

SUL CONSUMO DI SUOLO

maggio 2018

- 1. Premessa**
- 2. Priorità**
- 3. Riurbanizzare la città in chiave ecologicamente orientata**
- 4. Per una legge sul consumo di suolo**
 - 4.a Scenari regionali e livello nazionale**
 - 4.b DdL 2039**
 - 4.c Convenire sulle definizioni e condividere la conoscenza**
 - 4.d Quattro campi prioritari di intervento**

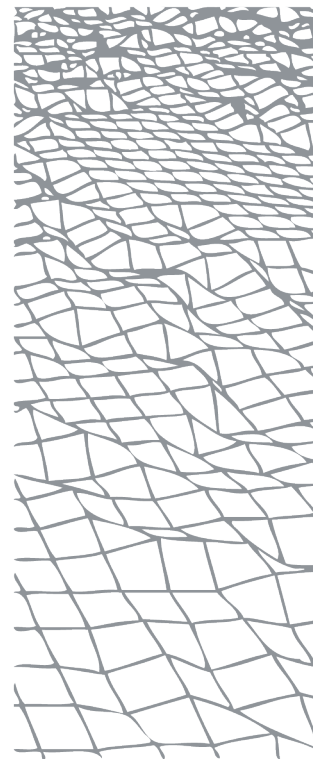
a cura di:

Silvia Viviani, *Presidente dell'I.N.U.*

Andrea Arcidiacono, *Vice Presidente dell'I.N.U., C.R.C.S.*

Carlo Alberto Barbieri, *Presidente Sezione INU Piemonte Valle d'Aosta-Consiglio Direttivo Nazionale I.N.U., Consiglio Sup. LL.PP.*

Francesco Domenico Moccia, *Presidente Sezione INU Campania-Consiglio Direttivo Nazionale I.N.U.*



Sede legale:
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. +39 0668801190
E-mail: segreteria@inu.it
PEC: inu.pec@legalmail.it
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

1. Premessa

Nel corso degli ultimi decenni l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha sostenuto, invano, la necessità di una legge quadro urbanistica nazionale.

Il regionalismo della disciplina urbanistica e un assetto istituzionale ancora da riformare compiutamente sembra che abbiano reso poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di Principi fondamentali per il governo del territorio (ai sensi dell'art 117, comma 3 della Costituzione), che, pure, non è mai stata tanto necessaria quanto in questo momento storico.

La conseguente progressiva frammentazione legislativa regionale in materia di governo del territorio ha indotto una crescente difficoltà ad aggregarsi intorno a un linguaggio omogeneo e a fondamenti solidi ed efficaci:

- il nuovo strumento di pianificazione locale che sostituisce (giustamente) il PRG è denominato in sette modi diversi (PS, PSC, PUC, PUCG, PUG, PAT, PGT) in tredici regioni diverse e, sotto la stessa definizione, vi sono, spesso, strumenti assai diversi per natura, efficacia giuridica, contenuti, procedure;
- il piano operativo (con carattere di strumento di programmazione temporale delle progettualità selezionate e del rapporto pubblico-privato), comunque poco utilizzato nella sostanza, poiché resiste il modello "di tradizione PRG", viene definito nei modi più disparati (PO, POC, POT, PI) e quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici e relative positive conseguenze da trarne, proprie del cosiddetto modello duale (Piano strutturale e Piano operativo), peraltro oggi necessariamente da rivedere, ma da non rinnegare con il ritorno al passato del piano unico;
- gli strumenti attuativi, pur essendo in prevalenza quelli della legge urbanistica fondamentale del 1942 (e sue successive modifiche del 1967 e 1977) con le aggiunte del Peep, e PIP (1971) e del Piano di recupero (1978), assumono le denominazioni più inutilmente disparate, come dimostrano i vari e diversi acronimi (PAC, PAU, PRPC, PUOC, PUO, SA, SUA, PA, PUD), senza capitalizzare l'esperienza del progetto urbano;
- i piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, a cogenza debole ma con intenti di influenza sull'urbanistica locale, assumono diverse definizioni, pertanto, anche in questo caso, gli acronimi sono vari (PTCP, PTP, PPSCT, PUP, PTCM), spesso con sovrapposizioni, ridondanze e qualche incongruenza con la Pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni.

È necessario sottolineare, tuttavia, che le riforme urbanistiche regionali e i processi di pianificazione conseguenti, hanno segnato, fortunatamente, un punto di non ritorno in merito a questioni irrinunciabili, attenzione e cultura del territorio.

Nel progressivo estendersi della legislazione regionale riformista in materia urbanistica, che connota l'ultimo quinquennio del Novecento e i primi anni del duemila, quando oltre allo sviluppo locale territoriale, le questioni ambientali ed ecologiche (soprattutto) cominciano a entrare nei processi di governo territoriale, questi cominciano a sperimentare approcci metodologici innovativi, comprendendo nel processo di formazione delle scelte urbanistiche conoscenze interdisciplinari, quanto mai necessarie (geologia, geografia, botanica, zoologia, biologia, antropologia, agronomia), che permettono di rappresentare i rapporti tra gli esseri viventi e l'ambiente fisico in cui vivono, occupandosi degli effetti delle scelte di trasformazione riferite all'ambiente, al territorio, alla salute umana, all'economia, alla società.

Alla pianificazione territoriale e urbanistica, finalizzata allo sviluppo sostenibile, in tutte le leggi regionali viene assegnato, perciò, anche il compito di definire fini e limiti comportamentali nell'uso delle risorse e azioni di prevenzione e di adattamento, prioritarie rispetto agli interventi di mitigazione, ai fini della tutela delle risorse naturali e degli effetti benefici del loro buono stato sulla qualità della vita umana e animale.

Le azioni di prevenzione e di adattamento ai cambiamenti climatici incidono sulle scelte insediative comportando l'obbligo di rispettare prestazioni e requisiti ambientali degli insediamenti e degli edifici, di escludere dall'esecuzione di opere che non siano di messa in

sicurezza i siti soggetti a rischi sismici, idraulici e idrogeologici, di evitare localizzazioni che aggravino costi sociali e ambientali, compresi quelli derivanti dall'aumento del traffico veicolare e dei relativi inquinamenti acustici e atmosferici.

In questo modello di pianificazione, la Valutazione ambientale strategica (VAS) può assumere un ruolo finalmente rilevante nel condizionare le scelte del progetto urbanistico, contribuendo al soddisfacimento delle finalità generali delle attività di governo del territorio, secondo le quali la sostenibilità ambientale è un fattore fondamentale della pianificazione contemporanea e delle trasformazioni urbane e territoriali. In considerazione di ciò, è opportuno che la VAS venga considerata un metodo intrinseco e integrato della pianificazione e dell'urbanistica che non prescinde dal livello di operatività del piano che si va formando.

Va però sottolineato, come meglio illustrato e documentato nel Rapporto dal Territorio dell'INU (2016),¹ che la frammentazione regionalista in materia di governo del territorio ha amplificato le difficoltà di aggregarsi intorno a un linguaggio universale e ha moltiplicato leggi generali e di settore, a ciò non sottraendo, oltre al Piano la stessa Valutazione ambientale strategica:

- la definizione dei caratteri e dei contenuti della VAS si trova nelle leggi di governo del territorio ma, spesso, anche in apposite leggi di settore, dovendosi poi trovare i necessari raccordi di merito, di metodo e di procedura (attenuando il corretto carattere integrato della VAS e accentuandone un profilo di valutazione "terza");
- sul riconoscimento e l'individuazione delle autorità competenti e le relazioni di queste con le autorità precedenti si hanno soluzioni più disparate;
- l'utilità della Valutazione è spesso adombrata dall'incidenza della medesima, in termini di tempo e risorse, sul complessivo processo di approvazione del Piano. La burocratizzazione del processo ne ha troppo spesso soffocato l'efficacia.

Quanto allo scenario legislativo nazionale, ove ancora manca anche una politica unitaria per le città, troppo spesso le necessarie innovazioni sono affrontate in via frammentaria; prevale l'attenzione agli aspetti edilizi; si registrano tentativi non organici, tramite inserti parziali in testi che non intendono trattare di riforma urbanistica ma di fatto influiscono, anche direttamente, sui contenuti della pianificazione.

In questo quadro, appena tratteggiato, ove le condizioni date alla convivenza nelle diverse forme urbane sembrano non resilienti alle pressioni dei cambiamenti climatici, sociali, economici, e anche tecnologici (di cui le accelerate e strutturali innovazioni vanno colte anche nelle implicazioni complesse che determinano) appare chiara la necessità di rilanciare e rinnovare l'urbanistica, nel realizzare un progetto per promuovere piani e politiche che rispondano alle domande di casa e spazi pubblici, permettendo il miglioramento dello stato ambientale ed ecologico delle città, dell'accessibilità ai servizi urbani, della sostenibilità dei sistemi per la mobilità di persone, merci e dati, alla conservazione dei valori paesaggistici e storico culturali e non ultima, alla bellezza degli ambienti di vita.

I nuovi contenuti, rivolti alla rigenerazione delle città, dovranno guidare nella ricerca per adeguare la forma del piano. In questa prospettiva, è necessario ribadire come insufficienti le diverse politiche di incentivazione all'ecosostenibilità e risparmio energetico rivolte all'edilizia privata in assenza di un rinnovo ecologico delle infrastrutture urbane. A questo obiettivo si dovrà dedicare il piano operativo (Moccia 2015)²

¹ <http://www.inu.it/31691/documenti-inu/ecco-il-rapporto-dal-territorio-2016/>

² Francesco Domenico Moccia (2015), "Per una forma di piano adatto ai compiti di questa fase", *Urbanistica Informazioni*, a. XXXXII, n. 261-262 (maggio-giugno), p. 33-34

Infine, occorre ribadire che la riforma degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica può essere efficace solo se sostenuta dalla riforma consapevolmente compiuta degli assetti istituzionali e da una efficace e sostenibile mappa delle geografie amministrative e territoriali.³

Una questione che è peraltro strettamente collegata alla possibilità stessa di raggiungere l'obiettivo di un efficace contrasto al consumo di suolo.

Il livello comunale costituisce ancora la dimensione amministrativa dove si depositano le principali responsabilità di pianificazione urbanistica e la conformazione d'uso di suoli nei confronti della proprietà degli immobili, ove si producono le maggiori ricadute sul consumo di suolo. Una scala evidentemente sempre meno adatta, soprattutto nei contesti metropolizzati della città contemporanea, ad affrontare temi quali la programmazione delle reti complesse a valenza paesaggistica ed ecologica, il progetto infrastrutturale, la pianificazione dei sistemi agricoli, che non conoscono le limitazioni geografiche dei confini amministrativi. Va anche considerato che la competizione tra municipalità contermini ha prodotto negli anni recenti una paradossale proliferazione di poli commerciali o aree di sviluppo residenziale in situazioni di prossimità territoriale. L'assunzione di una scala vasta (comunque 'unionale' - intercomunale opportuna) nella definizione delle scelte strategiche, invece, da sottoporre alla verifica di ipotesi localizzative alternative e alla sostenibilità delle previsioni assunte (VAS), può garantire in questo senso una maggiore efficacia ed equità nel governo delle ricadute ambientali prodotte, tramite la perequazione territoriale, e nelle politiche di contenimento del consumo di suolo. (Arcidiacono, 2015).

In termini più generali e propositivi riteniamo che il contrasto del consumo di suolo (e soprattutto l'obiettivo di interromperne "senza se e senza ma" lo spreco), possa trovare la sede più adeguata di decisione e di valutazione, da un lato, proprio nella pianificazione del territorio alle diverse scale⁴ e in particolare, sia in un *Piano strutturale* che interpreti e valuti (il riferimento è alla Valutazione ambientale strategica-Vas) condizioni e vocazioni, sia nella *copianificazione* (come principio e metodo sostenibile della sussidiarietà nella pianificazione a che si configuri nella procedura della copianificazione, incentrata su conferenze interistituzionali e collaborative fra gli Enti elettivi con competenze di governo e pianificazione del territorio: Regione, Città metropolitana, Province, Comuni e loro Unioni) in cui è più agevole, in un ambiente di sostenibile attuazione del principio di sussidiarietà, condividere le scelte, le opportunità ma anche i vincoli e le limitazioni che i piani del tradizionale sistema di pianificazione gerarchico e separato non hanno saputo esprimere o rendere efficaci (Barbieri 2016).

Il Rapporto 2017 dell'ISTAT, dedicato a "Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia", propone una visione continua e multi-scalare del territorio, che richiede *il superamento dei tradizionali confini amministrativi*, svela la difficoltà di dare una definizione univoca di città in una fase storica nella quale si concretizza *una molteplicità di evidenze quali le fusioni dei comuni, le città metropolitane, la formazione di macroregioni, che coinvolgono tutti i livelli di scala territoriale. Per ciascuno di questi contesti, l'aspetto fondamentale è rappresentato dalla necessità*

³ Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe a cura di, *Reti e infrastrutture dei territori contemporanei*, Collana ACCADEMIA, INU Ed., 2016, <http://www.inuedizioni.com/it/prodotti/pubblicazione/reti-e-infrastrutture-dei-territori-contemporanei>

⁴ Per il contrasto o il contenimento del consumo di suolo è la legislazione nazionale sul governo del territorio (e non una legge settoriale affidata per l'attuazione e gestione generale al Ministero dell'Agricoltura, come sostanzialmente prevede il Ddl C. 2039) che deve attribuire alla pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni, alla pianificazione strutturale delle Città metropolitane, a quella di coordinamento delle Province (finché esisteranno) e soprattutto ai Piani strutturali di Unioni dei Comuni più piccoli e delle Città, l'obbligo di esprimere, mediante interpretazioni strutturali del territorio, "invarianti" e precise direttive atte a evitare la trasformazione dei territori non urbanizzati se non dopo aver valutato tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sotto utilizzate o da rifunzionalizzare e parametri di sostenibilità ecologica.

*di individuare nuove politiche basate su una rielaborazione dei criteri di autonomia e sull'integrazione tra territori alle varie scale.*⁵

La sfida è, dunque, quella di saper introdurre nella legislazione relativa alla pianificazione territoriale e urbanistica (quella di principi fondamentali dello Stato e quella di disciplina e contenuto delle Regioni), elementi utili a far assumere a piani da innovare, modalità e comportamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di cure di resilienza per la città e il territorio, che non possono più essere basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche, ancora caratterizzate da consumo di suolo, ampi margini di sfruttamento di rendite e surplus derivanti da un mercato urbano pre-crisi, erroneamente ritenuto in continua espansione, della fine degli anni '90 e dei primi anni 2000, di prima e seconda generazione.⁶

Il contenimento del consumo di suolo, inteso come il definitivo arresto del suo spreco e l'attivazione di misure e azioni per il suo corretto uso, non possono discendere da procedimenti settoriali, ma devono informare il metodo della pianificazione, alle diverse scale e nel suo rilancio come attività fondamentale del governo del territorio. In questo approccio, dovrebbe essere la legislazione nazionale sul governo del territorio ad attribuire alla pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni, alla pianificazione strategica e strutturale delle Città Metropolitane, a quella di coordinamento delle Province (rimaste nell'ordinamento costituzionale dopo l'esito del referendum del 4.12.2016) e soprattutto ai Piani strutturali di Unioni dei Comuni più piccoli e delle Città, l'obbligo di esprimere, mediante interpretazioni strutturali del territorio, invariante, precise direttive, prescrizioni, atte a evitare la trasformazione dei territori non urbanizzati, se non dopo aver valutato nel merito dei territori oggetto di pianificazione, tutte le alternative di riuso di aree dismesse o sotto utilizzate o da rifunzionalizzare e i necessari parametri di sostenibilità ecologica, le azioni di limitazione, mitigazione e compensazione.⁷

Anche la cultura urbanistica dovrà esprimere chiari innovativi orientamenti rivedendo alcuni parametri quali la densità edilizia e gli standard, entrambi indirizzati al consumo di suolo, rispettivamente con la preferenza verso le basse densità e verso la parametrizzazione dei servizi in termini di aree. Bisognerà ad esempio orientare le densità verso i 200-250 ab./ha. e scegliere fattori più prestazionali e qualitativi per i servizi.

Verso la riforma urbanistica italiana, per la quale occorre creare condizioni mature sia politiche sia culturali, tornare a lavorare su un provvedimento che segni un passo concreto per limitare il consumo di suolo e incentivare la rigenerazione urbana è un impegno che potrebbe contribuire anche a costruire un linguaggio comune, base necessaria per l'efficacia delle politiche di tutela, di valorizzazione e di risanamento dei nostri patrimoni urbani e territoriali.

2. Priorità

Le nostre città, pur tutte diverse, sono accomunate dal progressivo incremento del consumo di suolo, dalla estensione dei degradi, dallo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, dalla troppo prevalente dipendenza da sistemi di mobilità sostanzialmente ancora affidati al trasporto privato su gomma, dall'esposizione ai rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici, sismici, idrogeologici.⁸

⁵ *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, ISTAT, Collana Letture statistiche – Territorio, 2017, pag. 16

⁶ Carlo Alberto Barbieri, INU, DIST Politecnico di Torino, *Legiferare sul contrasto al consumo di suolo, ma come e chi?*, CRCS Rapporto 2017 La dimensione europea del consumo di suolo e le politiche nazionali, Sez II Italia – (C)

⁷ *ibidem*

⁸ *Documento congressuale*, I.N.U. XXIX Congresso, *Progetto Paese, l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali*, Cagliari, 28-30 aprile 2016

La città contemporanea si rivela insostenibile, poco inclusiva e amicale, carente di spazi e servizi pubblici efficaci e di qualità, dissipatrice di risorse e divoratrice di energia, prodotto di azioni prevalentemente prive di progetto. In alcune regioni italiane la città si è frantumata, negando i luoghi, dando risposta immediata alla produttività della piccola e media impresa e corrispondendo a un'idea di comunità basata su temi privati (le villette mono-bifamiliari, la commistione alloggio-capannone). In altri casi, l'espansione è avvenuta prevalentemente per addizioni dei centri abitati, proporzionalmente all'aumento di capacità di reddito e alla crescita dei nuclei familiari (quando si dividevano, ma rimanevano vicini in una prossimità garante di reciproca prestazione di servizi). Nel Mezzogiorno, molte espansioni sono avvenute senza pianificazione, con edilizia abusiva e, di conseguenza, prive anche delle dotazioni urbanistiche più elementari. Talvolta sono esposte a rischi rilevanti o danneggiano beni culturali e naturali. Altrove si è organizzata per specializzazione funzionale (la grande industria, le periferie residenziali e dell'edilizia popolare, una crescita urbana affidata a piani attuativi unitari pubblici e privati). La città storica vi è rimasta spesso protetta dalla barriera fisica delle mura o degli anelli viari (verdi e non) che a volte le hanno sostituite e apparentemente immutata, ma trasformata per interventi diffusi al suo interno, aggredita dal basso su per le pendici dell'ambito di sua appartenenza o incautamente ampliata con accostamenti ignari del delicato equilibrio delle sue forme resistenti al tempo, standardizzata da politiche turistiche incapaci di dare giusto valore alle peculiarità dei luoghi. Il paesaggio delle villette diffuse, lo sfruttamento turistico dei centri storici, l'inurbamento nei quartieri periferici e la saturazione nelle preziose quote di spazi vuoti all'interno delle città sono fenomeni collegati, che traducono in maniera completamente diversa dal passato concetti quali cittadinanza e diritti, sicurezza e welfare. Il progressivo deterioramento dei comportamenti e delle relazioni umane nella città e il parallelo progressivo degrado fisico della città, nella polverizzazione del senso della collettività, hanno sostituito al complesso delle sensazioni associate ai termini città, urbanità, effetto urbano, l'insieme percettivo derivante dalle parole comunità, protezione, identità, prossimità. L'attrattività dei luoghi rurali, non accompagnata da un'attenta comprensione e una coerente progettazione del vivere in tali luoghi, e del valore ambientale, produttivo agricolo e paesaggistico, ha portato all'esportazione dei modelli urbani in campagna. Le frange periurbane sono cresciute al di fuori di un progetto urbanistico, fisico, sociale e ambientale; i fabbricati rurali sono diventati condomini urbani, le strade poderali si sono intasate di traffico, alle maglie insediative che hanno connotato storicamente i territori e i paesaggi si sono sovrapposte trame poggiate su unità abitative prive di città pubblica.

Analogamente l'attrattività delle coste come luogo privilegiato delle vacanze balneari ha determinato l'invasione di una edilizia selvaggia, altrettanto priva di caratteri urbani quanto di rispetto per il paesaggio. Oggetto di migrazioni inter-regionali stagionali, consumano risorse non riproducibili per due mesi all'anno per essere abbandonate tutto il resto del tempo.

Non è semplice individuare le determinanti che maggiormente hanno inciso in questi ultimi decenni sull'intensità dei processi di 'consumo di suolo', inteso quale trasformazione (irreversibile) di aree agricole e naturali per nuovi usi urbani. È tuttavia possibile riconoscere alcune tra le cause che sono risultate più rilevanti (e che in gran parte lo sono ancora oggi): il peso della rendita fondiaria nei processi di trasformazione degli usi del suolo; il ricorso di molte Amministrazioni all'edilizia per sostenere impropriamente la spesa corrente attraverso gli oneri urbanistici; le nuove forme di distribuzione (commercio), della produzione e le logistiche; le pressioni insediative emergenti ce hanno interessato i centri urbani minori; la permanente aggressione ai territori di pregio naturalistico e ambientale dovuta alle pressioni dell'economia turistica e del fenomeno solo italiano delle seconde case (5,6 milioni di abitazioni, circa il 20% del patrimonio edilizio).⁹

<http://www.inu.it/congressocagliari/index.html>

⁹ Andrea Arcidiacono, Stefano Salata, *Politiche e strategie per contenere il consumo di suolo*, DASTU Politecnico di Milano, I.N.U., CRCS, Convegno *L'osservatorio sul consumo di suolo in Campania*, Napoli, 2015

Questi modelli di espansione e questo genere di pressioni sono responsabili di effetti significativi sulla qualità del paesaggio e sulla resilienza del capitale naturale e dei sistemi insediativi, con impatti sui servizi eco-sistemici, ma anche sulla duratura capacità delle città di promuovere urbanità e garantire diritti. Nei diversi contesti urbani, sono comuni la sostituzione sociale nei tessuti storicamente consolidati, i fenomeni contestuali di rarefazione e di congestione, l'allocazione di quote ingenti di funzioni commerciali e terziarie in aree esterne alla città consolidata, la mobilità della popolazione, che ha organizzato progetti di vita, di lavoro, di tempo libero, sempre più distanti dall'appartenenza ai luoghi, in ciò anche favoriti dall'avanzamento della tecnologia. Una situazione che si è rivelata ogni giorno meno sostenibile, non solo per gli aspetti di scarsa qualità ambientale delle condizioni di vita delle popolazioni, ma anche per gli alti costi individuali a fronte della progressiva diminuzione dei servizi pubblici e persino per quanto riguarda la percezione estetica, il benessere psicofisico, la sicurezza, il rispetto.

In prospettiva il ruolo delle città, della loro qualità e vivibilità sarà sempre più collegato e rilevante per la qualità della vita umana. Non solo in quanto più della metà della popolazione già vive nelle aree urbane ma anche perché è solo nelle città che continua ad avvenire quello scambio in termini di conoscenza e solidarietà reale o percepita che sarà sempre più ricercato; ma al tempo stesso le domande continueranno a frammentarsi, aumenteranno i disagi per via dell'invecchiamento della popolazione e ciò riguarderà non solo le famiglie e la spesa pubblica, ma anche gli spazi fisici, le donne e il lavoro; i luoghi nei quali sono difficilmente accessibili i servizi di base tenderanno a essere abbandonati; continueranno ad arrivare flussi di persone migranti in cerca di cittadinanza; si estenderà la povertà e le aree di disagio nelle città delle regioni in ritardo di sviluppo, permettendo il radicamento delle criminalità organizzata e l'elusione del governo del territorio da parte dello Stato; si riveleranno fragilità dei suoli, delle acque e dei servizi stessi, laddove credevamo di vivere stabilmente. È un dato che la qualità della vita delle città sia fortemente associata alla sicurezza urbana e alla qualità dello spazio fisico. È incontestabile che la casa sia tornata a essere una questione-diritto centrale, con tratti noti, relativi alla permanenza del problema quantitativo, causato dalla carenza di risorse pubbliche per affrontarlo, e tratti innovativi, relativi al cambiamento della mappa dei bisogni e all'emergere di nuove capacità e interessi nel mobilitare risorse, di natura non solo finanziaria, per darvi risposta. L'appropriazione dei luoghi urbani può avvenire, in questi contesti, in modo caotico ed egoista.¹⁰

Sta già cambiando la vacanza ed il divertimento, un processo che sembra avere una direzione ben determinata. Alla dominanza della balneazione si sostituisce un turismo molteplice (culturale, termale, di wellness, naturalistico, ciclistico, ...) di breve periodo ed elevata frequenza, non rutinario, al contrario, sempre alla ricerca di novità. È una tendenza che mette in crisi tutta l'edilizia per le vacanze sulle coste Italiane e, in special modo, del Mezzogiorno.

In questo scenario, a fronte di un quadro che mostra un'evidente e pesante contrazione del settore edilizio e una scarsa presenza della questione urbanistica nelle agende politiche, condizioni accompagnate, tuttavia, da una crescente attenzione nel Paese ai temi del risanamento urbano e del contrasto al consumo di suolo, i processi di urbanizzazione e antropizzazione dei suoli agricoli e naturali continuano a mostrare livelli di crescita, pur potendosi rilevare un significativo rallentamento negli ultimi anni, confermato dai dati più recenti relativi al 2016 (ISPRA, 2017).¹¹

Al contempo, la produzione di ricerche e di analisi sul consumo di suolo, sempre più raffinata nelle tecniche e nei metodi di misurazione, da parte di soggetti molteplici e diversi per competenze disciplinari, segnala l'importanza di rafforzare le valutazioni qualitative e non esclusivamente quantitative del suolo consumato. Bisognerebbe anche porre una qualche

¹⁰ Silvia Viviani, *Urbanesimo, urbanizzazione, urbanità*, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 269/270, novembre-dicembre 2016, pp. 9/10

¹¹ <http://www.isprambiente.gov.it/it/ispra-informa/area-stampa/dossier/consumo-di-suolo-2017>

attenzione alla gestione e manutenzione del suolo urbanizzato, dei suoi spazi aperti, della loro impermeabilizzazione, degrado, accumulo di rifiuti, spesso inquinanti e dannosi per la salute.

È dimostrato come non vi sia una diretta relazione tra quantità e qualità del suolo consumato, anzi, spesso è laddove i consumi sono di minori dimensioni che si concentrano, spesso, i maggiori impatti. La limitazione, la compensazione e la mitigazione di tali impatti richiede pertanto una conoscenza specialistica della molteplicità delle funzioni eco-sistemiche che il suolo è in grado di svolgere. Inoltre, qualificare il consumo di suolo permette di verificare le relazioni che si stabiliscono fra la domanda di suolo e le dinamiche demografiche e occupazionali. Infine, l'approccio qualitativo apre alle connessioni fra consumo di suolo e degradi paesaggistici.¹²

Se il tema del consumo di suolo è, dunque, entrato ampiamente nel dibattito disciplinare e culturale, in misura significativa nell'opinione pubblica del nostro Paese e se la contabilità delle trasformazioni d'uso del suolo sembra avviata verso un progressivo affinamento delle misure, è ancora carente l'elaborazione di politiche che possano incidere e supportare, ai diversi livelli di governo, un'azione efficace e integrata di contenimento del consumo di suolo e di buon uso di esso, con la quale anche superare un approccio che tende a proteggere quasi unicamente i suoli agricoli (peraltro quelli considerati tali in quanto così individuati negli strumenti urbanistici comunali). Di fronte a processi di continua urbanizzazione, con la conseguente perdita di valori eco-sistemiche, ambientali e produttivi del nostro territorio, in parte indifferenti anche agli effetti della recessione economica, è sempre più urgente mettere in campo strategie pubbliche in grado di contenere efficacemente il consumo -o meglio lo spreco di suolo, e di proporre una nuova idea di sviluppo e buon uso del suolo, anche di quello urbanizzato.

Un'esigenza di cui sembra essersi accorta anche l'agenda politica: negli ultimi anni sono state presentate, sia a livello nazionale che regionale, numerose proposte di legge che, pur con connotazioni eterogenee, sono accumulate dall'obiettivo dichiarato di fornire strumenti e politiche per limitare l'urbanizzazione del suolo.

Non v'è dubbio che vi sia un rischio anche in proposte che affrontano correttamente una questione urgente e rilevante come quella del consumo di suolo, quello di utilizzare i provvedimenti settoriali, come contenitori di norme attinenti ad altre materie, che, non trovando prospettiva legislativa in leggi organiche o in leggi di principi fondamentali, vengono avulse da quei contesti e inserite nella legge settoriale "al momento disponibile".¹³

Le strategie messe in pratica in altri Paesi europei¹⁴ evidenziano come un'azione efficace di contenimento dei processi di urbanizzazione richieda un approccio integrato, capace di combinare forme di regolazione degli usi del suolo (*green belts*, vincoli ambientali, corridoi

¹² Silvia Ronchi, *Consumo di suolo e pianificazione urbanistica: Conoscere, misurare e valutare le funzionalità ecosistemiche dei suoli nella costruzione del piano*, DASTU Politecnico di Milano, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - CRCS, 2018, www.consumosuolo.org

¹³ "Vi è poi da sollevare ancora qualche perplessità sulla natura forse troppo "ibrida" del Ddl nazionale sul consumo di suolo fin qui in parola. [DdL 2039] Ci si riferisce, nello stesso testo, alla compresenza di profili e stili legislativi che vanno dalla natura di Legge di principi fondamentali (in conformità dell'ancora vigente Titolo V della Costituzione) per ciò che è scritto esplicitamente all'articolo 1, comma 1 dell'AC 2039 e adesso AS 2383, alla natura di Legge delega, così chiaramente definita all'art. 5 (Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate), ad una legge di definizione (per legge) di un glossario di cui all'art. 2 (Definizioni), ad una Legge di contenuti e disciplina normativa immediatamente operanti, fra gli altri vanno segnalati l'art. 10 Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e soprattutto il controverso e discutibile Art. 11 (Disposizioni transitorie e finali).", Carlo Alberto Barbieri, *Contenimento del consumo di suolo come obiettivo e azione del governo del territorio*, IL PIEMONTE DELLA AUTONOMIE, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione promossa dal Consiglio regionale del Piemonte, 2016, <http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/index.php/contenimento-del-consumo-di-suolo-come-obiettivo-e-azione-del-governo-del-territorio>

¹⁴ il modello quantitativo consolidato in Germania; la priorità delle politiche di riuso e rigenerazione in Gran Bretagna; le politiche fiscali in Olanda e Paesi Bassi

ecologici, reti verdi), con interventi di mitigazione, compensazione ecologica e monitoraggio degli impatti generati dalle trasformazioni; ma anche misure di tipo gestionale come agenzie locali per lo sviluppo e la rivitalizzazione delle aree già urbanizzate e centrali, misure fiscali come la tassazione che disincentiva l'utilizzo di suoli liberi e svincola la cronica dipendenza delle municipalità dalla necessità di introitare risorse dalle tasse locali legate alla trasformazione urbanistica, integrazione delle regole di contenimento del consumo di suolo nell'apparato normativo e progettuale dei piani, norme urbanistiche per la città esistente o da progettare il cui effetto sia un uso ridotto del suolo ed una gestione migliore dei suoli.

Il contenimento di consumo di suolo assume il carattere di obiettivo e di paradigma fondamentale che deve caratterizzare la pianificazione della città e del territorio, perché essa è la sede corretta per perseguire questo obiettivo. In sostanza, il recupero edilizio e la riqualificazione urbana non possono prescindere da una più generale politica di rigenerazione, dalle sinergie derivanti da un insieme coordinato di azioni che investano, accanto all'edilizia, alle infrastrutture, all'organizzazione della mobilità e delle reti tecnologiche e alla dislocazione delle funzioni, anche la bonifica dei suoli e delle acque, la difesa della copertura vegetale, la conservazione dei paesaggi dotati di valori duraturi, la creazione di nuovi paesaggi per incrementare le risorse a disposizione delle generazioni future, le dotazioni del nuovo welfare che unisce servizi urbani e abitativi, le pratiche di informazione e crescita civica, così che si attivi il contributo di una moltitudine di soggetti (economici, culturali, sociali, politici) al successo delle intenzioni di cambiamento delle condizioni urbane.

L'urbanistica si può porre non solamente obiettivi di limitare il consumo dei suoli, ma si può prendere cura dei suoli e rigenerare quelli degradati, rendere permeabili quelli impermeabilizzati, restaurare i sistemi idrografici delle acque superficiali per irrigare, accumulare, depurare, umidificare spazi urbanizzati riattivando processi biotici, depurare i suoli inquinati.

Sono prioritari, per tali intenzioni, alcuni campi d'azione.

Il primo riguarda l'applicazione di dispositivi fiscali capaci di incidere nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi.

Il secondo è quello della rigenerazione urbana. Qualunque strategia si voglia privilegiare nella limitazione del consumo di suolo, è necessario che sia integrata strettamente con politiche di sostegno alla rigenerazione e riqualificazione della città esistente, che riguardino non solo gli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e sottoutilizzato, ma anche diffusamente la messa in efficienza di quegli ambiti urbani consolidati dove le condizioni di performance energetica e di sostenibilità sociale e abitativa sono critiche.

Il terzo campo d'azione riguarda la progettazione urbanistica fondata su parametri meno voraci di suolo attraverso l'elevamento della densità e la parametrizzazione prestazionale degli standard. Queste misure si rendono necessarie non solo negli eventuali inevitabili processi di espansione, ma anche in quelli di riconversione di aree dismesse o degradate, e, più in generale, nella rigenerazione urbana.

Questo è il combinato decisivo su cui costruire una reale ed efficace politica di contenimento del consumo di suolo: da un lato rendere sempre meno conveniente la trasformazione dei suoli liberi, incidendo sulle dinamiche speculative della rendita fondiaria; dall'altro garantire la sostenibilità ai processi di rigenerazione della città esistente, sia attraverso la fiscalità, prevedendo forme di sgravio tributario per alleggerire i costi dei processi di rigenerazione urbana, sia intervenendo nella semplificazione delle procedure, per rendere flessibili le modalità attuative e ridurre i tempi degli interventi di rinnovo e risanamento delle forme urbane e, infine, fare progetti urbani a suolo impermeabilizzato minimo.

Questione particolare e non del tutto irrilevante è garantire il controllo del territorio e il relativo governo prendendo atto che si vanno diffondendo in tutto il paese attività criminali di gestione dell'uso del suolo che vanno dalle discariche illegali di rifiuti alle zone abusive dove il consumo di suolo può raggiungere livelli brutali e di altissimo danno per l'ambiente e la salute.

Su questa traiettoria, si deve contrastare una deriva che porti a deregolamentare (con semplificazioni quasi sempre configuratesi come "deroghe") strumenti e dispositivi normativi della pianificazione, garantendo, al contrario, un quadro di esiti e prestazioni attese e modalità operative chiare per intervenire nella città esistente (e coerentemente regole e condizioni), certezza ai tempi di attuazione degli interventi, maggiore flessibilità nelle trasformazioni d'uso e nella rigenerazione urbana, il recupero e il riuso (anche temporaneo).

3. Riurbanizzare la città in chiave ecologicamente orientata

Come già ricordato, siamo nell'era della popolazione urbana e della città "leader economico-territoriale".¹⁵

Nel 2014 la popolazione mondiale residente nei centri urbani è stata pari al 54% rispetto al 30% del 1950. Si calcola che per il 2050 la percentuale salirà al 66%, considerando che tra il 2006 e il 2016 la popolazione urbana è aumentata da un miliardo fino ai quattro miliardi di cittadini.

Se si considera che le metropoli, pur occupando solo il 2% della superficie del pianeta, consumano il 75% dell'energia prodotta e sono all'origine dell'80% delle emissioni dei gas serra, ci troviamo di fronte alla dinamica peggiore dal punto di vista dell'impatto ambientale. Ne fa parte anche la progressiva frammentazione ecologica, un effetto del consumo di suolo che disperde le prestazioni funzionali eco-sistemiche, con impatti rilevanti in termini di esposizione della popolazione ai diversi rischi.

L'arresto del consumo di suolo, corrispondente all'obiettivo dello "zero consumo di suolo entro il 2050", comincia a esser definito nei programmi europei nel 2006 (Strategia tematica per la protezione del suolo), prosegue con la "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" del 2011, le "Linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" nel 2012, fino al Settimo Programma di Azione Ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» del 2013. In verità, l'orizzonte del Settimo programma è già domani: il 2020 è l'anno entro cui si dovrebbero conseguire i nove obiettivi del Programma.¹⁶ In essi, la sostenibilità delle città è obiettivo dichiarato.

¹⁵ "Il XXI secolo, per dirla con Glaeser, è di nuovo il secolo del "trionfo della città", o per citare Scott della "resurgent metropolis", una nuova versione 4.0 del modello che ha governato il mondo occidentale dal 1350 alla metà del 1500, o di quella dinamica urbana che aveva caratterizzato il processo di urbanizzazione prima dei processi di scomposizione dei cicli produttivi [...] la crescita non riguarda solo le 'global cities', è un ritorno alla crescita di gran parte delle città del mondo e dei sistemi urbani dei quali sono punto di riferimento.", Lorenzo Bellicini, *La città "contenitore" leader del nuovo ciclo sistemico di accumulazione*, I.N.U. - CRESME *Rapporto dal Territorio*, Inu Edizioni, 2016, volume 2, pag. 20

¹⁶ 7° PAA – Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020- Nove obiettivi: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva; proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere; sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione; migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione; garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali; migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione; aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

Anche fra i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2030,¹⁷ vi è un'azione da applicare alle forme urbane, per *rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*.

Dunque, l'intervento sulle forme dell'urbanizzazione è necessario e attraversa la programmazione in campo ambientale e quella in campo territoriale e urbanistico. Interessa da vicino anche la pianificazione paesaggistica, che si sta concretizzando con i piani paesaggistici regionali in corso di formazione e approvazione.

Il Rapporto dal territorio dell'INU (2016)¹⁸ conferma che l'urbanizzazione diffusa e dispersa ha prodotto perdita di paesaggi e suoli e dei relativi servizi eco-sistemici, si è mostrata energivora, ha riguardato zone a rischio idrogeologico, sismico, vulcanico. Indubbiamente, le forme dell'urbanizzazione sono uno dei fattori determinanti della sostenibilità ambientale e della resilienza urbana, poiché determinano i modi in cui si organizzano le funzionalità delle città, l'accessibilità ai servizi urbani e la capacità di trasformazione e adattamento alle diverse domande sociali e al cambiamento climatico.

*È stato rilevato che in Italia si prefigura uno scenario con possibili peggioramenti delle condizioni già esistenti di forte pressione sulle risorse idriche (riduzione della qualità e della disponibilità di acqua), sul regime idro-geologico, sul suolo (erosione e desertificazione del terreno), sulla biodiversità e sugli ecosistemi naturali (erosione delle coste e innalzamento del livello del mare). Ma gli effetti di tali cambiamenti avranno conseguenti impatti anche su molti settori economici, come ad esempio l'agricoltura, la pesca e il turismo, fortemente dipendenti dalle condizioni climatiche. Per quanto attiene le aree urbane principali responsabili e al contempo principali vittime dei cambiamenti climatici, occorrerà tener conto di impatti potenziali di vario tipo.*¹⁹

La “Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile”, considerata *strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO2, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causa di crisi locali, come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo*, promuove la costruzione di *aree urbane sostenibili ed efficienti e di comunità e territori resilienti*.²⁰

Nella stessa direzione va la “Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici”, che, fra le varie azioni, indica non solo la formazione di specifici *Piani di adattamento urbani*, ma anche la necessità di *verificare le previsioni degli strumenti di governo del territorio vigenti al fine di riconsiderare e variare previsioni insediative e infrastrutturali prevedibilmente esposte ad impatti climatici*,²¹ con ciò indicando i primi correttivi alla base di una necessaria riforma urbanistica.

Dunque, la pianificazione è messa di fronte a un obbligo ineludibile, quello di attivare strategie e tattiche di rigenerazione urbana ecologicamente orientate, valorizzando la dimensione urbanistica (e non solo edilizia e tecnologica) della questione ambientale, anche liberandola dalla settorialità in cui è spesso relegata, per la predominanza delle procedure che va a scapito della progettualità.

¹⁷ <http://asvis.it/agenda-2030/#>

¹⁸ <http://www.inu.it/librinu/rapporto-dal-territorio/>

¹⁹ Maurizio Pernice, Balestrieri Mara, Pusceddu Clara, *Politiche e strategie adattive a livello nazionale*, in *Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, a cura di Andrea Arcidiacono, Daniele Caruso, Stefania D'Alterio, Carlo Gasparini, Carolina Giaimo, Francesco Musco, Angioletta Voghera, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 33

²⁰ <http://www.forumpa.it/energia-e-ambiente/strategia-nazionale-per-lo-sviluppo-sostenibile-on-line-la-bozza-2-dot-0-forum-pa-2017>

²¹ <http://www.minambiente.it/notizie/strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-0>

Al pianificatore è richiesta l'innovazione tanto in campo tecnico, costringendolo ad una revisione dell'apparato teorico-disciplinare e dell'affidabilità tecnologica delle costruzioni e delle infrastrutture rispetto agli obiettivi di sostenibilità, quanto sociale di accompagnamento all'evoluzione dei modi di vita urbana, del mutare dei rapporti pubblico-privati, delle nuove forme dell'abitare collettivo, dei rapporti con la natura e le risorse naturali.²²

Strategie adattive e per la resilienza urbana si dimostrano, nei migliori casi ove sono state applicate efficacemente, una modalità utile anche all'elevazione delle qualità paesaggistiche.

Il successo delle azioni di cambiamento delle città in chiave ambientale è dimostrato dall'alto grado di abitabilità che connota le città nelle quali sono stati sviluppati interventi integrati di efficienza ecologica e funzionalità dei servizi. Tali interventi, che hanno contribuito alla creazione di nuovi paesaggi e alla rimozione dei degradi, hanno reso vitali gli ambienti urbani, trasformandoli in luoghi attrattivi e generando occasioni di lavoro. L'investimento in chiave ecologica e paesaggistica dimostra di saper produrre ambienti urbani accoglienti e favorevoli allo sviluppo di attività economiche che sanno assegnare valore all'offerta relazionale, materiale e immateriale, fra spazi e servizi, nei diversi contesti.²³

La questione centrale nel Terzo Millennio, caratterizzato da un inarrestabile urbanesimo delle popolazioni, si consolida, pertanto, nell'obiettivo di rafforzare l'impegno nel ricercare le soluzioni per un'urbanizzazione sostenibile.²⁴

Per esse, è disponibile un campo di lavoro fertile per la costruzione della nuova città pubblica e degli spazi che la caratterizzano, quello delle infrastrutture blu e verdi, territoriali e urbane, sul quale lavora da tempo l'INU: *le infrastrutture urbane sono la parte pubblica delle città, anche se i loro terminali s'innestano fin nei lotti privati e negli stessi fabbricati.*²⁵ Sono spazi pubblici d'incontro, di servizio e espressione dei simboli e della cultura della comunità insediata, fattori delle loro identità; come complesso di servizi eco-sistemici e dispositivi di resilienza; canali delle comunicazioni materiali ed immateriali, supporto dei servizi di trasporto pubblico e privato, della diffusione delle informazioni e della conversazione a distanza; rete di distribuzione dell'energia, incluse le tecnologie di generazione e di risparmio, con la prospettiva dell'impiego sempre più esteso delle rinnovabili; sistema della circolarizzazione delle risorse naturali, come acqua e materie, includendo il ciclo dei rifiuti per la politica delle tre R.²⁶

Reti vegetali e delle acque, paesaggi agrari urbani e periurbani (e loro rapporto con il territorio esterno ai sistemi urbani), aree dello scarto e dei rifiuti interagiscono sempre più con gli spazi

²² Francesco Domenico Moccia, *Una politica per le città italiane*, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 257, settembre-ottobre 2014, http://www.urbanisticainformazioni.it/_Moccia_.html

²³ "In continuità, le reti verdi e blu e il sostrato ambientale e paesaggistico, sempre più integrati all'infrastruttura urbana nella proiezione della metropoli nell'area vasta, costituiscono il palinsesto necessario per lo sviluppo di nuove logiche territoriali e di adattamento climatico al fine di ottenere metropoli resistenti." Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, *Prefazione*, in *Territori competitivi e progetti di reti*, URBANISTICA DOSSIER, n. 013, a cura di Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, Inu ed., 2017, pag. 11, <http://www.urbanisticainformazioni.it/-013-.html>

²⁴ La Dichiarazione di Quito (Conferenza Nazionale Habitat III, Quito, 2016) costituisce la parte introduttiva della "New Urban Agenda", ove si riconoscono la necessità e l'utilità di *reimpostare la maniera in cui le città e gli insediamenti umani vengono pianificati, progettati, finanziati, realizzati, governati e gestiti*. I Capi di Stato e di Governo, Ministri e alti rappresentanti hanno condiviso *la visione di città per tutti, con riferimento all'uso e al godimento egualitario delle città e degli insediamenti umani, cercando di promuovere l'inclusività e di far sì che tutti gli abitanti, delle generazioni presenti e future, senza discriminazioni di alcun genere, possano abitare e produrre città e insediamenti umani giusti, sicuri, salubri, accessibili, economici, resilienti e sostenibili, per promuovere prosperità e qualità della vita per tutti*. Il Rapporto Italiano, presentato alla Conferenza, si apre con il riconoscimento che *nel corso della storia moderna, l'urbanizzazione è stato uno dei principali motori di sviluppo e di riduzione della povertà e che l'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciale per lo sviluppo costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto a livello internazionale e nazionale*.

²⁵ IX Giornata di Studi INU, Infrastrutture blu e verdi, reti virtuali, culturali e sociali, 18 Dicembre 2015, Responsabili scientifici Francesco Domenico Moccia e Marichela Sepe, <http://www.inu.it/ix-giornata-di-studio/>

²⁶ Reduce, Reuse, Recycle

pubblici tradizionali delle strade e delle piazze, qualificandoli attraverso dotazioni ecosistemiche e tecnologiche avanzate e penetrando fin dentro i tessuti edilizi. Sollecitano quindi un cambio di paradigma del metabolismo urbano fondato sul riciclo delle risorse e su una riappropriazione sociale e identitaria dei beni comuni.²⁷

La tutela della biodiversità diventa, in questo modo, una componente progettuale negli interventi di rigenerazione urbana, superando un approccio solo vincolistico, segnalando l'importanza della cura degli spazi vuoti nella città, aprendo a riflessioni più mature rispetto alla densificazione,²⁸ richiamando l'importanza del suolo e delle sue funzioni, non solo come appoggio per le sistemazioni soprastanti.

È importante evidenziare che gli studi preparatori alla creazione di orti e giardini urbani così come quelli delle reti ecologiche urbane sono principalmente focalizzati sugli aspetti vegetazionali e naturalistici mentre i suoli - su cui queste infrastrutture verdi dovranno vivere - non sono quasi mai indagati. Eppure, sono proprio i suoli a essere la base di tutti i servizi ecosistemici del verde urbano. Inoltre, nel contesto urbano i suoli, e quindi anche le loro proprietà (ad es. permeabilità), sono molto variabili nello spazio, anche a causa dei disturbi antropici che per loro natura sono sito specifici ed anche per i conseguenti processi di degrado del suolo (inquinamento, impermeabilizzazione, compattazione, perdita di biodiversità) che si traducono sostanzialmente in diverse problematiche di gestione.²⁹

4. Per una legge sul consumo di suolo

4.a Scenari regionali e livello nazionale

Si è già detto che non sono mancate, negli ultimi anni, proposte legislative nazionali in tema di consumo di suolo. Le principali sono state:

- DdL_2039 "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato" – approvato CdM e Commissioni VIII e XIII 2015 (in Senato Atto n. 2383 XVII Legislatura, 2017)
- PdL 948 (2013) "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo" (assorbito da C. 2039, 2016);
- DdL_1181, "Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo" (Atto Senato n. 1181, Senatori Ruta, Caleo, et al., 2013)
- PdL 1050 (2013) "Norme per il blocco del consumo di suolo e la tutela del paesaggio" (detta anche PdL Berdini – Movimento5Stelle);
- PdL AC/70 (2013) "Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana" (PdL Realacci et al.);
- PdL (2013) "Norme per il contenimento e la riduzione del consumo di suolo" (WWF Italia, recepita con DdL S. 812 e con la proposta C. 1322);
- PdL (2013) "per la salvaguardia del territorio non urbanizzato" (predisposta da Vezio De Lucia, Paolo Berdini, Luca De Lucia, Antonio di Gennaro, Edoardo Salzano, Giancarlo Storto);

²⁷ Carlo Gasparrini, *Introduzione a Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 25

²⁸ "I cambiamenti degli ultimi anni mostrano, inoltre, la direzione a concentrare nelle aree urbane il consumo di suolo, con una tendenza evidente alla densificazione, in particolare nelle aree a media e bassa densità. Si perdono così aree permeabili all'interno del tessuto urbano che sono in grado di esplicitare diverse funzioni ecologiche e produttive e di garantire una maggiore resilienza del territorio, una migliore qualità dell'ambiente delle nostre città, del paesaggio e della vita dei residenti.", Michele Munafò, *La resilienza delle città italiane tra consumo di suolo e infrastrutture verdi*, in *Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 57

²⁹ Fabio Terribile, Michela Iamarino, *Infrastrutture ambientali come progetto di rigenerazione urbana*, in *Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 49

- PdL S. 1734 (2014) “Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo” (Senatori Puppato, Finocchiaro, et al.)

Datato luglio 2014 e quindi non aggiornato all'oggi, un volume curato dall'INU, che contiene le relazioni e gli interventi a un Seminario interno del Consiglio Direttivo Nazionale dell'Istituto, dà conto di un confronto fra disegni e progetti di legge su governo del territorio, consumo di suolo e difesa del suolo.³⁰

In questa sede non si ritiene di doverci addentrare nel confronto fra i su elencati atti, mentre sul DdL 2039 e sull' AS 2383 torneremo in seguito.

Non mancano anche provvedimenti legislativi regionali.

Le leggi sul contenimento del consumo di suolo di cui si sono dotate recentemente alcune Regioni (con leggi generali come la Toscana e l'Emilia Romagna o con provvedimenti sostanzialmente di tipo settoriale come la Lombardia e il Veneto) mentre altre (ad esempio il Piemonte³¹), si stanno accingendo a farlo, rischiano però di costituire anticipazioni territoriali che possono riprodurre difetti già riscontrati nella produzione di leggi regionali di governo del territorio in assenza (colpevolmente) della indispensabile legge di principi emanata dallo Stato. (Barbieri, 2017).

Pur con differenze non marginali, le misure legislative regionali mostrano i limiti dell'appartenenza a un approccio da superare, come si è cercato di dimostrare nelle pagine precedenti e attingono a dispositivi prevalentemente quantitativi che però fanno salve (tutte o quasi) le previsioni contenute nei piani urbanistici vigenti, svincolano le opere pubbliche o di pubblica utilità, sempre permesse in aree agricole, seppure con dispositivi di controllo regionali sui piani comunali, rendono labile il raggiungimento degli obiettivi in virtù del regime transitorio che allontana l'applicazione dei contenuti legislativi più restrittivi.

A questo proposito, per quanto diverse, le leggi urbanistiche regionali della Toscana e dell'Emilia Romagna, tra le più recenti nel panorama del rinnovamento regionale in materia (rispettivamente 2014 e 2017), sono in parte accomunate da un approccio di tipo limitativo, escludendo nuovi consumi di suolo al di fuori del perimetro urbanizzato, oltre il quale si consentono, con processi di copianificazione, le sole opere pubbliche, gli insediamenti strategici di rilievo regionale, gli ampliamenti delle attività produttive esistenti, i nuovi insediamenti residenziali collegati a interventi di rigenerazione urbana in territori già urbanizzati o in ambiti di margine, gli interventi di edilizia residenziale sociale.

Affrontare la questione delle opere pubbliche è questione centrale e importante che richiede la necessità di dovere affrontare con urgenza il rinnovo degli standard urbanistici (a cinquant'anni dalla loro introduzione obbligatoria nazionale con il D.I. 1444/68, conseguente alla “Legge ponte”), tema sempre più diffuso e che richiama un'attenzione generale e specifica.

Anche l'INU ha sostenuto e sostiene la necessità di rivedere gli standard urbanistici, a muovere, però dalla sostanza politica e culturale che essi contengono. *Gli standard urbanistici sono una conquista culturale e sociale da difendere, che può essere adeguata alla prospettiva di miglioramento delle città che auspichiamo. [...] Proteggere e progettare gli ambiti territoriali e urbani per mantenere, riprodurre, integrare le attività sociali, economiche, culturali, comporta avere attenzione ai diritti, quelli da garantire nella trasformazione della città esistente. E' tempo, perciò, di passare dagli standard pensati per la crescita della città alle dotazioni per la qualità delle diverse forme urbane, dalle destinazioni d'uso alle attività, dalla predeterminazione di assetto all'idoneità ambientale, dalla pre-quantificazione degli spazi alla loro riconfigurazione. Come accadde per i minimi inderogabili di spazi pubblici, stabiliti nel Decreto Ministeriale del 1968, così, oggi, affrontare la questione degli standard nell'ambito del rinnovo del piano è questione che*

³⁰ <http://docplayer.it/45763848-Governo-del-territorio-consumo-di-suolo-difesa-del-suolo-disegni-e-progetti-di-legge-a-confronto.html>

³¹ Il Piemonte sta predisponendo, dall'inizio 2018, una Pdl di stabilizzazione del cosiddetto “Piano casa” del 2009, introducendo in esso una disciplina sul consumo di suolo e sulla riqualificazione-rigenerazione urbana.

*afferisce ai diritti alla vita urbana: solidarietà, qualità estetica, efficienza ambientale, sicurezza, accessibilità ai servizi materiali e immateriali.*³²

Non v'è dubbio che fra i nuovi standard debbano essere comprese anche "condizioni biofisiche qualitative minime", definibili proprio in esito ad attività di mappatura³³ e misurazione qualitativa dei servizi eco-sistemici.³⁴

Gli standard urbanistici, misurati in estensione delle aree, da un alto ostacolano l'incremento delle densità residenziali perché incidono in maniera crescente sull'uso del suolo in rapporto al crescere della densità residenziale;³⁵ dall'altro, la superficie del suolo non è un parametro efficace per misurare il servizio fornito che è piuttosto funzionale alle strutture ed infrastrutture realizzate.

Anche su questo tema, nel quale non ci inoltriamo qui, si sta assistendo ai primi atti regionali, che, fermo restando un quadro legislativo nazionale immutato da metà del secolo scorso e sostanzialmente normativamente invalicabile senza un intervento dello Stato (L. 1150/1942, D.I. 1444/1968), si muovono in autonomia, prefigurando diverse situazioni inerenti gli standard e altre parti del D.I. 1444/68 nei diversi territori del Paese.

Si ricordano al proposito:

- il recente Regolamento regionale ligure 25 luglio 2017 n.2, per la "Determinazione nei P.u.c. delle dotazioni territoriali e funzionali degli insediamenti e parametri per la fissazione dei limiti di densità edilizia, di altezza degli edifici, di distanza tra costruzioni e dalle strade, in attuazione dell'art. 34, commi 3, 4 e 6 della l. r. 36/1997 e s.m. e i.";
- gli standard differenziati regolati dalla L.r. dell'Emilia Romagna n. 24 del 21 dicembre 2017;
- le dotazioni territoriali e funzionali che la Regione Umbria ha introdotto nell'ordinamento urbanistico dal 2010, con L.r. 25 marzo 2010, n. 7, "Regolamento regionale sulla disciplina del Piano comunale dei servizi alla popolazione, delle dotazioni territoriali e funzionali minime degli insediamenti e delle situazioni insediative di cui all'articolo 62, comma 1, lettere a), b) e c) della legge regionale 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)".

Quanto al cosiddetto "residuo di piano", è fondamentale far chiarezza.

Ogni Regione ha interpretato il controllo del consumo di suolo applicandovi due concetti fondamentali tradotti in regole ambigue, che dovrebbero invece essere definiti univocamente su tutto il territorio nazionale:

- l'applicazione delle misure contro il consumo di suolo alle zone definite agricole dagli strumenti urbanistici vigenti;
- la salvezza di previsioni contenute nei piani urbanistici vigenti (o con il meccanismo temporale del regime transitorio, o con l'equiparazione fra attribuzione di edificabilità e suolo già edificato). Il risultato è che si considerano già consumati suoli, che allo stato non lo sono, perché gravati da previsioni urbanistiche non realizzate.

³² Silvia Viviani, *I nuovi standard - modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane*, in URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 264, novembre-dicembre 2015, <http://www.urbanisticainformazioni.it/l-nuovi-standard-Modificare-le-condizioni-di-convivenza-migliorare-le-360.html>

³³ Stefano Salata, *Trasformazioni d'uso del suolo e prospettive di governo*, Torino, 23 novembre 2017, CRCS, www.consumosuolo.org

³⁴ [...] "i servizi ecosistemici costituiscono un beneficio di insostituibile valore ecologico da numerosi punti di vista (sequestro di carbonio e di particolato sottile, evapotraspirazione, filtraggio e regolazione del ciclo dell'acqua, ecc.), rappresentando un concetto idoneo per interpretare alcuni fra i principali bisogni della società contemporanea; ciò nella misura in cui presuppongono l'assunzione della prospettiva dei beneficiari ovvero dei destinatari dei servizi", Carolina Giaimo, *Performance per la città contemporanea. Nuovi standard, valutazioni, compensazioni ecologiche*, in *Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 51

³⁵ Moccia F. D., 2017, "La dimensione urbanistica", Moccia F. D. (curatore), *Metropoli senz'auto*, Roma INU Edizioni, p. 146-182

Non si trova in alcun dispositivo di legge, vigente o proposto, nazionale o regionale la necessaria distinzione, a proposito di "diritti edificatori", tra "diritti", effetto di una ipotesi di assetto conformativa adottata o approvata tramite strumento urbanistico attuativo o di una convenzione stipulata e valida tra Comune e proprietari, e "previsioni" o "possibilità edificatorie" pur contenute nel Piano urbanistico conformativo vigente ma, sempre modificabili/cancellabili con adeguate motivazioni, facoltà tipica della potestà pianificatoria da basare però su una nuova-pianificazione e relativa VAS che entri nel merito e espliciti valutazioni e motivazioni adeguate, e infine strategie e indirizzi di sviluppo, non cogenti e non conformativi (e non localizzati) nella pianificazione strutturale.

Neppure si prende in considerazione come diventi condizionante e talvolta vera e propria ipoteca sulla pianificazione che assegna priorità alla rigenerazione urbana l'esistenza, in alcune zone, di una diffusa pratica di lottizzazioni abusive non sanzionate per la debolezza degli enti locali istituzionalmente preposti alla vigilanza sull'uso del territorio senza che si applichino le misure sostitutive degli enti di livello superiore. Le pressioni di quanti hanno acquistato illegalmente lotti falsamente offerti come edificabili portano ad espansioni urbane drogate da simili attese.

4.b DdL 2039/AS2383

Le principali criticità

Definizioni - art. 2

La ridondanza dell'impianto definitorio: sarebbe opportuna una definizione più condivisa del "consumo di suolo", piuttosto che il riferimento al concetto di permeabilità/ impermeabilità dei suoli che richiederebbe, per poter essere utilizzato nel monitoraggio e nella misura del consumo di suolo, altre e più precise specificazioni

Limiti al consumo di suolo. Misure quantitative

Sull'utilizzo del limite quantitativo come modalità di controllo del consumo di suolo rimangono molti dubbi, anche sulla base delle molte esperienze provinciali. Come praticare tecnicamente la suddivisione delle quote suolo tra Regioni rimane un'operazione assai discutibile oltre che complicata.

Priorità del riuso e Misure di incentivazione

Non si rileva una significativa e convincente politica e normativa a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione: indirizzi e orientamenti sono certamente opportuni ma non sufficienti a dare efficacia a politiche di recupero, riqualificazione e rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Senza disposizioni che rendano prioritario e obbligatorio il recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate in quote minime fissate; senza misure concrete di incentivazione (attraverso un uso mirato della fiscalità e dell'accesso al credito) e soprattutto senza una robusta semplificazione delle procedure (in particolare sulle bonifiche) e dei tempi degli interventi sull'esistente risulta difficile ottenere risultati di qualche importanza.

Disposizioni transitorie e finali

Nella norma transitoria risulta comprensibile la salvaguardia dei procedimenti in corso (sarebbe meglio fare riferimento a titoli abilitativi già efficaci) ma non si può ritenere condivisibile da un lato, per 3 anni, il congelamento *tout court* di tutte le previsioni conformative dei Piani vigenti (come se fossero, "per legge sbagliate"), sull'intero territorio nazionale (magari si potrebbe distinguere le previsioni inattuate su aree libere di Piani senza Vas da quelle di Piani che dal 2008 se ne sono dotati) e, dall'altro, laddove si dispone che, trascorsi i tre anni dalla approvazione della legge sia ammesso il consumo di una quantità di suolo pari al 50% di quello già consumato nei 5 anni precedenti. In tal modo non solo si tornerebbe ad ammettere senza

alcuna regolazione nuovi consumi di suolo ma soprattutto si andrebbero a premiare i comuni meno virtuosi (cioè quelli che nel passato hanno urbanizzato più suolo).

Un punto dirimente e irrinunciabile

Destinazione dei proventi dei titoli edilizi (Oneri)

Gli oneri di urbanizzazione e le sanzioni sono destinate esclusivamente alle OO.UU1 e OO.UU2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni di rigenerazione urbana, ambientali paesistiche (abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007).

4.c Convenire sulle definizioni e condividere la conoscenza

Una considerazione generale riguarda l'opportunità, offerta dalla formazione di un testo di legge sul consumo di suolo, tesaurizzando le attività svolte sul DdL 2039/AS2383, di costruire un linguaggio comune.

Non v'è legge vigente o proposta, regionale o nazionale, e altrettanto può dirsi per i regolamenti, che non riparta dalla definizione dei termini generali e specifici, utili ai fini e per gli effetti del testo normativo. Esercizio al quale indulgono anche gli apparati normativi degli strumenti urbanistici comunali, quasi che un mero e salutare rinvio alle norme vigenti, nazionali e regionali, non possa essere considerato sufficiente.

Sul consumo di suolo, anche ai fini della misurazione quali-quantitativa delle prestazioni svolta da questa preziosa risorsa, di cui si è ampiamente detto, sembra necessario procedere, sia preliminarmente che in corso d'opera, a due azioni:

- convenire sulle definizioni,
- condividere la conoscenza.

4.d Quattro campi prioritari di intervento

In una prospettiva di agire da subito per limitare e contrastare il consumo di suolo e più in generale il suo spreco, quattro campi di azione si possono ritenere prioritari. Di seguito se ne elencano in forma sintetica e di elenco i principali contenuti:

- 1. Limitazione quantitativa del consumo di suolo e regolazione degli usi*
 - . Quantità massima di suolo consumabile vs obiettivo di riduzione
Inefficacia del limite quantitativo
Difficoltà operativa di definire le quote regionali di suoli 'consumabili' e di ridistribuirle a livello provinciale e comunale
 - . L'obiettivo della riduzione richiede di orientarsi al consumo a "saldo zero"
 - . Regolazione, valutazione e selezione degli usi del suolo
 - . Vincoli, Green-belts
 - . I suoli a elevato valore (ecologico, ambientale, produttivo) non sono urbanizzabili;
 - . Compensazione ecologica preventiva e ammissibilità urbanizzative: nel caso di ogni nuova urbanizzazione verrebbe richiesto all'operatore di cedere alla collettività, e di attrezzare in termini di naturalità, aree per un'estensione o prestazione in servizi ecosistemici pari almeno a quella dei suoli che vengono antropizzati che siano in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche esplicate dai suoli persi

- . La nuova urbanizzazione dei suoli liberi è ammessa solo quando siano stati recuperati tutti (o quota %) i suoli dismessi o sottoutilizzati, e comunque sulla base dei fabbisogni (insediativi, occupazionali e sociali)
- . Invarianza idraulica e invarianza idrogeologica

II. *Comprimere e recuperare la rendita urbana*

- . Fiscalità locale
 - Oneri di urbanizzazione (2039, art. 9: gli oneri di urbanizzazione sono destinati esclusivamente alle U1 e U2, al risanamento dei nuclei storici e ad azioni di rigenerazione urbana, ambientali paesistiche; abrogazione co. 8, art. 2 della L.n. 244/2007);
 - Tassazione differenziata sull'urbanizzazione dei suoli liberi; esazioni differenziate sulla base delle quantità e qualità dei suoli trasformati (valore multi sistemico dei suoli). L'obiettivo è di rendere, attraverso dispositivi fiscali, gli interventi edificatori sui suoli liberi meno convenienti degli interventi sulla città esistente.
- . Compensazione ecologica preventiva
 - Nel caso di ogni nuova urbanizzazione si richiede all'operatore di restituire alla collettività, e di attrezzare in termini di naturalità, aree di pari valore ecologico e ambientale rispetto a quelle urbanizzate.
- . Ruolo della carta della qualità dei suoli quella dei suoli nel verificare gli impatti prodotti dalla trasformazione e nell'individuare le aree da compensare in grado di svolgere le medesime funzioni ecologiche
- . Necessità di una preventiva identificazione da parte pubblica delle aree da destinare prioritariamente a funzioni compensative (ad esempio quelle direttamente connesse alla costruzione o al mantenimento della rete ecologica territoriale)

III. *Sostenere il riuso e la rigenerazione urbana*

- . Priorità del riuso
 - Divieto di urbanizzare suoli liberi prima di aver recuperato una percentuale consistente (da stabilire) delle aree urbane dismesse/sottoutilizzate
 - Conoscenza accurata del patrimonio dismesso o sottoutilizzato.
- . Incentivi fiscali e volumetrici
 - I dispositivi fiscali possono supportare la sostenibilità economica degli interventi di recupero dei *brownfields*, non tanto attraverso una riduzione degli oneri o dei costi di costruzione ma attraverso forme di agevolazione fiscale e nella allocazione dei finanziamenti regionali e statali
- . Densificazione, dietro verifica della sostenibilità morfologica, sociale, infrastrutturale, ecologica complessiva e pedologica puntuale
 - Fissazione di densità minime
 - Passare alla valutazione prestazionale degli standard
- . Governo e controllo del territorio
 - Non riconoscere di per sé i residui di piano, ma sottoporli a ripianificazione e valutazione per il loro recupero in chiave ambientale e agricola
 - Autorità nazionale per:
 - a) Politica di contrasto alle organizzazioni criminali per il controllo del territorio con interventi di recupero, cura, risanamento dei suoli inquinati, degradati;
 - b) Acquisizione al demanio delle lottizzazioni abusive
- . Politica per il turismo che scoraggi la seconda casa con misure di fiscalità
- . Semplificazione
 - Garantire tempi certi e risorse per la realizzazione delle azioni di bonifica ambientale e coordinare, a tal fine, i diversi enti e soggetti che intervengono nelle procedure
 - Ammettere la flessibilità dei cambi d'uso, con valutazione preventiva della salubrità dei suoli e delle dotazioni pubbliche

IV. *Forme e scale della pianificazione*

- . Scala intercomunale-unionale del piano strutturale (e della pianificazione strategica nei territori non appartenenti alle Città metropolitane che sono obbligatoriamente competenti di tale pianificazione)
Incentivi alla pianificazione strutturale intercomunale o coordinata fra Comuni nelle loro Unioni (abbandono del piano strutturale comunale)
Dimensione territoriale delle reti infrastrutturali, ambientali, ecologiche, anche componenti paesistiche e insediative (mediante la pianificazione di area vasta, metropolitana e progetti territoriali che attuano politiche integrate, dotati di risorse)
Perequazione territoriale vs competizione localistico-comunale
- . Efficacia e snellezza della Valutazione Ambientale Strategica
- . Decadenza dei potenziali edificatori (è indispensabile trattare questa delicata questione inerente diritti e doveri della proprietà come uno dei principi costitutivi della Legge nazionale sul Governo del territorio ex art 117 della Costituzione).
- . Rafforzamento del carattere non conformativo dei piani strutturali per quanto riguarda le strategie (da non confondere con le previsioni)
- . Programmazione e selettività della dimensione operativa (equiparazione della decadenza delle previsioni pubbliche e private dopo un periodo congruo (quinquennale-decennale) dall'approvazione del piano operativo o del Piano urbanistico conformativo.
- . Conseguente superamento del concetto e delle pratiche per il cd residuo di piano: cancellazione, dietro valutazione di compatibilità ambientale e paesaggistica, delle previsioni di piani comunali, anche vigenti, al momento della formazione del nuovo piano su base "saldo zero consumo suolo" (definizione delle "no development areas")
- . Dare al piano operativo anche un netto profilo di progetto dell'infrastruttura verde e blu (individuata e riconosciuta come struttura e valore dalla pianificazione metropolitana o d'area vasta e dai piani strutturali locali (di norma intercomunali o unionali) da finanziare anche con le opere compensative, oltre che con i proventi fiscali sulle seconde case, case su suolo agricolo, in generale, sulla fiscalità proveniente dalle imposizioni sugli immobili.

Infine, è opportuno ricordare che ogni nuovo provvedimento legislativo ha bisogno di risorse per promuoverne l'applicazione e garantire la continuità di attuazione e di gestione. Anche per il contrasto al consumo di suolo, una riflessione sulla ricerca di risorse è doverosa. *I progetti di valorizzazione e costruzione della nuova infrastrutturazione della città contemporanea richiedono la disponibilità di risorse rilevanti che sempre meno possono venire dal solo finanziamento pubblico locale e che non sempre riescono a intercettare l'investimento privato nella trasformazione della città. In tal senso, se può essere utile una sperimentazione di meccanismi fiscali e incentivi, è anche necessaria una più robusta convergenza di politiche finanziarie e di investimento di livello regionale e statale, indirizzate attraverso un approccio selettivo e programmatico al sostegno economico di quegli interventi in grado di produrre effetti importanti, non solo sulla messa in sicurezza del territorio ma anche sulle condizioni di vivibilità, qualità paesaggistica e benessere degli abitanti.*³⁶

È anche sotto questo profilo che è indispensabile trattare questa delicata questione inerente la fiscalità "urbanistica" come uno dei principi costitutivi della Legge nazionale sul Governo del territorio ex art 117 della Costituzione.

³⁶ Andrea Arcidiacono, *Nuove priorità per il progetto urbanistico. Le infrastrutture ambientali nel progetto di piano, in Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, cit., URBANISTICA INFORMAZIONI, n. 273-274, luglio-agosto 2017, pag. 61