

Veziò De Lucia  
Schema dell'intervento al convegno della CGIL Sicilia  
*Consumo di suolo zero*  
(Catania, 18 gennaio 2018)

Ringrazio dell'invito. Partecipo sempre volentieri alle iniziative della Cgil. Confesso che sempre più spesso mi capita di pensare "meno male che c'è la Cgil". Dell'incontro di oggi condivido pienamente l'introduzione di Salvatore Lo Balbo che, tra l'altro, ha opportunamente e consapevolmente richiamato l'art. 9 della Costituzione (sulla tutela del paesaggio). E ho apprezzato in particolare la chiarezza e l'efficacia del titolo: *Consumo di suolo zero*. Un titolo che prende nettamente le distanze dal disegno di legge governativo la cui intestazione è un timidissimo: *Contenimento del consumo del suolo*. Il testo del governo è in discussione dal 2012, è stato approvato alla Camera nel maggio 2016 e rimasto impantanato al Senato (n. 2383). Prevede un progressivo calo del consumo del suolo, destinato ad azzerarsi nel 2050, come richiesto dall'Unione Europea.

Per dimostrarne l'inadeguatezza della proposta governativa mi limito a ricordare pochissimi dati. Nel nostro Paese, il 90 per cento della superficie urbanizzata – quella fatta di case, strade, luoghi di lavoro, di studio, di servizi, eccetera, insomma gli spazi urbani che utilizziamo ogni giorno – è stato realizzato dopo la seconda guerra mondiale. Solo il 10 per cento dello spazio urbanizzato (più o meno gli attuali centri storici) lo abbiamo ereditato dalle generazioni passate, dalla preistoria a tutto il fascismo. Pensiamo a Roma, capitale d'Italia anche per la dissipazione del territorio. Negli ultimi 50 anni, pur essendosi fermata la crescita della popolazione (che non ha mai raggiunto i 3 milioni di residenti), il consumo del suolo ha continuato a crescere a ritmo vertiginoso. Ormai più di un terzo dei romani vive in una sorta di città lineare a bassissima densità che – in parte legalmente, in parte abusivamente – si è formata tutt'intorno al GRA. Roma non è più una città, ma un agglomerato senza fine, senza forma, senza storia, senza un decente sistema di connessioni, dove la vita è sempre più

faticosa e alienante, dov'è stato crinosamente distrutto il tradizionale rapporto identitario fra i luoghi e i cittadini.

Perciò è urgente, non contenere, ma *bloccare subito*, il consumo del suolo. E per comprendere l'errore della proposta governativa è indispensabile un riferimento all'art. 117 della Costituzione che distingue le potestà legislative dello Stato e delle regioni. In particolare:

- il 2° comma dell'art. 117 elenca le materie oggetto di *legislazione esclusiva dello Stato*
- il 3° comma riguarda invece le materie oggetto della cosiddetta *legislazione concorrente* (alle regioni la potestà legislativa, allo Stato la determinazione legislativa dei principi fondamentali).

La proposta governativa per il contenimento del consumo del suolo fa riferimento al 3° comma che, fra le materie oggetto di legislazione concorrente, elenca anche il *governo del territorio* (ex urbanistica). Il testo in discussione al Senato dovrebbe essere quindi una legge cornice che fissa i principi fondamentali di competenza dello Stato, mentre dovrebbe spettare alle regioni di fissare le norme attuative. In effetti, il percorso previsto è articolato in quattro tempi:

1. lo Stato definisce la riduzione del consumo di suolo a scala nazionale
2. la quantità stabilita a livello nazionale è ripartita fra le regioni
3. ciascuna regione suddivide la sua quota fra i comuni
4. i comuni riformano gli strumenti urbanistici cancellando le espansioni in eccesso.

Alla fine, seppure la legge entrasse in funzione nella nuova legislatura, il contenimento del consumo del suolo non sarebbe mai attuato in tempo proprio dov'è più necessario e urgente (soprattutto da Roma in giù), dove le regioni e i comuni più sensibili agli interessi immobiliari faranno di tutto per ritardare l'attuazione della legge fino a quando tutto lo spazio disponibile sarà ricoperto “da una repellente crosta di cemento e di asfalto” (Antonio Cederna).

Ma il ricorso al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione non è una scelta obbligata. Facendo ricorso al 2° comma dell'art. 117 (legislazione esclusiva dello Stato) scavalcando cioè le regioni, si può stabilire un rapporto diretto Stato-comuni molto più spedito ed efficace. Fra le materie afferenti alla legislazione esclusiva dello Stato è compresa la lettera s: *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*. Proprio la lettera s fornisce la soluzione. Che forse lo stop al consumo del suolo non coincide perfettamente con la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*?

In questo senso, facendo cioè capo non al 3° ma al 2° comma (lettera s) dell'art. 117 della Costituzione, è stata elaborata nel 2013 la *proposta di legge di eddyburg*, il sito di Edoardo Salzano. Un testo semplicissimo, solo quattro brevi articoli che definiscono il territorio urbanizzato e non; consentono le trasformazioni insediative e infrastrutturali che comportano impegno di suolo esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato; ammettono specifiche deroghe solo con provvedimenti eccezionali.

Intanto è bene ricordare che, nella direzione dell'immediato stop al consumo, sono da tempo operative due importanti esperienze. In primo luogo, il nuovo *piano regolatore di Napoli*, approvato nel 2004, l'unico piano di una grande città italiana che *non prevede consumo di suolo*. Non ci sono zone d'espansione, la città esistente è sottoposta solo a interventi di recupero (centro storico), ristrutturazione e riqualificazione. Lo spazio non urbanizzato, formato dal grande sistema collinare da Capodichino a Pianura, è integralmente destinato a parco agricolo tutelato da apposita legge regionale. Il piano di Napoli non ha incontrato problemi e la sua attuazione continua con regolarità.

Alla stessa filosofia si ispira *la legge urbanistica della Toscana*, approvata nel 2014, fortemente voluta dall'allora assessore Anna Marson. Per porre un freno al consumo del suolo, ogni comune divide in due parti il proprio territorio: quella urbanizzata e quella rurale. All'interno del territorio urbanizzato va concentrata ogni nuova edificazione. All'esterno, *non sono consentite nuove residenze*. Sono possibili altre

destinazioni solo se autorizzate dalla conferenza di pianificazione di area vasta cui spetta di verificare che non sussistano alternative (anche nei comuni limitrofi).

Un'ultima necessaria riflessione sul fatto che *lo stop al consumo del suolo non significa sviluppo zero*. Nessuno può ragionevolmente sostenere che si debba fermare l'attività costruttiva (lo propone soltanto una componente estremistica dell'ambientalismo). Anche consistenti bisogni di servizi, di attività produttive (e di residenze) possono essere soddisfatti con interventi di recupero, riconversione, rifacimento, riutilizzo, ripristino, riqualificazione, ristrutturazione, risanamento, restauro urbanistico, riordino, riuso, riedificazione, rigenerazione (la sconfinata disponibilità di sinonimi aiuta a intendere l'ampiezza delle circostanze e delle operazioni cui si può mettere mano) operando dentro lo spazio urbanizzato. E operare dentro lo spazio urbanizzato consente di prendere due piccioni con una fava. Consente cioè:

- il soddisfacimento di bisogni pregressi per i quali è stato disposto l'intervento;
- l'attivazione di processi di riqualificazione urbana che, per mancanza di risorse, sarebbe impossibile promuovere diversamente.

Lo stop al consumo del suolo determina infine un autentico cambiamento dei rapporti di forza. È vero che la rendita continua a esistere anche dentro al perimetro urbanizzato, ma la sua dimensione – in senso spaziale e finanziario – sarà comunque ridotta, disarticolata, frammentata, formata da una pluralità di soggetti, non più concentrata in oligopoli potentissimi che controllano la stampa, la televisione, l'amministrazione e la politica.

Grazie dell'attenzione.