

IL SUOLO NEL RIPARTO COSTITUZIONALE DI COMPETENZE: IL NODO DELL'INDIRIZZO E COORDINAMENTO

Soil in the constitutional division of competences: the node of the address and coordination

Leandra Abbruzzo *

Abstract [It]: Il saggio analizza la disciplina del suolo nel quadro del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni, mettendo in luce le criticità derivanti dall'assenza di una normativa nazionale organica e dall'eterogeneità degli interventi regionali. Particolare attenzione è dedicata alla funzione di indirizzo e coordinamento, la cui mancata attuazione ha impedito lo sviluppo di una strategia unitaria di gestione sostenibile del suolo, risorsa naturale non rinnovabile.

Abstract [En]: The essay analyses the soil discipline in the context of the constitutional division of competences between the State and the Regions, highlighting the critical issues arising from the absence of organic national legislation and the heterogeneity of regional interventions. Particular attention is paid to the steering and coordination function, whose non-implementation has prevented the development of a unified strategy for sustainable soil management, a non-renewable natural resource.

Parole chiave: suolo - funzione di indirizzo e coordinamento - riparto di competenze - governo del territorio - ambiente

Keywords: Soil - steering and coordination function - division of competences - land governance - environment

SOMMARIO: 1. Il suolo. Cenni introduttivi. - 2. La collocazione della disciplina del suolo nel governo del territorio. - 3. La riconduzione del consumo di suolo alla tutela dell'ambiente. - 4. Le norme statali sul contenimento del consumo di suolo. - 5. I diversi progetti di legge in materia di suolo. - 6. Il ruolo delle Regioni nella regolazione del consumo di suolo. - 7. Alcune esperienze regionali a confronto. - 8. La funzione di indirizzo e coordinamento. Un'occasione mancata. - 9. Osservazioni conclusive.

1. Il suolo. Cenni introduttivi

Tra le componenti del territorio, il suolo¹ si è imposto negli ultimi anni come oggetto di attenzione giuridica, dopo un lungo periodo in cui è stato considerato prevalentemente un

¹ * Dottore di ricerca in Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo, Università degli studi di Napoli Parthenope

supporto fisico per le attività umane piuttosto che una risorsa ambientale da preservare. Si tratta di una risorsa continuamente consumata e trasformata dall'uomo mediante la costruzione di strade, abitazioni, industrie *et similia*² e tale occupazione è inevitabilmente connessa allo sviluppo economico che ha determinato un processo di urbanizzazione sempre più rilevante. La dottrina ha individuato tre ragioni, in particolare, poste alla base della trasformazione del suolo ovvero «i meccanismi economici di formazione del valore», la produzione edilizia e le forme «di gestione della macchina amministrativa a cui è affidata [...] la regolamentazione e il governo delle trasformazioni nell'interesse delle collettività»³.

Nel dettato costituzionale un primo e precoce riferimento al consumo di suolo si rinviene nell'art. 44, co. 1, Cost. che ne prescrive il «razionale sfruttamento», che, tuttavia, è stato perseguito in maniera ridotta e solo per attuare la riforma fondiaria degli anni '50⁴. Le difficoltà di realizzazione di questa disposizione costituzionale sono ricondotte a molteplici fattori, tra cui le interferenze con la tutela dell'ambiente e della salute, un mancato richiamo nella legge sui domini collettivi n. 168/2017⁵, ma anche per il sempre maggiore consumo di suolo dovuto alla c.d. *energy security*⁶. La stessa Corte costituzionale, chiamata a esprimersi in merito all'installazione di impianti per energie da fonti rinnovabili in zone agricole, ha riconosciuto come prevalente la diffusione dei primi⁷.

La non tempestiva acquisizione della rilevanza eco-sistemica di tale elemento⁸ ha permesso la continua trasformazione di porzioni di territorio e la conseguente alterazione delle funzioni del suolo, il cui passaggio da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una

E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Stella Richter*, II, Napoli, 2013, p. 1101; ID., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, p. 129; W. GASPARRI, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. pubbl.*, 2016, pp. 69 ss.

² In generale sul suolo cfr. L. BOURGUIGNON, *Il suolo un patrimonio da salvare*, Slow Food Editore, 2004; G. GORELLI, *Il governo del consumo di suolo. Metodi, strategie e criteri*, Firenze, 2012; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, p. 129; ID., *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Stella Richter*, II, Napoli, 2013, p. 1101; W. GASPARRI, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. pubbl.*, 2016, pp. 69 ss.; P. PILERI, *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Altraeconomia, 2016 e R. PAVIA, *Tra suolo e clima*, Roma, 2019, p. 21.

³ G. SALI, G. PROVOLO, E. RIVA, *Rendita fondiaria e consumo di suolo agricolo*, in *Riv. econ. agraria*, 2009, pp. 464 ss.: il risultato «percepibile, anche solo visivamente, di questa situazione è l'espansione delle aree urbanizzate, che in molte aree della pianura padana assumono i connotati dello *sprawl*, tipologia di insediamento favorito dalla diffusione capillare della rete viaria ed energetica, delle tecnologie per la comunicazione e del trasporto privato» (p. 466).

⁴ S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, pp. 225 ss.; A. SIMONCINI, *Il terreno agricolo: profili costituzionali*, in *La terra coltivata: strumento di produzione per le imprese agricole*, in *Georgofili: quaderni IV*, Firenze, 2012, p. 98; L. FRANCIOSI, *Idee-forza e debolezze della Costituzione in materia agricola*, *Riv. dir. agr.*, 2020, pp. 583 ss.

⁵ Si veda in merito E. ROOK BASILE, *Sui domini collettivi*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione, Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2019, pp. 185 ss.

⁶ P. PASSAGLIA, *L'importanza della materia "agricoltura" nel tessuto costituzionale: una "retrospettiva prospettica"*, in E. CRISTIANI, A. DI LAURO, E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e Costituzione*, cit., pp. 58-62.

artificiale (suolo consumato) ne è l'aspetto più manifesto⁹. Si è dunque in presenza di un perenne consumo di suolo (pubblico e privato) dovuto all'estensione delle aree urbanizzate per finalità economiche e alla diffusione della città su terreni agricoli e periferie di aree urbane (c.d. *sprawl* urbano)¹⁰. L'esigenza di governare l'utilizzo del suolo comporta la necessità di tutelare i valori ambientali e paesaggistici del territorio coerentemente con le aspettative non solo della generazione attuale, ma anche di quelle future, dovendo la pianificazione urbanistica ponderare il «modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "*de futuro*" sulla propria stessa essenza»¹¹. A tal proposito l'edizione 2024 del Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici" ha reso noti i dati del consumo di suolo nel 2023, i quali, pur avendo subito un rallentamento, restano preoccupanti poiché quotidianamente vengono persi circa 20 ettari di terreno determinando un pericolo ambientale ed economico. Non solo il fenomeno in questione, infatti, aumenta il rischio idrogeologico e pregiudica altri ser-

⁷ Corte cost., sent. n. 166/2014, con nota di S. BOLOGNINI, *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, pp. 166-183; Corte cost., sent. n. 66/2015, con commento di I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione, come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2016, pp. 242-251. Si veda anche M. D'ADDEZIO, *Agroenergia (diritto dell'Unione europea e interno)*, in *Digesto Discipline Privatistiche, Sez. Civile, Agg.*, Torino, 2018, p. 10.

⁸ Solo di recente nel diritto europeo si trova una espressa definizione giuridica di "servizi ecosistemici" quali «contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi» (Regolamento 2020/852, art. 2 par. 14). Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; R. DICKMANN, *Le prospettive del concetto di 'ecosistema' di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella tutela costituzionale dei diritti*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2016; A. SOLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive*, in *Riv. giur. amb.*, n. 3-4, 2016, pp. 585 ss.; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 50, n. 195/196, 2017, pp. 39 ss.; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3, 2018, pp. 713 ss.; M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, n. 3, 2020, pp. 128 ss.; A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., Torino, 2021, p. 121.

⁹ Per un approfondimento, senza pretesa di esaustività, cfr. G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, pp. 1261 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., pp. 69 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, n. 3, 2016, pp. 227 ss.; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017. Si rimanda anche a P. BERDINI, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2009; P. BELLAGAMBA, G. J. FRISCH, G. TAMBURINI, *Urbanistica e consumo di suolo*, in *Il Territorio*, n. 52, 2010; M. CASTRIGNANÒ, G. PIERETTI, *Consumo di suolo e urban sprawl: alcune considerazioni sulla specificità del caso italiano*, in *Sociologia urbana e rurale* n. 92-93, 2010; G. BARBIERI, A. FERRARA, *Consumo di suolo e governo del territorio: Un contributo di metodo*, in *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, n. 3, 2011; P. PILERI, *La tutela del suolo in Lombardia. Una legge costruita sul possibile e non sul necessario*, in *Il Territorio*, n. 77, 2016; E. VESCOVO, *Rassegne: limitare il consumo di suolo in Italia è possibile: una riflessione a partire dalle politiche e pratiche europee ed italiane in corso*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 118(1), 2017; F. FERLAINO, *Il consumo di suolo: una riflessione a partire dal caso Piemonte*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLIX, 121, 2018 - 2017; A. M. COLAVITTI, S. SERRA, *Pianificazione paesaggistica e contenimento del consumo di suolo. Il caso dell'area metropolitana di Cagliari*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVIII, 122, 2018 - 2017.

vizi ecosistemici fondamentali, ma il relativo impatto economico tra il 2006 e il 2023 è stato stimato tra 7 e 9 miliardi di euro l'anno.

Alla luce di queste brevi premesse, il presente contributo si propone di analizzare, attraverso il prisma del riparto di competenze tra Stato e Regioni¹², le tensioni e le criticità generate dall'assenza di una disciplina nazionale compiuta e dalla conseguente emersione di interventi regionali eterogenei nonché i tentativi, attualmente incompiuti, di indirizzo e coordinamento centrale, assumendo il suolo come caso esemplare per comprendere le dinamiche, i limiti e le potenzialità del modello di riparto delle competenze in materia di pianificazione e sostenibilità territoriale.

2. La collocazione della disciplina del suolo nel governo del territorio

Il suolo risulta oggetto di molteplici interessi, connessi alle numerose funzioni da esso svolte (da quelle economico-produttive a quelle eco-sistemiche) e a diverse materie contemplate nell'art. 117 Cost.¹³, tra cui il «governo del territorio» e la «tutela dell'ambiente». Proprio tale intreccio di profili rende il suolo un esempio paradigmatico di interesse pubblico complesso, dal momento che si tratta di un bene che interseca una serie di finalità pubbliche (ambientali, urbanistiche, agricole e paesaggistiche), assimilati in una valutazione unitaria. Come noto, infatti, l'ordinamento giuridico attribuisce rilevanza non solo ad atti e comportamenti singoli, ma anche a situazioni più ampie in cui sono ricompresi atti e comportamenti, talvolta non riconducibili a un unico procedimento amministrativo¹⁴ o a un unico soggetto pubblico. L'insieme delle attività, realizzate da uno o più soggetti pubblici e tutte orientate verso un medesimo risultato, costituisce l'esercizio di una funzione complessa che assurge a fattispecie rilevante per il diritto. La categoria in questione si presenta dunque come una lente concreta per leggere fenomeni complessi, analoghi a quelli che si manifestano nella gestione del suolo¹⁵.

¹⁰ Sul fenomeno dello *sprawl* urbano, cfr. C. GIBELLI, E. SALZANO (a cura di), *No sprawl: perché è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di suolo*, Firenze, 2006; M. DE GASPARI, *Malacittà. La finanza immobiliare contro la società civile*, Milano-Udine, 2010; M. LEONORI, P. TESTA (a cura di), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Roma, 2013. Nelle Regioni centro-settentrionali il consumo del suolo è collegato ai processi produttivi, mentre in quelle meridionali all'abusivismo edilizio. Cfr. L. DI PRINZIO, D. GARIBOLDI, D. LONGATO, D. MARAGNO, R. PASI, S. PICCHIO, E. VEDOVO, *Basi dati a confronto per il monitoraggio del consumo di suolo: il contributo delle nuove tecnologie*, in ISPRA, *Recuperiamo terreno*, vol. I (Atti. Sessione poster, Milano, 6 maggio 2015), Roma, 2015, pp. 28 ss; P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado*, Bologna, 2015; B. ROMANO, F. ZULLO, S. CIABÒ, L. FIORINI, A. MARUCCI, *Geografie e modelli di 50 anni di consumo di suolo in Italia*, in *Scienze e Ricerche*, 6, 2015, pp. 17 ss.

¹¹ Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urb. app.*, 2013, p. 62.

¹² Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni nell'ambito del sistema multilivello si veda, tra i tanti, A. PAPA, *Le Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017.

¹³ Cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., p. 96.

¹⁴ Così F.G. SCOCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. giur.*, agg. vol. VI, Milano, 2002, pp. 83-84.

¹⁵ Il concetto di interesse pubblico complesso nasce all'interno della riflessione amministrativistica, con riferimento a quelle situazioni in cui una pluralità di interessi giuridicamente qualificati, affidati alla cura di enti pubblici diversi, viene in rilievo nell'ambito di una stessa funzione. Per descrivere tali ipotesi la dottrina ha

Per quanto concerne il governo del territorio, il preludio a una nozione più estesa di urbanistica si riscontra già nella legge n. 1150/1942, che si propone di disciplinare lo sviluppo urbanistico del territorio, nonché nell'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977 che identifica l'urbanistica nella «disciplina dell'uso del territorio», comprensiva di «tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente». Tale concezione ha consentito il passaggio dal concetto di «urbanistica» a quello di «governo del territorio»¹⁶ e, infatti, tale espressione subentra alla prima nel testo novellato dell'art. 117 dalla riforma del Titolo V del 2001¹⁷, con cui vengono introdotte nel testo costituzionale 20 materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.).

Prima della legge cost. n. 3/2001 questa locuzione era presente anche in alcune leggi regionali per evidenziare il distacco dal modello di pianificazione e programmazione urbanistica sviluppatosi a partire dalla legge n. 1150/1942, in cui il cardine di ogni attività inerente al territorio era costituito dal piano regolatore generale¹⁸. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, il «governo del territorio» «non nasce dal nulla», ma «si afferma all'interno delle vicende dell'urbanistica», rispecchiando l'evoluzione dall'«urbanistica-centro abitato» all'«urbanistica-uso territorio», fino all'«urbanistica-ambiente»¹⁹.

Anche la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che l'urbanistica e l'edilizia siano parte del governo del territorio²⁰ e ne costituiscono il «nucleo duro»²¹ poiché si tratta di una materia «che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»²²: è una «funzione» comprendente «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»²³. La Corte, per limitarne il perimetro, interpreta la materia in senso funzionale ovvero individuando gli «interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse

progressivamente preferito ricorrere alla categoria di *operazione amministrativa* (U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 197; più di recente G. SALA, *Operazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, pp. 319 ss.), così da mettere in evidenza il nesso tra l'esercizio della funzione e la compresenza di una pluralità di interessi generali. La prima elaborazione sistematica del fenomeno in termini di «operazione complessa» si deve tuttavia a D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, 2002, spec. pp. 119 ss., ID, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, pp. 1 ss.

¹⁶ G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990.

¹⁷ A. URICCHIO, *Sviluppo e federalismo gentile*, in G. ARFARAS (a cura di), *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, 2020, p. 1, sostiene che «la riforma costituzionale del 2001 ha promosso il modello dell'autonomia regionale differenziata sulla base dell'idea della non omogeneità degli interessi e delle preferenze delle comunità locali [...], ovvero della convinzione che la differenziazione possa stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali». Si veda R. MANFRELOTI, *La funzione legislativa statale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2005.

¹⁸ Leggi regionali della Toscana, 16 gennaio 1995, n. 5 «Norme per il governo del territorio»; della Basilicata, 11 agosto 1999, n. 23, «Tutela, governo ed uso del territorio»; del Lazio, 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio»; della Calabria, 16 aprile 2002, «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria».

¹⁹ E. FERRARI, *I Comuni e l'Urbanistica*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, p. 129.

competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati»²⁴.

La Consulta, tuttavia, pur riconoscendo alla competenza legislativa regionale «un ambito oggettivo assai esteso»²⁵, ne delimita l'estensione attraverso un criterio finalistico che impone la necessaria composizione e il coordinamento con altre competenze in presenza di interessi pubblici differenziati. Ne consegue che, laddove l'intervento regolatorio incida su settori di competenza concorrente (quali energia, tutela della salute o valorizzazione dei beni culturali e ambientali²⁶) oppure di competenza esclusiva statale (in particolare tutela dell'ambiente²⁷, ordinamento civile e tutela dei beni culturali), la disciplina regionale non può operare disgiuntamente o contraddittoriamente rispetto alla normativa statale²⁸.

3. La riconduzione del consumo di suolo alla tutela dell'ambiente

²⁰ Cfr. Corte Cost., sentt. nn. 303/2003 e 362/2003. Sulla prima decisione si vedano A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003; F. BASSANINI, *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: una questione ancora irrisolta*, in *Astrid.it*, 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003; S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e qualche) novità*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2004; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004. Sulla sentenza n. 362/2003 si rinvia a S. FOÀ, *La materia "edilizia" rientra nel "governo del territorio". Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardo versamento del contributo di costruzione*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, num. 12, 2003.

²¹ N. PIGNATELLI, *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2012, p. 75.

²² Corte cost., sent. n. 307/2003. E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni, tra esigenze di uniformità e interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Astrid.it*, 2003.

²³ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 362/2003 cit.; 331/2003; 196/2004. Sulla sentenza n. 331/2003 si rimanda a M.A. MAZZOLA, *Ambiente, salute, urbanistica e poi ... l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il nuovo Titolo V della Costituzione?*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2, 2004; F. ORLINI, *Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2004, parte 1. Sulla sentenza 196/2004 M. BARBERO, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della Consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; B. CARAVITA DI TORITTO, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2004; C. RUGA RIVA, *Il condono edilizio dopo la sentenza della Corte costituzionale: più potere alle Regioni in materia penale?*, in *Diritto penale e processo*, n. 9, 2004; A. CALEGARI, *Il condono edilizio tra legislazione statale e regionale: a margine della sentenza della Corte costituzionale 28 giugno 2004, n. 196*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, 2005.

²⁴ Corte cost., sent. n. 383/2005. Sulla pronuncia si veda, *ex plurimis*, Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ In merito si registra una copiosa giurisprudenza: nella localizzazione di infrastrutture e impianti energetici (Corte cost., sentt. nn. 303/2003 cit.; 407/2002; 278/2010); nell'edilizia sanitaria (Corte cost., sentt. nn. 45/2008 e 99/2009) e scolastica (Corte cost., sentt. nn. 62/2013 e 71/2018), nella valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare di Regioni ed enti locali (Corte cost., sentt. nn. 340/2009 e 284/2012) e nella disciplina del condono edilizio (Corte cost., sentt. nn. 196/2004 cit.; 49/2006 e 233/2015).

Le norme vigenti²⁹ sono vicine all'orientamento secondo cui il contenimento del consumo del suolo rientri nella materia «governo del territorio»³⁰, ma la risposta a questa domanda dipende dal contenuto della materia «tutela dell'ambiente» ex art. 117, co. 2, lett. s, Cost.³¹.

Nella questione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella materia della «tutela dell'ambiente» rileva profondamente il passaggio dalla definizione dell'ambiente come materia trasversale³² al suo riconoscimento come «bene della vita, materiale e complesso», la cui disciplina, riguardando anche «la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»³³ e rientrando nella competenza esclusiva statale, si configura come «un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza

²⁷ In questa materia rientra la disciplina dei parchi e aree naturali protette (Corte cost., sentt. nn. 422/2002; 14/2012; 212/2014; 74/2017), i rifiuti (Corte cost., sentt. nn. 62/2008; 127/2010; 278/2010 cit.; 331/2010; 269/2014; 191/2022) e la bonifica dei siti inquinati (Corte cost., sentt. nn. 214/2008; 251/2021; 50/2023). Per una ricognizione della giurisprudenza v. M. MENGOZZI, *Il "governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2017; N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023 e C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale: un problema concettuale non risolto?*, in L. CUOCOLO, E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, 2023, pp. 175 ss.

²⁸ Un orientamento analogo si registra anche nella giurisprudenza amministrativa: il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'espressione «governo del territorio» debba intendersi come «intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso» Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

²⁹ In proposito si richiamano l'art. 6, co. 1 e 2, della legge n. 10/2013 e l'art. 135, co. 4 co., lett. c, del d.lgs. n. 42/2004.

³⁰ Talvolta disposizioni che si propongono la tutela dell'ambiente sono interpretate come norme in materia di governo del territorio. C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2015, p. 13, ritiene che in questo modo «si impedisce allo Stato di porre degli obblighi specifici -che non necessitano di un'ulteriore intervento legislativo che li determini- aventi ad oggetto misure per il contenimento del consumo di suolo e direttamente efficaci in capo agli enti pianificatori».

³¹ In proposito cfr. M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973.; E. CAPACCIOLI, A. DAL PIAZ, *Ambiente*, in *Nss. D.I.*, Appendice, vol. I, Torino, 1980, pp. 257 ss.; A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 503 ss.; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, pp. 32 ss.; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, 1996, pp. 907 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, tomo II, Milano, 2000, pp. 1523 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, n. 2, 2002, pp. 15 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, III ediz., Bologna, 2005, pp. 16 ss.; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso adattivo, comune*, cit., pp. 67 ss.; L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 16 ss.

³² In un primo momento la giurisprudenza della Corte ha escluso che potesse essere identificata una materia «qualificabile come "tutela dell'ambiente"», non sembrando «configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». L'ambiente «delinea[va] una sorta di materia "trasversale"» in ordine alla quale era pacifico che potessero «manifesta[rsi] competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., sent. 407/2002, cit.). Allo stesso tempo, la Corte costituzionale evidenziava la concorrenzialità della

concorrente delle Regioni»³⁴. Le Regioni e le Province autonome non possono legiferare «puramente e semplicemente in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato» in materia ambientale³⁵, settore in cui la Corte ha fatto ricorso al principio dell'attrazione in sussidiarietà³⁶ realizzando un'attribuzione di competenze differente da quella delineata dall'art. 117 Cost. e un'allocatione delle funzioni amministrative a livello statale qualora sia necessario un esercizio unitario delle stesse³⁷. La giurisprudenza costituzionale ha infatti precisato i presupposti per l'applicazione del c.d. principio di sussidiarietà ascendente, tra cui la previsione di meccanismi di cooperazione per l'esercizio delle funzioni amministrative a livello centrale³⁸, la necessità di una disciplina che preveda l'intesa, richiesta dal principio di lealtà³⁹, e in altri casi l'acquisizione di un parere della Conferenza⁴⁰.

Interpretando l'art. 9 Cost., la Corte ha dunque specificato che realizzare la tutela dei beni culturali, del paesaggio⁴¹ e dell'ambiente è compito di tutte le articolazioni della Repubblica, tra cui i Comuni, che in sede di pianificazione urbanistica locale possono «imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi, anche con riguardo a beni vincolati, a tutela di interessi culturali ed ambientali»⁴².

legislazione in termini di sussidiarietà: la trasversalità della materia è da ricondurre alla sua capacità di «incidere su diversi oggetti con l'obiettivo di raggiungere la finalità costituzionalmente fissata»; in questo modo alcune materie, indicate nell'art. 117, co. 2 e 3, Cost. «possono individuarsi solo in termini 'finalistici'» (F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2952), avuto, cioè riguardo «agli scopi (o agli obiettivi) che sono chiamate a perseguire (e in funzione dei quali sono riconosciute)» (A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 23). Ciò garantisce il «potere di intervento regionale nella materia. [...] [L]a previsione della tutela ambientale nell'elenco delle materie di legislazione esclusiva statale non varrebbe ad 'eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare [...] ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato'» (F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»*, cit., p. 2954). Sull'ambiente come valore costituzionale, cfr. Corte cost., sentt. nn. 536/2002, 222/2003 cit., 307/2003 cit., 26/2004, 259/2004, 108/2005, 214/2005, 336/2005, 32/2006, 398/2006, 443/2007, 233/2009. In dottrina, cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 25 ss.; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, vol. XXXI, 2003, pp. 318 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni: una storia infinita*, in *Foro.it.*, 2003, I, cc. 692 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 623 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, III ediz., Roma-Bari, 2008, pp. 75 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pp. 157 ss.

³³ Corte cost., sent. n. 378/2007. In proposito cfr. A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine Corte cost. n. 225 del 2009*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, pp. 970 ss.; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, n. 5, 2009, pp. 611 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, I, pp. 1455 ss.; 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 stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, II, pp. 13 ss.

³⁴ Corte cost., sent. n. 367/2007. Corte cost., sent. n. 151/2011 afferma che «non è consentito alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, co. 2, Cost.».

³⁵ Corte cost., sent. n. 151/2011 cit.

Secondo questa prospettiva la tutela dell'ambiente ha «un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso»⁴³. Se si applica questo orientamento a una norma tesa al contenimento del consumo del suolo è chiaro che il bene tutelato è costituito dalla risorsa naturale, la cui finalità è la conservazione. Una parte della dottrina, infatti, ha sostenuto che la riduzione del consumo di suolo debba essere ricondotta alla tutela dell'ambiente⁴⁴ ex dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., valorizzando, a sostegno di tale tesi, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la protezione dell'ambiente include anche la gestione razionale e il miglioramento delle condizioni naturali, tra cui rientrano l'aria, le acque, il suolo e l'intero territorio, in ogni sua componente, nonché la salvaguardia dei patrimoni genetici terrestri e marini e di tutte le specie animali e vegetali. Si tratta di valori costituzionalmente rilevanti e garantiti dagli artt. 9 e 32 Cost., la cui protezione rientra nell'area di competenza esclusiva statale in quanto espressione di interessi unitari, insuscettibili di frammentazione territoriale⁴⁵. In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che accanto al bene giuridico "ambiente" inteso in senso unitario, possono coesistere altri beni riferiti a sue speci-

³⁶ Cfr. M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.*, 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*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 779 ss.; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 801 ss.; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 807 ss.; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 811 ss.; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 817 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 825 ss.; E. ROSSI, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 843 ss.; A. RUGGERI, *Il problematico "bilanciamento" tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 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*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 865 ss.; R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 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*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 883 ss.

³⁷ Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 181; nonché ID, *Il principio di sussidiarietà*, in A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., Torino, 2006, pp. 81 ss.; ID, *Sussidiarietà e sovranità*, in A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 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*, in *Le Regioni*, 2011.

³⁸ Corte cost., sent. n. 6/2004. Per una nota critica S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni?*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2004, p. 137; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 941; E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità e autonomia*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2004, p. 153.

³⁹ Corte cost., sentt. nn. 303/2003 cit., 6/2004 cit., 383/2005 cit., 278/2010 cit., 261/2015.

⁴⁰ Corte cost., sentt. nn. 232/2009 e 200/2009.

⁴¹ A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2024.

fiche componenti, ciascuno con una tutela autonoma⁴⁶, la cui regolazione può incidere sull'ambiente, provocando un cambiamento nel bilanciamento delle sue componenti quali elementi costitutivi⁴⁷.

Instaurandosi sulla risorsa naturale suolo diversi livelli di regolazione, le Regioni, nell'esercizio delle proprie competenze e nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente, «possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati»⁴⁸, operando una deroga *in melius*. In virtù della complessità di questo bene, la Corte costituzionale ha dunque prestato attenzione «sia a garantire la preminenza delle determinazioni statali, sia a ribadire gli spazi di intervento regionale, sulla base della competenza in materie connesse»⁴⁹, pur essendo preclusa alla legge regionale di «perseguire in via esclusiva obiettivi di tutela ambientale» poiché deve rispettare i limiti fissati a livello statale⁵⁰. Alla competenza regionale spetta, altresì, la regolazione degli oggetti di propria competenza⁵¹ e della fruizione degli elementi dell'ambiente, tra cui il suolo⁵². Ne consegue che questo assetto riflette l'esigenza di garantire la prevalenza dell'interesse unitario sotteso alla competenza statale in materia ambientale, senza però negare spazi di intervento

⁴² Si vedano Corte cost., sentt. nn. 378/2000 cit. e 478/2002. L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, p. 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, che ha modificato l'art. 10, co. 2, lettera c), l. n. 1150/1942 prevedendo il potere del Ministero dei lavori pubblici 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.it*, 2015.

⁴³ Corte cost., sent. 225/2009. Per un commento v. A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte costituzionale n. 225 del 2009*, cit. In proposito cfr. anche Corte cost., sentt. nn. 367/2007 cit., 378/2007, 12/2009, 315/2009; 314/2010; 278/2012; 145/2013; 246/2013.

⁴⁴ E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, cit., pp. 132 - 133.

⁴⁵ Corte cost., sentt. nn. 210/1987, 641/1987, 126/2016 e 105/2024.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 378/2007 cit.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 378/2007 cit. Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, osserva che l'ambiente «costituisce l'oggetto (anche) dell'esercizio di poteri di pianificazione urbanistica e di autorizzazione edilizia, così come l'esercizio dei predetti poteri di pianificazione non può non tener conto del 'valore ambiente', al fine di preservarlo e renderne compatibile la conservazione con le modalità di esistenza e di attività dei singoli individui, delle comunità, delle attività anche economiche dei medesimi». Corte cost., sent. n. 105/2008, inoltre ha evidenziato in relazione ai boschi e alle foreste la caratteristica di «esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre che una funzione economico produttiva», specificando come sia possibile che «sullo stesso bene della vita [...] insist[a]no due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso».

⁴⁸ Si vedano, tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 108/2005 cit., 367/2007 cit., 378/2007 cit., 104/2008, 105/2008 cit., 12/2009 cit., 30/2009, 61/2009, 205/2009.

⁴⁹ G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni (relazione al Seminario di Studio «Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza»*, (paper), Palazzo della Consulta, Roma, 15 maggio 2015, p. 8.

alle autonomie territoriali, purché essi si collochino all'interno di una cornice di competenze concorrenti o residuali, evitando di trasmodare in un esercizio esclusivo di potestà legislativa ambientale, che resta riservato allo Stato. Tale impostazione discende anche dalla struttura stessa del bene "ambiente", sul quale insistono interessi pubblici plurimi, tra loro intrecciati, che riguardano tanto la sua conservazione quanto la fruizione sostenibile.

In questa situazione di incertezza, il contenimento del consumo di suolo rappresenta un interesse ambientale autonomo connesso alla salvaguardia di una specifica risorsa ecosistemica e, pertanto, riconducibile alla tutela dell'ambiente. Si rende dunque necessaria una disciplina fondata sull'«utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali»⁵³ e improntata a uno sviluppo sostenibile, al fine di assicurare «che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»⁵⁴.

4. Le norme statali sul contenimento del consumo del suolo

Il dibattito sulla riduzione del consumo di suolo in Italia ha radici storiche risalenti agli anni '70, quando il legislatore ha introdotto strumenti per il recupero e il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente, come i piani di recupero, i programmi integrati di intervento⁵⁵, le società di trasformazione urbana e i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)⁵⁶, che tuttavia non hanno determinato un'effettiva diminuzione del consumo di suolo, né hanno disincentivato adeguatamente la continua espansione urbana.

Un primo tentativo di incoraggiare il recupero delle aree degradate è stato introdotto con la legge n. 244/2007 con i relativi meccanismi premiali per gli interventi di edilizia residen-

⁵⁰ L. NANNIPIERI, *Il ruolo della Corte nella definizione della materia ambientale*, in www.gruppodipisa.it, 2010, p. 8. G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenza tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, 2015, pp. 555 ss. ha osservato che «il carattere esclusivo della competenza statale si traduce non nella negazione di possibili norme di legge regionale, ma nell'escludere la possibilità di contrapporre alla legislazione statale di tutela una specifica competenza regionale garantita dalla Costituzione», in cui «il rapporto tra potere legislativo statale e quello regionale [...] [può] essere qualificato come un rapporto [...] in cui la prevalente potestà statale non è limitata alla statuizione dei principi, ma si estende liberamente per quanto il legislatore statale ritenga necessario statuire».

⁵¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 61/2009 cit. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 104, afferma che «La mancanza, quindi, di una specifica disciplina statale sul contenimento del consumo di suolo, non impedisce di ritenere pienamente legittima la legislazione regionale finora intervenuta, dal momento che i livelli inderogabili di protezione possono essere dedotti da quelle norme dell'ordinamento giuridico statale che esprimono scelte fondamentali in materia di tutela ambientale».

⁵² Corte cost., sent. n. 225/2009 cit. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 61/2009 cit., ove è chiarito il contenuto dell'espressione «standard minimi di tutela»: questa espressione «va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente». Cfr. Corte cost., sentt. nn. 61/2009 cit., 233/2009 cit., 235/2009, 67/2010, 193/2010, 341/2010, 44/2011, 151/2011 cit., 66/2012, 133/2012, 278/2012 cit., 288/2012, 285/2013, 181/2014, 199/2014, 209/2014, 259/2014, 269/2014 cit.

⁵³ Art. 2, d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁴ Art. 3-*quater*, d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁵ Cfr. D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 919 ss.; S. BARTOLE, *Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?*, in *Riv. giur. ed.*, 1993, pp. 223 ss.

⁵⁶ V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 3381 ss.

ziale sociale e di riqualificazione urbana attraverso aumenti volumetrici controllati, mentre il d.l. n. 112/2008 ha introdotto il trasferimento dei diritti edificatori, consentendo la cessione dei diritti come corrispettivo per interventi volti a incrementare il patrimonio abitativo pubblico⁵⁷. Un ulteriore sviluppo normativo si è avuto con il d.l. n. 70/2011 (c.d. "Decreto Sviluppo"), che ha promosso la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e la riqualificazione di aree urbane degradate mediante demolizione e ricostruzione⁵⁸.

Il contenimento del consumo di suolo è stato riconosciuto anche nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004)⁵⁹, il quale impone l'uso consapevole del territorio⁶⁰ e stabilisce che i piani paesaggistici devono prevedere misure volte alla tutela delle caratteristiche paesaggistiche del territorio, garantendo il minor consumo possibile di suolo⁶¹. In merito si è discusso sulla possibilità di configurare la riduzione del consumo di suolo esclusivamente in funzione della tutela paesaggistica o come un interesse ambientale autonomo: secondo una prima interpretazione, il contenimento del consumo di suolo è subordinato alla tutela del paesaggio e si applica solo ad ambiti territoriali residuali non vincolati ma comunque dotati di valore identitario⁶²; una diversa prospettiva, invece, lo riconosce come un interesse ambientale autonomo, conformemente agli artt. 2 e 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente)⁶³.

Il piano paesaggistico, avendo ad oggetto l'intero territorio regionale, si configura come uno strumento di pianificazione territoriale a tutti gli effetti e, secondo autorevole dottrina,

⁵⁷ Art. 11, co. 5, del d.l. n. 112/2008, rubricato «Piano casa».

⁵⁸ Art. 5, co. 9, del d.l. n. 70/2011.

⁵⁹ Si veda E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, pp. 136 ss.; C. MARZUOLI, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, in *Aedon*, n. 3, 2008; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, n. 3, 2008; G. SEVERINI, *Le nuove misure correttive e integrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, pp. 1057 ss.; G.F. CARTEI, P. UNGARI, *Commento art. 135, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, pp. 722 ss.

⁶⁰ Art. 131, co. 6, d.lgs. n. 42/2004, come sostituito dall'art. 2, co. 1, lett. a, d.lgs. n. 63/2008.

⁶¹ Art. 135, co. 4, lett. c, d.lgs. n. 42/2004, come sostituito dall'art. 1, co. 1, lett. e, d.lgs. n. 63/2008.

⁶² Cfr. S. AMOROSINO, *Artt. 143-145*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni e del paesaggio*, Milano, 2012, p. 1106. L'espressione indica il resto del paesaggio cioè quello non vincolato che ha comunque valenza identitaria ed è rilevante ai fini della tutela ambientale. Il Legislatore, nell'ambito delle aree che storicamente sono state oggetto del più ampio sfruttamento a fini edificatori perché non vincolate (si pensi alle aree rurali) ha previsto che ove vi siano tratti identitari riconosciuti dal piano debba essere assicurato il minor consumo di suolo attraverso le prescrizioni del piano.

⁶³ Si vedano A. CELOTTO, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *Giust. amm.*, 2009; S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, III ed., Milano, 2009; A. GERMANÒ, E.R. BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, 2013; B. CARAVITA, A. MORRONE, *Le fonti del diritto ambientale*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 62 ss. Con decreto interministeriale del 7 novembre 2023 è stata nominata una Commissione interministeriale, incaricata di riscrivere la normativa in materia ambientale in sostituzione di quella attuale contenuta nel Codice. Tale Commissione ha il compito di predisporre uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione delle normative vigenti in materia ambientale, da raccogliere in un unico testo normativo, in coerenza con la legge costituzionale del 2022 e con i principi eurounionali e internazionali e, successivamente, in attuazione dei principi e criteri direttivi della legge di delega, elaborare lo schema di uno o più decreti legislativi.

rientra nella categoria dei piani territoriali con finalità di tutela ambientale⁶⁴. La lettera d) dell'art. 135, co. 4, del Codice conferma questa impostazione, attribuendo al piano la funzione di individuare le linee di sviluppo urbanistico ed edilizio nel rispetto dei valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla protezione dei paesaggi rurali e dei siti UNESCO. Appare dunque contraddittorio sostenere che il contenimento del consumo di suolo sia limitato esclusivamente agli ambiti territoriali specificamente tutelati, mentre lo stesso piano paesaggistico viene investito del compito di orientare la programmazione urbanistica regionale. Ne consegue che il risparmio di suolo deve essere considerato un interesse ambientale autonomo, non subordinato alla sola salvaguardia paesaggistica, ma rilevante anche sotto il profilo urbanistico. Per tale ragione l'idea che le misure di contenimento del consumo di suolo debbano operare solo in settori territoriali residuali per finalità paesaggistiche appare riduttiva poiché nega la portata generale del principio di sostenibilità territoriale⁶⁵; ciononostante, il legislatore si limita a prescrivere un bilanciamento⁶⁶ tra esigenze di sviluppo urbanistico, tutela paesaggistica e limitazione del consumo di suolo, senza introdurre un vincolo effettivo e prioritario in favore di quest'ultimo⁶⁷.

Ciò risulta evidente anche nella pianificazione comunale, che, pur essendo formalmente ancorata al principio del "minor consumo di territorio" quale parametro di congruità delle scelte urbanistiche⁶⁸, di fatto non è stata vincolata da disposizioni cogenti che ne garantissero l'attuazione. Non sorprende, infatti, che il comma 4, lett. c, dell'art. 135 del Codice, che avrebbe potuto rappresentare un limite effettivo all'espansione edilizia incontrollata, sia stato ampiamente eluso dalla normativa urbanistica, la quale ha continuato a privilegiare modelli di sviluppo fondati sulla trasformazione del suolo piuttosto che sulla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente⁶⁹.

Il contenimento del consumo di suolo è stato menzionato in varie disposizioni comprese nella c.d. legislazione di auspicio, priva di misure effettivamente vincolanti. Ad esempio, la legge n. 5/2014 ha previsto la possibilità di cessione di immobili pubblici per limitare nuove urbanizzazioni senza tuttavia introdurre un vero e proprio vincolo di riuso, mentre la legge n. 10/2013 sullo sviluppo degli spazi verdi urbani⁷⁰ ha incentivato la creazione di c.d. cinture verdi intorno alle conurbazioni per limitare l'espansione urbana, ma la sua attuazione è stata rinviata a un'intesa (mai adottata) della Conferenza Unificata⁷¹. Il d.l. n. 133/2014 ("Sblocca

⁶⁴ Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico, Rapporti e organizzazione*, Torino, 2013, pp. 228-229.

⁶⁵ Così W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 96.

⁶⁶ Sul bilanciamento A. MORRONE, *Bilanciamento (giust. cost.)*, in *Enc. dir.*, 2008, Ann. 2, Milano, pp. 185 ss.

⁶⁷ Si vedano le considerazioni di P. URBANI, *Per una critica costruttiva all'attuale disciplina del paesaggio*, in *Dir. dell'economia*, n. 1, 2010, pp. 41 ss.

⁶⁸ P. URBANI, *Commento all'art. 135*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, p. 536.

⁶⁹ Cfr. G. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 729.

⁷⁰ Si veda P. FELIPE DE JESUS, *Dal 16 febbraio la legge per garantire il verde pubblico ai cittadini*, in *Eddyburg.it*, 13 febbraio 2013; C. TAGLIAFIERRO, *Nota sulla legge 10/2013 su "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani"*, in www.salviamoilpaesaggio.it, 18 febbraio 2013 e U.G. ZINGALES, *Rassegna della normativa statale*, in *Gior. dir. amm.*, n. 4, 2013, p. 394.

Italia")⁷² ha modificato il Testo Unico dell'Edilizia per semplificare gli interventi sul patrimonio esistente e promuovere la rigenerazione urbana⁷³ mentre il d.l. n. 32/2019 ("Sblocca cantieri") ha previsto misure di rigenerazione urbana finalizzate alla riduzione del consumo di suolo.

Anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷⁴ ha posto particolare attenzione alla tutela del suolo e del territorio all'interno della Missione 2, Componente 4 (M2C4) - Tutela del territorio e della risorsa idrica. Tra le azioni previste vi sono interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, con investimenti per la sicurezza delle aree a rischio frana e alluvione, miglioramento della gestione delle risorse idriche attraverso la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione e il riuso delle acque reflue in agricoltura, progetti di forestazione urbana e tutela della biodiversità volti a rafforzare la resilienza degli ecosistemi e a ridurre il consumo di suolo e digitalizzazione dei sistemi di monitoraggio del territorio per contrastare abusivismo edilizio e spreco delle risorse idriche. Parallelamente la Missione 5 del PNRR ha annunciato investimenti in rigenerazione urbana e piani urbani integrati, con particolare attenzione alla qualità dell'abitare e al recupero dell'edilizia residenziale pubblica.

5. I diversi progetti di legge in materia di suolo

Nel corso degli anni sono stati presentati numerosi progetti di legge volti alla riduzione del consumo di suolo, mai approvati dalle Camere, simili per finalità, principi e obiettivi che si propongono di raggiungere. Si tratta di iniziative accomunate da finalità e principi simili, che riflettono la progressiva emersione di una consapevolezza unitaria del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, funzionale sia alla pianificazione territoriale sia alla tutela ambientale. Ad esempio, è frequente il richiamo agli artt. 9, 41, 42, 44 e 117 Cost. nonché alla Convenzione europea sul paesaggio di Firenze del 2006 e all'impegno europeo per il raggiungimento dell'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo nel 2050⁷⁵. Un altro comune denominatore è rappresentato da plurimi obiettivi e dai diversi strumenti giuridici eterogenei strumentali allo scopo della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana⁷⁶, tra cui l'istituzione di registri dei Comuni virtuosi, il censimento delle aree dismesse e

⁷¹ Si vedano le considerazioni di C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, cit., pp. 18-20. Si veda anche G. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, cit., pp. 1274-1275.

⁷² Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

⁷³ E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico- edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto 'sblocca Italia'*, in *Urb. e app.*, n. 1, 2015, pp. 26 ss.

⁷⁴ P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, il Mulino, 2024.

⁷⁵ Si vedano ad es. AS.86 - Sen. Loredana De Petris e altri, AS.164 - Sen. Paola Nugnes e altri, AS.609 - Sen. Francesco Mollame, AS.843 - Sen. Mino Taricco e altri, AS.984 - Sen. Anna Rossomando e altri, AS.1177 - Sen. Luca Briziarelli e altri.

⁷⁶ G. DIMITRO, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2019, p. 9, nota 24.

degradate, il ricorso agli strumenti della perequazione⁷⁷ e della compensazione, alla creazione di comitati e organismi tecnici⁷⁸.

Si distinguono, invece, per alcuni elementi: si può discernere, ad esempio, tra proposte che predeterminano a livello statale le soglie di consumabilità di nuovo suolo⁷⁹ e quelle che escludono tale modello ritenendolo poco efficiente⁸⁰; altre differenze rilevano circa le diverse soluzioni inerenti al regime transitorio⁸¹.

Le iniziative legislative sul contenimento del consumo di suolo hanno visto nel d.d.l. Catania del 2012⁸² uno dei primi tentativi di regolamentazione della materia, riconoscendo il suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile e proponendo di fissare una soglia nazionale massima di suolo edificabile, da ripartire tra le Regioni e da aggiornare ogni dieci anni. Il testo tuttavia presenta limiti significativi, tra cui la mancanza di un nesso esplicito tra il contenimento del consumo di suolo e le strategie di rigenerazione urbana e l'assenza di vincoli cogenti.

Il successivo d.d.l. A.C. 70 del 2013⁸³ si prefigge di introdurre strumenti più strutturati, tra cui l'istituzione del Registro nazionale del consumo di suolo presso l'ISTAT e l'obbligo per il Governo di presentare annualmente un rapporto sul fenomeno. Significativa è l'introduzione di un contributo economico sul consumo di suolo, ispirato secondo parte della dottrina al principio europeo del "chi inquina paga"⁸⁴, ma che, secondo un'altra tesi dottrinale, potrebbe trasformarsi in un incentivo per le amministrazioni locali ad autorizzare nuova edificazione per incrementare le proprie entrate⁸⁵.

⁷⁷ Sulla perequazione urbanistica cfr. E. BOSCOLO, *La perequazione urbanistica: un tentativo di superare la intrinseca discriminatorietà della zonizzazione tra applicazioni pratiche e innovazioni legislative regionali in attesa della riforma urbanistica*, in E. FERRARI (a cura di) AA.VV., *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000, pp. 193 ss.; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; A. CROSETTI, *Evoluzione del regime d'uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quad. reg.*, 2004, pp. 547 ss.; A. POLICE, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, pp. 3 ss.; ID., *Perequazione urbanistica, ovvero della insostenibile leggerezza di una pianificazione equa*, in *Riv. amm. appalti*, 2011, pp. 5 ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4, 2005, pp. 169 ss.

⁷⁸ Come nel d.d.l. AS.965 recante «Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo, che prevede l'istituzione del Centro nazionale per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli (CENSPU)».

⁷⁹ Così il d.d.l. AC.809 che ripropone il testo dell'atto Senato n. 2383.

⁸⁰ B. L. BOSCHETTI, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, in *Annuario dell'Associazione italiana di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2013-2014, par. 5.2.

⁸¹ Misure transitorie che spaziano dall'immediata applicabilità dell'arresto del consumo di suolo del d.d.l. AS.164 Nuges (art. 9, co. 1) alla diluizione nel tempo, con salvezza dei titoli edificatori in corso di esame (ad esempio, AS.843 Taricco, art. 11).

⁸² Si tratta del disegno di legge A.S. 3601, recante «Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo». La relazione illustrativa indica la finalità «valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre alla promozione dell'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente "eroso" e "consumato" dall'urbanizzazione».

⁸³ La proposta di legge C. 70 è stata presentata il 15 marzo 2013 - abbinata con C. 150, C. 392, C. 1050, C. 1128, C. 1322 e assegnata alla VIII Commissione Ambiente in sede Referente il 7 maggio 2013.

⁸⁴ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 96.

⁸⁵ L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, cit., p. 99.

Nel 2014 il d.d.l. n. 2039⁸⁶ del Governo ha cercato di bilanciare la necessità di contenere il consumo di suolo con l'esigenza di promuovere la rigenerazione urbana, ponendo al centro tre pilastri: la programmazione nazionale della superficie edificabile, l'affermazione del principio di riuso e rigenerazione come prioritario nelle strategie urbanistiche e il ripristino della funzione originaria degli oneri di urbanizzazione, destinandoli esclusivamente alla realizzazione di opere pubbliche⁸⁷. Nel testo si riscontrano alcune criticità come l'assenza dell'obbligo di "bilancio zero" del consumo di suolo nei piani urbanistici, di una compensazione ecologica preventiva per gli impatti ambientali derivanti dalle nuove edificazioni⁸⁸ e di misure fiscali adeguate a disincentivare il consumo di suolo rispetto alla rigenerazione urbana.

Le iniziative legislative, come il d.d.l. A.C. 63 del 2018⁸⁹ e quelli successivi presentati nello stesso anno⁹⁰, hanno tentato di rafforzare il principio di arresto del consumo di suolo imponendo ai Comuni l'obbligo di rivedere i propri strumenti urbanistici per eliminare le previsioni edificatorie non coerenti con il principio di rigenerazione, ma, essendo improntati maggiormente a incentivi piuttosto che a divieti, subordinano la limitazione del consumo di suolo alla disponibilità di finanziamenti per interventi di riqualificazione.

Più recentemente, nel 2022, è stata presentata una proposta di legge di iniziativa parlamentare per introdurre disposizioni per il contrasto al consumo di suolo e per promuovere il riuso e la rigenerazione urbana⁹¹, che è attualmente in corso di esame in commissione. L'iniziativa legislativa, ponendosi in continuità con precedenti tentativi normativi in materia, muove dall'assunto secondo cui il suolo costituisce una risorsa naturale non rinnovabile, la cui protezione e valorizzazione devono essere assicurate mediante strumenti giuridici e pianificatori coerenti con un modello di sviluppo sostenibile, sia sul piano ambientale che su quello sociale ed economico. Per tale ragione, la proposta normativa mira a riconoscere il contenimento del consumo di suolo come principio guida della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica. Anche questa iniziativa, tuttavia, rischia di risultare limitata nella sua efficacia qualora non venga sostenuta da vincoli giuridici cogenti e da un adeguato sistema di *enforcement* multilivello, capace di integrare la dimensione statale con quella regionale e locale.

⁸⁶ Il disegno di legge C. 2039 è stato presentato il 3 febbraio 2014 - abbinata con C. 902, C. 948, C. 1176, C. 1909 e assegnato alle Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII Agricoltura in sede referente l'11 febbraio 2014. L'esame in Commissione è iniziato il 6 marzo 2014 e concluso il 19 aprile 2016, mentre la discussione in Assemblea è cominciata il 26 aprile 2016 e finita con la sua approvazione il 12 maggio 2016. È stato trasmesso dalla Camera il 13 maggio 2016.

⁸⁷ W. GASPARRI, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 120.

⁸⁸ Sulla previsione di un contributo finanziario aggiuntivo cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del suolo nell'ordinamento italiano*, cit., p. 99. Sulla compensazione ecologica preventiva, cfr. P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva*, Roma, 2007.

⁸⁹ La proposta di legge C. 63 è stata presentata il 23 marzo 2018 e assegnata alle Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII Agricoltura in sede Referente il 4 luglio 2018.

⁹⁰ Ci si riferisce al disegno di legge n. 86/2018, del 23 marzo 2018, presentato da De Pretis, Errani, Grasso e Laforgia nonché al disegno di legge n. 164/2018, presentato il 27 marzo 2018, assegnato alle commissioni riunite 9^a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) in sede referente il 17 luglio 2018.

⁹¹ L'Atto Senato n. 42 è stato presentato in data 13 ottobre 2022 e annunciato nella seduta n. 1 del 13 ottobre 2022.

6. Il ruolo delle Regioni nella regolazione del consumo di suolo

Mentre a livello statale il quadro, come si è esposto, è ancora *in itinere* ed ha assunto rilievo soprattutto in tempi recenti, il contenimento del consumo del suolo è già dagli anni Novanta oggetto di attenzione delle politiche regionali sia sul piano legislativo sia su quello dell'elaborazione delle politiche territoriali⁹².

Diverse iniziative regionali sono ispirate dall'ordinamento europeo in materia di protezione del suolo e gestione sostenibile del territorio e ciò testimonia il ruolo significativo della Regioni, orientate a svolgere una funzione di supplenza rispetto alla mancanza di un intervento legislativo statale. Quasi tutte le più recenti leggi regionali, infatti, definiscono il suolo un bene comune e una risorsa non rinnovabile e dichiarano il principio del contenimento del consumo di suolo e l'obiettivo europeo di consumo di suolo zero entro il 2050.

Da questo angolo visuale, la legislazione regionale mostra una copiosa dichiarazione di principi e valori sviluppati sul tema dell'uso razionale del suolo e sulla rigenerazione urbana⁹³. Tra i principi ispiratori si rinvencono i riferimenti allo sviluppo sostenibile, a precauzione e prevenzione, alla tutela della biodiversità, alla pianificazione territoriale integrata e alla partecipazione e concertazione. A quest'ampia enunciazione di principi e obiettivi, tuttavia,

⁹² Cfr. T. BONETTI, A. SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 4, 2014, pp. 595 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 2015, 604 ss.; F.F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2016, pp. 25 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, pp. 651 ss.; L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle*, cit., pp. 302 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, p. 630; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, pp. 603 ss.; G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1, 2018, pp. 143 ss.; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2020, pp. 30 ss.

⁹³ Su questo punto è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 179 del 16 luglio 2019 sulla legge regionale della Lombardia n. 31 del 2014, in cui è stato rilevato che la legge lombarda «persegue innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile»: «essa, da un lato, riguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall'altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali». Viene poi aggiunto che «la legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale». Per una ricostruzione, in tema di rigenerazione urbana si vedano G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., p. 1261 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, cit., pp. 129 ss.; P. OTRANTO, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *Giustamm.it*, 2015; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, cit.

non corrisponde sempre un dispositivo giuridico effettivo e capace di concretizzare i fini dichiarati e ciò ha sollevato interrogativi circa la forza precettiva di tali dichiarazioni: probabilmente, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179/2019, essi in sede applicativa si configurano come criteri-guida interpretativi in grado, a titolo esemplificativo, di far emergere elementi di contraddittorietà e illogicità delle scelte localizzative e pianificatorie⁹⁴. Il legislatore regionale, da un lato, si occupa di definire deroghe agli standard urbanistici e misure di premialità, come incentivi urbanistici, edilizi e procedurali⁹⁵; dall'altro, assegna prevalentemente alla pianificazione comunale l'attuazione degli obiettivi e delle finalità previste dalle normative regionali. Lo scopo di limitare il consumo di suolo, infatti, ha rimarcato che «la pianificazione deve diventare strumento della più complessiva tutela paesaggistico-ambientale (in senso ampio)» ed essere in grado di «bilanciare gli interessi fondanti del consumo di suolo zero con quelli dello sviluppo socio-economico»⁹⁶. Essendo il territorio «ri-valutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)»⁹⁷ ed essendo la funzione di pianificazione urbanistica anche preordinata al conseguimento di «finalità economico-sociali della comunità locale (...), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati»⁹⁸, i confini della stessa pia-

⁹⁴ Per un commento sulla sentenza della Corte costituzionale n. 179/2019 si rimanda a P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2019, p. 2094 e M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2019, pp. 1115 ss.

⁹⁵ Sulle diverse tipologie di incentivi nella legislazione regionale cfr. G. GUZZARDO, *Riuso dell'abitato e incentivi edificatori*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Milano, 2018, pp. 499 ss.

⁹⁶ G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3, 2020, p. 343; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2016, p. 5, parla di un passaggio «dall'urbanistica per progetti all'urbanistica per piani in cui la tutela del suolo assume una dimensione dinamica e non statica».

⁹⁷ Corte cost., sent. n. 179/2019 cit.

⁹⁸ Consiglio di Stato, IV sez. 10 maggio 2012, n. 2710, sul piano regolatore del Comune di Cortina d'Ampezzo, afferma che «In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione «*de futuro*» sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio». Cfr., G. GARDINI, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, p. 55.

nificazione urbanistica vanno definiti sulla base di una tutela unitaria del territorio⁹⁹ e considerando le diverse realtà locali e le esigenze delle comunità¹⁰⁰.

Emilia-Romagna e Toscana, ad esempio, hanno riconsiderato il contenuto del piano regolatore generale, ritenuto idoneo all'individuazione di interventi di edificazione o di riqualificazione delle aree degradate o dismesse, in cui per tutelare il territorio rurale, nuovi impegni di suolo a fini insediativi o infrastrutturali sono permessi esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti¹⁰¹, si tratti di opere pubbliche e di interesse pubblico¹⁰² e per insediamenti strategici preordinati a incrementare l'attrattività e la competitività del territorio¹⁰³, o quando le nuove aree edificabili siano contigue a quelle già esistenti così da favorire una gestione più efficiente delle cubature non utilizzate o sottoutilizzate¹⁰⁴.

Per quanto concerne il profilo delle politiche territoriali, invece, è necessario menzionare la costituzione del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'Area padano-alpina-marittima finalizzata all'elaborazione di proposte volte «a condividere una lettura comune della portata dei fenomeni territoriali» e, in particolare, a definire politiche condivise per contrastare la dispersione insediativa e garantire l'uso sostenibile del suolo, con la promozione di un modello di città compatta¹⁰⁵ oltre che intelligente¹⁰⁶. È possibile soffermarsi,

⁹⁹ Cfr. F. GUALANDI, *Dallo jus aedificandi allo jus restituendi (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *Lexitalia*, 11 aprile 2014, p. 4, che si riferisce ad una «pianificazione che non può essere concepita “in astratto” e secondo rigidi e predeterminati criteri di zoning, ma che deve saper “ascoltare” le istanze del Territorio e contemperarne gli interessi, consentendo alla Comunità Locale di (auto) rappresentarsi il proprio futuro».

¹⁰⁰ P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Riv. giur. ed.*, 2017, p. 372, secondo cui il caso del Comune di Cortina «ha messo in evidenza il tramonto della multifunzionalità necessaria del piano e nella riduzione del consumo di suolo il suo elemento qualificante».

¹⁰¹ Art. 4, co. 8, legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio».

¹⁰² Art. 5, co. 2, legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, recante «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio».

¹⁰³ Art. 5, co. 2, legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

¹⁰⁴ Art. 22, co. 3, legge Provincia autonoma di Bolzano 10 luglio 2018, n. 9, recante «Territorio e paesaggio».

¹⁰⁵ In proposito, cfr. la c.d. Agenda di Bologna del 27 gennaio 2012.

¹⁰⁶ In dottrina, sul concetto di *Smart City*, si vedano, *ex plurimis*, A. PAPA, *Smart City e Open Government Data*, in G. OLIVIERI, V. FALCE (a cura di), *Smart City e diritto dell'innovazione*, Milano, Giuffrè, 2016; ID, *Smart city e inclusione (non solo) digitale*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3, 2024; S. ANDREANI, F. BIANCONI, M. FILIPPUCCHI, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro it.*, n. 3, 2015, pp. 456-476; ID., *Riflessioni sul Patto globale per l'ambiente: quale ruolo per le «smart cities»?*, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 2, 2019, pp. 127-137; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2015; R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2, 2015; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *GiustAmm*, n. 9, 2015, pp. 1-10; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3, 2016, p. 268; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana, le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, p. 263; S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2017, p. 479; V. PARISIO, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: spunti di riflessione*, in V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO, O. CASANOVAS I IBÁÑEZ, *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, Atelier, 2018; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Dir. economia*,

altresì, su alcuni aspetti come la previsione di limiti al consumo del suolo, l'adozione di piani e programmi di rigenerazione urbana, di misure premiali ed incentivi, senza cui risulta complicato «perseguire l'obiettivo di una effettiva revisione dei modelli di utilizzo e trasformazione del territorio»¹⁰⁷, e la realizzazione di un sistema di monitoraggio del consumo.

7. Alcune esperienze regionali a confronto

Tra le diverse esperienze regionali in materia di contenimento del consumo di suolo, meritano particolare attenzione alcuni modelli normativi che, pur muovendo da presupposti comuni, si sono differenziati sensibilmente quanto a scelte legislative, grado di incisività degli strumenti adottati e modalità di coordinamento tra i diversi livelli di governo territoriale.

In Toscana, ad esempio, l'attenzione alla salvaguardia del paesaggio ha portato a una disciplina legislativa che subordina rigidamente le trasformazioni territoriali alla pianificazione regionale e, infatti, il piano paesaggistico regionale (P.P.R.) ha imposto un controllo più incisivo sull'urbanizzazione diffusa. La legge regionale n. 65/2014 ha introdotto una chiara distinzione tra suolo urbanizzato e suolo rurale, subordinando ogni nuova edificazione extraurbana alla verifica dell'assenza di alternative di riqualificazione. L'introduzione del concetto di patrimonio territoriale, quale elemento identitario da tutelare¹⁰⁸, rafforza la prospettiva di una pianificazione orientata alla sostenibilità, ma si evince nella disciplina normativa un elevato grado di controllo regionale sulle scelte urbanistiche comunali cui consegue una riduzione significativa dell'autonomia locale e su cui si è espressa anche la Corte costituzionale¹⁰⁹.

n. 1, 2019, pp. 71-110; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019, p. 445; T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2, 2020, p. 87; G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020; G. DELLE CAVE, *Comunità intelligenti, enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. economia*, n. 2, 2021, p. 385; C. ACOCCELLA, G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2, 2021, pp. 105-124; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in *Consulta online*, n. 1, 2022; D. TESTA, *Governo e autogoverno della città digitale, luogo di conflitti tra valori pubblici e interessi privati*, in *DPCE*, n. 1, 2023.

¹⁰⁷ E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi di IV generazione (studi dal XXI Convegno nazionale AIDU 28-29 settembre 2018)*, Milano, 2019, p. 32.

¹⁰⁸ Sul punto cfr. F. DE SANTIS, *Principi generali della l. reg. n. 65/2014: sviluppo sostenibile, patrimonio territoriale come bene comune contenimento del consumo di suolo*, in ID. (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Milano, 2015, pp. 91 ss.

¹⁰⁹ La Corte costituzionale ha censurato il parere vincolante della Regione sulle strutture di vendita, evidenziando il rischio di eccessiva regolazione e di interferenza con la tutela della concorrenza, di competenza statale. Corte cost., sent. n. 165/2014 con cui è stata dichiarata incostituzionale la disciplina legislativa toscana in materia di commercio poiché la necessità di bilanciare la liberalizzazione del commercio con la tutela dell'ambiente «deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato [...], all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio [...] o in altre materie».

In Lombardia la legge regionale n. 31/2014¹¹⁰ ha rappresentato un punto di svolta: essa recepisce l'obiettivo europeo del "consumo di suolo netto zero" entro il 2050, qualifica il suolo come bene comune, imponendo vincoli più stringenti alla nuova edificazione e prediligendo interventi di riqualificazione di aree già urbanizzate, degradate o dismesse, e stabilisce criteri vincolanti per il contenimento della nuova edificazione nei piani territoriali e urbanistici. L'attuazione di tali principi avviene attraverso il piano territoriale regionale (P.T.R.), che definisce criteri, indirizzi e linee tecniche per il contenimento del consumo di suolo, suddivide il territorio in ambiti omogenei in base all'intensità dell'urbanizzazione e stabilisce parametri per la quantificazione delle soglie di suolo consumabile. L'approvazione della Carta del consumo di suolo, inoltre, è condizione necessaria per l'autorizzazione di nuove edificazioni, imponendo ai Comuni di dimostrare l'insostenibilità della rigenerazione urbana prima di autorizzare ulteriore consumo di territorio. Un elemento critico è rappresentato dall'introduzione di una maggiorazione del contributo di costruzione per interventi che comportino nuovo consumo di suolo poiché tale misura se, da un lato, è pensata come deterrente, dall'altro, potrebbe tradursi in un semplice costo di transazione trasferito sul mercato immobiliare.

L'evoluzione normativa veneta più recente ha visto l'introduzione della legge regionale n. 14/2017¹¹¹, che riconosce il suolo come una risorsa limitata e non rinnovabile, sottolineando l'importanza della sua tutela nel quadro di una pianificazione sostenibile, e della legge regionale n. 14/2019¹¹², che ha stabilito misure per migliorare la qualità della vita urbana attraverso interventi di sostenibilità ambientale, valorizzazione del paesaggio e promozione dell'economia circolare. La Regione ha anche annunciato l'approvazione di un Testo Unico sul governo del territorio, che mira a razionalizzare la disciplina urbanistica e a rafforzare il controllo regionale sulle dinamiche di sviluppo.

In Emilia-Romagna è stato sviluppato un modello di pianificazione multilivello in cui il consumo di suolo è subordinato a verifiche stringenti di sostenibilità¹¹³ e in cui riveste un ruolo fondamentale la Provincia: il piano territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.) determina «i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo, per tutto il territorio provinciale, le condizioni e i limiti al consumo di territorio non

¹¹⁰ Il testo approvato è il risultato di una copiosa iniziativa legislativa in materia: cfr. p.d.l. di iniziativa popolare n. 10, presentato il 17 maggio 2010; p.d.l. n. 6, presentato il 3 aprile 2013; p.d.l. di iniziativa della Giunta regionale n. 140 presentato il 14 febbraio 2014; p.d.l. n. 150 presentato il 20 marzo 2014; p.d.l. n. 156 presentato l'8 marzo 2014; p.d.l. n. 157 presentato il 9 aprile 2014.

¹¹¹ Legge regionale Veneto del 06 giugno 2017, n. 14, recante «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». In proposito si vedano B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto*, Corriere del Veneto, 2004; ID, *Contenimento del consumo del suolo tra diritto europeo e diritto regionale*, in *La professione del giurista - Scritti in onore di Luigi Manzi*, Napoli, 2018; F. SBETTI (a cura di), *Veneto. Norme per il governo del territorio*, Milano, 2006; L. DE LUCIA, *Sul consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2017, pp. 597 ss.; L. VIEL, *Commento all'articolo 1 l.r. n. 14/2017*, in B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017*, Corriere del Veneto, 2017; F. ANASTASI, *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in *Ambientediritto.it*, n. 4, 2020, pp. 37 ss.; L. MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2020, pp. 263 ss.

¹¹² Legge regionale Veneto 4 aprile 2019, n. 14, recante «Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio"».

urbanizzato» e «i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente»¹¹⁴. Il piano strutturale comunale definisce, invece, i «fabbisogni insediativi [che] potranno essere soddisfatti dal piano operativo comunale attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero attraverso la riorganizzazione, addensamento o riqualificazione» e quali fabbisogni richiedano «il consumo di nuovo territorio, non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato»¹¹⁵.

La legge regionale n. 24/2017¹¹⁶ ha introdotto il principio del saldo zero entro il 2050, imponendo che l'uso di nuovo suolo sia consentito solo per opere pubbliche strategiche e solo in assenza di alternative di rigenerazione urbana. Il piano territoriale di coordinamento provinciale stabilisce soglie e limiti non derogabili, mentre a livello comunale il piano urbanistico generale (P.U.G.) delinea le strategie di rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e sostenibilità ambientale, prevedendo che le nuove urbanizzazioni siano subordinate alla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Gli interventi di rigenerazione e riuso del territorio urbanizzato sono attuati principalmente attraverso accordi operativi, che assumono il valore giuridico di piani urbanistici attuativi¹¹⁷.

Complessivamente considerate, queste esperienze regionali riconducono le trasformazioni territoriali a criteri di sostenibilità e di uso razionale delle risorse, confermando la tendenza a superare l'approccio urbanistico tradizionale centrato sull'espansione edilizia. La dimensione multilivello che emerge da tali modelli (dal livello regionale al comunale) mostra come la tutela del suolo stia progressivamente assumendo un ruolo di principio guida nella pianificazione integrata, capace di coniugare obiettivi ambientali, economici e paesaggistici.

¹¹³ A. DELPIANO, E. MALOSSO, 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 (125), p. 37; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, pp. 681 ss.; M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2017, pp. 827 ss.

¹¹⁴ Art. 26, co. 2, lett. e, legge regionale Emilia-Romagna, n. 20/2000, come sostituito da art. 27, legge regionale Emilia-Romagna, n. 6/2009.

¹¹⁵ Art. 28, co. 2, lett. b, legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, come sostituito da art. 29 legge Emilia-Romagna n. 6/2009.

¹¹⁶ Art. 5 della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, recante «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio». In proposito si veda F. ANASTASI, *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, cit., pp. 30 ss.; 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 *Riv. giur. ed.*, n. 2, 2018, p. 71; 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*, n. 4, 2018; G. BOLLINI, E. LANIADO, M.R. VITTADINI (a cura di), *Valutare la rigenerazione urbana, Regione Emilia-Romagna*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, n. 2, 2019; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, cit., pp. 681 ss.; L. MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, cit., pp. 268 ss.; G. SANTANGELO, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione. I parte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2023, pp. 1051 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., pp. 673 ss.

¹¹⁷ G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, cit., p. 340.

8. La funzione di indirizzo e coordinamento. Un'occasione mancata

Come noto, la funzione di indirizzo e coordinamento è stata «inventata»¹¹⁸ dalla legge finanziaria n. 281/1970 all'art. 17, lett. a¹¹⁹, con cui veniva conferita la delega al Governo per un primo trasferimento delle funzioni agli enti regionali¹²⁰, pur essendo riservate allo Stato «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario»¹²¹. Si tratta di una funzione particolarmente controversa in dottrina¹²² e in giurisprudenza¹²³, la quale ha rinvenuto il suo fondamento in un «nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale» in cui domina il principio unitario *ex art. 5 Cost*¹²⁴ e l'ha considerata «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'«interesse nazionale e di quello di altre Regioni», che l'art. 117 espressamente prescrive alla legisla-

¹¹⁸ R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubb.*, volume IX, Torino, 1994, p. 190

¹¹⁹ Esso stabiliva che «il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dello Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nella stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali; saranno altresì stabiliti vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'art. 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni».

¹²⁰ Per S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1971, pp. 85 ss., «l'istituto del coordinamento è uno di quegli schemi organizzatori e procedurali attraverso i quali le norme di attuazione degli Statuti speciali dapprima, e le leggi statali poi, hanno provveduto alla codificazione dell'interesse nazionale in sub-materie costituzionalmente rientranti nella competenza regionale».

¹²¹ *Ibidem*. Nella sentenza n. 150/1982, la Corte costituzionale affermò che «il potere anzidetto [...] è stato introdotto nel vigente sistema istituzionale nel momento in cui veniva attuato il primo organico trasferimento delle funzioni alle Regioni a Statuto ordinario. Si tratta di uno strumento affidato allo Stato, perché serva a comporre, in conformità del disegno costituzionale del decentramento, le istanze dell'autonomia con le esigenze unitarie».

¹²² La letteratura sulla funzione di indirizzo e coordinamento è davvero ampia. Si vedano, senza pretesa di esaustività, L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 1971, pp. 189 ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, cit., pp. 84 ss.; G. AMATO, S. BARTOLE, F. BASSANINI, S. CASSESE, L. ELIA, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1971, pp. 456 - 498; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: e sul collaudo dell'autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, n. 3 - 4, 1972, pp. 2011-2030; AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978; E. CASETTA, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, n. 3 - 4, 1981, pp. 569-580; M. PEDETTA, *Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1982, pp. 78-99; ID, *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, n. 2 - 4, 1983, pp. 672-683; A. COSTANZO, *In tema di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giur. cost.*, n. 2-4, 1983, pp. 666-671; L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, pp. 29-40; S. BARTOLE, C. BOTTARI, M. CARLI, G. FALCON, M. MARPILLERO, D. SORACE, L. VANDELLI, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, pp. 57-93; R. PROSPERI, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 4, 1985, pp. 4-7; F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1986, pp. 631-641; L. CARLASSARE, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Corte cost.*, in *Quad. reg.*, 1987, pp. 383 ss.; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1988, pp. 631 ss.; E. GIZZI, A. ORSI BATTAGLINI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1988; C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse*

zione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente “di merito”, spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato»¹²⁵.

La Corte costituzionale, nel chiarire i confini di tale funzione, ha escluso che essa possa legittimamente operare quale veicolo per introdurre limiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dal vigente assetto costituzionale in merito all'autonomia delle Regioni. Ciò nondimeno, la medesima funzione, ove correttamente esercitata, comporta l'assoggettamento dell'azione regionale al vincolo derivante dalla legge statale o dal provvedimento adottato dagli organi centrali competenti, che, lungi dal comprimere arbitrariamente l'autonomia territoriale, trova il proprio fondamento nella esigenza di salvaguardare le istanze unitarie dell'ordinamento, alle quali la funzione di indirizzo e coordinamento è funzionalmente preordinata¹²⁶.

Nel solco di un'evoluzione interpretativa, la funzione di indirizzo e coordinamento si è progressivamente precisata grazie a un'opera di definizione giurisprudenziale da parte della Corte costituzionale, che ha esercitato un ruolo che può essere definito ortopedico poiché ne ha modellato la struttura entro una cornice coerente con l'equilibrio tra unità e pluralismo istituzionale. Di qui la suggestione, autorevolmente avanzata in dottrina, secondo cui la funzione di indirizzo e coordinamento sia ciò che la Corte ha ritenuto compatibile con l'architettura costituzionale vigente¹²⁷. Gli stessi elementi caratterizzanti l'indirizzo e il coordinamento si rinvencono nella giurisprudenza costituzionale ovvero il necessario fondamento legislativo; il rispetto di limiti formali e procedurali, del principio di legalità sostanziale, del principio di leale collaborazione nei confronti delle Regioni, competenza del Consiglio dei Ministri; l'impossibilità di annullare le competenze regionali.

nazionale, in *Le Regioni*, n. 2, 1989, pp. 454 ss.; G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1, 1989, pp. 207 ss.; ID, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 1182 ss.; A. MELONCELLI, (voce) *Indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali*, in *Enc giur.*, XVI, Roma, 1989; L. TORCHIA (a cura di), *Stato e Regioni. La funzione di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1990; F. TRIMARCHI BANFI, *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 6, 1990, pp. 1711 ss.; V. ANGIOLINI, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4, 1991, pp. 1265-1275; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992; P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 1992, pp. 337 ss.; R. BIN, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, n. 2, 1996, pp. 315-322; S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1997, pp. 1131- 1139; L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1, 1999, pp. 49-66; P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, pp. 1325- 1336.

¹²³ *Ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 39/1971, 138/1972, 150/1982 cit., 340/1983, 223/1984, 177/1986, 49/1987, 177/1988, 474/1988, 744/1989, 242/1989, 284/1989, 389/1989, 85/1990, 139/1990, 49/1991, 422/1991, 30/1992, 245/1992, 263/1992, 486/1992.

¹²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 340/1983 cit. Sul tema v. L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, cit., pp. 29 ss.

¹²⁵ Corte cost., sent. n. 39/1971 cit. Per un commento alla sentenza si rimanda a L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento delle materie di competenza regionale*, cit., pp. 189 ss.: per le pronunce degli anni 1971 e 1972, si rinvia invece a V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, pp. 673 ss.

¹²⁶ Corte cost., sent. n. 340/1983 cit.

¹²⁷ G. FALCON, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, p. 73.

Un'ulteriore tappa della disciplina della funzione *de qua* può essere individuata nel secondo trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, operato con il d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione della legge n. 382/1975. L'art. 3 della legge delega stabiliva, infatti, che la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali dovesse essere esercitata dallo Stato in presenza di esigenze di carattere unitario, con specifico riferimento tanto alla programmazione economica nazionale quanto agli obblighi derivanti dal diritto internazionale e comunitario, prevedendone l'attuazione, al di fuori dei casi di fonte primaria, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri assunte d'intesa con i Ministri competenti. Il medesimo testo normativo, inoltre, introduceva un metodo organico per l'individuazione delle materie oggetto di trasferimento fondato non sulla mera ripartizione ministeriale, bensì sulla coerenza funzionale tra attribuzioni affini, strumentali o complementari, allo scopo di garantire una gestione programmata delle competenze regionali sul territorio e sul corpo sociale. Si evince, dunque, il tentativo del legislatore di costruire una logica unitaria, pur nel riconoscimento dell'autonomia regionale, all'interno della quale l'indirizzo statale avrebbe potuto intervenire in modo mirato per la salvaguardia di interessi indivisibili¹²⁸.

Ciò viene ribadito con la legge delega n. 59/1997 e i relativi decreti delegati, tra cui il d.P.R. n. 112/1998, che hanno confermato, senza sostanziali modifiche, la fisionomia dell'indirizzo e coordinamento, seppur valorizzando e consolidando le dinamiche collaborative¹²⁹. In particolare, l'art. 8 della l. n. 59/1997 ha introdotto l'obbligo di previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la Regione interessata per l'adozione di atti di indirizzo e coordinamento, di coordinamento tecnico e di direttive inerenti all'esercizio delle funzioni delegate¹³⁰. Sebbene la previsione dell'intesa conservasse natura debole, nella misura in cui l'eventuale dissenso poteva essere superato con deliberazione unilaterale del Consiglio dei Ministri, il coinvolgimento della Conferenza permanente e della Commissione parlamentare per le questioni regionali ha rappresentato un passaggio significativo verso una strutturazione della funzione in chiave cooperativa.

È possibile cogliere un passaggio dal modello originario, più rigidamente dualista, a un assetto in cui il principio di leale collaborazione, non senza ambiguità applicative, si è imposto quale criterio ordinatore delle relazioni interordinamentali, fungendo da cornice interpretativa della funzione di indirizzo e coordinamento, sempre più intesa come luogo di equilibrio tra istanze unitarie e autonomie differenziate.

Successivamente alla riforma del Titolo V la funzione in questione è stato oggetto di un acceso dibattito circa il suo perdurante fondamento costituzionale. In seguito alla legge costituzionale del 2001, infatti, secondo una tesi dottrinale essa sarebbe scomparsa dall'ordina-

¹²⁸ Art. 1, co. 1, della l. n. 382 del 1975, recante «Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione».

¹²⁹ Nell'art. 4, d.lgs. n. 112/1998, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», veniva chiarito che «relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitare ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

¹³⁰ Art. 8, co. 1, legge n. 59/1997, recante «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

mento¹³¹ per diverse ragioni, tra cui la sua non espressa positivizzazione nel novellato testo costituzionale, ma questa argomentazione è stata considerata piuttosto fragile anche perché la Corte ha basato la funzione di indirizzo e coordinamento sul principio di prevalenza delle «esigenze di carattere unitario», le quali hanno «formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 Cost.»¹³².

Da un diverso angolo visuale si ritiene che essa sia tramontata in merito allo scopo che avrebbe dovuto perseguire ovvero l'indirizzo e il coordinamento delle funzioni amministrative regionali, che non sarebbe più possibile in considerazione dell'attribuzione in prima battuta al Comune delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale. Si è obiettato però che l'art. 118 consente comunque a determinate condizioni che le funzioni amministrative siano esercitate dalle Regioni e per questo motivo in tali casi non è possibile escludere in maniera assoluta l'esercizio di questa funzione; sarebbe addirittura contraddittorio non considerare una funzione di indirizzo e coordinamento rivolta anche ad enti diversi dalle Regioni, come i Comuni, soprattutto quando si tratta di funzioni connesse a competenze legislative e regolamentari statali o regionali¹³³.

È importante chiarire che non esiste un ordinamento in cui non siano previsti strumenti finalizzati a garantire una coerenza complessiva nel funzionamento del sistema, incentrata non solo su un'astratta relazione tra gli atti dei vari livelli di governo, ma sull'applicazione pratica delle rispettive competenze. Si dubita in merito della possibilità che questa necessità possa essere soddisfatta facendo ricorso al limite costituzionale ed europeo delle differenti competenze assegnate ai diversi livelli di governo e a un potere sostitutivo, escludendo la funzione di indirizzo e coordinamento¹³⁴, della cui esistenza non dubita la giurisprudenza costituzionale¹³⁵.

¹³¹ G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *Federalismi.it*, 2003, pp. 5 ss.

¹³² Corte cost., sent. n. 39/1971 cit.

¹³³ A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pp. 148 s., ritiene che l'indirizzo e coordinamento si intensifichi e si frantumi anche a livello locale, al punto che potrebbe emergere, paradossalmente, la necessità (a livello statale o regionale) di un intervento per coordinare e indirizzare la funzione decentrata di indirizzo e coordinamento esercitata da Regioni e Province.

¹³⁴ P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., p. 1333.

¹³⁵ Nella sentenza n. 408/1998, la Consulta sostiene che la competenza ad adottare atti di indirizzo e coordinamento deve essere riservata al Consiglio dei Ministri, essendo giustificata dalla responsabilità di quest'ultimo come organo incaricato di definire la politica generale del Paese e, quindi, di indirizzare e coordinare l'attività delle Regioni per garantire la tutela di interessi unitari. Altrettanto significativa è la sentenza n. 88/2003, e dunque successiva alla riforma del Titolo V, riguardante la competenza legislativa statale volta alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in cui la Corte ha ritenuto che le decisioni in questo settore, condizionando anche competenze legislative e amministrative regionali, «siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori». Sulla sentenza n. 408/1998 si rimanda a D. GIROTTO, *Funzione di indirizzo e coordinamento e riserva collegiale*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1999, p. 1265; M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 2020, p. 209. Per un commento alla sentenza 88/2003 si veda A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, 2003; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i*

Si tratta, quindi, di una funzione strettamente connessa alle competenze costituzionali che definiscono il ruolo e l'attività del Governo, e che, per questo motivo, non può essere influenzata, almeno sotto il profilo della legittimità del suo esercizio, da eventuali cambiamenti nella disciplina del riparto delle competenze tra Stato e Regioni¹³⁶; anzi è assolutamente necessaria relativamente alla tutela di interessi unitari, tra cui il contenimento del consumo del suolo, che non possono essere prerogativa esclusiva dei singoli enti territoriali.

Ciononostante, si registra un limitato esercizio di tale funzione nella gestione sostenibile del suolo cui ha fatto seguito una frammentazione degli interventi normativi regionali, discipline disomogenee e una sostanziale assenza di strategie unitarie a livello nazionale che rischiano di pregiudicare l'efficacia complessiva delle politiche di contenimento di consumo della risorsa naturale in questione. Come si è visto *supra*, le Regioni hanno sviluppato un quadro normativo incentrato su principi di sostenibilità e rigenerazione urbana, con lo scopo di limitare il consumo di suolo, promuovere il riuso del territorio già urbanizzato e proteggere i terreni agricoli e naturali, ma la mancanza di un coordinamento a livello statale rimane una criticità perché la conseguente eterogeneità normativa può condurre a difficoltà nella gestione coordinata delle risorse territoriali e dei rischi ambientali. Ne consegue che l'assenza di un esercizio pieno e consapevole della funzione di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato rappresenta un'occasione mancata per garantire l'attuazione di politiche organiche e coerenti in un settore di cruciale importanza per la tutela del territorio e dell'ambiente.

9. Osservazioni conclusive

La riflessione condotta nelle pagine precedenti ha evidenziato come il decisore pubblico, ai vari livelli istituzionali, giochi un ruolo cruciale nella promozione di modelli di gestione del suolo orientati alla sostenibilità al fine di coordinare le politiche di sviluppo urbano e di tutela del territorio, la cui pianificazione non deve limitarsi a evitare un uso improprio del suolo, bensì anche valorizzarlo come risorsa limitata e collettiva, indispensabile per l'equilibrio eco-ambientale e la cui protezione è parte integrante della tutela ambientale.

Il suolo è progressivamente emerso quale oggetto di tutela diretta, soprattutto attraverso l'evoluzione interpretativa dei principi sanciti dagli artt. 9 e 44 Cost., che non solo rafforzano l'obbligo di tutela ambientale, ma attribuiscono alla risorsa naturale in questione una dignità giuridica che la colloca al centro delle politiche di sviluppo sostenibile. Questa centralità, tuttavia, non è priva di conseguenze pratiche e giuridiche poiché richiede un approccio normativo che tenga conto delle molteplici dimensioni del suolo e della sua tutela. Per questa ragione si può affermare che la Carta costituzionale non si limita a sancire principi generali, ma pone le basi per un quadro regolatorio che possa essere declinato sia a livello statale che regionale in un contesto di cooperazione e coordinamento.

procedimenti per la loro determinazione, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1183; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2003, p. 613; A. CORSINI, *Cautela della Corte sui "livelli essenziali delle prestazioni sanitarie"*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, n. 4, 2003, p. 1237; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e livelli essenziali nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, n. 6, p. 1199.

¹³⁶ P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., p. 1334.

Anche se la definizione del suolo come bene comune potrebbe sembrare imprecisa¹³⁷, non va interpretata come una semplice metafora idealizzata; al contrario, essa richiede una seria riflessione sul significato giuridico di tale qualificazione e sui suoi risvolti giuridici poiché influisce concretamente sulla regolazione delle modalità d'uso del suolo e, per i terreni di proprietà privata, interessa direttamente la configurazione e i limiti di tale diritto. È proprio questa definizione a restituire alla legge un ruolo centrale: è infatti la norma giuridica a costruire il suolo come bene comune, conformando così il diritto di proprietà¹³⁸.

In un Paese caratterizzato da una crescente pressione antropica sulle città e dalla progressiva artificializzazione dei territori, il contenimento del consumo di suolo assume una rilevanza giuridica e politica tale da non rendere più procrastinabile un intervento del legislatore statale, quale titolare della funzione di indirizzo e coordinamento. La complessità della materia emerge anche, come si è esposto *supra*, dalla sua collocazione costituzionale bifronte poiché il suolo, bene giuridicamente polisemico, difficile da classificare, si pone al crocevia tra la materia del governo del territorio, di competenza legislativa concorrente, e quella della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale. Tale intreccio impone al legislatore un duplice onere ovvero, da un lato, fissare principi fondamentali idonei a guidare la disciplina regionale nella pianificazione urbanistica e territoriale; dall'altro, garantire una protezione uniforme ed effettiva della risorsa suolo quale bene ambientale.

L'assenza di questa funzione di regia ha prodotto un quadro disomogeneo e tendenzialmente inefficace, in cui, come si è visto, si moltiplicano iniziative legislative regionali e locali, spesso prive di meccanismi di monitoraggio coordinato. Tale frammentarietà non ostacola solo il perseguimento dell'obiettivo, più volte ribadito a livello europeo¹³⁹, del consumo di

¹³⁷ In diritto pubblico la nozione di suolo come bene comune può risultare imprecisa per diverse ragioni, derivanti principalmente dalla complessità e dalla polivalenza del termine sia dal punto di vista giuridico che da quello sociale ed economico. Anzitutto, tale locuzione si colloca all'intersezione di diverse discipline e approcci normativi e ciò conduce a una certa ambiguità quando si tenta di applicare tale nozione al suolo, poiché il concetto può variare in base al contesto giuridico, storico e culturale in cui viene utilizzato. Il suolo, infatti, può essere considerato una risorsa naturale, un'entità economica o un supporto per attività umane. Inoltre, la qualificazione del suolo come "bene comune" tende a sovrapporsi con altre categorie giuridiche, come i beni pubblici, i beni demaniali e i beni privati sottoposti a vincoli di interesse collettivo e da ciò deriva incertezza rispetto al regime giuridico applicabile, poiché può essere soggetto a una pluralità di norme che disciplinano proprietà, uso, tutela ambientale e pianificazione territoriale. A ciò si aggiunge il fatto che il concetto di bene comune implica un'idea di accesso e fruizione collettiva, suscettibile di entrare in conflitto con il principio della proprietà privata o con la gestione pubblica centralizzata. Un'ulteriore fonte di imprecisione risiede nell'eterogeneità delle funzioni svolte dal suolo, che lo rendono difficilmente inquadrabile in una singola categoria giuridica. Il suolo non è solo una risorsa materiale, ma ha anche un valore ecologico, culturale e sociale, e il suo uso deve spesso temperare interessi individuali e collettivi, talvolta in opposizione tra loro. Questa molteplicità di funzioni si riflette nell'assenza di un consenso chiaro e condiviso su come il suolo debba essere regolato o tutelato in quanto "bene comune".

¹³⁸ In proposito L. FERRAJOLI, *Beni fondamentali*, in *Fondazione Lelio e Lili Basso, Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Roma, 2013, p. 144, osserva che «riconoscere e garantire determinati beni vitali come fondamentali vuol dire sottrarli alla disponibilità della politica e del mercato e renderli accessibili a tutti. E questo si può fare soltanto con la loro stipulazione come costituzionali, cioè previsti come fondamentali da costituzioni rigide: garantiti da immunità, cioè dal divieto di mercificazione, ove di tratti di beni comuni».

¹³⁹ Tra gli ultimi interventi dell'Unione europea è importante ricordare la proposta di direttiva del 5 luglio 2023, che rappresenta un primo tentativo concreto di istituire un sistema europeo armonizzato per il monitoraggio e la gestione sostenibile dei suoli. Il testo prevede l'istituzione di "distretti del suolo", un portale europeo dedicato, l'elaborazione di rapporti quinquennali, nonché la definizione di indicatori europei e nazionali di qualità e

suolo netto pari a zero entro il 2050, ma compromette anche la possibilità di ricondurre la materia entro una logica di sistema, suscettibile di considerare unitariamente rigenerazione urbana, salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo e razionalizzazione della crescita urbana¹⁴⁰.

È dunque compito ineludibile del legislatore statale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, recuperare una funzione di orientamento strategico, attraverso l'introduzione di una legislazione quadro che definisca chiaramente il perimetro dei vincoli ambientali, le soglie di consumo ammissibile, gli strumenti premiali e disincentivanti, nonché le modalità di interazione tra i diversi livelli di governo, armonizzando le politiche urbanistiche, ambientali ed economiche a livello nazionale, regionale e locale per assicurare il rispetto del dettato costituzionale, in particolare della tutela del paesaggio e dell'ambiente (artt. 9 Cost. - 117, co. 2, lett. s, Cost.) e della funzione sociale della proprietà privata (art. 42 Cost.).

Di conseguenza, diviene imprescindibile un governo del territorio improntato a un'efficace pianificazione guidata dai vertici politici, anche perché i processi pianificatori territoriali assumono un ruolo centrale nell'attuazione dei principi del costituzionalismo ambientale¹⁴¹. L'amministrazione pubblica, infatti, svolge un ruolo cruciale nell'attuazione degli obiettivi europei e nazionali, come evidenziato dal Piano di Transizione Ecologica¹⁴², approvato dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) con delibera n. 1/2022 nonché dalle quattro componenti principali della Missione 2 del PNRR («agricoltura sostenibile ed economia circolare», «energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile», «efficienza energetica e riqualificazione degli edifici», «tutela del territorio e della risorsa idrica»), che delineano un vasto programma di rinnovamento che richiede un'azione amministrativa coordinata e semplificata.

consumo del suolo nonché la certificazione della salute del suolo come strumento di trasparenza, responsabilizzazione e integrazione delle politiche nazionali. La proposta ha già ottenuto l'approvazione in prima lettura dal Parlamento europeo (aprile 2024), segnalando un'evoluzione verso una normativa vincolante e strutturale.

¹⁴⁰ La pianificazione assume un ruolo assolutamente centrale poiché in assenza di una pianificazione equa e ponderata non sembra possibile assicurare la sostenibilità dei processi di urbanizzazione soprattutto alla luce di determinate previsioni: entro il 2030, infatti, si presume che il numero di megalopoli con una popolazione di circa 10 milioni crescerà da 28 a 41 mentre entro il 2050 la popolazione urbana mondiale supererà i 6 miliardi e produrrà oltre 2 miliardi di tonnellate di rifiuti all'anno. Per questo motivo, le Nazioni Unite hanno stabilito l'obiettivo di adeguare il consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030. La Conferenza del 2012, "Il futuro che vogliamo" (UN, 2012, *The future we want*, A/RES/66/288), invita i governi nazionali a intervenire per fermare il degrado del suolo. Inoltre, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile del 2015 (UN, 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1) ha fissato obiettivi specifici per la conservazione del suolo, tra cui garantire l'accesso universale agli spazi verdi e pubblici e, soprattutto, assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica. Sebbene questi atti non abbiano forza vincolante, i Paesi firmatari si sono impegnati a istituire un sistema di monitoraggio globale del consumo di suolo tramite indicatori statistici specifici.

¹⁴¹ D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, pp. 87-88, spiega che esso è «un settore di studi in piena evoluzione».

¹⁴² A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit. pp. 225-248.

L'approccio multilivello¹⁴³ deve dunque evolversi verso una maggiore sinergia e armonizzazione normativa per evitare sovrapposizioni e incertezze interpretative che possano comprometterne l'efficacia ed è per questo che la definizione di linee guida nazionali chiare e la promozione di buone pratiche regionali e comunali appaiono essenziali per un'attuazione efficace dei principi della transizione ecologica, anche in sede di Conferenza Stato-Regioni¹⁴⁴. Da ciò emerge, ancora una volta, l'urgenza di una normativa nazionale capace di superare le difficoltà operative riscontrate a livello regionale, aggravate dall'applicazione di disposizioni nazionali ormai superate e inadeguate a sostenere politiche efficaci di sviluppo sostenibile, mitigazione e adattamento al cambiamento climatico¹⁴⁵. Da questo angolo visuale appare chiaramente una stretta e profonda interconnessione tra le funzioni proprie del governo del territorio e i principi e le norme consolidate nel diritto ambientale¹⁴⁶, anche alla luce di una concezione del governo del territorio inteso come processo globale orientato alla massimizzazione responsabile delle trasformazioni territoriali, il quale mira a preservare il valore d'uso

¹⁴³ P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 346 - 347.

¹⁴⁴ La Conferenza Stato-Regioni si è espressa in diverse occasioni in tema di uso sostenibile del suolo, sottolineando l'importanza di una gestione integrata e responsabile di questa risorsa cruciale. In particolare, nella seduta dell'8 ottobre 2020, è stata deliberata la designazione di due rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, uno effettivo e uno supplente, per partecipare al Tavolo Nazionale sull'uso sostenibile del suolo, istituito dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 39 del 13 febbraio 2020. Questo tavolo ha il compito di promuovere una pianificazione condivisa e la definizione di linee guida strategiche per contenere il consumo di suolo, favorendone il riuso e la rigenerazione urbana. Parallelamente, nell'ambito del Comitato di Coordinamento Stato-Regioni per la cartografia geologica e geotematica, è stato attivato un tavolo tematico dedicato all'uso, alla copertura e al consumo del suolo, con l'obiettivo di elaborare strumenti tecnici e normativi che supportino l'adozione di politiche sostenibili. Tra queste iniziative, il progetto europeo Soil4Life ha avuto un ruolo centrale nel fornire linee guida volontarie per l'uso sostenibile del suolo, rafforzando la necessità di una *governance* multilivello che coniughi le esigenze di tutela ambientale con quelle di sviluppo economico e sociale. Questi interventi evidenziano l'impegno della Conferenza Stato-Regioni nel contribuire alla costruzione di un quadro normativo e operativo coerente con gli obiettivi di sostenibilità nazionale ed europea.

¹⁴⁵ Tali criticità hanno indotto la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome a sollecitare l'accorpamento di alcuni disegni di legge (S. 29 recante «*Misure per la rigenerazione urbana*», S. 761 e S. 863 intitolato «*Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*») presentati in Senato in tema di rigenerazione urbana in un'unica proposta normativa. Questa dovrebbe includere sia i principi fondamentali della materia sia disposizioni di dettaglio per le aree di competenza esclusiva dello Stato, riconoscendo al legislatore nazionale il ruolo di promotore centrale delle politiche di rigenerazione urbana. Cfr. Documento per l'audizione informale da parte della Commissione 8° (Lavori pubblici) del Senato in merito ai disegni di legge S. 29 «*Misure per la rigenerazione urbana*», S. 761 e S. 863 «*Disposizioni in materia di rigenerazione urbana*» punto 5°) Odg Conferenza Regioni, depositato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 9 novembre 2023 in cui si auspica che «lo Stato si faccia promotore delle politiche di rigenerazione urbana, nell'ambito di un quadro più ampio che vede i Comuni assumere il ruolo di «*terminali recettori*» delle risorse e di soggetti attuatori dei programmi di rigenerazione urbana, mentre le Regioni/Province autonome quello di «*agenti intermedi*», in grado di favorire il perseguimento a livello locale e territoriale delle finalità di rigenerazione urbana, nell'ambito di un processo che miri al più generale obiettivo della pianificazione territoriale sostenibile del territorio».

¹⁴⁶ A. GUSMAI, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica, Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024, pp. 358 ss. riflette sul passaggio dal «governo del territorio» al «governo dell'ambiente».

del bene - ambiente attraverso un bilanciamento intergenerazionale volto allo sviluppo sostenibile della vita¹⁴⁷.

Il ruolo del governo pubblico è centrale: deve operare con lungimiranza, orientando la rigenerazione urbana non solo alla riqualificazione fisica, ma anche al benessere collettivo mediante strumenti come rigenerazione degli spazi già urbanizzati, recupero delle aree dismesse e aumento del verde urbano essenziali non solo per ridurre il consumo di suolo, ma anche per costruire città più giuste.

Il futuro della tutela del suolo dipende dalla capacità di superare le divisioni tra i diversi attori coinvolti, promuovendo una cultura della sostenibilità che possa guidare le scelte politiche e legislative nei decenni a venire e che riconosca il valore intrinseco della risorsa in questione come elemento fondante della qualità della vita e del benessere collettivo. Tale approccio richiede una visione a lungo termine, in grado di integrare i bisogni delle generazioni presenti e future, in un equilibrio dinamico tra conservazione ambientale e progresso sociale. La città giusta e sostenibile, auspicata da molti studiosi e operatori del settore, richiede un impegno coordinato di tutti i livelli di governo, ma soprattutto una visione integrata e prudente che identifichi il suolo come bene comune, parte integrante del patrimonio ambientale, e ne preservi l'integrità per le generazioni future, nel rispetto dei principi di solidarietà e di uguaglianza sanciti rispettivamente dagli articoli 2, 3 e 9 della Costituzione.

¹⁴⁷ G. ARIETE, *Le nuove forme dello "ius variandi" nella pianificazione urbanistica e territoriale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023, p. 4.