

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it* - 2/2016  
ISSN 2465-2059

## La regolazione del consumo di suolo nelle prime esperienze delle città metropolitane

Fabio Giglioni

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle città 2016**  
**LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE**  
ottobre 2016

Fabio Giglioni

Sapienza Università di Roma  
fabio.giglioni@uniroma1.it

## Abstract

Le politiche di contenimento del consumo di suolo sono strettamente legate alla costituzione del nuovo ente locale delle città metropolitane. Tale connessione è dimostrata dalla naturale dimensione sovralocale della funzione, dall'attenzione al tema che statuti e piani strategici delle città metropolitane hanno dimostrato e, perfino, da alcune prime sperimentazioni concrete in attesa di ricevere ulteriori conferme.

*The land use control policy is strictly linked to the establishment of the new Italian authority, the Metropolitan City. This tie is given by (a) the inherent ultra-local extension of policy, (b) the attention paid to this function by the Metropolitan statutes and strategic plans, and even (c) the first concrete experiments. Time will show how this connection works.*

## Parole chiave/ Keywords

Città metropolitana, Consumo di suolo, Pianificazione territoriale generale /  
*Metropolitan city, Land use control, Overall land plan*

### **Il legame potenziale tra città metropolitane e riduzione del consumo di suolo**

3

Legare città metropolitane e obiettivi di riduzione del consumo di suolo significa comprendere le potenzialità di innovazione che la nuova istituzione locale amministrativa potrebbe produrre. Tale nesso proviene innanzitutto dalle esigenze regolatorie e amministrative che la riduzione del consumo di suolo porta con sé.

In primo luogo, infatti, la riduzione del consumo di suolo manifesta la necessità di valorizzare le proprietà del suolo quale componente ambientale, capace di assicurare servizi ecologici e di biodiversità che sono di primaria importanza. Lo slittamento semantico da territorio a suolo nella considerazione delle norme segna direttamente il passaggio da spazio dell'insediamento a elemento ambientale da proteggere, con alcuni riflessi giuridici di estrema rilevanza che sono stati giustamente osservati dalla dottrina [Boscolo]. Il contenimento del consumo di suolo comporta la radicalizzazione della contrapposizione tra spazi urbanizzati e spazi non urbanizzati, con l'intenzione di proteggere in modo particolare le aree verdi e agricole contigue a quelle caratterizzate da intenso insediamento e impermeabilizzazione, da cui il conseguente ordine dei valori in campo: la valorizzazione del suolo quale componente di servizio ecologico impone la tutela di quello che è stato definito il «valore di esistenza» contrapposto al tradizione «valore d'uso» del territorio. Il che induce a riflettere sugli strumenti di regolazione, con particolare riferimento alla pianificazione che dunque dovrebbe assumere sempre di più carattere di integrazione di interessi pubblici, quelli ambientali in primo luogo, con un ruolo recessivo della funzione razionalistica meramente proiettata a ordinare i micro interessi privati insediativi. Tutto ciò - e qui arriva il primo legame potenziale - implica il riconoscimento culturale di innovazione degli strumenti di regolazione che più facilmente può essere determinato da una nuova istituzione locale che quanto più interpreta la sostituzione dell'ente provinciale come funzione nuova di integrazione dei territori comunali quanto più è capace anche di esprimere questo rivolgimento culturale dello strumento pianificatorio.

Il secondo significativo legame che si pone in risalto costituisce una naturale conseguenza di quanto appena osservato: la salvaguardia delle cinture verdi degli spazi non urbanizzati, o limitatamente urbanizzati, richiede evidentemente una sede regolativa sovracomunale. Con ciò non si vuol concludere che il contenimento di suolo non sia anche una finalità perseguibile dalla pianificazione dei comuni ma, posto oggettivamente che vischiosità degli interessi locali, incentivi fiscali e inadeguatezza

degli apparati tecnici rendono questo obiettivo difficile da perseguire, sarebbe in ogni caso insufficiente per la necessità di assicurare quei collegamenti tra aree locali che consentano di garantire al meglio le contiguità degli spazi agro-naturali e, dunque, la rete ecologica di protezione che questa assicura. Dunque, le città metropolitane potenzialmente soddisfano questo requisito di funzione di integrazione delle aree, superando la frammentazione amministrativa.

In terzo luogo, l'arricchimento della nuova pianificazione pretesa dall'obiettivo della riduzione del consumo di suolo produce integrazione di finalità nei piani territoriali. Ma l'integrazione non si esaurisce nella sola dimensione ambientale ed è tanto più efficace se è in grado di contemplare altri interessi che hanno un impatto sul territorio. Di qui la necessità che il consumo di suolo si colleghi anche con altri interessi pure dovuti nell'atto di pianificazione, come quelli della mobilità e delle installazioni infrastrutturali. Anche da questo punto di vista l'art. 1, c. 44, lett. b), legge 56 del 2014, offre una rilevante opportunità laddove prevede che costituisce funzione fondamentale della città metropolitana la «pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana (...)». La città metropolitana interpreta naturalmente il livello organizzativo delle integrazioni, che permettono di evitare che l'obiettivo del consumo di suolo sia una funzione settoriale aggiuntiva alle altre.

Infine, sebbene si discuta in dottrina se l'assenza di una legge generale statale sia o meno un limite per il perseguimento del contenimento del consumo di suolo, le città metropolitane consentono di assumere questo obiettivo come finalità immediata da perseguire. In alcuni territori, Lombardia e Toscana ad esempio, tale funzione è comunque riconosciuta dalla legislazione regionale, in altri, pur privi di leggi regionali specifiche, l'obiettivo può essere assunto direttamente dalle città metropolitane, grazie alle ricordate funzioni assegnate dalla legge 56 del 2014 ma anche per effetto dell'innovativo carattere degli statuti che assurgono a sostanziale fonte del diritto. Così le città metropolitane sono da subito in grado di colmare vuoti, ammesso che ci siano realmente, per la salvaguardia dei suoli.

## **Il legame «dichiarato»**

5

Il legame tra città metropolitane e obiettivi di riduzione del consumo di suolo trova riscontro concreto nei testi di alcuni statuti, con quella peculiarità dianzi esplicitata del valore che questi testi assumono per l'ordinamento. Innanzitutto, almeno per Torino e Milano, la riduzione di suolo consumato è considerata principio generale di tutta l'attività svolta dall'ente. Nel caso di Milano viene declinato come obiettivo generale sia lo sviluppo sostenibile, che è certamente principio al quale può essere ricondotto il contenimento del consumo di suolo, sia la promozione della difesa del suolo chiaramente distinta dalla promozione dell'assetto idrogeologico, quali elementi costitutivi e identificativi del territorio metropolitano (art. 3, c. 1, lett. b). Nel caso di Torino, invece, il richiamo alla riduzione del consumo di suolo è esplicito, peraltro - si legge - «compatibilmente con le esigenze di sviluppo del territorio» (art. 1, c. 5, lett. o). I principi di statuti locali, naturalmente, hanno una forza giuridica relativa, specie se, come nel caso di Torino, sono accompagnati da particolari formule di cautela e, tuttavia, segnalano quel legame profondo che il nuovo ente locale stabilisce con i nuovi obiettivi collegati alla protezione del suolo.

Ben più rilevanti elementi si possono ricavare dagli statuti quando si passa a verificare le norme che riguardano specificatamente la pianificazione territoriale generale. In modo particolare, in cinque casi la riduzione del consumo di suolo, variamente declinata ed esplicitata, è indicata espressamente come contenuto dell'atto di pianificazione territoriale: Torino (art. 8, c. 2), Milano (art. 36, c. 2 e 4), Genova (art. 10, c. 2); Bologna (art. 13, c. 3) e Napoli (art. 35, c. 3). Dunque, nella pianificazione generale territoriale di questi enti metropolitani il contenimento dell'uso del suolo è indicato espressamente come elemento contenutistico, anche in correlazione con la disciplina nazionale e regionale. In almeno tre casi (Napoli, Bologna e Genova), inoltre, è richiamato esplicitamente il rapporto con il piano strategico quale fonte quadro di riferimento per il piano territoriale, che dunque deve assumere idonea coerenza anche sotto il profilo dei contenuti. A questo proposito è interessante osservare il caso di Bologna, dove il piano strategico approvato nel corso del 2014, prima dell'avvio del nuovo ente locale, aveva già ampiamente anticipato i contenuti dello statuto attribuendo alla riduzione del consumo di suolo uno degli obiettivi principali della pianificazione, rimettendo agli accordi tra comuni – non essendo ovviamente previsto il piano territoriale metropolitano – la condivisione della soluzione più adeguata.

Inoltre, risulta ben evidente - ma questo riguarda anche gli statuti delle città metropolitane che non menzionano la riduzione del consumo di suolo - il profilo altamente integrativo del piano territoriale sia con valori strettamente ambientali, sia con altri valori quali la mobilità, la comunicazione, la rete di servizi e lo sviluppo. Risulta confermata, dunque, l'esigenza che il piano territoriale metropolitano sia un atto integrato di obiettivi diversi, profilandosi sia come atto non speciale sia come atto estraneo alla sola regolazione dei diritti di edificazione (ad esempio, nel caso di Bologna è espressamente detto che il piano territoriale sostituisce in forma unitaria tutti i piani di settore).

Inoltre, la conferma della centralità della riduzione di suolo è assicurata dai casi in cui le norme richiamano la valorizzazione della rigenerazione urbana, vero «negativo fotografico» della riduzione del consumo di suolo, volgendo l'attenzione alla riqualificazione e riutilizzazione degli spazi e dei suoli già intensamente presidiati (ne fanno esplicito riferimento Milano, Genova e Bologna). Altresì la costituzione e la protezione di reti verdi ecologiche rappresentano altri contenuti contigui agli obiettivi di riduzione del consumo di suolo (Milano e Genova). Viceversa, possono essere annoverati tra contenuti con potenziale effetto contraddittorio il richiamo agli strumenti di perequazione (Bologna), anche se la dimensione metropolitana entro cui gli scambi dei diritti edificatori possono essere garantiti potrebbe avere un effetto di riequilibrio equitativo anche in relazione alla tutela dell'ambiente, diversamente da quello che si è registrato su scala comunale e che in questi anni ha generalmente prodotto effetti di consolidamento della crescita a dismisura delle città.

L'aspetto di maggiore interesse è però rappresentato dal carattere dei piani territoriali metropolitani che assumono come elemento fondante la riduzione del consumo di suolo. Si delineano sostanzialmente due ipotesi: quella del piano territoriale metropolitano idoneo a produrre vincoli strutturali dei piani urbanistici dei comuni, oltretutto di indirizzo e coordinamento, e quella dei piani che ricalcano sostanzialmente i tradizionali piani territoriali provinciali di coordinamento. Sono soprattutto i primi, evidentemente, a svolgere quella funzione di garanzia "forte" della riduzione del consumo di suolo che si è già messa in evidenza. In questa direzione sono preordinati i piani di Torino, Milano e Bologna, mentre è più ricalcato sui vecchi piani provinciali quello di Genova. Più ambigua è la natura del piano territoriale metropolitano di Napoli che, con riferimento agli obiettivi di riduzione del consumo di suolo, lega questi contenuti alla «componente operativa» del piano, senza che da questo si capisca effettivamente se costituisca un contenuto di indirizzo o dei vincoli

veri e propri. Alla parte strutturale del piano è ricondotta invece la costituzione della Carta unica del territorio ricognitiva dei vincoli stabiliti anche dalla Regione, ma in questo senso si deve negare che tra questi contenuti vi sia il contenimento dell'uso del territorio, visto che la Regione Campania è priva di una normativa in tal senso, né risulta da altri atti di pianificazione come quella paesaggistica.

Infine, è interessante notare che tutti gli statuti prevedono una procedura speciale per l'approvazione dei piani territoriali metropolitani, più o meno aggravata: si va dal mero coinvolgimento dei comuni (Bologna) alla consultazione della Conferenza metropolitana (Genova, Napoli, Torino), dalla pretesa di una maggioranza assoluta per l'approvazione dei piani (Milano) al coinvolgimento di soggetti estranei agli organi metropolitani con la partecipazione ampia di terzi (Napoli e Torino).

### **Il legame *sperimentato***

Le concrete manifestazioni del legame con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo sono ancora molto limitate, visto che al momento nessuna città metropolitana ha approvato il proprio piano territoriale generale dalla sua istituzione. Ciononostante alcune sperimentazioni possono essere osservate con riferimento a tre casi.

Il primo è quello di Napoli che, proprio agli albori dell'insediamento del nuovo ente locale, ha approvato il piano territoriale provinciale di coordinamento. Sebbene si tratti formalmente ancora del "vecchio" piano provinciale, i suoi contenuti risentono fortemente della successione istituzionale che si è verificata a breve dopo l'approvazione finale ed è così ricco di riferimenti alla riduzione del consumo di suolo quale obiettivo essenziale dei piani urbanistici comunali. Il riferimento è presente sin dai principi iniziali per poi dispiegarsi successivamente in molteplici circostanze con riferimento alle finalità di riqualificazione urbana ambientale, allo sviluppo delle reti ecologiche di cintura dei complessi urbanizzati, all'attività generale di trasformabilità urbana, alla tutela del territorio agro-rurale e alla definizione dei piani preordinati all'individuazione delle aree di parcheggio. Si noti che gli obiettivi avvengono nel quadro di un contesto normativo regionale che non concede alla riduzione del consumo di suolo particolare rilievo. Viceversa, la natura del piano, pur avvicinandosi nei contenuti a quello che da lì a poco avrebbe definito anche lo statuto, resta quello di piano di coordinamento, privo sostanzialmente di efficacia sotto il profilo dei vincoli

strutturali ed è anche privo di richiami a raccordi pattizi volti a rendere effettivamente cogenti tali riferimenti.

L'altra esperienza di interesse è quella condotta dalla Città metropolitana di Milano che ha approvato nel corso del 2016 il proprio piano strategico. Sebbene l'atto sia cosa ben diversa dal piano territoriale, rileva la conferma di alcuni tratti già evidenziati nella sommaria verifica degli statuti. Il piano strategico, infatti, opera una ricognizione dei contenuti del futuro piano territoriale metropolitano e, avvalendosi anche del supporto delle leggi regionali 31 del 2014 e 32 del 2015 (art. 5) e del piano territoriale regionale anch'esso mosso da principi analoghi, assume costantemente il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana quali elementi portanti del piano territoriale metropolitano e, più in generale, dell'intera pianificazione urbanistica locale che i vari comuni dovranno svolgere all'interno del territorio metropolitano. Tali obiettivi costituiscono il principale obiettivo delle pianificazioni territoriali a qualunque livello e vengono a definire l'agenda principale della città metropolitana. Peraltro, accanto a questo riferimento generico di contenuti essenziali dell'Agenda metropolitana, il piano strategico prevede la costituzione di Agende specifiche per le zone omogenee caratterizzate da prescrizioni puntuali per la rigenerazione urbane e la riduzione del consumo di suolo, che viene definita come riduzione o, meglio, eliminazione delle «potenzialità edificatorie su suoli liberi e su alcuni ambiti resi trasformabili, ma non ancora attuati». È utile inoltre osservare che il piano strategico conferma il carattere vincolante che il nuovo piano territoriale metropolitano dovrà assumere nei confronti degli enti comunali.

Il terzo caso sperimentato presenta ancora profili di interesse perché avviene in un contesto in cui la nuova città metropolitana non è né dotata di un nuovo piano strategico, ancorché ve ne sia uno già esistente prima della sua istituzione peraltro contenente anche riferimenti alla riduzione di suolo, né di un piano territoriale. Malgrado ciò la Città metropolitana di Bologna è intervenuta con due strumenti diversi assumendo la riduzione del consumo di suolo quale concreto obiettivo di riferimento. Il primo di questi strumenti è consistito nell'approvazione del Piano urbano della mobilità con cui ha individuato la soluzione di un conosciuto nodo legato al passante autostradale nord per il miglioramento della viabilità. Questa decisione a lungo contrastata per varie ragioni, non ultime quelle collegate alla tutela degli interessi ambientali, ha trovato una soluzione che passa per il potenziamento del corridoio autostradale e tangenziale con la creazione di un passante "verde" di rimboscamento e salvaguardia delle aree agricole con una significativa riduzione del



consumo di suolo rispetto al piano alternativo. La soluzione è concentrata in un piano che riguarda la mobilità, ma - ancora una volta - ciò dimostra il carattere fortemente integrato che richiede l'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo, che è inciso non solamente dalla regolazione del territorio. La dimensione multiscalare della città metropolitana ha consentito dunque di addivenire a una soluzione di un nodo classico in cui si raffrontano tre interessi pubblici non facilmente amalgamabili: mobilità, infrastrutture e ambiente.

L'altro strumento utilizzato dalla Città metropolitana di Bologna è quello pattizio, promosso su richiesta di uno dei comuni che ha usufruito dell'avvalimento degli uffici metropolitani per l'approvazione di una variante al piano strutturale comunale (accordo di collaborazione tra la Città metropolitana e il Comune di Molinella). Anche in questo caso risulta interessante osservare come, pur in assenza del piano territoriale, l'accordo ha favorito l'intervento della Città metropolitana volto a rivedere il piano urbanistico comunale in una direzione che tenesse conto più realisticamente delle tendenze di fabbisogno edificatorio del comune e delle fragilità ambientali, promuovendo anche soluzioni di mobilità innovative e alternative a quelle su gomma a protezione del consumo di suolo. Tale esperienza è molto interessante perché permette di evidenziare la ricchezza degli strumenti che le città metropolitane possono utilizzare per raggiungere obiettivi rilevanti quali anche il contenimento del consumo di suolo. Emerge in questa fattispecie un intervento che non è generalizzato, ma rivolto alla soluzione specifica di un caso singolo che però consente allo stesso tempo di essere svolta all'interno di una dimensione sovracomunale e, dunque, coerente con obiettivi che riguardano più territori, riducendo così i limiti tipici delle amministrazioni comunali piccole.

BIBLIOGRAFIA

10

Boschetti, B.

2015 *The demand for land: rethinking land use management and regulation*, in «Federalismi.it», 13, p. 1-88.

Boscolo E.,

2008 *Il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in «Amministrare», p. 325-367.

2013 *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*. Napoli, Editoriale scientifica.

2014 *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in «Urbanistica e appalti», 2, p. 129-146.

2015 *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Urbani, P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Torino, Giappichelli.

Buoso, E.

2016 *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in Cerrina Ferroni et al. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*. [online]

[http://www.cesifinalbertopredieri.it/commons/layout/partUploaderView.jsp?VP\\_V\\_ID=25593573&CM=FILEVIEW&FILE\\_TO\\_UPLOAD=WF\\_4765\\_VOL\\_UME+%E2%80%9C+CAMBIENTE%2C+ENERGIA%2C+ALIMENTAZIONE+%E2%80%9D+TOMO+I\\_2.pdf%2B%2B%2Bapplications%5Cwebwork%5Csite\\_cesifin%5Clocal%5Cdocument%2F004765.VOLUME+%E2%80%9C+CAMBIENTE%2C+ENERGIA%2C+ALIMENTAZIONE+%E2%80%9D+TOMO+I\\_2.pdf&TREATASATTACH=yes](http://www.cesifinalbertopredieri.it/commons/layout/partUploaderView.jsp?VP_V_ID=25593573&CM=FILEVIEW&FILE_TO_UPLOAD=WF_4765_VOL_UME+%E2%80%9C+CAMBIENTE%2C+ENERGIA%2C+ALIMENTAZIONE+%E2%80%9D+TOMO+I_2.pdf%2B%2B%2Bapplications%5Cwebwork%5Csite_cesifin%5Clocal%5Cdocument%2F004765.VOLUME+%E2%80%9C+CAMBIENTE%2C+ENERGIA%2C+ALIMENTAZIONE+%E2%80%9D+TOMO+I_2.pdf&TREATASATTACH=yes)

Cabiddu, M.A.

2008 *Territorio (governo del)*, in «Amministrare», p. 309-324.

Cartei, G.F..

2013 *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, p. 703-743.

2014 *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 24, p. 1260-1295.

Chirulli, P.

2015a *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in «Diritto amministrativo», 1, p. 51-120.

2015b *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in «Rivista giuridica di urbanistica», 4, II, p. 592-614.

De Lucia, L.

2014 *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in Cartei, G.F. e De Lucia, L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*. Napoli, Editoriale scientifica.

Lombardi, P.

2010 *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in «Rivista giuridica di edilizia», II, p. 93-109.

2014 *La difesa del suolo*, in Crosetti, A. (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, presso R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.

Pileri, P.

2015 *La forma del suolo. Nuove risposte per salvare il territorio dalla frammentazione amministrativa*. Working Papers - Urban@it.

Tubertini, C.

2015 *La città metropolitana tra regione, comuni ed unioni. Analisi delle relazioni istituzionali*. Working Papers - Urban@it.

Urbani, P.

2001 *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», II, p. 199-215.

2013 *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in «Urbanistica e appalti», p. 59-70.

2016 *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in «Rivista giuridica di edilizia», 3, p. 227-248.

Urban@it,

2015 *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*. Bologna, Il Mulino.

Vandelli, L.

2014 *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparativo agli Statuti delle Città metropolitane*, in «Istituzioni del federalismo», 1, p. 213-238.