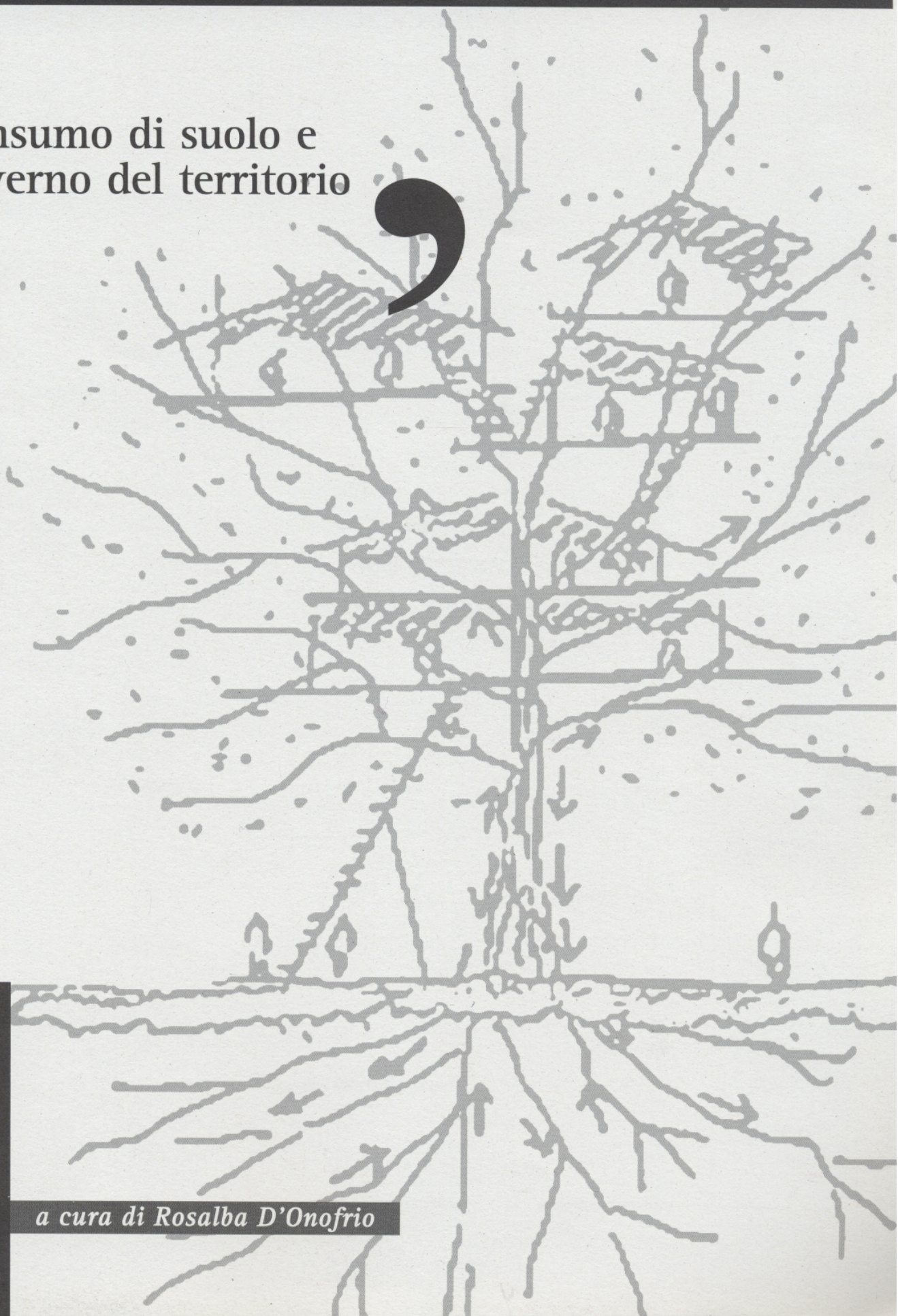


**Consumo di suolo e  
governo del territorio**



125

Rivista mensile  
monografica  
Anno XV

Allegato al  
n. 235  
di Urbanistica  
Informazioni

€ 9,00

*a cura di Rosalba D'Onofrio*

**INU**  
Edizioni

# Sommario

## Consumo di suolo e governo del territorio

a cura di Rosalba D'Onofrio



Introduzione	Michele Talia	pag. 2
Metodologie di analisi e di valutazione a confronto		pag. 5
Presentazione		
Claudio Centanni		pag. 5
Misura, forme e governo del "consumo di suolo"		
Andrea Arcidiacono		pag. 6
La crescita delle superfici edificate in Italia nel Rapporto Istat 2008		
Giovanni A. Barbieri, Alessandra Ferrara, Fabio Lipizzi		pag. 10
Il consumo di suolo nelle funzionali delle Marche		
Antonio Minetti		pag. 14
Il controllo del consumo di suolo nelle politiche delle province italiane		pag. 18
Presentazione		
Marco Pompilio		pag. 18
Provincia di Ancona: consumo di suolo e dispersione insediativa		
Massimo Orciani		pag. 19
Provincia di Lucca: il consumo di suolo nella variante al Ptc		
Francesca Lazzari, Fabio Lucchesi		pag. 22
Provincia di Modena: il tema del consumo di suolo nella pianificazione d'area vasta		
Bruna Paderni, Gualtiero Agazzani		pag. 25
Provincia di Reggio Emilia: misure per contrastare il consumo di suolo nel Ptcp		
Renzo Pavignani		pag. 29
Provincia di Teramo: Consumo di suolo e revisione del Ptp		
Giuliano Di Flavio		pag. 32
Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp		
Alessandro Delpiano, Elettra Malossi, Samantha Trombetta		pag. 35
Provincia di Pistoia: paesaggio e contenimento del consumo di suolo nel Ptcp		
Renato Ferretti		pag. 38
Insediami e sensibilità ambientale nel governo del territorio		pag. 41
Presentazione		
Piergiorgio Bellagamba		pag. 41
Le politiche di densificazione		
Francesco Domenico Moccia		pag. 42
Città diffusa, forma urbana & paesaggio		
Rosalba D'Onofrio		pag. 45
Reti ambientali e trasformazioni urbane		
Massimo Sargolini		pag. 48
Un caso di studio: la Città (interna) Adriatica tra Marche e Abruzzo		
Fabrizio Cinquini, Chiara Camaioni		pag. 50
Uno sguardo sull'Europa: politiche e piani per il contenimento dello <i>sprawl</i>		pag. 53
Presentazione		
Ignazia Pinzello		pag. 53
La trasformazione degli scenari europei		
Roberta Angelini		pag. 54
Il contenimento del consumo di suolo a scala europea: il Programma ESPON		
Maria Prezioso		pag. 56
Cooperare, gestire e comunicare le politiche sul suolo in Germania		
Georg Josef Frisch		pag. 60
L'esperienza inglese e francese		
Valeria Di Palma		pag. 64
Il suolo come risorsa		
Annalisa Giampino		pag. 66

## Il suolo come risorsa

Annalisa Giampino\*

Riflessioni sulle recenti riforme per il controllo del consumo di suolo in Spagna

La Spagna non presenta, a differenza di altri contesti nazionali più maturi, una lunga tradizione nelle politiche per la tutela del territorio né una cultura urbanistica che ha saputo imporsi alle spinte del mercato immobiliare, rivendicando il proprio ruolo di "funzione pubblica". Tale situazione, tuttavia, non è priva di logica, è coerente con un Paese che ha vissuto negli ultimi trent'anni un rapido processo di crescita fondato sulla rendita immobiliare e giustificato da una politica asservita alle logiche economiche (Nel-lo, 2004; Parejo Alfonso, 2006). Nell'analizzare la situazione spagnola sarebbe tuttavia ingeneroso sottovalutare la tardiva democratizzazione del Paese e l'interesse prevalente dell'ente pubblico nel dare risposte concrete ad un Paese in fase di ricostruzione, piuttosto che nel revisionare i propri modelli di azione in direzione di una maggiore consapevolezza sugli effetti di lungo periodo prodotti da uno sviluppo tanto esplosivo (Font, 2003). La compresenza di questi fattori limitanti non ha comunque impedito una graduale presa di coscienza, soprattutto politica, sulla distorsione insita nel modello di sviluppo praticato. Ed è proprio grazie al riformismo legislativo di questi ultimi anni che possiamo guardare alla Spagna come un caso di "buona pratica" in materia di contenimento sia del fenomeno dispersivo che del conseguente consumo di suolo.

### Dallo "spreco" alla tutela della risorsa suolo

Il quadro attuale della pianificazione urbanistica e territoriale spagnola è frutto di un lungo e controverso processo di formazione che - dalla *Ley del Suelo* del 1956<sup>1</sup>, considerata l'atto di nascita del diritto urbanistico spagnolo (García de Enterría, Parejo Alfonso, 1981) alla nuovissima *Ley del Suelo* del 2007 - si è andato definendo e strutturando attraverso la produzione legislativa delle singole *Comunidades Autónomas* (CC. AA.). Si tratta di un sistema pianificatorio di tipo "napoleonico" (Newman, Thornley, 1996), fortemente gerarchico e tradizionalmente legato all'assetto dell'edificato e alla sua espansione, che ha posto al centro delle esperienze di pianificazione il *Plan General de Ordenación Urbana*. Senza entrare nel merito delle riforme e delle sentenze del *Tribunal Constitucional*, che hanno stravolto il primitivo impianto normativo definito dalla *Ley del 1956*, tuttavia va segnalato che attraverso la promulgazione della Costituzione Spagnola del 1978 il quadro di riferimento in materia di pianificazione urbanistica e territoriale è stato profondamente modificato tanto dal punto di vista organizzativo, quanto dogmatico<sup>2</sup>. Infatti, così come è stata interpretata la Costituzione del '78 dal *Tribunal Constitucional*, l'*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda* risultano di competenza esclusiva delle singole CC.AA.; mentre allo

Stato spetta la definizione della regolamentazione dell'uso del suolo<sup>3</sup>, a cui le singole CC.AA. devono conformare le proprie leggi urbanistiche, nonché la strumentazione operativa che in tal senso viene stabilita dalle singole *Leyes Autónomas*. Per molti aspetti la riforma costituzionale ha fortemente limitato le prerogative dello Stato, il cui unico strumento di controllo è rappresentato dalla legge sulla regolamentazione dei suoli.

Tuttavia non è da sottovalutare il peso che la legge ha avuto sulle pratiche urbanistiche. Infatti, al di là del travagliato iter di approvazione durato vent'anni - caratterizzato dall'elaborazione e successive abrogazioni di leggi sul regime dei suoli - con la legge n°6/98, elaborata in clima di deregolamentazione urbanistica e forte spinta del mercato, si è aumentata notevolmente l'offerta di suolo per fini edificatori. L'esigenza di "liberalizzazione" del suolo fu determinata dall'erronea convinzione che promuovendo la costruzione di nuove abitazioni si potesse in qualche modo calmierare il mercato della casa. Risultato di tale politica fu un aumento delle aree urbanizzate, un elevato consumo di suolo e nessuna ricaduta sul mercato immobiliare. Come sostiene Nel-lo (2005) «i mercati immobiliari negli ultimi anni hanno conosciuto una situazione per alcuni aspetti paradossale [...] in Spagna il ritmo di produzione delle abitazioni raggiunge, anno dopo anno, record storici e allo stesso tempo ampi settori della popolazione hanno gravi difficoltà per accedere al mercato della casa»<sup>4</sup>.

La legge n°6/98 stabiliva, infatti, una classificazione del suolo in tre categorie: *suelo urbano, suelo no urbanizable* e *suelo urbanizable*. Nello specifico si intendevano per:

-*Suelo urbano* quelle porzioni di territorio in cui erano presenti urbanizzazioni e opere di urbanizzazione primaria, oltre le aree così destinate dagli strumenti di pianificazione;

-*Suelo no urbanizable* quelle porzioni di territorio sottoposte a speciali regimi di protezione in virtù dei loro valori ambientali, paesaggistici, storici, culturali o perché soggetti a rischio naturale. In questa categoria erano ricomprese altresì quelle aree che gli strumenti di pianificazione sottoponevano a regime di tutela per i valori agricoli, forestali e naturali di cui erano portatori;

-*Suelo urbanizable* tutto ciò che non è ricompreso nelle due precedenti categorie e le aree che gli strumenti di pianificazione e la normativa regionale assoggettavano a regime edificatorio.

Tale impianto normativo comportava che la determinazione del *suelo urbanizable* risultasse non come esito delle previsioni delle future espansioni sulla base delle dinamiche di crescita demografica e occupazionale, ma come risultato di tutto ciò che non poteva essere ricompreso nelle categorie di *suelo no urbanizable* e *urbano*. In siffatta maniera veniva a mancare la quantificazione del *suelo urbanizable* che, per converso risultava da un processo di zonizzazione basato sulla individuazione di *suelo urbano* e *no*

*urbanizable*. Attraverso tale modalità, e come del resto è implicito nella normativa, si garantisce il diritto di edificazione dei suoli ai fini urbani, non soltanto per calmierare il mercato, ma soprattutto per il peso che la rendita immobiliare ha rivestito sull'economia del Paese, agevolando e promuovendo i fenomeni di urbanizzazione dispersa e il consumo di suolo. La preoccupazione crescente per il fenomeno dispersivo, la necessità di porre un limite all'edificazione e calmierare il mercato<sup>5</sup>, l'indifferibilità di una seria riforma statale, anche in ragione della lungimiranza delle strategie alla base delle nuove leggi regionali urbanistiche e di *ordenación del territorio* emanate dalle CC.AA., hanno fatto sì che nel maggio del 2007 fosse emanata la nuova *Ley del Suelo*, oggi confluita nel *Texto Refundido sobre la Ley del Suelo* del 2008.

L'articolato di legge fa riferimento diretto ai fenomeni di dispersione insediativa e alla necessità di regolamentare l'uso indiscriminato della risorsa suolo. Infatti nell'*exposición de motivos* si fa diretto riferimento alla necessità di spostare l'attenzione dalla crescita delle città alla loro rigenerazione, e in linea con quanto stabilito dall'Unione Europea la legge recita «*La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada... El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso<sup>6</sup>*». Al di là del riferimento esplicito alle forme di dispersione, ai suoi effetti sul territorio, agli indirizzi promossi in materia dall'Ue, occorre comprendere come l'articolato realizza la finalità del contenimento del consumo di suolo.

La nuova legge, maturata dopo attenta valutazione degli effetti prodotti in meno di un decennio dalla *Ley 6/98*, prevede:

-Misure più trasparenti per la realizzazione di nuove lottizzazioni di iniziativa privata attraverso bandi di gara pubblici nei quali risultino chiari i criteri di

aggiudicazione, stabiliti anche attraverso il diretto coinvolgimento dei cittadini.

-Elimina la classificazione del suolo introdotta dalla legge del '98, senza proporre un'ulteriore classificazione ma prendendo atto del fatto che il suolo può essere *urbanizado* o *rural*, rimettendo la responsabilità dell'individuazione delle diverse tipologie di suolo, e in particolare di quello *urbanizable*, agli strumenti di pianificazione e quindi alle Amministrazioni pubbliche.

-Introduce principi di solidarietà, che sul modello della SRU francese, impone ai comuni di prevedere all'interno dei *Planes de Ordenación Urbana* una soglia minima, pari al 30% del totale, di edilizia sociale.

Controversi risultano i commenti su tale legge, che si pensa che in una prospettiva futura agevoli l'iniziativa privata e demandi eccessivamente i poteri ai singoli Comuni e ai suoi strumenti di pianificazione. In teoria una tale riforma sembrerebbe essere più garantista della precedente, tuttavia occorrerà valutare in un prossimo futuro se i vari comuni sapranno valorizzare a pieno il potere conferitogli.

Il tema delle nuove regole per il governo della dispersione insediativa si è arricchito anche di nuovi strumenti normativi e operativi, specificamente dedicati all'obiettivo del contenimento dell'uso della risorsa suolo, promossi dalla legislazione *autónomicas*. La recente legge urbanistica approvata in Andalusia è esemplificativa di questo rinnovato interesse verso una problematica urgente.

La *Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística*, della *Comunidad Autónoma de Andalucía* - partendo dal riconoscimento della mutazione del paradigma urbanistico del XXI secolo e dalla necessità di dare risposte concrete alla crescente domanda di suolo a fini edificatori - mira alla conservazione, riabilitazione e riqualificazione della città esistente. In linea con i principi e i criteri fissati dai *Planes de Ordenación del territorio* di ambito subregionale, la normativa considera tra le sue finalità lo sviluppo degli strumenti di relazione e coordinamento tra livello locale e i suddetti piani. Infatti nel tentativo di superare i limiti amministrativi dei *Planes Generales*, laddove i suddetti fenomeni insediativi lo impongano, la legge obbliga alla redazione del *Plan de Ordenación Intermunicipal* per la pianificazione di quei territori le cui dinamiche di trasformazione non siano controllabili alla scala locale. Nel riconoscimento di un uso razionale e sostenibile delle risorse, reso urgente dai fenomeni di agglomerazione urbana e dispersione delle urbanizzazioni, la legge prevede, inoltre, la possibilità di stabilire all'interno dei *Planes Generales de Ordenación Urbanística* o *del Territorio*, aree di riserva di terreno (e pertanto patrimonio pubblico) su qualsiasi classe di suolo, capaci di assolvere una funzione strategica di protezione del territorio. Allo stato attuale non è possibile fare una valutazione sugli esiti del riformismo legislativo di questi ultimi anni, resta il fatto che l'introduzione di queste nuove regole potrebbe segnare un'inversione di rotta nelle

politiche urbanistiche e territoriali spagnole, rivalutando l'immagine di una nazione tristemente conosciuta per uno sviluppo urbanistico frutto dell'arbitrio e dell'interesse individuale nello sfruttamento dei suoli.

\* Inu Sicilia.

#### Note

1. Il sistema di pianificazione introdotto dalla *Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* del 1956 si strutturava sul rapporto gerarchico dei seguenti piani: *Plan Nacional de Urbanismo*, *Planes Provinciales*; *Planes Generales Comarcales*, *Planes Generales Municipales* e *Planes Parciales*. Successivamente, con la *Ley de Reforma de la Ley del Suelo* del 2 maggio 1975 e il *Texto Refundido* del 1976, tale quadro pianificatorio venne ulteriormente modificato e maggiormente articolato. Tra le novità introdotte nel 1976 abbiamo: la soppressione dei *Planes Provinciales* e *Comarcales* e la sostituzione con i *Planes Directores Territoriales de Coordinación*; l'introduzione a livello municipale delle *Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal* per quei comuni di ridotte dimensioni dove la redazione del *Plan General de Ordenación Urbana* comporterebbe oneri economici e tempi eccessivamente lunghi; la definizione di una serie di *Planes Especiales* per settori specifici di intervento (ad esempio per le misure di protezione delle aree agricole e la riqualificazione dell'ambiente urbano, o ancora per il recupero dei Centri storici, etc.). È stato da più parti denunciato (Allende Landa, 2000) come una simile articolazione, che sebbene abolita ha costituito il riferimento principe delle leggi urbanistiche delle CC.AA., abbia creato un sistema eccessivamente frammentato in termini di competenze tanto territoriali quanto amministrative.

2. La Costituzione spagnola del 1978 riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle regioni che compongono lo Stato. In particolare, attraverso il Titolo VIII, vengono definite le modalità di decentramento istituzionale e politico, a fondamento dell'organizzazione territoriale, che hanno concorso al consolidamento dello Stato delle Autonomie. In estrema sintesi, con l'istituzione delle 17 *Comunidades Autónomas* (assimilabili parzialmente alle Regioni italiane) -aventi piena autonomia

politica- si è prodotto un assetto costituzionale che, sebbene nato come Stato regionale, nel tempo si è andato trasformando in un reale Stato federale. All'interno di questo quadro di riferimento l'Urbanistica e l'*Ordenación del Territorio* (assimilabile in parte al nostro governo del territorio) sono divenute di competenza esclusiva delle *Comunidades Autónomas*.

3. Con la creazione del *Estado de las Autonomías*, lo Stato ha avuto limitata la possibilità di incidere sulle scelte di governo del territorio, mantenendo la propria competenza solo in materia di regolamentazione dell'uso del suolo. Sotto il profilo normativo, il mutato assetto istituzionale ha comportato un'adeguamento della normativa statale attraverso una prima legge del 1990 (*Ley de Reforma del Régime Urbanístico y valoraciones del suelo*), successivamente abrogata con il *Texto Refundido* del 1992, e con un'ulteriore legge del 1998 *sobre Régime del Suelo y valoraciones*.

4. Nel-lo O., (2005), "La nuova politica territoriale della Catalogna", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n° 83, p. 56.

5. Secondo i dati del *Banco de España* il prezzo del suolo ha subito un incremento del 500% dalla data di approvazione della *Ley de Suelo* de 1998.

6. *Ley 8/2007, exposición de motivos* n. I, comma 9.

#### Riferimenti bibliografici

Allende Landa J. (2000), *Medio Ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*, UPV, Bilbao.

Font N., (2003), "La Agenda 21 Local en España", in AA. VV., *Estrategia per a la sostenibilitat de les Illes Balears. Bases per una societat sostenible*, Conselleria de Medi Ambient - Govern Balear, Palma.

García de Enterría E., Parejo Alfonso L., (1981), *Lecciones de derecho urbanístico*, Editorial Civitas, Madrid.

Nel-lo O. (2004), "¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI", *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, n.141-142, pp. 523-542.

Nel-lo O. (2005), "La nuova politica territoriale della Catalogna", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n° 83, pp. 39-69.

Newman P., Thornley A., (1996), *Urban planning in Europe: international competition, national systems, and planning projects*, Routledge, London.

Parejo Alfonso L., (2006), *La Disciplina Urbanística*, S.A. IUSTEL, Madrid.