

IL LABIRINTO OSCURO DELL'EDILIZIA

Dall'espansione alla rigenerazione: la perimetrazione del territorio urbanizzato come atto di responsabilità politica

27 Apr 2026 ▶ di Salvatore Di Bacco

Il governo del territorio sta attraversando una “faglia sotterranea” che segna il passaggio definitivo dal modello dell’espansione indefinita a quello della rigenerazione sistemica. Per decenni, la pianificazione è stata intesa come gestione della crescita verso l’esterno, alimentando un consumo di suolo slegato dalle reali necessità demografiche e sociali. Oggi, la sfida per il decisore pubblico non è più stabilire “quanto” costruire, ma imporre una rottura con le logiche del passato per curare l’esistente.

La città deve smettere di “sfilacciarsi” in periferie insostenibili e svuotarsi nei suoi centri; deve invece diventare un organismo da mantenere, riqualificare e densificare. Questo cambio di paradigma richiede il superamento della “zonizzazione estensiva” dei vecchi Piani Regolatori Generali (PRG). La pianificazione non può più essere un elenco di previsioni espansive, ma un atto di protezione del patrimonio comune. Tale trasformazione necessita di una base strutturale solida e oggettiva: la perimetrazione del territorio urbanizzato, la linea di confine che definisce l’identità

stessa della città contemporanea e la statura politica di chi la governa.

2. **Architettura normativa: dagli obiettivi europei alle leggi regionali**

Nel panorama dell'urbanistica italiana, la perimetrazione del territorio urbanizzato (PTU) è stata a lungo degradata a mero esercizio cartografico, un tecnicismo per addetti ai lavori confinato nelle retrovie degli uffici GIS. È tempo di squarciare questo velo di ipocrisia: la PTU non è un dettaglio, ma il vero "filo di Arianna" per uscire dal labirinto dell'espansione indiscriminata. Rappresenta l'atto di sovranità con cui la mano pubblica smette di inseguire la rendita per tornare a governare il suolo.

Definire oggi dove finisce la città e dove inizia il territorio aperto non è un adempimento burocratico, ma la frontiera della responsabilità politica moderna. È il dispositivo che traduce le ambizioni europee in realtà tangibile, trasformando una linea geografica nell'esito di una complessa stratificazione normativa che parte da Bruxelles e atterra, con tutto il suo peso, sui tavoli dei piccoli Comuni italiani.

La tutela del suolo è passata da istanza ambientale a obbligo normativo stringente. Il vertice della gerarchia delle fonti è occupato dalla Strategia UE per il consumo di suolo zero al 2050, che impone il principio del **no net land take** (nessun consumo netto di suolo). In Italia, pur in assenza di una legge quadro nazionale, il quadro regolatorio si è consolidato attraverso pilastri normativi e giurisprudenziali:

- **D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente):** qualifica il suolo come risorsa non rinnovabile.
- **Sentenze della Corte Costituzionale (es. n. 178/2018 e n. 240/2020):** confermano la competenza regionale nel limitare il consumo di suolo.
- **Leggi Regionali di nuova generazione:** Emilia Romagna (L.R. 24/2017), Toscana (L.R. 65/2014), Lombardia (L.R. 31/2014) e Puglia (L.R. 20/2001) hanno posto la perimetrazione al centro dei nuovi Piani Urbanistici.

Un caso emblematico di rigore è la **L.R. Abruzzo 58/2023**, che trasforma la perimetrazione in un dispositivo obbligatorio e vincolante. La legge impone criteri oggettivi per definire il "territorio urbanizzato", includendo esclusivamente:

1. Le aree edificate con continuità (residenziali, produttive, commerciali, parchi urbani);
2. I lotti liberi interclusi già dotati di opere di urbanizzazione;
3. Le aree con titoli edilizi già rilasciati o richiesti;
4. Le aree oggetto di convenzioni urbanistiche vigenti.

È cruciale sottolineare che tale perimetrazione non è un mero esercizio interno: è soggetta a verifiche sovra-comunali da parte di Province e Regioni, le quali detengono il potere di annullamento degli atti municipali non coerenti. Questo rigore trasforma l'adempimento tecnico in un momento di verità politica: il confine non è più negoziabile per inerzia.

3. La Perimetrazione come scelta politica e gestione della rendita fondiaria

Tracciare il perimetro del territorio urbanizzato è l'atto politico per eccellenza. La pretesa "neutralità tecnica" della cartografia è spesso una maschera utilizzata per evitare il conflitto con gli interessi della rendita fondiaria. Per decenni, il PRG è stato gestito come un "bancomat territoriale", dove ogni terreno era percepito come una potenziale riserva di valore edificatorio. La perimetrazione rompe questo patto occulto. Il decisore deve avere il coraggio di affermare che il territorio aperto non è una "riserva di lottizzazione", ma un bene comune.

Le "faglie sotterranee" del sistema urbanistico italiano poggiano su un trauma culturale: la fine dell'era espansiva. La resistenza più feroce viene da chi agita lo spettro dei "diritti acquisiti" (quesiti) per terreni agricoli che i vecchi piani promettevano di trasformare. È qui che la giurisprudenza amministrativa ha emesso la sua sentenza definitiva, agendo come un vero "de profundis" per il vecchio modello del PRG.

Il Consiglio di Stato (sentenze n. 306/2020 e n. 676/2019) ha chiarito una volta per tutte che non esiste un diritto all'edificazione futura. Le previsioni di piano non generano diritti quesiti e le amministrazioni hanno il pieno potere – anzi, il dovere – di ridurre o eliminare le previsioni espansive per tutelare l'interesse pubblico e l'ambiente. Questa vittoria legale toglie ai sindaci l'ultima scusa per l'inerzia: la paura dei ricorsi non può più essere un paravento per la codardia politica. La complessità tecnica, spesso invocata per rallentare il processo, è superabile con il coordinamento territoriale e la volontà di assumersi la responsabilità del limite.

L'etica del limite impone di distinguere tra:

- **Dentro il perimetro:** Lo spazio della rigenerazione, della densificazione intelligente e del riuso.
- **Fuori dal perimetro:** Il territorio agricolo e naturale, sottratto definitivamente alla logica della rendita.

4. **Opportunità strategiche: sostenibilità economica e qualità urbana**

La città compatta non è solo un obiettivo ecologico, ma una necessità per la

solvibilità dei conti pubblici. La dispersione insediativa e la "linearizzazione" degli insediamenti portano a un allungamento delle reti che gonfia i costi di manutenzione in modo insostenibile.

Modello Espansivo (Tradizionale)

Modello Rigenerativo (Perimetrazione)

Città sfilacciata: Dispersione e frammentazione.

Città compatta: Densità intelligente e coesione.

Costi elevati: Reti e servizi (idrico, rifiuti, trasporti) dilatati.

Efficienza sistemica: Sostenibilità dei conti pubblici (Corte dei Conti).

Rendita fondiaria: Sviluppo guidato da aspettative private.

Qualità urbana: Sviluppo guidato dalla rigenerazione obbligatoria.

Incertezza: Elevato contenzioso e piani "infiniti".

Certezza giuridica: Trasparenza per investitori e cittadini.

Dalla prospettiva della politica economica urbana, la densità intelligente non è un vezzo estetico ma un imperativo di bilancio. Il modello della "città sfilacciata" ha generato per decenni un'illusione di crescita che ha occultato un drenaggio di risorse pubbliche insostenibile. La dispersione insediativa richiede chilometri di reti e servizi per servire una densità d'utenza minima, creando un **onere collettivo non più sopportabile** che ricade direttamente sulle tasse dei cittadini e sulla stabilità finanziaria dei Comuni.

Il confronto tra i due modelli evidenzia una frattura economica netta:

Ambito di Gestione **Città Sfilacciata (Urban Sprawl)**

Città Compatta (Rigenerativa)

Reti idriche e fognarie	Eccessivo onere per chilometro di rete rispetto alla densità utenza; maggiori perdite e costi di pompaggio.	Ottimizzazione dell'infrastruttura esistente; elevato rapporto utenza/lunghezza rete.
Trasporto Pubblico Locale	Inefficienza strutturale; percorsi frammentati e diseconomici con bassa frequenza.	Alta sostenibilità; linee ad alta frequenza e prossimità fisica ai nodi di scambio.
Manutenzione e Illuminazione	Ipertrofia delle superfici stradali da mantenere per un numero esiguo di residenti.	Costi di manutenzione concentrati e ridotti per abitante; efficienza energetica di scala.

Questo squilibrio non è passato inosservato alla Corte dei Conti, che in numerose deliberazioni ha richiamato gli enti locali alla sostenibilità delle reti. La magistratura contabile ha chiarito che la dispersione non è un'opzione di sviluppo, ma una passività latente che pregiudica la capacità dell'ente di fornire servizi essenziali. Il risparmio generato dalla compattezza diventa, dunque, il volano per reinvestire in una qualità urbana superiore.

Il perché per l'Amministratore:

- **Efficienza dei servizi:** Una città densa ottimizza i trasporti e la gestione dei rifiuti, riducendo le passività che gravano sul bilancio comunale.
- **Attrattività degli investimenti:** Un atto cartografico chiaro riduce il rischio di contenzioso amministrativo, offrendo agli investitori un quadro di regole certe.

- **Certezza del diritto:** La perimetrazione fornisce lo scudo legale necessario per dire "no" a espansioni speculative, proteggendo l'amministrazione da ricorsi basati su presunti diritti edificatori.

5. **Criticità e gestione della complessità: oltre la resistenza culturale**

Abbandonare l'espansione per privilegiare la rigenerazione "dall'interno verso l'esterno" significa trattare la città come un organismo vivente da curare, anziché come un volume da gonfiare. Questa inversione di priorità normativa trasforma il tessuto vissuto, rendendo la densità un'alleata della qualità della vita anziché un sinonimo di affollamento.

I vantaggi pratici per il cittadino si manifestano attraverso quelli che definiamo "Differenziatori di Qualità Urbana":

1. **Prossimità e città dei 15 minuti:** La concentrazione delle funzioni riduce la dipendenza dall'auto, restituendo tempo alle persone e vitalità al commercio di vicinato.
2. **Riuso come rigenerazione sociale:** La trasformazione di aree dismesse in

parchi, centri culturali o nuovi spazi pubblici elimina i "buchi neri" del degrado senza intaccare il territorio agricolo.

3. **Il Paesaggio come infrastruttura strategica:** Il territorio aperto non è più un "vuoto" in attesa di lottizzazione, ma una risorsa che fornisce servizi ecosistemici, mitigazione climatica e valore identitario.

Per realizzare questo modello, tuttavia, è necessaria una rottura definitiva con la vecchia concezione del suolo come riserva di valore privato.

L'attuazione della perimetrazione incontra resistenze feroci, nutrite dalla retorica secondo cui "limitare la città significa bloccare lo sviluppo". L'amministratore moderno deve ribaltare questo argomento: lo sviluppo tradizionale ha prodotto centri storici svuotati e periferie senza servizi. Fermare quel modello non è un blocco, è una liberazione di risorse per la rigenerazione.

Le criticità principali includono:

1. **Pressioni locali:** La gestione del dissenso dei proprietari "esclusi" richiede una leadership politica solida che non abdichi alla propria funzione di governo.
2. **Rischio formalismo:** La perimetrazione non deve ridursi a un rito burocratico "pigro". Serve una visione strategica che coordini il perimetro con i Piani

Paesaggistici e i Piani di Assetto Idrogeologico (PAI).

- 3. Gap di competenze:** Molti Comuni mancano di basi dati aggiornate e di competenze urbanistiche di alto profilo. È essenziale avvalersi di supporti tecnici specializzati per garantire che il perimetro sia morfologicamente corretto e legalmente inattaccabile.

Conclusioni: la credibilità istituzionale misurata dal confine

La perimetrazione del territorio urbanizzato è lo "specchio" della capacità di governo. Non è un atto di chiusura, ma la dichiarazione di ciò che una comunità intende valorizzare. Tracciare quella linea significa assumersi la responsabilità verso le generazioni future, proteggendo il suolo come bene comune e non come merce.

In ultima analisi, il confine rivela se un'amministrazione sta realmente governando il territorio o se sta semplicemente gestendo l'inerzia delle rendite passate. La credibilità delle istituzioni si misura lungo quella linea: un confine che non divide, ma che finalmente rivela una visione di futuro basata sulla qualità, sulla sostenibilità e sull'interesse collettivo.

Il cambio di paradigma richiesto è radicale: dobbiamo passare dalla città che si sfilaccia e si svuota alla città che si riconnette e si rigenera. Tracciare quel confine sulla carta significa smettere di subire le dinamiche della rendita e tornare a

governare il futuro.

Per politici e urbanisti, quel perimetro non è un limite alla loro azione, ma la misura della loro visione. Chi non ha il coraggio di tracciare questa linea rinuncia, di fatto, a guidare la propria comunità verso la sfida della sostenibilità, condannando il territorio a un declino fatto di asfalto inutile e città senza anima.

“La perimetrazione è l'inizio di una nuova stagione di cura urbana: un atto di responsabilità che non divide, ma protegge.”