

La favola dei «volumi zero»: contenitori vuoti, demolizioni contese e l'allarme dei progettisti

Il 57,5% dei rispondenti a un sondaggio tra gli iscritti a un Ordine provinciale mette il riuso dei grandi contenitori dismessi in cima alle emergenze del territorio, mentre l'Italia consuma 2,7 metri quadrati di suolo al secondo e due sezioni del Consiglio di Stato danno risposte opposte sulla stessa demolizione con ricostruzione.

di [Paolo Moressoni](#) – 10.09.2026

C'è una perversa pigrizia tutta italiana nel considerare la terra vergine un foglio bianco da consumare all'infinito e le nostre città un rigattiere di roba vecchia da ignorare. È maledettamente più comodo scavare in un prato agricolo o infilare un palazzone nel cortile del vicino piuttosto che bonificare e ridare dignità a ciò che abbiamo già costruito. A certificare il fallimento di questo modello non sono comitati di quartiere ideologizzati, ma chi le città le progetta ogni giorno. Nel sondaggio "Cantiere Architettura", promosso dal Collettivo Cantiere Architettura Umbria tra gli iscritti all'Ordine di Perugia, alla domanda sulle emergenze territoriali quasi sei rispondenti su dieci, il 57,5% di ottanta questionari raccolti, mettono al primo posto una sola richiesta, il riuso e la rigenerazione dei grandi contenitori dismessi. A ruota, il 42,5% esige lo stop al consumo di suolo, mentre il 31,3% denuncia senza mezzi termini che la cosiddetta «rigenerazione urbana» finora è rimasta solo uno slogan sulla carta.

Consumo di suolo: perché i progettisti chiedono il riuso mentre il Paese va nella direzione opposta

Mentre chi fa architettura chiede di fermare le betoniere nei campi, l'Italia viaggia contromano. L'ultimo Rapporto SNPA-ISPRA sul consumo di suolo, edizione 2025, certifica per il 2024 quasi 84 chilometri quadrati di nuove superfici artificiali, oltre 2,7 metri quadrati al secondo, il valore più alto degli ultimi dodici anni, con un consumo netto sopra i 78 chilometri quadrati a fronte di poco più di cinque restituiti alla natura. La piccola e "verde" Umbria, che sulla percentuale di territorio consumato resta sotto la media nazionale, sull'indicatore pro capite la supera nettamente, con oltre 500 metri quadrati artificializzati per abitante contro i 365,8 della media italiana. Il paradosso è tutto lì. Si continua a costruire mentre la popolazione cala, e ogni abitante si ritrova sulle spalle una quota di cemento che cresce mentre la sua comunità si assottiglia.

Contenitori dismessi, il censimento nazionale che non esiste

La Penisola è costellata da cattedrali industriali abbandonate, ex caserme, scali merci, ospedali svuotati e capannoni che nessuno rileva. Quanti siano esattamente non lo sa nessuno, e questa è già la prima risposta. Un censimento nazionale dei grandi contenitori dismessi non esiste, esistono rilevazioni regionali disomogenee, con soglie dimensionali diverse e aggiornamenti a singhiozzo. Perfino sul patrimonio militare in dismissione, il più semplice da contare perché appartiene allo Stato, l'ultimo quadro d'insieme risale a più di dieci anni fa. Solo in Umbria, secondo i dati raccolti dai promotori del sondaggio, se ne contano più di duecento, dagli ex complessi ospedalieri agli stabilimenti manifatturieri chiusi fino alle strutture penitenziarie mai riconvertite. Perché nessuno li tocca? Perché le varianti urbanistiche si misurano in anni e non in mesi, perché bonificare costa sensibilmente più che partire da un terreno pulito e perché il rischio ambientale ricade per intero sul soggetto attuatore. Senza un alleggerimento serio degli oneri e senza procedure speciali, gli investitori vanno altrove.

Volumi zero: perché il modello regge nei borghi e si ferma davanti ai capoluoghi

Eppure gli esempi virtuosi esistono. Il caso pioniere resta quello di Cassinetta di Lugagnano, poco più di milleottocento abitanti nel Parco del Ticino, primo Comune italiano ad avere scritto la crescita zero nel proprio strumento urbanistico. Chi quella scelta l'ha guidata ha sempre respinto la lettura più semplice, spiegando di non avere fermato l'edilizia ma soltanto il consumo di territorio, che è cosa diversa. Il paradosso, però, è che il «consumo di suolo zero» resta confinato a piccole enclaves felici, borghi di poche migliaia di abitanti dove il valore paesaggistico è già altissimo e dove la comunità percepisce subito il ritorno politico della conservazione. Nelle città vere, nei capoluoghi e nelle medie realtà produttive, scatta il ricatto dei conti pubblici.

Oneri di urbanizzazione, cosa dice davvero la legge sui proventi dei titoli edilizi

Qui conviene essere precisi, perché il luogo comune del Comune che tappa i buchi di bilancio con il cemento è vecchio di almeno otto anni. Dal 1° gennaio 2018 l'art. 1, comma 460, della **Legge n. 232/2016** ha rimesso un vincolo stringente sui proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle relative sanzioni, che possono finanziare soltanto opere di urbanizzazione primaria e secondaria, risanamento di complessi edilizi nei centri storici e nelle periferie degradate, interventi di riuso e rigenerazione, demolizione di costruzioni abusive, acquisizione e realizzazione di aree verdi a uso pubblico, tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, spese di progettazione per opere pubbliche. La sola apertura verso la parte corrente riguarda la manutenzione ordinaria delle opere di urbanizzazione, come la magistratura contabile ha ricordato più volte in sede consultiva, e la finestra straordinaria aperta durante l'emergenza sanitaria si è chiusa alla fine del 2021.

Il vincolo, però, non ha spezzato la dipendenza, l'ha soltanto spostata di un piano. Quei proventi restano una delle poche entrate proprie con cui un ente locale può ancora mantenere strade, reti, verde e scuole, e per incassarli bisogna autorizzare qualcosa. Un Comune che smette di rilasciare titoli non rischia di non pagare gli stipendi, rischia di non tenere più in piedi le urbanizzazioni che ha già. È una trappola più sottile di quella che si racconta di solito, e per questo più difficile da smontare a colpi di indignazione.

Demolizione e ricostruzione, il confine che il Consiglio di Stato non ha ancora deciso dove tracciare

Così, dove il mercato spinge, la strada più battuta porta al limite estremo la definizione di ristrutturazione edilizia contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera d), del **d.P.R. n. 380/2001**. Si acquista un capannone o una palazzina di pochi piani, la si abbatte e al suo posto si prova a innalzare un edificio molto più alto presentando una SCIA alternativa al permesso di costruire, quella dell'art. 23 del Testo Unico, oppure un permesso di costruire convenzionato ai sensi dell'art. 28-bis, senza passare da un piano attuativo. Il carico di residenti si moltiplica ma i servizi restano quelli di prima.

Il punto è che oggi nessuno sa dire con certezza se quella strada sia legittima. Nel novembre del 2025 la Seconda Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8542, ha annullato un intervento milanese di demolizione e ricostruzione con cambio d'uso da industriale a residenziale assentito con SCIA alternativa, costruendo tre condizioni non scritte nella norma, l'unicità del manufatto, la contestualità tra demolizione e ricostruzione e la neutralità dell'impatto sul territorio. Il TAR Lombardia si è mosso nella stessa direzione con la pronuncia n. 284 del gennaio 2026. Poi, nel maggio del 2026, la Quarta Sezione dello stesso Consiglio di Stato ha ribaltato l'impostazione con la sentenza n. 4155, dicendo che ciò che distingue la ristrutturazione dalla nuova costruzione è **soltanto la preesistenza, nella prima tipologia di intervento, di un fabbricato**, e qualificando come ristrutturazione la sostituzione di un capannone artigianale con una palazzina residenziale di cinque piani, più alta e più voluminosa del preesistente. Sulla stessa linea il TAR Lombardia di Brescia poche settimane prima, e in senso analogo il giudice amministrativo siciliano.

Due sezioni del medesimo giudice di ultima istanza che sulla stessa fattispecie arrivano a esiti opposti nel giro di sei mesi. L'Adunanza Plenaria non è ancora intervenuta e la dottrina la invoca apertamente. Nel frattempo la norma che avrebbe dovuto sciogliere il nodo per via legislativa, il disegno di legge di interpretazione autentica noto come **Salva Milano**, è approvato dalla Camera nel novembre del 2024 e da allora resta fermo in commissione al Senato, senza mai diventare legge. Un chiarimento potrebbe arrivare dalla delega per il Codice dell'edilizia e delle costruzioni presentata alla Camera nel febbraio del 2026, che tra i criteri direttivi mette proprio la definizione di confini più certi per la demolizione e ricostruzione.

Una cosa, in mezzo a tanta incertezza, non è controversa. Gli incrementi di volumetria sono ammessi soltanto nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, e su questo entrambi gli orientamenti convergono. Non esiste alcuna franchigia generale al rialzo. Manca la certezza su tutto il resto, ed è un vuoto che paralizza il professionista prudente e premia chi corre. Non a caso, nel sondaggio il 47,5% dei rispondenti denuncia la scadente qualità complessiva delle opere realizzate, figlia di interventi frettolosi e privi di visione pubblica.

Chi paga il conto della rigenerazione mancata

Lo pagano i residenti dei quartieri periferici, dove i ruderi abbandonati deprimono il valore degli immobili vicini e la percezione stessa di sicurezza. Lo pagano gli abitanti delle città sature, compressi in quartieri senza servizi. E lo pagano i Comuni, costretti a stendere chilometri di asfalto e tubature per le nuove lottizzazioni mentre il centro storico cade a pezzi. I vuoti urbani si trasformano in bombe a orologeria,

coperture in amianto che si sfaldano sui tetti dei vicini, cisterne industriali corrosive, cattedrali d'ombra che diventano piazze di spaccio.

C'è poi un dato che dà ragione ai progettisti quando parlano di slogan sulla carta. Una legge quadro nazionale sulla rigenerazione urbana, in Italia, non c'è. I disegni di legge abbinati sono all'esame della Commissione Ambiente del Senato da anni, un testo unificato è stato adottato e la discussione prosegue a colpi di emendamenti, mentre la materia resta divisa tra norme statali frammentate e leggi regionali che vanno ciascuna per conto proprio. Chiedere ai Comuni di rigenerare senza avere deciso che cosa sia la rigenerazione è un esercizio di ottimismo amministrativo.

Quando la burocrazia arretra, il riuso produce valore

Eppure la storia recente dimostra che dove il quadro è stabile la rigenerazione genera ricchezza vera. Esperienze come la Manifattura Tabacchi a Firenze o le OGR a Torino, ma anche il centro culturale ricavato da una ex fabbrica chimica in Umbria, provano che il riuso fa bene alla sicurezza, crea posti di lavoro e remunera gli investimenti privati. Bonificare e restituire alla vita questi spazi non è un favore ai costruttori, è un'operazione di sicurezza pubblica, dignità civica e intelligenza economica.

Ci piace considerarci i custodi del bello, ma continuiamo ad amministrare il territorio oscillando tra la pigrizia dell'abbandono e la bulimia del mattone facile. Prendersi cura delle nostre città non richiede colpi di teatro, ma la pazienza di chi sa rammendare uno strappo. La domanda che bussava alla porta di chi amministra, e che riguarda tutti noi, è un invito al buon senso. Avremo la lungimiranza di dare a chi accetta la sfida di restituire una vita a questi giganti addormentati regole stabili e categorie giuridiche riconoscibili, rimettendo al centro i servizi e la misura dei luoghi? Rincorrere la scorciatoia del nuovo a ogni costo ci ha fatto dimenticare che la salute di una comunità si misura soprattutto da ciò che sceglie di non lasciare indietro.

BOX: I NUMERI DELL'INCHIESTA

- 57,5%: Gli architetti perugini che indicano il riuso dei grandi contenitori dismessi come la massima urgenza del territorio (Sondaggio Cantiere Architettura, 80 rispondenti).
- 47,5%: I professionisti che denunciano la scadente qualità architettonica delle opere recenti.
- 42,5%: Gli iscritti che chiedono azioni stringenti contro il consumo di suolo e per la tutela del verde urbano.
- 31,3%: I progettisti che definiscono la rigenerazione urbana un fatto «solo sulla carta».
- 2,7 m²/s: La velocità con cui l'Italia ha perso suolo naturale e agricolo nel 2024, il valore più alto degli ultimi dodici anni (Rapporto SNPA-ISPRA, edizione 2025).
- 1.800 ab.: La dimensione del primo Comune italiano ad avere scritto la crescita zero nel proprio strumento urbanistico, a dimostrazione che il modello finora non è mai riuscito a scalare nelle città medie e nei capoluoghi.
- Zero: Le leggi quadro nazionali sulla rigenerazione urbana, materia ferma da anni in Commissione Ambiente al Senato e lasciata a norme statali frammentate e a venti leggi regionali diverse.
- 6 mesi: La distanza tra le due sentenze con cui altrettante sezioni del Consiglio di Stato hanno qualificato la stessa demolizione con ricostruzione in modo opposto, senza che l'Adunanza Plenaria sia ancora intervenuta.