

PIERGIUSEPPE OTRANTO

Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana

Abstract:

Soil-use reduction is a topic that transversally relates to the quality of life of a human being. It is basically for this order of reason that in the European and regional jurisdictions, and within specific law proposals of national level, it assumes a perspective reaching out to enucleate a corresponding general principle prerequisite and underlying the various human activities that affect the territory.

As for the specific juridical context, general principles of landscape conservation and its "wise use", that is controlled use of new land for building qualified in terms of depreciation ("consumption"), underlie, on one hand, the disciplinary profiles of regulations and planning activities relating to environment and landscape conservation and, on the other hand, the specific tasks of recovery, requalification and regeneration of existing heritage, now pursued by different jurisdictions of the EU Member States, with different degree of incisiveness.

The study retraces the evolutionary outline, also focusing on the exemplary case of the Spanish law system -paradigmatic for the presence of such variable objectives-; analyses the national and regional institutions of territorial government, also inspired by social and economic purposes, such as integrated programs for urban regeneration pursuant to Law n. 21/2008 of the Region of Puglia; identifying the current need –in a interpretative sense or by means of a direct intervention of the national legislator- for a general principle of "soil-use reduction" which may represent a possible solution for conflicts originated from the coexisting of different public interests relating to land.

SOMMARIO: 1. La riduzione del consumo di suolo: considerazioni introduttive. – 2. La prospettiva europea. – 3. Consumo di suolo e forme di rigenerazione urbana nell'ordinamento spagnolo. – 4. La regolazione del consumo di suolo: spunti legislativi e prospettive *in itinere*. – 5. Usi del territorio di preminente interesse sociale ed enunciati normativi generali sul "risparmio" e sull' "uso consapevole" del territorio. – 6. Il consumo di suolo nella legislazione regionale. - 7. Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana nella l.r. Puglia n. 21 del 1 agosto 2008. – 8. Spunti ricostruttivi.

1. *La riduzione del consumo di suolo: considerazioni introduttive.*

Il tema del rapporto tra pianificazione urbanistica ed interessi tutelati attraverso una pluralità di piani le cui prescrizioni d'uso dei suoli (o di preclusione di qualsivoglia loro utilizzazione) *"conformano con forza cogente il territorio rifluendo sul piano*

urbanistico comunale e condizionando l'autonomia delle scelte dell'ente territoriale"¹ è oggetto di vivace dibattito nella dottrina amministrativistica.

Come è noto la tutela di interessi pubblici ad incidenza territoriale e considerati prevalenti da numerose e distinte disposizioni di legge (in materia di ambiente², paesaggio³ e beni culturali⁴, assetto idrogeologico e difesa del suolo⁵, aree protette⁶), se per un verso ha determinato rilevanti difficoltà nell'individuazione dei contenuti ed effettivi limiti della potestà legislativa dello Stato in materia di "governo del territorio"⁷

¹ A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di <<sistema>>*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 1024.

² Sui profili costituzionali della materia «tutela dell'ambiente», AA. VV., *Diritto dell'ambiente*, (a cura di G.P. Rossi), Torino, 2015; F. FONDERICO, *Ambiente (dir. amm.)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 204 ss.; AA. VV., *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, a cura di B. Pozzo e M. Renna, Milano, 2004;

³ Per il paesaggio, nell'ambito di una vasta bibliografia, si rimanda a A. ANGIULI, *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, in *Scritti in onore di Roberto Marrama*, 2012, 1289 ss.; ID., *Beni paesaggistici e codificazione. Prefazione alla parte III del codice*, in AA. VV., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, Torino, 2005, 325 ss.; ID., *Commento all'art. 135*, ivi, 352 ss.; ID., *Commento all'art. 142*, ivi, 369 ss.; ID., *Commento all'art. 143*, ivi, 373 ss.; AA. VV., *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Bologna, 2007; S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio: una riflessione d'insieme*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, Padova, 2007, III, 143 ss.; AA. VV., *Urbanistica e paesaggio*, Atti dell'VIII Convegno nazionale A.I.D.U. Parma, 18-19 novembre 2005, Napoli, 2006.

⁴ Cfr. almeno i contributi raccolti AA. VV., *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Sandulli, Milano, 2012; AA. VV., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007; AA. VV., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. Angiuli e V. Caputi Jambrenghi, cit., parte I.

⁵ Sulla pianificazione di bacino cfr. P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 331 ss.; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e vincoli di tutela*, Milano, 2003; F.G. SCOCA, *Caratteri e scopi della pianificazione di settore e rappresentazione procedimentale degli interessi pubblici*, in AA. VV., *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione di settore*, a cura di G. Caia, Rimini, 2001, 23 ss.; P. STELLA RICHTER, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, ivi, 241 ss.; P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, ivi, 85 ss.; A. LOLLI, *Piano regolatore generale degli acquedotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, 1, 11 ss.; U. POTOTSCHNIG, *La difesa del suolo (ossia le Regioni senza difesa)*, in *Le Regioni*, 1991, 1, 19 ss.; G. PASTORI, *Il seicentosedici rovesciato*, in *Le Regioni*, 1991, 1, 25 ss.

⁶ N. GULLO, *Il coordinamento tra la pianificazione di parchi e delle aree naturali protette e la pianificazione urbanistica*, in *Riv. dir. urb.*, 2012, 135 ss.; A. ANGIULI, *Postfazione sul paesaggio*, in AA. VV., *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. 463 ss.; ID. *Premesse per uno studio sui "grandi spazi funzionali". Il regime giuridico del parco*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, I, Modena, 1996, 27 ss.

⁷ Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 5 ss.; ID., *La nozione di «governo del territorio» dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, 107 ss.; ID., *Costituzione nuova e problemi urbanistici vecchi*, in *Dir. amm.*, 2001, 387 ss.; M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino, 2006; R. NANIA, *Urbanistica, edilizia ed espropriazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *L'attuazione del Titolo V della Costituzione* (atti del convegno svoltosi a Varenna, 16, 17, 18 settembre 2004), Milano, 2005, 353 ss.; D. DE PRETIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, 811 ss.; G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del*

(solo parzialmente risolti dalla Corte costituzionale⁸), per altro verso ha sancito la crisi della pianificazione urbanistica classica -intesa come strumento di composizione, secondo un criterio gerarchico/formale, degli interessi attinenti all'uso del territorio⁹-, la tendenziale prevalenza dei piani settoriali ed altre conseguenze che analizzeremo in questa ricerca. Tali interessi, se pur disomogenei, appaiono accomunati sotto un profilo funzionale dalla loro natura tendenzialmente conservativa del territorio antropizzato o naturale.

Nel solco di tale processo sembrerebbe a tutta prima potersi inscrivere l'attenzione, sempre crescente nell'ordinamento generale, verso il tema della riduzione del consumo di suolo, inteso come incremento della copertura artificiale di terreno legato a dinamiche insediative con relativa occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, declinato ad oggi nella legislazione regionale e finanche in specifiche proposte di legge di livello statale¹⁰.

territorio, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 488 ss.; S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 77 ss.; AA. VV., *Il governo del territorio*, (a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani), Milano, 2003; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, spec. 200 ss.; ID., *Riflessioni sul "governo del territorio" dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. giur. edil.*, 2002, 357 ss.; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. amm.*, 2003, 507 ss.;

⁸ Cfr. ad esempio Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 2675 ss.; ID., 19 dicembre 2003, n. 362, in *ivi*, 2003, 3751 ss.; ID., 28 giugno 2004, n. 196, *ivi*, 2004, 1930 ss., con osservazioni di P. STELLA RICHTER, 2015 ss.; ID., 29 luglio 2005, n. 343, *ivi*, 2005, ss.; ID., 10 febbraio 2006, n. 51, *ivi*, 2006, 469 ss.; ID., 5 maggio 2006, n. 182, *ivi*, 2006, 1841 ss..

⁹ Sui quali quelli c.d. differenziati oggetto di particolare attenzione in V. CERULLI IRELLI, *"Pianificazione urbanistica e interessi differenziati"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005. Sulle tecniche di tutela degli interessi differenziati convergenti sullo stesso territorio cfr. AA. VV., *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, (a cura di A. Ferrari, N. Saitta, A. Tigano), *Atti del quarto convegno A.I.D.U.*, Milano, 2001. Sulla ponderazione degli interessi nel processo di pianificazione urbanistica ed interessi differenziati cfr., in una vasta bibliografia, E. CARDI, *La ponderazione degli interessi nel procedimento di pianificazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1989, 864 ss. Al rapporto tra pianificazione urbanistica ed interessi differenziati è stato dedicato il convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico svoltosi a Macerata il 28 e 29 settembre 2012.

¹⁰ Un vivace dibattito è sorto, in particolare, per effetto del d.d.l. S 3601 (Governo Monti) presentato durante la XVI legislatura (c.d. "d.d.l. Catania" dal nome dell'allora ministro dell'Agricoltura), sul quale cfr. sul quale cfr. A. BARTOLINI, *Il diritto urbanistico nella decretazione d'urgenza italiana (e non solo) sulla crisi economica*, Report annuale 2012 – Italia, novembre 2012 in www.ius-publicum.com; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, relazione al convegno sul tema *"Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale"* svolto a Pescara il 18 e 19 giugno 2014 (in www.pausania.it), 19 ss. Anche nella legislatura in corso (XVII) sono numerosi i disegni di legge di iniziativa parlamentare che si aggiungono al d.d.l. C 2039 di iniziativa governativa. Per una rassegna ragionata degli stessi (specie con riguardo al delicato rapporto tra competenze legislative statali e regionali) cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in AA.VV., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, 91 ss. Sui d.d.l. della XVII legislatura cfr. anche E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 21 ss.

Così inteso, si potrebbe trattare di un interesse pianificatorio di nuova generazione, idoneo a razionalizzare, anche mediante strumenti di compressione, la pianificazione di livello comunale ed ovviamente anche tutti gli altri momenti programmatori, pianificatori ed attuativi che investono il territorio.

In una prospettiva per così dire opposta, tuttavia, la riduzione del consumo di suolo potrebbe costituire non già un ulteriore limite della pianificazione urbanistica, ma un principio fondamentale enucleabile dall'ordinamento che ispiri l'attività di pianificazione¹¹ e vivifichi il piano come strumento deputato *“all'identificazione di percorsi tecnico-giuridici per garantire, nella gestione del governo del territorio comunale, la realizzazione del corrispondente interesse pubblico riferibile indistintamente alla comunità territoriale di cui il Comune è ente esponenziale ed a ciascuno dei suoi componenti”*¹².

Comune per comune, l'esigenza di razionalizzazione della tutela dell'interesse –si direbbe materiale- di base, che è identificabile nel “risparmio” del suolo, si pone come punto logico di partenza per qualsiasi esperienza di programmazione degli usi del territorio.

2. *La prospettiva europea*

È ben nota l'evoluzione dell'ordinamento europeo nel quale si osserva un progressivo interesse verso i temi del governo del territorio pur inizialmente considerati di modesta rilevanza o addirittura eccentrici¹³. Tale evoluzione riflette *“la trasformazione progressiva del sistema comunitario da ordinamento a competenze di attribuzione ad ordinamento tendenzialmente generale, in cui non vi sono interessi pubblici in principio estranei ai suoi interessi”* e la conseguente *“affermazione di un ruolo comunitario*

¹¹ Sulla configurabilità nell'ordinamento amministrativo di un principio generale di pianificazione cfr. P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in AA. VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 453 ss.

¹² A. ANGIULI, *Il governo comunale del territorio alla ricerca di << sistema >>*, cit., 1029.

¹³ M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Il governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 3, 91, ss. Tra le riflessioni sull'argomento cfr. M. BOZZAOTRE, *Unione europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2004, 314 ss.; U. JANIN RIVOLIN, *Verso un sistema europeo del governo del territorio*, in *Urbanistica*, 2004, n. 124, 20 ss.; G. CUGURRA, *Normativa comunitaria e opere di urbanizzazione*, in *Riv. giur. urb.*, 2002, 193 ss.; S. AMOROSINO, *Gli indirizzi dell'Unione europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Dir. Ue.*, 2001, 383; M. MARIOTTI, *Lo schema di sviluppo dello spazio europeo. Linee guida per un diritto urbanistico europeo*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, 775 ss.

pressoché in tutte le politiche pubbliche, con differenze solo per quanto attiene lo spessore dell'intervento e la sua pervasività"¹⁴.

La *vis expansiva* del diritto europeo, come è noto, è accentuata dall'incidenza, anche in materia di "governo del territorio", non solo del diritto dell'Unione in senso stretto, ma anche del diritto di derivazione convenzionale (specie attraverso la "*Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*" firmata a Roma nel 1950¹⁵) e del diritto che si forma "nelle corti"¹⁶, attraverso i meccanismi del rinvio pregiudiziale del giudice nazionale a quello sovranazionale¹⁷, del vincolo di adeguamento, dell'"obbligo di disapplicazione"¹⁸, dell' "obbligo di interpretazione conforme"¹⁹ e del "controllo di convenzionalità"²⁰.

¹⁴ M. P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, cit.

¹⁵ Sulla quale in tempi relativamente recenti si registra una crescente attenzione anche da parte della dottrina amministrativistica. A tal proposito si vedano, senza pretesa di esaustività, F. MANGANARO, *Il potere amministrativo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. proc. amm.*, 2010, 428; F. SUDRE – H. LABAYLE, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et droit administratif*, in *Revue française de droit administratif*, 2005, 985 con ampi richiami alla dottrina francese; S. CASSESE, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritti amministrativi nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, 2001, 311 ss.; G. GRECO, *La Convenzione europea per i diritti dell'uomo ed il diritto amministrativo in Italia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 25 ss.

¹⁶ Sulla permeabilità nel diritto interno, specie in materia di diritti fondamentali, della *regula juris* che si forma nelle corti sovranazionali, sia consentito il rinvio a P. OTRANTO, *Note minime sulla riscrittura del rapporto libertà-autorità nel dialogo tra le Corti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 719 ss. ed alla bibliografia ivi citata. Cfr. anzitutto N. PAOLANTONIO, *Diritti fondamentali, buon risultato e giusto indennizzo espropriativo*, in *Foro amm. CDS*, 2004, 2434.

¹⁷ Sul rapporto tra procedura di rinvio pregiudiziale e regole processuali nazionali cfr. M. P. CHITI, *Il rinvio pregiudiziale e l'intreccio tra diritto processuale nazionale ed europeo: come custodire i custodi dagli abusi del diritto di difesa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 745 ss.

¹⁸ Per quanto riguarda il diritto comunitario è pacifico, almeno a partire dalla c.d. sentenza *Simmenthal* (Corte di Giustizia, 9 marzo 1978, in causa C 106/77, *Simmenthal*, in *Racc.*, 629) il principio secondo il quale il giudice statale non possa applicare norme interne in contrasto con i trattati e con la giurisprudenza comunitaria. Tale principio è stato affermato anche dalla giurisprudenza nazionale a far tempo dalla sentenza *Granital* della Corte costituzionale dell'8 luglio 1984, n. 170. Tuttavia mentre è ormai assolutamente pacifica la disapplicazione effetto della c.d. "*primazia ordinaria*" del diritto UE (rispetto a norme di rango infracostituzionale) ben più controverso si presenta il fenomeno della c.d. "*primazia costituzionale*" del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale. Di contro, a seguito delle note sentenze n. 348 e 349 adottate dalla Corte costituzionale nel 2007 non è più consentito al giudice nazionale (contrariamente a quanto sostenuto sino ad allora dalla Cassazione e dalla giurisprudenza di merito) disapplicare la norma di legge ordinaria ritenuta in contrasto con la Convenzione europea. Resta così aperta solo la via della interpretazione adeguatrice della disposizione nazionale rispetto ai principi convenzionali siccome viventi nell'interpretazione che ne viene data dalla Corte di Strasburgo. Tra i vari commenti alle sentenze Corte cost. n. 348 e 349 del 2007 in materia di indennità espropriativa e occupazione acquisitiva cfr. B. RANDAZZO, *Costituzione e Cedu: il giudice delle leggi apre una «finestra» su Strasburgo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 25 ss.; V. MAZZARELLI, *Corte costituzionale e indennità di esproprio: «serio ristoro» e proporzionalità dell'azione amministrativa*, ivi, 32 ss.; M. SAVINO, *Il cammino internazionale della Corte costituzionale dopo le sentenze n. 348 e 349 del 2007*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 747 ss. Sul rapporto tra giurisprudenza nazionale (anche costituzionale) e CEDU cfr. M. RAMAJOLI, *Il giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione*

Sicché assai opportuno appare altresì l'inquadramento del tema che ci occupa anche sul versante del diritto europeo.

In proposito si osserva come il tema della riduzione del consumo di suolo assuma consistenza a livello europeo²¹ almeno a partire dalla Comunicazione della Commissione “*Strategia tematica per la protezione del suolo*” del 22 settembre 2006²². In tale documento il suolo -inteso come “*lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi*”- è considerato non solo nella sua dimensione per così dire economicistica (come fattore indispensabile dei processi produttivi e “*piattaforma per le attività umane*”), ma anche quale elemento del paesaggio, del patrimonio culturale ed ambientale. Partendo dalla considerazione per la quale esso costituisce una risorsa limitata e sostanzialmente non rinnovabile, la Commissione ritiene necessaria l’elaborazione di una strategia globale dell’UE che, pur avendo come obiettivo finale la tutela e l’uso sostenibile del suolo, prenda in considerazione tutte le diverse funzioni che esso può svolgere avendo anche riguardo agli aspetti socio-economici. Le finalità così individuate andranno perseguite ispirandosi a due principi guida: 1) prevenire l’ulteriore degrado del suolo e mantenerne le funzioni; 2) recuperare ove è possibile, avendo riguardo ai rilevanti costi di ripristino, la funzionalità dei suoli degradati. La necessità dell’intervento europeo, quale supplemento delle politiche locali e nazionali, viene argomentata sostenendo, tra l’altro: la correlazione tra degrado del suolo e matrici ambientali tutelate da normative comunitarie; i possibili effetti distorsivi che l’assenza di una strategia comune può avere

d’illegittimità costituzionale della norma interna contrastante con la Convenzione, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 825 ss.

¹⁹ G. PISTORIO, *L’interpretazione conforme tra giurisdizione italiana e giurisdizione europea*, Napoli, 2012, e bibliografia *ivi* riportata; V. PICCONE, *L’interpretazione conforme nell’ordinamento integrato*, in AA. VV., *Il diritto europeo nel dialogo delle Corti*, (a cura di R. Foglia-R. Cosio), Milano, 2012, 277 ss.; S. FOA, *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale comunitaria e internazionale: i confini dell’interpretazione conforme*, Napoli, 2011. In relazione all’obbligo di interpretazione della norma nazionale conforme ai principi convenzionali siccome viventi nella giurisprudenza CEDU, cfr. Corte cost. sentenza 22 luglio 2005, n. 299, in *Foro it.*, 2006, 12, I, 3322; Corte cost., sentenza 24 ottobre 2007 n. 348.

²⁰ Consistente nella proposizione della questione di legittimità costituzionale della norma statale ritenuta in contrasto con la Convenzione. Cfr. Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80, in *Giur. cost.*, 2011, 1224, sulla quale si vedano anche le riflessioni di A. GIARDA, *Norme derivanti da fonte «europea»: applicabilità diretta o semplici referenti di rilevanza costituzionale?*, in *Corr. merito*, 2011, 777 ss.

²¹ Sulle politiche europee si veda G.F. CARTEI, *Consumo di suolo nella prospettiva dell’Unione Europea*, in AA.VV., *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 45 ss.; ID., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 703 ss.

²² COM(2006) 231 def.

sul mercato interno, generando una concorrenza al ribasso tra gli Stati membri²³; l'impatto transfrontaliero dei fenomeni di degrado del suolo²⁴; le esigenze legate alla sicurezza alimentare ed alla salute dei cittadini dell'Unione.

La Comunicazione, infine, delinea la strategia europea sul tema, da articolarsi, per quanto qui rileva, mediante l'adozione di una direttiva-quadro finalizzata alla protezione ed all'uso sostenibile del suolo²⁵ e attraverso l'integrazione della protezione del suolo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche nazionali e comunitarie.

Per altra via, in forza del principio di coesione territoriale (di cui all'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea e agli artt. 174 e 175 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea)²⁶ e dell'integrazione tra i singoli livelli di governo, nel documento “*Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (Verso un'Europa integratrice, intelligente e sostenibile)*” del 19 maggio 2011²⁷, emerge la necessità di ridurre i processi di urbanizzazione e sfruttamento delle risorse naturali in una prospettiva di sviluppo sostenibile del territorio. In piena coerenza con tali obiettivi la “*tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*”²⁸, propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno (intesa quale saldo tra occupazione di

²³ ID., “*distorsione del funzionamento nel mercato interno – le notevoli diversità tra i vari regimi nazionali per la difesa del suolo, in particolare quelli riguardanti l'aspetto della contaminazione, a volte impongono obblighi molto diversi agli operatori economici, creando così una situazione di disequilibrio in termini di costi fissi. In alcuni casi l'assenza di regimi di questo tipo e l'incertezza sull'entità del degrado del suolo possono essere altrettanti fattori di ostacolo agli investimenti privati*” (ivi, §3.2).

²⁴ ID., “*impatto transfrontaliero – il suolo è, in genere, immobile, ma non del tutto e per questo fenomeni di degrado che colpiscono uno Stato membro o una regione possono avere ripercussioni oltre i confini nazionali. La perdita di materia organica in uno Stato membro ostacola il raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto di tutta l'UE. Le dighe possono essere bloccate e le infrastrutture a valle danneggiate da sedimenti prodottisi da fenomeni di erosione massiccia che si verificano a monte, in un altro paese. Le acque sotterranee di paesi confinanti possono essere inquinate da siti contaminati al di là dei confini nazionali. Per tutti questi motivi è estremamente importante intervenire alla fonte e prevenire i danni e i conseguenti interventi necessari per porre rimedio a tali situazioni; in caso contrario, i costi del ripristino della qualità ambientale possono essere sostenuti da altri Stati membri*” (ivi);

²⁵ ID., “*la Commissione ritiene che lo strumento migliore per garantire un approccio completo alla difesa del suolo, nel pieno rispetto della sussidiarietà, sia una direttiva quadro. Gli Stati membri dovranno adottare misure specifiche per far fronte ai problemi del suolo, ma la direttiva lascerà loro ampia facoltà di decidere come mettere in atto questo obbligo. In altri termini, spetterà agli Stati membri decidere il grado di accettabilità del rischio, il livello di ambizione in merito agli obiettivi da raggiungere e la scelta delle misure più adeguate per realizzarli.*” (ivi, § 4.1).

²⁶ Sul significato del principio di coesione territoriale cfr. “*Libro verde sulla coesione territoriale della Commissione Europea*” del 6 ottobre 2010 COM (2008) 616 def.

²⁷ “*Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (Verso un'Europa integratrice, intelligente e sostenibile)*”, del 19 maggio 2011.

²⁸ “*Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni*”, COM 2011 (571) def..

spazi liberi e ripristino ad usi agricoli o seminaturali di aree in precedenza urbanizzate e impermeabilizzate) pari a zero, da raggiungere in Europa entro il 2050.

Come strumento di accompagnamento all'obiettivo fissato dalla Comunicazione sull'uso efficiente delle risorse, la Commissione europea ha successivamente pubblicato gli *“Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo”*²⁹. Deve innanzitutto osservarsi come il documento faccia riferimento all'attività di impermeabilizzazione (intesa quale *“copertura permanente di parte del terreno e del relativo suolo in materiale artificiale”*) che costituisce una delle modalità attraverso le quali si giunge al “consumo di suolo”. Sin dall'intitolazione emerge l'attenzione della Commissione verso misure che consentano: a) innanzitutto di limitare, in chiave per così dire “conservativa”, il consumo di suolo (*recte* l'impermeabilizzazione); b) in subordine, di ridurre le conseguenze negative (*“mitigazione”*); c) di recuperare e migliorare le funzioni del suolo in una data area (*“compensazione”*). Per ciascuno dei tre obiettivi - che figurano tra le priorità delle politiche di coesione anche nella programmazione finanziaria 2014-2020- vengono richiamate “buone prassi” che fanno leva sullo strumento dell'imposizione fiscale³⁰, sul recupero dei siti dismessi (§4.6) e sulla riqualificazione urbana (§ 4.7), sulla necessità di introdurre nella pianificazione territoriale parametri che tengano conto della qualità del suolo, indirizzando le nuove costruzioni verso suoli di minor valore³¹.

L'obiettivo del “consumo netto di suolo zero” è stato rafforzato dal Parlamento europeo con l'approvazione del “settimo programma di azione ambientale”³² nel quale si auspica che le valutazioni dei decisori pubblici in ordine alla tutela dell'interesse ambientale

²⁹ Documento SWD (2012) 101 final/2 del 15.05.2012.

³⁰ E' il caso della la tassa sull'impermeabilizzazione concepita come proporzionale alla fertilità del suolo e con un vincolo di scopo alla tutela dell'ambiente (§ 8.4). Viene anche descritto il sistema tedesco di *eco-account* (§§ 4.11 e 8.3) Esso si basa sul calcolo dei “costi ecologici” dei progetti edilizi che prevedono l'impermeabilizzazione, attraverso i cosiddetti eco-punti. Gli autori di interventi di urbanizzazione che comportino un consumo di eco-punti devono garantire misure di compensazione di pari valore altrove. Gli eco-punti sono gestiti da agenzie autorizzate alla compensazione, incaricate di assegnarli e riscattarli, oltre che della supervisione del meccanismo. Gli eco-punti possono essere acquisiti presso agenzie di compensazione, ufficialmente autorizzate, che possiedono *eco-account*, vendono eco-punti e mettono in atto le relative misure. Il sistema presenta non poche similitudini con quello dei c.d. “certificati verdi” introdotto, come è noto, per incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili e scoraggiare la produzione da fonti fossili.

³¹ *Ivi*, § 4.3.

³² “Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell'unione in materia di ambiente fino al 2020 «vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»”.

siano integrate nei processi che riguardano la pianificazione dell'uso dei suoli anche al fine di conseguire all'obiettivo del "consumo netto di suolo zero"³³.

Sembra emerge, dunque, nell'ordinamento dell'Unione un principio di tendenziale riduzione del consumo di suolo quale fondamento di una (nuova) incidenza europea sulle politiche nazionali di pianificazione del territorio.

3. *Consumo di suolo e forme di rigenerazione urbana nell'ordinamento spagnolo*

Paradigmatica della progressiva sensibilizzazione verso le problematiche del risparmio di suolo –anche attraverso la protezione di quello non costruito– può ritenersi l'esperienza dell'ordinamento spagnolo.

La "*Ley de suelo*" del 2008³⁴ segna un deciso cambio di prospettiva nella disciplina giuridica del governo del territorio. Nella previgente regolamentazione –consolidatasi a partire dalla seconda metà del XIX secolo in un contesto socio economico di industrializzazione ed urbanizzazione³⁵–, una rilevante centralità era assegnata ai suoli destinati all'edificazione, mentre il territorio non costruito era preso in considerazione solo in chiave –per così dire– "negativa", quale limite allo sviluppo urbano³⁶. In particolare, nel 1993 il *Tribunal de Defensa de la Competencia*³⁷, nell'ambito della propria attività consultiva, suggeriva al Governo l'adozione di una normativa che consentisse di circoscrivere a livello statale il territorio non urbanizzabile (ma soltanto per motivi ambientali, di tutela del paesaggio ed ecologici), qualificando in linea di

³³ ID., "*Le considerazioni ambientali, inclusa la protezione delle acque e la conservazione della biodiversità, dovrebbero essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del «consumo netto di suolo pari a zero» entro il 2050.*" (ivi, § 23).

³⁴ "*Real Decreto Legislativo*" del 20 giugno 2008, n.2.

³⁵ Sullo sviluppo del diritto urbanistico in Spagna, cfr. M. BASSOLS COMA, *Genesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, Madrid, 1973.

³⁶ *Ley de suelo*, preambulo, § II.

³⁷ Il riferimento è al rapporto del *Tribunal de Defensa de la Competencia*, "*Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*".

principio il restante territorio come “urbanizzabile”³⁸ nell’osservanza di regole certe e nell’ambito di procedimenti a basso contenuto di discrezionalità³⁹.

La “*Ley de suelo*” si pone in consapevole discontinuità rispetto a tale impostazione, attribuendo un rilievo del tutto nuovo al concetto di “sviluppo sostenibile” mediante il richiamo agli atti UE sopra citati ed all’enunciazione dell’obiettivo di (ri)considerare il suolo come risorsa non rinnovabile attraverso la tutela delle aree non urbanizzate e la promozione di politiche volte al recupero dell’esistente⁴⁰.

Date le premesse, non sorprende che il legislatore individui (art. 2) lo sviluppo sostenibile come obiettivo delle politiche pubbliche in materia di governo del territorio, precisando che le stesse debbano favorire l’uso razionale delle risorse naturali contemperando le esigenze dell’economia, del lavoro, della coesione sociale, dell’uguaglianza, della salute e della sicurezza delle persone, della tutela ambientale, con particolare riguardo –per quanto qui rileva- alla protezione della flora, della fauna, del patrimonio culturale e del paesaggio (lett. a) nonché dell’ambiente rurale e dei valori

³⁸ Ivi, § 10.9, lett. c): “*En suelo no urbanizable: Precisar cuál ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica, definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable*”.

³⁹ Ivi, §10.9, lett. b): “*En suelo urbanizable: Permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos*”

⁴⁰ “*En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha-tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso*” (ivi).

del suolo non necessario o non idoneo alle esigenze di trasformazione urbanistica (lett. b)⁴¹.

Tuttavia, finanche in presenza di un richiamo al principio dello “sviluppo sostenibile”, sembra delinarsi la regola dell’assoggettabilità del suolo ad interventi di trasformazione urbanistica, fatte salve le ipotesi residuali, sul piano concettuale ed operativo, di non necessarietà ed inidoneità del suolo a tale fine⁴².

In tale contesto normativo appare difficile, talvolta, individuare, nella disciplina del governo del territorio, il punto di equilibrio tra attività di nuova edificazione (considerata portata del diritto alla casa di cui all’art. 47 Cost.) e diritto ad un ambiente sano (art. 45 Cost.), generandosi tensioni sistemiche che si ripercuotono anche a livello costituzionale, essendo per i due diritti stabilita rispettivamente la potestà legislativa delle Comunità autonome *ex art.* 148.3 Cost. e dello Stato *ex art.* 149.23 Cost. Sul punto merita di esser segnalata la sentenza del *Tribunal Superior de Justicia de Andalusia*⁴³ con la quale il giudice ha annullato lo strumento urbanistico che classificava un suolo come “non urbanizzabile” evidenziando che l’Amministrazione avrebbe dovuto esercitare il proprio potere (discrezionale) in materia tenendo in debito conto le previsioni di crescita della popolazione urbana e la necessità di (nuove) abitazioni. Sarebbe questo, secondo parte della dottrina, uno dei casi in cui il diritto alla “vivienda” costituisce un limite al diritto al “*medio ambiente*”, pur evidenziandosi la necessità che –in linea generale- sia il procedimento per l’assunzione delle decisioni (diremmo il procedimento amministrativo) la sede per la ponderazione e composizione

⁴¹ “Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. 1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes. 2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a: a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje. b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas. d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo”

⁴² Secondo parte della dottrina, per effetto di tale disposizione le nuove occupazioni di suolo dovranno essere se non eccezionali, almeno sufficientemente giustificate. Così A. MENÉNDEZ REXIARCH, *Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana*, in *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 2011, 14 ss.

⁴³ Sentenza 25 giugno 2001, n. 9344.

dei valori e degli interessi che vengono in rilievo sul versante economico, sociale ed ambientale⁴⁴.

Nella “*Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*” il tema del “consumo del suolo” è affrontato da un angolo visuale differente. Si osserva, infatti, che in un periodo congiunturale assai difficile -caratterizzato da una severa revisione della spesa pubblica, da una crisi finanziaria ormai pluriennale (cui consegue la difficoltà di accesso al credito per il settore privato) e da un’elevata disoccupazione- non esiste una domanda significativa di nuovi alloggi⁴⁵, idonea a giustificare ulteriore consumo di suolo. Nondimeno si riconosce come fattore chiave per la ripresa economica il rilancio dell’edilizia⁴⁶ e del turismo. Tale analisi costituisce il presupposto delle nuove politiche di recupero, rigenerazione e rinnovazione urbana, ritenute idonee a dare impulso al settore edilizio ed a consentire una riqualificazione delle aree, anche turistiche, maggiormente degradate.

La rigenerazione dei tessuti urbani preesistenti e la riurbanizzazione delle città, secondo obiettivi europei di efficientamento energetico, costituiscono altrettante applicazioni di una filosofia dell’uso del territorio che va progressivamente discostandosi -pur se con strumenti giuridici caratterizzati da diverso grado di incisività- dai criteri a lungo invalsi.

I modelli di sviluppo e rilancio dell’economia, applicati al diritto del governo del territorio, puntano decisamente sul recupero ed efficientamento dell’edilizia preesistente giungendo persino a prefigurare la categoria generale del “dovere di conservazione”, applicabile a tutti gli edifici con vetustà superiore ai 50 anni, costituenti l’oggetto di una “riabilitazione obbligatoria”, individuando nelle ispezioni pubbliche periodiche gli

⁴⁴ J. PONCE SOLÈ, *Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho*, in *Revista aragonesa de administración pública*, 2013, 57-58.

⁴⁵ Nel preambolo si stima in 723.043 il numero di nuove abitazioni non occupate.

⁴⁶ La funzione anticiclica degli investimenti nel settore delle costruzioni, specie nell’ambito delle iniziative di rinnovamento urbano, è richiamata da S. AMOROSINO, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Riv. giur. edil.*, 2013, 315 ss. il quale auspica che le politiche di contenimento della spesa pubblica -che dovrebbero, però, prevedere un’esclusione di tali investimenti rispetto ai parametri del *fiscal compact*- siano compensate da aiuti finanziari pubblici diretti (sovvenzioni) e indiretti (sgravi fiscali) e da finanziamenti (pubblici e privati) nonché da un più marcato coinvolgimento dei promotori privati nei programmi di rinnovamento urbano. A tale ultimo proposito, tuttavia, l’Autore sottolinea come “*non tutti i tipi di rinnovamento urbano si prestano a formare oggetto di progetti imprenditoriali redditizi. Analogamente a quanto accade per la finanza di progetto applicata alle infrastrutture si possono distinguere programmi di rinnovamento urbano <<caldi>>, suscettibili di redditività, anche con il concorso di aiuti pubblici, e piani <<freddi>> i quali -per le caratteristiche urbanistiche, economiche e sociali dei contesti di intervento- non garantiscono la remunerazione degli investimenti*”.

strumenti di controllo per rendere effettivo un dovere siffatto ed incentivando modelli organizzativi flessibili, incentrati sulla partecipazione e sulla responsabilizzazione dei privati per garantire il successo delle misure di rinnovamento.

Nell'ordinamento spagnolo la potestà legislativa in materia di "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*" (art. 148.1.3 Cost.) appartiene alle Comunità autonome, pur se si registra un' "incidenza territoriale" anche da parte di leggi dettate in materie di competenza esclusiva dello Stato: si pensi, in via esemplificativa, ai diritti fondamentali (art. 149.1.1), al procedimento amministrativo ed all'espropriazione (art. 149.1.18), alla tutela dell'ambiente (art. 149.1.23)⁴⁷, all'economia (art. 149.1.13)⁴⁸, al rispetto degli obblighi derivanti dall'adesione ai Trattati (art. 149.1.3). A tal proposito il fondamento costituzionale della *Ley 8/2013* viene espressamente individuato innanzitutto nella competenza dello Stato in materia di "*principi e coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica*" (art. 149.1.13), ritenendosi comunque integra la potestà legislativa delle comunità autonome nelle materie di relativa competenza esclusiva⁴⁹.

In disparte l'analisi dettagliata degli istituti contemplati per la realizzazione di tali politiche⁵⁰, ciò che pare rilevante in questa sede è l'attenzione che il legislatore spagnolo riserva, nella legge del 2013, al tema della *protezione del territorio non costruito*.

⁴⁷ L'art. 149.1.23 Cost. quale norma fondante la potestà legislativa dello Stato in relazione a disposizioni idonee ad incidere sull'assetto del territorio e, dunque, sull'urbanistica in senso lato, è riconosciuta a partire dalla sentenza 26 giugno 1995 n. 102 del *Superior Tribunal Constitucional*.

⁴⁸ Secondo parte della dottrina la legge 2 marzo 2011 n. 2 "*de economía sostenible*" conterrebbe un vero e proprio "*statuto*" della *rehabilitación urbana*. Così J.M. DIAZ LEMA, *Rehabilitación urbana, o como hacer de la necesidad virtud*, in *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, aprile-maggio, 2010, 11 ss.

⁴⁹ *Ivi*, *Preambulo*, § III: "*Esta norma constituye legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, reconocida en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, y fija, en consecuencia, un «común denominador» de «carácter nuclear» que deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias. Adicionalmente, y en los términos fijados en la disposición final decimonovena, la presente Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales reconocidos en el artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª, 16.ª, 18.ª, 23.ª, 25.ª y 30.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación civil, hacienda general y deuda del Estado, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases del régimen energético y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.*"

⁵⁰ Sul punto si rinvia a J. PONCE SOLÈ, *Políticas publicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el derecho*, cit., 11 ss.

In particolare, la “*disposición final duodecima*” della legge 8/2013 è intervenuta a modificare in maniera sostanziale la “*Ley de suelo*” n. 2/2008. La norma contenuta nell’art. 8 della legge n. 2/2008, nella versione consolidata, introduce in relazione ai fondi agricoli per i quali gli strumenti urbanistici prevedano la possibilità di futura classificazione come “suolo urbanizzato”, la facoltà del proprietario, ritenuta consustanziale al ridisegnato contenuto del diritto dominicale, di interloquire -secondo regole procedurali certe e predeterminate- con l’Amministrazione per conoscere criteri e previsioni della pianificazione urbanistica generale e di settore e di rendersi parte attiva nell’adozione dei corrispondenti strumenti urbanistici che non siano di esclusiva iniziativa pubblica (comma 3). Nondimeno a tutela dei suoli non urbanizzati di maggior interesse naturalistico (aree protette e siti di interesse comunitario⁵¹) si introduce un principio di immodificabilità delle perimetrazioni, circoscrivendo la possibilità di deroga ai soli casi di mutamento della situazione di fatto, provocata dall’evoluzione naturale delle aree che risulti scientificamente dimostrata, e previa consultazione pubblica cui si aggiunge, per i soli siti di interesse comunitario, il necessario atto di assenso della Commissione europea (art. 8, comma 4, ley n. 2/2008). L’attenzione verso la tutela del suolo non costruito emerge anche dal riformato art. 9 della “*Ley de suelo*”, a mente del quale sul proprietario incombe l’obbligo di mantenere il fondo idoneo all’uso cui è destinato sì da evitarne l’erosione, l’incendio, l’inondazione o pregiudizi per terzi o per l’interesse pubblico. Per rendere cogente tale previsione –dunque per assicurare l’effettività dell’interesse (pubblico) alla tutela del suolo non costruito- l’art. 9, comma 3, come modificato dalla legge n. 8/2013⁵², prevede in capo all’Amministrazione il potere di imporre gli interventi conservativi con un provvedimento che determini, mediante la relativa trascrizione nei registri immobiliari, un vincolo reale del cespite a garanzia dell’esecuzione delle prescrizioni dettate.

4. *La regolazione del consumo di suolo: spunti legislativi e prospettive in itinere.*

Nell’ordinamento italiano sembra potersi rilevare che le norme volte a contenere le attività di trasformazione del territorio -che fatalmente si collocano all’origine del

⁵¹ Aree costituenti la c.d. “rete Natura 2000” istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva “Habitat”) per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

⁵² *Disposición final duodecima*, § 5.

“consumo di suolo”- possano astrattamente esser ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (si pensi in via esemplificativa alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali) più che a quella concorrente (governo del territorio, porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, energia). E può anche aggiungersi che l’incidenza trasversale della disciplina (nazionale o regionale) del consumo del suolo rispetto a molteplici materie pone significativi problemi sia sul versante costituzionale, sia su quello (non meno rilevante) della tecnica normativa intesa come necessità (*recte* opportunità) di valutare *ex ante* l’impatto di nuove disposizioni di legge nel contesto disciplinare sul quale esse sono destinate ad incidere⁵³.

Nei disegni di legge all’esame del Parlamento è ricorrente la definizione di obiettivi quantitativi di contenimento del consumo del suolo in uno con misure di incentivazione, specialmente fiscale, per ogni tipo di intervento di rigenerazione urbana. La proposta volta all’introduzione di un contributo di costruzione aggiuntivo per gli interventi che comportino trasformazioni di aree naturali, ha destato perplessità in quanti hanno osservato come in epoca di tagli di trasferimenti dallo Stato ai Comuni essa finisca per costituire quasi un incentivo, almeno i per Comuni, al nuovo consumo di suolo⁵⁴: dunque per incentivare proprio il fenomeno che si intende scoraggiare. In alcuni d.d.l., accanto a disposizioni di carattere fiscale, vengono proposti istituti ispirati alla logica della perequazione e compensazione urbanistica⁵⁵, in virtù dei quali, ad esempio, può esser assentito il consumo di nuovo suolo pari alle superfici di territorio riutilizzate o riqualificate,⁵⁶ ovvero fondati sull’obbligo in capo ai Comuni di circoscrivere,

⁵³ Cfr. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, cit., 96-97.

⁵⁴ Sul punto cfr. ancora DE LUCIA, *ivi*, 99 ss. il quale dubita della legittimità costituzionale della disposizione (siccome difficilmente qualificabile come norma di principio e dunque sottratta alla potestà legislativa statale in materia di “governo del territorio”) e ne contesta la logica neo liberale (che vede possibile la compromissione dell’interesse pubblico previa monetizzazione del danno) cui pare essere ispirata.

⁵⁵ Sulla perequazione urbanistica cfr. A. POLICE, *Perequazione urbanistica, ovvero della insostenibile leggerezza di una pianificazione equa*, in *Riv. amm. appalti*, 2011, 5 ss.; ID., *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evolutiva dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 3 ss.; P. STELLA RICHTER, *La perequazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 4, 169 ss.; S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Milano, 2005; A. CROSETTI, *Evoluzione del regime d’uso dei suoli e nuovi strumenti di perequazione urbanistica*, in *Quada. reg.*, 2004, 547 ss.; M.A. QUAGLIA, *Pianificazione urbanistica e perequazione*, Torino, 2000; 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 AA. Vv., *L’uso delle aree urbane e la qualità dell’abitato*, (a cura di E. Ferrari), Milano, 2000, 193 ss..

⁵⁶ Sul punto si vedano ancora le osservazioni di L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, cit., 101.

attraverso la perimetrazione, il territorio urbanizzato e sull'assoggettamento del territorio non urbanizzato a vincolo paesaggistico *ex lege*.

Tuttavia, mentre l'*iter* parlamentare procede assai lentamente in mezzo a prevedibili esitazioni, anzitutto originate dalla necessità contingente di “agganciare” l'economia nazionale alla ripresa di sviluppo che si registra ormai nella maggior parte degli Stati dell'Unione (un alibi...ineccepibile per evitare danni irreversibili all'industria edile italiana), inesorabilmente avanza il confine del costruito e con esso il fenomeno del consumo di suolo che si dice di voler “seriamente” contrastare.

All'interprete spetta il compito, dunque, non solo di individuare e valutare le prospettive *de jure condendo*, ma ancor prima di verificare se ed in quale misura una legge nuova sia davvero indispensabile nella materia o se, piuttosto, l'ordinamento non offra già alle Amministrazioni -nei principi generali⁵⁷ e nelle norme di settore- strumenti adeguati al conseguimento dell'interesse.

5. *Usi del territorio di preminente interesse sociale ed enunciati normativi generali sul “risparmio” e sull’ “uso consapevole” del territorio.*

Si è già sottolineato che, in via di prima approssimazione, la locuzione “consumo di suolo” indica un incremento della copertura artificiale di terreno, legato a dinamiche insediative quali impermeabilizzazione, edificazione ed urbanizzazione, con relativa occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale.

L'attenzione verso il risparmio di suolo, tuttavia, non può considerarsi fenomeno del tutto nuovo se si ponga mente alle modalità con le quali esso si incontra con l'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, così come con il recupero o con la riqualificazione del patrimonio esistente.

Sul primo versante, come è noto, già nella legge urbanistica fondamentale, come modificata dalla legge n.1187/1968, il P.R.G. era inteso –ovviamente nella genericità del principio- come strumento di salvaguardia anche delle risorse ambientali e del paesaggio.

⁵⁷ Sui “*nuovi principi del governo del territorio*” e sull'affermarsi, specie in momenti di crisi acuta del sistema, di una disciplina pretoria degli usi ammessi del territorio, si veda la ricostruzione di V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Urbanistica tra diritto pretorio e nuovi principi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 1209 ss.

In realtà, il modello di sviluppo incentrato sulla crescita spesso smisurata della città, anche oltre i confini amministrativi comunali, a scapito dei territori non urbanizzati, ha dispiegato i propri effetti ben oltre gli anni 50' e '60 dello scorso secolo, così denunciando l'inadeguatezza dello strumento urbanistico generale ad arginare il crescente consumo di suolo⁵⁸. Invero durante il c.d. "boom economico" il legislatore ha inteso governare e dare ordine all'espansione dell'edilizia nelle aree urbane non ancora edificate e contermini alle zone B di piano regolatore -e cioè all'edilizia di mero "completamento"- mediante la disciplina delle lottizzazioni private e dell'estensione della licenza edilizia a tutto il territorio comunale (si pensi alla c.d. "legge ponte" n. 765/1967⁵⁹ ed alla disciplina degli "standard urbanistici"⁶⁰), ottenendo anche il risultato parallelo a quello dell'ordinata espansione urbana consistente nell'inveramento della garanzia per l'accesso alla casa-servizio pubblico di primario rilievo, secondo la preziosa impostazione di Nigro, sul versante dell'edilizia residenziale pubblica dedicata ai ceti meno abbienti⁶¹. Tuttavia, con il quasi arresto dell'incremento demografico e la concomitante serie di disastri territoriali (frane, inondazioni) e ambientali, il fulcro della politica dello sviluppo abitativo si è quasi immediatamente collocato stavolta sul recupero del patrimonio esistente e -non solo in termini edilizi- sulla riqualificazione e sul riuso attraverso istituti giuridici ispirati anche a fini di sviluppo sociale ed economico (quali ad esempio i piani di recupero⁶², i cc.dd. "programmi complessi"

⁵⁸ Sul punto si rinvia all'analisi di E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit. il quale rileva "l'inadeguatezza degli strumenti di pianificazione tradizionali ad assicurare la preservazione di una risorsa essenziale e vulnerabile come il suolo." (ivi, 2). Cfr. anche E. BOSCOLO, *Il suolo quale matrice ambientale e bene comune: il diritto di fronte alla diversificazione della funzione pianificatoria*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, II, Napoli, 2013, 1101 ss.

⁵⁹ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Urbanistica tra diritto pretorio e nuovi principi*, cit.; ID., *Proprietà privata (disciplina amministrativa)* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, XII, 111 ss.

⁶⁰ L. FALCO, *Gli standard urbanistici*, Roma, 1977; F. PAGANO, *Gli standard urbanistici strumento della politica dei servizi*, in *Riv. giur. edil.*, 1996, II, 15 ss.;

⁶¹ M. NIGRO, *L'edilizia economica e popolare come servizio pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 118 ss. Senza pretesa di esaustività si vedano anche AA. VV., *L'edilizia residenziale tra servizio pubblico e privatizzazione*, (a cura di P. Mantini), Padova, 1994; P. URBANI, *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Milano, 1988; V. DOMENICHELLI, *Dall'edilizia economica e popolare all'edilizia residenziale pubblica*, Padova, 1986; M. PALLOTTINO, *Il piano di edilizia economica e popolare*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983; ID., *Edilizia sociale*, in *Novissimo Digesto*, App., III, 1982.

⁶² Disciplinati dalla legge 5 agosto 1978, n. 457. In dottrina cfr. P. URBANI, *Urbanistica solidale - Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011; A. FIALE, *La riqualificazione urbana tra pianificazione del territorio e governo dell'ambiente*, in *Studium iuris*, 2001, 981 ss.; F. MIGLIARESE, *Piano di recupero e patrimonio edilizio*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996; A. NICOLETTI - R. REDIVO, *Il recupero del patrimonio edilizio esistente*, Roma, 1993; S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. edil.*, 1990, II, 239 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Profili giuridici evolutivi della pianificazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 67 ss.; A. CROSETTI, *Piano di*

previsti nella legislazione statale⁶³ e regionale, le società di trasformazione urbana⁶⁴, l'edilizia "consensuale" e l'edilizia "contrattata").

I piani di recupero, disciplinati dalla legge n. 457/1978 "*Norme sull'edilizia residenziale*" -la cui peculiarità si ascrive non tanto alla dimensione della (statica) regolamentazione dell'uso del territorio, intesa come individuazione delle zone nelle quali il recupero è ritenuto "*opportuno*" (ex art. 27, comma 1) ovvero degli immobili ed aree per i quali il rilascio del titolo edilizio è subordinato alla formazione del p.r. (art. 27, comma 3), quanto piuttosto nella dimensione della (dinamica) attuazione degli interventi ad opera del soggetto pubblico o privato- costituisce esempio paradigmatico della tendenza dell'urbanistica, e quindi dell'ordinamento generale, verso istituti ispirati al riuso urbano.

Nei programmi integrati di intervento la finalità di riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale è perseguita attraverso l'integrazione di differenti tipologie di intervento ivi comprese le opere di urbanizzazione con il possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche e private. L'istituto -fortemente depotenziato per effetto della sentenza della Corte cost. 19 ottobre 1992, n. 393⁶⁵- non ha avuto un'applicazione significativa forse anche in ragione dell'eccentricità dello strumento rispetto alle consuete coordinate gerarchico-formali del sistema pianificatorio⁶⁶.

recupero, in *Noviss. dig. it., App., vol. V*, Torino, 1986, 939; E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio*, Milano, 1980; P. BONACCORSI-G. D'ANGELO, *Il recupero del patrimonio edilizio nella legge 457/1978 del 1978*, in *Riv. giur. edil.*, 1979, 3 ss.; L. COLLARILE, *Sul recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*, *ibidem*, 122 ss.

⁶³ Programmi integrati di intervento (art. 16 l. 17.02.1992 n. 179); programmi di recupero urbano (art. 11 l. 4.12.1993, n. 493); programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (D.M. 8 ottobre 1998); contratti di quartiere (art. 2 l. 23.12.1966 n. 662 e l. 21/2001). Cfr. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. Bellomia, G. Pagliari, M.A. Sandulli (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, diretto da A. Gambaro, U. Morello, Milano, 2013, 653.

⁶⁴ Cfr. G. GUZZARDO, *Urbanistica consensuale e società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2007, II, 3 ss.; A. CONTIERI, *La società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di perequazione*, *ivi*, 2004, II, 187 ss.; M. DUGATO, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Dir. amm.*, 1999, 511 ss.; G. PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, in *Riv. giur. urban.*, 1998, 87 ss.

⁶⁵ In *Cons. Stato*, 1991, II, 1413. In dottrina cfr. A. PERINI, *I programmi integrati di intervento dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Riv. giur. urban.*, 2001, 449 ss.; D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le Regioni*, 1993, 919 ss.; S. BARTOLE, *Violazione della competenza regionale o violazione dei principi di buona amministrazione in materia urbanistica?*, in *Riv. giur. edil.*, 1993, 223; L. CIMELLARO, *Note esegetiche su alcune delle principali disposizioni della l. 17 febbraio 1992, n. 179*, in *Riv. giur. urb.*, 1993, 329 ss.

⁶⁶ Di istituto connotato da "*aspetti di radicale estraneità ai principi fondamentali del sistema urbanistico [e che] anzi si cala in quest'ultimo con un impatto dirompente e sostanzialmente distruttivo*" parla D. DE PRETIS, *Programmi integrati di intervento e buon andamento dell'amministrazione*, *cit.*, 920.

I programmi di recupero urbano⁶⁷, disciplinati dall'art. 11 della legge 4 dicembre 1993, n. 493, prevedono un insieme sistematico di opere sull'edificato esistente - realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie; l'edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti; la manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia di edifici- e si caratterizzano per un ambito di applicazione più circoscritto rispetto ai programmi integrati.

Quanto ai programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.)⁶⁸ essi, come è noto, furono concepiti con l'obiettivo di avviare "una sperimentazione sulle azioni amministrative sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti per gli interventi nelle aree urbane" (art. 2, comma 1, d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169) e di incidere su ambiti territoriali diversificati (sub regionale, provinciale, intercomunale o comunale) promuovendo occasioni di sviluppo sostenibile (sotto il profilo economico, ambientale e sociale) anche attraverso attività integrate volte "alla realizzazione di insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche interessate da fenomeni di degrado".

Può tuttavia affermarsi che i ricordati piani attuativi o i "programmi complessi" – variamente riconducibili al perseguimento di finalità di recupero dell'esistente- se hanno contribuito a restituire alla fruibilità anche collettiva beni ed aree (quali i centri storici) diversamente condannati al decadimento ed all'abbandono⁶⁹, non hanno però inciso in misura significativa sulla riduzione del consumo di suolo.

⁶⁷ V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in AA. VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 3381 ss. C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in AA. VV., *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, a cura di D. De Pretis, Trento, 2002, 195 ss.

⁶⁸ V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, cit., 3384 ss.; R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst) di cui al d.m. 8 ottobre 1998*, in *Riv. giur. edil.*, 2001, II, 33 ss.

⁶⁹ Per queste riflessioni cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento* (in www.aedon.it, 2015). L'A. osserva che "è (stata), infatti, proprio la variegata congerie della pianificazione di recupero, dapprima limitata agli aspetti edilizi ed urbanistici, successivamente estesa ai profili di riqualificazione e rivitalizzazione (piani integrati di intervento), sino a contemplare, nelle forme molteplici dei piani attuativi cd. "complessi", obiettivi complementari di natura ambientale e sociale, a consentire nei centri storici interventi non episodici e frazionati, idonei a dotarli delle indispensabili opere di urbanizzazione e di standard compatibili con lo stato dei luoghi" (ivi, 14). Cfr. anche M. T. P. Caputi Iambrenghi, *Interesse proprietario, attività economiche e interessi culturali nel centro storico*, in *La questione dei centri storici*:

Le ragioni di tale insuccesso risiederebbero anche nella difficoltà dei Comuni di rinunciare agli introiti derivanti dai contributi costruttivi (fondamentali per finanziare anche la spesa corrente); dunque nell'assenza di un concreto ed immediato interesse ad orientare le scelte degli operatori economici verso interventi di recupero⁷⁰. La tendenza risulta peraltro rafforzata negli ultimi anni per effetto sia delle politiche di rigore e contenimento della spesa pubblica (con la significativa riduzione dei trasferimenti di risorse dallo Stato centrale ai Comuni ed i limiti di spesa introdotti del c.d. "patto di stabilità interno"), sia della grave crisi che a partire dal 2008 affligge l'economia mondiale e che, nell'area europea in generale e nel nostro Paese in particolare, non può dirsi ancora superata⁷¹. Con l'innescarsi di un processo, non certo virtuoso, nel quale se da un lato i Comuni non hanno ostacolato l'impiego di nuovo suolo, così garantendosi indispensabili flussi di cassa, d'altro canto –almeno in una prima fase- gli operatori economici si sono ritrovati ad immettere sul mercato immobiliare nuove costruzioni in misura di gran lunga superiore al reale bisogno abitativo ed alle effettive capacità economiche degli acquirenti, ridotte per effetto dell'incremento della disoccupazione e per le restrizioni introdotte dal ceto bancario nell'erogazione del credito; con conseguente crollo dei prezzi e trasferimento della crisi al settore delle costruzioni.

L'obiettivo del contenimento del consumo di suolo è enunciato nella norma di cui al comma 2 dell'art. 6 della legge 14 gennaio 2013, n. 10 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", a mente del quale "*ai fini del risparmio del suolo e della*

gli strumenti di tutela e di intervento nello Stato di cultura (Atti del Convegno di Studi alla Reggia di Caserta, 3-5 novembre 1994), Milano, Giuffrè, 1997.

⁷⁰ Cfr. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 4.

⁷¹ A. BRUZZO, *L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistico-territoriale. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica*, relazione al convegno sul tema "*Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*" svolto a Pescara il 18 e 19 giugno 2014 (in www.pausania.it) osserva "*vari studiosi hanno ipotizzato che le difficoltà finanziarie incontrate dai Comuni italiani nei decenni scorsi abbiano indotto le loro Amministrazioni ad autorizzare trasformazioni urbanistiche ed edilizie richieste dai cittadini in misura anche superiore a quanto previsto dai vigenti strumenti di piano, onde poter acquisire ulteriori risorse finanziarie mediante le quali riuscire a fronteggiare i loro elevati e/o crescenti impegni di spesa, sia d'investimento che di funzionamento. In tal modo, però, una quota non trascurabile delle Amministrazioni comunali avrebbe acconsentito o, addirittura, favorito l'espansione edilizia che rappresenta la manifestazione più appariscente del processo di urbanizzazione che di solito si accompagna allo sviluppo socio-economico di una nazione o di una regione, comportando però anche alcune gravi implicazioni per una gestione sostenibile, dal punto di vista sia finanziario che ambientale, del territorio da loro amministrato*" (ivi, 1). Da ultimo, cfr. A. URICCHIO - M. AULENTA (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Padova, 2015, con i contributi, oltre che dei due curatori, anche di I. Vega Moroa, K. Nowachi, V. Peragine e Ewa J. Nowacka.

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

Secondo i primi commentatori, la norma avrebbe “*formalmente consacrato per la materia <<governo del territorio>> il principio del contenimento del consumo di suolo*” e costituirebbe “*una base legislativa solida per avviare le prime azioni concrete in questa direzione*”⁷².

Tuttavia la delineazione di un quadro giuridico certo per garantire l'effettività del principio, è ancora da tracciare con effettività adeguata, tenendo conto da un lato dei limiti della potestà legislativa dello Stato e della correlativa potestà legislativa regionale, dall'altro della necessità di un approccio che non può esser lasciato all'autonomia delle singole Regioni.

Forse qualche progresso potrà registrarsi in ordine ad una regolazione efficace del consumo di suolo se la Conferenza unificata (*ex art. 8 d.lgs. 281/1997*) riuscirà a far sortire dalle norme soltanto settoriali, che attualmente si occupano del consumo di suolo, una disciplina organica che costituisca attuazione piena delle disposizioni di cui al comma 2 dell'art. 6 l.n. 10/2013.

A tal proposito è stato finanche ipotizzato⁷³ che l'intesa possa esser raggiunta nelle forme dell'accordo *ex art. 8*, comma 6, l. n. 131/2003, immaginando un ruolo propulsivo del Governo finalizzato “*a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*”.

Un principio di contenimento del consumo del suolo può forse rinvenirsi, seppure *in nuce*, nel d.lgs. n. 42/2004 codice dei beni culturali e del paesaggio.

⁷² L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, cit., 93-94.

⁷³ *Ivi*, 94.

Ed invéro la disposizione di cui all'art. 131, comma 6, d.lgs. 42/2004 – a mente della quale “*lo Stato, le Regioni gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale informano la loro attività ad un uso consapevole del territorio*”-, seppur scarsamente effettiva siccome priva di precettività, merita di esser segnalata perché fa assurgere al rango di “principio” l'uso consapevole del territorio.

In tal senso depone anche l'art. 135, comma 4, lett. c) che individua la necessità di assicurare “*il minor consumo di territorio*” mediante prescrizioni e previsioni preordinate alla salvaguardia delle caratteristiche di ciascun ambito territoriale (art. 135, quarto comma, lett. c)⁷⁴.

Emergerebbe, dunque, anche in relazione alla (necessaria) osservanza del principio di “*uso consapevole del territorio*” –inscindibilmente connesso con politiche di contenimento di consumo di nuovo suolo- la centralità della pianificazione paesaggistica anche in ragione della non recessività dell'interesse paesaggistico nella ponderazione “*con interessi pubblici o privati di rango economico, ostandovi la ratio dell'inserimento nella norma di cui all'art. 145 Codice, della regola di inderogabilità delle previsioni di piani paesaggistici da parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*”⁷⁵.

6. *Il consumo di suolo nella legislazione regionale.*

Le regioni, dal canto loro, da epoca risalente hanno individuato il contenimento del consumo di suolo come obiettivo della pianificazione regionale e locale, in un processo di produzione normativa⁷⁶ dall'implicito (mediante il richiamo a nozioni quali

⁷⁴ G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 703 ss.

⁷⁵ A. ANGIULI, *Piano paesaggistico e piani ad incidenza territoriale. Un profilo ricostruttivo*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 316-317. Sulla prevalenza della disciplina dell'interesse paesaggistico sugli altri interessi pubblici ad incidenza territoriale si veda anche ID., *Piani territoriali tra valore paesaggistico interessi rivali e partecipazione*, cit., *passim*. Sul tema cfr. N. PAOLANTONIO - A. POLICE, *Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente*, in AA.VV. *Diritto amministrativo*, a cura di F. G. Scoca, Torino, 2014, p. 671.

⁷⁶ Si vedano, oltre alle leggi regionali citate nelle successive note 77, 78 e 79 anche art. 1, l.r. Lazio n. 38 del 1999; artt. 1 e 11, l.r. Marche n. 22 del 2011; art. 2, comma 3, lett. a), l.r. Liguria n. 36 del 1997; art. 1, comma 1, n. 4), l.r. Piemonte n. 56 del 1977 s succ. mod.; art. 3, comma 4, l.r. Toscana n. 1 del 2005; art. 1, l.p. Trento n. 1 del 2008; art. 1, comma 3, l.r. Umbria n. 11 del 2005.; art.2, comma 1, lett. d), l.r. Veneto n. 11 del 2004

“consumo di territorio”⁷⁷, “risparmio di risorse territoriali”⁷⁸, “nuovi impegni di suolo”⁷⁹) all’esplicito. In proposito, deve registrarsi la recente adozione di numerose leggi regionali dedicate, sin dall’intitolazione, alla riduzione del consumo del suolo⁸⁰, o che comunque contemplano istituti ispirati a tale principio⁸¹.

Emerge tuttavia, anche ad una prima analisi, la mancanza di un comune denominatore, se finanche sulla definizione di “consumo di suolo” la normativa regionale più recente espone rilevanti discrasie. Se per la l.r. Puglia n. 26/2014 ogni intervento che determini

⁷⁷ “1. La Regione Abruzzo promuove misure per il rilancio dell’economia e per il sostegno del settore edilizio attraverso interventi finalizzati al miglioramento della qualità architettonica, energetica ed abitativa, per preservare e riqualificare il patrimonio edilizio esistente nel rispetto dell’ambiente e dei beni storici culturali e paesaggistici e nel rispetto della normativa sismica, nonché per razionalizzare e contenere il consumo del territorio” (art. 1, l.r. Abruzzo n. 16 del 2009); “Considerate la limitata estensione del territorio, la vulnerabilità dell’ecosistema nonché la rilevanza anche economica del patrimonio culturale e paesaggistico, la presente legge stabilisce principi, indirizzi, procedure e contenuti della pianificazione per il raggiungimento delle seguenti finalità: (...) h) utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente” (art. 1, comma 3, l.p. Bolzano n. 13 del 1997 e succ. mod.); “Con riferimento alla pianificazione strutturale ed operativa la valutazione ambientale strategica è rivolta in particolare: (...) b) a rendere possibile il restauro e la riqualificazione del territorio, con miglioramento della funzionalità complessiva attraverso una razionale distribuzione del peso insediativo della popolazione e delle diverse attività, con particolare riguardo alla riduzione del consumo di suolo” (art. 10, comma 3, l.r. Calabria n. 19 del 2002).

⁷⁸ “La Regione Emilia Romagna (...)disciplina con la presente legge la tutela e l’uso del territorio al fine di: a) realizzare un efficace ed efficiente sistema di programmazione e pianificazione territoriale che operi per il risparmio delle risorse territoriali, ambientali ed energetiche al fine del benessere economico, sociale e civile della popolazione regionale, senza pregiudizio per la qualità della vita delle future generazioni” (art. 1 l.r. Emilia-Romagna n. 20 del 2000).

⁷⁹ “Gli strumenti di pianificazione perseguono la riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali, la prevenzione e il recupero del degrado ambientale e prevedono un’attenta valutazione delle alternative di riuso e riorganizzazione dei tessuti insediativi esistenti prima di procedere a nuovi impegni di suolo” (art. 1, comma 3, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2007).

⁸⁰ l.r. Abruzzo n. 24 del 28 aprile 2014 “Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”; l.r. Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014 “Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”; l.r. Puglia, 20 maggio 2014, n. 26 “Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono ed il consumo dei suoli agricoli”.

⁸¹ E’ il caso della l.r. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65 che nel preambolo enuncia “La necessità di rendere effettivo il principio per il quale nuovi impegni di suolo sono ammessi solo se non sussistono possibilità di riuso degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti con l’introduzione di meccanismi codificati volti a contrastare il consumo di nuovo suolo” e declina tale enunciazione attraverso numerose previsioni di dettaglio. Del pari la l.r. Piemonte 25 marzo 2013, n. 3 stabilisce che “Gli strumenti di pianificazione, ai diversi livelli, nel rispetto delle finalità di cui all’articolo 1, assicurano lo sviluppo sostenibile del territorio attraverso: a) la riqualificazione degli ambiti già urbanizzati; b) il contenimento del consumo di suolo, limitandone i nuovi impegni ai casi in cui non vi siano soluzioni alternative”. Ai sensi dell’art. 2 della l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, “La Regione persegue l’assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana, di valorizzazione del paesaggio, dei centri storici e dei beni culturali, secondo politiche di sviluppo sostenibile in una visione strategica integrata, sinergica e coerente con le linee di programmazione europee, nazionali e delle regioni contermini, nonché definisce norme e criteri di sostenibilità ambientale da applicarsi agli strumenti di governo del territorio e agli interventi edilizi e disciplina l’esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche”.

la riduzione di superficie agricola è considerato “consumo di suolo”⁸², la l.r. Abruzzo n. 24/2014⁸³ esclude le opere di urbanizzazione primaria e secondaria e le “opere ed interventi di interesse statale” dal novero delle trasformazioni di territorio rilevanti, mentre la l.r. Lombardia 31/2014⁸⁴ esclude i soli parchi urbani territoriali ed include la “realizzazione di infrastrutture sovracomunali”. Certamente più consistenti sono, poi, le differenze allorché dalla sfera lessicale si passi a quella della concreta disciplina dei rapporti e degli interessi ed all’analisi degli istituti concepiti per disciplinare i molteplici risvolti dell’enunciato obiettivo.

Manca, dunque, l’individuazione di un principio unificatore che costituisca elemento di tenuta del policentrico sistema di governo del territorio (nei rapporti con le materie di competenza esclusiva dello Stato) e che possa assurgere –in assenza di espresse disposizioni di legge- a parametro per la risoluzione di conflitti nelle politiche di piano.

7. *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana nella l.r. Puglia n. 21 del 1 agosto 2008*

La recente l.r. Puglia, 20 maggio 2014, n. 26⁸⁵ “*detta i principi fondamentali per la conservazione del suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile, determinante per la difesa dell’ecosistema e delle caratteristiche del paesaggio, per la prevenzione del dissesto idrogeologico, per la valorizzazione delle produzioni agroalimentari tipiche e di qualità*” (art. 1, comma 1).

Sembrerebbe delinearci, ad una prima analisi, un generale principio di “conservazione del suolo” correlato alla tutela di diversi interessi costituzionalmente rilevanti ed aventi incidenza territoriale: tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e del paesaggio (art. 9 e 117,

⁸² Art. 2 l.r. Puglia, 20 maggio 2014, n. 26, “*Ai fini della presente legge si intende: (...) b. per il consumo di suolo: la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi che ne determinano l’impermeabilizzazione, l’urbanizzazione, l’edificazione e la cementificazione*”.

⁸³ Art. 1 lett. b) l.r. Abruzzo n. 24 del 28 aprile 2014, si intende “*per consumo di suolo la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all’attività agricola ad esclusione delle opere di cui all’art. 2 della l.r. 23 settembre 1998, n. 89 e delle opere e interventi di interesse statale*”;

⁸⁴ art. 1, lett. b) l.r. Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014 “*consumo di suolo la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l’attività agrosilvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali ed inclusa la realizzazione di infrastrutture sovracomunali*”

⁸⁵ “*Disposizioni per favorire l’accesso dei giovani all’agricoltura e contrastare l’abbandono e il consumo dei suoli agricoli*”.

comma 2 lett. s Cost.), governo del territorio (art. 117, comma 3 Cost.) valorizzazione dell'attività agricola (artt. 44 e 117, comma 4 Cost.⁸⁶).

Tuttavia nelle successive norme emerge un collegamento funzionale tra conservazione del suolo e svolgimento della (sola) attività agricola⁸⁷.

Invero la legge definisce il “consumo di suolo” come “*riduzione di superficie agricola per effetto di interventi che ne determinano l'impermeabilizzazione, l'urbanizzazione, l'edificazione e la cementificazione*” (art. 1, comma, 2 lett. b): sicché il “consumo di suolo” (giuridicamente) rilevante è quello che incide su aree qualificate espressamente come agricole dagli strumenti urbanistici o comunque utilizzate (o suscettibili di essere utilizzate) a tal fine⁸⁸.

Il collegamento funzionale appare peraltro rafforzato dall'individuazione dell'obiettivo, affidato alla Regione ed agli enti locali, di perseguire “*il coordinamento delle politiche di sviluppo territoriale con quelle rivolte al contenimento del consumo di suolo agricolo*” (art. 1, comma 3).

Sicché dalla l.r. 26/2014 non pare, almeno a tutta prima, potersi desumere un “divieto di consumo di suolo” come principio generale ispiratore delle politiche di governo del territorio della Regione Puglia, ma solo un meno ambizioso obiettivo di “contenimento” del consumo di suolo agricolo.

La scelta del legislatore del 2014 pare coerente con altre disposizioni regionali più risalenti. Ed infatti, se la l.r. n. 20/2001⁸⁹ affida alla Regione “*il perseguimento della tutela dei valori ambientali, storici e culturali espressi dal territorio, nonché della sua riqualificazione, finalizzati allo sviluppo sostenibile della comunità regionale*” rinviando al Documento regionale di assetto generale (DRAG) la traduzione operativa

⁸⁶ La sussistenza di una potestà legislativa residuale delle Regioni in relazione alla disciplina dell'agricoltura è sostenuta da A. GERMANÒ, *La <<materia>> agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 137 ss.

⁸⁷ Sul rapporto tra disciplina urbanistica delle zone agricole e consumo di suolo cfr. G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 260 ss. Più in generale sul rapporto tra tutela delle aree agricole e governo del territorio cfr. P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edil.*, 2006, 3, 117 ss.; E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle aree agricole tradizionali*, in AA. VV., *Urbanistica e paesaggio*, Atti dell'VIII Convegno nazionale A.I.D.U. Parma, 18-19 novembre 2005, cit., 81 ss.

⁸⁸ “*Si intende (...) per superficie agricola i terreni qualificati tali dagli strumenti urbanistici, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e quelle, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola*”. E' appena il caso di rilevare che l'art. 1 comma 2 l.r. Puglia n. 26/2014 ricalca pedissequamente l'art. 2 del d.d.l. S 3601 (Governo Monti) presentato durante la XVI legislatura (c.d. “d.d.l. Catania”).

⁸⁹ “*Norme generali di governo e uso del territorio*”.

del principio, la l.r. 10 giugno 2008, n. 13 (“*norme per l’abitare sostenibile*”) dispone che gli strumenti urbanistici debbano contenere le misure necessarie a perseguire gli obiettivi di “*sostenibilità delle trasformazioni territoriali e urbane*” con particolare riguardo, per quel che rileva ai nostri fini, alla “*riduzione del consumo di nuovo territorio, evitando l’occupazione di suoli ad alto valore agricolo e/o naturalistico, privilegiando il risanamento e recupero di aree degradate e la sostituzione dei tessuti esistenti ovvero la loro riorganizzazione e riqualificazione per migliorarne la qualità e la sostenibilità ambientale*”.

Trattasi di previsione meramente programmatica e perciò priva di efficacia precettiva (dunque di effettività) per il perseguimento di un obiettivo di tutela ulteriormente circoscritto: ridurre (non già vietare!) il consumo di suoli, financo se connotati da un particolare pregio naturalistico o agricolo.

Ed allora è nelle norme precettive, più che in quelle meramente programmatiche, che vanno ricercati strumenti utili per contrastare il consumo di nuovo territorio non urbanizzato.

A tal proposito la l.r. 21/2008 promuove attraverso “programmi integrati” la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani al fine di garantire “*il miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati*”.

Si tratta di un insieme coordinato di interventi destinati ad incidere sul degrado fisico - attraverso la riqualificazione dell’ambiente costruito (art. 2, comma 1, lett. a); il recupero e realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi (art. 2, comma 1, lett. b); il risanamento urbano mediante infrastrutture c.d. “ecologiche” (art. 2, comma 1, lett. d)- e sul disagio socio economico in campo abitativo, socio sanitario, dell’educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo (art. 2, comma 1, lett. c).

Sul piano semantico le attività di recupero, risanamento e riqualificazione, sembrano esser parte di una più ampia attività di “rigenerazione”. Così intesa la “rigenerazione” consisterebbe “*in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sull’inclusione sociale*”⁹⁰.

⁹⁰ Così R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 237 ss. il quale tenta una ricostruzione sistematica dei concetti (nella loro dimensione giuridicamente rilevante) di recupero, restauro, riqualificazione e riabilitazione.

Nella l.r. Puglia n. 21/2008 i programmi di rigenerazione sono qualificati espressamente come “*integrati*” aggettivazione che allude da un lato (esplicitamente) al coordinamento di interventi idonei ad incidere sul “*degrado fisico e disagio socio-economico*” (art. 2, comma 1) dall’altro al “*coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati*” (secondo i moduli della c.d. “urbanistica consensuale”⁹¹).

Ai Comuni è affidata la redazione di un “*documento programmatico per la rigenerazione urbana*” (art. 3) attraverso il quale vengono definiti: gli ambiti territoriali che per le loro caratteristiche di contesti urbani periferici e marginali interessati, rendono necessari interventi di rigenerazione (commi 1 e 3, lett. a); gli obiettivi di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale da perseguire (comma 3, lett. b); le politiche pubbliche che concorrono al conseguimento dei predetti obiettivi (comma 3, lett. c); le iniziative per assicurare la partecipazione civica e degli *stakeholders* (comma 3, lett. d); i criteri per valutare la fattibilità dei programmi (comma 3, lett. e); i soggetti pubblici che si ritiene utile coinvolgere nell’elaborazione, attuazione e gestione dei programmi e le modalità di selezione dei soggetti privati (comma 3, lett. f).

È il documento programmatico del Comune che detta, dunque, i contenuti essenziali degli interventi integrati da realizzare attraverso il programma, fermo restando che ciascun programma deve fondarsi su un’ “*idea guida*” idonea a tracciare il processo di rigenerazione ed a costituire il *trait d’union* degli interventi idonei ad incidere su interessi e valori assai disomogenei (“*politiche abitative, urbanistiche, ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative di sviluppo*”, art. 4, comma 1), ma che concorrono al raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale individuati dall’Amministrazione nel documento programmatico. Con l’attività programmatica si introduce, secondo parte della dottrina, una “*visione strategica della programmazione urbana*” idonea a “*superare la*

⁹¹ Sul tema cfr., senza pretesa di esaustività, G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati*, in *Riv. giur. urb.*, 2008, 449; A. BARONE, *Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl.com.*, 2001, 261 ss.; P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; G. CUGURRA, *Accordi e pianificazione territoriale e ambientale*, in AA.VV., *Pianificazione territoriale e tutela dell’ambiente* (a cura di F. Bassi, L. Mazzarolli), Torino, 2000, 89 ss.; F. PUGLIESE, *Risorse finanziarie, consensualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, in *Dir. amm.*, 1999, 17 ss.; P.L. PORTALURI, *Osservazioni sul ruolo dei privati nella disciplina delle trasformazioni territoriali*, in AA.VV., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica* (a cura di F. Pugliese, E. Ferrari), Atti del II Convegno nazionale A.I.D.U., Milano, 1999, 181 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995.

contingenza di singole e isolate linee di finanziamento per divenire strumento ordinario della pianificazione territoriale”⁹²

Ciò che mette conto in questa sede rilevare è l’inscindibile correlazione individuata dal legislatore regionale tra rigenerazione urbana e territorio edificato. Ed infatti l’art. 2, comma 3, non solo prevede che “*i programmi devono interessare ambiti territoriali totalmente o prevalentemente edificati*”, ma espressamente vieta la possibilità che essi introducano varianti urbanistiche volte a trasformare in aree edificabili aree a destinazione agricola⁹³. E così non sembra potervi esser spazio per rigenerazione dei sistemi urbani al di fuori dei confini geografici degli stessi.

Infine la Regione Puglia –evidentemente ritenendo gli investimenti nei programmi di rigenerazione non sufficientemente remunerativi (e dunque attrattivi) per il capitale privato- prevede misure incentivanti sia sotto il profilo dei finanziamenti, sia attraverso la leva tributaria (affidando ai Comuni la possibilità di introdurre, in base ai criteri stabiliti dalla Giunta, riduzione dell’ICI o di altre imposte comunali e degli oneri di urbanizzazione), sia prevedendo la possibilità per i Comuni (nel rispetto degli *standards urbanistici* e compatibilmente con i caratteri culturali ed ambientali degli edifici e dei luoghi) di autorizzare mutamenti di destinazioni d’uso o aumenti della capacità insediativa residenziale, senza che ciò configuri variante urbanistica.

8. *Spunti ricostruttivi.*

Come si è avuto modo di sottolineare, esiste un’attenzione crescente nella riflessione giuridica e nella produzione normativa verso il tema del “consumo di suolo”.

Tuttavia, mentre la centralità del tema appare forse enfatizzata nel dibattito politico, essa è, nel dibattito giuridico, foriera di interessanti sviluppi e riflessioni.

⁹² R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., il quale richiama le riflessioni di F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012. Sui profili giuridici della pianificazione strategica anche del territorio, cfr. G. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010.

⁹³ E’ fatta salva tuttavia l’eccezione per quelle aree “*contigue necessarie alla realizzazione di verde e servizi pubblici nella misura massima del 5 per cento della superficie complessiva dell’area di intervento. Tale variante deve comunque essere compensata prevedendo una superficie doppia rispetto a quella interessata dal mutamento della destinazione agricola destinata a ripermeabilizzare e attrezzare a verde aree edificate esistenti*” (art. 2, comma 3).

Un primo versante riguarda la natura del “suolo” come bene giuridico che conduce, secondo una recente analisi⁹⁴, ad individuarne i tratti caratteristici nell’esser porzione dello spazio fisico terrestre sul quale ricadono interessi di natura dominicale ed inoltre l’interesse pubblico (che sussiste a prescindere dalla titolarità della *res*) alla preservazione di un “bene comune”-suolo, così delineando a livello di teoria generale il fondamento giuridico del potere amministrativo *in subiecta materia*.

Il graduale e tendenziale sviluppo della pianificazione urbanistica lungo la direttrice della riduzione del consumo di nuovo suolo sembra rispondere anche all’esigenza di ripensare il ruolo della città ed il crescente bisogno di “qualità” dello spazio urbano più che di “nuovo” spazio da destinare agli insediamenti urbani⁹⁵. Tale tendenza potrebbe delinarsi con maggiore definizione attraverso una saldatura con previsioni normative e strumenti giuridici vigenti in materia di tutela dell’ ambiente, delle risorse naturali e del paesaggio.

Spetta, poi, all’interprete il compito di verificare se la riduzione del consumo di nuovo suolo (talvolta declinata come vero e proprio “divieto”, talvolta attraverso forme di disincentivazione all’utilizzo o, all’opposto, mediante misure di sostegno per soluzioni volte al risparmio di tale risorsa) possa considerarsi un principio immanente al governo del territorio enucleato dall’*acquis communautaire* –tenuto conto dell’obiettivo ambizioso (“consumo netto di suolo zero entro il 2050”) dei programmi dell’Unione di interesse per gli Stati membri, concernenti il loro sviluppo dei prossimi decenni che presentano una stretta correlazione con le linee di finanziamento talvolta vitali per la loro ripresa economica- nonché dalle linee di tendenza dell’ordinamento che privilegiano, in termini di diritto positivo, gli interventi destinati all’edilizia esistente

⁹⁴ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., *passim* il quale -partendo dalle riflessioni della dottrina amministrativistica sui beni comuni, ed esplicitamente richiamandosi, d’altra parte, alla dimensione ricostruttiva del *dominium eminens* dello Stato sull’ambiente che si deve a V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell’ambiente e beni pubblici (provocazione per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Studi Predieri*, Milano, 1996, I, 322- individua il suolo come “bene comune” in quanto “risorsa di natura, atta a garantire utilità ad un novero non circoscrivibile di soggetti, a condizione che se ne mantengano integre talune caratteristiche originarie” (ivi,11). Si osservi che nel d.d.l. “Catania” il suolo veniva definito “quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici” (art. 1). Il riferimento al suolo come “bene comune” si ritrova anche in alcune l.r.: art. 1, Lombardia, 28 novembre 2014, n. 31; art. 8, l.p. Bolzano, 23 ottobre 2014, n. 10; art. 1, Puglia, 20 maggio 2014, n. 26; art. 1, Abruzzo, 28 aprile 2014, n. 24; art. 4 *quater*, Lombardia, 5 dicembre 2008, n. 31. Al “patrimonio territoriale inteso come bene comune” fa riferimento la l.r. Toscana, 10 novembre 2014, n. 65 (artt. 1 e 3).

⁹⁵ Per queste osservazioni cfr. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., 237.

suscitandone l'attrattività sul piano economico attraverso misure di semplificazione, di liberalizzazione e di agevolazione fiscale.

O se, viceversa, un intervento diretto del legislatore statale in sede di normativa di principi sul governo del territorio si renda necessario anche al fine di una *reductio ad unitatem* delle sortite anticipatorie realizzate con le leggi regionali.