fra i due ambiti si può verificare in modo integrativo quando ci si trova ad operare su aree libere dall'edificato, fuori dunque dai centri urbani poiché questi ultimi rappresentano anch'essi porzioni o unità di paesaggio ma non possono avere, se non a livello residuale, potenzialità ecologiche in quanto soggetti ad irreversibilità.

Gli habitat, in questo quadro, devono essere quindi considerati quali comunità caratterizzanti un ambiente (e quindi anche un paesaggio), aventi proprie caratteristiche ecologiche di complementarietà ed integrazione delle proprie componenti.

L'approccio bioecologico alla progettazione della Rete fondato sulla costruzione di un sistema interconnesso di habitat ed utilizzato nel progetto qui descritto, conduce anche alla scelta di un metodologia **procedurale** alla costruzione della

Nella pagina accanto la **Carta di analisi della funzionalità ecologica attuale** (blu= massima, verde= moderata, gialla= residuale, rosa= nulla) i primi 2 ambiti sono quelli di maggior interesse per realizzare interventi di sviluppo della Rete. (Scala. 1:40.000).



Rete, in alternativa rispetto ad un metodo **additivo**, basato prioritariamente su un processo di “trasferimento sul territorio” di informazioni in merito alla rilevanza conservazionistica degli ambiti territoriali, sia in funzione dell’espressione di pareri esperti sia in funzione della considerazione di vincoli ambientali presenti sul territorio.

Consente di mettere in atto un sistema di costruzione della Rete che conduce a risultati più facilmente condivisibili anche perché derivanti da una procedura “trasparente”, permette di utilizzare una metodologia riproducibile per costruire sistemi efficienti direttamente da parte dei tecnici degli Enti di riferimento, basandosi sulla reale espressione dei valori ambientali di riferimento (quali Naturalità, Valore conservazionistico) nel territorio oggetto di pianificazione.

Ciò perché se in teoria, a parte differenze e distinzioni originate da approcci metodologici differenti, le opinioni su queste tematiche sono ormai abbastanza consolidate ed allineate, quando se ne devono affrontare le applicazioni pratiche, nascono inevitabilmente problemi legati alle differenti sensibilità ed interessi degli attori locali.

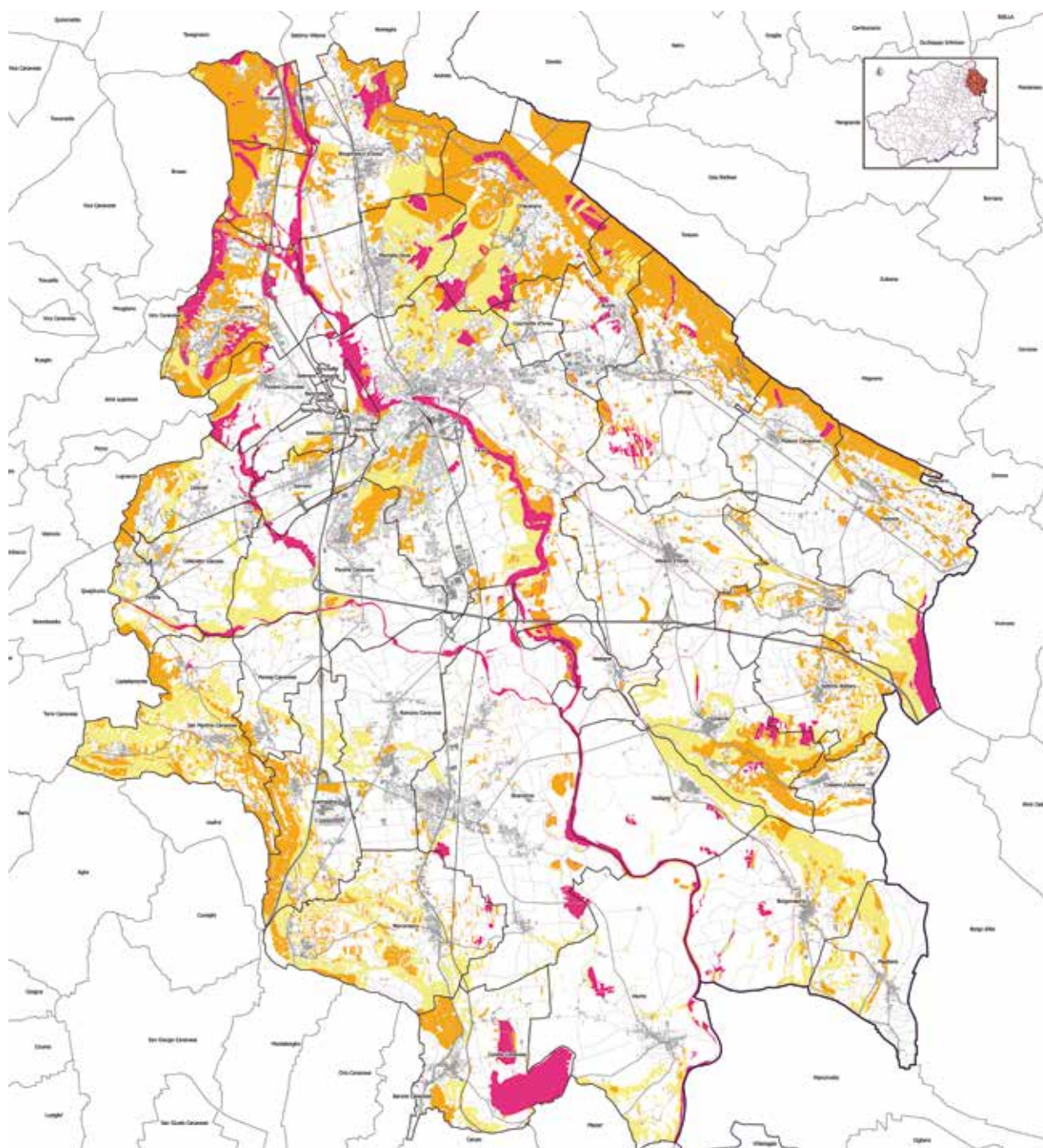
Ecco allora nascere l’esigenza di un approccio operativo condiviso e partecipato anziché imposto dall’alto, affinché le scelte siano maturate e “contrattate” dagli stessi soggetti che poi dovranno verificarne l’attuazione e monitorarne i risultati. È evidente che, come precisato all’inizio e ciò vale anche per il tema paesaggistico, è indispensabile che a monte vi siano strumenti prescrittivi a livello di area vasta come ad esempio il Piano territoriale regionale ed il Piano territoriale di Coordinamento provinciale in grado di indirizzare e vincolare le attività pianificatorie a livello locale, che in fase attuativa possano utilizzare in modo costruttivo lo strumento della condivisione e della partecipazione sia fra enti territoriali (Comuni, Province o Città Metropolitane e Regioni attraverso lo strumento della copianificazione prevista dalla L.R. 1/2007) che fra i diversi attori della scena territoriale locale (attraverso le metodologie descritte che già nel recente passato hanno prodotto buoni risultati come nel caso dei Contratti di fiume e di lago in Piemonte o i contratti di Rete nella provincia di Varese).

In questo senso, il progetto di “*Attuazione partecipata della Rete ecologica provinciale a scala locale*” elaborato dalla Provincia di Torino (ora Città metropolitana) e finanziato dal PSR 2007-2013 Misura 323 “*Tutela della biodiversità*” e realizzato nel 2013-2014 in attuazione delle prescrizioni dell’art. 35 del PTCP della Provincia di Torino in collaborazione con il Laboratorio di Ecologia di ENEA (Ente Nazionale Energia ed Ambiente) e con il DIST del Politecnico di Torino nell’**area pilota dell’Anfiteatro Morenico di Ivrea**, può essere considerato un esperimento interessante avendo avuto come obiettivo principale quello di individuare un disegno di rete ecologica partendo dal coinvolgimento e sensibilizzazione di cittadini, operatori, associazioni ed amministratori.

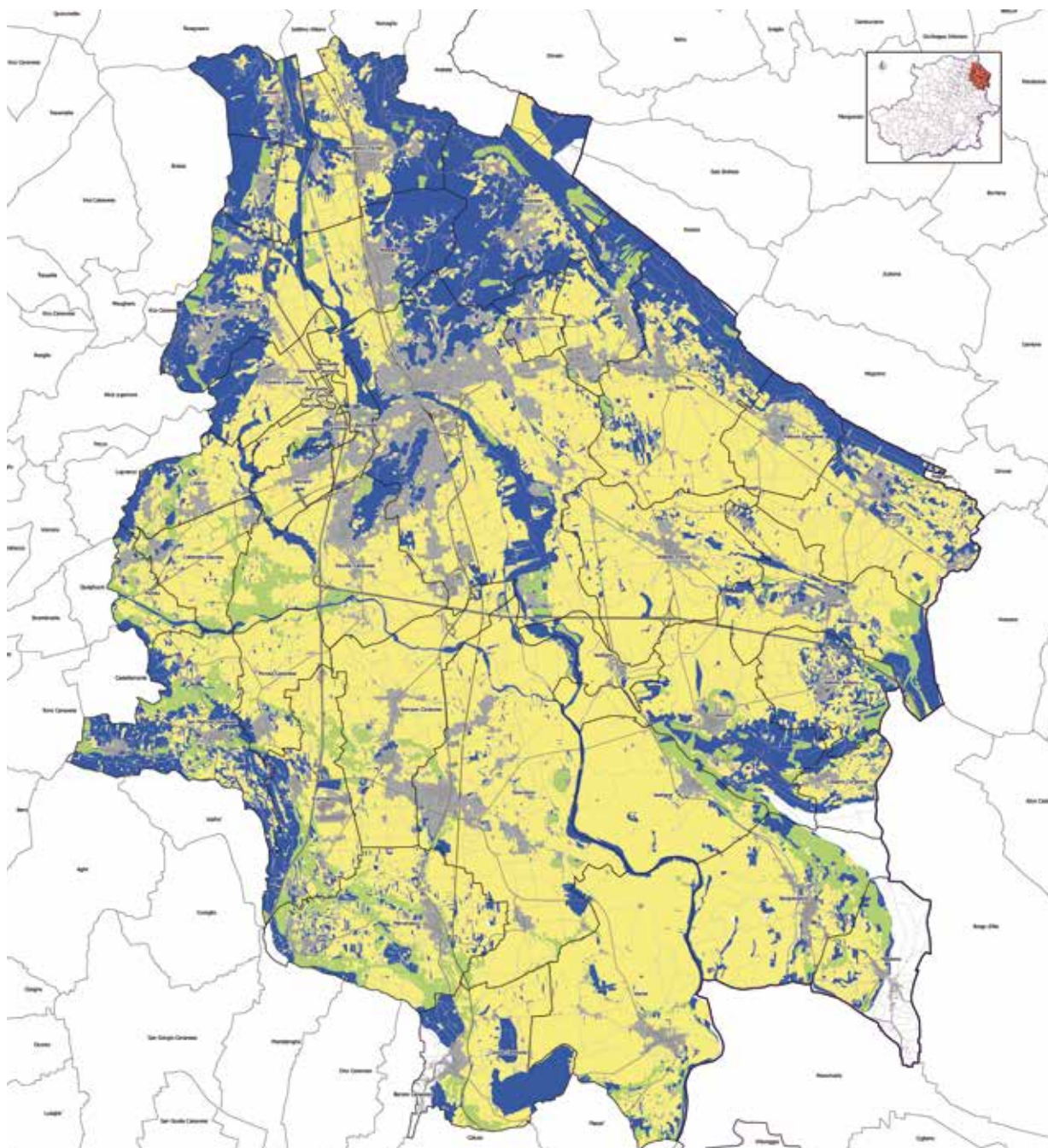
Nel corso di alcuni *workshops* (illustrati nell’immagine riassuntiva), opportunamente gestiti attraverso la metodologia GOPP (*Goal Oriented Project Planning*), ai partecipanti sono state inizialmente illustrate le teorie sopra descritte, che hanno portato successivamente in alcune sessioni di lavoro ad un processo decisionale di implementazione della reticolarità del territorio dopo una indispensabile fase “formativa”, attuando un percorso prima analitico, poi valutativo, quindi pianificatorio.

In parallelo è stato realizzato un concorso scolastico con premiazione finale, fra istituti superiori locali affinché, opportunamente guidati, gli studenti si appropriassero, pur in termini generali, della metodologia e la applicassero a livello proget-

Nella pagina accanto la **Carta della fragilità degli ecosistemi**. In **bianco** le **aree urbanizzate o completamente antropizzate**, in **rosa** ed **arancione** quelle più fragili poiché **naturali e soggette a possibile degrado**, quindi da tutelare. (Scala. 1:40.000).









tuale e comunicativo per realizzare la Rete ecologica che loro immaginavano per il loro territorio.

Il processo di implementazione della reticolarità che viene descritto si fonda quindi sulla convinzione che la funzionalità ecologica del territorio è determinata dal livello di integrità delle sue componenti ma questa è garantita, nel tempo, dall'esistenza di connessioni efficienti tra gli ecosistemi, a tutte le scale territoriali. L'intero territorio non artificializzato concorre, proporzionalmente al livello di funzionalità ecologica, alla connettività complessiva in termini di reticolarità ecologica, pertanto deve essere considerata la funzionalità ecologica, anche se solo residuale di tutte le porzioni territoriali non artificializzate.

L'approccio bioecologico incentrato sugli habitat ha condotto a poter utilizzare, quali fonte di informazione fondamentale, i dati di uso del suolo (tratti da Land Cover Piemonte) sulla base dell'analisi della funzionalità ecologica attribuita alle diverse tipologie di uso del suolo: in tal modo si può giungere alla valutazione della funzionalità ecologica del territorio attraverso una lettura che individui sia la reticolarità del territorio sia le criticità ambientali presenti e ne traduca i criteri scientifici in Norme di Attuazione nei Piani regolatori comunali o nei Regolamenti di Polizia rurale.

Nelle immagini conclusive vengono evidenziate le carte tematiche prodotte per il progetto che ha visto la concretizzazione pratica delle teorie enunciate, attraverso la condivisione del disegno di Rete ecologica individuata sia alla scala dell'Anfiteatro Morenico d'Ivrea sia alla scala locale dei Comuni pilota di Ivrea e Bollengo e l'impegno di recepire nelle NTA dei PRGC l'articolato normativo proposto per la sua implementazione con la prima variante utile.

Tali studi inoltre, hanno contemporaneamente condotto la Provincia di Torino, ad approvare le Linee Guida per il sistema del Verde previste dall'art. 34 delle NdA del Piano territoriale di coordinamento contenenti quelle specifiche relative alle Reti ecologiche ed alle Compensazioni e Mitigazioni di piani e progetti.

## Riferimenti Bibliografici

- Bennet G. 2004. *Integrating biodiversity conservation and sustainable use*. Lessons learned from ecological networks. IUCN Gland.
- Bennet G. and Mulongoy K.J. 2006. *Review of experience with ecological networks, corridors and buffer zones*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, CBD Technical Series, n.23.
- Bennet G. and Wit P. 2001. *The Development and Application of ecological network: a review of proposal, plans and programmes*. AIDEnvironmet and IUCN, Amsterdam.
- Council of Europe, UNEP and European Centre for Nature Conservation. 1996. *The Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy*. Netherlands.
- Magnaghi A., 2012, *Proposte per la definizione delle invarianti strutturali regionali, in Regole e progetti per il paesaggio*, Poli D. (a cura di), Firenze University Press, Firenze.
- Minciardi M.R., Rossi G.L., Ciadamidaro S. In stampa. *Modalità tecniche per il miglioramento della reticolarità ecologica del territorio. Applicazione al territorio della Provincia di Torino*. Rapporto Tecnico ENEA.
- Peano A., 2008, *Aree protette e governo del territorio*, in Gambino R., Talamo D., Thomasset F., (a cura di), *Parchi d'Europa, Verso un politica europea per le Aree protette*, Edizioni ETS, Pisa, pp. 121-132.
- Provincia di Torino, 2011, *Piano territoriale di Coordinamento provinciale (PTC2)*, Torino.
- Alberico S., Bovo G., Grasso S., Vayr P., Minciardi M., Rossi G., Ciadamidaro S., 2014, *Linee Guida per il Sistema del Verde*, in Allegato 3 bis al Piano territoriale di Coordinamento provinciale, Provincia di Torino (a cura di), Torino.

Nella pagina accanto la **Carta** che evidenzia i **territori a maggior valore bioecologico** (blu=ottimale, verde= medio, giallo=scarso, grigio=nulla) su cui di conseguenza intervenire. (Scala: 1:40.000).

- Todaro V. 2010. *Reti ecologiche e governo del territorio*. Franco Angeli, Milano.
- UNEP, *Millenium Ecosystem Assestment*, 2005.
- Walker B.H., Carpenter S., Anderies J., Abel N., Cumming G.S., Janssen M., Lebel L., Norberg J, Peterson Garry D. and Pritchard R. 2002. Resilience management in social–ecological systems: a working Hypothesis for a partecipatory approach, *Conservation Ecology*, n. 6.

Dalla collina “*Madonna di Como*”, a 5 chilometri dal centro di Alba (Cuneo), da un’altezza di 422 metri s.l.m. si può ammirare un paesaggio incantevole fatto di filari delle storiche vigne di barbera e dolcetto.  
(Foto di Susanna Tomei).





# Pianificazione e fiscalità urbanistica

di Fabio Minucci

Politecnico di Torino

Un efficace governo del territorio, adeguato alle esigenze delle collettività interessate e coerente con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, ha tra i suoi principi fondativi il contenimento del consumo di suolo<sup>1</sup> e il miglioramento della qualità dell'urbanizzato. Un governo del territorio che, superando la dicotomia città-campagna, riesca a tutelare il sistema delle aree agricole valorizzando il paesaggio e proteggendolo dalla pressione del mercato immobiliare. Obiettivi che, come dimostra la storia più recente, sono sempre più difficilmente raggiungibili ricorrendo alla sola strumentazione urbanistica. Quando si voglia perseguire la concreta attuazione di un piano, occorre supportarne le previsioni con coerenti politiche fiscali: l'uomo è infatti molto più sensibile alle convenienze economiche proprie che a quelle urbanistiche e ambientali della collettività. In questa logica occorre procedere, in parallelo, ad una riforma organica in materia di governo del territorio, ormai attesa da decenni, e ad una coerente riforma della fiscalità urbanistica, entrambe finalizzate, in sinergia, al contenimento del consumo di suolo e ad una più equa partecipazione del privato alle spese per la realizzazione delle opere di urbanizzazione. Ad oggi è infatti dimostrato da una molteplicità di indagini<sup>2</sup> che gli oneri di urbanizzazione incassati dai Comuni coprono circa il 60% dei costi effettivamente sostenuti dagli stessi.

Un'altro aspetto significativo della non corretta applicazione degli oneri di urbanizzazione è la scarsa variazione dell'ammontare degli stessi in ragione del livello di urbanizzazione degli ambiti urbani interessati: gli interventi nelle aree urbane centrali, in quanto già dotati delle necessarie reti di servizio, dovrebbero essere assoggettati ad oneri significativamente più contenuti rispetto alla nuove aree di espansione nelle quali sono da realizzare integralmente. In realtà la differenza, quando c'è, è minima costituendo un evidente incentivo all'espansione dell'edificato. Un'altra evidente contraddizione rispetto all'ormai conclamato obiettivo di limitare il consumo di suolo è costituita dal fatto che la sempre più ridotta disponibilità di risorse delle amministrazioni locali le spinge ad attingere dai contributi di costruzione innescando meccanismi contraddittori rispetto agli obiettivi assunti.

Una realtà che ha conferito all'urbanistica anche un'implicita valenza di leva della fiscalità locale in quanto distributrice di edificabilità da cui trarre i relativi prelievi subordinando la sostenibilità urbana alle esigenze di cassa. Le politiche di esazione connesse alle trasformazioni urbane e territoriali costituiscono invece, nella gran parte dei Paesi europei con sistemi fiscali decentrati, lo strumento privilegiato con cui i governi locali fanno fronte alla sempre maggiore sensibilità collettiva verso la qualità dell'ambiente e dei servizi.

1 Cfr.: Giudice M., Minucci F., *Il consumo di suolo in Italia. Analisi e proposte per un governo sostenibile del territorio*, Gruppo Editoriale Esselibri, Napoli, 2011; Giudice M., Minucci F., *Governare il consumo di suolo*, Alinea Editrice, Firenze, 2013; Giudice M., Minucci F., *Territorio bene comune: nuovi strumenti e nuove azioni di governo*, Alinea Editrice, Firenze, in corso di pubblicazione.

2 Urbani Paolo, "Città pubblica e rendita fondiaria", [www.pausania.it](http://www.pausania.it).



Il ricorso agli oneri, in origine vincolati alla realizzazione di urbanizzazioni primarie e secondarie,<sup>3</sup> per far fronte alle sempre più pesanti esigenze del bilancio ordinario ha contribuito notevolmente ad una crescita urbana sempre più sganciata dalle esigenze di sviluppo socioeconomico dei territori interessati a favore di un modello di sviluppo urbanistico “drogato” dalla finanza immobiliare e dalle esigenze di bilancio degli enti locali. Una logica perversa che può essere superata solo razionalizzando finalità e valori degli attuali oneri di urbanizzazione e, in sinergia con un nuovo approccio al governo del territorio, si istituisca una fiscalità urbanistica di scopo che, a cominciare dagli oneri di urbanizzazione, risponda a pochi ma stringenti principi che penalizzino sprechi ed inquinamenti premiando i comportamenti virtuosi.

Le risorse permanenti, quali le tasse annuali sugli immobili debbono essere destinate alla manutenzione e gestione della città pubblica, ossia al mantenimento in efficienza delle reti infrastrutturali, dei servizi e degli spazi pubblici, un’attività che presuppone continuità nel tempo. Una fiscalità che deve essere ricondotta alla sua natura di contrappartita per i servizi offerti dalla collettività, servizi che contribuiscono a determinare

3 Vedi in merito l’art. 12 della Legge 10/1978 (“Legge Bucalossi”).





Catania. Un esempio di espansione casuale.

(Fonte: 2010 Google earth, Digital Globe).

il valore degli immobili rendendoli fruibili e, pertanto, l'imposta deve essere determinata in ragione dei costi reali della manutenzione e gestione della città pubblica.

Le entrate *una tantum*, quali il contributo sul costo di costruzione, debbono essere invece commisurate ai costi di realizzazione delle urbanizzazioni e vincolate alla realizzazione di reti, spazi e servizi per adeguare la città pubblica all'evoluzione delle esigenze della collettività. Un'entrata "*una tantum*" come il contributo in oggetto non può che essere utilizzata per incrementare il capitale fisso della città. Il contributo di costruzione, unificato con gli oneri di urbanizzazione in un'unica imposta, dovrebbe essere quindi destinato alla realizzazione di nuove urbanizzazioni per cui l'importo relativo dovrebbe essere quantificato con riferimento alle urbanizzazioni esistenti e/o previste ed in rapporto con le caratteristiche funzionali degli edifici in progetto in quanto esprimono quantità e caratteri della domanda di servizi.

La tassazione sulle aree edificabili, dovrebbe essere applicata solo sulle aree per le quali siano previste trasformazioni nel breve periodo (es. quelle inserite nella pianificazione di livello operativo). Tale tassazione dovrebbe essere finalizzata, da un lato, alla riduzione delle rendite da attesa e, dall'altro, al contenimento delle spinte delle proprietà al riconoscimento di diritti edificatori.





Belluno: la dispersione urbana lungo il Piave.

(Fonte 2010 Google Earth Europea Space Imaging).

## Una fiscalità urbanistica di scopo

La nuova fiscalità urbanistica deve dunque assumere una funzione diversa da quella ad oggi assolta trasformandosi in una leva importante per l'attuazione dei piani urbanistici qualificandosi come "fiscalità di scopo". Una finalità che potrebbe fondarsi sulla ridefinizione delle modalità di calcolo degli oneri in modo da trasformarli in una leva efficace per regolare lo sviluppo urbano, particolarmente utile in quei territori ancora interessati da dinamiche insediative dispersive e de-strutturanti gli equilibri territoriali e paesistico-ambientali. Una fiscalità in grado di disincentivare l'edificazione diffusa sul territorio che riversa sulla collettività un insieme di effetti negativi: da quelli di carattere ambientale a quelli economici. Nelle zone di dispersione urbana, a parità di cubatura, viene infatti impegnata una quantità molto superiore di territorio da urbanizzare inducendo, oltre a maggiori consumi di risorse ambientali, anche maggiori costi economici per la realizzazione di reti infrastrutturali (fognature, acquedotti, viabilità *etc.*) molto più estese, maggiori costi che si riprodurranno anche nella fase di gestione dell'urbanizzato per garantire adeguati livelli di servizio (trasporti, raccolta rifiuti, manutenzione delle reti infrastrutturali *etc.*).

Tali costi non dovrebbero gravare sulla collettività locale che, tra l'altro, non trae nessun vantaggio dai nuovi insediamenti. Va anzi considerato che tanto maggiore è la dispersione urbana tanto maggiore sarà il ricorso dei nuovi abitanti alla mobilità con mezzi privati incrementando l'inquinamento atmosferico e la congestione nelle aree centrali dell'insediato. Criticità non facilmente governabili dai Comuni, sempre più spinti ad incrementare la base imponibile, favorendo l'espansione urbana a prescindere da tutto il resto.

Supportare gli strumenti di piano con misure fiscali che, oltre ad alimentare in modo equo il bilancio del Comune, disincentiverebbe l'uso di nuovi suoli a favore del recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate e della riqualificazione dell'esistente. In merito va sottolineato che riqualificare l'edificato ha un costo maggiore che edificare su suolo libero; una realtà superabile solo ricorrendo ad una fiscalità che, oltre ad utilizzare saggiamente gli oneri di urbanizzazione nei termini prima illustrati, riesca ad incentivare la rigenerazione delle numerose aree dismesse o sottoutilizzate delle nostre città: costruire sul costruito per riqualificare parti di città condannate al degrado e all'abbandono. Un'occasione, quella della rigenerazione urbana, per risolvere problemi sempre più avvertiti quali l'assenza di identità di un quartiere, la mancanza di spazi pubblici, l'elevata densità edilizia che impedisce eventuali adeguamenti degli spazi pubblici alle nuove esigenze della collettività.

Per governare efficacemente questo processo di valorizzazione dell'insediato è indispensabile un'imposizione fiscale incentrata sugli immobili, in ragione della loro localizzazione e della qualità delle aree interessate; una sinergia tra pianificazione e fiscalità urbanistica che deve fondarsi:

- sui costi ambientali, sociali, ed economici indotti dai diversi scenari localizzativi quantificabili attraverso un efficace processo di Vas che metta in evidenza i diversi costi dei diversi scenari possibili;
- sull'incentivazione di scelte localizzative che consentono una riduzione del consumo di suolo;
- sull'attribuzione di un "valore economico" sia alla qualità ambientale, che alla qualità urbana;
- sul rafforzamento del ruolo della pianificazione territoriale alla scala sovracomunale, attraverso una cooperazione fra enti locali alle diverse scale, al fine di garantire un'efficace perequazione dei vantaggi/svantaggi indotti dalle scelte localizzative sui territori dei Comuni direttamente o indirettamente interessati.

Tutto ciò presuppone un sistema di regole definite da un adeguato quadro normativo e da una conseguente strumentazione di piano per un governo del territorio in grado di affrontare compiutamente gli aspetti ambientali, paesaggistici, urbanistici, economici e fiscali ricorrendo alla logica degli incentivi e dei disincentivi a supporto della pianificazione locale.<sup>4</sup>

## Una nuova zonizzazione urbanistica

Per ridurre la dispersione urbana rendendo l'azione la più agile e condivisa possibile si impone una ridefinizione della zonizzazione attualmente praticata, in modo da renderla sensibile agli aspetti qualitativi del territorio: dal sistema degli usi del suolo alla densità d'uso, dalla qualità dell'edificato dal punto di vista statico/architettonico/funzionale e del risparmio energetico alla qualità e la capacità di carico delle reti

<sup>4</sup> Un primo passo è stato finalmente compiuto con le recenti proposte di legge presentate in Parlamento dalle quali emergono una serie di proposte che vanno in questa direzione quali, ad esempio: un contributo aggiuntivo a quelli esistenti (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) per la tutela del suolo e la rigenerazione urbana – un contributo non dovuto nel caso di interventi su aree edificate – che può essere sostituito da una "cessione compensativa di aree da destinare a verde". Viene data facoltà ai Comuni d'individuare ambiti di rigenerazione e riqualificazione urbana, con possibilità di associare alle normali procedure urbanistiche precisi incentivi fiscali attraverso l'attribuzione di diritti edificatori ed agevolazioni estese ai trasferimenti immobiliari. Viene inoltre data ai Comuni la possibilità di elevare l'aliquota dell'IMU per le unità immobiliari mantenute non occupate per un triennio. È auspicabile che, quanto prima, venga approvata una legge che raccolga in modo armonico le proposte più avanzate presenti in ciascuna proposta.



infrastrutturali, alla qualità dell'ambiente e del paesaggio urbano e naturale.

Per ciascun ambito, con riferimento ai diversi aspetti considerati, dovranno individuarsi, dettagliandone i caratteri, i punti di forza (da valorizzare) e le criticità (da eliminare o mitigare) in ragione dei quali definire precise ed oggettive regole d'azione. In questa logica, per garantire una più corretta lettura dei caratteri dei diversi territori, dovrebbero predisporre due diverse zonizzazioni, quella urbanistica e quella ambientale, fortemente integrate tra di loro.

La zonizzazione urbanistica deve essere redatta, in coerenza con quella ambientale, a livello comunale, mentre quella ambientale, strettamente ancorata ai caratteri dei territori, dovrebbe essere predisposta a livello di area vasta: l'ambiente ed il paesaggio, notoriamente, hanno limiti che nulla hanno a che vedere con la densa griglia dei confini comunali.

L'ambiente, notoriamente, è un bene collettivo per eccellenza<sup>5</sup> in quanto insostituibile e non riproducibile e perciò da tutelare e proteggere: ogni uomo ha diritto ad un ambiente salubre. Il soggetto che consuma l'ambiente compromette questo fondamentale diritto di ogni cittadino per cui deve rifondere la collettività in modo proporzionale al danno arrecato. È vero che il danno ambientale, per sua natura, non è misurabile in termini monetari e però, in questo caso, il ricorso alla monetizzazione può costituire un significativo disincentivo al "consumo dell'ambiente". Il ricavato da tale imposta dovrà essere utilizzato per incentivare processi di valorizzazione dell'insediato esistente in ragione della zonizzazione di cui sopra.

Il valore da compensare dovrebbe essere tanto più elevato quanto più significativo sarà il valore ambientale attribuito agli elementi degni di tutela presenti nell'ambito territoriale interessato. Per garantire un'oggettiva valutazione della compensazione, la zonizzazione ambientale – predisposta a livello sovracomunale – dovrà essere corredata da criteri e parametri valutativi cui i Comuni dovranno obbligatoriamente riferirsi per quantificare la tassa ambientale cui assoggettare eventuali interventi di trasformazione.

La tassa sul consumo delle risorse ambientali interesserà esclusivamente le aree esterne al perimetro dell'urbanizzato delimitato, con apposito provvedimento, dai singoli Comuni in coerenza con le indicazioni del piano di area vasta. Una tassa, quella proposta, che risponde ad uno dei cardini della politica ambientale della Comunità europea costituito dal principio "chi inquina paga" secondo il quale le disconomie esterne prodotte da attività umane che danneggiano l'ambiente devono essere poste a carico di chi produce il danno. Un approccio adottato in vari Paesi europei ed extraeuropei per urbanizzazioni su terreni vergini (i cosiddetti "greenfield") per compensare l'impatto territoriale come gli "impact fee" americani o il "development permit" nel Regno Unito o la "*participation pour dépassement du coefficient d'occupation du sol o du plafond légal de densité*", in Francia.

Proprio per questo loro carattere le tasse ambientali costituiscono efficaci misure correttive che incidono sul valore di mercato di un bene attribuendo un prezzo all'uso delle risorse ambientali che altrimenti, stante l'uso gratuito, continuerebbero a essere sfruttate in misura superiore alla loro capacità di riprodursi. A tal fine, una volta disponibile la legge nazionale di riforma della fiscalità urbanistica, le Regioni dovrebbero articolare in ragione dei caratteri dei propri territori ed i Comuni dovrebbero applicarla in coerenza con la zonizzazione della qualità ambientale predisposta a livello sovracomunale.

<sup>5</sup> Principio sancito dalla Legge n. 349/1986 e s.m.i. istitutiva del Ministero dell'ambiente così come la tutela del paesaggio è prescritta dall'art. 9 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Per garantire un'efficace azione di valorizzazione dell'insediato, in coerenza con le indicazioni fornite dalla pianificazione di scala superiore, il piano locale dovrà procedere a tre azioni diverse e complementari:

- ripartire il territorio di competenza in ragione dei diversi livelli di qualità dell'insediato, al fine di articolare la fiscalità in modo da incentivare (in coerenza con le indicazioni/prescrizioni urbanistiche) gli interventi volti a migliorare la qualità degli ambiti urbani con prelievo fiscale basso (o nullo) per interventi di restauro/ristrutturazione edilizia/riqualificazione urbana ed un prelievo contenuto per interventi di nuova edificazione in ambiti già urbanizzati di completamento dell'esistente.
- articolare il territorio in ragione della qualità, della quantità e della capacità residua delle urbanizzazioni primarie e dei servizi collettivi presenti e da realizzare. Nelle aree urbane degradate o sottodotate di servizi dovrebbe prevedersi un prelievo basso (o nullo) che dovrà essere comunque contenuto per le aree già urbanizzate da completare; per le zone di nuova urbanizzazione il prelievo dovrà invece essere pari al costo effettivo delle urbanizzazioni necessarie anche in rapporto all'indice di edificabilità previsto.
- garantire l'utilizzazione sociale di una parte, la più elevata possibile, della rendita urbana partendo dall'assunto che le plusvalenze dei diversi suoli urbani sono prodotte essenzialmente da decisioni ed investimenti della collettività e non del singolo proprietario. Un tema, quest'ultimo, di rilevanza strategica che merita un approfondimento.

## Recuperare la rendita per migliorare la qualità urbana

Il mercato immobiliare, prima dell'avvento dell'attuale crisi, ha trovato nella rendita una forte spinta alla crescita dando luogo a dinamiche di mercato che hanno profondamente modificato gli attori e i processi di trasformazione della città. Uno sviluppo pagato a caro prezzo dalle città e dai territori, compromettendo significativamente le condizioni di vita degli abitanti, lo stato dei beni culturali, dell'ambiente e del paesaggio. Il territorio è stato devastato da un incontrollato consumo di suolo e di risorse ambientali sottraendole ai cicli vitali della biosfera con pesanti conseguenze sugli equilibri ambientali.

Un contesto nel quale l'urbanistica ha assunto una valenza decisamente economica in quanto la proprietà trae vantaggio soprattutto dal suo valore di scambio e l'edificabilità delle aree garantita dal piano costituisce il presupposto per ogni iniziativa economica. Una realtà che ha fortemente accentuato un'anomalia tutta italiana: la formazione, appropriazione e redistribuzione delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbane (rendita fondiaria) costituiscono, da sempre, un nodo cruciale della storia dell'urbanistica.

Negli ultimi decenni il ruolo dell'urbanistica è andato dissolvendosi a favore di un'utilizzazione edilizia del territorio sempre più fondata sulla mera valorizzazione economica delle proprietà fondiarie, un processo che vede la finanza condizionare sempre più l'economia reale attraverso la cosiddetta finanziarizzazione immobiliare<sup>6</sup> che risponde all'esigenza di collocazione di capitali più che alle esigenze del mercato. Una dinamica sostenuta dall'interesse nei confronti dei beni immobiliari dei grandi gestori di capitali (banche, fondi pensione, assicurazioni, ...) in quanto attività speculativa che assicura profitti notevoli in una fase di bassi rendimenti azionari.

<sup>6</sup> *Finanziarizzazione immobiliare* è un neologismo utilizzato dagli operatori del settore per indicare l'avvicinamento del mercato immobiliare alle pratiche ed alle forme del mercato finanziario.





La pressione degli interessi speculativi ha rotto l'equilibrio economia-territorio trasformando il PRG da espressione degli interessi della collettività locale a collettore delle diverse istanze di trasformazione. La continua crescita della rendita fondiaria ha trasformato l'edilizia in un bene di rifugio alternativo agli investimenti in borsa o nel settore industriale anche per effetto di un'economia come la nostra, sempre meno "avanzata" e sempre più instabile, inducendo una crescita del patrimonio edilizio visto come unica forma di salvataggio dei propri risparmi.

D'altra parte, se adeguatamente gestita, oggi la rendita, proprio per il suo carattere, potrebbe trasformarsi da problema da contrastare in opportunità da sfruttare, in quanto rappresenta il sovrappiù di ricchezza che il territorio offre, portato della valorizzazione di quegli elementi di pregio, in termini di funzionalità o di qualità (ambientale, paesaggistico, culturale, testimoniale...), che connotano quel territorio. Se





le diverse realtà devono competere con i propri specifici progetti territoriali, i Comuni devono gestire soprattutto il surplus che si genera all'interno del proprio sistema economico e regolare la rendita, che costituisce una componente fondamentale di tale *surplus*. Una realtà confermata dalle modalità con cui, nei vari Paesi europei, i privati vengono chiamati a contribuire ai costi della rigenerazione e dello sviluppo della città.

Ovunque, il privato deve farsi carico dei costi di infrastrutturazione, conferire parte delle aree in proprietà per ospitare infrastrutture e servizi, pagare un contributo per la concessione del diritto a costruire, realizzare quote di edilizia sociale (ciò avviene nel Regno Unito, nei Paesi scandinavi e in Germania). Nel Regno Unito il privato è inoltre chiamato a versare un contributo per la realizzazione di infrastrutture non pertinenti all'ambito di trasformazione. L'Italia si colloca in posizione diversa

Moncalieri Trofarello (TO): una dispersione infrastrutturata.

(Fonte: 2010 Google Earth Digital Globe).





Schio (Vicenza): dispersione multifunzionale  
(Fonte: 2010 Google EarthCnes/Sport Image, Tele Atlas).

da questi Paesi per i motivi prima evidenziati. Va comunque sottolineato che, anche in attesa delle riforme legislative in campo urbanistico e della fiscalità locale cui si è fatto riferimento, nelle Regioni in cui vige la pianificazione locale differita su due livelli – Piano strutturale (PS) e Piano operativo (PO) – i Comuni potrebbero utilizzare al meglio tale vantaggio. Un vantaggio consistente nel fatto che, mentre nel PRG tradizionale, una volta individuate le aree edificabili, la previsione rimane valida fino a quando il proprietario non ritiene conveniente edificarle<sup>7</sup>, nella pianificazione ripartita su due livelli, il livello operativo disciplina, in ragione degli input forniti dal livello strutturale, le trasformazioni dei suoli tra quelli valutati edificabili dal PS, in un orizzonte temporale predefinito per poi decadere per cui le proprietà interessate o costruiscono nel periodo di validità del piano operativo oppure il diritto decade non alimentando aspettative.

La pianificazione differita, proprio per questo suo carattere, può permettere di spostare una quota significativa della rendita in direzione della collettività, attraverso una procedura di gara pubblica che subordini l'edificabilità all'offerta di qualità dell'insediato proposto e di quote, le più elevate possibili, in termini di qualità e quantità, di aree pubbliche, servizi e residenze sociali.

Per utilizzare al meglio tale potenzialità, il Comune, prima di redigere il PO, dovrebbe quantificare lo sviluppo edilizio che intende prevedere per rispondere adeguatamente alle esigenze del periodo di validità del PO e definirne i criteri localizzativi, per poi precisare i criteri ed i parametri che, in coerenza con gli obiettivi assunti in termini di qualità e convenienza per la città pubblica, saranno adottati per valutare le proposte avanzate dai soggetti interessati ed i punteggi che saranno attribuiti ai vari fattori considerati.

<sup>7</sup> Le previsioni del PRG tradizionale non hanno una scadenza predefinita per cui, stante la fiscalità gravante sulle aree edificabili, quando il Comune dovesse togliere il diritto ad edificare, si troverebbe costretto a far fronte ai relativi contenziosi con i costi conseguenti.

Una volta definiti i criteri di valutazione e la quota massima di sviluppo prevedibile il Comune dovrebbe avviare una procedura di evidenza pubblica per mettere in concorrenza tutte le aree potenzialmente idonee all'edificazione in modo che ciascuna proprietà, non godendo di una posizione di privilegio come nel piano tradizionale, tenda a formulare la miglior proposta possibile.

Un processo, quello prefigurato, che, fondandosi su di una procedura che subordina l'edificabilità all'offerta di vantaggi per la città pubblica, può consentire di recuperare quote significative della rendita fondiaria attraverso investimenti volti all'innalzamento della qualità della città pubblica.

Va inoltre sottolineato che la procedura prefigurata garantisce il perseguimento di un altro obiettivo strategico: obbligare l'amministrazione a prendere in considerazione una pluralità di proposte di assetto urbano tra le quali scegliere, motivatamente e pubblicamente quella ritenuta più idonea per il perseguimento dell'interesse pubblico.<sup>8</sup> Una procedura che riduce significativamente il pernicioso fenomeno del privato che costruisce e del pubblico che non ha risorse per realizzare i servizi in quanto il soddisfacimento di tali esigenze costituisce uno degli obiettivi strategici della procedura competitiva, oltre a garantire la pubblicizzazione del processo decisionale e la possibilità di evitare proposte ad elevato consumo di suolo.

L'urbanistica ha bisogno di rinnovarsi, di puntare decisamente sulla qualità dell'urbanizzato, un obiettivo finora assolutamente trascurato, come conseguenza dei vincoli posti dalla rendita e dal mercato immobiliare. Al fine di garantire un processo decisionale efficace ed oggettivo, le Regioni dovrebbero regolamentare tali processi con adeguati quadri normativi che vincolino tutti i Comuni ad operare con la necessaria trasparenza. Tra l'altro, va fatto rilevare che, paradossalmente, la crescente attenzione alla riduzione del consumo di suolo, riducendo l'offerta di aree edificabili, non può che far crescere la rendita dell'edificato esistente per cui si pone il problema di recuperare al pubblico anche la rendita prodotta nelle aree già edificate. Una plusvalenza che, dal punto di vista giuridico, non è facilmente recuperabile poiché si tratta di un diritto di proprietà ormai acquisito: il proprietario, infatti, ha pagato tale plusvalenza al momento dell'acquisto dell'immobile.

Il modo migliore per recuperare parti significative di tale plusvalenza potrebbe essere quello di mutare le modalità di determinazione dell'imposta comunale sugli immobili, assumendo come valore di riferimento non la rendita catastale ma il valore commerciale dell'immobile. Una tale modalità dovrebbe, ovviamente, essere sancita da una legge nazionale che imponga al catasto la determinazione dei valori commerciali degli edifici ed il loro sistematico aggiornamento. Il nuovo calcolo della rendita si dovrà fondare sulla superficie effettiva dell'alloggio e su di un valore economico determinato in relazione al valore di mercato dello stesso.

8 Vedi in merito l'esperienza del Comune di Quarrata (PT) in Adda J. W., Rendita fondiaria: Quarrata dà il buon esempio, *Il Giornale dell'Architettura* n. 95, giugno 2011.