

PER UN SUPERAMENTO DEL FEUDALESIMO NORMATIVO NELLA GESTIONE DEL CONSUMO DI SUOLO

Francesco Anastasi

Abstract: Il concetto di consumo di suolo è definito come il processo di variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato). Questo processo, tuttavia, comporta rilevanti costi ambientali che sono, anche, immediatamente traducibili in costi economici per la collettività. L'obiettivo che questo studio si pone è quello di verificare se la legislazione regionale è stata in grado di affrontare concretamente e arginare il consumo di suolo, o se è opportuno modificare l'approccio normativo e livello di regolazione della problematica.

Abstract: The concept of land consumption is defined as the process of changing from a non-artificial cover (unconsumed soil) to an artificial cover of land (consumed soil). This process, however, involves significant environmental costs which are also immediately translatable into economic costs for the community. The objective that this study sets itself is to verify whether regional legislation has been able to concretely address and stem soil consumption, or whether it is appropriate to change the regulatory approach and level of regulation of the problem.

SOMMARIO: **1.** Introduzione – **2.** Sulla nascita del concetto di consumo di suolo – **3.** Sulla prospettiva europea del consumo di suolo – **4.** Cenni di diritto comparato – **5.** Il quadro nazionale – **5.1.** Lo status costituzionale del consumo di suolo – **5.2.** I progetti in discussione al Parlamento – **5.3.** Il quadro nazionale, le normative regionali – **6.** Spunti dalle Normative Regionali – **7.** La Legislazione sul consumo di suolo in Emilia-Romagna – **7.1.** Introduzione – **7.2.** La L.R. 24/2017 – **7.3.** Riuso e rigenerazione urbana: gli incentivi urbanistici – **7.4.** Interventi di riuso e rigenerazione urbana – **7.5.** Attuazione della riforma – **8.** La legge n. 14 del 2017 della Regione Veneto – **8.1.** Introduzione – **8.2.** Consumo di suolo zero al 2050 – **8.3.** L'attuazione delle normativa: tetti in base ai territori – **8.4.** L'attuazione della normativa: gli strumenti urbanistici **8.5.** L'attuazione delle normativa: Interventi di demolizione e ripristino del suolo naturale – **8.6.** Brevi considerazioni sulla Legge Regionale Veneto sul consumo di suolo **9.** Normative a confronto: Emilia-Romagna e Veneto **10.** Conclusioni. Alcune considerazioni per una legge nazionale.

“Il pattume di Leonia a poco a poco invaderebbe il mondo, se sullo sterminato immondezzaio non stessero premendo, al di là dell'estremo crinale, immondezzai d'altre città, che anch'esse respingono lontano da sé montagne di rifiuti. Forse il mondo intero, oltre i confini di Leonia, è ricoperto da crateri di spazzatura, ognuno con al centro una metropoli in eruzione ininterrotta. I confini tra le città estranee e nemiche sono bastioni infetti in cui i detriti dell'una e dell'altra si puntellano a vicenda, si sovrastano, si mescolano”¹

Introduzione.

Le molteplici forme di sfruttamento del suolo elaborate dagli esseri umani hanno portato la dottrina a considerarlo una risorsa naturale, tendenzialmente finita. Questa circostanza ha portato ad elaborare la categoria di uso e consumo di suolo. L'uso di questa risorsa è il riflesso delle interazioni tra la sua copertura e l'uomo e costituisce quindi una descrizione di come questa venga impiegato in attività antropiche².

Viceversa, il concetto di consumo di suolo è stato definito da parte della dottrina come quella variazione del territorio da una modello di copertura non artificiale (suolo non consumato) a un modello di copertura artificiale del suolo (suolo consumato)³.

La copertura del suolo è un concetto collegato ma distinto dall'uso. Per copertura si intende, infatti, la copertura biofisica della superficie terrestre⁴. Nel dettaglio, ogni

1 I. Calvino, *Le città invisibili*, Arnoldo Mondadori, 1993.

2 La direttiva 2007/2/CE lo definisce come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presenti e programmate per il futuro (ad esempio ad uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo).

3Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici Ed. 2016*; Il consumo di suolo, in concreto, consiste in quella attività volta a trasformare superficie originariamente agricola, naturale o semi-naturale attraverso una copertura artificiale del terreno. Sul punto cfr. *ex multis* Cartei, G.F., *Il Problema giuridico del consumo di suolo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014.

4 Una definizione viene dalla direttiva 2007/2/CE: la copertura fisica e biologica della superficie terrestre comprese le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree seminaturali, le zone umide, i corpi idrici. L'impermeabilizzazione del suolo costituisce la forma più evidente di copertura artificiale.

anno in Europa sono urbanizzati 1.000 km² con insostenibili costi economici e ambientali⁵.

Questo processo, tuttavia, comporta rilevanti costi ambientali che sono, anche, immediatamente traducibili in costi per la collettività⁶. Il c.d. *urban sprawl*⁷, figlio dell'individualismo capitalistico e dell'indifferenza dell'individuo nei confronti dell'ambiente, tende ad una appropriazione senza confini e senza limiti dello spazio naturale, che, espropriato e saturato, si trasforma in spazio urbano, necessariamente antropico⁸. Questa vocazione, non solo italiana, ma concernente tutti i paesi industrializzati, è stata posta all'ordine del giorno nel dibattito della comunità scientifica internazionale⁹ da anni, e pertanto va esaminata sotto il profilo del *policy making*. Grande interesse in questo contesto svolgono i *drivers* del consumo di suolo, cioè quelle cause che variamente declinate conducono alla diffusione urbana e alla impermeabilizzazione dei suoli¹⁰. Alcuni studi¹¹ individuano tra le principali cause dello *sprawl* i processi di c.d. "decentramento residenziale", cioè quei processi di

5 Circa il costo del consumo di suolo si veda l'interessante lavoro di F. Carraro, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, riv.dir.fin., fasc. 2, 2011, pag. 231.

6 Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici Ed. 2016*; U. Mazzantini, *Consumo di suolo in Italia, il "prezzo da pagare" è quasi un miliardo all'anno*, in greenreport.it; Letizia Palmisano, *Consumo di suolo: il "prezzo da pagare" è di quasi un miliardo*, in tekneco.it; Monica Rubino, *Consumo di suolo, l'Ispra lancia l'allarme: ci costerà 800 milioni l'anno*, in repubblica.it.

7 Per un approfondimento del tema dello *urban sprawl* si veda AA.VV. *Urban Sprawl: causes, consequences, and policy responses* (G. D. Squires edited by), 2002, The urban institute press; H. Frumkin, L. Frank, R. Jackson, *Urban Sprawl and Public Health*, IslandPress, 2004; Debra A. Miller, *Urban Sprawl*, Greenhaven Press, 25 apr 2008; Małgorzata Gutry-Korycka, *Urban Sprawl: Warsaw Agglomeration : Case Study*, Warsaw University Press, 2005; C. Couch, L. Leontidou, G. Petschel-Held, *Urban Sprawl in Europe*, Blackwell, 2007.

8 Sul punto cfr. G. Mazzeo, *Dall'area metropolitana allo sprawl urbano: la disarticolazione del territorio*, TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment 2(4), 2009; Settis S., *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, 2010; N. Dall'Olio, *Le cause culturali del consumo di suolo*, in *Economia della Cultura*, fasc. 1, 2010.

9 In questo contesto vale la pena ricordare la produzione bibliografica di F. Indovina, se possibile *ex multis* si rimanda principalmente a *Sull'uso capitalistico del territorio* (con D. Calabi), in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 2, 1973; *Elogio della crisi urbana* in P. Ceccarelli (a cura di), *La crisi del governo urbano*, Marsilio, Venezia, 1978; *La città diffusa* (a cura di), "Quaderno Daest" n. 1, IUAV, Venezia, 1990; *La città di fine millennio* (a cura di), Franco Angeli, Milano, 1990; *La città occasionale* (a cura di), Franco Angeli, Milano, 1993.

10 Sul punto si veda il lavoro di V. Scavone, *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, FrancoAngeli, 2014; ancora sul problema della *sprawl* urbano, Viganoni L., *Il mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Francoangeli, 2007.

11 Sul punto si rimanda al lavoro di G. Dematteis e P. Bonavero, *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, 1997; M. Bencardino e G. Iovino, *Analysing and managing urban sprawl and land take*, Discussion Papers n. 131, CELPE RePEc, 2014;

svuotamento dei centri storici delle città verso le zone semi-centrali o periferiche. In questo contesto, anche i processi di de-polarizzazione e de-localizzazione delle industrie e dei servizi contribuisce allo sfruttamento e alla impermeabilizzazione di nuove aree¹².

Sulla base c.d. *capability approach*¹³ sono proprio i nuovi stili di vita e il diverso modo di pensare le relazioni città-campagna a produrre lo spostamento della popolazione verso luoghi periurbani¹⁴. L'indagine su questo fenomeno scaturisce da una comune opzione di carattere ambientale economico e sociale, e soprattutto, dalla latitanza del legislatore italiano il quale ha abbandonato la tutela del bene suolo alla legislazione regionale.

L'obiettivo che questo studio si pone è quello di verificare se la legislazione regionale è stata in grado di affrontare concretamente e arginare il consumo di suolo, o se è opportuno modificare l'approccio normativo e livello di regolazione della problematica.

Sulla nascita del concetto di consumo di suolo.

A seguito del trasferimento di numerose funzioni amministrative nel 1972¹⁵, a partire dagli anni 80 del secolo scorso, le Regioni, in virtù della potestà concorrente in materia di agricoltura e foreste di cui all'art. 117 (ante riforma), hanno emanato numerose leggi organiche in materia di governo del territorio che inglobano la disciplina delle aree agricole nel sistema di pianificazione urbanistica multilivello¹⁶.

12 Per una puntuale analisi sul punto si veda F. Carraro, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. Dir. Fin.*, fasc.2, 2011,

13 Sul tema di veda S. Macchi, *Consumo di suolo, servizi ecosistemici e adattamento al cambiamento climatico nelle aree urbane*, ISPRA, 2013; M. Bencardino., *Consumo di suolo e spral urbano. Drivers e politiche di contrasto*, in *Bollettino della S.G.I.*, 2, 2015; sempre sullo stesso tema si veda anche AA.VV., *Recuperiamo terreno. Analisi e prospettive per la gestione sostenibile* (a cura di M. Munafò, M. Marchetti.), FrancoAngeli, 2015.

14 R. Pollo, *Progettare l'ambiente urbano: riflessioni e strumenti*, Carocci editore, 2015; M. Fuschi., *Ambiente urbano e area metropolitana*, Libreria dell'università, 2000. in questo senso cfr. Sen A. *Equality of What?*. in: McMurrin S. Tanner, *Lectures on Human Values*, Volume 1. Cambridge: Cambridge University Press ; 1980.

15 Cfr. P. Urbani, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, Relazione al Convegno AIDU Udine 29 settembre 2017 disponibile su <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/11/L%E2%80%99urbanistica-oltre-il-culto-dei-piani.pdf>.

16 Sul tema della pianificazione urbanistica multilivello Cfr G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, riv.it.dir.pub.com., fasc. 1, 2018.

Le aree agricole sono state tipizzate attraverso una precisa differenziazione (montane, di pianura, zone prossime a grandi centri urbani, zone soggette a spopolamento, zone ad intensa cultura e zone boschive)¹⁷.

Si è trattato di norme di disciplina sostanziale che in questo caso non hanno trovato come diretti referenti i comuni e gli strumenti urbanistici. Le norme concernevano i contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale riguardando una dimensione di media area — l'ambito provinciale — che permetteva una pianificazione sovracomunale al di fuori delle logiche di zonizzazione tipiche dei P.R.G..

Il piano provinciale delineava gli ambiti agricoli secondo le differenti vocazioni o lo stato di fatto e ne dettava di conseguenza la disciplina d'uso. Questo primo tentativo era volto a superare la dimensione urbanistica del territorio comunale e a collocare le aree agricole, nelle loro differenti caratterizzazioni, in una dimensione pianificatoria di ampio raggio che superasse i confini amministrativi dei singoli comuni¹⁸.

Sulla prospettiva europea del consumo di suolo.

Negli ultimi anni, il diritto dell'Unione Europea ha avuto modo di concentrarsi sulla questione del consumo di suolo¹⁹. La tematica è stata analizzata da tempo in seno alla elaborazione di *soft law* da parte dell'UE. La Comunità europea, già a partire dal 1972, con la Carta europea del suolo aveva evidenziato che (trad. del redattore):

- 1 *“Il suolo è uno dei beni più preziosi dell'umanità. Consente la vita dei vegetali, degli animali e dell'uomo sulla superficie della Terra.*
- 2 *Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente.*

¹⁷ In questo senso si veda P. Urbani, *La disciplina urbanistica delle aree agricole, Urbanistica ad vocem* in Enc.Diritto 1990 disponibile su http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Urba/Urbani_la-disciplina-urbanistica-delle-aree-agricole.pdf; sempre sul tema dello stesso autore, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, Relazione al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.

¹⁸ Si veda su questo punto M. Delli Zotti, *I piani regionali: le principali elaborazioni urbanistiche italiane dal 1942 al 1953*, Istituto universitario di architettura, Venezia, 1993, più di recente, sul tema anche, N. Assini, P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Giappichelli, 2007; A. Capalbo, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica*, Halley Editrice; G. Mazzeo, *Dall'area metropolitana allo sprawl urbano: la disarticolazione del territorio*, TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment 2(4), 2009

¹⁹ Sul tema, si veda, *ex multis* G. Perulli, *Il consumo del suolo*, Supernova, 2019.

3 *La società industriale usa i suoli sia a fini agricoli che a fini industriali o d'altra natura. Qualsiasi politica di pianificazione territoriale deve essere concepita in funzione delle proprietà dei suoli e dei bisogni della società di oggi e domani*"²⁰.

Il documento, sebbene avente natura di *soft law*, presenta natura genetica nel dibattito europeo. Successivamente, a partire dalla metà degli anni '80, l'Atto Unico Europeo introduce la politica ambientale tra le competenze concorrenti della Comunità²¹: l'azione comunitaria a partire da questa data diviene più sistematica.

L'atto unico Europeo consente il delinarsi di un'ampia base giuridica: le iniziative comunitarie sono efficacemente volte a rendere sostenibile lo sviluppo economico²² nel rispetto di quei valori emersi dall'opinione pubblica internazionale e riconosciuti nel diritto convenzionale internazionale²³.

Questi stessi principi influenzeranno la stessa attività della Commissione Europea: è proprio in questo momento che la Comunità si prospetta l'obiettivo di accrescere la "coesione economica e sociale" anche con riferimento alla cd. coesione territoriale²⁴. Più di recente, la questione della regolamentazione del consumo di suolo ha acquisito un peso crescente nell'agenda territoriale dell'Unione Europea.

20 Disponibile, in versione originale su <https://rm.coe.int/090000168067e296>

21 Si veda *inter alia* E. Orlando, *The Evolution of EU Policy and Law in the Environmental Field: Achievements and Current Challenges*, in Transworld, Working Paper 21, 2013, disponibile su http://www.transworld-fp7.eu/wp-content/uploads/2013/04/TW_WP_21.pdf.

22 La strategia elaborata nel Consiglio europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000 era volta a trasformare l'Unione Europea nella "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale" (par 5). Questi obiettivi, di per sé molto ambiziosi, sono stati integrati con la strategia di Göteborg del 2001. Sono stati successivamente riconosciuti con la proposta della Commissione di avviare un partenariato per la crescita e l'occupazione. Si era anche cercato un maggiore coordinamento con altre istituzioni finanziarie, tra cui la BEI e il FEI: Sul punto cfr. AA.VV. *Commentario Breve ai Trattati dell'Unione Europea* (a cura di F. Pocar e C. Baruffi), II ed., CEDAM, 2014.

23 Sul punto si veda Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile disponibile su <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>; Commissione Europea, *Next steps for a sustainable European future - European action for sustainability*, 2016, scaricabile dall'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3886_en.htm; Comunicazione della Commissione europea, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile, COM (2001) 264 del 15.5.2001.

24 L'art. 174 TFUE modifica la disposizione di cui all'articolo 158 TCE, accostando alla promozione della coesione economica e sociale anche la promozione della coesione territoriale, in modo da promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione. Circa il concetto di coesione territoriale volto a superare la nozione di coesione economica e sociale, sul punto si veda D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, 2011.

Il tema, in ambito di fonti primarie, è stato affrontato dal legislatore europeo nei Trattati all'art. 191 del TFUE in cui è sancito il principio della *"utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali"*²⁵.

Per il legislatore Europeo, la tutela dell'ambiente da parte del legislatore europeo, include anche la protezione del suolo. Parimenti all'art. 11 del TFUE viene esplicitato un altro principio in tema di gestione dell'ambiente secondo cui l'attività dell'Unione europea è volta a garantire il principio dello sviluppo sostenibile. Tuttavia nonostante l'importanza che il legislatore europeo attribuisce alla materia finora non è stata adottata alcuna disciplina vincolante²⁶. A causa delle resistenze degli Stati membri, le Istituzioni europee hanno potuto perseguire esclusivamente un processo di elaborazione di *soft law*²⁷ che in maniera non vincolante potesse indirizzare le politiche degli Stati membri verso traguardi di protezione e rigenerazione del suolo. Queste, tuttavia, hanno avuto il merito di stimolare il dibattito istituzionale e favorire l'avvio di diversi progetti di ricerca comunitari sul tema²⁸.

Il primo significativo intervento delle Istituzioni europee in tema del consumo di suolo²⁹ è rappresentato dalla comunicazione della Commissione europea del 2002 n.179 recante *"Verso una strategia tematica per la protezione del suolo"*³⁰. Con riferimento a questa comunicazione si è osservato che il suolo assurgerebbe sia pure indirettamente a *"supporto alla vita, agli ecosistemi, come riserva di patrimonio genetico e di materie prime, come custode della memoria storica e come elemento essenziale del paesaggio"*³¹. Successivamente, con la comunicazione della Commissione, rubricata

25 Cfr. Commissione europea, *Suolo e gestione del territorio*, in https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/land-use-and-soil_it ; *Land Use and Forestry Proposal for 2021-2030*, in https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf_en . L'articolo 191 TFUE cita "l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali" come obiettivo delle politiche ambientali e l'articolo 11 TFUE dispone che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"*.

26 In tema si veda il lavoro di G. F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, *op.cit.*. si veda anche Direttiva-quadro proposta nel 2006 nell'ambito della OSII thematic strategy.

27 Si tratta delle comunicazioni: COM 2002/179, COM 2006/231, COM 2006/232, COM 2011/244, COM 2011/571, COM 2012/46.

28 Cfr. S. Salata, *Consumo di Suolo, Verso una prospettiva di integrazione tra discipline*, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo - CRCS, 2014.

29 Il punto di partenza della riflessione in ambito europeo sul consumo di suolo si fa generalmente risalire all'affermazione contenuta nella Carta europea del suolo del 1972 secondo cui *"il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente"*. Sul punto *amplius* G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, *op. cit.*.

30 COM (2002) 179, disponibile su www.europa.eu.int.

31 Cfr. F.F Guzzi, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. Giur. Urb.* , 4, 2016 , p.26.

“Strategia tematica per la protezione del suolo” del 22 settembre del 2006 n. 231³² si tentava di far rientrare la tutela del suolo tra le politiche comunitarie. In questo modo si volle rafforzare l’azione comunitaria verso la salvaguardia della risorsa³³.

Si ricordi come a tutt’oggi essa rappresenta il principale atto programmatico di sintesi adottato a livello euro-unitario, riconoscendo il duplice profilo funzionale del suolo: sia sotto quello naturale che di funzione sociale. In particolare sotto quest’ultimo profilo lo si riconosce come componente essenziale del paesaggio e del patrimonio culturale, pertanto in questo contesto l’Unione europea rileva come tema imprescindibile la salvaguardia del suolo. Muovendo da tali presupposti la Commissione ha delineato la strategia europea sul tema mediante l’adozione di una direttiva quadro finalizzata alla protezione e ad un uso sostenibile del suolo. La mancata approvazione della direttiva quadro del 2006 ha rappresentato un momento di arresto fondamentale nel quadro di sviluppo della normativa. Essa conteneva l’enunciazione dei principi cardine cui si sarebbe dovuta conformare l’attività degli Stati membri con riferimento al governo del territorio e alla gestione della risorsa suolo³⁴. Persa l’occasione di introdurre una normativa sistemica concernente il consumo di suolo, le istituzioni europee hanno pertanto proseguito la loro attività di normazione *soft*.

In primo luogo, con la Comunicazione del 20 settembre del 2011 n. 571 si invitano gli Stati membri a: *“integrare maggiormente l’utilizzo diretto e indiretto dei terreni, e i relativi impatti ambientali, nel processo decisionale e limitare il più possibile l’occupazione e l’impermeabilizzazione dei terreni (impegno continuativo); compiere le azioni necessarie per ridurre l’erosione e aumentare la materia organica presente nel suolo (impegno continuativo); istituire un inventario dei siti contaminati e programmare le attività di ripristino (entro il 2015)”*³⁵. La stessa comunicazione fissa il traguardo di zero ettari di suolo occupato entro il 2050.

32 COM (2006) 231, in www.europa.eu.int

33 Cfr. sul punto, *amplius*, per una disamina della comunicazione G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell’abitato*, *op.cit.*

34 La Commissione ha, successivamente, rilevato che la sua proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo, risalente al 2006, che affrontava anche il tema della dimensione transfrontaliera della degradazione del suolo, era stata adottata dal Parlamento europeo in prima lettura nel novembre 2007 con una maggioranza di circa due terzi, ma era stata poi bloccata da una minoranza di Stati nel Consiglio Ambiente di marzo 2010, per ragioni legate alla sussidiarietà, ai costi eccessivi e al carico amministrativo. Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 13 febbraio 2012, Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso, COM (2012) 46 finale, disponibile su <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/IT/1-2012-46-IT-F1-1.Pdf>.

35 COM (2011) n. 571, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>

Con la successiva Comunicazione n. 46 del 13 febbraio 2012 recante “Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso”, la Commissione pur ricostruendo il percorso di attuazione della SOIL Thematic Strategy del 2006 e, ribadisce come pilastri della strategia la sensibilizzazione, la ricerca, l’integrazione e la legislazione³⁶. Più in dettaglio, la comunicazione n. 46 del 13 febbraio 2012 recante “Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso”, la Commissione europea ha rilevato che nonostante l’adozione di strategie volte a garantire la protezione del suolo, l’attività volta alla degradazione del suolo sta proseguendo a ritmi eccessivamente sostenuti³⁷. Pertanto la Commissione rilevava in quella sede la necessità di rafforzare l’impianto normativo e introdurre limiti che consentissero di raggiungere il traguardo del cd. saldo zero nel consumo di suolo (ossia un incremento dell’occupazione di terreno pari a zero intesa quale saldo tra occupazione di spazi liberi e ripristino di usi agricoli o usi semi-naturali di aree precedentemente urbanizzate ed impermeabilizzate)³⁸.

Sempre nello stesso anno con documento generale di indirizzo (SWG (2012) n. 101)³⁹, in particolare, si segnalava come l’Unione dovesse guidare l’azione degli Stati membri verso tre specifici obiettivi, gerarchicamente organizzati da attuare sequenzialmente:

La limitazione,

La mitigazione;

La compensazione.

Al fine di perseguire il primo obiettivo, si è ritenuto necessario incentivare il riuso nelle aree dismesse, implementare la qualità delle condizioni di vita delle grandi città, migliorare il trasporto pubblico, evitare lo sfruttamento dei suoli agricoli periurbani di qualità, nonché “sviluppare una gestione integrata degli stabili adibiti ad uffici, co-pianificare lo sviluppo di aree commerciali, sensibilizzare amministratori e comunità locali sul problema del consumo di suolo, incentivare una gestione sostenibile del territorio

36 Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 13 febbraio 2012, Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso, COM (2012) 46 finale.

37 COM (2012) 46, disponibile su www.eur-lex.europa.eu.

38 Sul saldo zero, si veda anche, *amplius*, D. Bianchi, *Il consumo di suolo in Italia*, Edizioni Ambiente, 2011.

39 Cfr. sul punto in modo più puntuale il testo delle *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* (EC, 2012), disponibile su https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_en.pdf; Comunicazione della Commissione relativa alla “Strategia per limitare l’impermeabilizzazione del suolo” disponibile su https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf

*specie nei piccoli comuni, usare programmi di calcolo dei costi per stabilire il potenziale sviluppo urbano*⁴⁰.

In subordine, per il caso in cui la limitazione non fosse possibile, si potrebbero incentivare strumenti di mitigazione degli impatti dell'artificializzazione⁴¹.

In ultimo, qualora le prime due opzioni non fossero sufficienti o comunque non perseguibili, queste dovrebbero essere integrate da meccanismi di compensazione. Le vie indicate dalla Commissione sono: il riutilizzo del terreno arabile scavato, il recupero di suolo attraverso la depermeabilizzazione di altre aree, lo sviluppo di un sistema di eco account o scambio di certificati di sviluppo e l'introduzione di una tassazione sull'impermeabilizzazione da usare per la protezione del terreno o per altri scopi ambientali⁴².

Successivamente, la riflessione e l'azione sollecitatoria della Commissione si è incentrata anche sui rischi derivanti dai cd. *brownfields*, ovvero quegli agglomerati vetero-industriali che sono stati abbandonati sul territorio una volta esaurita la loro funzione economica senza operare processi di rigenerazione del suolo⁴³.

In concreto, in seguito all'adozione delle *Guidelines* molte delle misure suggerite dalla Commissione per contrastare il consumo di suolo sono state sperimentate e adottate nell'ambito dei paesi dell'Unione⁴⁴.

Sempre sul tema, nel 2013 il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno adottato la decisione n. 1386/2013/UE, recante disposizioni "Su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»". In dettaglio, la normativa recava alcune rilevanti disposizioni sul tema del consumo di suolo; al considerando n.19 l'Unione Europea si pone l'obiettivo di prevenire il degrado del suolo con la finalità di garantire uno sviluppo sostenibile;

40 M. Bencardino, *Consumo di Suolo e sprawl urbano. Drivers e politiche di contrasto*, Bollettino della Società Geografica Italiana - Roma - Serie XIII, vol. VIII (2015), pp. 217-237.

41 Cfr. *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing* (EC, 2012).

42 In questo senso *amplius* M. G. Lucia, S. Duglio, P. Lazzarini, *Verso un'economia della sostenibilità: Lo scenario e le sfide*, FrancoAngeli, 2018.

43 Commissione Europea, *Remediated Sites and Brownfields. Success Stories in Europe*, 2015, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/remediated-sites-and-brownfields-success-stories-europe> ; Commissione Europea, *Brownfield Regeneration*, disponibile su http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/39si_en.pdf , 2013

44 Cfr., ad esempio, il progetto Interreg NATREG (<http://www.natreg.eu/>); o ancora sul punto si pensi al caso di Manchester e alla costruzione dei cd. tetti verdi che possono contribuire a ridurre gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione del suolo. Qui i tetti verdi hanno ridotto lo scorrimento superficiale di 20mm di pioggia anche del 20%. Cfr. sul punto *ex multis* G. Siebielec, *Handbook for measures enhancing soil function performance and compensating soil loss during urbanization process*, 2010, disponibile su https://www.researchgate.net/publication/301766106_Handbook_for_measures_enhancing_soil_function_performance_and_compensating_soil_loss_during_urbanization_process.

parimenti ai punti 6 e 8 dell'allegato unico la stessa ha sottolineato come l'uso non sostenibile dei terreni porti ad un aumento del degrado di suolo; al punto 23 dello stesso allegato l'Unione sottolinea come il traguardo del saldo zero sia l'obiettivo da raggiungere entro il 2050⁴⁵.

In questo contesto, la Commissione ha inserito la "crescita inclusiva" tra le tre priorità della strategia Europa 2020⁴⁶, al fine di promuovere un migliore rapporto tra le comunità e lo spazio.

Più di recente, la Commissione Europea, con Raccomandazione (UE) 2016/1318, del 29 luglio 2016, recante *"orientamenti per la promozione degli edifici a energia quasi zero e delle migliori pratiche per assicurare che, entro il 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano a energia quasi zero"*, ha voluto tracciare delle linee operative per la costruzione e l'uso degli edifici⁴⁷.

Il tutto nell'ottica di realizzare un programma di economia circolare⁴⁸.

L'obiettivo, rafforzato in seguito all'approvazione del Settimo Programma di Azione Ambientale⁴⁹, denominato *"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"* elaborato dal Parlamento europeo e Consiglio, 2013 che ha riproposto l'obiettivo precedente, richiedendo che *"entro il 2020, le politiche dell'Unione tenessero conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio"*⁵⁰.

Il Settimo programma di Azione Ambientale prende la forma di una Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: sebbene tale provvedimento non abbia *ex se* valore cogente, la sua adozione tramite lo strumento dell'ordinario processo legislativo ne garantisce una importanza concreta. Il Programma sancisce i principi in

45 Cfr. Decisione n.1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, disponibile su www.eur-lex.europa.eu.

46 Cfr. il commento all'articolo 174 TFUE, in Commentario Breve cit., 1071. Ci si riferisce al documento COM(10)2020 del 3.03.2010.

47 Cfr. Raccomandazione (UE) 2016/1318, del 29 luglio 2016, recante *"orientamenti per la promozione degli edifici a energia quasi zero e delle migliori pratiche per assicurare che, entro il 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano a energia quasi zero"* C/2016/4392, pagg. 46-57.

48 Relazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'attuazione del piano d'azione per l'economia circolare, COM(2017) 33, 2017, 11, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/com-2017-33-f1-it-main-part-1.pdf>

49 Disponibile su <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/it.pdf>

50 Audizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presso le Commissioni riunite 9 a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13a (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato della Repubblica, sui disegni di legge nn. 2383, 769, 991, 1181 e 1734 (consumo del suolo) Disponibile su https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/004/466/Audizione_ISPRA_consumo_di_suolo_03.pdf

materia di ambiente, con chiaro riferimento alle conclusioni della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno del 2012, la cosiddetta Rio+20⁵¹.

Il rapporto finale indica come obiettivi: la protezione, la conservazione e il miglioramento delle risorse naturali, incluso il suolo; con l'obiettivo di un "land degradation neutral world" attraverso una migliore gestione del territorio⁵². In questo conteso, si deve anche rilevare la straordinaria importanza assunta dal fondo europeo di sviluppo regionale – FESR nella implementazione di modelli di sviluppo territoriale sostenibile. Gli obiettivi del FESR sono perseguiti tramite politiche ad azione trasversale in gradi di agire in maniera integrata al livello urbano.

Il terzo programma UrbACT 2014/2020⁵³ ha avuto un significativo impatto, non solo destinando risorse agli Stati⁵⁴ al fine di porre in essere attività integrate tese allo sviluppo urbano sostenibile, ma anche al fine di implementare strategie di sviluppo urbano sia da un punto di vista più materiale che da un punto di vista di partecipazione e integrazione sociale.⁵⁵

51 Disponibile su <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>; per il documento precedente Dichiarazione di Stoccolma del 1972 si può consultare <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>

52 Sul punto si veda il lavoro di A. Luise, M. Di Leginio, F. Fumanti, *Strumenti internazionali per la gestione sostenibile del suolo, atti del convegno recuperiamo terreno*, Milano 6.05.2015, Ispra, 2015.

53 "A maggio 2018 la Commissione europea ha presentato le proposte del nuovo bilancio europeo e dei Regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027, dando così formalmente avvio alle attività per la definizione del quadro di riferimento finanziario e normativo della futura programmazione europea.

Il budget proposto dalla Commissione, che tiene conto dell'uscita del Regno Unito, ammonta complessivamente a 1.279 miliardi di euro, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo dell'UE-27.

Il 6% della dotazione del Fondo FESR sarà destinato ad investimenti per lo sviluppo urbano sostenibile a livello nazionale.

Il quadro finanziario relativo al periodo 2021-2027 introduce inoltre l'iniziativa europea Urban, un nuovo strumento di cooperazione tra centri urbani incentrato sull'innovazione e sullo sviluppo delle capacità attinenti a tutte le priorità tematiche dell'Agenda urbana per l'UE (tra le quali integrazione dei migranti, edilizia abitativa, qualità dell'aria, povertà urbana, economia circolare, ecc.).

Peraltro, in linea con il quinto obiettivo della politica di coesione (Una Europa più vicina ai cittadini), la Commissione continuerà a sostenere le strategie di crescita a gestione locale, elaborate al livello più prossimo ai cittadini." Sul punto si veda *La nuova programmazione 2021-2027 ed il futuro della politica di coesione*, 24 Giugno 2019 disponibile su <https://www.ot11ot2.it/approfondimenti/la-nuova-programmazione-2021-2027-ed-il-futuro-della-politica-di-coesione>

54 Allo Stato Italiano sono state destinate risorse per circa 1,5 miliardi di euro.

55 Cfr. Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo Europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea

Allo stato attuale è in corso di approvazione il UrbAct IV per il periodo 2021-2027⁵⁶. Allo stato attuale, nonostante la ricognizione operata, non si riscontra un *corpus* di regole compiute e coese. La finalità di conservazione, prevenzione e mitigazione degli effetti del consumo di suolo, invero, resta sorretta, in ambito europeo, ad un approccio regolatorio basato esclusivamente sull'individuazione di buone pratiche e suggerimenti. Come è stato rilevato⁵⁷, solo la tradizionale progressiva armonizzazione attuata per il tramite dell'adeguamento a direttive, potrebbe consentire una regolazione del consumo di suolo in maniera strutturata e capace concretamente di affrontare il problema e di realizzare gli obiettivi che ci si è prefissati negli atti di indirizzo.

Il contesto normativo sovranazionale ha inciso sulla modalità di amministrazione e regolazione del territorio da parte degli Stati Membri.

In Italia, si è prodotto un effetto sia diretto che indiretto. Se da un lato la legislazione ambientale statale riprende e attua le direttive europee, interessando indirettamente anche la legislazione urbanistica sotto altro profilo la legislazione europea in tema di tutela dei beni culturali e paesaggistici, rafforzata dalla Convenzione europea sul paesaggio⁵⁸ ha influito direttamente sulle modalità di gestione e governo del territorio.

Spunti dal diritto comparato.

Tra gli spunti suggeriti dal diritto comparato, l'esperienza britannica, rappresenta una delle più interessanti, considerati i risalenti problemi connessi alla diffusione urbana. Tra i primi interventi⁵⁹, in questo senso, si registra il *Town and Country Planning Act* del 1947⁶⁰ con cui è stata prospettata la realizzazione di 14 *green belts* attorno alle principali città⁶¹. Le *green belts* consistono in cinture verdi (composte da

56 Cfr. *A che punto siamo con l'approvazione dell'Urbact IV?*, 9 marzo 2020, Disponibile su <https://urbact.eu/urbact-iv-che-punto-siamo-con-il-prossimo-periodo-di-programmazione>

57 Cfr. G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *op.cit.*.

58 Cfr. European Landscape Convention, ETS n. 176, disponibile al sito: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176>; vedi anche M. Dejeant, *Environmental Policy and the Law*, 2004, 34, pagg. 79-83.

59 La costituzione della prima *green belt* intorno a Londra venne proposta, per la prima volta, attorno alla *Greater London* nel 1935.

60 *Town and Country Planning ACT* disponibile su <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1947/51/enacted>.

61 Cfr. R. Megarry, *Lectures on the Town and country planning act, 1947*, Stevens, 1949; G. Morbelli, *Un'introduzione all'urbanistica*, FrancoAngeli, 2005; A. Detragiache, *Dalla città diffusa alla città diramata*, FrancoAngeli, 2003.

boschi e parchi) assolutamente inedificabili aventi l'idea di contenere la crescita della città attraverso la progettazione di barriere fisiche negli spazi di frangia⁶².

In Gran Bretagna, si è riusciti a impedire che le città si saldassero tra di loro, soprattutto grazie a un'intuizione del 1995: il sistema dei cd. *Planning obligations*⁶³. In quell'anno l'estensione delle *green belts* era di 1.556.000 ettari, circa il 12% del suolo inglese, a fronte di una superficie attuale di quasi 1.700.000 ettari⁶⁴. Successivamente, nel 1999 è stato istituito un organismo governativo di consultazione con il compito di orientare le politiche nazionali e locali riguardo ai temi dell'abitazione, della rigenerazione urbana, del governo delle densità, della diminuzione del consumo di suolo. La Gran Bretagna, prima con il *Planning Policy Guidance Note 3* del 2000, e successivamente con il *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, e in ultimo con il *Planning Policy Statement 3* del 2006 ha fissato l'obbligo di realizzare almeno il 60% del nuovo edificato in aree già urbanizzate, ponendo come limite la densità minima di almeno 30 abitazioni per ettaro⁶⁵.

Più in dettaglio il *Planning and Compulsory Purchase Act* del 2004⁶⁶ ha apportato modifiche sostanziali al sistema del piano di sviluppo inglese. Ha eliminato sia i piani strutturali sia i piani locali, a favore dei quadri di sviluppo locale (*Local Development Framework - LDF*)⁶⁷, che sono costituiti da una serie di documenti di

62 Si tratta di un polmone verde attrezzato che circonda la città con la molteplice funzione di:

- tutela del territorio agricolo;
- contenimento contro l'espansione urbana e la cementificazione selvaggia;
- offerta di spazi verdi e strutture ricreative per la periferia e le città satelliti;
- riqualificazione del paesaggio e delle aree dismesse e degradate.

63 Cfr. sul punto, il lavoro di G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riutilizzo dell'abitato*, riv.it.dir.pub.com., fasc. 1, 2018. Più puntualmente sul tema dei *planning obligations* nell'ordinamento britannico cfr. L. Giani, *Autoritarità tra potere e atto. Alcune riflessioni sul sistema britannico*, in *Annuario AIPDA*, 2011, pp. 109 ss.

64 Si veda sul tema B. Cullingworth, V. Nadin, *Town and Country Planning in the UK*, 2003; M. Amati, *Urban Green Belts in the Twenty-first Century*, Ashgate, 2008; Roger W. Caves, *Encyclopedia of the City*, Routledge, 2005; AA.VV., *Green Belt Subject Plan: Development Control Policies*, Royal County of Berkshire Planning Department, 1981; Yvonne Rydin, *Urban and Environmental Planning in the UK*, Macmillan, 1993.

65 Cfr. AA. VV., *Verso un'economia della sostenibilità: Lo scenario e le sfide*, Franco Angeli Edizioni, 2018.

66 Sul punto, *amplius*, G. Trupiano, *Territori, governance e sviluppo sostenibile: prospettive italiane*, DiogeneEdizioni, 2015.

67 Per un confronto diretto con la normativa in tema di *Local Development Framework* confronta

https://www.planningportal.co.uk/directory_record/342/local_development_framework_ldf

sviluppo locale (*Local Development Documents - LDD*)⁶⁸ e documenti di pianificazione supplementare (DOCUP)⁶⁹.

La strategia territoriale regionale (cd. RSS)⁷⁰, prodotta dalle assemblee regionali in Inghilterra, rappresenta lo strumento della pianificazione. A questo approccio, in Galles è stata elaborata una variante⁷¹. Le autorità locali elaborano modelli di sviluppo locale (cd. *Local development schemes – LDS*), volti a pianificare il lavoro dei LDD/SPD per un periodo di tre anni⁷². Tutti i LDD e i DOCUP⁷³ devono inoltre essere accompagnati da una valutazione della sostenibilità e una valutazione ambientale strategica (la VAS⁷⁴ di origine europea). Più in dettaglio, la normativa inglese⁷⁵ sul consumo di suolo ruota intorno al *Localism Act 2011*⁷⁶ che ha introdotto cambiamenti di ampia portata nel sistema di pianificazione in Inghilterra. La legge ha introdotto disposizioni legali in base alle quali le comunità locali (guidate da consigli

68 Per un confronto diretto con la normativa in tema di *Local Development Documents* confronta

https://www.planningportal.co.uk/directory_record/341/local_development_documents_idds

69 Per un confronto diretto con la normativa in tema di *DOCUP* confronta <https://www.wandsworth.gov.uk/planning-and-building-control/planning-policy/supplementary-planning-documents-and-guidance/>

70 Per un confronto diretto con la normativa in tema di RSS confronta <http://www.planningportal.gov.uk/england/professionals/en/1020432885308.html>

71 Sul punto per una analisi ampia sulla documentazione della Regione Galles è disponibile sui seguenti portali <https://gov.wales/consultations>; <https://gov.wales/building-planning>;

<https://gov.wales/dpsp/40382121/wsp-101104-pt1-e.pdf?lang=en>;
<https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20081213224812/http://new.wales.gov.uk/location/spatial/faq/faqbackground/?lang=en>;

<https://gov.wales/consultations>

72 Cfr. sul punto G. Trupiano, *Territori, governance e sviluppo sostenibile: prospettive italiane*, in *op.cit.*.

73 Cfr. sul punto <https://www.gov.uk/planning-permission-england-wales>

74 Per un confronto con la normativa più rilevante sulla VAS Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, su eur-lex.europa.eu, 21 luglio 2001; Unione europea, COM/2009/469. Relazione della commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE), su eur-lex.europa.eu, 14 settembre 2009; per un confronto con alcune monografie specifiche sul tema: P. Cagnoli, *VAS - Valutazione Ambientale Strategica. Fondamenti teorici e tecniche operative*, Palermo, Dario Flaccovio Editore, 2010; F. Doro, *VAS - la valutazione ambientale strategica degli strumenti di pianificazione e di programmazione*, Padova, Exeo Edizioni, 2013; A. Cimellaro, A. Scialò, *Valutazione Ambientale Strategica*, Roma, D.E.I.-Tipografia del genio civile, 2011.

75 H. Millward, *Urban containment strategies: A cause study appraisal of plans and policies in Japanese, British and Canadian cities*, *Land Use Policy*, v. 23, 2006, p.473-485; e K. Hart, *Politiche e monitoraggio sull'uso e consumo di suolo in Inghilterra*, *Urbanistica*, v. 138, p.101- 103, 2012; C. Gardi, *Urban Expansion, Land Cover and Soil Ecosystem Services*, Routledge, London, 2017.

76 Cfr. sul punto <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/section/73>

parrocchiali o forum di quartiere) potrebbero sviluppare piani di vicinato. Analogamente ai documenti di gestione dello sviluppo prodotti dall'autorità locale, i piani di vicinato hanno un peso statutario, pertanto vengono considerati nella determinazione delle applicazioni di pianificazione.

Questi interventi hanno consentito di proteggere la campagna e le attività che vi si svolgono, ma anche di conservare le caratteristiche specifiche delle città storiche e aiutare la rigenerazione urbana, incoraggiando il riutilizzo di aree urbanizzate abbandonate.

Spostandoci di Paese, la Germania ha intrapreso sin dagli anni ottanta⁷⁷ una fervente attività legislativa per regolamentare gli usi del suolo, tanto che si può parlare di un vero e proprio modello tedesco avente un atteggiamento più regolativo di quelle inglesi rivolto al disegno morfologico della città⁷⁸. Una centralità della disciplina della materia è stata tracciata già a partire dalla legge di tutela dei suoli del 1999 e dalla successiva legge in materia di ambiente del 2002⁷⁹. In seguito con la riforma del codice urbanistico del 2004 è stato introdotto il principio di uso parsimonioso della risorsa suolo e di riuso delle aree dismesse⁸⁰. Seguendo questa impostazione è stata adottata la *Raumordnungsgesetz*⁸¹ che ha modificato la legge sulla pianificazione urbanistica assoggettando l'incremento della copertura artificiale di terreno a precise limitazioni privilegiando il profilo della preservazione della risorsa⁸². Alla strategia di tutela dei suoli che riconosceva per la prima volta la necessità di contrastare l'espansione dell'urbanizzato in aree rurali, ha fatto seguito l'istituzione dell'osservatorio nazionale sul consumo di suolo. Interessante a tal proposito è l'esperienza del c.d. *Okokonto* introdotto dalla Baviera nel 2003⁸³.

77 Cfr. *amplius* sul tema L. Bobbio., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002.

78 Cfr. sul punto, G. Trupiano, *Territori, governance e sviluppo sostenibile: prospettive italiane*, in *op.cit.*

79 Cfr. sul punto E. Schimdt Abmann, *L'evoluzione del principio di conformità ai piani nel diritto urbanistico tedesco*, in AA.VV., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, a cura di F. pugliese e E. Ferrari, Milano, 1999; S. Bock, *Nachhaltiges Flächenmanagement, Ein Handbuch für die Praxis*, 2011, Berlino; G. Frisch, *Il governo della crescita urbana in Germania*, in AA.VV., *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale scientifica, Napoli.

80 Cfr. in questo senso anche G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, riv.it.dir.pub.com., fasc. 1, 2018.

81 Disponibile su https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ROG.pdf

82 Per approfondire, sul tema, *ex multis*, sia consentito un rinvio al lavoro di Ganser V.R., Williams K., *Browfied development: are we using the right target? Evidence from England and Germany*, *European Planning Studies*, 15, 2007.

83 Cfr. sul punto, P. Maccani, S. Marani, *Governance dei sistemi urbani e consumo di territorio: politiche, pratiche, lezioni apprese*, ERVET, 2012, disponibile su <http://www.ervet.it/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Governance-dei-sistemi-urbani-e-consumo-di-territorio.pdf>

Degna di nota, anche l'azione della Francia, nella quale tra il 1960 e il 2010 sono state istituite 52 Agenzie per la pianificazione del territorio, e ben 25 sono nate dopo il 2000; le importanti innovazioni legislative introdotte in materia di pianificazione urbanistica e territoriale hanno prodotto un importante e sistematico riordino amministrativo⁸⁴. Tra le principali innovazioni in materia di pianificazione territoriale la *Loi de reformè des collectivités territoriales*⁸⁵ ha introdotto il meccanismo delle elezioni di governi intercomunali con la finalità di una legittimazione più ampia e di un controllo sociale delle scelte⁸⁶. Ultimo strumento degno di nota del panorama francese sono gli *schemas de la coherence* territoriale realizzati dalle associazioni di Comuni. Questi strumenti sono più dirigisti dei precedenti piani di inquadramento d'area vasta⁸⁷.

Questa rassegna, seppur breve, è indicativa di come, in altri paesi europei, alcuni interventi strutturali sono stati assunti e sono stati in grado di garantire un rilancio dello sviluppo economico che tenga conto delle istanze di tutela ambientale e nel rispetto dell'identità culturale dei territori.

La tutela del consumo di suolo come valore costituzionale.

Nella Costituzione e nella legislazione italiana, non sono sottolineate, in modo chiaro e nitido, la rilevanza sociale del suolo e la necessità della sua tutela.

Il tema della tutela del consumo di suolo nel nostro ordinamento è stato comunque ricondotto dalla dottrina tra i beni giuridici tutelati all'interno della Costituzione nel quadro del diritto alla tutela dell'ambiente⁸⁸. Originariamente, il

84 Cfr. sul punto, G. Trupiano, *Territori, governance e sviluppo sostenibile: prospettive italiane*, in *op.cit.*

85 Disponibile su <https://www.vie-publique.fr/fiches/19610-la-loi-du-16-decembre-2010-de-reforme-des-collectivites>

86 In questo senso cfr. F. Ferlaino, *Il consumo di suolo: misure, relazioni, processi. Intervento alla XXIV Conferenza scientifica annuale AISRe, Crescita economica e reti regionali: nuove industrie e sostenibilità*. Palermo 2-3 settembre 2013.

87 Disponibile su <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/le-scot-un-projet-strategique-partage-pour-le-developpement-de-lamenagement-dun-territoire>.

88 Per una disamina della riflessione giuridica più recente sul tema, cfr. *amplius* G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2011; P. Dell'Anno, *Ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, a cura di P. Dell'Anno e E. Picozza, Padova, 2012; C.E. Gallo, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, a cura di R. Ferrara e M.A. Sandulli, II, Milano, 2014; Fracchia, F., *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; Gallo, C.E., *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* (Ferrara, R.-Sandulli, M.A., a cura di), I, Milano, 2014, 399; Giulietti, W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; N. Lugaresi., *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008; Morbidelli, G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996; G. Rossi (a

bene giuridico ambiente, è stato ricondotto dagli interpreti all'interno dell'art. 9 della Costituzione che tutela il paesaggio, quale valore primario e assoluto⁸⁹.

Pur senza soffermarsi troppo, occorre brevemente rilevare come l'articolo in esame rappresenti la sede di valori costituzionalmente tutelati che definiscono il rapporto fra uomo e natura⁹⁰. Il paesaggio identifica il cd. ambiente visibile, inscindibile dal non visibile, un fatto fisico e oggettivo ma anche un farsi, un movimento creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile: la forma del territorio estrinseca il rapporto fra uomo e natura⁹¹.

Progressivamente, è proprio dal concetto di "paesaggio" che si è progressivamente rintracciato all'interno della dottrina costituzionale la tutela del territorio e dell'ambiente⁹². Come si vedrà *infra*, questa norma è stata spesso richiamata dalla Corte costituzionale per costituzionalizzare il valore dell'ambiente, come bene primario e valore assoluto cui si ricollegano interessi non solo naturalistici e sanitari, ma anche culturali, educativi e ricreativi.

Questa nozione di ambiente consente di ricostruire unitariamente settori quali la gestione dei rifiuti, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione delle risorse idriche, la difesa del suolo, la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera, gli strumenti tesi alla tutela degli equilibri ecologici come la valutazione di impatto ambientale o il risarcimento del danno ambientale.

Nell'art. 37 della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea si ritrova proprio la medesima accezione di tutela dell'ambiente⁹³.

Nel panorama costituzionale italiano, c'è da osservare che progressivamente la lettura congiunta degli artt. 2 e 3 della Costituzione ha portato la dottrina a riconoscere l'ambiente come un interesse fondamentale. Tuttavia, l'art. 9 della Costituzione dovrebbe rappresentare la sede di elezione della tutela ambientale, atteso che proprio da questa disposizione la giurisprudenza e la dottrina hanno

cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

89 L'articolo 9 della Costituzione dispone che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [33-34]. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

90 Cfr. C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella costituzione italiana*, in *Ambientediritto*, Anno XX, Fasc. 1/2020.

91 Cfr. P. Carpineto, *La tutela dell'ambiente nella costituzione italiana*, in *Anales de la Facultad de Derecho*, 33 dicembre 2016, pp. 99-125.

92 Cfr. sul punto R. Ferrara - C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 279; sul punto *amplius* Cfr. B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 31

93 Art. 37 Carta dei diritti fondamentali dell'UE: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile", per il testo integrale e case law sul punto cfr. <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/37-tutela-dellambiente#TabExplanations>

mosso i primi passi per la tutela dell'ambiente: prima come valore costituzionalmente garantito e successivamente come diritto fondamentale. Tuttavia, la tutela di cui all'art. 9 non garantisce e non fa risaltare alcuni elementi centrali nella gestione delle politiche ambientali ad esempio, l'inquinamento delle acque a causa dell'utilizzo dei diserbanti agricoli, o lo stesso consumo di suolo.

Questi fenomeni incidono sull'esistenza e la conservazione di un habitat umano⁹⁴, e pertanto, incidono sulla tutela della salute. In questo contesto, l'art. 9 si declina congiuntamente all'art. 32 Cost. che diventa in questo contesto la disposizione più rilevante ai fini della tutela⁹⁵. È proprio la connessione con le altre disposizioni, secondo la Consulta, che attribuisce al precetto di cui all'art. 9 valore primario insuscettibile di subordinazione ad altri⁹⁶. Ricapitolando: la connessione tra l'art. 2, 9 e 32 consente di interpretare il diritto alla salute come diritto alla salubrità dell'ambiente e pertanto la cogenza del diritto alla salute impone il mantenimento di un ambiente che sia idoneo a garantire la vita degli individui e l'integrità psico-fisica⁹⁷.

In questa materia, si configurava una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto il principio della tutela dell'ambiente precede e costituisce un limite alla tutela degli altri *"interessi pubblici assegnati alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali"*⁹⁸.

Per completezza si segnala che alcuni autori riconducono la tutela del suolo all'art. 44 della Costituzione⁹⁹, mentre l'art. 42 della Costituzione (sulla proprietà) è richiamato in materia ambientale sulla base del riconoscimento della funzione sociale del suolo (di proprietà pubblica o privata)¹⁰⁰.

5.1 Lo status costituzionale del consumo di suolo.

94 Sul tema cfr. R. Ferrara, C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014.

95 Sul punto cfr. C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella costituzione italiana*, in *Ambientediritto*, Anno XX, Fasc. 1/2020.

96 Corte Cost. 27.06.1986, n. 151.

97 Cfr. sul tema C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976.

98 Sul punto si veda la sentenza Corte Cost. n. 367 del 2007.

99 Dispositivo dell'art. 44 Costituzione "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane."

100 In questo senso cfr. G. F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, op. cit..

Il principale momento di dibattito tra gli interpreti¹⁰¹ concerne la molteplicità degli interessi attinenti il concetto di suolo e il bene suolo, in una prospettiva di riparto di competenze Stato-Regioni *ex art. 117 Cost.*.

Nella fase antecedente la Riforma del Titolo V, L. Cost. 3/2001, il diritto vivente¹⁰² fondava la protezione del bene giuridico ambiente sul principio di leale collaborazione¹⁰³, in un'ottica di riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie territoriali. A seguito della modifica operata dalla Riforma, tuttavia, la Consulta, continuando l'orientamento predetto, e, quasi ignorando il nuovo dettato normativo, ha qualificato la materia tutela dell'ambiente come una materia trasversale¹⁰⁴. Tuttavia, nel 2007, la Corte costituzionale ha cambiato l'approccio, andando a configurare un concetto di intreccio e concorso del riparto tra legislazione statale e regionale. In particolare la Corte rinviene nella materia ambiente un bene della vita la cui tutela è affidata in via esclusiva alla Stato, mentre alle Regioni spetta la valorizzazione del bene medesimo¹⁰⁵. Il bene giuridico ambiente secondo la ricostruzione data dalla Corte Costituzionale rappresenta *"un bene complesso e unitario"* oggetto di immediata e diretta tutela giuridica in quanto valore *"primario e assoluto"*: la disciplina in materia, pertanto, rientra nella competenza esclusiva dello Stato e costituisce *"un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni"*¹⁰⁶. Sul bene giuridico ambiente, peraltro, concorrono interessi pubblici ulteriori riconducibili alla sua fruizione e alla sua conservazione, rispetto ai quali si legano diverse competenze tra loro distinte perché autonome sotto il profilo funzionale¹⁰⁷.

Se da un lato, pertanto, appaiono evidenti le problematiche rimaste irrisolte, che permangono con riferimento alla materia ambiente, sotto altro, parallelo profilo, la tutela del suolo presenta criticità ulteriori: questo principio, infatti, secondo parte della dottrina non può essere ricondotto esclusivamente entro il perimetro della

101 La nozione giuridica di difesa del suolo risulta nel nostro ordinamento ancora controversa, sul punto si richiama A. Crosetti, *Difesa del suolo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario Di Diritto Pubblico*, Vol. II Giuffrè, 2006.

102 Sull'orientamento consolidatosi sulla disciplina ambientale cfr. Corte Costituzionale n. 350/1997.

103 Cfr. C. Ventimiglia, *La smaterializzazione dell'ambiente: la prevalenza statale offusca la leale collaborazione*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2016.

104 Cfr. sul punto Corte Costituzionale, sent. 407/2002.

105 P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 9/2010.

106 Corte Cost., sent. n. 367 del 7 novembre 2007.

107 Cfr. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, op.cit..

tutela costituzionale dell'ambiente. Alcuni, hanno revocato in dubbio la sussunzione del bene suolo entro il perimetro della materia "tutela dell'ambiente" oppure "governo del territorio e difesa del suolo" o anche "reti di trasporto e viabilità"¹⁰⁸. Seguendo questo ragionamento, e in relazione alla materia entro la quale viene fatta ricadere, la tutela del bene suolo potrebbe essere di competenza dello Stato o delle Regioni¹⁰⁹.

A parere dello scrivente, la tutela del bene suolo deve essere ricondotta entro la protezione dell'ambiente, in quanto bene comune fondamentale¹¹⁰ ed essenziale alla vita di tutti gli esseri viventi.

La consapevolezza dei problemi legati al riparto della competenza legislativa, ha portato all'insorgere di un conflitto tra lo Stato e le Regioni. In questo contesto la Corte Costituzionale è più volte intervenuta a ribadire la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente¹¹¹. Più di recente la Suprema Corte ha avuto modo di affermare con sentenza n. 151 del 21 aprile 2011 ha nettamente affermato che le Regioni e le Province autonome non possono legiferare "puramente e semplicemente in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato" in ambito ambientale¹¹².

In questo ambito, la Corte costituzionale ha fatto ricorso al principio dell'"attrazione in sussidiarietà"¹¹³ consentendo un'attribuzione di competenze diversa

108 *Ibidem*.

109 Cfr. A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi(mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto pubblico europeo*, 2015.

110 Cfr. W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, op.cit..

111 Sul punto cfr. sentt. Corte Cost. n. 367 del 7 novembre 2009; n.378 del 14 novembre 2007; n.225 del 22 luglio 2009.

Sempre sul tema cfr. G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009; A. Cioffi, *L'Ambiente in materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine Corte Cost. n.225 del 2009* in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009; P. Maddalena, *la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela della fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di materia, sul concorso di più competenze sullo steso oggetto e sul concorso di materia*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2010.

112 Corte Cost. sent. n. 151 del 21 aprile 2011.

113 Si veda sul punto M. Mengozzi *Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti*, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2011; A. Anzon Demmig, *Istanze unitarie e istanze autonomistiche nel "secondo regionalismo": le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, 779 ss.; R Bin, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, 801 ss.; P. Caretti, *Le sentenze nn. 303/2003 r 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, 807 ss.; A. D'Atena, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, 811 ss.; G. Falcon, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, 817 ss.; S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, 825 ss.; E. Rossi, *Una breve considerazione sui fondamenti delle "istanze unitarie" nella*

da quella desumibile dal tenore letterale dell'art. 117 Cost.. In questo modo si determina un'allocatione delle funzioni amministrative a livello statale nel caso in cui sia necessario un esercizio unitario delle funzioni, che superi e trascenda da quello regionale¹¹⁴. La Corte Costituzionale, inoltre, ha fissato le condizioni per l'applicazione del c.d. "principio di sussidiarietà ascendente" tra le quali la previsione di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle funzioni amministrative a livello centrale¹¹⁵.

In questo contesto, se da un lato la Corte è chiara nel rinviare la materia alla competenza statale, la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale offre una lettura, comunque, aperta ad un'azione congiunta Stato-regioni necessaria al fine di garantire effettività a valori costituzionali¹¹⁶. La Corte costituzionale in sede di interpretazione dell'art. 9 della Costituzione ha ben chiarito che "costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica nelle sue diverse articolazioni", inclusi quindi gli enti locali, conseguire "la tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell'ambiente": ben possono perciò anche i Comuni, in sede di pianificazione urbanistica locale, "imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi, anche con riguardo a beni vincolati, a tutela di interessi culturali ed ambientali"¹¹⁷.

riflessione di Carlo Mezzanotte, 843 ss., A. Ruggeri, Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003), 849 ss.; I. Ruggiu, Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004, 865 ss.; R. Tosi, Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato, 875 ss.; L. Vandelli, Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale, 883 ss.

114 Cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2010, pag. 181; nonché A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà* in A. D'Atena, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2006, 81 ss.; A. D'Atena, *Sussidiarietà e sovranità*, in A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, 2007; S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato - Regioni*, Le Regioni, 2011.

115 Sul punto si veda la sentenza n. 6 del 2004.

116 Più precisamente, con riferimento all'"attrazione in sussidiarietà", la Corte ha inoltre ripetutamente affermato la necessità di una disciplina che contempli, nel percorso attuativo, l'intesa, imposta dal "principio di lealtà" (sentenze n. 261/2015, n. 278/2010, n. 383/2005, n. 6/2004 e n. 303/2003). In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un parere della Conferenza (sentenze n. 232/2009 e n. 200/2009).

In particolare, "nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio" (sentenze n. 62/2013, n. 265/2011, n. 254/2010, n. 182/2006, n. 336/2005 e n. 285/2005).

117 Vedi Corte Costituzionale, sentenza n. 378 del 2000, punto 4 in diritto, e Corte Costituzionale, sentenza n. 478 del 2002, punto 5 in diritto; L. Portaluri, *L'ambiente e i*

Con l'estensione dell'impatto del diritto europeo sul diritto interno anche nel settore dell'urbanistica, quest'ultimo rapporto è stato oggetto di un processo di ripensamento confluito con la riforma costituzionale del 2001 nella nuova locuzione di "governo del territorio" usata dall'art. 117 Costituzione¹¹⁸. Nonostante gli interventi della Corte Costituzionale, la soluzione della competenza sul tema è ancora lungi dall'essere risolta. In particolare la mancata adozione da parte del legislatore statale di una normativa puntuale sulla gestione del consumo di suolo ha contribuito a frammentare il quadro normativo in materia (sul punto vedi *infra* §6). Tuttavia, nonostante l'importante innovazione prodotta dalla Comunicazione della Commissione relativa alla "*Strategia per limitare l'impermeabilizzazione del suolo*"¹¹⁹, l'Italia non ha ancora concretizzato nessuna iniziativa legislativa a livello statale per darle concreta attuazione. In assenza di legislazione statale, alcune Regioni hanno assunto autonome iniziative legislative, per dare diretta attuazione alla Strategia e agli orientamenti europei¹²⁰ (vedi *infra* §7-8). Questo ha portato all'introduzione da parte delle regioni di leggi regionali che si pongono l'obiettivo di colmare un vuoto normativo, esuberando, forse, le proprie competenze, e producendo, di certo, effetti molto diversificati sul territorio nazionale.

5.2 I progetti in discussione al Parlamento.

piani urbanistici, in *Diritto dell'ambiente* (a cura di G. Rossi), Torino, 2015, 255: "la disposizione [i.e. l'art. 1 della l. n. 1187/1968] completò da un punto di vista sostanziale la previsione che nel '67 aveva riguardato il procedimento: al riconoscimento del potere di apportare d'ufficio al p.r.g. le modifiche indispensabili per la tutela dell'ambiente, seguì un anno dopo il potenziamento del contenuto del p.r.g. il quale deve ora indicare pure i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico". Ci si riferisce all'art. 3, unico comma, l. n. 765/1967, il quale ha modificato l'art. 10, comma 2, lettera c), l. n. 1150/1942 prevedendo il potere del Ministero dei lavori pubblici (poi Regione) di modificare il P.R.G. per "la tutela dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici". Vedi S. Moro, *I vincoli urbanistici per la tutela dei c.d. interessi differenziati e dell'equilibrio ecologico: spunti di riflessione propedeutici ad uno studio sulla relazione fra il potere di governo degli interessi collegati all'uso del territorio e il diritto di proprietà*, in *AmbienteDiritto*, 2015, disponibile all'indirizzo: [http://www.ambientediritto.it/home/dottrina/i-vincoli-urbanistici-la-tutela-dei-cd-interessi-differenziati-e dell%E2%80%99equilibrio-ecologico](http://www.ambientediritto.it/home/dottrina/i-vincoli-urbanistici-la-tutela-dei-cd-interessi-differenziati-e-dell%E2%80%99equilibrio-ecologico).

118 Con una espressione non molto chiara si parla di governance o governo del territorio come di un sistema flessibile, considerando la mancanza a livello legislativo nazionale di un modello positivo. Sul punto cfr. G.P. Lombardi, *il governo del territorio, politico e amministrativo*, Milano, 2017; P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007; E. Sticchi Damiani, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica integrale*, in E. Ferrari (a cura di), *l'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000.

119 Disponibile su https://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/pub/soil_it.pdf

120 Vedi P. Pileri, *Compensazione ecologica preventiva. Principi strumenti e casi*, Carocci, 2007, pag. 68.

La prima proposta di legge per la limitazione del consumo di suolo risale al 2012 quando l'allora Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali presentò il Rapporto "Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione"¹²¹ e il disegno di legge "Valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo"¹²², che tuttavia non venne poi trasformato in legge a causa della fine anticipata della Legislatura.

Il principio del contenimento del consumo di suolo, tuttavia, è successivamente penetrato nel nostro ordinamento per il tramite della legge n. 10 del 2013, che all'art. 6 dispone al comma 2 che "ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono:

- a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti;
- b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale"¹²³.

Attraverso questo riferimento normativo si è voluto, in una prima fase, assegnare alla politica e alle sue forze l'individuazione degli strumenti e passaggi necessari per affrontare la problematica. Questa disposizione, poi rimasta isolata, aveva avuto il merito, di indirizzare i Comuni verso il risparmio di suolo e la salvaguardia delle superfici non antropizzate, attraverso misure di vantaggio tese a incentivare il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi già esistenti¹²⁴.

Difatti, il successivo "piano casa"¹²⁵ attraverso un sistema di deroghe affidate agli strumenti urbanistici, ha, nei fatti, sovvertito gli obiettivi della legge n. 10 del 2013: le regioni infatti possono emanare specifiche leggi regionali che consentano deroghe ai vigenti principi urbanistici.¹²⁶

¹²¹Cfr. Rete Rurale Nazionale disponibile su <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8850>

¹²² A.S. n. 3601 dell'11 dicembre 2012

¹²³ Legge - 14/01/2013, n.10 - Gazzetta Uff. 01/02/2013, n.27, recante "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani".

¹²⁴ Cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto* (a cura di F. Cartei e L. De Lucia), Editoriale Scientifica, 2014.

¹²⁵ Approvato in Conferenza unificata in base all'art. 8, l. n. 131/03.

¹²⁶ Cfr. sul punto, V. Cerulli Irelli - L. De Luca, *Il secondo piano casa: una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *democrazia e diritto*, 2009, nonché V. De Bernardi, *Il caso della legge regionale calabrese n. 5 del 2010, ovvero: può una intesa ex art. 8 comma 6, legge 131/2003, costituire la sola base giuridica dell'azione sostitutiva straordinaria e può il commissario ad acta adottare atti di natura legislativa*, in giustamm.it.

Il suolo, in realtà, in quanto realtà fisicamente complessa ma sostanzialmente unitaria, riunisce in sé una pluralità di materie: la difesa del suolo, la mobilità delle persone, il traffico, il governo del territorio, dell'ecosistema e del paesaggio, o la tutela dell'ambiente e l'approvvigionamento alimentare. Un intervento del legislatore statale volto all'adozione di un testo legislativo unitario che affronti in modo coordinato alcuni dei problemi principali connessi al consumo di suolo si è progressivamente affermato come esigenza condivisa da parte degli operatori.

La tematica del consumo di suolo infatti, negli ultimi anni, in realtà, ha attirato l'attenzione delle istituzioni italiane: si pensi che nel dicembre del 2013 risultavano presentate ben 16 proposte di legge¹²⁷. Più di recente, la Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge "*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*" approvato di recente alla XIII commissione del Senato come A.S. 2383. Il testo, la cui proposta risale al Governo Letta I, perseguiva l'obiettivo di raggiungere gli obiettivi fissati a livello europeo nella Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006¹²⁸, con la prospettiva di un incremento dell'occupazione netta di suolo pari a zero entro il 2050. La normativa sottoposta all'esame del Senato, riprendeva in parte quello del Disegno di Legge S3601 (XVI Legislatura, Governo Monti), recante disposizioni in tema di "*Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo di suolo*".

Il documento A.S. 2383 tentava di conciliare e riassumere in unico testo legislativo tutte le istanze parlamentari e sociali, nonché di dettare una disciplina uniforme per una materia che nella precedente legislazione, anche regionale, era stata trattata in maniera sporadica e disorganica. Questo proposta di legge tuttavia si è arenata senza essere approvata in via definitiva.

Un nuovo disegno di legge - A.C. 2039 - di iniziativa governativa è stato presentato nel 2014 e, dopo oltre due anni di discussione, approvato alla Camera il 12 maggio 2016¹²⁹. Le Commissioni riunite Territorio e Ambiente e Agricoltura del Senato, tra il 2016 e il 2017, anche sulla base dei dati contenuti negli ultimi rapporti ISPRA¹³⁰ hanno prodotto delle integrazioni al testo di legge introducendo importanti elementi innovativi in grado di rendere più efficace la norma: sia sotto il profilo delle definizioni dell'individuazione, dell'attuazione e del monitoraggio dei limiti

127 Cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto* (a cura di F. Cartei e L. De Lucia), Editoriale Scientifica, 2014, pag. 94.

128 Il primo documento concernente il suolo, è stata la Comunicazione COM (2002) 179 "*Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*" della Commissione Europea.

129 Si veda sul punto <https://www.camera.it/leg17/126?pdI=2039>

130 Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, ed. 2016 - 2017.

progressivi al consumo di suolo, nonché con riferimento al riuso e alla rigenerazione urbana, alla tutela delle aree verdi urbane.

In particolare, il testo prevedeva una riduzione progressiva del consumo di suolo almeno pari al quindici per cento ogni tre anni. Ma, anche in questo caso, la fine della legislatura non ha consentito di giungere all'approvazione definitiva.

Da ultimo, nel corso della presente legislatura sono state presentate altre proposte di legge che, in parte, riprendono e aggiornano i testi precedenti, mentre altre - come nel caso dell'A.C. 63 "*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati*" - si riferiscono a una proposta d'iniziativa popolare presentata dal Forum Salviamo il Paesaggio nel 2018¹³¹ e che si prefigge di arrestare da subito il consumo di suolo tutelando i suoli liberi, compresi quelli all'interno delle aree già urbanizzate, e riutilizzando il patrimonio edilizio esistente¹³².

È evidente alla luce del quadro tratteggiato che, nel nostro Paese, manca, a tutt'oggi, una legge fondamentale per il consumo di suolo che sia in grado di prospettare modelli di sviluppo sostenibile e di implementazione della resilienza delle aree urbane dinnanzi alle sfide future.

5.3 Il quadro nazionale, le normative regionali.

Si detto *supra* (§5) come la materia del consumo di suolo afferisca e si estenda trasversalmente su una pluralità di materie di rango costituzionale. La Corte costituzionale, come è stato rilevato (*supra* §5.2), è più volte intervenuta con riferimento al riparto delle competenze costituzionali, considerate le difficoltà di tracciare una precisa delimitazione¹³³. Sotto un profilo strettamente di progettazione legislativa, il legislatore ha cercato di affrontare la tematica del consumo di suolo sotto il profilo del "governo del territorio". In questo contesto si riscontrano circa 17 Dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato¹³⁴ dell'urbanistica e dell'edilizia.

Tale materia, come noto, è ricompresa nel novero delle materie di legislazione concorrente (articolo 117, comma terzo, della Costituzione) nelle quali "*spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato*".

¹³¹ Disponibile su <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/la-nostra-proposta-di-legge/>

¹³² Sul punto si può consultare <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=63&sede=&tipo=>

¹³³ Si ricordino, in tale ambito, le già richiamate sentenze Corte Cost. n. 303 e 362 del 2003.

¹³⁴ Sul punto si può consultare <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01112989.pdf>.

Le regioni, pertanto, includendo il tema del consumo di suolo rientrante (anche se a torto) nell'ambito della materia "governo del territorio", dal 2012 ad oggi hanno avuto modo di sviluppare norme volte alla riduzione del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana.

Il quadro conseguente è incredibilmente disomogeneo: mentre alcune regioni si sono dotate di norme generali e definizioni di principio, in altre è stata introdotta una normativa organica volta ad affrontare il problema mediante specifici strumenti.

In alcuni casi le norme sono frutto di un consolidamento e modifica di precedenti norme urbanistiche o relative al c.d. "piano casa"¹³⁵.

Il quadro risultante dall'attività legislativa è caratterizzato da una progressiva stratificazione, che determina una rilevante difficoltà di analisi di un *corpus* normativo in costante evoluzione.

In molti casi si tratta solo di principi o previsioni di carattere generale per la pianificazione, in altri casi viene costruito un sistema organico di soluzioni: le misure previste dalle diverse regioni sono evidentemente molto disarticolate tra loro. In questo quadro, un interessante riferimento va fatto al Servizio Studi del Senato che ha analizzato (dossier n. 109 di marzo 2019) il sistema delle normative regionali sul territorio nazionale¹³⁶. Questa analisi ha permesso di evidenziare una varietà di previsioni in ordine all'attività programmatica, con riguardo alle attività volte alla riqualificazione e al contenimento delle espansioni urbane, anche in un'ottica di limitazione dell'ulteriore urbanizzazione del territorio. Ad esempio, in alcune normative regionali, viene previsto l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, che risulti orientato a perseguire il recupero del patrimonio edilizio e ad evitare un'edificazione sparsa, favorendo una distribuzione equilibrata della popolazione sul territorio (ad esempio in Emilia-Romagna).

Alla differenziazione tra gli strumenti regolatori, corrisponde una simmetrica disomogeneità nel consumo di suolo nelle diverse realtà regionali italiane¹³⁷.

In tal senso, la necessità di una stabilizzazione normativa del quadro di riferimento è emersa con forza nel corso delle audizioni sui disegni di legge in

135 Per un'analisi della normativa circa i "piani casa" e i "piani città" si può consultare il documento "I "piani casa" e i "piani città"" disponibile sul sito del Parlamento italiano, <https://leg16.camera.it/561?appro=671&l+%22piani+casa%22+e+i+%22piani+citt%C3%A0%22>

136 Schema di decreto ministeriale di approvazione del programma pluriennale di A/R n. SMD 03/2019, relativo all'acquisizione di un'unità di appoggio alle operazioni speciali, di supporto alle operazioni subacquee e per il soccorso a sommergibili sinistrati e relativo supporto logistico decennale disponibile su <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/39156.htm>

137 Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019.

materia: in particolare, si è focalizzata tra l'altro sull'opportunità dell'adozione di una normativa organica, quale elemento funzionale ad una migliore qualificazione delle aree antropizzate¹³⁸. In questo senso, sul piano del rapporto tra livelli di governo, si specifica in alcune proposte che la pianificazione territoriale sia regolata dalla normativa regionale, nel rispetto degli indirizzi statali.

6 Spunti dalle Normative Regionali.

Alcuni hanno parlato del cd. ossimoro costituzionale¹³⁹, per descrivere la tensione esistente tra i processi di integrazione europea e le istanze di decentramento e di autonomia regionale. Allo stato attuale si può dire che il percorso verso la piena e concreta integrazione europea, anelato dal Trattato sull'Unione europea (TUE), per «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»¹⁴⁰, prosegue «tra continui inciampi, interni ed esterni all'Unione»¹⁴¹.

Per quanto riguarda il «fronte interno», rilevano, da un lato, le sempre più intense spinte nazionaliste e i frequenti richiami alla sovranità statale. Queste indicazioni, che si ancorano in rinvii alla «sussidiarietà» e alle «identità nazionali» contenuti nei Trattati e nei meccanismi previsti all'art. 48.2 TUE e 50 TUE¹⁴², si stanno manifestando anche all'interno dei singoli Stati membri, producendo meccanismi di disgregazione endogeni che richiedono rinnovata e specifica attenzione¹⁴³.

138 Sul tema seduta del 13 giugno 2019 delle Commissioni riunite 9° e 13° del Senato.

139 Sul punto si veda M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi*, pag. 233 n.5/2020 A. Ruggeri, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1/2017, pp. 51-70.

140 Sul punto si veda Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito a «Migliorare il funzionamento dell'Unione europea sfruttando le potenzialità del trattato di Lisbona» e a «Possibile evoluzione e adeguamento dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea» pubblicato in G.U.U.E. il 15.1.2016 e disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015AE3264>

141 Cfr. M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi*, pag. 234 n.5/2020.

142 Sul tema *amplius*, si rinvia a D. Strazzari, *La clausola di omogeneità dell'UE: connotazione costituzionale o internazionale? Riflessioni da un'analisi comparata*; T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*; G. Caponi - V. Capuozzo - I. Del vecchio - A. Simonetti, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei contro limiti*, tutti in *Federalismi*, 9/2014, rispettivamente pp.1-55, 1-24 e 1-34.

143 In prospettiva comparata, *ex multis*, si veda: B. Caravita - L. Cassetti (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del CdR, Bruxelles, 2004; A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il diritto dell'U.E.*, 10(1)/2005, pp. 59-74.; A. D'Atena (a cura di), *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e*

Come detto, la vacanza del legislatore statale ha portato ad una stagione di feudalesimo normativo all'interno della quale ciascuna micro-realtà è portata a gestire il problema del consumo di suolo secondo modalità ed approcci autonomi.

Non vi è chi non veda in questa nuova stagione la concreta attuazione di principi costituzionali e di sollecitazioni dei territori¹⁴⁴. Si deve tuttavia rilevare che seppur la stessa Costituzione abbia riservato alle regioni determinate materie (nel rispetto della competenza legislativa regionale di cui all'art. 117) sotto altro profilo, le istanze di un certo regionalismo – cd. Regionalismo differenziato – soprattutto con riferimento a valori costituzionali fondamentali e inviolabili, dovrebbero trovare un sicuro limite o, per lo meno, un minimo comune denominatore nella legislazione nazionale¹⁴⁵.

In questo contesto e stante la assenza di una normativa nazionale, il sistema delle normative regionali si presenta molto eterogeneo, includendo una serie di disposizioni, normative e principi inseriti in leggi finalizzate al contenimento del consumo del suolo e alla rigenerazione urbana. Questa circostanza tuttavia ha fatto sì che *“la definizione di consumo di suolo non è coerente con quella europea e nazionale o, comunque, sono presenti deroghe o eccezioni significative relative a tipologie di interventi e di trasformazioni del territorio che non vengono inclusi nel computo (e quindi nella limitazione) ma che sono in realtà causa evidente di consumo di suolo”*¹⁴⁶. Il tema è estremamente

locali al processo di policy making nei vari Stati membri, Studi del CdR, Bruxelles, 2005; A. D'Atena, *Regionalismo ed integrazione sovranazionale in prospettiva europea e comparata*, in G.G. Floridia –R. Orrù (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Torino, 2007, pp. 148 ss.; A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008; L. Ferraro, *La partecipazione delle Comunità autonome spagnole ai processi decisionali comunitari*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 265-292; L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006; S. Gozi, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2/2003, pp. 339 ss.;

144 Cfr. *ex multis*, L. A. Mazzarolli, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale*. in *AmbienteDiritto*, 2020.

145 Cfr. sul tema, *ex multis*, S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi 2020*; L. Mazzarolli, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà verticale*. *cit.*, E. Grosso – A. Poggi, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8/11/2018, 5; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi*, n. 6/2019, 8; S. Piperno, *Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2018

146 Audizione dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) presso le Commissioni riunite 9a(Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13a(Territorio, ambiente, beni ambientali)del Senato della Repubblica, in relazione ai disegni di legge sul consumo del suolo. Roma, 18 dicembre 2018. Disponibile su <https://docplayer.it/135599083-Roma-18-dicembre-2018.html>

complesso ed è stato trattato in questi anni da diverse pubblicazioni e analisi regionali o settoriali¹⁴⁷.

In questa sede si darà brevemente conto, e a titolo meramente esemplificativo di alcune normative regionali, tra le più interessanti ed articolate finora elaborate. In particolare si esamineranno brevemente le legislazioni delle Regioni Veneto e Emilia-Romagna.

7 La Legislazione sul consumo di suolo in Emilia-Romagna.

7.1 Introduzione.

L'Emilia Romagna è caratterizzata da una crescita costante del territorio antropizzato e urbanizzato nonostante la popolazione si sia mantenuta costante nel corso del tempo¹⁴⁸. Questa circostanza è chiaramente sintomatica di un utilizzo del suolo non proporzionato alle esigenze demografiche e abitative, pertanto correlato esclusivamente ad una crescente pressione antropica sulla risorsa suolo.

Difatti la regione Emilia Romagna è annoverata tra le regioni con il maggior incremento di consumo di suolo (oltre i 400 ettari di nuove costruzioni¹⁴⁹), ciò a causa di, infrastrutture, edifici e interventi volti ad una copertura artificiale del suolo. Al fine di arginare la continua crescita del territorio urbanizzato l'Emilia Romagna ha emanato diverse leggi specifiche sul consumo di suolo, consentito solo quando non sussistano misure alternative a tale riorganizzazione e qualificazione del suolo¹⁵⁰.

La regione Emilia Romagna nel rispetto degli articoli 9, 44, 117 della Costituzione e degli articoli 11 e 191 del Trattato di Lisbona, si è assunta l'obiettivo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050 così come indicato dalla Commissione Europea.

In conseguenza degli obblighi giuridici la Regione Emilia Romagna, nel corso del tempo ha adottato diverse normative volte alla valorizzazione e tutela del suolo, in particolare la prima disciplina regionale ad occuparsi della materia del consumo di suolo è stata la L.R. 20/2000 che successivamente modificata dalle L.R. 6/2009 e 17/2014, ha costituito l'impianto normativo volto sulla cui base si fondavano gli

147 Per una rassegna sul punto cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019.

148 Sul punto, cfr. W. Gasparri, *Suolo, bene comune?, Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, Diritto Pubblico, fasc. 1, 2016, p. 146.

149 Cfr. M. Munafò, *Consumo di suolo e tutela del territorio*, Il Mulino, fasc. 5, 2018.

150 Si veda *amplius* sul tema, A. Delpiano, E. Malossi, S. Trombetta, *Provincia di Bologna: dispersione insediativa e controllo del consumo di suolo nel Ptcp*, in *Urbanistica Dossier. Consumo di suolo e governo del territorio*, 2011.

interventi volti alla riduzione del consumo di suolo, alla prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e tutela del territorio.

In particolare, la abrogata legislazione regionale, in materia di consumo di suolo, si fondava sulla normativa contenuta nella richiamata legge urbanistica del 2000 che consegnava alla pianificazione urbanistica, l'obiettivo di supportare la qualificazione e il recupero del patrimonio edilizio esistente¹⁵¹.

L'assetto normativo che si è venuto a creare nel corso del tempo era sostanzialmente volto, sul piano ideologico, ad attuare politiche pubbliche territoriali di maggiore responsabilità nei confronti delle risorse non rinnovabili.

7.2 La Legge Regionale n. 24/2017.

Da ultimo la L.R. n. 24/2017 ha abrogato la L.R. n. 20/2000 modificata dalle L.R. nn. 6/2009 e 17/2014, sancendo i principi del contenimento del suolo e della tutela del territorio.

L'obiettivo principale che la L.R. n. 24/2017 si pone è quello del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050 con il limite al consumo di suolo del 3% della superficie del territorio urbanizzato¹⁵².

La legge prevede, al fine della limitazione della dispersione insediativa e a favore della concentrazione degli insediamenti già esistenti, un sistema di incentivi; nonché l'introduzione di un meccanismo di quote differenziate e di equalizzazione a livello territoriale nell'ambito di Città metropolitane o di unioni di Comuni o dei cosiddetti soggetti di area vasta¹⁵³. La normativa si presenta come particolarmente innovativa anche per l'introduzione del cd P.U.G. (Piano urbanistico generale) volto a sostituire gli esistenti P.R.G., P.S.C., P.O.C. e R.U.E., per superare tutte le complessità del precedente sistema, che comportavano un ritardo significativo nell'elaborazione dei processi di pianificazione¹⁵⁴.

151 Art. 7 c. 2 LR Emilia Romagna 24 marzo 2000 n.20 s.m.i.

152 Cfr. sul limite alla espansione territoriale, nel rispetto di un approccio socio-economico in controtendenza rispetto al regime previgente (basato sul consumo delle risorse naturali), si veda S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, Bologna, 2009; sul tema della limite del 3%, *ex multis*, O. Pini, *Semplificazione, limiti all'espansione, rigenerazione dell'esistente: gli ambiziosi obiettivi della nuova l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017 sulla tutela e l'uso del territorio*, op.cit..

153 Sul punto si veda in particolare, titolo II, capo II, L.R. 24/2017 citata, artt. 7-11.

154 Cfr. O. Pini, *Semplificazione, limiti all'espansione, rigenerazione dell'esistente: gli ambiziosi obiettivi della nuova l.r. Emilia-Romagna 24/2017 sulla tutela e l'uso del territorio*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2018.

Ai sensi dell'art. 6 *“l'attribuzione di quote differenziate di superficie territoriale consumabile è accompagnata da misure di perequazione territoriale”*¹⁵⁵. Al fine di raggiungere l'obiettivo del cd. saldo zero è stato introdotto un meccanismo graduato temporalmente, in cui nei primi 3 anni dall'entrata in vigore della legge i Comuni possono dare attuazione ai piani vigenti e completare processi di pianificazione in corso. Allo scadere dei 3 anni, decadono le previsioni di espansione rispetto al territorio urbanizzato al 01/01/2018 non inserite in piani attuativi.

Ai fini dell'applicazione di questa soglia, tuttavia, vi sono diverse eccezioni.

In particolare non rientrano nel limite del 3% le opere pubbliche, le opere di interesse pubblico e quelle per insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, inoltre non rientrano le opere di ampliamento di insediamenti produttivi (lotti di completamento), nuovi insediamenti produttivi di interesse regionale, fabbricati in territorio rurale per l'impresa agricola.

In questo contesto, il consumo di suolo resta consentito soltanto per quelle edificazioni di edilizia residenziale sociale e per gli interventi di rigenerazione di parti significative del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale. Sono, inoltre, previsti incentivi urbanistici per interventi di qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, addensamento e sostituzione urbana.

Altro elemento di innovatività della Legge Regionale n. 24/2017 è dato dall'ampliamento del concetto di dotazione ecologica ambientale, costituita dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono a contrastare il cambiamento climatico e suoi effetti sulla società umana e sull'ambiente e conseguentemente a creare un miglioramento nella qualità dell'ambiente urbano¹⁵⁶.

7.3 Riuso e rigenerazione urbana: gli incentivi urbanistici.

Nel quadro della L.R. n. 24/2017, l'obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio, è costituito dal riuso e dalla rigenerazione urbana rispetto all'ulteriore consumo di suolo.

Gli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica unitamente alla pianificazione urbanistica comunale contribuiscono ad assicurare, definire e coordinare le politiche di sviluppo territoriale sostenibile, di riduzione del consumo di suolo e di tutela e valorizzazione del paesaggio. In questo contesto, il Titolo II

¹⁵⁵ Cfr. art. 6 L.R. Emilia Romagna 24 marzo 2000 n.20 s.m.i.

¹⁵⁶ Cfr. O. Pini, *Semplificazione, limiti all'espansione, rigenerazione dell'esistente: gli ambiziosi obiettivi della nuova l.r. Emilia-Romagna 24/2017 sulla tutela e l'uso del territorio*, in *op.cit.*.

Capo II della L.R. 24/2017, rubricato “*Promozione del riuso e della rigenerazione urbana*” individua alcuni strumenti tesi a garantire interventi edificatori sostenibili, in particolare, le disposizioni di maggior interesse sono rappresentate dagli artt. 7, 8, 9, 11, 12. Più nel dettaglio, l’art. 7 rubricato “*disciplina favorevole al riuso e alla rigenerazione urbana*” definisce gli obiettivi del riuso e della rigenerazione urbana: lo scopo perseguito è quello di aumentare l’attrattività delle aree edificate e accrescere la vivibilità del territorio regionale attraverso la qualificazione e l’ampliamento dei servizi e delle funzioni strategiche insediate secondo criteri di sostenibilità.

Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, pertanto, sono in concreto diretti a conseguire una significativa riduzione dei consumi idrici ed energetici; realizzare bonifiche di suoli inquinati; potenziare il verde urbano; promuovere un’efficiente raccolta differenziata dei rifiuti; sviluppare una mobilità sostenibile (art. 7 c.2)¹⁵⁷.

Per realizzare le predette finalità, l’art. 7 individua al c. 4 tre tipologie di interventi: interventi di qualificazione edilizia, diretti a realizzare la demolizione e ricostruzione di uno o più fabbricati che presentino scarsa qualità edilizia (art. 7 c.4 lett. a)); gli interventi di ristrutturazione urbanistica, comprensivi degli interventi di costruzione e successiva demolizione che si attuano attraverso permesso di costruire condizionato (art.7 c.4 lett. b)); gli interventi di addensamento o sostituzione urbana, consistenti nei processi di riqualificazione anche incrementali che con riferimento ad aree strategiche o degradate, della città, prevedono una loro significativa trasformazione (art. 7 c. 4 lett. c)).

L’art. 8, recante “*incentivi urbanistici per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana*”, disciplina vari tipi di incentivi, anche, in forma di sgravi, volti a promuovere interventi di riuso e rigenerazione urbana.

In concreto, gli incentivi consistono nell’esclusione dell’applicazione del contributo straordinario previsto nell’ambito degli oneri di urbanizzazione da parte dei comuni oppure in riduzioni del contributo di costruzione nel caso di interventi di riqualificazione urbana.

Alcuni di questi come ad es. l’esenzione, dal contributo straordinario di cui all’16 del Testo Unico 380/2001, o come la riduzione al 20% del contributo di costruzione ordinario, hanno natura di benefici economici; altri come ad es. lo sgravio parziale dell’obbligo di cessione di dotazioni territoriali, sono stati considerati come “solo patrimoniali”¹⁵⁸. L’art. 8 riconosce anche i cd. incentivi premiali, in termini di diritti

¹⁵⁷ Circa gli interventi di rigenerazione urbana, una disamina storica si rintraccia in G. Bollini, E. Laniado, M.R. Vittadini (a cura di), *Valutare la rigenerazione urbana, Regione Emilia-Romagna*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, Fasc. 2, 2019.

¹⁵⁸ Cfr. B. Graziosi, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all’interno del perimetro del territorio urbanizzato e la Legge regionale dell’Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n.24*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, fasc.2, 1 aprile 2018, pag.71.

edificatori o in altre forme rimesse sia nel *quantum* che nel *modus* alle scelte delle amministrazioni. A tal proposito è stato rilevato che l'incentivazione di matrice urbanistica, non ha nella legge regionale un paradigma obbligato¹⁵⁹.

L'art. 9 "*standard urbanistici differenziati*" prevede un atto di coordinamento della giunta regionale sul sistema di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, che i comuni devono assicurare nell'esercizio e nell'attuazione della pianificazione urbanistica, e fissa inoltre varie regole generali per i comuni tra le quali obblighi di cessione di aree per dotazioni territoriali.

L'art. 11 "*semplificazioni procedurali agli interventi di riuso e rigenerazione urbana*" stabilisce forme di semplificazione procedurale volte a favorire gli interventi nel territorio urbanizzato volti al riuso e alla rigenerazione urbana.

L'art. 12 "*contributi regionali per il riuso e la rigenerazione urbana*" configura la possibilità di concessione di contributi da parte della Regione agli Enti locali e ad altri Enti pubblici nel perseguimento di alcune finalità: realizzazione ed il rinnovo di dotazioni territoriali; acquisizione, demolizione o trasformazione di opere incongrue; attuazione di opere di bonifica, di zone contaminate; progettazione su scala urbana degli interventi; erogazione di servizi di gestione dei processi partecipativi¹⁶⁰.

Lo stesso articolo stabilisce che la Regione per le predette finalità può costituire o partecipare a uno o più fondi immobiliari che attuino interventi di rigenerazione urbana. La stessa Regione può, altresì, costituire un fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito per l'attuazione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

La disciplina dettata dall'articolo 12 stabilisce, inoltre, che la Regione possa anche attivare specifiche convenzioni per promuovere la diffusione di sistemi di *rating* di sostenibilità delle costruzioni sia dei singoli edifici che in ambito urbano; che la Regione rispetti gli obblighi previsti dalla normativa vigente relativi all'insediamento di opere d'arte negli interventi di costruzione o ricostruzione di edifici pubblici, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana¹⁶¹.

Infine è stabilito che per i componenti degli uffici di piano, la Regione deve prevedere processi di formazione e aggiornamento professionale e deve incentivare iniziative di promozione della cultura urbanistica, soprattutto con riferimento al riuso e alla rigenerazione delle città.

¹⁵⁹ Cfr. B. Graziosi, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e la Legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n.24, op. cit.*

¹⁶⁰ Cfr. art. 12 L.R. n. 24/2017 disponibile su <https://bur.regione.emilia-romagna.it/bur/area-bollettini/bollettini-in-lavorazione/n-340-del-21-12-2017-parte-prima.2017-12-21.5187908668/disciplina-regionale-sulla-tutela-e-l2019uso-del-territorio/l-r-21-12-2017-n.24>

¹⁶¹ Ibidem.

Interventi di riuso e rigenerazione urbana.

Allo stato attuale, la normativa regionale in tema di riuso e rigenerazione urbana, tuttavia, è stata esposta ad alcuni dubbi di attuabilità. In particolare, due ordini di dubbi, sono stati sollevati in merito alla disciplina degli interventi urbanistici.

Il primo problema concerne l'attuabilità in esito al decorrere del termine di tre anni di interventi diretti sul territorio diversi da quelli di riuso e rigenerazione urbana. Difatti, qualora questi interventi siano già stati programmati sulla base di piani urbanistici anteriori all'entrata in vigore della legge, non avendo la stessa abrogato i piani previgenti parre palese la antinomia tra il dettato dei previgenti piani e quello apparente della norma regionale.¹⁶²

Il secondo ordine di problemi attiene alla compatibilità dell'art 4 in riferimento al periodo intertemporale. In particolare la norma dispone che *“possono essere attuate unicamente le previsioni della pianificazione vigente relative al territorio urbanizzato aventi i requisiti degli interventi di riuso e rigenerazione urbana”*¹⁶³. Il problema principale in questo caso è che la norma si riferisce ad un territorio dotato del crisma di urbanizzato senza un puntuale riconoscimento pianificatorio.

Entrambe le problematiche scontano un vizio di fondo che si sostanzia nella mancata perimetrazione del territorio urbanizzato entro cui far ricadere gli interventi¹⁶⁴. Pertanto, è necessario procedere, al fine di poter provvedere puntualmente ad interventi di rigenerazione urbana e di riuso, ad una puntuale perimetrazione del territorio urbanizzato, unica circostanza in grado di dar vita e significato alla innovativa disciplina che la regione Emilia Romagna ha dettato in tema di consumo di suolo.

7.4 Attuazione della riforma.

Al fine della attuazione degli strumenti incentivanti per la rigenerazione e il riuso, sono state approvate le delibere di giunta regionale 487/2018¹⁶⁵ e 550/2018¹⁶⁶. In particolare, la delibera di giunta regionale 487/2018, ha ad oggetto la approvazione

¹⁶² Cfr. sul punto B. Graziosi, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e la Legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n.24, op. cit.*

¹⁶³ Cfr. B. Graziosi, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo di suolo nella Legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna n. 24 del 21.12.2017, in Rivista giuridica dell'Edilizia, fasc.1, 2018.*

¹⁶⁴ Cfr. B. Graziosi, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e la Legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n.24, op. cit.*

dello schema di convenzione regolante il finanziamento per assicurare la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana *“Piano operativo del Fondo sviluppo e coesione infrastrutture 2014-2020”*¹⁶⁷.

A seguito della approvazione di quest’ultima, la Giunta Regionale ha emanato anche la deliberazione 550/2018 avente ad oggetto la approvazione del Bando rigenerazione urbana. Piano operativo del Fondo sviluppo e coesione infrastrutture 2014-2020¹⁶⁸.

Grazie all’emanazione di queste due delibere si è concretamente data attuazione, soprattutto sotto il profilo finanziario, agli strumenti individuati dalla Legge Regionale.

7.5 Alcune considerazioni a margine della Legge Regionale Emilia Romagna sul consumo di suolo.

L’intervento normativo della Regione Emilia Romagna, come ricostruito, presenta degli spunti di grandissimo interesse e di particolare innovatività. Tuttavia, misurare la portata concreta dell’intervento normativo e pertanto l’impatto che la stessa ha avuto sul territorio è operazione complessa. Attraverso la comparazione delle relazioni sul *“consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici”* dell’Ispra, dall’edizione 2017 fino all’edizione 2019 si evince come il consumo di suolo nel territorio della Regione Emilia Romagna sia in progressiva riduzione, seppur lontana dal raggiungimento dell’auspicabile obiettivo del saldo zero¹⁶⁹. Attribuire il merito di

165 Sul punto deliberazione della giunta regionale 5 aprile 2018, n. 487 *“Approvazione schema di convenzione regolante il finanziamento per assicurare la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana previsti dal piano operativo del Fondo sviluppo e coesione infrastrutture 2014-2020 (Asse tematico E: Altri interventi) a valere sulle risorse di quest’ultimo, ai sensi della Legge 23 dicembre 2014 n. 190, art.1, comma 703, e della delibera CIPE 10 agosto 2016 b. 25, nonché della delibera CIPE 1 dicembre 2016 n. 54”* disponibile su <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=129b2dc95d324c1f9f038442468d35de>

166 Sul punto deliberazione della giunta regionale 16 aprile 2018, n. 550 *“Approvazione del Bando rigenerazione urbana. Piano operativo del Fondo sviluppo e coesione infrastrutture 2014-2020 (Asse tematico E: Altri interventi)”* disponibile su <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=d35bdbaaac9540ff8ccd1c9a8486f268>

167 Disponibile su <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=d35bdbaaac9540ff8ccd1c9a8486f268>

168 Disponibile su <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=d35bdbaaac9540ff8ccd1c9a8486f268>

169 Disponibili su <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio>

questa riduzione del consumo di suolo alla introduzione della Legge Regionale n. 24 del 2017, sarebbe comunque errato prima che fuorviante.

Difatti per la concreta attuazione degli strumenti individuati dalla legge, occorrerà attendere non tanto l'adozione degli strumenti urbanistici, che come visto (supra § 7.4.) sono in corso di attuazione, ma la effettiva portata che le Amministrazioni comunali sapranno conferire agli strumenti, specie in tema di pianificazione generale, che la Legge Regionale ha dato loro. È evidente che, nel futuro, il ruolo dei Comuni sarà sempre più centrale nell'elaborare indirizzi generali e strategici del territorio. Sebbene si possa accogliere con favore l'introduzione di una normativa specifica in materia di consumo di suolo, in quanto circostanza sintomatica di una sensibilità diffusa sul tema e di una consapevolezza della rilevanza della questione e della necessità di una tutela di fondamentali interessi della collettività, tuttavia, dall'altro lato, essa è sintomatica del vuoto legislativo nel quale la normativa regionale si è andata a collocare.

8 La legge n. 14 del 2017 della Regione Veneto.

8.1 Introduzione.

Come detto, in assenza di una legislazione statale in materia, la Regione Veneto ha assunto una autonoma iniziativa per dare diretta attuazione agli orientamenti europei¹⁷⁰. La legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione del 9 maggio 2017¹⁷¹, ed entrata in vigore il 24 giugno 2017, è volta a promuovere un processo di revisione sostanziale della disciplina urbanistica. In particolare, il Veneto ha declinato in modo originale e autonomo, i lineamenti essenziali del disegno di legge A.C. 2039 all'esame del Parlamento.

La normativa veneta è abbastanza agile: composta da ventinove articoli contiene le definizioni, i principi e gli obiettivi. Essa rimette a strumenti di regolazione territoriale e a regolamenti la concreta attuazione degli interventi e il perseguimento

¹⁷⁰ Vedi P. Pileri, *Compensazione ecologica preventiva. Principi strumenti e casi*, Carocci, 2007, 68; Cartei rileva che un "ulteriore problema sul piano interno è quello rappresentato dalla proliferazione dei livelli politici di governo. L'aver suddiviso senza un vero e proprio criterio tra programmazione ed attuazione sulle competenze in tema di governo del territorio ha finito per lasciare quest'ultimo concetto non perimetrabile in una puntuale definizione legislativa, bensì definibile soltanto ex post attraverso i criteri forniti in via pretoria dal Consiglio di Stato". Sul punto, G. Cartei, *Il consumo di suolo. Atti del Convegno del 3 dicembre 2015*, in Giustamm n. 1/2016, all'indirizzo: <https://www.giustamm.it/ga/id/2016/1/5155/d>.

¹⁷¹ Legge regionale 6 giugno 2017 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", pubblicata sul BUR Veneto n. 56 del 9 giugno 2017.

delle finalità posti dalla legge stessa. La L.R. 14/2017 assume a fondamento la volontà di attuare i valori costituzionali di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sanciti dagli artt. 9 e 117 della Costituzione nonché il principio di sviluppo sostenibile di cui all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 8 dello Statuto regionale¹⁷².

Il richiamato art. 8 disciplina il cd. "*principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future*"¹⁷³, finalizzato a garantire e ad assicurare la preservazione dell'ambiente tramite una gestione del territorio protesa alla tutela delle risorse naturali in quanto beni comuni (o *res communes*)¹⁷⁴. La Regione ha, evidentemente, voluto interpretare in modo ampio la propria competenza "*concorrente*" in materia di

172 L'art. 8 "*Patrimonio culturale e ambientale*" reca espressamente "1. Il Veneto, nel rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future, opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni. 2. La disponibilità e l'accesso all'acqua potabile, nonché all'acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni collettivi, costituiscono diritti universali. La Regione garantisce a ciascun individuo il diritto al minimo vitale giornaliero d'acqua quale diritto alla vita. 3. La Regione, consapevole dell'inestimabile valore del patrimonio storico, artistico, culturale e linguistico del Veneto e di Venezia, si impegna ad assicurarne la tutela e la valorizzazione ed a diffonderne la conoscenza nel mondo. 4. La Regione tutela e valorizza gli aspetti tipici e caratteristici dell'ambiente e delle produzioni venete. 5. La Regione tutela il paesaggio e riconosce l'importanza delle attività rurali e forestali ai fini del miglioramento della qualità della vita, della tutela della biodiversità, della sicurezza alimentare e della salvaguardia del territorio. 6. La Regione riconosce e garantisce il diritto dei cittadini a essere informati sulle condizioni e qualità dell'ambiente, sui rischi per la salute e su ogni altra situazione di criticità che si manifesti sul suo territorio".

173 Sulla questione, cfr. U. Pomarici, *Responsabilità verso le generazioni future*, in F. Ciaramelli-F. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017; T. Greco, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, 2018, 1, pp. 249-264.

174 Per un brevissimo riferimento ai beni comuni e alla diversa gestione in relazione al sistema politico cfr. V. Papadimitropoulos, *The Politics of the Commons: Reform or Revolt?*, TripleC, 2017; sul rapporto tra beni comuni e suolo cfr. E. Boscolo, *Beni Comuni e consumi di suolo, alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani, (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015; C.A. Graziani, *Terra, bene comune: dalla sindrome Nimby al giardino dell'Eden*, in *Agricoltura e 'beni comuni'*, Atti del Convegno IDAIC (Lucera, 27-28 ottobre 2011), Giuffrè 2012; S. di Lieto, *Beni comuni, diritti fondamentali e Stato sociale: la Corte di cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Pol. Dir.*, 2011; G. Caparezza Figlia, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle sezioni unite*, in *rass.dir.civ.*, 2012; C. M. Cascione, *Le sezioni unite oltre il codice civile. Per un ripensamento della categoria dei beni pubblici*, in *Giur.it.*, 2011. L'idea di suolo come bene comune è stata collocata entro il recinto costituzionale di cui all'art. 42 co.2, Cost., in funzione delle utilità e dei valori che certi beni possiedono, sul punto W. Gasparri, *Suolo, bene? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *dir.pub.*, fasc. 1, 2016. Per un diverso orientamento, cfr. P. Stella Richter, *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, in *studi in onore di Franco Piga*, Milano, Giuffrè, 1992.

governo del territorio, ponendola in stretta connessione - con ruolo quasi strumentale - con la salvaguardia dell'ambiente e con i principi statutari della Regione Veneto¹⁷⁵. L'impulso all'iniziativa legislativa è maturato nell'ambito dell'eccezionale consumo di suolo regionale nel periodo più recente, ben superiore alla media nazionale e ancor più a quella europea¹⁷⁶. Si è voluto pertanto avviare una modifica radicale della legislazione regionale in materia urbanistica, e ripensare i modelli regolatori, avviando un nuovo percorso¹⁷⁷ che, pur essendo stato in qualche misura già

175 I quali a loro volta sarebbero legittimati dallo Stato per il tramite dell'approvazione dello Statuto Regionale. Cfr. sul punto L. Viel, *Commento all'articolo 1 l.r. n. 14/2017 in Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14* (a cura di B. Barel), Corriere del Veneto, 2017.

176 Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019. Circa la regione Veneto il Rapporto Ispra riporta che "Dai dati sul consumo di suolo 2018 risulta che, anche quest'anno come lo scorso, il Veneto è la prima regione come incremento di consumo, anche se in lieve flessione (923 ettari consumati nel 2018 contro più di 1.100 del 2017). Del territorio consumato nell'arco dell'anno, la maggior parte, 570 ettari, è dovuto a cantieri, 132 ettari a edifici, 36 ettari a cave e 11 ettari a strade asfaltate. Con la classificazione in uso non è possibile definire se il nuovo consumo è dovuto ad aree industriali o residenziali, ma analizzando in dettaglio i dati dei 20 comuni che presentano il consumo più elevato (consumo che varia dai 9 ai 45 ettari per un totale di 314 ettari, pari al 34% di tutto il nuovo consumo di suolo nella regione nel 2018) risulta che circa 72 ettari sono dovuti alla costruzione di strade e 110 ettari all'ampliamento di aree industriali. Sembra, da questa fotografia, che rispetto all'anno scorso sia diminuito il consumo di suolo dovuto alle infrastrutture (130 ettari nei 23 comuni con consumo di suolo superiore ai 10 ettari nel 2017), anche dovuto al fatto che i cantieri dei lavori per la Superstrada Pedemontana Veneta ormai sono quasi tutti aperti e si avviano alle fasi finali di costruzione dell'opera (nel 2018 questi cantieri hanno occupato circa 66 ettari tra le province di Treviso e Vicenza, che sommati ai 477 ettari degli anni precedenti danno un totale, ad oggi, di 543 ettari), mentre c'è un notevole aumento del consumo dovuto alle aree industriali, che era di 65 ettari lo scorso anno (nei 23 comuni di cui sopra). A questo proposito, si è assistito negli ultimi anni a un aumento considerevole del consumo di suolo dovuto alla costruzione di immensi poli logistici con magazzini di proporzioni gigantesche: il più grande è di 15 ettari a Nogarole Rocca (VR), ma ci sono almeno altri 5 esempi di magazzini con superfici di 5 ettari o più, in corso di costruzione tra il 2016 e il 2019 in varie parti del Veneto, destinati alla grande distribuzione (prevalentemente di prodotti alimentari) e all'e-commerce. Bisogna considerare poi che la superficie totale impermeabilizzata risulta essere pari a circa il doppio della superficie dell'edificato, senza considerare le opere infrastrutturali che spesso si accompagnano a tali interventi. Altro fenomeno caratteristico del Nord-Est, soprattutto negli ultimi due anni, è l'espansione di strutture produttive già esistenti. Risulta un consumo di 30 ettari nel corso di quest'anno solo calcolando quelle di proporzioni maggiori, relative a 4 operatori di vari settori, dalla costruzione di materiale elettrico alla lavorazione del legno. Infine merita una riflessione il fatto che la costruzione o l'ampliamento di strutture produttive vada sempre a discapito di aree agricole e mancano esempi virtuosi in cui si recuperano aree dismesse, spesso disponibili a causa della crisi economica degli ultimi anni. Per questo motivo si è scelto quest'anno di focalizzare l'attenzione su questo fenomeno, proponendo le immagini relative agli esempi più significativi, anche se notevole resta comunque nella regione il

prefigurato dalla legge urbanistica regionale n. 11 del 2004, non era stato in grado di incidere effettivamente sulla pianificazione¹⁷⁸.

Precisamente, sul punto, la normativa, individua all'art. 1 i "Principi generali" e in particolare si dispone che "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"¹⁷⁹. Ai successivi artt. 2 e 3 vengono individuati rispettivamente le definizioni e gli obiettivi e le finalità della legge¹⁸⁰. L'art. 4 dispone le "misure di programmazione e di controllo sul contenimento del consumo di suolo"¹⁸¹.

L'art. 5 individua le modalità attraverso cui si procederà alla "Riqualificazione edilizia ed ambientale" e in particolare che risponderanno ad interventi di riqualificazione sia la demolizione integrale di opere incongrue o di elementi di degrado nonché di manufatti ricadenti in aree a pericolosità idraulica e geologica¹⁸².

L'art. 6 recante disposizioni in tema di "Riqualificazione urbana" dispone che gli interventi di riqualificazione urbana possono essere attuati mediante differenti strumenti:

- a) "piani urbanistici attuativi, ai sensi degli articoli 19 e 20 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11;

consumo di suolo per interventi di tipo residenziale (quelli di dimensioni maggiori sono sempre dovuti a costruzione di complessi a scopo turistico), che è, comunque, per la maggior parte più frammentato sul territorio".

177 Cfr. L. Viel, *Commento all'articolo 1 l.r. n. 14/2017 in Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14* (a cura di B. Barel), Corriere del Veneto, 2017.

178 AA.VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017 n. 14* (a cura di B. Barel), Veneto2050, I ed., 2019, pag. 71, disponibile su

https://www.veneto2050.it/wp-content/uploads/2019/06/COMMENTARIO_lr_14-17_l.pdf

179 Cfr. artt. 1 L. r. Veneto n. 14/2017 su

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

180 Cfr. artt. 2-3 L. r. Veneto n. 14/2017 su

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

181 Cfr. Art. 4 L. r. Veneto n. 14/2017 su

<http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

182 Segnatamente l'art. 5 si riferisce alla "qualità architettonica e paesaggistica; qualità delle caratteristiche costruttive, dell'impiantistica e della tecnologia; efficientamento energetico e riduzione dell'inquinamento atmosferico; eliminazione o riduzione delle barriere architettoniche; incremento della sicurezza sotto il profilo, statico e antisismico, idraulico e geologico, garantendo nella trasformazione dell'area l'invarianza idraulica e valutando, ove necessario, il potenziamento idraulico" per un confronto con il dettato normativo si consulti il testo integrale della normativa disponibile su <http://www.consiglio Veneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

- b) *comparti, ai sensi dell'articolo 21 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 ;*
- c) *permessi di costruire convenzionati, ai sensi dell'articolo 28 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*¹⁸³.

Il quadro fin qui ricostruito è sintomatico di come la prospettiva del legislatore regionale sia quella di predisporre tutta una serie di strumenti in grado di garantire effettivamente una riorganizzazione e un recupero del suolo, ma soprattutto di evitare e limitare al massimo ulteriore consumo di suolo.

Più in dettaglio l'art. 7 recante "Rigenerazione urbana sostenibile" dispone che "Sulla base dei criteri e degli obiettivi di recupero indicati dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera b):

- a) *il piano di assetto del territorio (PAT) individua gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili a programmi di rigenerazione urbana sostenibile;*
- b) *il piano degli interventi (PI), con apposita scheda, individua il perimetro dell'ambito assoggettato a un programma di rigenerazione urbana sostenibile dando gli indirizzi per la sua attuazione, ivi comprese le modalità di trasferimento di eventuali attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione.*¹⁸⁴

Per tale ragione è stato istituito un fondo regionale con la finalità di perseguire gli obiettivi della rigenerazione urbana e sostenere le spese di progettazione e demolizione delle opere incongrue. In particolare, l'art. 10 disciplina il "Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione" disponendo che "È istituito un fondo regionale per: a) il rimborso delle spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile approvati di cui all'articolo 7; b) il finanziamento delle spese per la redazione di studi di fattibilità urbanistica ed economico-finanziaria di interventi di rigenerazione urbana sostenibile di cui all'articolo 7; c) il finanziamento delle spese per la demolizione delle opere incongrue di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), per le quali il comune, a seguito di proposta dei proprietari, abbia accertato l'interesse pubblico e prioritario alla demolizione.

2. Il fondo è disciplinato dal provvedimento della Giunta regionale previsto all'articolo 4, comma 2, lettera g); al fondo possono accedere enti pubblici, organismi di diritto pubblico ed associazioni, singolarmente o in forma associata, nonché soggetti privati.

183 Cfr. Art. 6 L. r. Veneto n. 14/2017 su <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

184 Cfr. Art. 7 L. r. Veneto n. 14/2017 su <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

3. *La Giunta regionale definisce, sentita la commissione consiliare competente in materia di governo del territorio, i criteri di riparto del fondo*¹⁸⁵.

Degna di particolare attenzione pare altresì il disposto di cui all'art. 11 recante "Accordi di programma per interventi di interesse regionale", che disciplina precisamente che "1. Gli accordi di programma approvati ai sensi del combinato disposto di cui dell'articolo 32 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 e dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale 16 febbraio 2010, n.11, possono consentire una deroga ai limiti di consumo di suolo qualora conseguano ad interventi che non sia possibile localizzare all'interno degli ambiti di urbanizzazione consolidata e la Giunta regionale, sulla base dei criteri di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f), sentita la competente Commissione consiliare, ne abbia riconosciuto l'interesse regionale alla trasformazione urbanistico-edilizia.

2. *La deroga prevista al comma 1 va motivata in funzione dei limiti strettamente necessari per il buon esito dell'intervento e prevede adeguate misure di mitigazione e interventi di compensazione ecologica degli effetti del superamento dei limiti di consumo di suolo*¹⁸⁶.

Se è pur vero che questa norma contiene una clausola di salvaguardia per un sistema altrimenti troppo rigido, d'altro canto questa disposizione è sintomatica di un compromesso politico sotteso alla normativa e alla sua approvazione. Si tratta, potremmo dire, di un intento vagamente non uniforme del legislatore nel muoversi in maniera decisa verso un concreto azzeramento del consumo di suolo in una Regione che risulta, ad oggi, uno dei territori maggiormente antropizzati e sicuramente uno dei più alterati in Europa.

8.2 Consumo di suolo zero al 2050.

Centrale importanza nel quadro normativo¹⁸⁷ svolge il principio del consumo di suolo zero al 2050.

In particolare appare evidente che il principio ispiratore della legge regionale n. 14/2017, e ciò che ha promosso la revisione della disciplina urbanistica è proprio il perseguimento dell'obiettivo comunitario europeo di azzerarlo entro il 2050 (sul punto *supra*. §3). La legge regionale punta a conseguire l'obiettivo gradualmente tramite una strutturata programmazione regionale e comunale. La deliberazione di

185 Cfr. Art. 10 L. R. Veneto n. 14/2017 disponibile su <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

186 Cfr. Art. 11 L. R. Veneto n. 14/2017 disponibile su <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/2017/17lr0014.html>

187 Cfr. AA.VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017 n. 14* (a cura di B. Barel), Veneto2050, I ed., 2019, pag. 71, disponibile su https://www.veneto2050.it/wp-content/uploads/2019/06/COMMENTARIO_lr_14-17_l.pdf

Giunta regionale n. 668 del 15 maggio 2018 ha ridotto la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale di circa il 40% per un valore pari a 12.793 ettari entro il 2050, e ha conseguentemente elaborato 31 Ambiti Sovracomunali Omogenei (ASO)¹⁸⁸, cui è stata riconosciuta una quota massima di consumo di suolo che dovranno ripartire tra i singoli comuni¹⁸⁹.

Successivamente i prospetti comunali hanno ulteriormente ridotto questa quota massima di ulteriori 714 ettari per un totale, attualmente, pari a 12.079 ha¹⁹⁰.

8.3 L'attuazione della normativa: tetti in base ai territori.

L'elemento di maggiore rilievo dell'intervento legislativo regionale si rintraccia nella volontà di fissare tetti massimi al consumo di suolo, tenendo conto di alcuni criteri, e in particolare: le specificità dei territori, le caratteristiche qualitative, idrauliche e geologiche dei suoli, la vocazione agricola e di produzione agroalimentare dei suoli, lo stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, le varianti verdi.

La prima analisi da svolgersi in ambito regionale si deve basare sugli strumenti di programmazione socio-economica, di pianificazione territoriale e urbanistica e sui dati elaborati dai Comuni nella "Scheda informativa" inviata dalla Regione¹⁹¹. La scheda informativa è stata necessaria al fine di elaborare la "Relazione di sintesi all'indagine conoscitiva"¹⁹², che contiene altresì i dati trasmessi dagli Istituti e Agenzie regionali e nazionali.

Questa relazione ha consentito di valutare le dinamiche della "velocità del consumo di suolo" (ettari/anno); nonché di analizzare il trend delle trasformazioni del territorio; di esaminare i diversi usi di suolo; le tendenze in atto. Inoltre si è

188 Sul punto si veda http://s01-stagingportale.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=3174584

189 Cfr. M. Breganze de Capnist, *Le nuove prospettive della urbanistica veneta: la legge regionale n. 14 del 2017 sul consumo del suolo*, Introduzione al convegno "Le nuove prospettive della urbanistica veneta l.r. 14/2017 sul consumo del suolo" organizzato dal Centro studi amministrativi della Marca Trevigiana e tenutosi in Treviso il 15 ottobre 2018, disponibile su <http://www.amministrativistiveneti.it/le-nuove-prospettive-della-urbanistica-veneta-l-r-14-2017-sul-consumo-del-suolo/>

190 Cfr. Sul punto Report ISPRA sul consumo di suolo 2020, pag. 244, disponibile su <https://www.snpambiente.it/2020/07/22/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2020/>

191 In questo senso si consulti https://www.edilportale.com/news/2017/12/ambiente/veneto-obiettivo-consumo-di-suolo-zero-al-2050_61637_52.html

192 ALLEGATO A DGR nr. 668 del 15 maggio 2018.

potuto decifrare anche, sotto il profilo più strettamente antropico l'andamento demografico, la tensione abitativa, l'espansione delle città, il sistema infrastrutturale, il sistema produttivo ed economico e altri fenomeni di pressione sul suolo¹⁹³.

In particolare la quantità massima di consumo di suolo tollerabile, in ambito regionale, è stata calcolata sulla base dell'analisi degli obiettivi e dei dati territoriali trasmessi dai Comuni, favorendo e promuovendo dei processi di riqualificazione urbana, riqualificazione edilizia e ambientale e rigenerazione urbana sostenibile¹⁹⁴.

8.4 L'attuazione della normativa: gli strumenti urbanistici.

Per dare attuazione alla normativa la Regione Veneto ha provveduto all'approvazione di una serie di normative regolamentari di estremo interesse.

Più in dettaglio, pur senza analizzarle, in questa sede, si ricorda che la Giunta regionale del Veneto ha adottato il provvedimento n. 668 del 15 maggio 2018, ai sensi dall'art. 4 della legge regionale n. 14/2017, recante la disciplina della *“Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Deliberazione n. 125/CR del 19 dicembre 2017”*¹⁹⁵.

Successivamente con, la Giunta regionale del Veneto ha adottato il provvedimento n. 1325 del 10 settembre 2018 recante *“Individuazione della quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, per i Comuni che hanno trasmesso tardivamente i dati e per i Comuni inadempienti. Integrazioni alla deliberazione di Giunta regionale 668/2018. Deliberazione n. 72/CR del 26 giugno 2018”*¹⁹⁶.

Ancora, con legge regionale n. 14/2019 e con la legge regionale n. 49 del 23 dicembre 2019 i termini per l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali dei Comuni (PRG o PAT) *“Veneto 2050”* sono stati in seguito posticipati prima al 31 dicembre 2019, e successivamente al 30 settembre 2020¹⁹⁷.

193 *Ibidem*.

194 Sul punto si veda <https://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/contenimento-consumo-di-suolo>

195 Disponibile su <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=370297>

196 Disponibile su <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=378042>

197 Disponibile su <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=410569>

8.5 L'attuazione della normativa: gli interventi di demolizione e ripristino del suolo naturale.

In attuazione della Legge sul Consumo di suolo, il Veneto ha stanziato somme per interventi, ad esempio, di “erogazione di finanziamenti per interventi di demolizione e ripristino del suolo naturale o seminaturale”¹⁹⁸.

I bandi di finanziamento¹⁹⁹, attivati a partire da luglio 2018, riguardavano diverse fattispecie di interventi sia per la demolizione che per la rinaturalizzazione dei suoli²⁰⁰. Nel 2018 sono stati finanziati 8 interventi per complessivi 7.906 m² di aree liberate e rinaturalizzate e 24.495 m³ di opere incongrue demolite²⁰¹.

Più di recente la Giunta regionale ha adottata la deliberazione n. 773 del 4 giugno 2019, volta al finanziamento di interventi per la riqualificazione edilizia, ambientale e per la rigenerazione urbana attraverso la demolizione di opere incongrue o di elementi di degrado²⁰².

8.6 Brevi considerazioni sulla Legge Regionale Veneto sul consumo di suolo.

La normativa in commento, come detto, ha consentito di porre in essere delle attività che hanno puntato alla riqualificazione di un territorio a fortissimo impatto antropico e urbano.

Di questo significativo cambio di tendenza ne dà puntuale riscontro lo stesso ISPRA che nel rapporto ed. 2019²⁰³ rileva come il Veneto sia tra le Regioni capofila

198 Per un esame dei bandi si può consultare la sezione dedicata disponibile su <https://www.regione.veneto.it/article-detail?articleGroupId=10709&articleId=4773422>

199 Per un confronto delle comunicazioni della Regione Veneto sui bandi di finanziamento cfr. <https://www.regione.veneto.it/article-detail?articleId=4305325>

200 AA.VV., *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017 n. 14* (a cura di B. Barel), Veneto 2050, I ed., 2019, pag. 71, disponibile su https://www.veneto2050.it/wp-content/uploads/2019/06/COMMENTARIO_lr_14-17_I.pdf

201 Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019.

202 Cfr. Deliberazione della giunta regionale n. 773 del 04 giugno 2019 “Fondo regionale per la rigenerazione urbana sostenibile e per la demolizione. Finanziamento di interventi di demolizione di opere incongrue con ripristino del suolo naturale o seminaturale. Articolo 5, comma 1, lettera a) e articolo 10, comma 1, lettera c) della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. Bando 2019. Deliberazione n. 45/CR del 23 aprile 2019”. Disponibile su <https://bur.regione.veneto.it/BurVServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=395937>

203 Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019 pagg. 30-50. Disponibile su https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20

nell'elaborazione di nuove *good practices* per il recupero dei territori. Dalla lettura dello stesso rapporto, tuttavia, emerge altresì come il Veneto sia, ad oggi, la regione con il più alto tasso di impermeabilizzazione territoriale in Italia, e tra le prime in Europa. L'incremento per il 2018 è stato di 858 ettari, pari allo 0,42% in più rispetto al 2017.

È evidente come la legge regionale, sebbene armata di buone intenzioni, non ha trovato, in concreto, la forza politica necessaria per intervenire con decisioni su un territorio fortemente inciso dalla antropizzazione.

Un altro dato ci può aiutare, con riferimento al Veneto, a capire quanto l'intervento umano non sia in alcun modo correlato ad esigenze specifiche delle comunità: a fronte di una decrescita della popolazione l'indicatore di consumo di suolo marginale per gli anni 2017-2018 è stato pari a $-3.705 \text{ (m}^2/\text{ab)}$ ²⁰⁴, il rapporto tra il consumo di suolo e la crescita della popolazione in termini percentuali è stato pertanto pari al $-8,01\%$ ²⁰⁵.

Queste brevi pennellate su un tema che meriterebbe ampio spazio sono sintomatiche di quanto l'intervento regionale non sia stato in concreto in grado di impattare in maniera significativa in un tessuto economico ancora troppo collegato a vetuste dinamiche di sfruttamento delle risorse naturali e non ancora concretamente agganciato a modelli di sviluppo economico basato sui meccanismi della cd. economia circolare²⁰⁶.

9 Normative a confronto: Emilia-Romagna e Veneto.

La disamina delle normative regionali di Emilia-Romagna (*supra* § 7) e Veneto (*supra* § 8) tra le più avanzate nel panorama nazionale ci ha posto dinanzi a due tentativi, diversi, e differentemente efficaci di intervenire sul tema del consumo di suolo. La capacità delle normative di impattare sul territorio di appartenenza è già stata illustrata. Si tenga presente come la Regione Emilia-Romagna a dispetto della

190917-1.pdf

204 Cfr. Rapporto Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* Ed. 2019 pag. 51 Disponibile su

https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20190917-1.pdf

205 *Ibidem*.

206 Cfr. *amplius*, sul tema D. Bianchi, *Economia circolare in Italia. La filiera del riciclo asse portante di un'economia senza rifiuti*, Edizioni Ambiente, 2018; AA.VV., *L'economia circolare: collegare, generare e conservare il valore*, Comunità europea. Commissione, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014; E. Bompan, I. N. Brambilla, *Che cosa è l'economia circolare*, Edizioni Ambiente, 2016.

Regione Veneto abbia introdotto da subito forti limitazioni alla impermeabilizzazione del suolo mentre il Veneto fissando quota consumo zero al 2050 ha voluto rinviare il problema ad una fase successiva.

Entrambe le normative, e ciò è da accogliere con favore, tendono a valorizzare, come si è visto, le *good practices* finalizzate al recupero dei territori mettendo a disposizione anche fondi e risorse economiche. L'impressione, tuttavia, è che il Veneto anche nel richiamare principi quali quello di "responsabilità verso le generazioni future" abbia voluto porsi ad un livello morale ed etico molto alto cui tuttavia, in concreto non coincide una concreta strumentazione giuridica.

Viceversa, la Regione Emilia-Romagna, pur non enunciando principi altisonanti, imponendo da subito tetti molto stringenti (seppure lontani dall'auspicabile consumo zero) si è resa da subito molto più effettiva nella gestione del problema.

Da una lettura concreta dei dati, emerge, tuttavia, una tendenza da parte di Emilia-Romagna e Veneto a proseguire il *trend* consumistico a fronte di risibili miglioramenti degli *standards*. Più in dettaglio, sulla base delle ricognizioni svolte dall'Ispra si è avuto modo di riscontrare che in Veneto nel 2019 sono stati consumati 785 ettari mentre in Emilia-Romagna 404 ha²⁰⁷.

Il Veneto si colloca come prima regione in Italia per consumo di suolo con una *ratio of land consumption rate to population growth rate* pari a 21,71. Questo dato indica la crescita del consumo di suolo/pro-capite: nonostante una crescita della popolazione contenuta il consumo di suolo è notevole. Si pensi, ad esempio, che questo stesso dato in Emilia-Romagna è pari a 1,32²⁰⁸. Questi dati tengono conto, solo marginalmente della effettiva attuazione della normativa. Infatti, nei primi due anni di applicazione della legge Regionale, in Emilia-Romagna sono stati approvati 57 tra piani urbanistici attuativi (PUA) e piani particolareggiati. Questi interventi prevedono una trasformazione pari a 340 ettari per una media di 85 ettari ogni sei mesi. Pertanto, seguendo questo *trend* la Regione Emilia-Romagna, nel prossimo futuro, dovrebbe consumare circa 170 ha l'anno a fronte dei 404 consumati nel 2019. La regione Veneto invece, come detto, ha elaborato 31 Ambiti Sovracomunali Omogenei (ASO) in modo da attribuire una quota massima di consumo di suolo che dovranno ripartire tra i singoli comuni nell'ottica di raggiungere entro il 2050 quota di consumo di suolo pari a zero.

207 Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Ed. 2020, disponibile su https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_20_20_31luglio.pdf

208 Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Ed. 2020, disponibile su https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_20_20_31luglio.pdf

I piani territoriali, in Veneto, hanno stabilito, come detto, un tetto massimo di 12.079 ha consumabili entro al 2050. In questo modo sarà possibile consumare una media di 402 ha l'anno per i prossimi 30 anni a fronte dei 785 ha consumati nel 2019. Questa prospettiva però non può confortare.

Il consumo di suolo che si prospetta resta comunque significativo e ben lontano dalla prospettiva del consumo zero o del richiamato "saldo zero". Peraltro, entrambe le normative rimettono alla competenza e alla pianificazione di ambito comunale la concreta attuazione delle disposizioni di principio contenute nelle leggi regionali. Appare evidente come entrambe le normative regionali nonostante gli altisonanti intenti non hanno avuto il sostegno politico e conseguentemente non hanno individuato gli strumenti giuridici in grado da incidere se non marginalmente sulla gestione del consumo di suolo.

Percepita come una esigenza di gestione urbanistica e non come una problematica di carattere ambientale, la questione del consumo di suolo ha dovuto cedere il passo alle esigenze di sfruttamento del territorio e delle risorse naturali (si pensi alla questione dell'attività di cava in Veneto²⁰⁹).

L'analisi di queste normative ci ha consentito di tracciare un quadro a tinte fosche nelle quali le pur lodevoli iniziative dei territori si scontrano con le istanze dei territori e di un sistema economico troppo collegato a meccanismi di sfruttamento piuttosto che a modelli di riqualificazione, valorizzazione e rigenerazione dei territori.

Peraltro la disomogeneità nella normativa in tema pianificazione territoriale rende sempre meno attrattivo il paese per investitori esteri interessati alla creazione di insediamenti produttivi, attesa la difficoltà nella ricostruzione della disciplina applicabile e la varietà di discipline e frammentarietà delle discipline in relazione ai diversi territori.

È noto infatti, che un sistema frammentato e disomogeneo risulta poco attrattivo per investitori esteri e di difficile gestione per chi vuole pianificare lo svolgimento di attività di impresa nell'esercizio della libertà di iniziativa economica da parte dei soggetti dell'ordinamento. Questo problema, che potremmo definire di feudalesimo normativo, appare, come una delle sfide più delicate per il nostro ordinamento giuridico, e per l'intero il sistema economico nazionale.

209 Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Ed. 2020, disponibile su https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2020_31luglio.pdf

10 Conclusioni. Alcune considerazioni per una legge nazionale.

A conclusione della breve rassegna svolta finora sembra che si possa tracciare un bilancio provvisorio. Pare opportuno, innanzitutto, segnalare come le autonomie rappresentino un livello identificativo irrinunciabile²¹⁰, sia degli ordinamenti costituzionali statali, sia di quello europeo²¹¹, in quanto sono, come è stato rilevato, uno dei punti di saldatura fra i concetti di “identità costituzionale” e di “identità nazionale”²¹².

Occorre però, ad avviso dello scrivente cercare di declinare l’irrinunciabilità delle autonomie (collante tra lo Stato e cittadino e elemento indispensabile delle democrazie), con il principio della unicità statale, uniformità e coesione territoriale²¹³. È evidente a tutti che le politiche di contenimento del consumo di

210 Sul tema, si vedano per approfondimenti *ex multis*, A. Simonato, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell’attualità istituzionale, del dibattito sul principio della multilevel governance*, in *Federalismi* 9/2013, pp. 1-65; A. Simonato, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Padova, 2016; A. Simonato, *Integrazione europea e autonomia regionale: profili giuridici della governance multilivello e politiche di coesione 2021/2027*, in *Federalismi*, 21/2017; F. Palermo, *Autonomia, Europa e secessione. Come stanno le cose?*, entrambi in P. Lattarulo -A. Omizzolo -F. Palermo -V. Provenzano -T. Streifeneder (a cura di), *Le regioni d’Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*. 2019, pp. 55-76.210. M. Belletti, *Quale ruolo istituzionale per le Regioni e l’Unione europea a rischio di crisi d’identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018, spec. p. 18; ; F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, 2016.

211 Nel corso del dibattito avviato il 1 marzo 2017, dopo l’esito del referendum sulla Brexit, con la presentazione di un Libro bianco sul futuro dell’Europa, la Commissione europea ha fatto riferimento alle questioni dei rapporti tra autonomie regionali, Stati membri e Unione, concentrando il dibattito specificatamente sui temi delle politiche di coesione economica, sociale e territoriale e della *governance* multilivello. Sul punto in questo senso, si veda Commissione europea, *White Paper on the Future of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*, COM (2017)2025, 1 marzo 2017. A questo documento sono seguiti cinque “documenti di riflessione”, dedicati ai temi della dimensione sociale dell’Europa, della gestione della globalizzazione, dell’Unione economica e monetaria, del futuro della difesa europea e delle finanze dell’UE. Sul punto si veda M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell’orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi*, 2020.

212 Sul punto si veda, T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell’Unione europea*, p. 9. Sulle differenti ricostruzioni interpretative del richiamo alle “identità nazionali” contenute nell’art. 4, § 2 TUE, quale meccanismo di europeizzazione dei controlimiti o «maldestro» tentativo di una loro neutralizzazione, si v. A. Ruggeri, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006 e M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in A. Bernardi (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, 2017.

213 Sul tema si rimanda per un approfondimento a G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali*

suolo, allo stato della legislazione vigente, non possono prescindere dal ruolo attribuito alle regioni nel governo del territorio e dalla discrezionalità attribuita ai comuni del determinare la crescita dell'espansione, la riqualificazione e la riconversione urbana²¹⁴.

Trovare un bilanciamento tra le opportunità autonomiste e i beni costituzionali irrinunciabili e inderogabili è la sfida che si prospetta nel prossimo futuro.

Come si è osservato, nel vuoto normativo che si è creato sul tema del consumo di suolo, sia in ambito euro-unitario che in ambito nazionale, le Regioni hanno saputo ritagliarsi un ruolo evidentemente alternativo nel perseguimento delle finalità di protezione e tutela del territorio²¹⁵. Facendo leva sulle proprie competenze costituzionali, nonostante il latente conflitto che si è snodato con l'Amministrazione statale, le Regioni sono riuscite a intervenire lì dove lo Stato non si è espresso. Questa circostanza, a parere dello scrivente, è sintomatica di una tendenza in relazione alla quale al federalismo si va sostituendo un feudalesimo che sembra caratterizzare questo periodo storico che taluno (non a torto) ha definito come Medioevo postmoderno²¹⁶. Separandoci da considerazioni di ordine storicistico, e

di unificazione normativa, Università degli studi di Teramo, Collana della Facoltà di Giurisprudenza.

214 Cfr. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, fasc. 3, 2016.

215 Sul tema della tutela del territorio e del paesaggio come materia di competenza esclusiva dello Stato cfr. P. Marzaro, *L'amministrazione del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2011; S. Amorosino, *La tutela del Paesaggio spetta in primis allo Stato ed è irriducibile al governo (regionale/locale) del territorio*, in *Riv.giur.edil.*, 2008; AA.VV., *Trattato di diritto del territorio, Volume 1* (a cura di F.G. Scoca, P.Stella Richter, P. Urbani), Giappichelli, 2018 ; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2008.

216 Sul punto cfr. S. Aragona, *Costruire un senso del territorio: Spunti, riflessioni, indicazioni di pianificazione e progettazione*, Gangemi Editore, 2012; Y. Varoufakis, *I deboli sono destinati a soffrire? L'Europa, l'austerità e la minaccia alla stabilità globale*, La nave di Teseo, 2016; D. Fusaro, *Glebalizzazione: La lotta di classe al tempo del populismo*, Rizzoli, 2019; *Amplius*, sul tema, cfr. J. Anderson, *The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities?*, in *Environment and Planning: Society and Space*, 1996, volume 14, pagg. 133 153. In concreto, occorre richiamare il pensiero di Anderson secondo cui gli "Stati-nazione" nell'Unione europea (UE) sono stati ampiamente erosi "dal basso" dal regionalismo e "dall'alto" dalle istituzioni e dalla globalizzazione dell'UE in un movimento a tenaglia che trasforma le concezioni tradizionali della sovranità territoriale e identità nazionale. Il contesto della concorrenza economica globale e del mercato unico europeo chiede una maggiore federalizzazione e regionalizzazione dell'Europa.

Il moderno concetto di Stato-nazione è da considerarsi un anacronismo. Queste visioni "postmoderne" e "post-nazionaliste" di un'Europa delle regioni sono volte a sostituire l'"Europa degli Stati". D'altro canto, le più tradizionali interpretazioni "realiste" o "funzionaliste" dell'integrazione europea tendono a oscurare la possibilità che emergano forme politiche nettamente nuove.

sfuggendo ad un approccio basato sul reiterarsi dei cicli della Storia²¹⁷ pare opportuno in questa sede focalizzarsi, brevemente, sulle prospettive che si possono determinare in uno scenario in cui il regionalismo si sostituisca alla dimensione statale.

In altri termini, se le Regioni possono legiferare al di fuori del proprio ambito di competenza, in assenza di una strategia unitaria e coesa di una devoluzione di competenze (che garantisca l'unità e la tenuta del Sistema-Paese), i rischi per un

L'UE viene spesso interpretata come una forma politica "di transizione" tra, da un lato, l'inter-governamentalismo e il sistema moderno di Stati indipendenti e, d'altra parte, un "superstato" europeo, uno "Stati Uniti d'Europa", o uno Stato federale in cui regioni e regionalismo dovranno sostituire nazioni e nazionalismo. Gran parte del dibattito sull'integrazione europea riguarda quale dei due vincerà in futuro. Per Anderson, forse, per alcuni aspetti "il futuro" è già arrivato, e non è né una semplice continuazione del sistema moderno di stati, né uno stato federale in embrione, ma qualcosa di completamente diverso da entrambi, una forma "intermedia" distinta a sé stante e non di transizione.

217 Sia consentito in questa sede rinviare alla tradizione di Giambattista Vico e alla concezione ciclica della Storia da lui propugnata. Seguendo un'antica tradizione egiziana Vico afferma che la storia è caratterizzata dall'esistenza di tre età che ciclicamente si ripetono (vogliamo subito mettere in evidenza che nel pensiero vichiano la concezione ciclica della storia occupa un posto di fondamentale importanza, sebbene tale concezione della storia sia incompatibile con il concetto cristiano di storia, poiché per il cristianesimo la storia presenta un andamento lineare e non è assolutamente ciclica. La concezione ciclica della storia era riscontrabile nel mondo pagano sia nell'antica Grecia sia a Roma). Secondo Vico il metodo storico dovrà procedere attraverso lo studio dei popoli antichi «*poiché i parlari volgari debbono essere i testimoni più gravi degli antichi costumi de' popoli che si celebrarono nel tempo ch'essi si formarono le lingue*», e tramite lo studio del diritto, base dello sviluppo storico delle nazioni. Questo metodo ha portato Vico ad identificare nella storia una legge fondamentale del suo sviluppo che avviene evolvendosi in età e cicli: l'età degli dei, «*nella quale gli uomini gentili credettero vivere sotto divini governi, e ogni cosa esser loro comandata con gli auspici e gli oracoli*»; l'età degli eroi dove si costituiscono repubbliche aristocratiche; l'età degli uomini «*nella quale tutti si riconobbero esser uguali in natura umana*» cfr. G.Vico, *Idea della Scienza Nuova*, BUR, 1977; nello stesso senso, amplius, G.Vico, *Metafisica e Metodo*, Bompiani, 2008.

progressivo smembramento dello Stato sono di lapalissiana evidenza. Un esempio²¹⁸ è certamente educativo di questa circostanza: le istanze indipendentiste scozzesi²¹⁹.

In questo caso, l'elemento dirimente per il naufragio del referendum sull'indipendenza scozzese è, senza dubbio, stato lo spauracchio dell'uscita del nuovo Stato scozzese dall'Unione Europea.

I nuovi regionalismi indipendentistici premono da un lato per restare nel quadro del mercato comune e del sistema di regole dell'Unione Europea, dall'altro erodono dalle fondamenta gli Stati nazionali nella prospettiva di ritagliarsi sempre più ampi spazi di competenza, di autonomia e, conseguentemente, di potere.

Si può pertanto dire che, come alcuni interpreti hanno rilevato²²⁰, al modello nazionale - nel quadro dell'Unione Europea - si va sostituendo un modello regionalistico, ad oggi, mal conciliabile con il retaggio nazional-costituzionalistico caratterizzante gli ordinamenti Eurooccidentali.

Queste considerazioni, che possono apparire fuorvianti rispetto al tema sin qui trattato, in realtà costituiscono il fulcro del nodo gordiano da sciogliere.

Difatti, il progressivo cedere della normativa nazionale verso la normativa di origine comunitaria comporta inevitabilmente un livello di generalizzazione e di

218 Gli esempi di spinte autonomiste/indipendentiste in Europa sono numerosissimi, più in dettaglio si richiama il caso della Catalogna con un rinvio all'interessante lavoro di G. Poggeschi, *La Catalogna: fra voglia di secessione e sospensione dell'autonomia*, in *Federalismi*, 2018; nonché a Jorge Cagiao y Conde, *Un sassolino nella scarpa. La Catalogna come chiave della crisi del modello territoriale spagnolo*, *Federalismi*, 2018; A. Gagliardi e A. Marini, *Dagli indipendentisti altoatesini ai sardi, tutte le piccole «Catalogne» d'Italia*, 3 ottobre 2017, Sole24ore, disponibile su <https://www.ilsole24ore.com/art/dagli-indipendentisti-altoatesini-sardi-tutte-piccole-catalogne-d-italia-AEITkjdC>; sui rapporti tra autonomie territoriali ed Unione Europea *ex multis* in prospettiva comparata si veda: T. Groppi, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. Carpani -T. Groppi -M. Olivetti -A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pp. 183-216; K.J. Nagel, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2004, pp. 57 ss.; S. Ragone, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in G.G. Floridia -R. Orrù (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Atti del convegno (Teramo, 28-29 aprile 2006), pp. 220-235; A. Simonato, *Il rapporto tra entità federate belghe ed ordinamento euro unitario alla luce delle tensioni tra rispetto dell'identità costituzionale degli Stati membri ed esigenze del mercato comune*, in *Federalismi*, 12/2012.

219 Caratterizzate, certamente, da specificità storico-culturali che non saranno oggetto di trattazione in questa sede, circa le quali si rimanda *ex multis* E. Mainardi, *Il referendum in Scozia: tra devolution e indipendenza*, in *Federalismi*, 2014; anche G. Caravale, *Il referendum del 18/9/2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *Federalismi*, 2014.

220 Su tutti il già richiamato, J. Anderson, *The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities?*, in *Environment and Planning: Society and Space*, 1996, volume 14, pagg. 133-153

astrazione²²¹ molto più elevato (atteso che si devono tenere insieme le istanze dei portoghesi di Madera e dei finlandesi di Kittila). Questo consente agli organismi territoriali (*rectius* regionali) di creare normative significativamente divergenti tra un territorio e l'altro, benché gli stessi possano, per ipotesi, anche essere finitimi.

Qualora, come nel caso del consumo di suolo, poi, lo Stato nazionale non intervenga in alcuna misura nella regolazione e gli unici limiti incontrati siano quelli di una *soft law* comunitaria, appare chiaro come si aprano spazi all'insorgenza di un feudalesimo normativo che può rappresentare il primo passo verso un'esplosione dell'ordinamento non solo statale, ma, in prospettiva di lungo periodo, anche euro-unitario²²².

Ciò premesso, e mettendosi al riparo da qualunque apologia del pensiero hegeliano²²³, appare evidente, per lo meno in ambito nazionale, la necessità di adottare una decisione politica circa il modello statale per cui si propende e che si intende prospettare.

Necessariamente la scelta può ricadere o su un approccio di tipo federale (e allora sarebbe necessario che un potere centrale di tipo federale si manifesti), oppure su un regionalismo (cd. differenziato) riservato ad alcune materie (in un contesto in cui il potere centrale tratteggi in ogni caso i principi comuni e i livelli essenziali di tutela dei diritti)²²⁴.

Eppure, il rischio più evidente è che questo perdurante atteggiamento tentennante del legislatore europeo e la latitanza del legislatore italiano nel dettare una disciplina

221 Cfr. sul punto F. Carnelutti, *La Teoria generale del diritto*, 1951; AL. Levi, *La teoria Generale del diritto*, 1953; F. Battaglia, *il Corso di filosofia del diritto*, III ediz., 1950, vol. II. Nello stesso senso, Vedi Del Vecchio, *La teoria generale del diritto*, IX ediz., 1953; N. Bobbio, *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, 2012. Per una rassegna dei vari significati di 'norma generale' e 'norma astratta' si veda V. Crisafulli, *Atto normativo*, voce dell'Enciclopedia del diritto.

222 Questa intuizione per quanto possa apparire allarmante, porta con sé, alcuni cenni di ordine storico-giuridico. È un dato incontrovertibile che l'assenza del potere statale produca fenomeni di disgregazione statale (si pensi all'esempio dei comuni italiani medioevali nati dalla vacanza del potere imperiale) G. Milani, *I comuni italiani: Secoli XII-XIV*, Laterza, 2005; P. Grillo, *Le guerre del Barbarossa: I comuni contro l'imperatore*, Laterza, 2012.

223 Per una rassegna dell'elaborazione hegeliana dello Stato *ex multis* G. M. Chiodi, R. Gatti (a cura di), *La filosofia politica di Hegel*, Franco Angeli, 2003; D. Coccopalmerio, *Scienza dello Stato e filosofia politica in Hegel: per una rilettura delle "Grundlinien der Philosophie des Rechts"*, Giuffrè, 1975; G. Duso, *Libertà e costituzione in Hegel*, FrancoAngeli, 2013; per un approfondimento sui testi dello stesso Hegel si consiglia G. W. F. Hegel, *Scritti di filosofia del diritto (1802-1803)*, 1971, nonché G. W. F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, 2012.

224 Sul tema cfr. S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi*, 2020; sempre sul tema si veda anche E. Jorio, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2019.

forniscano il grimaldello a certi localismi per ritagliarsi il proprio personalissimo feudo.

Nella specie, nella materia della presente trattazione, e in considerazione del quadro disomogeneo delle norme regionali e delle urgenti necessità di tutela del suolo, pare necessaria l'approvazione di un testo normativo in grado, da un lato, di garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari e internazionali e che, dall'altro, attui un significativo programma di riduzione nel consumo con riferimento sia alla componente permanente, che a quella reversibile.

In questo contesto, fissare un obiettivo nazionale è necessario per inquadrare le possibilità di trasformazione e di sviluppo dei territori e per garantire l'adeguamento, in tempi non troppo lunghi, degli strumenti urbanistici nonché l'adozione di tecniche di ripristino, di recupero e di de-impermeabilizzazione del suolo.

L'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo netto, ovvero il bilancio alla pari tra il consumo di suolo e l'aumento di superfici agricole, naturali e seminaturali dovuto a interventi di recupero, demolizione, deimpermeabilizzazione, rinaturalizzazione, rappresenta di per sé un motore di rigenerazione e ridisegno del tessuto urbano e un'opportunità di riqualificazione edilizia, urbana e territoriale.

Si ritiene, ad avviso dello scrivente, che il testo dovrebbe disciplinare l'assetto di responsabilità in ordine al monitoraggio. Come noto, allo stato attuale, il controllo, come previsto dalla L.132/2016, è svolto dall'ISPRA e dalle ARPA/APPA nell'ambito del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)²²⁵.

Le definizioni dovrebbero essere adeguate dal punto di vista tecnico-scientifico per rendere possibile un monitoraggio in grado assicurare omogeneità sull'intero territorio nazionale, eventualmente integrando tra i parametri da monitorare le superfici urbanizzate e urbanizzabili secondo gli strumenti urbanistici vigenti. Le definizioni dovrebbero individuate sulla base di quelle utilizzate dal SNPA²²⁶:

- a consumo di suolo: *“variazione da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato), con la distinzione fra consumo di suolo permanente (dovuto a una copertura artificiale permanente) e consumo di suolo reversibile (dovuto a una copertura artificiale reversibile)”*²²⁷;

²²⁵ Il consumo di suolo è monitorato dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente che ogni anno realizza il Rapporto nazionale “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco-sistemici”.

²²⁶ *Amplius* sul tema delle definizioni cfr. D. Bianchi, *Il consumo di suolo in Italia*, Edizioni Ambiente, 2011; le definizioni qui individuate sono quelle fornite dall'Ispra, disponibili su <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/definizioni>;

²²⁷ Per una rassegna sulle definizioni date dall'Istituto è possibile cfr. <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo/definizioni>

- b consumo di suolo netto: *“l’incremento della copertura artificiale del suolo valutato attraverso il bilancio tra il consumo di suolo e l’aumento delle superfici a copertura non artificiale dovuto a interventi di recupero, demolizione, de-impermeabilizzazione, rinaturalizzazione o altre azioni in grado di riportare il suolo consumato in un suolo in grado di assicurare i servizi eco-sistemici forniti da suoli naturali”*²²⁸;
- c copertura artificiale del suolo: *“la presenza di una copertura biofisica artificiale del terreno di tipo permanente (edifici, fabbricati; strade pavimentate; sede ferroviaria; piste aeroportuali, banchine, piazzali e altre aree impermeabilizzate o pavimentate; serre permanenti pavimentate; discariche) o di tipo reversibile (aree non pavimentate con rimozione della vegetazione e asportazione o compattazione del terreno dovuta alla presenza di infrastrutture, cantieri, piazzali, parcheggi, cortili, campi sportivi o depositi permanenti di materiale; impianti fotovoltaici a terra; aree estrattive non rinaturalizzate; altre coperture artificiali non connesse alle attività agricole in cui la rimozione della copertura ripristina le condizioni naturali del suolo)”*²²⁹;
- d impermeabilizzazione del suolo: *“il cambiamento della natura del suolo mediante interventi di copertura permanente del terreno con materiale artificiale tale da eliminarne o ridurne la permeabilità”*²³⁰.

Si dovrebbero tenere in considerazione le diverse forme di consumo di suolo e, conseguentemente i diversi impatti sulla perdita di questo bene.

Un’altra importante distinzione potrebbe essere quella tra consumo di suolo permanente e consumo di suolo reversibile. Altro elemento di grande impatto sarebbe l’eliminazione di tutte le deroghe, infatti l’inserimento di eccezioni ostacolerebbe le attività di monitoraggio creando disomogeneità sul territorio.

Andrebbe inoltre, posto al centro del sistema l’obiettivo del saldo zero di consumo di suolo (*supra* §3) quale volano per la riqualificazione edilizia, urbana e territoriale: la rigenerazione può trasformarsi in uno strumento economico importante solo se si arresta il consumo e diventa profittevole l’intervento sull’esistente.

Intervenire tramite strumenti di incentivazione e disincentivazione che stimolino il recupero, la riqualificazione e la rigenerazione rappresenta un possibile strumento di azione. In questo senso, appare necessario focalizzare gli sforzi verso il mantenimento (o l’incremento) della permeabilità e della copertura non artificiale del suolo, nonché verso lo sviluppo di servizi ecosistemici e di nuove infrastrutture verdi. Si dovrebbe considerare, infine, l’opportunità di inserire un termine di decadenza delle previsioni di piano non attuate e di indirizzare i Comuni verso la revisione degli strumenti urbanistici in riduzione. Inoltre è necessario rafforzare i

²²⁸ *Ibidem.*

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ *Ibidem.*

poteri sanzionatori e ispettivi dei Comuni in modo da limitare, prevenire e reprimere gli abusi.

Le autonomie locali, dal canto loro, non si possono e non si devono sostituire al potere centrale ma devono rafforzare la tutela assicurata a livello centrale²³¹, che si potrebbe anche atteggiare a soglia minima di garanzia²³². Come è stato rilevato *“la principale sfida futura per le politiche urbane è quella di essere in grado di dare risposte convergenti, garantendo un pari livello di efficienza alle questioni ambientali, sociali ed economiche che nascono nelle nostre città”*²³³. In questo senso, la strada per una concreta rivoluzione copernicana è ancora molto lunga se è vero che soltanto il 30% delle regioni dispone di nuovi piani paesaggistici, e se in circa la metà dei comuni italiani i piani regolatori attualmente vigenti sono redatti senza la minima attenzione all’equilibrio tra territorio urbanizzato e aree naturalistiche. Si ricorda a tal proposito come sia ancora troppo frequente il ricorso a varianti ai Piani Regolatori per incoraggiare la costruzione di nuovi insediamenti residenziali e produttivi²³⁴.

Per realizzare questo cambio di approccio, tuttavia, sono necessari repentini cambi di rotta e decisi passi in avanti: i disegni di legge in discussione in Parlamento è necessario che vengano implementati e supportati da un adeguato *framework* culturale e strategico, prima ancora che normativo, in modo da aprire finalmente a quella nuova stagione di buon governo²³⁵ del territorio, volta a tutelare il suolo quale bene comune e l’ambiente quale valore costituzionale.

231 Ciò può avvenire tanto nell’esercizio della discrezionalità amministrativa quanto a livello legislativo: v. l. r. Emilia Romagna n. 20/2000, art. 6, co 1, lett a); l. r. Toscana n. 65/2014, art 5 co 1, 2); l. r. Umbria n. 1/2015.

232 Cfr. P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., 232; S. Moro, *I vincoli urbanistici per la tutela dei c.d. interessi differenziati e dell’equilibrio ecologico*, cit, dove si legge: *“La previsione di un vincolo urbanistico funzionale a tutelare mediante un’autonoma valutazione i cd interessi differenziati è il risultato non di un apprezzamento atomistico delle caratteristiche intrinseche di una determinata area, ma di una valutazione (complessiva e globale e, quindi, discrezionale) dell’assetto territoriale”*. Vedi anche Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2013, sent. n. 2265: *“non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l’adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento di particolare valore urbanistico e può, quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la disciplina, nella loro globalità di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio”*.

233 Dichiarazione di Toledo, 22 giugno 2010, par. A2.

234 P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *op.cit.*.

235 Sulla idea che possa esistere un *buon governo* su tutti si veda Platone, *La Repubblica*, Laterza, 2007.