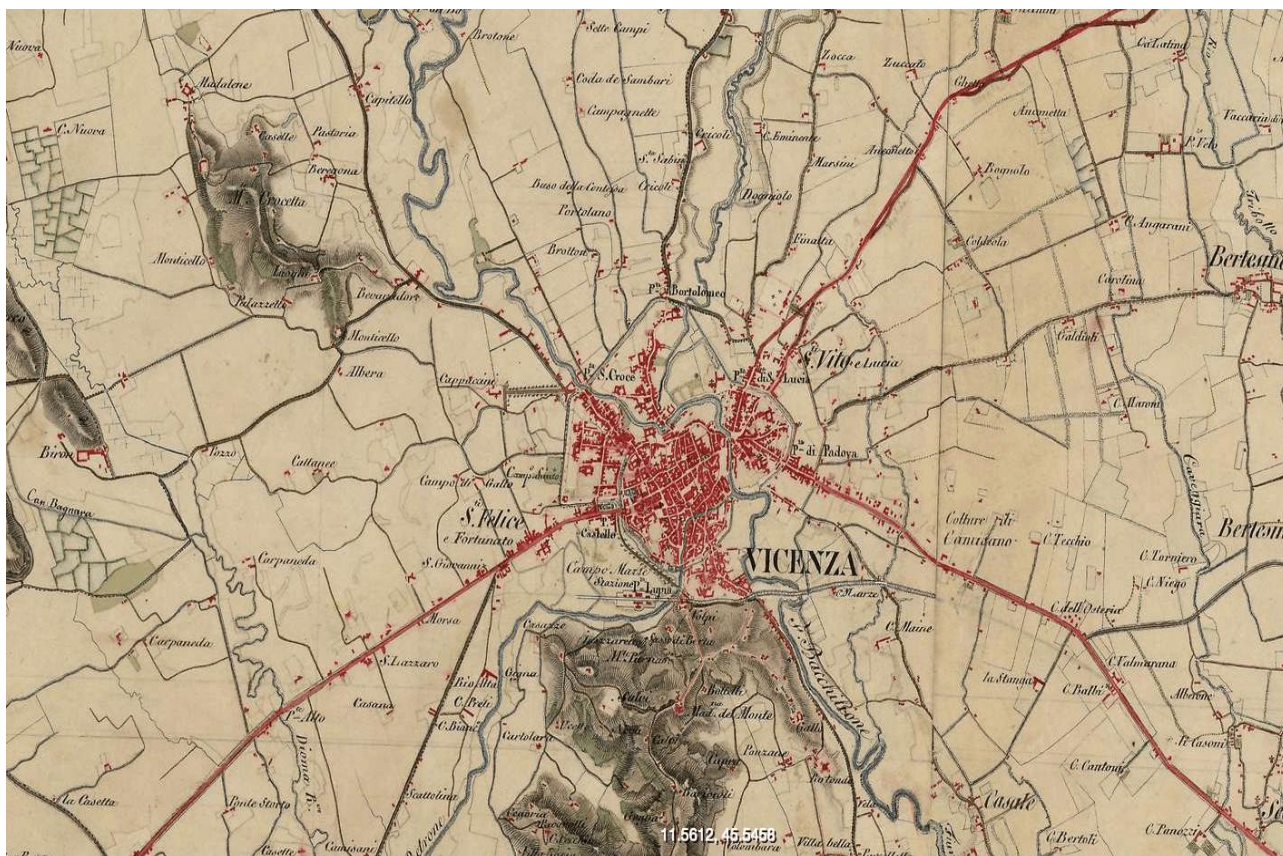


# GOVERNO DEL TERRITORIO VENETO, CONSUMO DI SUOLO E RICONVERSIONE URBANA; SGUARDI AL PASSATO E PROSPETTIVE FUTURE.

**1. STORIA ECONOMICA E SOCIALE DI UN MODELLO MUTEVOLE** - 1.1 Breve excursus storico di un caso regionale - 1.2 Gli elementi di criticità  
**2. L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI CONSUMO DI SUOLO NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA DELLA CITTÀ DI VICENZA** - 2.1 Dall'800 all'avvento del fascismo - 2.2 Il periodo tra le due guerre - 2.3 I Piani di ricostruzione - 2.4 Il PRGC - 2.5 I Piani PEEP e la Legge Ponte - **3. REGIONI E URBANISTICA** - 3.1 Il nuovo ruolo delle regioni nel governo del territorio - 3.2 La tutela del suolo nel primo statuto della regione Veneto - 3.3 Il PTRC della Regione Veneto - **4 VECCHI ERRORI E NUOVE PROSPETTIVE** - 4.1 Il Piano Casa: un grande passo indietro - 4.2 Verso una legge nazionale e una definizione di consumo di suolo - **5 UNA NUOVA PROSPETTIVA: LE LEGGI REGIONALI, N.14 DEL 2017 E 2019** - 5.1 La legge regionale n.14 del 2017 - 5.2 L'esodo delle grandi strutture 5.2 La legge regionale n.14 del 2019 - **6. IL FUTURO TRA FISCALITÀ AMBIENTALE E POLITICHE BOTTOM UP**



# 1. STORIA ECONOMICA E SOCIALE DI UN MODELLO MUTEVOLE

## 1.1 Breve excursus storico di un caso regionale

Il territorio del Veneto mostra oggi, come pochi altri in Italia, la testimonianza di uno consumo del suolo sovrabbondante, che deriva da una serie di fattori di natura economica e sociale.

Non è questo il luogo di approfondire tali aspetti, ma una breve disamina aiuta il giurista ad inquadrare il fenomeno, evitando il rischio di trattare l'impianto normativo come una figura avulsa dalla realtà.

Per quanto riguarda l'aspetto economico si può affermare che dagli anni '60 ai primi anni 2000 il Veneto sia cresciuto con un ritmo superiore alla media italiana.

Dal 1963 al 1983 la crescita media dell'Italia fu del 3% mentre quella del Veneto del 3,4%. Questa differenza su base annua ha portato il Veneto da possedere redditi inferiori rispetto a quelli nazionali a superarli di oltre il 20%<sup>1</sup>.

Questa ricchezza, di matrice prevalentemente industriale si sviluppò lungo l'asse centrale della regione, favorito da motivi endemici e dalle mutate condizioni politiche in ambito internazionale.

La struttura economica veneta basata prevalentemente sull'idea del distretto legato a grandi esperienze imprenditoriali locali si evolve in un modello fluido, presente a macchia di leopardo in tutta la regione e rispondente a dinamiche di volta in volta differenti.

Con il mercato unico europeo infatti, del 1958 il Veneto assistete a un grande aumento delle proprie esportazioni e alla diffusione a macchia d'olio di piccoli laboratori tessili e meccanici, spesso fornitori di gradi imprese nazionali e sempre più di frequente internazionali<sup>2</sup>.

L'espansione economica poté in quel frangente sfruttare la struttura sociale veneta: vasta possibilità di manodopera e scarsa conflittualità salariale, ma anche provvedimenti alluvionali in tema di aree depresse introdotti con la legge del 29 luglio del 1957, n.365.<sup>3</sup>

Gli sgravi fiscali previsti nella norma a favore delle attività avviate nei comuni "depressi" e la cessione a prezzi poco più che simbolici delle aree a scopo produttivo, aiutò la formazione di una classe imprenditoriale "improvvisata", concentrata prevalentemente su produzioni di scarso valore aggiunto e derivanti dalle necessità contingenti, spesso slegate dall'*humus* culturale locale.

Il beneficio di rientrare in tali aree era infatti indubbio.

Dal punto di vista fiscale, come stabilito nell'art. 3 della sopracitata legge, era prevista l'esenzione, per dieci anni dalla data d'inizio dell'attività, da ogni tributo diretto sul reddito.

---

1 G. TATTARA e B. ANASTASIA, *Come mai il Veneto è diventato così ricco? Tempi, forme e ragioni dello sviluppo di una regione di successo*, Tempi, forme e ragioni dello sviluppo di una regione di successo

2 G. ROVERATO, *L'industria del Veneto, storia ed economica di un caso regionale*, Esedra Editrice, 1996

3 L. n. 635 del 1957, Disposizioni integrative della legge 10 agosto 1950, n. 647, per l'esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia settentrionale e centrale.

Su un totale di 583 comuni nel 1967 in Veneto, quelli “depressi” erano 489. Si pensi che nella sola provincia di Treviso su un totale di 93 comuni, 85 rientravano nel novero delle località economicamente depresse ovvero l’87,3%, mentre per la provincia più industrializzata, quella di Vicenza, che si fermava all’72,9%, ad “onor del vero” comunque la stragrande maggioranza della superficie della provincia.

All’interno delle aree depresse, ma alla lunga anche di quelle non depresse limitrofe, la prassi fu quella dell’agevolazione sulla cessione o addirittura la gratuità dei terreni di proprietà comunale<sup>4</sup>. Questo comportò un grosso spostamento della ricchezza dallo stato ai cittadini; dinamica tipica di tutta la prima repubblica.

I comuni limitrofi alle aree depresse decisero d’intraprendere una politica di defiscalizzazione, a volte ancora più accattivante di quanto fatto per le aree depresse e fu così che anche nelle aree industrializzate si crearono migliaia d’imprese, perlopiù di grandi dimensioni e maggior valore aggiunto.

Nei comuni depressi si concentrò invece una produzione “terzista”, a basso valore aggiunto che ancora oggi mostra i segni nelle zone rientranti allora in quella disciplina.

Se osserviamo infatti le aziende con maggiore fatturato nel biennio 2019-2020, per quanto riguarda il vicentino, le più grandi si concentrano nei comuni non rientrati nella disciplina speciale sulle aree depresse.

Il brulicare, nei comuni periferici, di produzioni a basso valore aggiunto ha fatto nascere la necessità di spazio. Per produrre 1 milione di euro di fatturato in ambito di servizi è infatti necessario un determinato e limitato spazio, a volte un ufficio di pochi metri quadri, come nel caso di un broker.

La storia cambia se la produzione è industriale e i mezzi di produzione particolarmente ingombranti. Se poi quest’ultima è a basso valore aggiunto, come per la piccola meccanica in conto terzi o il tessile, lo spazio necessario aumenta in modo sproporzionato.

Il filo rosso che unisce questa prospettiva economica con il tema affrontato è evidente: l’aumento esponenziale delle produzioni industriali nei comuni “depressi” ha favorito la formazione di aree industriali caotiche che, non essendo state coordinate da piani regolatori, spesso imposti da parte dello stato a causa dell’inerzia dei piccoli comuni<sup>5</sup>, mostrano le cicatrici di un’urbanizzazione su assi principali, prevalentemente lungo le direttrici viarie; senza soluzione di continuità con le aree abitate.

Il meccanismo dello *zoning* infatti, è stato recepito nell’ordinamento urbanistico veneto dalla fine degli anni ’60 in poi. Periodo entro il quale la maggior parte dei “danni” erano già stati prodotti.

---

4 G. ROVERATO, 1996, p.250

5 P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico - organizzazione e rapporti*, Giappichelli, 2017

Il concetto di zone omogenee fu infatti introdotto al comma 9 dell'art. 41 quinquies della L.U.

Il compito di stabilire i limiti delle aree è affidato al piano regolatore sulla base di quanto previsto dall'art. 2 del D.M. del 2 aprile 1968 n.1444.

Alla lettera D del predetto comma è esplicitato che si intendono aree omogenee “le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati”. La definizione è chiaramente vaga e fa intravedere la grande disponibilità dello stato nei confronti di un'espansione praticamente incontrollata tipica di quegli anni.

Le aree omogenee fanno riferimento a significati extra-giuridici, poco chiari, dove è imprenditore chi produce beni e servizi secondo quanto disposto dall'art. 2082. Una definizione generica che concede la possibilità di creare vaste aree produttive, conglobanti anche aree potenzialmente ricettive come i grandi centri commerciali<sup>6</sup>.

La legislazione statale fu quindi di particolare “manica larga” nei confronti dell'espansione edilizia legata al settore produttivo, attraverso politiche sul lato attivo come la legislazione sulle aree depresse e su quello passivo delle defiscalizzazioni nei comuni non depressi.

Il tema del consumo del suolo non deve però portare il lettore a ritenere che questo sia stata generato solo dallo sfruttamento del territorio a fini industriali.

Il termine da utilizzare per descrivere l'inefficienza dello sfruttamento del territorio è definito urban sprawl, ovvero dispersione urbana. In questo senso si deve ritenere che fino al periodo della zonizzazione, la città in Veneto si sia espansa verso le campagne in maniera disordinata, a volte rifuggendo dal concetto di pianificazione urbanistica. I comuni di cintura, spesso privi di un piano regolatore specifico e procedenti mediante licenze edilizie dirette, hanno giocato un ruolo importante nello spostamento dei cittadini dalle città alle campagne: prezzi immobiliari più bassi e maggiori superfici disponibili sono stati in questo senso il prodotto e al tempo stesso i motori di questa dinamica.<sup>7</sup>

Si pensi che il centro storico di Vicenza passa da 116.620 abitanti nel 1971 a 107.454 nel 2001 a saldo naturale positivo, il che può voler dire solo una cosa: le persone hanno abbandonato la città per dirigersi verso altri luoghi. Dove?

Torna utile analizzare i profili demografici dello stesso periodo dei comuni della hinterland vicentino ovvero Creazzo e Torri di Quartesolo, rispettivamente a est e ovest della città. Poi allo stesso modo prenderemo in analisi un comune più periferico come Sandrigo così da intuirne le differenze.

---

<sup>6</sup> G. PAGLIARI, *Corso di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, 2015

<sup>7</sup> P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Bollati-Boringhieri, 2000

Creazzo passa da 6949 abitanti nel 1971 a 10433 nel 2001<sup>8</sup>, raddoppiano di fatto i suoi abitanti. In definitiva la stessa storia tocca anche a Torri Di Quartesolo dove in realtà l'aumento è ancora più marcato: da 5000 a 11000 nello stesso intervallo di tempo<sup>9</sup>.

Analizziamo ora il comune di Sandrigo che si presenta come un comune situato tra i ring di Bassano e di Vicenza. Nello stesso intervallo di tempo dei precedenti, i valori passano da 6804 a 7904. Possiamo quindi affermare che siamo davanti a una crescita meno decisa rispetto ai due comuni di cintura analizzati in precedenza.

I dati raccolti ci devono quindi condurre ad un ulteriore consapevolezza. Lo sviluppo economico porta all'espansione demografica dei paesi a discapito della città, ma non in tutti i casi il fenomeno demografico funziona allo stesso modo.

Mentre per i comuni periferici l'aumento è contenuto e sostanzialmente sostenuto dal saldo naturale, nei comuni della cintura si assiste a una vera e propria migrazione dalle città.

## 1.2 Gli elementi di criticità

I flussi della popolazione appena esaminati, uniti all'espansione industriale hanno fatto sorgere dei grandi problemi:

- Il consumo del suolo
- L'abbandono dei centri storici
- L'urban sprawl
- La tutela dell'ambiente e il crescente pericolo per la salute dei cittadini.

che hanno la necessità di essere affrontati mediante un impianto normativo sapientemente architettato.

Ciò che rimane di questa primaria analisi è una città diffusa, bulimica, che si confonde lentamente con i centri circostanti in un sistema di espansione tremendamente disordinato.

Tornano quindi a mente le prime raffigurazioni a volo d'uccello del rinascimento, che mostrano strascichi importanti fino al vedutismo e poi ancora oltre.

Quel limite chiarissimo del '400 delle opere di Simone Martini o nelle litografie raffiguranti le città nelle cronache di Norimberga<sup>10</sup>, del vedutismo veneziano, pensiamo a Francesco Zuccarelli, in

---

<sup>8</sup> Comune di Creazzo, PAT, consultabile al seguente link

<https://www.comune.creazzo.vi.it/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/186>.

Durante il cosiddetto "boom economico, la spinta demografica e l'ubicazione nella prima cintura dell'area metropolitana vicentina favorirono, con il trasferimento di residenti dal capoluogo, la crescita del numero complessivo di abitanti da 3 000 a quasi 10 000 unità, ospitati prevalentemente nella zona orientale (quartiere Olmo), a ridosso appunto di Vicenza e in continuità con la rispettiva zona artigianale e industriale.

<sup>9</sup> Dati ISTAT consultabili presso il link <http://dati.istat.it/Index.aspx>

<sup>10</sup> Le cronache di Norimberga sono un importante lavoro di Hartmann Schedel che racconta la storia dell'uomo dividendola in sei capitoli. Ad intervallare la descrizione le vedute a volo d'uccello di molte città realizzate da MICHAEL WOLGEMUT. Le illustrazioni, oltre ad essere una fondamentale testimonianza urbanistica, delineano un archetipo di città

Veduta ideale di Vicenza con celebrazione allegorica di Andrea Palladio, dove si nota che il monumento marmoreo è il limite stesso tra la città e la campagna<sup>11</sup>, nel '800 e poi definitivamente anche nel '900 si perde totalmente.

Se prendiamo i paesaggi impressionisti e poi le prime fotografie notiamo la città che cambia.

Il limite diventa mobile e la demarcazione fisica, marmo/erba, ora assume dei caratteri meno distinti. È la Parigi dei “Les Misérables” di Victor Hugo, ma anche Cocktown in “Hard Times” di Dickens.

Un ruolo importante soprattutto in Italia, è giocato dal venir meno della necessità di mura a seguito del periodo di pace che inizia con l'unità d'Italia e la costituzione del reich tedesco, e rimane inviolato fino agli albori della Prima Guerra Mondiale.

Quel limite fisico, rispettato più per necessità che ideale, rappresentava infatti l'elemento di demarcazione fisica all'espansione che venendo meno fa letteralmente esplodere le città.

## **2. L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI CONSUMO DI SUOLO NELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA DELLA CITTÀ DI VICENZA.**

### **2.1 Dal '800 all'avvento del Fascismo**

Al fine di approfondire il tema del consumo del suolo pare necessario rivolgere lo sguardo verso il caso specifico della città di Vicenza.

Lo studio parte da alcune considerazioni riguardo al governo del territorio durante l'epoca monarchica e poi fascista, per poi arrivare alla disciplina prevista nel piano regolatore del prof. Marconi della fine degli anni '50 del secolo scorso per arrivare infine a toccare i giorni nostri.

Tutta la prima metà dell'800 era stata caratterizzata da attività di grande respiro tra le quali la costruzione della linea ferroviaria con la stazione e lo spostamento dei fiumi Retrone e Bacchiglione.

La legislazione nazionale rappresentata dalla legge del 25 giugno 1865, n.2335, sugli espropri per pubblica utilità,<sup>12</sup> definiva due strumenti: il piano regolatore edilizio, all'art.86 e il piano di ampliamento, art. 93.

---

che si sviluppa all'interno delle mura e che all'interno delle stesse si esaurisce. Non esiste città al di fuori delle stesse, sia il caso della brughiera tedesca o la macchia mediterranea, solo natura e piccoli casolari immersi nel verde.

Celebre Aristotele sul tema del cittadino e della Polis come *conventio ad excludendum*: “L'uomo è per natura un animale politico e chi vive fuori dalla comunità civile, per sua natura e non per qualche caso, o è un abietto o è superiore all'uomo”. La polis è quindi la città, è in definitiva lo spazio dell'uomo, dove la sua persona si realizza in maniera piena e al di fuori della quale non c'è nulla se non gli svariati pericoli che la natura poteva allora offrire.

11 S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino, 2017, 62. Sul tema in analisi, ovvero con riguardo al problematico rapporto tra città e campagna, è bene avere particolare riguardo al capitolo III, *Confini difficili*, 89 ss.

Il piano regolatore edilizio era così regolato: *“I Comuni, in cui trovasi riunita una popolazione di diecimila abitanti almeno, potranno, per causa di pubblico vantaggio determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità ed alle necessarie comunicazioni, fare un piano regolatore, nel quale siano tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento”*<sup>13</sup>

Il tenore letterale della norma fa intuire come la pianificazione si concentri maggiormente sulle problematiche di ordine sociale e sanitario, più che di razionalizzazione del territorio secondo quanto previsto dalla L.U. del '42 e successivi. Le necessità erano allora di altra natura rispetto alle attuali e il legislatore se ne fece interprete in maniera diretta, sicuramente poco lungimirante, ma adeguata ai bisogni di allora.

Per quanto riguarda il piano di ampliamento si deve invece guardare all'art. 93: *“I Comuni nei quali sia dimostrata la attuale necessità di estendere l'abitato, potranno adottare un piano regolatore di ampliamento in cui siano tracciate le norme da osservarsi nella edificazione di nuovi edifici, a fine di provvedere alla salubrità dell'abitato, ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione.*

*A questi piani sono applicabili le disposizioni del precedente capo”*<sup>14</sup>. Anche in questo caso ci si rende conto di come l'espansione fosse limitata dalla comoda e decorosa disposizione degli edifici.

A livello locale il quadro normativo si completava mediante il regolamento “de igiene e di edilizia”, che in assenza di un piano regolatore generale di completamento obbligava i privati a un primario piano di lottizzazione dei terreni che veniva spesso disatteso in quanto il piano regolatore edilizio escludeva di fatto ogni considerazione degli interessi di ordine estetico, storico e artistico.<sup>15</sup>

Gli amministratori locali preferivano procedere per concessione edilizia diretta o convenzioni, spesso riguardanti terreni di scarse dimensioni. Questa cattiva pratica portò al proliferare di elementi isolati e privi dei servizi essenziali e quindi a un complesso sistema di governo del territorio, spesso incapace di rispondere alle necessità emergenti.

Tali interventi sono chiaramente da vedersi come il prodotto della rivoluzione industriale che arriva in Italia ed in Veneto diversi decenni dopo le nazioni di prima industrializzazione come l'Inghilterra.

---

12 Legge abrogata con l'art. 58, D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto e dall'art. 58, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, con la decorrenza indicata nell'art. 59 dello stesso decreto. L'abrogazione è stata confermata dall'art. 24, D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

13 Art. 86, legge 25 aprile n.2335, 25 giugno 1865

14 Art. 93, legge 25 aprile n.2335, 25 giugno 1865

15 Relazione illustrata alle L.U. 1150/1942

Le scelte condotte in quel periodo erano principalmente volte a risolvere problemi di carattere igienico sanitario; tra questi la demolizione dei fatiscenti caseggiati addossati al teatro olimpico nel 1880, o il completo rinnovamento della zona di piazza dell'isola e di piazza XX settembre<sup>16</sup>.

Sempre nello stesso periodo si dovette gestire il tema dei trasporti e delle infrastrutture. Si consideri di fatto che la ferrovia a Sud, impedì che la città si potesse espandere anche sulle colline e quella che unisce Vicenza a Schio, lo sviluppo della città verso Est.

Sempre alla fine dell'800 fu realizzata la prima tramvia interna che portava da Borgo Padova alla Stazione.

Il problema di quel periodo era però il tema del popolamento della città, motivo per cui si ritenne opportuno che alcune aree fossero interessate da piani regolatori di ampliamento, destinati a densificare il tessuto edilizio e a risolvere, solo in forma propositiva, i gravi problemi dovuti al fabbisogno di abitazioni.

Si pensi che dal punto di vista demografico Vicenza passa da 37.475 nel 1871 a 43.703 abitanti nel 1891, per un aumento di 6.228. Nei vent'anni successivi gli abitanti crescono di 15.834.

L'epoca Giolittiana è quindi naturalmente collegata al tema della crescita della popolazione e dalla necessità di nuove strutture cittadine che sappiano rispondere al tema del sovrappopolamento.

Le soluzioni a riguardo furono quelle previste dalla legislazione nazionale come la legge Luzzati del 1903 o il tema di municipalizzazione dei servizi con la legge del 29 marzo 1903.

Dalla prima delibera del 1906 fino al finire degli anni '20 vennero create 430 abitazioni e creati veri e propri quartieri.

Come Vicenza anche le altre città seguirono un destino simile e le vaste aree verdi che si addossavano all'impianto di mura, spesso di ultimazione cinquecentesca, si trasformarono in aree abitate.

La tendenza dell'epoca fu quella di dare risposte rapide alle due necessità impellenti: urbanizzazione, ovvero lo spostamento verso le città e il conseguente rispetto di norme igienico sanitarie che consentissero la salubrità dei luoghi.

Si pensi che l'inchiesta parlamentare fatta in Italia sulle condizioni igienico-sanitarie dei comuni del Regno tra 1885-86 rivelò che su un totale di 8.258 comuni più di 6.400 erano privi di rete fognaria, solo 3.335 erano forniti di latrine e in 797 gli escrementi venivano depositati negli spazi pubblici, nelle strade e nei cortili. Molti comuni non disponevano di acqua potabile e in molti casi questa giungeva agli abitanti attraverso condotti a cielo aperto. Negli anni precedenti all'inchiesta la situazione era sicuramente peggiore.<sup>17</sup>

---

16 F. LEDER - U. SACCARDO, *Vicenza - Ottocento e Novecento: piani, progetti e modificazioni*, Vicenza, Ergon Edizioni, 1996

17 E. TOGNOTTI, *Il mostro asiatico. Storia del colera in Italia*, Bari, Editori Laterza, 2000



Ciò detto, si coglie in maniera semplice il motivo per cui una società ,ancora così immersa in problemi di salute pubblica, potesse non vedere la salvaguardia del suolo e più in generale dell'ambiente come una priorità, incardinando così l'impianto normativo su altri fattori.

## 2.2 Il periodo tra le due guerre

Il periodo del primo dopo guerra è segnato dalla scarsità dei mezzi economici in capo alle amministrazioni pubbliche e alla "rivincita" dei privati nella conformazione del territorio.

La scadente impalcatura normativa consente al territorio di espandersi in maniera disomogenea o a macchia d'olio<sup>18</sup>.

La "strategia del decentramento" porta alla formazione di situazioni casuali dove, stabilimenti industriali, nuovi quartieri popolari e residenziali s'intervallano senza continuità logica e privi di una regia comune.

Ricordiamo che nonostante ciò e forse per rappresentare un ideale contraltare nello stesso periodo fu coniata l'espressione città giardino, sul modello delle esperienze europee, per coniugare la necessità di abitazioni popolari con quelle di decentramento<sup>19</sup>.

Non passò in realtà troppo tempo prima che il problema fosse avvertito da parte del Comune che provvedete alla formazione di apposita commissione.

Il compito affidato a questo nuovo gruppo era quello di rendere il più efficace possibile il *Regolamento d'Edilizia ed Ornato* che rappresentava l'unico strumento valido per combattere gli inconvenienti e di meglio tutelare il decoro cittadino.

Era il dicembre del 1923 e si nota quindi un primo cambiamento di rotta. La priorità non è più la salute pubblica, ma il decoro urbano e lo sviluppo ordinato delle città. Purtroppo, questo *modus operandi* emergenziale è un'eredità che anche l'urbanista attuale conosce e, volendo essere pragmatici, s'interpone alle scelte sul lungo periodo che non siano figlie della contingenza, andando

---

18 PRG del Comune di Vicenza, P. MARCONI, Roma, 1958

19 L'idea fu concepita nel 1898 da Ebenezer Howard nel Regno Unito e mirava inizialmente a cogliere i benefici primari di un ambiente di campagna e di un ambiente urbano, evitando gli svantaggi presenti in entrambi. Il concetto di Howard ispirò la costruzione di molte città giardino in tutto il mondo. Celebri in Italia furono i casi Milano Marittima e Marghera.

L'idea di città giardino non alcuna parentela o affinità con il moderno concetto di consumo del suolo, ma non si può sicuramente dichiarare in contrapposizione. Il fatto che si ponga l'attenzione sul rapporto tra verde e costruito rappresenta un'intuizione importante, che rimane utopia nella stragrande maggioranza delle urbanizzazioni mondiali.

Se guardiamo ad esempio Central Park a New York notiamo che il concetto prevalente dell'epoca fosse quello dell'enclave verde e non viceversa. Il concetto di parco cittadino vive in naturale antitesi con il concetto di città giardino che è invece, come il nome stesso suggerisce, un'enclave ben delimitata di territorio urbanizzato in mezzo al verde.

Per un apprendimento sul tema, lo studio di un caso specifico: Maria Antonia Rigoni, *Città giardino 36 case - Cento anni di storia di un quartiere del Lido di Venezia - Storie, aneddoti e curiosità*, Linea Grafica-Duck Edizioni, 2017

invece a delineare delle operazioni dettate dal bisogno, piuttosto che da uno sguardo programmatico verso il futuro.

La nascita della commissione porta ad una stagione di riforma che conduce all'emanazione del nuovo Regolamento di Edilizia.

Il "danno" era però già fatto e tra il 1920 e il '24 costruiti nuovi 3308 locali, praticamente in assenza di una pianificazione urbanistica di alcun genere.

Nemmeno con il nuovo Regolamento si assistete a particolari modificazioni rispetto al passato e lo strumento tipico rimane quello della convenzione, con tutti i problemi che possono logicamente derivare da un embrionale approccio BOTTOM-UP.

Il nuovo limite era infatti rappresentato dalle disposizioni relative ai cambi d'uso che ora abbisognano dell'approvazione del sindaco per essere effettuati.

Lo strumento della convenzione rimaneva di fatto il modo attraverso il quale l'ammirazione cercava, per altro non riuscendoci, di dare una forma al territorio.

Per quanto riguarda la creazione di nuove abitazioni il modello tipo rimaneva quello dei piani di ampliamento dove lo standard era la casa singola familiare. Questo portò a uno sviluppo disordinato, spesso di singoli comparti appratenti a unici proprietari terreni, e non di progetti ad ampio respiro, con la naturale carenza di strade e servizi annessi.

A ciò dev'essere aggiunto che proprio alla fine dell'800 e durante i primi vent'anni del '900, sorgono in maniera altrettanto disordinata grandi fabbriche lungo il perimetro murario esterno, che ancora oggi a distanza di più di cento anni mostrano i loro scheletri in città, provocando delle evidenti ferite al territorio cittadino<sup>20</sup>.

Arriviamo così agli anni '30 del secolo scorso. Prima però uno sguardo alla demografia: il comune di Vicenza passa da 53mila abitanti nell'11 a 69mila abitanti nel '36. Nonostante il primo conflitto mondiale e le difficoltà economiche ad esso ricollegate la città continua a crescere.

Se quindi già nei primi anni '10 il tema della pianificazione risultava necessario ora, a distanza di più di vent'anni, l'emanazione di un piano regolatore diventa indispensabile.

Al fine di valutare la necessità è opportuno analizzare le esperienze di altre città, anche Venete, così da percepire il ritardo accumulato da Vicenza in quegli anni.

Padova ad esempio già nel 1922 si era dotata di un PRG dei quartieri centrali<sup>21</sup> e addirittura Rovigo<sup>22</sup>, comune già allora nettamente più piccolo di Vicenza, nel 1931 si era dotato di un PRG edilizio e di ampliamento. A Verona nel 1929 il Podestà nominava una commissione per

---

20 F. BARBIERI, *Vicenza: la cinta murata, 'Forma urbis'*, Vicenza, Ufficio Unesco del Comune di Vicenza, 2011. In particolare, a p.18 si riporta una veduta di Cristoforo Dall'Acqua, Veduta panoramica di Vicenza, seconda metà del secolo XVII, Vicenza collezione privata.

21 Consultabile presso il seguente link <https://www.rapu.it/ricerca/jpg/1-pd-c1.jpg>

22 *Ibid.*

l'elaborazione del bando di concorso per lo studio e la progettazione di un Piano Regolatore. Egli giustificava la necessità di pianificazione con il progresso dei mezzi di trasporto, la nascita di nuove esigenze igieniche, la necessità di nuove trasformazioni artistiche e da un insieme di fattori che intervengono

nella vita di una città "moderna".

Al fine della seguente trattazione due punti risultano fondamentali come naturali temi d'affrontare come piano regolatore.

la "conservare e valorizzare gli elementi architettonici" e "evitare l'eccessiva estensione della città".<sup>23</sup>

Le esperienze Venete in realtà sono largamente inferiori e "ritardatarie" rispetto a quelle di altre città oggi molto più grandi, come Bologna, ma che all'epoca contavano grosso modo gli stessi abitanti<sup>24</sup>.

Il Piano Regolatore della città, legge n. 6020, predisposto da una commissione apposita è il primo vero strumento urbanistico adottato dal Comune di Bologna e rappresenta uno sforzo degno di nota.

La gestazione è stata quanto mai travagliata, per l'opposizione di principio di una parte della classe dirigente all'idea di un regolamento edilizio. Il Piano si propone la costruzione di nuove strade cittadine, alcuni allargamenti delle strade principali, la demolizione della cinta muraria.

Il Piano Regolatore è accompagnato da un piano di espansione per i quartieri esterni alle mura, la cui attuazione è prevista in quarant'anni (1889-1929).

Forse è proprio il fatto di avere un piano regolatore così largamente in anticipo rispetto alle città venete che ha portato Bologna ad avere una crescita della popolazione molto rapida, ma nel complesso un limite cittadino abbastanza regolare.

Elemento interessante di tale piano fu sicuramente quello di avere una prospettiva temporale importante, 40 anni, anche se la crescita della popolazione esponenziale lo rese di fatto inefficace<sup>25</sup>.

Torniamo a Vicenza, nel 1933, il comitato fascista degli ingegneri formò apposita commissione per la redazione di un P.R.G. che finì però in un nulla di fatto.

Della relazione scaturente da tale commissione emerge la rilevanza di affrontare il problema del decentramento di alcune aree fondamentali tra le quali: le carceri, il macello e le auto-officine delle

---

23 S. GRECO, *l'urbanistica a Verona 1900-1946*, in *Architetti 56 Verona*, Rivista bimestrale sulla professione di architetto, Terza Edizione - Anno IX

24 Bologna nel 1881 contava circa 120.000 abitanti, mentre Verona quasi 90.000. Un divario di 30.000 abitanti, che però non giustificava un ritardo urbanistico simile

25 Per un approfondimento consultare al seguente link

[https://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1889/il\\_piano\\_regolatore\\_e\\_di\\_ampliamento](https://www.bibliotecasalaborsa.it/cronologia/bologna/1889/il_piano_regolatore_e_di_ampliamento). Si consideri che la popolazione di Bologna passò da 120.000 abitanti nel 1881 a quasi 250.000 quarant'anni più tardi.

ferro-tranvie vicentine. Realtà oggi delocalizzate, le cui strutture, mai recuperate, si ergono come cattedrali nel deserto nel centro storico di Vicenza.<sup>26</sup>

La problematica della delocalizzazione di molti servizi e il mancato recupero delle aree adibite a tali utilizzi è ancora oggi un problema vivo e molto presente.

Proprio in questo panorama, che intuimmo in caotica evoluzione, nel 1938 il comune di Vicenza indice un bando per il piano regolatore<sup>27</sup>. L'idea di dare alla città una pianificazione urbanistica basata su elementi concorsuali era in netto contrasto con l'impostazione autoritaria dell'epoca<sup>28</sup>, ma mostra oggi una somiglianza alle forme di urbanistica partecipata e consensuale, ora attualissime.

La delibera del consiglio che indiceva il concorso mostrava due intenti principali. Il primo, volto a decongestionare e risanare la città vecchia, segno che il problema della salubrità della città antica era ancora incombente e invero lo sarà ancora per diversi decenni<sup>29</sup>. Il secondo indirizzato a disciplinare, ordinare e disporre la città nuova, senza però lo stesso grado di precisione riservato alla vecchia.

Il progetto vincitore del '39 in realtà ebbe una storia molto breve dal momento che nel giro di pochi mesi scoppiò il grande conflitto mondiale.

Ciò che ci rimane è l'idea di una città tipicamente razionalista che vedeva per il centro dei grandi mutamenti architettonici invasivi, fortunatamente non avvenuti, se non in piccola parte.<sup>30</sup>

### **2.3 I piani di ricostruzione**

Il secondo conflitto mondiale porta alla distruzione di grandi aree della città. Non solo Vicenza ma gran parte del Veneto subiva la stessa sorte.

Verona dopo la Seconda guerra mondiale era semidistrutta e circa il 40% del suo patrimonio edilizio risultava colpito dagli eventi bellici<sup>31</sup>.

A fronte di questa situazione, diffusa per altro in tutta l'Italia, naturalmente più al Nord a causa dello sviluppo degli eventi bellici che al Sud, il ministero del LL.PP emana il D.M. 1/3/45 n.145.

Riportiamo per completezza l'art. 1 del predetto D.M. *“Allo scopo di contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra, le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di*

---

26 Relazione al piano particolareggiato esecutivo del centro storico, Vicenza, 1969

27 Bando emanato il 26 gennaio 1938 e pubblicato in gazzetta ufficiale il 19 febbraio 1938. Per un approfondimento Leder - Saccardo p. 40 seguenti

28 P. SICA, *Storia dell'Urbanistica del '900 - Volume 3* - Laterza, 1996

29 Nel 1958, data del PRG Marconi, il centro mostra ancora delle criticità a livello di salubrità: si contano infatti diverse centinaia di tubercolosi ogni anno e casi di tifo nel biennio 1950-54.

30 Si veda il PPCS - Coppa, dove sono riportati analiticamente i tre progetti che parteciparono alla gara. Nel centro storico rimangono alcuni edifici di epoca fascista come l'attuale Palazzo delle Poste dell'architetto romano Roberto Narducci, che corrispose alla demolizione di un intero isolato del centro storico della città.

31 S. GRECO, *L'urbanistica a Verona, 1900-1946*,

*non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati, i Comuni, che saranno compresi negli elenchi da approvarsi dal Ministro per i lavori pubblici, dovranno, nel termine di tre mesi dalla relativa notificazione, adottare un piano di ricostruzione.”*

Primo elemento che si evince dall'art. 1 del provvedimento è inerente al carattere di eccezionalità dello stesso, nonché alla celerità della sua realizzazione, 3 mesi dalla data di pubblicazione della lista dei comuni.

La velocità produsse uno strumento che non dialogava con il piano regolatore generale, come disposto dal comma 5 dell'art. 1<sup>32</sup>, ma si proponeva come un vero e proprio piano di espansione, fosse questa infrastrutturale o abitativa.

Per questo motivo il piano di ricostruzione s'inseriva nello stesso impianto normativo senza dialogarvi, perciò nemmeno con la legge 1150/1942, e la città si conformò su esigenze prevalentemente legate alla necessità di rispondere alla rinnovata spinta demografica ed economica della depressione post-bellica. Fu un chiaro errore!

Vicenza passò infatti da 59.000 abitanti nel '36 a 69.000 nel '51 e questo corrispondeva alla necessità di nuovi insediamenti, come sottolineato dall'art. 2 lettera C: “le zone che fuori del perimetro dell'abitato sono destinate all'edificazione perché riconosciute necessarie per la ricostituzione dell'aggregato urbano”.

Questa esigenza doveva però limitarsi a non avviare provvedimenti eccessivamente invasivi in attesa dell'emanazione del PRGC previsto nella legge 1150/42.

Il piano fu approvato il 31.3.1949 e divenne funzionale alla realizzazione del PRG Marconi successivo di qualche anno.

Non erano chiaramente gli anni di pensare al tema del consumo del suolo, ma l'impostazione urbanistica che ne nacque, squisitamente emergenziale, impedì la formazione di una coscienza critica sul tema, come invece avvenne in gran parte dell'Europa distrutta dalle bombe della seconda guerra mondiale.

## **2.4 II PRGC**

---

32 “Per gli abitati parzialmente danneggiati, provvisti di un piano regolatore già approvato, il piano di ricostruzione dovrà essere con quello opportunamente coordinato. Il piano regolatore, anche dopo l'approvazione del piano di ricostruzione, continuerà ad essere attuato nelle zone e per le opere non previste nel nuovo piano.” Art 1 comma 5, D.M. 1/3/45 n.145.

Il 19 dicembre del 1958 viene approvato dal consiglio comunale della città di Vicenza il nuovo piano regolatore generale redatto dall'architetto Plinio Marconi, che aveva già contribuito alla formazione di quello di Verona negli stessi anni.

I problemi principali affrontati dai nuovi piani, erano quelli di dare un disegno all'espansione delle città e al fenomeno dell'urbanesimo come previsto all'art. 1 della L.U.

Il piano si rivolse però principalmente alla creazione di una rete viabilistica idonea e al riempimento delle aree non edificate che si erano create a causa dell'espansione a macchia d'olio della città.

Il tema della cattiva distribuzione degli abitati periferici e la loro qualità è però un punto fermo del piano di Marconi.<sup>33</sup>

È la prima volta che nella materia del governo del territorio della città in esame compare il concetto di ruralità come limite dell'abitato<sup>34</sup>, segno che l'impostazione pianificatoria sta cambiando e comincia a trattare il territorio rurale come una risorsa e non come una semplice potenzialità espansiva inespresa.

La legge 1150/42 aveva infatti previsto all'art.7, comma 2, numero 2 la necessità della salvaguardia di alcune aree mediante l'apposizione di vincoli all'espansione urbana.

L'impostazione ad aree dedicate è prodromica alla nascita del successivo concetto di *zoning*. Tale anticipazione però costituisce un'importante intuizione che conforma la città come mai prima di allora.

A Vicenza, il prodotto più rilevante di tale impostazione fu il decentramento in apposita zona, determinata mediante piano, delle attività che si sviluppavano caoticamente intorno alla cintura esterna del centro storico, della quali abbiamo già trattato.

La concentrazione in grandi aree dedicate, contribuì in maniera importante alla formazione del concetto di distretto e quindi all'espansione economica del Veneto nei decenni successivi.

---

33 "I più recenti sviluppi edilizi periferici sono caratterizzati da estremo disordine e sporadicità, rendendo evidente che Vicenza non ha avuto finora un piano regolatore: il piano di ricostruzione, trattato molto sommariamente per zone limitate, non ha offerto all'edilizia post-bellica la necessaria disciplina. Si nota con dispiacere che la fabbricazione più recente disposta frammentariamente ed abulicamente lungo le radiali rendendo ora assai difficile ridurre i quartieri ad una certa organicità. Il disordine edilizio e la polverizzazione della fabbricazione recano un danno notevole al comune anche in sede economica perché, mentre la densità residenziale di queste zone così rarefatte è minima, tuttavia il comune è costretto a portarvi i servizi. I quartieri formatosi ai lati delle radiali sono privi assai spesso di collegamenti trasversali, onde si rende necessario, per mutuo contatto, la percorrenza di tortuosi tragitti: è indispensabile che il piano colleghi tali quartieri a mezzo di opportune congiungenti trasversali. Il disordine edilizio non riguarda soltanto la dislocazione degli edifici, ma anche la loro eterogeneità qualitativa. In mancanza di un valido criterio di azionamento le zone residenziali sono frammischiate ed altre di natura diversa quali ad esempio industrie graveolenti, come quelle chimiche, ovvero quelle rumorose come le ferriere, le quali recano grave disturbo a quelle vicine. Anche nell'abitato più ristretto dell'edilizia residenziale notiamo la stessa difformità. Le case alte si alternano a quelle basse, i casoni alle ville o addirittura ai capannoni e ai magazzini. Con convenienti norme urbanistiche, con l'assegnazione di tipi edilizi omogenei a ciascun comprensorio, il Piano dovrà dunque cercare di riordinare questi quartieri. Inoltre, sempre in mancanza di un PRG o di regolamento edilizio, la città non ha attualmente una forma chiaramente individuabile e sfuma inorganicamente verso la campagna: la forma della città futura dovrà essere invece chiaramente definita dal piano, con il vincolo di verde rurale da apporre ai comprensori periferici di cui è esclusa l'urbanizzazione secondo i criteri e i mezzi consentiti dalla legge del 1942." Plinio Marconi, *PRGC del Comune di Vicenza*, 1958

34 *Ibid.*

Il PRGC in questo senso dispiega la sua efficacia in maniera trasversale e in questo senso manifesta la sua piena rilevanza come principale strumento di governo del territorio in capo alle singole amministrazioni comunali.

Osservando la tavola 17 del PRGC del Comune di Vicenza e confrontandola con un'attuale foto satellitare della medesima area, possiamo notare quali disposizioni del piano abbiano riscontrato più o meno "successo".

Sicuramente l'aspetto legato alla definizione del concetto di limite urbano non trova una esatta corrispondenza tra l'attuale e ciò che veniva prescritto all'interno del PRGC.

Gli assi viari principali che rappresentano i citati raggi della circonferenza urbana, diventano fonte di sviluppo cittadino rendendo caotico e frammentato l'ambito periferico.

Il piano rifuggiva da questa idea di sviluppo<sup>35</sup> e cercava invece di dare alla città un confine preciso. Tale prospettiva fu in larga parte sfavorita dall'atteggiamento dei comuni limitrofi che privi di un PRG, vivevano una crescita urbana quasi esclusivamente lungo gli assi viari<sup>36</sup>.

L'errore principale fatto da Marconi fu quello di non vincolare le aree come previsto dalla legge del '42, ma semplicemente limitarsi a individuare le sedi dei nuovi sviluppi abitativi. In questo modo la città che si è poi formata mostra un'impalcatura a semianello come previsto nel PRGC, ma da questo anello si staccano ulteriori raggi, lungo gli stessi assi viari che rappresentavano uno dei problemi del piano di allora e che ancora oggi rappresentano motivo di acceso dibattito culturale.

Il grande pregio del piano è però rappresentato dall'attenzione verso gli aspetti economici e industriali, nonché al sottile rapporto di quest'ultimi con le esigenze di salubrità della città stessa.

La zona industriale aveva infatti diverse finalità: localizzare in un unico luogo lo sviluppo industriale, proteggere la città, mediante lo studio dei venti, dall'inquinamento delle industrie e infine delocalizzare dalle aree centrali o infra-residenziale/abitative le realtà produttive che con poca lungimiranza erano state ricostruite dopo i bombardamenti della Seconda guerra mondiale nelle aree occupate in precedenza.<sup>37</sup>

Ultimo elemento, ma di maggior rilevanza per lo spirito della presente trattazione, è rappresentato dalla comparsa del concetto di vincolo urbanistico e di verde pubblico, nel medesimo punto della

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> "Sono state invece potenziate le prevalenti attuali direttrici di accrescimento verso Nord-Ovest, Nord, Nord-Est, Est e parzialmente Sud-Est, dato che quest'ultima direttrice doveva essere forzosamente tenuta presente dato la localizzazione in essa della nuova zona industriale. Essendo d'altra parte tali settori di espansione già pregiudicati, specialmente lungo le radiali, da quartieri spesso sporadici di cui s'impone il riordino e una nuova strutturazione. La massa urbana è venuta ad assumerne nel disegno all'incirca la forma di un semi-anello avente per fulcro il centro storico. Tale massa è stata per altro frazionata con zone verdi radiali, approfittando anche dei corsi d'acqua (Bacchiglione e Astichello), soggetti da inondazioni interessanti vaste superfici." PRG Marconi, p. 51.

<sup>37</sup> "2) Smobilitare in prosieguo di tempo le industrie, di cui alcune di notevole mole e abbastanza nocive come la Montecatini e le vecchie ferriere, attualmente allocate caoticamente in mezzo all'edilizia residenziale, specialmente a Nord della statale per Verona e a Ovest della cinta Scaligera." PRG Marconi, p.41.

relazione al PRGC di Vicenza, segno che i tempi stavano cambiando e cominciava ad albeggiare la necessità di una politica a difesa del suolo e dell'ambiente rurale<sup>38</sup>.

La legenda del PRGC della città di Vicenza contenuto nella tavola n. 24 fa un esplicito richiamo alla disciplina della legge n. 1497 del '39, riguardante la Protezione delle bellezze naturali. Se osserviamo lo stringente elenco presente all'art 1, si comprende che in epoca fascista si fosse ancora molto lontani dal concetto di tutela generalizzata del suolo e che la salvaguardia di una determinata area necessitasse di un primario riconoscimento della sua natura rilevante ai fini preposti dalla norma stessa<sup>39</sup>.

L'aspetto interessante del piano in questione è l'estensione delle previsioni contenute nella legge n.1497 del '39 anche a luoghi non rilevanti sotto il profilo della bellezza naturalistica, ma funzionali alla salvaguardia del suolo a fini pianificatori. I vincoli legati alla zona di rispetto assoluto risultano perciò limitativi in termini assoluti e quindi configuranti vincoli di natura sostanzialmente espropriativa.

La disciplina dei vincoli urbanistici è infatti una colonna portante della nuova legge urbanistica del '42.

Si ricorda infatti che esistono due tipi di vincoli: quelli di natura conformativa, tra i quali rientrano quelli scaturenti dalla pianificazione urbanistica e quelli espropriativi o sostanzialmente espropriativi.

In generale i vincoli urbanistici di natura espropriativa hanno come fondamento l'annullamento o la compressione eccessiva della facoltà di edificare e/o di disporre della proprietà fondiaria<sup>40</sup>.

Questi possono essere di due tipologie: *ex lege*, ovvero derivanti da disposizioni legislative nazionali, o *provvedimenti*, ossia previsti dalla legislazione, ma imposti concretamente solo con procedimenti amministrativi<sup>41</sup>.

---

38 Ibid., p. 67.

39 Legge del 29 giugno 1939, n. 1497. Art. 1: "1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;

2) Le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;

3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;

4) Le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze."

<sup>40</sup> G. BOBBIO, *Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: una tradizionale dicotomia ancora significativa nella pianificazione del territorio*, in Foro amm. T.A.R., 2007, 700. Si vuole ricordare che la differenza è stata per la prima volta sottolineata in giurisprudenza con la sentenza n.55 del 1968 della Corte Costituzionale che ha affermato in sostanza che la inedificabilità di un'area imposta senza limiti di tempo equivale ad espropriazione della massima parte del valore della medesima e che, in mancanza del prescritto indennizzo, è in contrasto con l'art. 42 della Costituzione.

Si precisa in particolare che i vincoli di carattere paesaggistico, essendo solo di carattere dichiarativo a fronte di una qualità preesistente degli immobili, non constatavano con l'art. 42 della Costituzione e pertanto erano permanenti e non indennizzabili. La distinzione principale si muove quindi intorno al carattere ricognitivo dei vincoli conformativi in contrapposizione logica con quello dispositivo di quelli espropriativi. Per una considerazione generale sul tema G.C. MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, 2014, p. 202 ss.

<sup>41</sup> G. PAGLIARI, *Corso di Diritto Urbanistico*, p. 103-104



Il piano regolatore di Vicenza mostra vaste aree periferiche in relazione alle quali, operano dei vincoli rurali simili a quelli previsti *ex-lege* dall'art. 9 del T.U. dell'edilizia<sup>42</sup> da applicarsi in tutti i casi in cui non è prevista disciplina specifica.

Per le predette aree infatti i limiti sono di 400 metri quadri edificabili su 5000 metri quadri di terreno, che rappresentano la particella minima del lotto su cui procedere (ulteriore limiti per l'esercizio del diritto di proprietà per tutte quelle proprietà inferiori a metri quadri 5000 quindi; il proprietario dovrà perciò attenersi alle disposizioni del PRG non solo nella fase realizzativa dello stabile rustico e con vincolo di funzione, ma anche alla dimensione minima del lotto su cui operare). Rapportando questi dati con la lettera b) dell'art. 9 T.U. che prevede una superficie massima del fabbricato produttivo di 1/10 dell'intera superficie del lotto si comprende che indicare un luogo come rurale o lasciarlo in bianco, privo perciò d'indicazioni, porti in concreto al medesimo risultato.

Il vincolo rurale mostra quindi una vincolatività fittizia, essendo lo stesso "produttivo" di luoghi privi d'identificazione pianificatoria.

Si può ancora parlare quindi di vincolo nel caso specifico o più in generale di esercizio di un potere discrezionale conformativo e non vincolativo?

In realtà la soluzione non è così chiara. Per il Consiglio di Stato è necessaria un'assoluta e oggettiva carenza di norme applicabili all'area considerata, in quanto i parametri delle zone bianche hanno carattere sussidiario e presuppongono una effettiva lacuna della disciplina comunale<sup>43</sup>.

Anche sull'accezione di vincolo urbanistico non sono ancora state risolte le riserve interpretative e le zone omogenee che a fronte delle disposizioni del PRG pongono in essere delle limitazioni all'esercizio pieno del diritto di proprietà, non rientrano tra quelle sulle quali ricadono gli effetti dei c.d. vincoli urbanistici<sup>44</sup>.

Procedendo con il ragionamento in questo senso s'intuisce che, ad eccezione delle aree per le quali è previsto un vincolo di natura espropriativa o di inedificabilità assoluta, sia stato possibile fino all'ultimo decennio procedere alla variazione del vincolo pianificatorio mediante lo strumento della variante e conseguente progettazione di una lottizzazione in deroga al precedente PRG<sup>45</sup>. Le varianti generali e speciali sono da classificare in base alla loro incidenza sul piano stesso, ma anche

---

<sup>42</sup> T.U. Edilizia, art. 9: "1. Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti.

a) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;

b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà."

<sup>43</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 9 ottobre 2003, n. 6071

<sup>44</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 6 marzo 1991, n.223

<sup>45</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 15 maggio 1995, n.336.

a fronte della natura discrezionale o legislativa della modificazione. Se oggi il territorio che ci circonda è in alcune aree completamente dissimile da quanto previsto dal PRGC è per la serie alluvionale di varianti che sono state apportate nei decenni successivi all'approvazione del Piano<sup>46</sup>. Oltre agli strumenti delle varianti urbanistiche che abbisognerebbero di approfondimento dedicato, visto il loro sovrabbondante e spesso confliggente utilizzo con lo strumento del PRGC, ciò che influì maggiormente sulle modifiche al piano regolatore fu la normativa statale che s'inserì prepotentemente nei piani appena approvati tra i quali la legge 167 del 1962<sup>47</sup>, oggetto di studio del prossimo paragrafo.

## **2.5 I piani P.E.E.P e la Legge Ponte**

Tra il 1960 e il 1970 ricompare in maniera importante il tema della riforma urbanistica. La legge urbanistica del '42 era ormai lontana e la foga edilizia del secondo dopoguerra aveva portato a delle scelte in materia di governo del territorio spesso sbagliate e dettate dalla contingenza.

Il tema della crescita demografica aveva poi fatto sorgere la necessità della creazione di milioni di nuove abitazioni e questo aveva generato una forte speculazione edilizia.

Dal punto di vista demografico infatti sono prevalsi due fattori. Il primo riguarda la popolazione che passa dai 42 milioni nel '36 a 47 milioni nel '51, la crescita percentuale annua più dall'Unità d'Italia. Il secondo tema è rappresentato dal mancato raggiungimento della previsione legislativa volta al disurbanamento, come previsto dalla legge del '42, in favore di un urbanesimo a tratti acefalo che invade il territorio rurale dei comuni mediante gli sviluppi sugli assi viari.

Al fine della presente trattazione giova analizzare i comuni visti in precedenza, osservando la loro evoluzione demografica nel periodo che va dal '36 al '61, anno che anticipa la legge 167 e che rappresenta quindi il miglior fattore descrittivo-motivazionale per capire la ratio della legge.

La popolazione residente di Vicenza nel 1936 è di 64.379, mentre nel 1961 è di 98.019. Una crescita di oltre il 50%. Se analizziamo invece i comuni di cintura (Torri di Quartesolo) e extra-cintura (Sandrigo) possiamo notare che nello stesso intervallo di tempo la popolazione sia cresciuta ben al di sotto della media sia nei comuni di cintura, 6,3%, che in quelli esterni 8%.

---

<sup>46</sup> Si pensi che a Vicenza, il PRG fu emanato con 5 varianti allegate e negli anni successivi furono emanate decine di varianti generali e speciali. Per un approfondimento sul tema consigliamo di consultare la pagina di Vicenza Forum Center al seguente link: <https://www.vicenzaforumcenter.it/archivioprg>

<sup>47</sup> Legge 167 del 18 aprile 1962, Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree ... per l'edilizia economica e popolare Modificata ed integrata dalle leggi 21 luglio 1965, n. 904 e 22 ottobre 1971, n. 865

Oltre quindi alla crescita della popolazione più rapida, favorita da fenomeni endogeni, tipica dell'agglomerato urbano, assistiamo ancora ad un abbondante spostamento della popolazione della campagna verso la città, fenomeno tipico di tutta la prima metà del '900.

In questo contesto s'inserisce il disegno di legge, proposto dal Ministro dei Lavori Pubblici, Togni, in concerto con il governo.

Come spiega il relatore Ripamonti il problema principale da fronteggiare è quello della speculazione edilizia che porta alla crescita dei prezzi delle aree edificabile e di conseguenza all'annullamento dei benefici concessi dallo stato alle attività edilizie.<sup>48</sup>

Il relatore continua poi dicendo che l'operazione si pone come obiettivo quello di ristrutturare la residenza adeguandola ai valori di dignità umana, alle esigenze del progresso civile e del perfezionamento spirituale.<sup>49</sup> Tale spirito si ricollega naturalmente a quanto previsto dal dettato costituzionale all'art. 47 che si propone di consentire al risparmio del cittadino di accedere alla proprietà dell'abitazione<sup>50</sup>.

Le previsioni dell'intervento erano di 13 milioni di nuovi vani che comportavano uno sviluppo dei centri urbani di 1/3 dell'allora consistenza<sup>51</sup>.

Si consideri che la cifra rappresenta per una città come Vicenza qualcosa di mai visto prima; una rivoluzione nelle dimensioni delle città fondamentale per comprendere le forme attuali dei centri abitati italiani con più di 100.000 abitanti.

Il centro storico di Vicenza, ovvero quello compreso entro le mura Veneziane è ben più piccolo delle aree previste nel P.E.E.P approvato nel 1964<sup>5253</sup>

Si comprende facilmente quindi che uno strumento così invasivo sollevò all'epoca moltissime critiche orbitanti intorno a due fuochi: il primo legato al rispetto dei PRG e al conseguente obiettivo allontanamento dai concetti espressi dalla legge 1150, mentre il secondo relativo alla natura complessa degli espropri andava, attraverso ridotti indennizzi, a ledere i diritti dei proprietari.

---

48 III LEGISLATURA - Scheda lavori preparatori. Atto Camera: 547-B (Fase iter Camera: 2^ lettura)  
S. 1883: Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare (547-B)  
Legge n. 167 del 18 aprile 1962 (Pubblicata nella G.U. del 30 aprile 1962 n. 111)

"Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare."

49 *Ibid.*

50 Cost. art. 47 "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese."

51 *Ibid.*

52 Per il fine è perseguito dalla presente trattazione non è necessario approfondire oltre il concetto di limite cittadino della Vicenza. Si sappia che la città è stata storicamente difesa e quindi delimitata da tre ordini di mura: quello alto-medioevale, poi quello scaligero e infine, solo in alcune sue parti, a sopperire alla sguarnitezza di alcuni territori abitati ma extra-moenia, da quelle veneziane. Si pensi che solo la superficie del nuovo quartiere P.E.E.P di laghetto è grande come tutto il territorio compreso tra le mura altomedioevali. La somma dei territori adottati dal comune come terminali geografici della legge 167 siano di fatto molto più vasti di quanto non lo sia il centro storico della città.

53 LEDER, p. 84

Per quanto riguarda l'allontanamento dal PRG non c'è da stupirsi particolarmente. L'art. 3 della legge 167 infatti, prevedeva la possibilità per il piano P.E.E.P di rappresentare opportuna variante<sup>54</sup> qualora si manifestasse l'esigenza di reperire aree in zone non destinate all'edilizia residenziale.<sup>55</sup> Così di fatto è stato anche per Vicenza e le varianti al piano furono numerosissime e ampiamente criticate in sede di consiglio comunale.

Il dibattito consigliare si muoveva intorno al tema della "manifestazione d'esigenza"<sup>56</sup> di ricorrere a trasformare nuove aree in residenziali quando in realtà vi erano moltissime zone che non avevano ancora visto realizzato lo scopo stabilito dall'allora recentissimo PRG. Le varianti infatti non riguardavano solo i parametri o *standard* urbanistici, come gli indici volumetrici, le altezze, le distanze, ma ogni altra previsione dello strumento urbanistico generale.<sup>57</sup>

Non vi erano cioè dei limiti all'espansione dell'abitato attraverso piano P.E.E.P, in quanto la motivazione era facilmente aggirabile davanti all'esigenza di creare nuove abitazioni, messa in relazione con la difficoltà di reperire territorio omogeneo in aree di espansione, quindi già parzialmente costruite, che necessitavano di espropri di diversi proprietari e quindi di tempistiche molto dilatate.

L'azione amministrativa fu quindi proporzionale, in quanto idonea, necessaria e adeguata in relazione ai bisogni che animavano allora le scelte politiche.

L'idoneità dell'atto è da valutarsi in concreto, ovvero in relazione alla capacità di rispondere adeguatamente al bisogno, attraverso soluzioni contestualizzate, necessarie e comportanti il minor sacrificio.

Quest'ultimo tema si comprende alla luce delle necessità espropriative legate alla creazione di comparti omogenei in aree che non lo erano a causa degli errori di pianificazione dei decenni precedenti. Nelle scale delle priorità che assurge a strumento valutativo della proporzionalità di un'azione amministrativa, la tutela del territorio era subordinata alle esigenze di abitazioni che assumevano in quegli anni, a causa della crescente spinta demografica, un'importanza decisiva<sup>58</sup>.

---

54 N. ASSINI - P. MANTINI, *Manuale di Diritto Urbanistico*, Giuffrè, 2007, p.438, parlando di variante automatica al PRG.

55 Legge 167/1942, art. 3, n.3: "Ove si manifesti l'esigenza di reperire in parte le aree per la formazione dei piani in zone non destinate all'edilizia residenziale nei piani regolatori vigenti, o si renda comunque necessario apportare modifiche a questi ultimi, si può procedere con varianti agli stessi. In tal caso il piano approvato a norma della presente legge costituisce variante al piano regolatore"

56 LEDER, p. 82

57 Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 1970 n.1031, in *Foro Amm.* 1970, I, 2, 1405; Cons. St., sez. IV, 5 ottobre 1971 n.873, in *Riv. Giur. Edilizia* 1971, I, 784.

58 A. SANDULLI, *Proporzionalità*, in *Dizionario di Diritto*, S. CASSESE, Giuffrè, 2006. L'autore si sofferma sul tema della proporzionalità indicandola come lo strumento attraverso il quale comprendere l'adeguatezza dell'attività amministrativa. Con idoneità s'intende la valutazione del rapporto tra il mezzo impiegato ed il fine che si intende perseguire. Essa, dunque, attiene alla relazione tra mezzo e scopo dell'azione e tende ad assicurare che lo strumento cui si realizza l'azione sia suscettibile di conseguire il risultato perseguito. Con necessarietà s'intende l'obbligo di scelta della soluzione implicante il raggiungimento dell'obiettivo attraverso il minimo sacrificio degli interessi confliggenti. L'adeguatezza, infine, si pone, dall'angolazione del potere, come vincolo di qualità. In giurisprudenza TAR Veneto, III,

Le scelte ricaddero quindi su aree rurali, formate da grandi lotti, per le quali la procedura che portava il bene a far parte del patrimonio comunale era molto più semplice e di conseguenza il sacrificio economico dei privati appariva inferiore in termini relativi, ma anche e soprattutto assoluti.

A posteriori fu un chiaro errore di priorità; ma l'inventabile prodotto del risultato di una dinamica tipica del legislatore italiano, che in nome della contingenza consente che si possa passare da una situazione di assoluto immobilismo ad una di attivismo generale. Atteggiamento chiaramente schizofrenico che irrorava tutta l'esperienza urbanistica del secondo dopoguerra e più in generale le grandi operazioni economiche che vedono lo stato attore fino ad oggi.

Tale *modus operandi* emergenziale portò ad un innalzamento vertiginoso del consumo di suolo, che sarebbe sbagliato definire acefalo con l'arroganza di chi guarda gli avvenimenti senza contestualizzarli, ma sicuramente ci obbliga a prendere una posizione con riguardo alle diverse soluzioni che, seppur conosciute, vennero allora totalmente glissate

Nella nuova pianificazione intere aree a Ovest (Cattane e Mercato) a est (San Pio X e Campedello) e nord (Laghetto) della città furono trasformate rendendo necessario procedere preventivamente attraverso lo strumento della variante generale al PRG in quanto comportanti delle inevitabili modifiche incidenti sulla struttura generale della pianificazione comunale, determinando l'espansione dell'abitato non più su un'asse semicircolare, ma all'interno di una semiellisse "afflosciata" sui colli, unico e intatto baluardo alla cementificazione.

I piani P.E.E.P sono l'esordio di una cattiva pratica tipica di tutti gli anni '60 e '70, consistente nel completo allontanamento dall'ottica della legge 1150, che prevedeva uno schema P.R.G.C- Piano Particolareggiato - lottizzazione e/o licenza edilizia diretta, in favore di uno schema PRGC - Variante-lottizzazione oppure P.R.G.C - licenza edilizia diretta.

Così procedendo si costruisce nuovo tessuto abitativo senza adeguati servizi di supporto: nascono i quartieri dormitorio.

Dal 1954 alla metà degli anni '70 l'attività edilizia della città di Verona si è espressa infatti per l'80% tramite richiesta di licenza edilizia ed il rimanente 20% attraverso la concessione di p.d.l. (piano di lottizzazione); ma è dall'analisi degli iter di quest'ultimi che si possono definire i meccanismi che hanno determinato le scelte urbanistiche.<sup>59</sup>

---

n.1836/2003, parla di una "necessitata valutazione a tre stadi" o Cons. St., sez. V, Sentenza 16 aprile 2006, n. 2087 "È principio generale dell'ordinamento ed implica che la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti". Invero la giurisprudenza, insieme a parte della dottrina, sottolinea che la tripartizione appena presentata sia riassumibile nel più generale concetto di ragionevolezza per un approfondimento G. SALA, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Giuffrè, 1993.

59 G. MASSIGNAN, *Meccanismi di gestione del territorio*, in *Architetti 56 Verona*, Rivista bimestrale sulla professione di architetto, Terza Edizione - Anno IX

Sui circa 295 piani di lottizzazione presentati dal 1954 al 1976, di cui 174 approvati, il 60% di questi comportò varianti al piano.<sup>60</sup>

Fino all'avvento della legge 765, il modello era quello concepito dal legislatore fascista, fortemente accentrato e basato su un'ottica pianificatoria estremamente rigida. La legge ponte interviene profondamente nel modello urbanistico italiano, modificando pesantemente la L.U. del 1942, arrivando a cristallizzare e portare a dignità di legge molti procedimenti di natura convenzionale, ben presenti nella prassi.

La questione non è solo tecnica, ma anche evidentemente teorica: passare da un modello fortemente accentrato ad uno di natura convenzionale esprime un evidente cambiamento di rotta, l'embrione della dialettica TOP-DOWN e BOTTOM-UP.

L'art. 8 della Legge Ponte, fondamentale per andare a determinare il modello delle convenzioni in materia urbanistica, va a modificare l'art. 28 della L.U., andando a determinare delle situazioni nelle quali la lottizzazione non vede nel comune il motore dell'azione, ma il privato il quale soggiace all'approvazione della convenzione da parte del comune, rappresenta ora il promotore dell'intera attività.

Tale prospettiva è rischiosa perché necessita di un privato che operi correttamente indirizzato, sacrificando cioè in parte il suo guadagno in nome di un interesse di natura pubblica per lo stesso difficilmente quantificabile. Ne scaturirono moltissimi problemi e si dovette ricorrere quasi contestualmente a dei ripari.

Il primo è costituito dalla circolare del 28 ottobre 1967, 3210, nella quale si prevede la lottizzazione come obbligatoria in tutte quelle situazioni in cui si doveva procedere alla creazione di nuove unità eterogenee, con la necessità di elementi di urbanizzazione primaria e secondaria<sup>61</sup>.

La lottizzazione va quindi in definitiva a sostituirsi al piano particolareggiato che rappresentava per il vecchio assetto della L.U. 1150, il cardine della fase esecutiva della pianificazione del territorio.

Il nuovo articolo 28 prevede che procedere alla lottizzazione di un'area sia necessaria e sufficiente l'approvazione del consiglio comunale della convenzione e il P.R.G.C. Nell'impostazione più risalente, abrogata dalla legge Ponte invece era necessaria anche l'approvazione del PP.

Si può affermare quindi che la lottizzazione sia diventata dalla prassi degli anni '70 in poi il "sostituto" dei piani particolareggiati, praticamente mai realizzati, se non per quanto riguarda aree cittadine per lo più edificate come i centri storici o aree limitrofe<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup>*Ibid.*

<sup>61</sup>G. PAGLIARI, 230

<sup>62</sup> "la regolamentazione delle lottizzazioni a scopo edificatorio, che vengono ad assumere il carattere di strumenti di attuazione dei piani regolatori generali" Circolare ministero dei lavori pubblici 28 ottobre 1967 n.3210 istruzioni per l'applicazione della legge 6 agosto 1967, n.765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n.1150.

Con la mancata realizzazione dell'ottica P.R.G.C-P.P-licenza edilizia diretta, si crearono una serie d'interventi alluvionali, spesso scollegati e privi di una logica pianificatoria precisa.

Per questo motivo il legislatore intervenne con diverse leggi sul finire degli anni '60 per ovviare alla situazione. Anche la sopracitata legge Ponte si propone questo obiettivo ordinatorio.

L'art. 31 della L.U. al primo comma era così concepito: "Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificare la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del Comune.". Con le modifiche introdotte dalla legge Ponte del 1967, all'art. 10, fu così modificato "Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco".

Fino al 1967 era stato quindi possibile edificare al di fuori dei centri abitati non provvisti di particolari vincoli anche in assenza di una licenza edilizia. Conquista importante quella ottenuta da tale previsione, soprattutto per tutti quei comuni di cintura privi di un piano regolatore, ma che comportò però allora moltissime critiche. Da una parte la Legge Ponte "toglie" alla pianificazione amministrativa e da maggiore libertà di scelta all'imprenditore privato, dall'altra limita lo *ius aedificandi* dei piccoli proprietari in favore dei comuni, che passano da governare e indirizzare a sorvegliare.

Con la legge 19 novembre 1968, n. 1187, era stato ampliato il contenuto del P.R.G., meglio precisando l'obbligo di zonizzazioni e localizzazioni nell'intero territorio comunale.

Con la legge 28 gennaio 1977, n. 10, cosiddetta l. Bucalossi, fu richiesta la concessione per "ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale".

Il 1977 è però un'altra "era" urbanistica. I paradigmi sono nuovamente cambiati e il disordine degli anni '50 e '60, nonché il consumo di suolo, mostrano ora delle ripercussioni sociali diverse.

L'idea di disurbanamento prevista nella L.U. in qualche modo viene a prevalere su quella all'urbanesimo, che aveva caratterizzato tutto il secolo precedente, e la dimensione della città necessita ora di una guida sovraordinata.

### **3 REGIONI E URBANISTICA**

#### **3.1 Il nuovo ruolo delle regioni nel governo del territorio**

L'urbanistica nasce come un fenomeno formalmente e sostanzialmente locale, motivo per cui venne considerata, senza sostanziali contrasti al riguardo tra i deputati costituenti, secondaria e non quindi di prevalente interesse nazionale.

Per questo motivo rientrava fin dall'originario assetto nell'art. 117 della Costituzione, nella competenza anche legislativa (fermi soltanto i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, ed il non contrasto con l'interesse nazionale), delle istituende Regioni a statuto ordinario.

L'urbanistica fu considerata materia d'interesse locale, concernente solo "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati", non rientrando in essa "l'assetto dell'intero territorio e quindi dell'ambiente generale" (la cui disciplina non era dunque da considerarsi attribuita alla competenza regionale ex art. 117 Cost.), fu autorevolmente e ripetutamente affermato dalla stessa Corte costituzionale, a far data dalla sua celebre sentenza del 24-7-1972, n. 141<sup>63</sup>

Tale previsione proveniva dalla considerazione che la Costituzione aveva fatto necessario riferimento alla normativa all'epoca esistente (ed in ispecie alla l. n. 1150 del 1942) che limitava appunto la portata dell'urbanistica ai centri abitati: "è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione"<sup>64</sup>

Lo spirito della sentenza e in definitiva della politica in quegli anni era animato dalla necessità di procedere con il riconoscimento alle regioni dei poteri stabiliti dalla costituzione mediante *step* progressivi evitando quindi balzi in avanti dannosi.

Per questo motivo, pur considerando l'urbanistica come di fatto composta da una molteplicità di elementi, si pensi solo che per la redazione del P.R.G si dovevano considerare anche le fasce di tutela ambientale e storica<sup>65</sup>, ci si limitò a riconoscerle un significato più stringente.<sup>66</sup>

---

63 In Foro It., 1972, I, 3348

64 *Ibid.* "L'urbanistica come "materia" è un'attività che concerne "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica."; e poi ancora "L'urbanistica come "materia" è un'attività che concerne "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica." In definitiva "Per ciò, almeno con riferimento ai contenuti voluti dalla Costituzione, appare consentita la separazione dell'urbanistica in senso proprio, come sopra intesa, dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

65 *Cfr. Supra*

66 Le bellezze naturali, ora indicate, sono soggette alle norme di cui alla legge n. 1497 del 1939 a causa del loro notevole interesse pubblico. La loro protezione é attuata, in particolare e tra l'altro, attraverso la compilazione e pubblicazione di elenchi, provincia per provincia, e apportando agli stessi varianti e modifiche; attraverso la redazione e l'approvazione di piani territoriali paesistici; mediante l'imposizione di vincoli nei confronti dei proprietari, possessori o



Il ritorno ad una concezione più restrittiva di urbanistica avvenne con il D.P.R del 24 giugno 1977, n.616, in tema di trasferimento e deleghe amministrative dello stato.

L'art. 79 del D.P.R, ovvero il primo e unico articolo del capo I del titolo V, va a creare una macro-categoria in tema di assetto e utilizzazione del territorio dove al suo interno è ricompresa l'urbanistica che è definita nel capo II all' art. 80: “ *Le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.*” . La geografia del decreto riflette poi la necessità d'interpretare gli strumenti urbanistici come maggiori artefici dell'assetto del territorio e della sua utilizzazione.

La prospettiva risalente, declinata dalla corte nella sentenza 141 del '72, è quindi completamente rivista dal D.P.R che pone le basi per la concezione di un significato di urbanistica giustamente molto più vasto che attiene tanto più alla materia del governo del territorio quanto alla disciplina delle pratiche edilizie strettamente intese.

Una definizione più matura che riflette l'accezione reale dell'urbanistica, intesa come la scienza finalizzata a disciplinare e quindi governare lo spazio al fine di consentire uno sviluppo ordinato della società, nonché dell'immagine che la stessa intende dare al territorio<sup>67</sup>.

Il cambiamento di rotta è come sempre figlio dei tempi e infatti negli anni immediatamente successivi all'emanazione del D.P.R 616 nasce una nuova cultura urbanistica e più in generale del territorio che porta all'emanazione di diversi provvedimenti legislativi, come i c.d. Piani di Recupero del '78, ma anche alla creazione di partiti politici come la federazione dei verdi che pone il tema dell'ambiente, e quindi indirettamente della come cardine della sua iniziativa politica.

L'art. 80 del D.P.R è particolarmente rilevante al fine della presente trattazione. Per la prima volta è scritto esplicitamente che le discipline urbanistiche devono riguardare anche “gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.”

Il tema era stato anticipato notevolmente dalla Carta Europea del Suolo del 1972, “figlia” di un Europa più attenta dell'Italia a temi quali l'ambiente e la sua tutela che vede la nascita della prima

---

detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili compresi nei pubblicati elenchi delle località; attraverso l'esercizio di poteri di inibizione e di sospensione di lavori, da parte del Ministero della pubblica istruzione, e del potere di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione, riconosciuto al Soprintendente ai monumenti; e, richiedendosi, ai fini della stessa legge, il concerto con il Ministro della pubblica istruzione, per l'approvazione dei piani regolatori o d'ampliamento.

Le dette bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica.

<sup>67</sup> La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 239 del 29-12-1982, ha riconosciuto che oggi «l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture»

formazione partitica verde in Europa il "Movimento Popolare per l'Ambiente" nel cantone svizzero di Neuchâtel, mentre il primo partito a livello nazionale in Europa è stato il PEOPLE, fondata nel Regno Unito nel febbraio del 1973 che diventò poi il "Partito dei Verdi del Regno Unito".

### **3.2 La tutela del suolo nel primo statuto della Regione Veneto**

Passiamo quindi ad un'analisi più specifica dell'assetto normativo regionale, provinciale e comunale. Il primo Statuto della Regione Veneto fu approvato il 22 maggio 1971<sup>68</sup>. All'art. 4 della medesima legge, ai punti 4, 5 e 6, si dice che la regione Veneto esercita i suoi poteri: “ - per predisporre e attuare piani per la difesa del suolo, la regolazione delle acque, la loro razionale distribuzione e la bonifica delle terre; - per risanare e salvaguardare gli ambienti naturali e umani nel loro insieme, con una politica ecologica intesa a prevenire ed eliminare le cause di inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo; - per garantire la conservazione e il ripristino del patrimonio ambientale, storico e artistico del Veneto e di Venezia;”

È molto interessante come le regioni anticipino di fatto la necessità di una difesa dell'ambiente e introducano addirittura in “tempi non sospetti”, il concetto di difesa del suolo, oggi a distanza di quarant'anni ancora attualissimo.

Consideriamo che la prima vera norma che tratta esplicitamente di ambiente in Italia fu emanata solo nel 1976, la n. 319 del 10 maggio 1976, concernente la tutela delle acque.<sup>69</sup>

Al fine di un'analisi completa correre come spesso in aiuto la geografia della norma. L'art. 4 è ascritto al titolo I, “principi fondamentali”; ciò riflette la priorità assoluta che il legislatore vuole dare al tema dell'ambiente.

Fu una particolare sensibilità del Veneto, una sorta di “fuga in avanti”, o un sentire comune a livello nazionale?

Per rispondere correttamente alla domanda è necessario analizzare altri due statuti di regioni, una del Centro e l'altra del Sud, simili per dimensione e popolazione al Veneto: l'Emilia-Romagna e la Puglia.

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna fu promulgato con la legge 22 maggio 1971, n. 342. Era grosso modo organizzato nello stesso modo di quello del Veneto e i primi cinque articoli contenevano i principi fondamentali. All'art. 3, lettera O, troviamo: “realizzare la difesa attiva del suolo e dell'ambiente quale insieme di valori culturali e naturali”. Il tema dell'ambiente e della difesa del

---

68 LEGGE 22 maggio 1971, n. 340

Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto. (GU n.148 del 14-6-1971 - Suppl. Ordinario)

69 Conosciuta come Legge Merli, ha introdotto norme relative agli scarichi di tutte le acque e alle fognature, definendo i livelli di competenza territoriale sulla materia.

suolo è presente anche nello Statuto della Regione Emilia-Romagna, ma sembra seguire un'ottica più condizionata rispetto a quanto previsto nello Statuto del Veneto che invece, oltre a dare una maggiore dignità contenutistica offre delle prospettive programmatiche come: "Politica ecologica" a testimonia un grande elemento di progresso.

Continuiamo però con la nostra analisi con lo Statuto della Regione Puglia promulgato attraverso la legge del 22 maggio 1971, n. 349. L'art. 4 è forse il più interessante tra quelli analizzati finora: "La Regione adotta un piano urbanistico territoriale per l'ordinato sviluppo degli insediamenti umani e produttivi; - concorre alla difesa del suolo, delle risorse idriche, dell'ambiente ecologico, del paesaggio; - pianifica e coordina le localizzazioni degli impianti industriali e turistici, le infrastrutture sociali e ogni altra attività' produttiva; - attua le iniziative necessarie all'approvvigionamento idrico del territorio."

L'art. 4 della 349/1971 è particolarmente interessante perché mette in relazione il tema dell'urbanistica e quello di consumo di suolo, andando a delineare una necessaria coesistenza tra il tema della pianificazione territoriale e quello della tutela ambientale. Lo Statuto anticipa di fatto la disciplina introdotta dal D.P.R. del 1972 in tema di piani territoriali di coordinamento all'art. 1.<sup>70 71</sup>

Al termine di questa breve analisi, necessariamente concisa per necessità espositive, cogliamo che il tema dell'ambiente fosse particolarmente sentito a livello regionale, da Nord a Sud, ma la mancata delega alle regioni fino al '77 delle funzioni relative alla protezione dell'ambiente, non mancò di

---

70 DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 gennaio 1972, n. 8

Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici. (GU n.26 del 29-1-1972 - Suppl. Ordinario n. 1) In realtà in tema di urbanistica le deleghe sono molto più ampie.

Art. 1 "Le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica sono trasferite, per il rispettivo territorio, alle Regioni a statuto ordinario. Il trasferimento predetto riguarda, tra l'altro, le funzioni amministrative statali concernenti: a) l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento previsti dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni; b) la determinazione dell'estensione del piano intercomunale previsto dall'art. 12 della predetta legge n. 1150 e la sua approvazione; c) l'approvazione dell'elenco dei comuni soggetti all'obbligo della formazione del piano regolatore generale e la adozione delle misure previste dall'art. 8, quinto comma, della citata legge n. 1150 relativamente all'obbligo medesimo; d) l'approvazione dei piani regolatori generali; la autorizzazione e l'approvazione delle relative varianti, ivi comprese quelle soggette a procedimento speciale in quanto connesse agli insediamenti scolastici, universitari ed ospedalieri; e) l'approvazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra; f) l'approvazione dei piani delle zone destinate all'edilizia economica e popolare (legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni); g) la fissazione dei termini per la formazione dei piani particolareggiati, l'approvazione dei medesimi e delle relative varianti; l'adozione di misure per la compilazione dei piani stessi in sostituzione di quelli rimasti inattuati in tutto o in parte; h) l'approvazione dei regolamenti edilizi comunali e dei programmi di fabbricazione; i) il nulla-osta all'autorizzazione comunale dei piani di lottizzazione; l) il nulla-osta al rilascio di licenze edilizie in deroga alle norme dei piani regolatori e dei regolamenti edilizi, ivi comprese le deroghe alle altezze stabilite dalle norme urbanistico-edilizie per le costruzioni alberghiere; m) la sospensione e demolizione di opere difformi dal piano regolatore oppure comunque non rispondenti alle prescrizioni del piano medesimo; n) il parere sulla demolizione di costruzioni abusive ai sensi dell'art. 32 della citata legge n. 1150; o) ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato nella materia di cui al presente articolo, salvo quanto disposto dai successivi articoli. Il trasferimento delle funzioni amministrative di cui al presente articolo riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri. Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

71 Cfr. *Supra*

delineare un ritardo importante, in un tempo di forte sviluppo abitativo ed edilizio. Chiaramente anche questo fu un grave errore.

I piani provinciali e regionali, largamente auspicati negli statuti e nel D.P.R del '72 videro la loro realizzazione molto più tardiva, dopo decenni di fallimenti di piani intercomunali<sup>72</sup>. I problemi principali erano relativi alla diffusa indisponibilità dei comuni dei *ring*, e più in generale di tutti comuni non obbligati ad avere un P.R.G., ad adottare strumenti pianificatori.

Tale impostazione fu la debolezza, ma anche la ricchezza delle aree periferiche che poterono offrire una grande disponibilità di terreno, a cifre molto più basse della città; con la possibilità di portare a compimento opere edilizie con meno dispendio di energia nella fase del disbrigo delle pratiche burocratiche.<sup>73</sup>

Mentre le città poterono operare di fatto già dalla metà degli anni '50 in un contesto che come visto sopra, anche involontariamente, salvaguardava il suolo, le aree esterne dovettero aspettare lo strumento generale regionale che arrivò però solo con il Provvedimento del Consiglio Regionale n. 382 del 1992, risponde all'obbligo, emerso con la legge 8 agosto 1985, n. 431, di salvaguardare le zone di particolare interesse ambientale, attraverso l'individuazione, il rilevamento e la tutela di un'ampia gamma di categorie di beni culturali e ambientali.

Il Piano si pone come quadro di riferimento per le proposte della pianificazione locale e settoriale sul territorio, al fine di renderle tra di loro compatibili e di ricondurle a sintesi coerente.

Il PTRC si articola per piani di area previsti dalla prima legge regionale sul governo del territorio.

La L.R. 431/85 è fondamentale per una serie di motivi.

Il primo relativo al numero 1 dell'art. 1, "La gestione e la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio della Regione sono programmate e disciplinate nel rispetto dei seguenti obiettivi:

- 1) salvaguardia e valorizzazione delle componenti ambientali, culturali, economiche e sociali del territorio;
- 2) equilibrato sviluppo della comunità regionale attraverso il controllo pubblico degli insediamenti produttivi e residenziali secondo criteri di economia nella utilizzazione del suolo e delle sue risorse;"

La regione riceve quanto prescritto dal D.P.R del '77 e si fa interprete dell'accezione più ampia di urbanistica vista in precedenza nonché della necessità di normare e disciplinare anche l'ambiente regionale.

La necessità di normare per casi specifici regionali il tema della difesa e valorizzazione dell'ambiente è un concetto tutt'altro che scontato.

---

<sup>72</sup> Per un approfondimento sul tema di Vicenza: LEDER, p. 65.

<sup>73</sup> Fino alla legge Ponte era stato possibile costruire senza licenza edilizia all'esterno dei centri abitati e in assenza di un PRGC o PDF. Cfr. *Supra*

L'Italia è un paese che più di altri mostra delle peculiarità in tema di differenziazioni climatiche. In poco più di mille chilometri di latitudine si sviluppano e susseguono moltissimi climi con la conseguente proliferazione di ambienti diversi.

Queste differenziazioni, naturali fonti di ricchezza, comportano la necessità di tutele differenziate che in un quadro normativo statale comune, riescano a costituire tutele specifiche e di volta in volta basate su criteri di unitarietà e unicità territoriale. Chiaramente per il comparto penale il discorso è da determinarsi su altre basi: la riserva di legge statale, seppur considerata nella sua portata più favorevole per le autonomie regionali, ovvero relativa, impedisce comunque una reale differenziazione sul piano sanzionatorio e quindi una tutela differenziata piena.

L'altro aspetto rilevante della legge già accennato riguarda il *modus operandi* in tema di pianificazione: "In corrispondenza ai soggetti, la pianificazione urbanistica si attua attraverso:

1) il livello regionale, che comprende:

a) il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (P.T.R.C.) e i piani di settore e i piani di area di livello regionale estesi anche solo a parte del territorio della Regione; (6)

b) il Piano Territoriale Provinciale (P.T.P.), relativo al territorio di ogni Provincia o anche a parte di esso, e i piani di settore di livello provinciale, relativi a materie di competenza della Provincia; (7)

2) il livello comunale o intercomunale, che comprende:

a) il Piano Regolatore Generale (P.R.G.) del Comune o del Consorzio di Comuni;

b) i piani urbanistici attuativi"

Si buttavano le basi con quella legge della pianificazione a tre livelli che irradia ancora oggi, seppur in maniera differente a livello comunale, l'ottica pianificatoria del Veneto e di gran parte delle regioni italiane.

### **3.3 Il P.T.R.C della Regione Veneto**

Il P.T.R.C si propone fin dalla sua relazione preliminare come massimo strumento di governo dell'ambiente e dell'insediamento, costituendosi come termine di riferimenti per le proposte della pianificazione locale e settoriale che si vanno predisponendo sul territorio, al fine di renderle tra di loro compatibili e di ricondurle a sintesi coerente.<sup>74</sup>

Il cambio di rotta rispetto agli strumenti analizzati in precedenza come il P.R.G.C di Vicenza è netto.

Quella naturale differenza non deve però essere analizzata alla luce di particolari errori dei risalenti P.R.G.C., ma in presenza di un mutato clima in ambito politico e culturale; una nascente coscienza legata ai temi dell'ambiente che "invade" tutta Europee dagli anni Settanta in poi.

---

<sup>74</sup> Per un approfondimento sul tema si consiglia di consultare la pagina web al seguente indirizzo: <https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-vigente-1992>

Clima culturale ben sintetizzato in questa parte della relazione: “ Il Piano viene proposto in un momento cruciale del processo di trasformazione del territorio veneto; esso contrassegna, anche sul piano culturale, la fase di transizione tra il periodo dello sviluppo economico orientato alla massima espansione quantitativa, e gli scenari futuri caratterizzati dalla tendenza al riuso e alla riqualificazione dell’esistente, nonché da una diffusa domanda di migliore qualità del produrre, del vivere e dell’abitare”<sup>75</sup>.

Senza dubbio lo statuto si propone come strumento che ha l’ambizione di fornire la regione Veneto di un impianto normativo che uniformi le varie prassi urbanistiche dei territori. Si supera quindi il concetto di compartimenti stagni basato su distinzioni di natura amministrativa e la Regione viene dotata di piani sovra-comunali e provinciali.

In realtà come si può ben notare leggendo l’art. 7 del PTRC del Veneto: “ *Nelle zone sottoposte a vincolo idrogeologico, ai sensi del R.D.L. 30.12.1923 n. 3267, individuate negli elaborati nn.1 e 10 di progetto, al fine di salvaguardare la sicurezza di cose e persone e prevenire ogni alterazione della stabilità dell’ambiente fisico e naturale, gli strumenti territoriali e urbanistici prevedono destinazioni d’uso del suolo e ogni altro provvedimento volto a ridurre il rischio e i danni agli enti derivanti dal dissesto. A monte del dissesto, la difesa “attiva” si attua garantendo destinazioni del suolo funzionali a un programma organico di difesa del suolo e un uso plurimo (idraulico, agricoloforestale, turistico) predisponendo interventi finalizzati alla prevenzione (bacini di contenimento delle piene, aree di rimboschimento, opere di sistemazione idrogeologica e di sistemazione idraulico-forestale, cura e manutenzione del bosco, lavori di stabilizzazione delle aree di rimboschimento e dei versanti, pulizia degli alvei e ricomposizione ambiente, ecc.) e stabilendo inoltre, nelle diverse aree, i limiti entro i quali l’intervento dell’uomo dev’essere contenuto per non produrre danni irreversibili. A valle, la difesa “passiva” dal dissesto va perseguita tra l’altro impedendo ogni nuovo sviluppo di insediamenti, di impianti e di opere pubbliche nelle aree in cui il rischio è maggiore e più difficilmente eliminabile*” ci si accorge che con il termine difesa del suolo non si voleva fare intendere protezione di ciò che non è stato ancora consumato, ma tutela delle superfici da potenziali crisi di natura idrogeologica o sismica. Non possiamo quindi affermare che il PTRC operi una grande evoluzione rispetto a quanto previsto dalla normativa risalente degli anni ’30 e che effettuava una notevole opera di diversificazione tra il tema del suolo, in fin dei conti non così meritevole di tutela immanente e quello del paesaggio, ovvero dei beni artistici e culturali. Quella lettura che si può operare tra le righe degli statuti rimane inattuata e il Piano si offre più come uno strumento di uniformazione che di reale perseguimento di politiche di ordine ambientale o di tutela dell’ambiente.

---

<sup>75</sup> Ibid.

La normativa nazionale in materia di paesaggio contenuta nel D. Lgs. 42/2004, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”, ha introdotto l’obbligo di provvedere all’elaborazione congiunta Stato – Regione del piano paesaggistico regionale, anche nella forma di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Con la sottoscrizione del Protocollo d’Intesa, avvenuta in data 15 luglio 2009, tra il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e la Regione del Veneto, è stata avviata “la redazione congiunta del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (...) per quanto necessario ad attribuire al PTRC la qualità di piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici”.

A tal fine è stato istituito il Comitato Tecnico del Paesaggio (CTP), a composizione paritetica ministeriale e regionale, che opera dal settembre 2009, incaricato della “definizione dei contenuti del Piano” e del “coordinamento delle azioni necessarie alla sua definizione”.

In conformità al Codice e alla legge regionale 11/04, la Variante delinea un processo di pianificazione paesaggistica articolato in due diversi momenti: uno di carattere generale, che ha a oggetto il PTRC a valenza paesaggistica, e uno più di dettaglio che riguarda la Pianificazione Paesaggistica Regionale d’Ambito.

Inoltre, date le mutate condizioni, rispetto al 2009, dei settori dell’economia, dell’energia, della sicurezza idraulica e in adeguamento alle nuove linee programmatiche definite dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS), la Variante al PTRC prevede anche un aggiornamento dei suoi contenuti territoriali, riguardanti la città, il sistema relazionale, la difesa del suolo.

La variante parziale al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC 2009) con attribuzione della valenza paesaggistica, adottata con deliberazione della Giunta Regionale n. 427 del 10 aprile 2013, è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale n. 39 del 3 maggio 2013.

Come si può evincere anche da quest’ultima modifica che ha portato all’attuale assetto del PTRC della regione del Veneto non c’è in alcun modo un rimando diretto al concetto di consumo del suolo e della sua necessaria relazione con l’intero impianto del Piano.

La pianificazione regionale assume infatti un ruolo di paciere d’interessi eterogenei e si erge a comune denominatore delle politiche urbanistiche. Al fine di comprendere al meglio la dinamica offerta da questa prospettiva conviene analizzare l’art. 2 della legge regionale n.11 del 2004<sup>76</sup> in recepimento della rinnovata normativa nazionale:

*“Art. 2 – Contenuti e finalità.*

*1. La presente legge stabilisce criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione, per il raggiungimento delle seguenti finalità:*

---

<sup>76</sup> Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (BUR n. 45/2004) Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio.

- a) *promozione e realizzazione di uno sviluppo sostenibile e durevole, finalizzato a soddisfare le necessità di crescita e di benessere dei cittadini, senza pregiudizio per la qualità della vita delle generazioni future, nel rispetto delle risorse naturali;*
- b) *tutela delle identità storico-culturali e della qualità degli insediamenti urbani ed extraurbani, attraverso la riqualificazione e il recupero edilizio ed ambientale degli aggregati esistenti, con particolare riferimento alla salvaguardia e valorizzazione dei centri storici;*
- c) *tutela del paesaggio rurale, montano e delle aree di importanza naturalistica;*
- d) *utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente;*
- e) *messa in sicurezza degli abitati e del territorio dai rischi sismici e di dissesto idrogeologico;*
- f) *coordinamento delle dinamiche del territorio regionale con le politiche di sviluppo nazionali ed europee.*

2. *Le finalità di cui al comma 1 sono perseguite, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, ed efficienza, mediante:*

- a) *la semplificazione dei procedimenti di pianificazione, con riduzione di tempi e con garanzia di trasparenza e partecipazione;*
- b) *l'adozione e l'utilizzo di un sistema informativo territoriale unificato e accessibile, al fine di disporre di elementi conoscitivi raffrontabili;*
- c) *il coinvolgimento dei cittadini, delle rappresentanze economico-sociali e delle associazioni individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale" e successive modificazioni, alla formazione degli strumenti di pianificazione e alle scelte che incidono sull'uso delle risorse ambientali;*
- d) *il riconoscimento in capo ai comuni della responsabilità diretta nella gestione del proprio territorio."*

Dal combinato disposto dell'art. 2 della legge regionale e del PTRC si evince una certa diffusa consapevolezza che animava gli anni 2000 riguardo la tutela del paesaggio e dei beni artistici e culturali, ma ancora una distanza notevole con le attuali necessità di difesa del suolo nella sua accezione di consumo zero.

Manca la consapevolezza della necessità di proteggere il suolo in maniera non funzionalizzata, ma in quanto bene prezioso.



Se analizziamo le aree di vincolo del PTCP della Provincia di Vicenza, possiamo notare che all'art. 34, vincoli, vengono posti gli obiettivi di tutelare il territorio in quanto portatore d'interessi di varia natura e mai in quanto tale<sup>77</sup>.

Possiamo quindi affermare che il tema del consumo del suolo sia effettivamente di recentissima costituzione e che, nonostante sia albergato negli statuti e nelle leggi regionali il concetto di tutela dello stesso in tempi non recenti, sia rimasto per decenni lettera morta, con le ovvie conseguenze del caso, come per il piano casa, incidente di percorso, che ci apprestiamo ad analizzare.

## 4 VECCHI ERRORI E NUOVE PROSPETTIVE

### 4.1 Il Piano Casa: un grande passo indietro

Il piano nazionale di edilizia abitativa, cd. Piano casa, è stato introdotto dall'art. 11 del decreto-legge 112/2008, con l'obiettivo di “garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”. Prima di passare all'analisi delle disposizioni regionali, una riflessione sull'obiettivo della legge. Il pieno sviluppo della persona umana è tema complesso che non abbiamo l'ambizione di andare ad approfondire.

Ci basti sottolineare però che nel caso della legge in analisi il legislatore forza un parallelismo tra il tema dello sviluppo umano e quello dell'espansione edilizia. Il titolo della legge identifica la *ratio* della norma nel garantire minimi livelli abitativi, ma guardando le sue disposizioni principali, ci pare innegabile che la prima e vera intenzione sia quella di rilanciare il settore dell'edilizia privata mediante la deroga alle pianificazioni territoriali preesistenti<sup>78</sup>.

---

77 Art. 34, Piano Territoriale di Coordinamento provinciale della Provincia di Vicenza, approvate con DRGV n.708 del 2/5/2012

Nella tav. 1 sono riportati i vincoli e gli ambiti dei piani di livello superiore, sottoelencati a cui si attengono i Comuni in sede di pianificazione. Tali indicazioni cartografiche del PTCP sono ricognitive e ciascun tipo di vincolo e piano trova la propria individuazione e disciplina nei corrispondenti atti istitutivi:

a. Vincolo paesaggistico D. Lgs 42/2004 e successive modifiche e integrazioni di pianificazione comunale e sovracomunale.

b. Vincolo archeologico D. Lgs 42/2004

c. Vincolo idrogeologico-forestale

d. Vincolo delle aree a pericolosità geologica e idraulica

e. Vincolo paesaggistico – Corsi d'acqua D. Lgs. 42/2004

f. Vincolo paesaggistico – Zone boscate D. Lgs. 42/2004

g. Vincolo monumentale D. Lgs 42/2004;

e storico ai sensi del D. Lgs 42/2004 e successive modifiche ed integrazioni e della normativa previgente (Legge n. 1089/39).

h. Piani d'Area - Il PTCP individua i seguenti Piani d'Area:

78 Per un approfondimento sul tema ci pare utile ricordare S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento*, Einaudi, 2010.

In particolare, nella prima parte l'autore si sofferma sulle motivazioni politiche che portano alla stesura della norma, nonché ai lavori parlamentari che portano al “Piano Casa”.

Vi è cioè una certa volontà di nascondere la polvere sotto il tappeto. Da una parte si è consapevoli dell'importanza di proteggere il suolo e di evitare nuove colate di cemento, mentre dall'altra campeggia la volontà di rilanciare il settore dell'edilizia privata, da decenni in un lento, ma disordinatissimo, ridimensionamento.

La generica e, passi il termine, confusa elencazione dell'art. 11 del decreto 112/2008 deve essere messa in relazione con le singole e più specifiche disposizioni contenute nelle norme attuative regionali.

Nel caso di specie del Veneto la L.R. legge n. 14 del 2009 (BUR n. 56 del 10 luglio 2009), nota come "piano casa", finalizzata a rilanciare l'attività edilizia attraverso l'ampliamento degli edifici esistenti e favorendone la loro contemporanea ottimizzazione in termini di prestazioni energetiche, di qualità architettonica e di eliminazione delle barriere architettoniche.

Torniamo quindi alla considerazione iniziale riguardante il tema della finalità normativa. Nella legislazione regionale Veneta il Piano Casa assume altre caratteristiche rispetto a quelle falsamente indicate come primarie dal legislatore nazionale, arrivando a delineare le vere intenzioni della politica nazionale ovvero il rilancio del settore delle costruzioni.

Certamente insieme a tale prospettiva si deve tenere in considerazione il fatto che si dia una direzionalità al nuovo costruito come si può chiaramente evincere dall'art. 1 del piano casa della regione Veneto<sup>79</sup>, ma è palese che se la direzione è quella verso una salvaguardia del suolo in quanto tale, il piano casa abbia rappresentato un notevole passo indietro.

I principi fissati all'art. 1 stabiliscono delle finalità che potremo definire nobili, ma che animano l'iniziativa legislativa sui temi dal recupero urbano dalla metà degli anni '70 e che quindi non offrono nessuno spunto nuovo atto a compensare i contro della legge.

Nell'ottica del bilanciamento degli interessi tra esercizio delle libertà economiche ex. art. 41, proprietà dell'abitazione ex. art. 47 e il principio fondamentale della tutela del paesaggio fissato all'art. 9 la prevalenza è netta a favore delle prime due.

L'affermazione trova giustificazione nell' art. 2 comma 1 nel quale è consentito al proprietario la possibilità di "deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e

---

79 La Regione del Veneto promuove misure per il sostegno del settore edilizio attraverso interventi finalizzati:

- a) al miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, nonché a favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili;
  - b) ad incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti;
  - c) ad incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica;
  - d) a favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti.
2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche agli edifici soggetti a specifiche forme di tutela a condizione che gli interventi possano essere autorizzati ai sensi della normativa statale, regionale o dagli strumenti urbanistici e territoriali.
3. Nel caso di edifici che sorgono su aree demaniali o vincolate ad uso pubblico, gli interventi edilizi sono subordinati allo specifico assenso dell'ente tutore del vincolo.

territoriali comunali, provinciali e regionali”. Di primo acchito potrebbe sembrare una normale attività di deroga, ma qui assume una valenza decisiva.

Il legislatore regionale consente infatti ad ogni singolo proprietario e in maniera praticamente indiscriminata di esercitare i propri diritti ricollegati alla proprietà andando effettivamente a travalicare la nozione stessa di governo del territorio, determinando una fuoriuscita dal concetto di pianificazione e quindi costituendo il ritorno ad un’ottica liberale della proprietà in ambito urbanistico che ogni stato moderno ha però abbandonato, seppur sottotraccia, da decenni.

Il proprietario poteva ampliare l’immobile del 20%, con ulteriori misure premiali fino al 30%, riguardo ad edifici esistenti al 31 ottobre 2013.

Se la direzione era stata per circa un decennio quella verso un’urbanistica consensuale e un’ottica pianificatoria partecipata, non si può e non si deve cadere nell’errore di ritenere che il privato possa agire senza una guida. Come in passato nelle ampie lottizzazioni degli anni ‘60, il privato senza guida sbaglia, il pubblico senza partecipazione tiranneggia creando disuguaglianza.

Per di più è indubbia nella valutazione complessiva del fenomeno una certa rinuncia al principio di sussidiarietà a favore di un centralismo regionale come testimoniato dall’art. 6 comma 2<sup>80</sup> oltre al totale abbandono di un controllo della PA sugli atti del privato essendo gli di cui agli articoli 2, 3 e 4 sottoposti a denuncia di inizio attività (DIA) ai sensi degli articoli 22 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”.

I comuni sono quindi tagliati fuori dal processo decisionale e il privato si trova investito di un potere direttamente dalla regione, in relazione al quale il comune può fare ben poco.

Chiaramente la distribuzione è uniforme per sua stessa andando a delineare quindi ulteriori problemi.

Il piano casa, per sua stessa natura, rifiuta il concetto di *zoning* distribuendo in maniera indiscriminata diritti edificatori in deroga a qualsiasi disposizione comunale.

Così facendo si assiste ad una indiscriminata colata di cemento che non deve essere vista come negativa a prescindere, ma funzionalizzata nei suoi elementi peggiorativi, con riguardo all’estraneità rispetto al circostante.

---

80 Comma 3: “3. La DIA deve essere corredata dalla seguente documentazione:

a) attestazione del titolo di legittimazione;

b) asseverazione del professionista abilitato che sottoscrive la DIA, con la quale attesta la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti e a quelli eventualmente adottati, come integrati dalle norme di cui alla presente legge, nonché la sussistenza di tutte le condizioni cui la presente legge subordina la realizzazione dell’intervento; (43)

c) elaborati progettuali richiesti dal regolamento edilizio e dallo strumento urbanistico vigente;

d) parere dell’autorità competente ai sensi dell’articolo 23, comma 4, del DPR n. 380/2001 e successive modificazioni, nel caso di intervento su immobile vincolato;

e) documenti previsti dalla parte seconda del DPR n. 380/2001 qualora ne ricorrano i presupposti;

f) autocertificazione sulla conformità del progetto alle norme di sicurezza e a quelle igienico- sanitarie.

L'errore insito nel piano casa non è tanto l'aumento del costruito, ma il tradimento dell'ottica pianificatoria, per assecondare il ritorno ad un'espansione urbana che sa di destra e sinistra storica.

#### **4.2 Verso una legge nazionale e una definizione di consumo del suolo**

Alla fine degli anni 2000 cambia molto l'ottica e, complice un panorama europeo molto orientato alla tutela del suolo e del paesaggio, cominciano a fare capolino in parlamento innumerevoli disegni di legge che mostrano come finalità la fissazione di principi di ordine generale con riguardo al tema del consumo del suolo.

Archetipico in questo senso è il d.d.l. Catania del 2012. Ovvero “*valorizzazione delle aree agricole e contenimento consumo del suolo*”. Alcuni concetti che il d.d.l. voleva aggiungere tendevano a rafforzare il principio di priorità del riuso, con l'obbligo di motivazione sulle alternative localizzative, la previsione di censimenti di aree dismesse e inutilizzate nonché il collegamento con la pianificazione paesaggistica.

Fondamentale, poi, la reintroduzione dell'obbligo per i comuni di destinare i proventi degli oneri concessori alla cura del territorio e del divieto di distrazione di tali fondi per spese correnti. Merita un particolare approfondimento, anche in linea con quanto detto in precedenza, il tema della priorità del riuso, ovvero la necessità in merito alla predisposizione di strumenti di varia natura che possano operare una preventiva indicazione delle modalità attraverso le quali viene scelto il sito dove costruire. Si badi bene che gli strumenti non devono e non possono essere dei meri oneri burocratici come di fatto oggi il VAS-VIA e AIA, ma efficaci modalità di esclusione di tutto quello che non consente il rispetto di quanto previsto dai principi fondamentali in tema di tutela dell'ambiente di consumo del suolo.

È bene ricordare che il disegno di legge non ha mai trovato il favore di entrambe le camere, al pari di altri 16, ad oggi in discussione al Senato: “si tratta dei disegni di legge AA.SS. nn. 63, 86, 164, 438, 572, 609, 843, 866, 965, 984, 1044 e 1177”<sup>81</sup>.

In questo senso manca quindi un quadro generale di riferimento sul tema delle disposizioni nazionali e in questo complesso sistema gli errori sono dietro l'angolo. Non da ultimo la fondamentale sentenza della Corte Cost. 179/2019 ove è dichiarata l'incostituzionalità di una norma regionale contenuta nella legge sul consumo del suolo della Regione Lombardia, 28 novembre 2014, n.31. In particolare, motivo di censura da parte del giudice delle leggi, è la disposizione che prevede l'impossibilità da parte dei comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente emanato dalle regioni

---

81 P. CARPENTIERI, Il “consumo di suolo” del territorio e le sue limitazioni. *La “rigenerazione urbana”*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 44

Una certa caoticità in tema di sussidiarietà e adeguatezza sul tema, è ravvisabile anche nella produzione alluvionale di norme regionali sul tema. Si pensi che solo in Lombardia dal 2014 sono intervenute sei leggi modificative della sopracitata L.R. n.31<sup>82</sup>.

Il tema del mancato inquadramento di una disciplina nazionale sul tema fa in modo che le regioni abbiano imbracciato delle strade in autonomia, che denotano percorsi indipendenti e inevitabilmente collidenti con riguardo ad alcuni concetti base.

In particolare, con speciale riguardo al principio di sussidiarietà, è bene ricordare che le difficoltà di una pianificazione sovraordinata si scontrano con la delega delle funzioni di pianificazione ai comuni, che pur in nome di una certa omogeneità territoriale sono comunque, unità territoriali differenti e quindi soggetti ad individuale pianificazione.

Se già “in tempi non sospetti” il tema della necessità di una pianificazione sovraordinata si mostrava come strumento essenziale, oggi, in relazione al tema del consumo del suolo non può essere più ignorata.

L’equilibrio tra necessaria ottica di respiro nazionale e tema federalista deve essere ritrovato se non vogliamo correre il rischio di compiere errori di parcellizzazione in relazione ad un tema che è chiaramente d’interesse nazionale.<sup>83</sup>

### 4.3 Il “clima” europeo

Pare utile a questo punto descrivere in maniera sintetica, ma puntuale, il concetto di consumo di suolo, cercando di delineare un tratto comune tra la legislazione europea sul tema e quella regionale, in definitiva in assenza di una normativa statale quadro sul tema.

---

<sup>82</sup> [https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/direzioni generali/direzione-generale-ambiente-e-clima](https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/direzioni_generali/direzione-generale-ambiente-e-clima)

<sup>83</sup> Per questo ordine di idee si veda soprattutto P. STELLA RICHTER, da ultimo in Relazione generale al Convegno AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine) La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici, in Id. (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU, Giuffrè, Milano, 2018, 1 ss., nonché in Il principio comunitario di coesione territoriale, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), La coesione politico-territoriale, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana –Studi, vol. II, Firenze, 2016, 468. Questa tesi non ha considerato il dato di fatto che in Italia ci sono oltre 8.000 Comuni, di cui più della metà al di sotto dei 5.000 abitanti: com’è possibile pensare che la pianificazione urbanistica, affidata a queste realtà amministrative pulviscolari, avrebbe mai potuto realizzarsi con successo? Sarebbe stato necessario distinguere tra Comuni grandi (città metropolitane), medi e piccoli e costringere questi ultimi ad accorparsi per raggiungere una dimensione minima di area vasta adeguata e sufficiente per una pianificazione seria e razionale del territorio. L’abbandono, da parte dello Stato, di ogni ruolo nella pianificazione urbanistica e la consegna integrale di questa delicata funzione agli enti locali (e alle Regioni, che l’hanno da subito sub-delegata quasi in toto dai Comuni), ha contribuito grandemente al fallimento dell’urbanistica, non solo per quanto detto sopra sull’emersione di una “linea Maginot” di tutela autonoma e parallela degli interessi differenziati di settore, ma anche e soprattutto per la oggettiva incompatibilità tra il conflitto politico locale e la natura intrinsecamente e oggettivamente “diseguaglianze” del piano regolatore. È pertanto paradossale il “paradosso”, da taluni denunciato, per cui il livello locale, che è quello a più forte investitura politica (anche per il meccanismo elettorale maggioritario), sarebbe “depotenziato” sulle decisioni di governo del territorio (sua competenza storica). Parrebbe in realtà “paradossale” l’esatto contrario: le decisioni di lungo periodo sulle dinamiche di trasformazione e di conservazione del territorio devono essere sottratte al respiro corto dello scambio politico locale.

Si possono in questo senso identificare due tipologie distinte di definizione: la prima che riguarda un approccio puramente “ambientale” e attiene al concetto di limite d’impermeabilizzazione (*Soil Cover o Soil Sealing*) e l’altro che tiene in considerazione la dispersione abitativa e la diffusa occupazione di suolo con interventi antropici (*Land take e Land use*). In particolare, è opportuno riflettere che delineando un concetto più ampio di consumo di suolo si arriva abbracciare delle considerazioni che riguardano aspetti come la prevenzione, la graduazione e sviluppo urbano.

In realtà, gran parte della dottrina, ritiene che il concetto di consumo del suolo sia da connotare in modo più ampio rispetto alla mera lettura scientifica. È quindi opportuno rilevare che il concetto di “consumo di suolo”<sup>84</sup> sia di fatto in continuo aggiornamento e l’assenza di una normativa quadro a livello nazionale che faccia il punto apre delle problematiche d’importanza decisiva.

In via comparativa, la normativa della Gran Bretagna è, tra le tante in Europa sul tema, quella maggiormente rilevante, anche alla luce delle somiglianze, densità di territorio e impellente problema del riuso urbano, con il caso italiano.

Il principio fondamentale fissato dal legislatore di sua maestà è contenuto nel National planning policy Framework ove sono presenti, sia il concetto di consumo del suolo, che quello di priorità del riuso.

Tali punti di arrivo si basano però su due concetti fondamentali ovvero: quello di “*green belts*”, cinture verdi che sviluppano intorno alle città, e quello di “*brownfield*”, parti di territorio non utilizzato e potenzialmente inquinato<sup>85</sup>.

## **5. UNA NUOVA PROSPETTIVA: LE LEGGI REGIONALI, N. 14 DEL 06 GIUGNO 2017 E DEL 4 APRILE 2019**

---

<sup>84</sup> La stessa Unione ha fallito il tentativo del 2006 di varare un’apposita direttiva quadro, ma ha il grande merito di aver sollevato il problema (art. 174 del Trattato, oggi art. 191 del TFUE), di averlo instradato sui giusti binari conoscitivi e logico-giuridici, fornendo forse le migliori elaborazioni tecniche e metodologiche, sia pure in un ambito di soft law, ossia di mere raccomandazioni non vincolanti, di indicazioni di regole tecniche e di *best practices*. Tutte le questioni sostanziali rilevanti sono emerse e sono trattate in quell’ambito e possono (in sintesi) compendiarsi nelle seguenti parole chiave: protezione del suolo, come utilizzo sostenibile, come complesso di azioni volte ad ottimizzare l’uso e non solo ridurre il consumo.

<sup>85</sup> I “*brownfields*” sono siti inquinati nei quali gli interventi di riutilizzo o trasformazione d’uso, valorizzandone le caratteristiche e collocazione geografica, sono in grado di produrre benefici economici uguali o superiori ai costi relativi alle opere di trasformazione e alle opere di bonifica o messa in sicurezza. Si tratta, spesso, di siti inquinati compresi in ambito urbano o di immediata periferia, già dotati di tutte le opere di urbanizzazione (luce, acqua, gas, rete fognaria ecc.) e prossimi a linee e raccordi di trasporto. Aree, quindi, degradate ed impattanti, sia sulle matrici ambientali che sul tessuto antropico circostante, ma che presentano caratteristiche tali da poter essere utilmente trasformate e valorizzate, e che sono in grado di produrre, se adeguatamente gestite, benefici finanziari ed economici e nuove opportunità di sviluppo sostenibile per la collettività. Con particolare tema ai *brownfield* ci si rende conto che il tema del suolo del suolo e quello della rigenerazione urbana siano concetti molto affini e quanto mai legati.

## 5.1 La legge regionale n.14 del 2017

La legge regionale n.14 del 2017 opera per la prima volta in Veneto, nella breve, ma caotica storia urbanistica che abbiamo tentato di ricostruire nella presente trattazione, un deciso cambio di rotta.

Il suolo, risorsa preziosa e limitata, acquisisce un riconoscimento in quanto tale: *“Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l’equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all’alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio.”* Possiamo dire che, almeno a parole è la svolta, ma come sempre le cose si complicano nella fase esecutiva e sorge quindi la necessità di approfondire in maniera analitica la disposizione.

Aspetto importante della norma è in primis rappresentato dal sistema di definizioni offerto all’art. 2 comma 1 e in particolare alla lettera c) dove è presente quella di consumo di suolo. *“..l’incremento della superficie naturale e semi-naturale interessata da interventi di impermeabilizzazione del suolo, o da interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione, che ne compromettano le funzioni ecosistemiche e le potenzialità produttive; il calcolo del consumo di suolo si ricava dal bilancio tra le predette superfici e quelle ripristinate a superficie naturale e semi-naturale.”*

Procedendo con l’analisi ci s’imbatte nella norma fondamentale, ovvero quella contenuta all’art. 4 - misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo: *“l consumo di suolo è gradualmente ridotto nel corso del tempo ed è soggetto a programmazione regionale e comunale.*

2. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, stabilisce entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge.”

Risulta opportuno approfondire quindi cosa significhi consumo di suolo.

Due sono le direzioni nelle quali si muove la riforma veneta.

La prima cerca di riorientare il mercato e l’attività edilizia verso la città e le aree già urbanizzate, offrendo una serie di strumenti giuridici e di incentivi per favorire la riqualificazione edilizia ed urbana e di ampie parti delle grandi città in condizioni di degrado, unitamente alla previsione di possibili incentivi mediante crediti edilizi, premialità in termini volumetrici o di superficie realizzabile e riduzione dei contributi di costruzione.<sup>86</sup>

In particolare, l’art. 5 L.r. 14/2017: *“...misure di agevolazione che possono comprendere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione. Le demolizioni devono precedere l’eventuale delocalizzazione delle*

---

86 M. PANZARINO, G. VIDALI, Commento all’articolo 5 l.r. n. 14/2017, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana* cit., 104 ss.”

*relative volumetrie in area o aree diverse, salvo eccezioni motivate e prestazione di adeguate garanzie.”*

In questo senso anche l’art 6, n. 3: *“Il PI può prevedere il riconoscimento di crediti edilizi per il recupero di potenzialità edificatoria negli ambiti di urbanizzazione consolidata, premialità in termini volumetrici o di superficie e la riduzione del contributo di costruzione.”*<sup>87</sup>

La seconda, in sviluppo coerente degli indirizzi dei disegni di legge analizzati sopra, punta all’obiettivo di orientare la programmazione e la pianificazione locale alla graduale riduzione del consumo di suolo, mediante atti di indirizzo regionali che fissino la quantità massima di suolo consumabile nel periodo di riferimento, con effetti vincolanti per la pianificazione comunale, da aggiornare entro un termine prefissato<sup>88</sup>.

Sorge quindi la necessità di approfondire il tema mediante l’analisi di quanto stabilito dalla giunta regionale in base alla delega rilasciata dalla legge in esame, attraverso lo studio del DGR nr. 668 del 2018.

In particolare, la delibera persegue la finalità di delimitare comune per comune la quantità di suolo consumabile nella prospettiva di arrivare a consumo zero entro il 2050.

Si precisa che tale obiettivo è ascrivibile nelle dinamiche del più complesso sistema europeo ed è quindi da contestualizzare in una visione d’insieme più ampia ed in linea con le rinnovate esigenze globali in tema di clima e ambiente.

Nella prospettiva fin qui delineata non stupisce che la Comunità europea, già a partire dal 1972 con la Carta europea del suolo e dal 2000 in poi, abbia focalizzato l’attenzione direttamente sul tema del suolo, inteso come risorsa scarsa e non rinnovabile, caratterizzata da velocità di degrado e processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti: risorsa peraltro essenziale per la vita e salute delle persone, per l’equilibrio dell’ecosistema naturale e anche per la produzione agricola, indispensabile allo stesso tempo per le sue funzioni sociali ed economiche ma anche per rendere sostenibile lo sviluppo.<sup>89</sup>

Constatato che le conseguenze negative di un eccessivo uso del suolo per costruirvi edifici ed infrastrutture sono ormai maggiori, anche dal punto di vista strettamente economico, alle utilità date dalla sua urbanizzazione, la Commissione ha adottato nel 2006 una “Strategia generale per la protezione del suolo” caratterizzata dalla prevenzione, conservazione, recupero e ripristino della funzionalità del suolo.

---

<sup>87</sup> Questo tema sarà più ampiamente trattato nel paragrafo sulla legge n.14 della legge 2019.

<sup>88</sup> L. VIEL, Commento all’articolo 1 L.r. n. 14/2017, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana* cit., 70 ss.

<sup>89</sup> B. BAREL, *Contenimento del consumo di suolo tra diritto europeo e diritto regionale, La professione del giurista – Scritti in onore di Luigi Manzi* – Editoriale scientifica, Napoli, 2018



Tali principi si concretizzano in complessi in interventi in diversi livelli di *governance* nel rispetto del principio di sussidiarietà, inteso sia in senso verticale che orizzontale.

Nel 2011 la commissione interviene con nuove iniziative che hanno fissato l'obiettivo di arrivare entro il 2050, ecco perché quella data nella L.r 14, a "quota zero" nell'occupazione di nuovo suolo ed hanno sollecitato orientamenti a buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo.

La Regione, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea, traccia una *road map* che coltiva l'obiettivo di consumare "solo" un altro 1,15% del territorio per passare da un totale di 260.000 a 280.000 ha.<sup>90</sup>

Poco? Abbastanza? Molto? In realtà rispondere a questa domanda comporta delle valutazioni complesse, spesso legate a previsioni future che non spettano chiaramente allo studio del giurista. Ciò a cui dobbiamo ambire si basa sul fornire regole al presente, evitando gli errori del passato per non incorrere nel rischio di ripeterli nel futuro.

Ecco quindi che è corretto, come fatto da sempre, valutare l'impianto normativo nel suo complesso, ma è necessario, soprattutto in tema di governo del territorio, avere contezza della realtà e del mondo che ci circonda.

Il tema qui non deve essere quindi: quanto, ma perché e cosa?

Ovvero: è la stessa cosa consumare 5ha, per portare un ospedale fuori dal centro storico o per realizzare 10 nuovi supermercati?

Chiaramente no. Prevedere quindi una totale estraneità rispetto al motivo dell'ulteriore concessione di suolo consumabile non è una scelta politica, ma di rigore logico. Se è necessario cioè costruire ancora bisognerà dare priorità a ciò che risulta fondamentale per la comunità, evitando mere speculazioni a brevissimo termine.

Queste scelte necessitano certo di uno studio più complesso rispetto a quello fatto dalla Regione, poche decine di pagine, prevalentemente basate su complesse riflessioni statistiche.

I doverosi lavori preparatori e allegati alle norme devono cioè prendere in considerazione il presente e il futuro della pianificazione, nonché lo stato dell'arte del territorio urbanizzato, dando priorità a ciò che c'è già, piuttosto che a quello che ci sarà.

Ed eccoci arrivati al punto saliente della presente trattazione. Il nocciolo duro di quella che dovrebbe essere l'urbanistica del XXI, ovvero il complesso e fondamentale rapporto tra i concetti di riqualificazione-rigenerazione urbana e quello di consumo del suolo.

---

90 Per un approfondimento sul tema si consiglia di consultare l'allegato B, alla seguente link: <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=370297>

Più s'implementano gli strumenti di riqualificazione e rigenerazione, minore è la necessità di bulimico desiderio di suolo, animato dal perseguimento della folle idea di creare doppioni che allargano in maniera disparata i confini della città.

Si potrebbe obiettare in questo senso, che molte attività sono state delocalizzate all'esterno dei centri per facilitarne l'utilizzo.

In realtà tale obiezione è più fondata sulla pigrizia della politica di delineare strutture di supporto che da un'immanente necessità di rivoluzione urbana.

In questo senso ci siamo dedicati allo studio dell'esodo di diverse strutture pubbliche dai centri storici alle periferie nella città di Vicenza, così da individuare la ratio

## **5.2 L'esodo delle grandi strutture.**

Nella Bibbia di Gerusalemme, all'interno del Pentateuco, si parla del grande esodo degli ebrei dall'Egitto dei faraoni che nella tradizione dura 40anni e si snoda lungo la frastagliata penisola del Sinai fino a Canaan.

Il percorso è ben noto e l'accadimento principale è rappresentato dalla consegna delle tavole della legge a Mosè da parte di Dio, sul monte Sinai<sup>91</sup>.

Si può dire quindi, che biblicamente l'Esodo fu sicuramente un lungo e faticoso viaggio, ma alla fine dotò un popolo delle sue leggi e di una terra.

Ebbene l'esodo delle grandi strutture dai centri storici verso le periferie invece, non contiene alcuna nota positiva, limitandosi a produrre abbandono e gravi problematiche di consumo del suolo.

Ed ecco appunto il tema della riqualificazione urbana hanno portato al consumo di moltissimo suolo, che come vedremo, poteva essere assolutamente evitabile se si fosse creato un sistema di virtuosa collaborazione.

Se analizziamo la città di Vicenza dal 1970 al 2010, le attività che fuoriescono dal centro storico sono moltissime.

Al fine di comprendere e delimitare un fenomeno complesso dai margini poco definiti è opportuno procedere con la suddivisione in base al motivo e alla soluzione. Il seguente, brevissimo *excursus*, non nutre alcuna pretesa di completezza, ponendosi invece come strumento di valutazione pratica per aiutare a comprendere il delicato rapporto tra funzionalità e salvaguardia.

---

91 Esodo 32,15

“Quando il Signore ebbe finito di parlare con Mosè sul monte Sinai, gli diede le due tavole della Testimonianza, tavole di pietra, scritte dal dito di Dio.

Esodo 32,16

Le tavole erano opera di Dio, la scrittura era scrittura di Dio, scolpita sulle tavole.”

A supporto di questa analisi può tornare utile ricordare due lavori importanti sulla pianificazione e studio del centro storico di Vicenza: il già citato Piano Particolareggiato “Coppa” e il *Masterplan del Centro Storico 2013*.<sup>92</sup>

Molte azioni di decentramento sono state mosse da esigenze di spazio: le carceri, la fiera campionaria e le aziende che operavano nelle immediate periferie del centro storico.

Per ultimo, ma non per importanza, a causa delle scelte della proprietà finalizzate a de-localizzarne la funzione per fini di vario genere ma non legate al dimensionamento: Banca d’Italia, Ministero dell’Economia e delle Finanze e Tribunale.

Carceri, Ex-Macello, Fiera campionaria, istituzioni di diverso genere ed addirittura delle aziende, iniziano il loro esodo dal centro storico, per molte ancora non concluso, in quanto, cercando di sdrammatizzare la situazione, non passati di fatto i canonici quarant’anni.

Ciò che rimane di questa “grande fuga”, spesso e volentieri dettata più dalla moda delle comodità dei tempi, che da scelte misurate in ordine al futuro della città, è una serie di enormi scheletri vuoti che si ergono come ferite nel tessuto urbano cittadino.

Ma c’è di più, l’invasione della campagna avviene in maniera indiscriminata e poche volte asseconda l’ottica di scelta ponderata, prediligendo la fretteolosità caratteristica delle scelte eternamente rimandate e limitandosi all’abbandono delle vetuste strutture in una irrimediabile produzione di evidenti situazioni di degrado.

### **5.3 La legge regionale n.14 del 2019**

Come già accennato, il tema della rigenerazione urbana è fortemente legato a quello del consumo di suolo. Il miglioramento della qualità urbana, che porta con sé inevitabilmente la riqualificazione della città non deve però trarre in inganno.

Le attività volte al recupero di singole aree non sono però l’obiettivo che si erge a contraltare della delocalizzazione delle attività dai centri storici.

Con rigenerazione urbana si deve infatti intendere un concetto più ampio che abbracci quantomeno la dimensione del quartiere o della circoscrizione, e che non si limiti quindi a azioni circoscritte.

Non c’è dubbio che tale atteggiamento sia stato in parte assimilato dalle regioni, ma la strada da fare è ancora tanta. Al fine della presente trattazione giova riportare integralmente l’art. 1 - Finalità - della L.R. Veneto n.14 del 2019:

*“1. La Regione del Veneto, nell’ambito delle finalità di contenimento del consumo di suolo nonché di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, promuove misure volte al miglioramento della qualità della vita delle persone all’interno delle città e al riordino urbano*

---

<sup>92</sup> Consultabile al seguente link: <https://www.vicenzaforumcenter.it/progetti?id=108005>

*mediante la realizzazione di interventi mirati alla coesione sociale, alla tutela delle disabilità, alla qualità architettonica, alla sostenibilità ed efficienza ambientale con particolare attenzione all'economia circolare e alla bioedilizia, alla valorizzazione del paesaggio, alla rinaturalizzazione del territorio veneto e al preferibile utilizzo agricolo del suolo, alla implementazione delle centralità urbane, nonché alla sicurezza delle aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica.*

*2. Per le finalità di cui al comma 1, la presente legge, in particolare, promuove politiche per la densificazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, mediante la demolizione di manufatti incongrui e la riqualificazione edilizia ed ambientale, contemplando specifiche premialità e incrementi volumetrici connessi all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.”*

Si assiste ad un notevole progresso in quanto è presente il tentativo di mettere a sistema le due nozioni di consumo di suolo e di rigenerazione urbana, al fine di creare un circolo virtuoso di duplice necessità. La rigenerazione urbana qui è vista principalmente in chiave di rinaturalizzazione come presentato all'interno dell'art. 2 dove sono presentate due caratteristiche fondamentali che caratterizzano questa politica come una politica attiva.

Ciò che distingue questa nuova legge dalle precedenti ed in particolare dalla n.14 del 2017 è che si inverte il paradigma d'azione del dettato normativo. La legge non deve cioè più occuparsi di limitarsi ad impedire un eccessivo utilizzo di suolo, ma si propone come promotrice di azioni volte al ripristino del suolo consumato attraverso il processo definito di rigenerazione<sup>93</sup>. Tale atteggiamento, finalmente in linea con le nuove necessità d'ordine globale viste in precedenza non si ferma a questo ma comporta l'individuazione delle opere da abbattere ovvero rientranti tra quelle che mostrano la necessità di essere “...restituite alle condizioni naturali o semi-naturali di cui alla lettera a), del comma 1, dell'art. 2, della legge regionale del 6 giugno 2017, n.14”<sup>94</sup>.

Sostanzialmente la ratio della norma risiede nella pratica di attribuire delle misure premiali ai proprietari che pongono in essere delle operazioni di rinaturalizzazione, art. 4, di ristrutturazione, art. 6 o di riqualificazione mediante preventiva demolizione del patrimonio edilizio esistente, art. 7.

Le vie sono due.

---

93 Art. 6 della legge 14 del 2019 del Veneto, ri-naturalizzazione del suolo: “ intervento di restituzione di un terreno antropizzato alle condizioni naturali o semi-naturali di cui alla lettera a), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, attraverso la demolizione di edifici e superfici che hanno reso un'area impermeabile, ripristinando le naturali condizioni di permeabilità, ed effettuando le eventuali operazioni di bonifica ambientale; la superficie così ripristinata deve consentire il naturale deflusso delle acque meteoriche e, ove possibile, di raggiungere la falda acquifera;”

94 Art. 6 della legge 14 del 2019 del Veneto, manufatti incongrui: “ le opere incongrue o gli elementi di degrado di cui alla lettera f), del comma 1, dell'articolo 2, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio””, individuati, anche su istanza di soggetti privati, dallo strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dall'articolo 4;”

Nel primo caso della rigenerazione il “premio” è riconosciuto in crediti edilizi, ovvero potenzialità edificatoria da far atterrare su aree prestabilite dai comuni in fase di pianificazione.

Per quanto riguarda il secondo caso, ovvero l’art. 6 e 7 della legge n.14 del 1990, si parla di riconoscimento d’incrementi volumetrici, fino ad un massimo del 60%, in presenza della realizzazione delle opere previste dalla stessa legge.

Gli ampliamenti possono derivare da forme premiali in “collaborazione” con crediti edilizi derivanti da ri-naturalizzazione. In questo modo le forme premiali dell’art. 6, ovvero il 15% e il 25% del comma 1 e 3 dell’art. 6, possono arrivare fino al 60%, in linea con la previsione massima prevista in caso di demolizione.

Le forme premiali concesse nei casi analizzati, sono in realtà applicabili in modo diretto senza che le stesse siano recepite da parte dei comuni, andando di fatto a replicare quella forma di superamento del principio di sussidiarietà oggetto di critica con riguardo al piano caso come analizzato in precedenza.

L’evidente superamento del ruolo mediante dei comuni tra legislazione sovraordinata e cittadini e da mettere in relazione con un altro problema ovvero quello derivante dal possibile superamento delle soglie previste dai piani regolatori comunali ovvero dalla necessità di rispettare le prescrizioni urbanistiche in quelli contenute.

Al fine di comprendere nella sua complessità la dinamica in oggetto è opportuno portare un esempio concreto.

Teniamo in considerazione un immobile di tipo villa monofamiliare di 500mq. Consideriamo che in base alle disposizioni comunali sia possibile costruire ancora per 100mq.

Consideriamo ora che l’immobile sia integralmente demolito. Al proprietario si propone quindi la possibilità di costruire secondo quanto previsto dalle lettere a) e b)<sup>95</sup> dell’art. 1 guadagno il 25% del volume e della superficie esistente.

In aggiunta, la previsione del comma 2 prevede un’ulteriore premialità, a fronte della realizzazione di uno o più punti tra quelli indicati dalle lettere dalla a) alla i)<sup>96</sup> del 35%.

---

95 a) che le caratteristiche costruttive siano tali da garantire la prestazione energetica, relativamente ai soli locali soggetti alle prescrizioni in materia di contenimento del consumo energetico ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 “Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell’edilizia”, almeno in classe A1 della parte ampliata;

b) che vengano utilizzate tecnologie che prevedono l’uso di fonti energetiche rinnovabili, secondo quanto previsto dall’Allegato 3 del decreto legislativo n. 28 del 2011.

96 a) eliminazione delle barriere architettoniche di cui alle lettere a), b) e c), del comma 1, dell’articolo 7, della legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 “Disposizioni generali in materia di eliminazione delle barriere architettoniche”; b) prestazione energetica dell’intero edificio corrispondente alla classe A4; c) messa in sicurezza sismica dell’intero edificio; d) utilizzo di materiali di recupero; e) utilizzo di coperture a verde; f) realizzazione di pareti ventilate; g) isolamento acustico; h) adozione di sistemi per il recupero dell’acqua piovana ;i) rimozione e smaltimento di elementi in cemento amianto; l) utilizzo del BACS (Building Automation Control System) nella progettazione

La somma dei due aumenti porta ad un totale del 60%, per cui a un netto superamento delle soglie stabilite in sede di pianificazione comunale.

È la stessa legge n.14 a legittimare tale superamento mediante le disposizioni contenute nell'art. 11, in particolare al comma 1, dov'è esplicitamente previsto che le disposizioni degli art. 6 e 7 possano derogare quanto previsto dalla pianificazione comunale.

Rimane quindi da analizzare la disposizione di maggiore interesse, ovvero quella già accennata e contenuta all'interno dell'art. 4, riguardante i “*Crediti edilizi da ristrutturazione*” rientrante nel titolo II sulle “*Misure volte alla promozione della rinaturalizzazione del suolo*”.

È opportuno riportare il dettato normativo del comma 1: “*Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con il provvedimento di cui alla lettera d), del comma 2, dell'articolo 4, della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, detta una specifica disciplina per i crediti edilizi da rinaturalizzazione, prevedendo in particolare...*” e del comma 2: “*Entro dodici mesi dall'adozione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, e successivamente con cadenza annuale, i comuni approvano, con la procedura di cui ai commi da 2 a 6 dell'articolo 18, della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 oppure, per i comuni non dotati di piani di assetto del territorio (PAT), con la procedura di cui ai commi 6, 7 e 8, dell'articolo 50, della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 “Norme per l'assetto e l'uso del territorio”, una variante al proprio strumento urbanistico finalizzata:*

a) *all'individuazione dei manufatti incongrui la cui demolizione sia di interesse pubblico, tenendo in considerazione il valore derivante alla comunità e al paesaggio dall'eliminazione dell'elemento detrattore, e attribuendo crediti edilizi da rinaturalizzazione sulla base dei seguenti parametri:*

b) *alla definizione delle condizioni cui eventualmente subordinare gli interventi demolitori del singolo manufatto e gli interventi necessari per la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo e per la sua rinaturalizzazione;*

c) *all'individuazione delle eventuali aree riservate all'utilizzazione di crediti edilizi da rinaturalizzazione, ovvero delle aree nelle quali sono previsti indici di edificabilità differenziata in funzione del loro utilizzo.”* e dal comma 3:

*“Ai fini dell'individuazione dei manufatti incongrui di cui alla lettera a), del comma 2, i comuni pubblicano un avviso con il quale invitano gli aventi titolo a presentare, entro i successivi sessanta giorni, la richiesta di classificazione di manufatti incongrui. Alla richiesta va allegata una relazione che identifichi i beni per ubicazione, descrizione catastale e condizione attuale, con la*

---

dell'intervento; m) utilizzo di tecnologie che prevedono l'uso di fonti energetiche rinnovabili con una potenza non inferiore a 3 kW.

*quantificazione del volume o della superficie esistente, lo stato di proprietà secondo i registri immobiliari, nonché eventuali studi di fattibilità di interventi edificatori finalizzati all'utilizzo di crediti edilizi da rinaturalizzazione.*”

Per quanto attiene la disciplina dei crediti la stessa è stata regolata dalla Giunta Regionale mediante il D.G.R. n. 263 del 3/03/2020 e in particolare dall'allegato A che non si limita a disciplinare i crediti da rigenerazione, ma anche quelli derivanti dalle disposizioni dell'art 4 della legge n.14 del 2017, ovvero quando gli stessi derivino dalla “...riqualificazione di tessuti edilizi degradati, soprattutto in presenza di progetti tesi a promuovere operazioni selettive di demolizione allo scopo di acquisire immobili funzionali alla città pubblica”<sup>97</sup> o “da progetti di riqualificazione a tutela del paesaggio dove il credito può essere impiegato negli interventi di ripristino ambientale che comportano l'abbattimento di manufatti.”<sup>98</sup>

In relazione alla legge n.14 del 2019 l'allegato A si pone come insieme di “*criteri attuativi e modalità operative per attribuire crediti edilizi da rinaturalizzazione*”.

I criteri edilizi derivanti dall'art. 2, comma 1, lett. d) rappresentano una capacità edificatoria riconosciuta dalla strumentazione urbanistica comunale connessa all'attuazione di un intervento di integrale demolizione di manufatti incongrui e della contestuale rinaturalizzazione del suolo.

Anche in questo caso quindi, al pari del piano casa, le disposizioni regionali sembrano fare orecchie da mercante davanti ai richiamati principi di sussidiarietà da parte dei comuni.

Il problema principale in relazione a questa problematica si apre quando si prende in considerazione la questione “dell'atterraggio” dei crediti edilizi.

Il tema riguarda l'attribuzione dei poteri e di proporzionalità della funzione amministrativa, ovvero alla corrispondenza tra le disposizioni legislative e corrispondente potere di governo.

La regione può cioè prevedere delle forme di primarietà, ma queste, qualora consistano in crediti edilizi abbisognano di una coordinata politica con gli enti locali finalizzata ad individuare i luoghi di atterraggio.

Il legislatore regionale infatti, in relazione alla pianificazione urbanistica comunale non può provvedere alcuna chiamata in sussidiarietà in quanto il potere dispositivo è giustamente attribuito ai comuni e quindi ad eccezione di situazione che mostrino particolare inerzia da parte degli stessi non può essere avvocato dalla Regione.

Si giunge quindi ad una contraddizione in termini: da una parte il legislatore regionale che prevede delle forme premiali per chi compie adeguate azioni previste per legge e dall'altra quello comunale

---

97 Regione del Veneto, Allegato A, DGR n. 263 del 02 Marzo 2020, pag. 5

98 *Ibid.*, pag.5 ss.

che non coinvolto dalla regione nelle scelte specifiche ha delle difficoltà notevoli a integrare la sua azione alla luce delle nuove disposizioni.

Non vi è cioè la necessità che le forme premiali trovino un riconoscimento dei comuni, ma anzi, le stesse possono essere applicate indipendentemente dal fatto che gli enti locali ne siano favorevoli.

Rimane quindi da capire se effettivamente le forme premiali si sposino con il risparmio o il progressivo rallentamento del consumo di suolo o se, come si può intuire già dalla definizione rappresentino invece una contraddizione in termini.

Anche in questo caso giova un esempio.

Immaginiamo la solita unità immobiliare, villetta, che viene individuata da parte del comune come immobile incongruo.

Il proprietario decide di abbattere la villetta, di ri-naturalizzare la zona, ovvero di costruire altrove.

In questo saranno riconosciuti dei crediti edilizi che saranno utilizzabili altrove.

Potrebbe però anche essere che il proprietario abbatta l'immobile e rispettando le previsioni di legge decida di sfruttare la primalità per aumentare del 60% il volume dell'immobile. Si può affermare nel secondo caso che si è combattuto il consumo di suolo? Ovviamente no!

Il problema è che, in assenza di una politica chiara e condivisa da parte di tutte le autonomie locali, converrà sempre operare con primalità in loco che con crediti edilizi in ipotetiche aree di atterraggio.

La differenza, in brevissimo, tra credito edilizio e misura premiale si esplicano con riguardo agli effetti che entrambe hanno o potrebbero avere sul suolo. Nel primo caso si arriva, o dovrebbe arrivare, a una riqualificazione e ad una contestuale diminuzione del consumo di suolo in termini assoluti, mentre nel secondo, sempre ad una riqualificazione, ma con contestuale aumento del suolo consumato.

È chiaro quindi che la legge del 2019, pur operando un grande passo avanti nel mettere a sistema la nozione di consumo di suolo con quella di rigenerazione urbana, rischia di propendere troppo per la seconda, portando di fatto a privilegiare eccessivamente la ripresa del settore dell'edilizia che la protezione *assoluta* del suolo.

Ne deriva quindi che la strada verso una difesa del suolo, deve vedere la collaborazione tra le forme di premialità da riconoscere ai privati con la politica attiva dello stato, in chiave di spesa pubblica e politica fiscale.

## **6. IL FUTURO: TRA FISCALITÀ AMBIENTALE E POLITICHE BOTTOM-UP**



Il tema della tutela del suolo e della rigenerazione urbana, pur non riconducibili unicamente alla più ampia accezione di ambiente, necessitano di una doverosa analisi sistemica, funzionale a comprendere quali possano essere a ben vedere gli elementi di contatto tra le discipline.

Sicuramente la tutela dell'ambiente in Italia ha una storia breve, ma molto complessa. La tutela del paesaggio e del patrimonio artistico ha chiaramente una storia molto meno recente anche se ha dovuto attendere il primo decennio del 2000 per avere una disciplina organica.

A dire il vero si è sempre fatta molta confusione a livello legislativo nonostante le evidenti differenze, anche e soprattutto di ordine etimologica, tra ambiente e paesaggio. Pare chiaro che le due accezioni non possano e non debbano coincidere e infatti la disciplina sull'ambiente è contenuta in via principale all'interno del D.lgs 152/2016, mentre quello del paesaggio all'interno dei beni artistici e culturali, ovvero il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, che, sulla base della delega contenuta nell'articolo 10 della legge n. 137/2002, ha introdotto il "codice dei beni culturali e del paesaggio", meglio noto come "codice Urbani".

Sembrerebbe quindi che si debba in realtà contraddire quanto sopra detto in relazione alla citata distinzione, essendo in realtà le due discipline ben distinte e non collegate, ma così non è. Il problema si deve cioè delineare con riguardo all'art. 9 della costituzione, ove si tutela appunto il paesaggio, ma non espressamente l'ambiente.

Il tema è stato più volte affrontato e non mancano le proposte di modifica costituzionale con la finalità di emendare il dettato con il fine d'inserire l'ambiente tra i diritti sanciti all'interno della Carta.

Nonostante le diverse proposte e discussioni sia in sede sia dottrinale che giurisprudenziale ad oggi manca un autentico riconoscimento della tutela dell'ambiente in quanto tale a livello costituzionale e sono le regioni attraverso i loro statuti a stabilire forme di garanzia eterogenea sul tema.

A ben vedere anche il codice dell'ambiente non garantisce alcuna tutela specifica in relazione al tema del consumo del suolo e alla salvaguardia dell'ambiente in quanto tale: la tutela è sempre funzionalizzata.

Tornando quindi alla asserita sovrapposibilità tra il concetto di ambiente e quello di tutela eterogenea del paesaggio e dei beni artistici, è palese che due principi così importanti, contenuti nello stesso articolo costituzionale, comportino una doverosa considerazione del fatto che, pur distinti, rappresentino due facce della stessa medaglia.

A nostro avviso tale considerazione porta a consapevolezze erronee, come di fatto svariate volte accaduto, nel considerare il suolo meritevole di tutela solo quando rispondente a certi canoni estetici.<sup>99</sup>

Se osserviamo infatti l'art. 54 comma 1, lettera della legge 152/2016, la definizione che viene data di difesa del suolo è parziale e chiaramente differente rispetto a quella che con fatica in queste pagine abbiamo tentato di andare a delineare: “ difesa del suolo: il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”. Andando poi ad osservare più nello specifico la struttura della norma si può notare che nella sua complessa articolazione non si fa in definitiva alcuna menzione alla nozione di consumo di suolo e di conseguenza ad alcuna forma di protezione specifica.

La domanda che conviene porsi in questo caso è: il consumo di suolo non era per il legislatore del 2006 un tema ambientale? O forse il problema era di più ampio spettro?

Per poter rispondere a questa domanda pare necessario prendere in considerazione il codice dei beni culturali e del paesaggio ed in particolare l'art. 135 - pianificazione paesaggistica: “*Per ciascun ambito i piani paesaggistici definiscono apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare:*

*a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici;*

*b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate;*

*c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio;*

*d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.”*

---

<sup>99</sup> Si vuole specificare che i canoni estetici variano in forza di una molteplicità di fattori, tra i quali il periodo storico. Pare chiaro quindi che riconoscere al suolo una tutela funzionalizzata in quanto evocativo di un ideale di bellezza da proteggere, rappresenta un errore macroscopico. La pianura del Veneto non ha sempre rappresentato un territorio collettivamente reputato meritevole di tutela, come nemmeno le aree limitrofe alla laguna di Venezia. Le aree sono state poi riconosciute in fase diverse patrimonio mondiale dell'umanità, ma il danno era già fatto. Distese di capannoni e il petrolchimico di Marghera. Si pensi a proposito della Laguna, che nemmeno uno degli ambienti più straordinari e delicati del mondo si salvò dalla crescita acefala. Questi due esempi sono la testimonianza che il terreno è un bene preziosissimo il cui utilizzo deve esser vincolato a importanti attività di valutazione che rifuggano in qualsiasi modo da possibili attività di speculazione.

Si tenga presente che con paesaggio s'intende: "1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni.

2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

3. Salva la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni [e delle province autonome di Trento e di Bolzano] sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici."<sup>100</sup>

Se mettiamo quindi a sistema le due disposizioni sopra riportate possiamo notare, come già ampiamente analizzato in precedenza, che non esiste di fatto alcuna tutela del suolo in quanto tale e che ogni attività statale tende a promuovere forme di tutela sempre funzionalizzate.

Tale considerazione assume quindi particolare rilevanza quando si prende in considerazione il tema degli strumenti fiscali in capo al legislatore e finalizzati alla tutela dell'ambiente o a favorire attività del privato che prevedano una forma di "attivismo" per il bene comune.

Il tema della tutela dell'ambiente attraverso la fiscalità è complesso e necessiterebbe di un approfondimento specifico.

Basti sapere che la storia delle imposte ambientali nasce più di un secolo fa, fortemente sostenuta dal celebre economista Arthur Cecil Pigou, dal quale deriva il nome di imposta pigouviana.

Il tema delle imposte si basa sul preventivo riconoscimento dell'esistenza di esternalità positive e negative.

Con esternalità s'intendono *in primis* gli effetti che la produzione ha sul complesso sociale circostante. Sono negative quando appunto generano effetti dannosi, mentre positive quando portano a miglioramenti più o meno marcati.

La proposta di Pigou è che l'esternalità negativa debba essere tassata, così da disincentivare il produttore della stessa a continuare a produrla.

È chiaro che il valore dell'imposizione dev'essere abbastanza alto da costituire un vero e proprio disincentivo e non un mediocre tentativo di accontentare una certa dialettica politica.

In relazione alle esternalità positive Pigou proponeva invece un sussidio, ovvero un sostegno, più o meno diretto da parte dello stato a favore delle attività che producevano quel tipo di esternalità.

In questo senso si può dire che il sussidio porti all'abbassamento dei costi di produzione, quindi a una diminuzione del prezzo a parità di guadagno e di conseguenza a una maggiore vendita.

Si può quindi affermare brevemente il seguente schema: esternalità negativa-tassa; esternalità positiva-sussidio.

---

<sup>100</sup> Art. 131, Codice dei beni culturali e del paesaggio

Pare ora utile declinare lo schema alle tipologie di attività poste in essere dalla Regione con la finalità di limitare il consumo di suolo.

Prima di fare ciò si vuole ricordare che il sistema pigouviano assume una maggiore rilevanza e aderenza alla realtà considerando che in tema ambientale molti sono i divieti che consistono nella limitazione coatta di mere esternalità negative.

Se analizziamo gli scarichi della produzione di un'acciaieria, parte di essi sarà soggetto a particolare tassazione in esubero, ma altri, in superamento dei limiti previsti dalle norme riguardanti la salute pubblica sono vietati.

L'imposta pigouviana si muove dunque nell'alveo del lecito o quantomeno del possibile. Capire quindi come la stessa si relazioni con tema della pianificazione urbanistica top-down diventa quindi fondamentale. Il legislatore non può cioè prevedere forme d'incentivo che delegittimo i dispositivi delle amministrazioni locali in quanto di fatto l'imposta o il sussidio pigouviano andrebbero ad invadere l'ambito di competenza stesso della pianificazione.

Pensiamo ad esempio al piano casa. L'esternalità positiva del costruire è il sostegno al settore dell'edilizia. Il legislatore conscio di ciò decide d'incentivare l'esternalità positiva delle costruzioni con ulteriore cubatura. Se analizziamo la questione sotto il mero aspetto economico niente da dire. Il problema però è che tale considerazione è sbagliata.

Il consumo di suolo è una delle esternalità negative dell'attività edilizia e come tale deve essere necessariamente considerato.

Non si può cioè prevedere una norma che favorisca il settore dell'edilizia premiando il privato attraverso la possibilità di consumare ulteriore suolo, in quanto significherebbe sostenere un soggetto per una condotta contraria agli obiettivi generali fissati dal legislatore.

Sarebbe cioè come riconoscere ad un'acciaieria la possibilità di poter inquinare più del consentito in quanto l'aumento del fatturato porta ad un'esternalità sociale positiva consistente nel benessere per la collettività.

Allo stesso modo le disposizioni contenute nelle leggi 14 del 2017 e 2019 costituiscono, nelle parti dove prevedono come forme premiali delle maggiori volumetrie in deroga ai piani degli evidenti travisamenti del concetto d'imposta pigouviana.

È chiaro che per stabilire dei sussidi sia indispensabile stabilire un certo sistema di priorità. Ora, se si vuole cercare di promuovere un abbassamento totale del consumo di suolo, come si fa a riconoscere della premialità in superficie e volumi?

Come visto in precedenza l'art. 6 e 7 della legge n.14 del 2019 concedono forme premio fino al 60% della volumetria prima disponibile in presenza di elementi che rientrano a ben vedere in discipline diverse rispetto a quelle relative al tema ambientale.

Il fine della legge n.14 del 2019 non può quindi celare il suo vero intento che è chiaramente rivolto anche nel caso in esame, a sostenere il settore dell'edilizia e del mondo che ruota intorno alle nuove tecnologie in ambito ambientale.

L'esternalità negativa dell'edilizia, ovvero il consumo di suolo è quindi riconosciuta come forma premiale, ma non è a ben vedere la prima volta. Anche nella legislazione sulle aree depresse, la merce di scambio era il suolo.

Possiamo dire a ben vedere che il consumo stesso di suolo è la moneta utilizzata negli ultimi 50 anni come forma premiale per incentivare l'azione economica.

Giunti a questo punto non voglia pensare il lettore che si voglia sostenere che il settore dell'edilizia debba morire. Ciò che si vuole piuttosto portare all'attenzione è che non si può nascondere la polvere sotto il tappeto, facendo passare una legge con evidenti intenti espansivi per una norma a tutela della rigenerazione e quindi per forza derivata a tutela dell'ambiente e del suolo.

Se l'intento del legislatore è quello di proteggere il suolo e di lasciare alle prossime generazioni una terra che possa ancora trovare nel suo nome una ragione d'essere, allora le esternalità negative devono essere necessariamente trattate come tali e non rappresentare in alcun modo e secondo alcuna ragione delle forme di premialità.

Idealizzando quindi: chi costruisce ex-novo, nel limite del consentito e senza deroga alcuna, dovrà versare un'imposizione talmente elevata da non rendere in alcun modo conveniente suddetta operazione. I soggetti economici saranno quindi costretti a privilegiare operazioni rivolte a costruzioni o stabili già esistenti. Tale decisione di rivolgersi al già esistente determinerà delle esternalità positive di rigenerazione o recupero urbano che dovranno essere premiate tramite degli incentivi.

Facciamo quindi un esempio. Tizio è proprietario di un'industria che necessita di nuovi spazi. Per questi motivi vuole comprare un terreno edificabile e costruire uno stabile di maggiori dimensioni. Per poter costruire è però necessario pagare al comune una tassa x, molto elevata, che disincentiva il proprietario a costruire nuove strutture. Il proprietario sarà quindi portato a cercare qualcosa di già esistente da riqualificare e adattare alle sue esigenze. La rigenerazione del già costruito e inutilizzato porterà alla società dei vantaggi, ovvero delle esternalità positive che potrebbero essere incentivate attraverso una politica fiscale favorevole, molto simile a quella concessa alle

Rimane il nodo del proprietario di terreno con permesso di costruire che vede drasticamente ridotto il suo diritto.

Per queste situazioni e proprio per la straordinarietà del momento sarebbe opportuno avviare con quei proprietari una stagione di urbanistica negoziata dove lo stato, come garante del bene comune,

reinveste i fondi provenienti dalla tassazione delle esternalità negative per indennizzare i proprietari dei terreni.

Consideriamo ora che a Vicenza i terreni d'espansione rappresentassero prima della legge del 2017 una superficie di 296.800 mq. Prendiamo quindi il valore medio al metro quadro di un terreno da edificare tra €50-€100 al mq. La cifra completa da indennizzare a favore di tutti i proprietari nell'ottica di operare come se si trattasse di meri espropri si attesta intorno ai 15/20 milioni.

Chiaro è che la spesa potrà essere di molto ridotta se le amministrazioni saranno capaci d'individuare con i privati degli accordi. Un prototipo d'accordo potrebbe consistere nella totale esenzione fiscale per i 10 anni successivi, al privato che avvierà delle operazioni di coltivazione sui terreni oggetto della limitazione con la conseguenziale riduzione del 90% dell'indennizzo. Solo un'ipotesi, chiaramente senza la pretesa di essere corretta, ma con l'intento di delineare una prospettiva.

E dove non arrivano le finanze pubbliche? Ecco il ruolo dei crediti edilizi, degli strumenti perequativi e della compensazione.

Tale prospettiva però deve necessariamente stabilire con largo anticipo e preventivo accordo con tutte le parti sociali, attraverso i più moderni e affidabili strumenti di partecipazione, quali debbano le aree di atterraggio dei crediti edilizi e i coefficienti.

Le aree di atterraggio dovrebbero cioè ricadere su zone già urbanizzate e non all'esterno delle aree consolidate come invece previsto dalla normativa. Il credito edilizio potrebbe cioè configurarsi come una potenziale figura espansiva solo di area consolidata e non esattamente l'opposto.

È il proprietario, in forza di un credito edilizio, che nel rispetto della pianificazione "riversa" lo stesso credito in interventi di ampliamento altrimenti non consentiti.

Architettonicamente parlando il futuro delle città operanti in questo modo sarà quello di alzarsi e di efficientare gli spazi.

Una sorta di operazione d'intensificazione dove le esternalità positive sono trattate come tali, mentre quelle negative, bloccate sul nascere attraverso un'intelligente politica fiscale.

Vicenza, 22 luglio 2020

Dott. Francesco Poli per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)

