

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Urbanistico

**LA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO:
STRUMENTI E PROSPETTIVE DI TUTELA**

Relatore

Chiar.mo Prof.

Paolo Urbani

CORRELATORE

Chiar. mo Prof.

Francesco Fonderico

CANDIDATO

Luca Cialone

Matr. 141253

INDICE

Introduzione (6)

Capitolo 1. Il bene suolo (8)

1.1 Profili fisici del fenomeno del consumo di suolo (8)

1.2 Rilevanza internazionale dei processi di urbanizzazione: le iniziative dell'Unione Europea e dell'ONU (14)

1.3 Principi costituzionali della materia urbanistica e della tutela dell'ambiente (20)

1.3.1 La distribuzione delle competenze legislative in materia di governo del territorio e tutela dell'ambiente

1.3.2 L'inquadramento della tutela del suolo all'interno del nuovo art. 117 Cost.

1.3.3 Giurisprudenza costituzionale sul tema delle competenze finalistiche e dei parametri inderogabili

1.4 Il bene suolo tra oggetto del diritto di proprietà privata e bene comune (36)

1.4.1 La gestione dei beni comuni tra pubblico e privato

1.5 La definizione di suolo all'interno delle recenti iniziative legislative regionali (40)

Capitolo 2. La funzione di pianificazione del territorio: tra governo del territorio urbano e tutela delle aree verdi (42)

2.1 La funzione di pianificazione urbanistica (42)

- 2.1.1 I contenuti del piano regolatore generale
- 2.1.2 La responsabilità degli enti comunali in relazione al consumo di suolo
- 2.2 Pianificazione urbanistica e tutele differenziate (54)
 - 2.2.1 Evoluzione storica e prospettive attuali di relazione tra piani urbanistici e discipline differenziate
- 2.3 Le aree agricole e la loro disciplina urbanistica (72)
 - 2.3.1 Evoluzione della disciplina urbanistica delle aree agricole
 - 2.3.2 Agricoltura “produzione” e agricoltura “protezione”: la protezione paesaggistica rurale
- 2.4 La concezione multifunzionale di territorio e i suoi effetti sulla funzione di pianificazione urbanistica (87)
 - 2.4.1 La discrezionalità del Comune nell’esercizio della funzione urbanistica: vocazione edificatoria e *jus aedificandi*
 - 2.4.2 La revisione dei contenuti del piano regolatore generale

Capitolo 3. La tutela del suolo nell’ordinamento italiano e negli ordinamenti esteri (109)

- 3.1 Interventi legislativi regionali a tutela delle aree verdi (109)
 - 3.1.2 La legge regionale 65/2014 della Regione Toscana
 - 3.1.3 Altri interventi legislativi regionali finalizzati al contenimento del consumo di suolo
 - 3.1.4 Segue: la disciplina urbanistica dell’Emilia Romagna
 - 3.1.5 Segue: la legge prov. n. 9/2018 della Provincia Autonoma di Bolzano

3.1.6 Segue: la disciplina della Regione Lombardia sulla riduzione del consumo di suolo

3.2 Normative estere in materia di protezione del territorio. In particolare: la Germania (133)

3.2.1 La disciplina urbanistica del Regno Unito

3.3 Proposte di legge statale in materia di contenimento del consumo di suolo (145)

3.3.1 Il “d.d.l. Catania”

3.3.2 Il “d.d.l. A.C. 2039”

3.3.3 Il “d.d.l. Relacci”

CONCLUSIONI (152)

BIBLIOGRAFIA (154)

SENTENZE CITATE (160)

RINGRAZIAMENTI (163)

INTRODUZIONE

La presente trattazione è rivolta all'analisi degli strumenti predisposti dall'ordinamento per la protezione di un bene fondamentale per la collettività quale il suolo naturale, nonché delle prospettive di riforma dell'attuale sistema normativo allo scopo di garantire l'adeguatezza e l'efficienza dei dispositivi di salvaguardia delle risorse territoriali.

I fenomeni di dissesto idrogeologico, i cambiamenti climatici, l'innalzamento dei livelli di inquinamento, l'aumento delle aree urbane soggette ad abbandono o a degrado hanno portato ad accrescere l'interesse politico-sociale per l'elaborazione di alternative all'espansione incontrollata degli spazi insediati, quali ad esempio il recupero, la rigenerazione e la sostituzione dei tessuti edilizi esistenti.

Il suolo rappresenta un bene caratterizzato da elevati rischi di esauribilità a causa dell'incessante progressione degli interventi di trasformazione edilizia del territorio posti in essere dagli operatori economici; se da un lato l'evoluzione e la crescita economico-sociale delle aree urbane costituiscono esigenze ineludibili per le comunità locali, dall'altro occorre prendere atto della necessità di configurare modelli di sviluppo che siano sostenibili dal punto di vista ambientale, garantendo così la trasmissione futura dei servizi ecologici forniti dal suolo e il mantenimento del suo valore storico-naturale.

Al tema politico-sociale della protezione delle aree verdi è direttamente connesso il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla necessaria revisione dei contenuti del sistema e degli strumenti di pianificazione urbanistico-territoriale. Oggetto principale dell'urbanistica è infatti la disciplina dei possibili usi del suolo all'interno degli spazi di riferimento soggetti alla potestà delle autorità di piano.

Un intervento legislativo diretto alla configurazione di dispositivi per la salvaguardia delle superfici naturali non può prescindere dalla riconsiderazione dei contenuti del piano regolatore generale (quale archetipo dei piani urbanistici), e della funzione di pianificazione del territorio globalmente intesa, incluso il sistema delle c.d. tutele parallele e il suo coordinamento con gli altri atti di governo territoriale.

Ancora oggi continua a mancare, a livello statale, una normativa organica e strutturata che possa conciliare in modo efficace il necessario esercizio della funzione di dislocazione delle potenzialità edificatorie sul territorio con il bisogno di una disciplina uniforme per la protezione del suolo dal rischio di riduzioni irreparabili delle sue risorse ecologiche.

Il primo capitolo della trattazione riguarderà i profili fisico-giuridici del bene suolo (in vista del suo duplice inquadramento quale bene ambientale e bene oggetto del diritto di proprietà privata), la sua collocazione negli ordinamenti sovranazionali, i principi costituzionali dell'urbanistica e della materia della tutela ambientale.

Il capitolo successivo sarà dedicato all'analisi del percorso evolutivo della funzione di pianificazione e dei suoi strumenti di esercizio, in relazione allo sviluppo delle c.d. tutele differenziate e della crescente considerazione dell'importanza dei valori territoriali in dottrina e nella recente giurisprudenza.

Il terzo capitolo della trattazione riguarderà le iniziative legislative delle Regioni in tema di raggiungimento della riduzione del consumo di suolo, attraverso la revisione dei meccanismi di pianificazione urbanistica e le misure di promozione degli interventi di riqualificazione delle aree urbanizzate; saranno inoltre esaminate alcune delle più rilevanti proposte di legge statale presentate in Parlamento negli ultimi anni.

CAPITOLO 1. IL BENE SUOLO

1.1 PROFILI FISICI DEL FENOMENO DEL CONSUMO DI SUOLO

I processi di urbanizzazione degli ultimi decenni hanno portato ad una crescente preoccupazione per il fenomeno del consumo di suolo nei confronti del quale Stato, Regioni, Province e Comuni (nonché l'Unione Europea e, a livello internazionale, le Nazioni Unite) sono alla ricerca di soluzioni e strumenti che possano contrastarne in modo efficace ed immediato gli effetti pericolosi per l'economia, l'ambiente e la salute umana.

La continua e disordinata espansione delle città (cosiddetto “sprawl urbano”) sta da tempo causando una drastica riduzione delle aree verdi, con inevitabili ricadute sull'equilibrio naturale degli ecosistemi e sulle prospettive di godimento di alcuni beni essenziali per la vita della collettività quali acqua, cibo, salute ed energia.

Uno dei primi riferimenti normativi espliciti riguardanti il concetto e il valore generale del suolo risale alla Carta europea del suolo del 1972, nella quale viene definito come “uno dei beni preziosi dell'umanità che consente la vita dei vegetali degli animali e dell'uomo sulla superficie della terra”. In tale documento ne viene messa in luce la sua essenzialità dal punto di vista biologico e scientifico-culturale¹, e ne vengono elencate alcune delle attività fondamentali che esso svolge per i cicli interni dell'ecosistema.

¹ “[...]Consente la vita dei vegetali, degli animali e dell'uomo sulla superficie della Terra. Il suolo è un substrato vivente e dinamico che permette l'esistenza della vita vegetale e animale. È essenziale alla vita dell'uomo quale mezzo produttore di nutrimento e di materie prime. E un elemento fondamentale della biosfera e contribuisce, assieme alla vegetazione e al clima, a regolare il ciclo idrologico e a influenzare la qualità delle acque.[...] contiene le tracce dell'evoluzione terrestre e dei suoi esseri viventi e costituisce il supporto dei paesaggi. Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente.. Il suolo si forma lentamente attraverso processi fisici, fisico-chimici e biologici, ma può essere distrutto rapidamente in seguito ad azioni sconsiderate.”

Il suolo è composto dallo strato superficiale della crosta terrestre (formato da materia organica, minerale, acqua, aria e ospite della biosfera) ed è il risultato delle trasformazioni chimico-fisiche e biologiche verificatesi nel corso della storia del nostro pianeta.

Esso è caratterizzato da una funzionalità ampia e diversificata, rappresenta la fonte di servizi ecologici quali la produzione di materie prime e cibo, la depurazione delle sostanze inquinanti, il contrasto ai cambiamenti climatici, il filtraggio dell'aria, oltre a costituire la superficie per lo svolgimento delle attività umane e l'elemento fondamentale del paesaggio e del patrimonio socio-culturale².

Le funzioni ecologiche del suolo garantiscono la fruizione dei servizi ecosistemici di approvvigionamento alimentare, regolazione e mantenimento degli equilibri ambientali; tali servizi sono per loro natura difficilmente escludibili, a rischio di esaurimento, legati all'esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo e in grado di esplicare i propri benefici oltre i tradizionali confini fisici e giuridici, coinvolgendo una pluralità indefinita di destinatari nel tempo e nello spazio³.

Spostando l'attenzione sui caratteri fisici del processo di urbanizzazione delle aree verdi, potrebbe definirsi per consumo di suolo l'insieme degli interventi di trasformazione (salinizzazione, impermeabilizzazione, desertificazione, erosione) che portano ad un mutamento drastico della struttura naturale della superficie terrestre, causando una perdita tendenzialmente irreversibile delle funzioni e delle proprietà ambientali che la caratterizzano⁴; esso si presenta inscindibilmente connesso alle politiche urbane di gestione del territorio che governano i tempi e i modi di espansione delle aree antropizzate.

² MUNAFÒ, M.(a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2019, pag. 11.

³ BARBARA L. BOSCHETTI, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche, modelli a confronto*, in BOSCOLO, E., *Annuario di diritto urbanistico italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, pag. 1 ss.

⁴ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 227 ss.

Nello specifico, l'impermeabilizzazione o sigillazione (la copertura permanente di parte del terreno con materiali artificiali per la costruzione di edifici e strade) rappresenta la principale causa di degrado del suolo nel continente europeo, seguita da altre forme di consumo quali la rimozione per escavazione (incluse le attività estrattive) e le operazioni che portano a perdite parziali delle sue funzionalità, come la compattazione (utilizzo di aree per la realizzazione di parcheggi).

La salinizzazione comporta un aumento della concentrazione di sali nel terreno così da non permetterne la coltivazione e lo sfruttamento agricolo; la desertificazione riguarda la trasformazione di aree verdi in zone aride o semiaride causando la sterilizzazione funzionale del terreno; l'erosione interessa la rimozione dello strato superficiale territoriale e, pur costituendo in parte un processo naturale legato all'azione degli agenti atmosferici, le operazioni di disboscamento e cementificazione ne accelerano la velocità di consumo aggravandone gli effetti sulle attività antropiche e sui servizi ecologici.

È possibile effettuare una distinzione tra consumo di suolo permanente e consumo di suolo reversibile in base all'eventuale possibilità di ripristinarne le proprietà naturali della superficie, laddove alla prima categoria appartengono la realizzazione di abitazioni, infrastrutture di trasporto (strade pavimentate, ferrovie, aeroporti e porti), serre pavimentate e discariche, mentre le seconde riguardano impianti fotovoltaici, aree in terra battuta, strade non pavimentate, cave⁵.

Il processo di consumo del suolo riguarda dunque eventi con ricadute fortemente negative per l'*habitat* naturale terrestre, costituendo la causa primaria di fenomeni quali il degrado estetico del paesaggio, l'aumento del rischio di

^{5 5} MUNAFÒ, M.(a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2019, pp.13-16. La copertura del suolo attraverso materiali impermeabili è l'uso più impattante sulle proprietà ecologiche determinando una compromissione permanente della funzionalità che inibisce il compito svolto nel ciclo degli elementi nutritivi. Le condizioni di reversibilità riguardano il tempo di recupero complessivo dei suoli, il diverso effetto transitorio e la realizzabilità del processo di rinaturalizzazione del terreno.

dissesto idrogeologico, la compromissione delle funzioni ecosistemiche del terreno a causa della continua espansione delle porzioni territoriali occupate artificialmente, e di tutte le altre aree soggette a trattamento o trasformazione⁶.

Al restringimento degli spazi agricolo-produttivi fondamentali per l'approvvigionamento alimentare si accompagna la riduzione dell'insieme di servizi ecologici garantiti dal suolo, e ciò a causa dell'alterazione fisico-chimica delle proprietà naturali delle superfici. L'impatto delle attività di urbanizzazione sull'ecosistema riguarda così la fruizione di funzioni fondamentali e imprescindibili per la vita della collettività, quali il filtraggio e la regolazione del ciclo delle acque, la detossificazione degli agenti inquinanti, il controllo del clima, la generazione di alimenti e il mantenimento della biodiversità in generale⁷.

Ad essere messi in pericolo dalle operazioni di copertura artificiale del terreno sono sia la fruizione collettiva dei servizi ecosistemici che il godimento individuale di una serie di utilità naturali quali l'energia, la salute, il cibo, oltre a quelle attività quelle legate alla stabilità idrogeologica dei terreni (abitazioni, infrastrutture di trasporto e comunicazione).

Per una visione attuale dello stato dei processi di urbanizzazione del territorio italiano è opportuno richiamare due relazioni recentemente elaborate sull'andamento del fenomeno del consumo di suolo, al fine di chiarire anche le prospettive future di lungo periodo: la Delibera 17/2019 della Corte dei Conti⁸ e l'analisi redatta dal Servizio Nazionale di Protezione dell'Ambiente (struttura operativa del Servizio nazionale della protezione civile) a settembre 2019⁹. Il

⁶ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n. 17/2019/G avente ad oggetto il Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, p.15.

⁷ BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, p.75.

⁸ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n. 17/2019/G.

⁹ MUNAFÒ, M.(a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2019, pp.37-38.

SNPA, istituito dalla L.132/2016¹⁰, effettua l'attività di monitoraggio del territorio riguardo a copertura, uso e consumo di suolo nel Paese, presentando periodicamente una relazione sui dati di utilizzo e recupero del territorio registrati nell'ultimo anno.

Il rapporto di sistema pubblicato dal SNPA a settembre 2019, partendo dai dati relativi al consumo di suolo registrati nei periodi di riferimento, ha elaborato un arco di possibili scenari futuri legati alla riduzione, all'aumento o al mantenimento della velocità attuale di urbanizzazione del territorio nazionale.

Nello specifico, nel 2018 in Italia sono stati consumati circa 5100 ettari di suolo (pari a un ritmo di 14 ettari al giorno) rispetto ad una velocità di ripristino ferma a 0,8 ettari recuperati al giorno. La copertura artificiale complessiva della superficie risulta essere arrivata al 7,64% del territorio nazionale, per un totale di circa 23.033 km quadrati di suolo consumato.

Il recupero di suolo ha interessato 2,8 km quadrati di territorio nel 2018, restando in linea con i 2,7 km quadrati ripristinati nel 2017. La velocità del consumo di suolo, nonostante la lieve flessione rispetto all'anno precedente (da 14,7 a 14 ha al giorno), risulta essere particolarmente distante dagli obiettivi europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050, che la vorrebbero equivalente a quella di recupero (nel 2018 è stata pari a 0,77 ettari di suolo reintegrato ogni giorno, rispetto agli 0,74 dell'anno precedente).

Seguendo il *trend* appena evidenziato, tra il 2019 e il 2050 il nuovo consumo si attesterebbe a circa 1.461 km quadrati in più rispetto a quello attuale, a 1.741 km quadrati nel caso in cui si registrasse la stessa velocità dei tre anni precedenti; qualora si dovesse tornare ai ritmi massimi di consumo registrati negli anni 2000, si arriverebbe invece a quasi 8.000 km quadrati totali. Nell'ipotesi in cui si riuscisse ad ottenere un rallentamento della velocità di trasformazione pari al

¹⁰ Legge 28 giugno 2016, n.132, "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

15% per ogni triennio, l'incremento complessivo delle aree artificiali sarebbe di 677 km quadrati, prima di ridursi progressivamente fino a raggiungere quota zero entro il 2050.

Per quanto riguarda la Deliberazione del 31 ottobre 2019 della Corte dei Conti, essa ha messo in luce una serie di criticità riguardanti l'aumento dei rischi presenti e futuri di dissesto idrogeologico sul territorio nazionale. Tali fenomeni, di portata potenzialmente rovinosa e distruttiva, sono strettamente connessi all'aumento del consumo di suolo e alla mancanza di una politica nazionale programmatica che sia coerente con quella urbanistica e paesaggistica e che delinei interventi strategici di medio e lungo periodo per contrastare in modo efficace gli effetti per le aree abitate e le infrastrutture di trasporto (strade, autostrade, ferrovie, fiumi e canali)¹¹.

La Corte dei Conti ha ripreso la propria precedente deliberazione del 2015¹² nella parte in cui affermava la perdurante sussistenza di un generale rischio di frane e alluvioni su tutto il territorio nazionale, e un aumento dell'esposizione della popolazione al rischio idrogeologico a causa di attività quali il disboscamento, l'espansione edilizia dei centri urbani e la cementificazione di lunghi tratti di fiumi e torrenti.

La Corte ha evidenziato una'insofferenza istituzionale generalizzata per l'elaborazione di soluzioni ai problemi strutturali che vadano oltre quelle di natura emergenziale, ormai insufficienti per garantire la sicurezza del territorio e dei cittadini, e ha sottolineato l'importanza di un approccio alla questione che prenda in considerazione tutte cause alla base degli eventi (in particolare il consumo di suolo e i cambiamenti climatici), unitamente ad un'adeguata attività di monitoraggio costante dei rischi.

¹¹ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delib. n. 17/2019/G, p.95-96

¹² Corte dei Conti, Delib. n.1/2015/G.

A parere della Corte, appare necessario un aggiornamento del quadro normativo che garantisca l'adozione di misure e strumenti pianificatori (a livello nazionale, regionale e locale) all'interno di una strategia comune per gli enti coinvolti, evitando così una frammentazione e disomogeneità degli interventi che possa condizionare l'efficacia reale delle iniziative.

A tale ultimo riguardo, la Corte ha sottolineato l'importanza di un intervento da parte del legislatore statale che possa guidare un'azione sistemica e uniforme a livello nazionale per la salvaguardia del territorio e il contrasto al dissesto idrogeologico, stante la diffusione generalizzata dei pericoli in questione. Sul punto la Corte ha infatti richiamato il rapporto del 2018 dell'Istituto Superiore per la Protezione dell'Ambiente¹³, a norma del quale nel 2017 il rischio idrogeologico riguardava il 91% dei Comuni italiani, oltre 3 milioni di nuclei familiari risiedevano in zone estremamente vulnerabili e le superfici potenzialmente soggette a frane e alluvioni erano aumentate rispettivamente del 2,9% e del 4% rispetto al 2015.

1.2 RILEVANZA INTERNAZIONALE DEI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE: LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ONU

Il tema delle problematiche relative processi di urbanizzazione delle aree verdi è caratterizzato dalla rilevanza globale degli interessi legati alla garanzia del funzionamento chimico, fisico e biologico dello strato superficiale terrestre, e

¹³ TRIGLIA A., IADANZA C., BUSSETTINI M., LASTORIA B., *“Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio”*, Edizione 2018, ISPRA, Rapporti 287/2018.

dalla conseguente necessità di un'analisi che tenga conto dell'ampiezza dei riflessi pregiudizievoli per i soggetti coinvolti e dell'estensione spazio-temporale del fenomeno.

Come già anticipato, uno dei nodi centrali della materia in esame è legata alla capacità del fenomeno urbanizzativo di spiegare i propri effetti ben oltre il livello locale di ubicazione materiale dell'opera e per un lasso di tempo potenzialmente indefinito, evidenziando così l'opportunità di interventi globali che vadano al di là del ristretto ambito territoriale del singolo Paese considerato

Per tali ragioni, l'interesse alla tutela delle funzioni ecologiche del suolo assume una rilevanza europea ed internazionale, chiedendo una presa di posizione da parte degli organismi sovranazionali per fissare obiettivi e linee guida allo scopo di dare impulso e direzione alle politiche dei singoli Stati. In particolare, l'Unione Europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite hanno recentemente adottato diversi atti tra i quali, rispettivamente, la Decisione n.1386/2013¹⁴ e l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite¹⁵.

A livello europeo, le istituzioni dell'Unione hanno rilevato come il consumo di suolo possa avere impatti di portata trasversale e transfrontaliera, riverberando così i propri effetti sulle risorse naturali oggetto specifico dell'attività normativa comunitaria; tuttavia, la dottrina ha sottolineato come gli strumenti regolamentari europei si occupino della protezione del suolo in modo non organico e prevalentemente frammentario e indiretto, a ciò aggiungendosi, inoltre, il numero limitato di Stati Membri dotati di una legislazione *ad hoc* sul tema, comportando così una mancanza di omogeneità e armonizzazione tra i regimi normativi nazionali¹⁶.

¹⁴ Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20/11/2013 sul *Programma di azione per l'ambiente 2020 "Vivere bene, entro i limiti del nostro pianeta"*.

¹⁵ *Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, UN, 2015.

¹⁶ PALEARI S., *"La politica dell'UE per la protezione del suolo"* in *"La domanda di suolo e il suo governo"*, Milano, 2015, pag. 11.

Analizzando il percorso evolutivo della normativa UE in materia di protezione del suolo, occorre fissare delle tappe fondamentali attraverso le quali si è sviluppato nei tempi recenti l'intervento delle istituzioni europee. Nel 2001 la Comunità Europea ha elaborato il sesto programma di azione per l'ambiente¹⁷ (a copertura del periodo compreso tra il 21 luglio 2002 e il 22 luglio 2012), attraverso il quale ha posto l'obiettivo adottare una strategia tematica in materia di protezione del suolo. Il tema della strategia tematica è stato ripreso dalla successiva Comunicazione della Commissione¹⁸ con la quale è stata affermata l'opportunità di elaborare un piano di azione di riferimento per un intervento comunitario in materia di protezione del suolo, arrivando dunque all'adozione della *Strategia tematica per la protezione del suolo*¹⁹ nel 2006.

In tale atto è stata evidenziata l'esigenza di misure di protezione specifiche per garantire la tutela e l'utilizzo sostenibile dei suoli, prevedendo la definizione di un quadro legislativo in grado di integrare gli interventi comunitari e degli Stati membri. In tal senso, la *Strategia tematica* è stata inserita all'interno di una proposta di direttiva quadro per la protezione de suolo, al fine di consentire ai singoli Stati di adottare misure specifiche relative alle singole realtà nazionali²⁰.

Nella proposta di direttiva si demandava agli Stati membri il compito di individuare, sulla base dei criteri stabiliti nella proposta stessa, le aree a rischio di erosione, degrado e consumo di suolo, affidando agli Stati l'ulteriore compito di elaborare dei programmi di misure idonei al contenimento dei rischi e alla limitazione degli effetti negativi.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico sociale e al Comitato delle regioni sul *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità Europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"* [COM(2001)31].

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico sociale e al Comitato delle regioni: *"Verso una strategia tematica per la protezione del suolo"* [COM(2002)179].

¹⁹ Comunicazione della Commissione Europea: *"Strategia tematica per la protezione del suolo"* [COM (2006) 231].

²⁰ Proposta di direttiva quadro del Parlamento europeo e del Consiglio [COM (2006) 232].

Già all'interno della proposta di direttiva era stato posto l'accento sull'importanza del contrasto al fenomeno dell'impermeabilizzazione dei suoli²¹, mostrando di privilegiare un approccio di intervento ispirato al principio di integrazione²² al fine di spingere gli Stati membri a prendere in considerazione gli effetti prodotti dalle scelte politiche economiche e di pianificazione territoriale sull'aumento o la riduzione del livello di degrado del territorio.

Il chiaro intento delle istituzioni europee era dunque quello di superare la frammentazione delle disposizioni riguardanti la tutela ambientale, garantendo la realizzazione di un'azione coordinata e uniforme necessaria per contrastare la capacità del consumo del suolo di colpire in modo generalizzato le risorse ambientali con effetti transfrontalieri prolungati nel tempo. Tuttavia, tale proposta di direttiva quadro è stata successivamente abbandonata a causa della mancanza delle maggioranze necessarie per la procedura di codecisione.

Più recentemente, nel 2011 è stata elaborata la *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*²³, mentre nel 2013 è stata adottata la Decisione n.1386/2013, fissando nuovi obiettivi programmatici a livello europeo per gli anni successivi.

Nel primo atto è stato indicato per la prima volta l'obiettivo europeo di un incremento dell'occupazione netta di suolo pari a zero entro il 2050. Il secondo atto (con il quale è stato adottato il settimo programma di azione per l'ambiente, PAA) ha riaffermato l'obiettivo di l'azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050, identificando inoltre diversi obiettivi chiave (i cosiddetti “nove

²¹ Art. 5 della Proposta di Direttiva [COM (2006) 232], “Al fine di preservare le funzioni del suolo [...] gli Stati membri adottano le misure opportune per limitare l'impermeabilizzazione o, qualora questa debba avvenire, per attenuarne gli effetti, in particolare con il ricorso a prodotti e tecniche di edificazione che consentano di mantenere il maggior numero possibile di tali funzioni.”

²² Art. 3 della Proposta di Direttiva, “Quando formulano politiche settoriali che possono verosimilmente acuire o ridurre i processi di degrado del suolo, gli Stati membri individuano, descrivono e valutano l'impatto di tali politiche sui processi menzionati.”

²³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*”, [COM(2011)571].

obiettivi prioritari dell'Unione)²⁴: tra di essi è possibile richiamare i principali quali il miglioramento e la conservazione del capitale naturale europeo, la protezione dei cittadini europei dai rischi sanitari legati al degrado ambientale, il miglioramento dell'integrazione e della coerenza nelle politiche di sviluppo economico-sociale, il rafforzamento della sostenibilità delle aree urbane europee.

Il programma, inoltre, consapevole della capacità di tutti gli operatori che agiscono sul territorio di incidere sull'effettivo raggiungimento dei *target* prefissati, richiede che le autorità pubbliche ad ogni livello diano attuazione al PAA con la collaborazione degli attori economici, delle parti sociali, dei rappresentanti della società civile e dei privati cittadini²⁵.

Nonostante l'interesse mostrato dalle istituzioni europee per le tematiche relative alla salvaguardia delle funzioni ecologiche del suolo attraverso la definizione di strategie ed obiettivi rimessi all'attuazione degli Stati membri, il quadro legislativo europeo riguardante la protezione dei terreni resta tuttavia frammentato, disomogeneo e riferito solo ad alcuni aspetti del degrado ambientale.

In linea generale, le principali misure hanno in maggioranza natura preventiva (requisiti di apertura e funzionamento, valutazioni e informazioni preliminari) e, in misura ridotta, natura successiva (direttive europee in materia di responsabilità ambientale²⁶ e di condizioni per la chiusura di attività pericolose²⁷); gli strumenti di tutela del suolo non garantiscono ancora l'adozione di scelte equilibrate che ne prendano in considerazione le caratteristiche e la multifunzionalità, restando

²⁴ Art. 2 Decisione 1386/2013

²⁵ Art. 3 Decisione 1386/2013

²⁶ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

²⁷ Direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

tutt'ora non conformi agli obiettivi generali fissati nei recenti interventi dell'Unione in materia di protezione ambientale²⁸.

A livello globale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha mostrato un crescente interesse per le problematiche riguardanti il mantenimento dei servizi ecosistemici del suolo rispetto alla minaccia rappresentata dai processi urbanizzativi incontrollati degli ultimi anni.

Nel settembre 2015 i governi dei Paesi membri dell'Onu hanno sottoscritto l'“Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”²⁹, un programma di azione che mira al raggiungimento di 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e 169 traguardi ricadenti in cinque aree³⁰ entro il 2030.

Gli scopi del programma riguardano in particolar modo la piena realizzazione dei diritti umani e dell'uguaglianza di genere attraverso le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale. Nello specifico, tra gli obiettivi delineati dall'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile rientrano quelli riguardanti la garanzia della tutela degli ecosistemi e dei servizi ecologici fondamentali, la lotta contro la desertificazione e l'erosione dei terreni per il raggiungimento di un mondo privo di degrado del suolo, l'adozione di azioni per il contrasto alla riduzione della biodiversità e del deterioramento degli ambienti naturali, la promozione di un'urbanizzazione e di una pianificazione degli insediamenti che siano integrate, sostenibili e inclusive, il potenziamento delle iniziative a tutela del patrimonio naturale mondiale, il rafforzamento dei rapporti economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali tramite gli strumenti pianificatori nazionali e regionali, il mantenimento di spazi verdi pubblici sicuri e accessibili a tutti.

²⁸ PALEARI S., *“La politica dell'UE per la protezione del suolo”* in *“La domanda di suolo e il suo governo”*, Milano, 2015.

²⁹ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

³⁰ Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Collaborazione.

Con l'*Agenda 2030* le Nazioni Unite hanno cercato di dare un impulso globale affinché Stati e parti sociali collaborino per sostituire l'attuale modello di sviluppo con un nuovo approccio basato sull'idea che la sostenibilità non costituisca più una questione meramente ambientale, essendo necessario integrare lo sviluppo sostenibile nella dimensione economica e sociale.

In Italia lo strumento di attuazione dell'*Agenda 2030* è costituito dalla *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*³¹ per il periodo 2017-2030, la quale ha definito scelte e obiettivi strategici nazionali per ciascuna delle cinque aree dell'*Agenda* al fine di configurare un quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione ed evidenziando, inoltre, la necessità di un monitoraggio costante per il raggiungimento dei *target* fissati.

La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile è stata presentata dal Ministero dell'Ambiente al Consiglio dei Ministri il 2 ottobre 2017 ed è stata approvata dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica il 22 dicembre 2017 a seguito di un percorso di confronto e consultazione tra le amministrazioni statali, gli enti territoriali e le parti sociali.

1.3 PRINCIPI COSTITUZIONALI DELLA MATERIA URBANISTICA E DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE

I rapporti tra la materia dell'urbanistica e la Costituzione repubblicana sono regolati da molteplici disposizioni che nel corso degli anni hanno subito interventi, aggiornamenti ed evoluzioni interpretative.

³¹ Delibera CIPE 108/2017, "Approvazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile".

In una prima fase, gli articoli presi come riferimento normativo dalla dottrina e dalla giurisprudenza sono stati l'art. 41.3 e l'art. 42 Cost. secondo i quali, rispettivamente, “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali” e “la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale”.

Secondo tale orientamento interpretativo, i poteri di pianificazione territoriale erano visti in stretta connessione con la proprietà dei beni immobili e con lo sfruttamento delle potenzialità edificatorie connesse alla proprietà stessa, arrivando ad identificare l'oggetto dell'urbanistica nella disciplina riguardante i casi e i modi nei quali i poteri pubblici avrebbero potuto limitare la proprietà privata e il libero esercizio dell'attività economica per il perseguimento di fini collettivi³².

La pianificazione urbanistica era considerata in stretta connessione con il diritto di proprietà sui beni immobili rientranti nella porzione territoriale considerata dal piano, e rappresentava lo strumento ordinario mediante il quale tale diritto avrebbe potuto subire restrizioni fino ad arrivare al completo “svuotamento” della situazione giuridica soggettiva tramite l'espropriazione. Si trattava dunque di un'attività di pianificazione volta da un lato alla massimizzazione delle utilità ricavabili dagli attori economici attraverso l'organizzazione degli usi edilizi, dall'altro alla possibilità di intervenire sulla proprietà edilizia in senso limitativo spingendosi fino all'emanazione di un atto di tipo ablatorio.

In un secondo momento, la dottrina ha offerto una visione più ampia che andasse oltre la mera prospettiva di compressione della sfera di libertà individuale, spostando di conseguenza l'oggetto dell'urbanistica verso il “territorio” in quanto luogo di definizione dei rapporti tra i molteplici interessi pubblici e privati

³² URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 39.

esistenti³³. Secondo questo punto di vista, il valore direttamente tutelato dalla disciplina riguardante le trasformazioni territoriali è costituito dal raggiungimento dell'ordinato "assetto territoriale della convivenza"³⁴, in virtù di una considerazione globale dei valori del territorio rispetto ai quali occorre delineare il quadro all'interno del quale essi si possano conciliare e temperare sulla base delle scelte politiche compiute dalle autorità competenti.

L'interesse pubblico è quindi rappresentato dall'attività di definizione del modello di sviluppo economico e sociale della comunità di riferimento, nei confronti della quale gli enti territoriali esercitano i poteri di pianificazione conferiti dalla legge in quanto ad essi è affidata la gestione del complesso degli interessi territoriali del corpo sociale.

Tale interpretazione è stata avvalorata e aggiornata da una recente sentenza del Consiglio di Stato³⁵ nella quale si afferma che "l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio".

Nella prospettiva offerta dal giudice amministrativo, la materia dell'urbanistica risulta essere configurata come il paradigma mediante il quale i poteri pubblici organizzano i molteplici interessi sul proprio territorio, ponendo in rilievo la gestione della totalità delle esigenze della collettività locale (senza limitarsi ai

³³ STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 57 ss.

³⁴ PACELLI M., *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p.18.

³⁵ CdS, sez. IV, 10 maggio 2012, n.2710.

valori riguardanti la proprietà individuale e l'iniziativa economica privata) tramite l'esercizio del potere di disciplina dei suoli.

In tale contesto, le disposizioni costituzionali alla base della funzione di pianificazione territoriale sono da ricercare negli articoli 2³⁶ e 3.2³⁷, rappresentando l'urbanistica lo strumento attraverso il quale perseguire i valori di uguaglianza e solidarietà posti dalla Costituzione come principi basilari della società civile³⁸.

Ciò ha riflessi significativi anche sull'interpretazione dell'art. 42 Cost., tradizionalmente ancorata alla limitazione della sfera giuridica individuale attraverso l'esercizio dei poteri amministrativi, la quale viene riletta attraverso la lente dell'art. 3.2 Cost. che privilegia l'aspetto "sociale" della proprietà e una visione espansiva dell'azione dei soggetti statali per la definizione degli equilibri economico-sociali, da realizzare mediante la funzione conformativa dei piani urbanistici³⁹. All'urbanistica è di conseguenza affidato il compito di ordinare l'intero spettro degli interessi riconducibili ai valori costituzionali, esercitando in relazione ad essi i poteri di disciplina delle modalità di uso del territorio.

Per quanto riguarda i principi costituzionali in materia di tutela dell'ambiente, occorre rilevare che all'interno del testo costituzionale entrato in vigore nel 1948 non era specificamente presente la parola "ambiente". Ciò per motivi di carattere prevalentemente storico poiché la Costituzione italiana è stata elaborata in un periodo, il secondo dopoguerra, nel quale non era ancora emersa nella società

³⁶ "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

³⁷ "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

³⁸ PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, e URBANI P., *Urbanistica, ad vocem*, in ED, 1993.

³⁹ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017 , p.41.

civile l'esigenza politica di azioni statali a tutela del patrimonio ecologico nazionale⁴⁰.

In questo senso, la Conferenza di Stoccolma del 1972 può essere considerata il punto di svolta per l'affermazione delle problematiche ambientali nel dibattito pubblico dei Paesi occidentali, segnando un momento oltre il quale i legislatori degli anni successivi hanno inserito disposizioni esplicite riferite alla tutela dell'ambiente all'interno delle Costituzioni emanate.

Nella prospettiva di ricerca di forme indirette di tutela dei valori ambientali, intorno agli anni '70 la dottrina ha ricondotto gli istituti dell'ordinamento nazionale connessi a tale materia all'interno di tre categorie principali: la disciplina riguardante la tutela paesaggistica, la normativa relativa alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua, la materia dell'urbanistica e in generale della disciplina dei diritti sociali ed economici⁴¹.

La prima categoria ha trovato il proprio riferimento costituzionale nell'art. 9, il quale recita: "la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione." Se un primo indirizzo interpretativo restrittivo⁴² aveva limitato la portata applicativa della "tutela paesaggistica" inserita nella Costituzione, in quanto non ne riconosceva la capacità di fornire protezioni ulteriori rispetto alle finalità meramente conservative delle leggi antecedenti alla nascita della Repubblica⁴³, i successivi orientamenti interpretativi hanno mostrato un'apertura verso una concezione più dinamica del paesaggio come luogo di interazione

⁴⁰ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018, pag. 59.

⁴¹ GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1973, pp.15 ss.

⁴² SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 1967, pp.69-88.

⁴³ Legge n.1089/1939 sulla "tutela delle cose d'interesse artistico o storico" e legge n.1497/1939 sulla "protezione delle bellezze naturali".

relazionale tra la natura e l'azione dell'uomo in continuo divenire⁴⁴, al fine di indirizzare e gestire l'attività della collettività nel territorio di riferimento.

Emerge dunque un'idea di protezione del patrimonio naturale legata non più solo all'elaborazione di istituti difensivi a presidio dei beni contraddistinti dal notevole valore estetico e storico, ma che considera il paesaggio come il luogo nel quale agiscono le forze sociali che ne modificano la forma e i caratteri, e la cui tutela non può prescindere dal controllo nel tempo di tali azioni.

La seconda categoria ha trovato il proprio fondamento nell' art. 32 della Costituzione⁴⁵, in una prospettiva di salvaguardia e protezione del suolo, dell'acqua e dell'aria dai pericoli rappresentati dall'inquinamento. Gli orientamenti dottrinali che hanno posto la difesa dell'ambiente sotto la lente delle disposizioni costituzionali sulla tutela della salute hanno poi intrapreso due direzioni primarie: una focalizzata sull'azione di protezione della natura e dei suoi valori per il raggiungimento di un ambiente sano; l'altra incentrata sulla garanzia generale della salubrità degli ambienti⁴⁶.

Sul tema della difesa dell'ambiente si è poi esplicitamente espressa la Corte di Cassazione⁴⁷ alla fine degli anni '70, affermando la piena configurabilità del "diritto all'ambiente salubre" in quanto ha ritenuto imprescindibile la doverosa garanzia dei requisiti ambientali necessari per salvaguardare la salute anche nei luoghi in cui l'uomo realizza le proprie attività nell'ambito delle formazioni sociali.

La terza categoria è stata quella fin dal principio più strettamente legata alla materia dell'urbanistica, benché anche gli istituti esaminati nei passaggi precedenti potessero presentare connessioni con i valori (in particolare la tutela

⁴⁴ PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Saggi*, Milano, 1969, pp.18 ss.

⁴⁵ "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti".

⁴⁶ FERRARA R., *Salute(diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997.

⁴⁷ Cass. sent. n. 5172/1979.

del paesaggio e la garanzia della salubrità degli ambienti di vita) che la funzione pianificatoria potrebbe prendere in considerazione nell'attività di conformazione del territorio.

In mancanza di un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente in Costituzione, una forma indiretta di protezione dei valori naturali è stata trovata infatti anche negli articoli che disciplinano i diritti economico-sociali (artt. 41-43 Cost. sul diritto alla proprietà e all'iniziativa economica privata), e riguardo ai principi fondamentali racchiusi negli articoli 2 e 3 della Costituzione, nella parte in cui fanno rispettivamente riferimento ai “doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale” (tra i quali può rientrare la salvaguardia dell'ambiente) e alla doverosa rimozione da parte della Repubblica degli ostacoli che “limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”⁴⁸.

A proposito della protezione offerta dall'art. 41 Cost., la dottrina ha evidenziato come il riferimento all'utilità sociale, alla sicurezza e alla dignità umana possano essere posti come limiti al perseguimento della massimizzazione del beneficio economico al fine di tutelare il patrimonio naturale⁴⁹. Alle stesse conclusioni si può giungere spostando l'attenzione sull'art. 42, laddove all'interno dei “motivi di interesse generale” che giustificano l'espropriazione possa essere ricondotta la difesa dei valori ambientali tramite un'interpretazione evolutiva della norma costituzionale che tenga conto delle esigenze sociali emerse verso tali problematiche nel corso del tempo.

Lo stesso può essere affermato nei confronti dei “fini di utilità generale” che l'art. 43 configura come condizione necessaria per ammettere l'intervento dei

⁴⁸ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018, p. 66-67.

⁴⁹ LOMBARDI G., *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in MURGIA C. (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, Giuffrè, 1991, pp. 255 ss. In particolare l'autore evidenzia come un terreno non coltivato abbia un valore ecologico superiore rispetto ad un campo reso produttivo grazie all'utilizzo di sostanze chimiche come i pesticidi.

poteri pubblici in un determinato settore economico a scapito dell'iniziativa privata.

Emergono dunque considerazioni simili a quelle esposte precedentemente⁵⁰ nel corso della trattazione con riferimento ai fondamenti costituzionali della funzione urbanistica. Il filo conduttore è rappresentato dalle attività di conformazione delle libertà dei privati (di godere pienamente dei propri beni e di avviare un'attività economica) che i pubblici poteri effettuano in vista del perseguimento di "utilità sociali, di " fini di utilità generale", di "motivi di interesse generale", tra i quali possono certamente essere ricondotti la protezione dell'ambiente e, nello specifico, la salvaguardia delle funzioni ecologiche garantite dal suolo.

La funzione sociale della proprietà viene ad assumere una valenza "positiva" connessa ai principi e ai doveri di solidarietà e di eguaglianza e non più limitata alla mera compressione amministrativa della sfera giuridica individuale, in grado di guidare l'attività della Repubblica nel perseguimento degli interessi generali del corpo sociale, inclusi anche quelli relativi alla difesa delle risorse naturali.

1.3.1 LA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO E TUTELA DELL'AMBIENTE

Proseguendo il percorso di ricostruzione dei rapporti tra la Carta Costituzionale e la materia dell'urbanistica, occorre spostare l'attenzione sulle norme che regolano il riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali alla luce della modifica dell'art. 117 ad opera della L. Cost. n. 3/2001 (approvata a seguito del referendum costituzionale svoltosi 7 ottobre del 2001).

Come già anticipato, la riforma del Titolo V della Costituzione ha infatti inciso fortemente sia sul sistema dei criteri di suddivisione delle competenze tra Stato e

⁵⁰ V. pp. 14-16.

Regioni, sia sul contenuto concreto degli elenchi di materie attribuite alla potestà legislativi di questi ultimi.

Il legislatore costituzionale ha introdotto nel testo la materia del “governo del territorio”, sostituendo di fatto quella dell’ “urbanistica”, e ha inserito nel nuovo art. 117 la materia della “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, spinto dalla crescente rilevanza sociale che hanno assunto nel tempo le questioni ambientali. A tale ultimo riguardo, analogo intervento di revisione costituzionale, per colmare il vuoto letterale dovuto al periodo storico di adozione della Carta Costituzionale, è stato effettuato da altri Paesi europei quali la Francia (legge costituzionale 205/2005), la Svizzera (Costituzione federale della Confederazione Svizzera approvata nel 1999), il Belgio (testo aggiornato nel 1994) e la Germania (revisione del *Grundgesetz* nel 1993).

Nella formulazione originaria dell’art. 117, le Regioni erano state configurate dal costituente come enti a competenze enumerate (limitate al ristretto numero di materie espressamente ad esse attribuite dal dettato costituzionale), mentre allo Stato era accordata la competenza legislativa generale; la potestà legislativa delle Regioni era in ogni caso di tipo concorrente, tenuta a rispettare le prescrizioni di principio poste nelle leggi-cornice spesso ampiamente esaustive e dettagliate (in mancanza di queste, limitate dalla necessaria conformità ai principi legislativi impliciti da ricavare nel *corpus* della legislazione nazionale), e sottoposta ai controlli preventivi statali di legittimità e merito (riguardanti tutti gli atti regionali e cioè gli statuti ordinari, le leggi e gli atti amministrativi).

Tali controlli preventivi potevano essere attivati dal Governo per essere successivamente effettuati dalla Corte Costituzionale (per vizi di legittimità) o dal Parlamento (per vizi di merito legati alla lesione dell’interesse nazionale o di quello di altre Regioni)⁵¹. L’ultimo comma del precedente testo dell’art. 117

⁵¹ D’ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p.57-58.

prevedeva infine la possibilità per lo Stato di “demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione” (potestà attuativa delegata).

Con la riforma del Titolo V gli equilibri delineati dal costituente hanno subito un’ incisiva rivisitazione. In primo luogo sono stati integralmente soppressi i controlli preventivi sugli atti regionali; il novellato art. 117 stabilisce poi un elenco di materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (giurisdizione, cittadinanza, difesa, immigrazione, ordine pubblico, moneta ecc.), un elenco di materie verso cui le Regioni sono dotate di potestà legislativa concorrente (spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, fissati con apposite leggi cornice o in loro assenza ricavati dalla legislazione vigente, che la disciplina regionale è obbligata a rispettare), una clausola in virtù della quale la potestà legislativa residuale è attribuita alle Regioni per le materie non ricomprese nei due elenchi precedenti⁵²; alle tre tipologie di competenze legislative precedentemente delineate occorre poi aggiungerne due tipi ulteriori, ovvero sia le competenze che lo Stato può acquisire mediante la c.d. “attrazione in sussidiarietà” e le competenze finalistiche statali, le quali permettono al legislatore centrale di “interferire” legittimamente nelle materie di competenza regionale.

Per quanto riguarda nello specifico l’urbanistica, la situazione risulta essere particolarmente complessa a causa sia del cambiamento di denominazione della materia compiuto dal legislatore che della suddivisione dei titoli competenziali effettuata in sede di riforma.

Non essendo più espressamente prevista l’ “urbanistica” tra le materie elencate nelle disposizioni costituzionali, la prevalente dottrina⁵³ ha ritenuto che essa potesse essere ricondotta all’interno della nozione più ampia del “governo del territorio”, introdotta dal nuovo art. 117, alla quale fanno riferimento, tra le altre,

⁵² BIN. R, PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 431-432.

⁵³ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, p.42

anche i lavori pubblici, l'edilizia, la gestione dell'ambiente. Sul punto è costante da tempo anche la giurisprudenza costituzionale, la quale fin dalle prime pronunce successive alla riforma dell'art. 117 ha sostenuto che nel concetto di "governo del territorio" è ricompresa sia l'urbanistica del previgente art. 117, sia ciò che riguarda in generale l'utilizzazione del territorio e la localizzazione di strutture e attività⁵⁴.

Se nel testo originale l' "urbanistica" rientrava tra le materie di competenza regionale, nel doveroso rispetto in ogni caso delle ampie prerogative garantite al legislatore statale, nella formulazione attuale del disposto costituzionale il "governo del territorio" ricade nella potestà legislativa concorrente ripartita tra Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano.

Spetta al legislatore statale il compito di fissare i principi fondamentali (desumibili anche dalle leggi vigenti e anteriori alla Costituzione, come la legge urbanistica del 1942), i quali vincolano gli enti territoriali nell'esercizio della loro competenza legislativa di dettaglio. Tali principi devono limitarsi però ad indicare obiettivi ed indirizzi generali, senza poter prescrivere discipline esaustive come invece avveniva durante la vigenza del testo originario; i principi fondamentali della materia non hanno valore obbligatorio nei confronti delle Regioni a statuto speciale poiché la Costituzione, in virtù della maggiore autonomia riconosciuta a tali enti territoriali, attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria sottoposta esclusivamente ai limiti dei principi generali dell'ordinamento, ai vincoli posti dal diritto comunitario, degli obblighi internazionali e delle c.d. grandi riforme economico-sociali.

Come anticipato, contribuisce ad arricchire il quadro delle competenze in tale ambito la previsione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", rientrante tra le competenze finalistiche statali sopracitate.

⁵⁴ Corte Cost. sent. n. 307/2003. In senso conforme Corte Cost. sentt. n. 362/2003 e n. 196/2004.

In questi casi la Costituzione indica degli obiettivi da perseguire da parte del legislatore statale, tra cui rientrano anche la tutela della concorrenza o la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, i quali svolgono anche la funzione di identificare e delimitare l'ambito di esplicazione della potestà stessa (materie senza oggetto o trasversali)⁵⁵. Esercitando tale potestà il legislatore centrale può penetrare a fondo nelle materie riservate alle Regioni attraverso discipline non più solo di principio ma anche di dettaglio: ciò in virtù della rilevanza del valore che intende tutelare e che ne legittima l'intervento esclusivo a scapito dell'autonomia legislativa degli enti territoriali.

In dottrina è stato evidenziato inoltre come determinate materie attribuite alla competenza concorrente siano per propria natura di tipo trasversale (ad esempio la "tutela della salute"), e perciò in grado di incidere su settori ricadenti anche sotto diversi titoli competenziali, aumentando di conseguenza rischi di "cortocircuiti" tra le discipline fissate a livello centrale e quelle emanate dagli enti territoriali⁵⁶. Rientra tra queste proprio il "governo del territorio", la quale si presenta come una nozione ampia che implica inevitabili punti di contatto con la tutela dell'ambiente, attribuita invece alla potestà esclusiva dello Stato.

1.3.2 L'INQUADRAMENTO DELLA TUTELA DEL SUOLO ALL'INTERNO DEL NUOVO ART. 117 COST.

Per inquadrare la tematica oggetto della presente trattazione, ovvero la tutela dei servizi ecosistemici e delle funzioni ecologiche garantite dal suolo, all'interno del sistema di riparto della potestà legislativa delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione, è necessario individuare preliminarmente entro quale delle materie enumerate essa vada ricondotta.

⁵⁵ D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p.142

⁵⁶ BIFULCO R., *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2014.

La tutela del suolo potrebbe in astratto rientrare sia nell'ambito del "governo del territorio" (art. 117 co. 3 Cost., competenza concorrente Stato-Regioni), sia nella "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (art. 117 co. 2, lett s), competenza esclusiva statale).

Nel primo caso, le disposizioni emanate dal legislatore centrale risulterebbero maggiormente penetranti e vincolanti nei confronti degli enti territoriali (in quanto esercizio della potestà esclusiva statale), mentre qualora il "consumo di suolo" dovesse essere ricondotto all'interno della competenza concorrente, le norme statali dovrebbero limitarsi alla definizione dei principi fondamentali della materia (nel caso in cui fossero presenti anche norme di dettaglio queste resterebbero in vigore fino al successivo intervento regionale, c.d. "norme cedevoli")⁵⁷.

In linea di principio, il tema della difesa del suolo rispetto ad attività in grado di danneggiarlo e ridurne sia la quantità che le relative funzionalità sembrerebbe riguardare la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, garantendo al legislatore statale la possibilità di adottare atti legislativi rientranti nella propria potestà esclusiva; tale ambito presenta tuttavia anche connessioni con l'urbanistica (e quindi con il "governo del territorio", potestà concorrente), benché solo con riguardo agli aspetti relativi al consumo e non anche alle politiche di contenimento del degrado, in quanto oggetto proprio di tale materia è la disciplina degli usi e delle trasformazioni del suolo.

Risulterebbe dunque inopportuno attribuire le finalità protettive del suolo al governo del territorio, quantomeno in assenza di una normativa generale che fissi dei parametri, ovvero degli *standard* minimi inderogabili in sede di pianificazione (da ricondurre necessariamente alla materia ambientale), in grado di garantire l'osservanza uniforme delle invarianti ambientali su tutto il territorio

⁵⁷ BIN. R, PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 435.

nazionale⁵⁸. Ricondurre la disciplina di tali *standard* nell'ambito della competenza esclusiva statale garantirebbe un'osservanza obbligatoria degli stessi da parte degli enti territoriali, potendo in questo caso il legislatore centrale regolare in modo organico quegli aspetti (in materia di contenuto e procedimento di pianificazione) decisivi per il raggiungimento degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo.

In senso contrario, in presenza di margini di discrezionalità politica o di parametri indefiniti rimessi all'interpretazione delle Regioni, sarebbe lasciata a queste ultime la possibilità di disciplinare in modo penetrante gli aspetti determinanti dell'attività di pianificazione territoriale, sostanzialmente libere o debolmente soggette a vincoli esterni che ne condizionino l'esercizio delle proprie competenze.

1.3.2 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL TEMA DELLE COMPETENZE FINALISTICHE E DEI PARAMETRI INDEROGABILI

Riguardo agli standard minimi uniformi e alle competenze finalistiche statali, è possibile che si configurino conflitti tra norme statali e regionali indirizzate agli stessi obiettivi. Presentandosi come “non materie”⁵⁹, ovvero competenze senza oggetto chiamate a definire se stesse ed in grado di incidere su oggetti sottoposti a regimi di competenza eterogenei, benché attribuite allo Stato a titolo di competenza esclusiva, esse non escludono necessariamente l'intervento delle Regioni in tali ambiti.

Nelle materie ad esse attribuite le Regioni possono legittimamente perseguire gli scopi che individuano tali titoli competenziali (come affermato dalla Corte

⁵⁸ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 234-235.

⁵⁹ Corte Cost. sent. n. 407/2002.

Costituzionale nelle sentt. nn. 407/2002, 96/2003⁶⁰, 259/ 2004⁶¹), andando perciò ad interferire con norme statali emanate al fine di raggiungere lo stesso obiettivo⁶². In particolare, nella sentenza 407/2002 la Corte ha spiegato nello specifico che “l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata” poiché essa risulta essere inscindibilmente collegata con altri ambiti relativi a competenze differenti.

Nella sentenza si fa poi riferimento alla giurisprudenza della Corte antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, dalla quale emerge come l'ambiente rappresenti un "valore" costituzionalmente presidiato che definisce una materia "trasversale", nei confronti della quale possono essere ricondotti titoli competenziali anche di tipo regionale, “spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”.

E infatti nella stessa pronuncia, a proposito della possibilità per le Regioni di intervenire con propri atti legislativi in tali ambiti, la Corte ha affermato che “I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale”, che però non precludono interventi legislativi regionali a tutela di valori connessi con gli interessi di tipo ambientale.

⁶⁰ In tale sentenza la Corte ha affermato che all'interno del “valore costituzionale dell'ambiente” si intersecano interessi diversi ognuno dei quali riguardante competenze differenziate riferite agli enti locali, alle Regioni e allo Stato, riconoscendo a quest'ultimo esclusivamente l'esercizio delle funzioni che necessitano di una regolamentazione uniforme a livello nazionale.

⁶¹ La Corte, pur riconoscendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, richiamando la sentenza 407/2002 ha precisato che non tutti gli ambiti contenuti nell'art. 117.2 possono essere considerati “materie in senso stretto”, trattandosi in tali casi di “valori” presidiati dalla Costituzione che non escludono a priori possibili interventi regionali.

⁶² D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019 , pp.164-168.

La Corte ha ritenuto corretto, inoltre, considerare che l'attribuzione della titolarità esclusiva al legislatore centrale in materia di protezione ambientale non abbia soppresso le molteplici e preesistenti competenze regionali in tale ambito, riguardanti bisogni ulteriori a fronte delle esigenze unitarie rimesse alla disciplina statale.

Per questi motivi risultano frequenti le sovrapposizioni fra leggi statali e regionali a causa degli intrecci di interessi perseguiti dai due enti. Per superare tali conflitti la Corte Costituzionale ha adottato criteri sostanziali riferiti al contenuto delle disposizioni in contrasto, riconoscendo la prevalenza alla norma che assicuri una tutela maggiore al valore perseguito e individuando la funzione delle leggi statali nella fissazione di *standard* minimi uniformi derogabili *in melius* dalle Regioni.

La giurisprudenza costituzionale riconosce generalmente tale derogabilità *in melius* frutto dell'interpretazione "finalistica" della tutela dell'ambiente. Ad esempio, nella sent. n. 267/2016 la Corte ha richiamato la precedente sentenza n.67/2010, nella quale configura la tutela dell'ambiente come un limite per le discipline fissate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle materie rientranti nelle loro competenze; ha affermato che le Regioni possono adottare livelli di protezione dell'ambiente superiori "così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente" (sent. n.225/2009), benché nel caso di specie non abbia considerato possibile un incremento della tutela statale stante la mancanza oggettiva di una scala di valori in grado di permettere una comparazione tra la protezione offerta dalla normativa centrale e quella supplementare regionale.

Tuttavia, in alcuni recenti casi, la Corte è arrivata a ripensare tale orientamento riguardo a determinati aspetti della tutela ambientale che escluderebbero a priori ogni possibile deroga regionale. In particolare, nella sent. n. 66/2018, pur facendo riferimento alla precedente giurisprudenza costituzionale (a cui fa capo la sentenza n. 407 del 2002) nel senso della mancanza di una preclusione assoluta di ingerenze regionali nella "materia-obiettivo" della protezione dell'ambiente

volte ad aumentare i livelli di tutela, si afferma riguardo all'autorizzazione paesaggistica che le Regioni non possono elaborare procedimenti diversi rispetto alla normativa statale in quanto non legittimate ad introdurre deroghe per determinati istituti di protezione ambientale che richiedono discipline di applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale.

1.4 IL BENE SUOLO TRA OGGETTO DEL DIRITTO DI PROPRIETÀ PRIVATA E BENE COMUNE

Nel primo paragrafo della presente trattazione sono state messe in evidenza le funzioni ambientali che il bene suolo garantisce indistintamente alla collettività (detossificazione delle sostanze inquinanti, filtraggio dell'aria e delle acque, produzione alimentare, regolazione del clima, mantenimento degli equilibri ecologici sistemici ecc.), e come tali servizi ecologici siano attualmente messi in pericolo dalla costante progressione dell'urbanizzazione delle aree verdi.

Riguardo a tale tema, parte della dottrina ha recentemente inserito il bene suolo all'interno del dibattito relativo alla categoria dei beni comuni, in considerazione della sua appartenenza alla classe dei beni ambientali⁶³. I beni caratterizzati dalla non escludibilità⁶⁴ e da un forte rischio di esauribilità sono sempre più regolarmente ricondotti all'insieme variegato e non unitario costituito dai beni comuni⁶⁵, nel tentativo di renderli oggetto di una disciplina pubblicistica che possa arrestarne il deperimento e garantire nel tempo il godimento dei servizi che offre.

⁶³ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Boscolo E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pp.83-84.

⁶⁴ In quanto una volta prodotti non consentono l'esclusione di altri soggetti dalla loro fruizione.

⁶⁵ CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 427-428.

Tali beni, in ragione della loro “titolarità diffusa”⁶⁶, richiederebbero una gestione in grado di assicurare la trasmissione delle loro utilità anche alle generazioni successive, in applicazione dei principi di solidarietà ed eguaglianza che li proiettano al di là della dimensione meramente proprietaria e verso prospettive di governo legate all’interesse generale per la loro tutela.

Nel caso di specie, il segmento superficiale della crosta terrestre viene ad essere preso in considerazione in virtù dei servizi ecologici non escludibili e a fruizione indivisa che esso fornisce, da proteggere rispetto ai comportamenti dei proprietari delle singole porzioni di territorio in grado di consumarli spesso senza alcuna possibilità di ripristino.

Si crea dunque una forte interferenza tra l’uso individuale di tali beni, ovvero lo sfruttamento dei terreni di proprietà in chiave edificatoria al fine di trarne un profitto, e l’interesse collettivo alla tutela delle proprietà ecologiche delle superfici verdi, e quindi al mantenimento e alla preservazione delle funzioni ecosistemiche⁶⁷.

L’obiettivo di tale corrente di pensiero è quello di spostare la prospettiva di analisi verso una scala più ampia nel tempo (assumendo un punto di vista proiettato verso il futuro) e nello spazio (sottolineando la capacità degli effetti negativi di colpire una moltitudine indistinta di destinatari), rispetto a quella ridotta e particellare in cui il bene suolo è considerato solo come bene privato pienamente disponibile dal proprietario⁶⁸. Non è possibile, tuttavia, un superamento totale della dimensione proprietaria del suolo che porti ad una sua configurazione come bene comune in senso assoluto: una disciplina pubblicistica

⁶⁶ MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Editori Laterza, Bari, 2012.

⁶⁷ HARDIN G., *The tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, pp. 1243-1248. Nel testo l’autore spiega come la parola “tragedia” sia riferita all’impossibilità di trovare una soluzione tecnica per il problema del consumo dei beni comuni nel sistema di libera gestione individuale di essi. In una società in cui ogni soggetto può legittimamente perseguire il proprio massimo profitto egoistico senza alcun tipo di limitazione che tenga conto delle caratteristiche del bene su cui agisce il comportamento, la scarsità intrinseca della risorsa porta inevitabilmente al suo consumo.

⁶⁸ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Boscolo E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 86.

così limitativa e penetrante rispetto alla sfera giuridica individuale dei soggetti presenterebbe evidenti profili di incostituzionalità⁶⁹ oltre ad essere totalmente avulsa dall'attuale contesto politico-sociale.

In risposta a tale problematica è stata avanzata l'ipotesi di una configurazione di tali beni come "semi-comuni"⁷⁰, allo scopo di permettere la convivenza della loro duplice natura giuridica all'interno dello stesso bene; da un lato il valore "comune" delle funzioni ecologiche che il suolo offre nella sua interezza alla collettività in modo indistinto e indivisibile, dall'altro il valore "individuale" del diritto di proprietà fondiaria sulla porzione territoriale (frazionabile da un punto di vista giuridico) rientrante nella sfera soggettiva del singolo e che legittima lo sfruttamento economico del bene.

In tal senso, l'analisi viene ad essere spostata sugli effetti dell'azione conformativa posta in essere dallo strumento protettivo nei confronti della posizione giuridica che l'individuo intende conservare. L'obiettivo è il raggiungimento di un equilibrio in grado di garantire il mantenimento di un nucleo intangibile di utilità derivanti dal godimento legittimo del diritto di proprietà, e una gestione generale del bene che ne protegga i profili ambientali al fine di preservare le funzioni ecosistemiche dai comportamenti depauperativi individuali. Tale obiettivo appare essere perseguibile, secondo la dottrina, attraverso l'uso degli strumenti di pianificazione allo scopo di custodire e salvaguardare i caratteri naturali del suolo, utilizzando i poteri conformativi per

⁶⁹ Per violazione degli articoli 41 e 42 della Costituzione sulla tutela dell'iniziativa economica privata e della proprietà privata che pongono presidi e limiti ai casi e modi in cui i poteri pubblici possono legittimamente comprimere le posizioni soggettive individuali.

⁷⁰ SMITH H. E., *Semicommons Property Rights and Scattering in the Open Fields*, in *Journal of legal studies*, 2000, p.131. L'autore spiega che un "semicommon" esiste laddove il diritto di proprietà non è solo una combinazione tra proprietà pubblica e privata ma entrambi gli aspetti interagiscono tra loro restando inscindibili l'uno rispetto all'altro.

evitare che le azioni di edificazione poste in essere dai singoli proprietari possano causare la perdita definitiva delle proprietà ambientali del territorio⁷¹.

1.4.1 LA GESTIONE DEI BENI COMUNI TRA PUBBLICO E PRIVATO

L'inserimento del suolo agro-naturale all'interno della categoria dei beni comuni o "semicomuni" richiede di spostare l'attenzione verso questioni legate ai possibili modelli gestionali prefigurabili e alla natura dei soggetti coinvolti. Ad esempio, per un bene comune come quello costituito dalle acque ne è stata sancita la demanializzazione totale⁷² dal legislatore, stante le caratteristiche intrinseche di difficile conciliazione con il libero sfruttamento privato (l'agevole veicolazione degli agenti inquinanti e l'importanza fondamentale per la vita umana ed animale su tutte).

Per quanto riguarda il suolo, invece, una disciplina di tutela volta alla protezione dei valori ecologici del bene non presuppone necessariamente la proprietà pubblica esclusiva e una regolamentazione degli usi di carattere interamente pubblicistico. Come sottolineato nel precedente paragrafo, lo strato superficiale del terreno risulta essere composto dalla somma delle singole porzioni di territorio considerate (ognuna delle quali oggetto di distinti diritti di proprietà), ma che offre nella sua interezza l'erogazione di prestazioni essenziali, non escludibili e a rischio di esaurimento.

⁷¹BOSCOLO E., *La limitazione del consumo di suolo*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020, pag. 309.

⁷² Art. 1 della l. n.36/1994, ora art. 144 del dlgs. n.152/2006 ("Codice dell'ambiente"), ai sensi del quale tutte le acque superficiali e sotterranee sono entrate a far parte del demanio statale; le acque sono considerate risorse da proteggere e utilizzare in base a criteri solidaristici e nella prospettiva di salvaguardia del bene per le generazioni future; la normativa sugli usi delle acque mira a tutelare il patrimonio idrico e le funzioni che esso svolge per il mantenimento degli equilibri ecosistemici.

Inoltre, se si guarda alla disciplina di alcun beni di interesse pubblico come quelli di valore culturale e ambientale (beni culturali e aree naturali protette⁷³), si può notare come l'ordinamento preveda un regime proprietario sia pubblico che privato, benché in ogni caso conformato all'interesse pubblico che lo statuto del bene mira a tutelare.

Adottando un approccio estensivo nella categorizzazione beni comuni e semicomuni è possibile permettere la convivenza di un duplice statuto giuridico, pubblico e privato, in riferimento a beni dal notevole valore naturalistico (suolo incluso), con il risultato di garantirne sia il legittimo godimento individuale che la regolazione degli sfruttamenti depauperativi e dei dispositivi protettivi⁷⁴.

Una mera estensione del regime di proprietà pubblica ai beni comuni, tale da identificare completamente e in modo esclusivo la categoria di tali beni con quella dei beni pubblici, non permetterebbe di inserire il suolo agro-naturale all'interno della prima nonostante le oggettive caratteristiche di elevato rilievo per l'intera collettività.

1.5 LA DEFINIZIONE DI SUOLO ALL'INTERNO DELLE RECENTI INIZIATIVE LEGISLATIVE REGIONALI

Nonostante la qualificazione definitiva del suolo come bene comune (o "semicomune") non sia ancora stata effettuata a livello nazionale, i legislatori regionali hanno introdotto negli ultimi anni normative a tutela delle aree verdi. Benché l'analisi delle recenti discipline regionali volte ad offrire strumenti

⁷³ Regolati dal dlgs. n.42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio", che ne disciplina dettagliatamente i requisiti ed il regime giuridico speciale.

⁷⁴ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in Boscolo E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015 pp. 89-90.

protettivi dei terreni sia oggetto del terzo capitolo della presente trattazione, è possibile anticipare in questa sede le definizioni del suolo agro-naturale stabilite in sede legislativa in particolar modo dalla Toscana⁷⁵, dall'Emilia-Romagna⁷⁶ e dalla Lombardia⁷⁷.

La prima definisce il patrimonio territoriale come “bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale”⁷⁸ e lo inquadra come il risultato delle relazioni reciproche instaurate nel corso del tempo tra la natura e le attività umane. Riconosce la necessaria protezione del suolo in quanto risorsa fondamentale per lo sviluppo della comunità e ne vieta la riduzione in modo irreversibile.

La seconda definisce il suolo “quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici ”⁷⁹. Anche la legge regionale dell'Emilia-Romagna ne riconosce il carattere limitato e non rinnovabile, mettendone inoltre in risalto il ruolo svolto per la regolazione del clima e per la salvaguardia del territorio in generale.

La terza legge regionale identifica anch'essa il suolo come “bene comune”⁸⁰ e ne elenca le funzioni ambientali che esso garantisce per la comunità sociale, riconoscendo inoltre l'importanza fondamentale della sua protezione stante il forte rischio di esauribilità a causa dei processi urbanizzativi.

Una prima forte presa di posizione nell'inquadramento del patrimonio territoriale come bene comune è stata dunque effettuata dalle Regioni, in attesa di un intervento del legislatore statale sul tema (nonostante l'elaborazione in questi anni di una serie di disegni di legge di cui si parlerà più specificamente nel terzo

⁷⁵ L.r. n. 65/2014 della Regione Toscana.

⁷⁶ L.r. n. 24/2017 della Regione Emilia-Romagna.

⁷⁷ L.r. n. 31/2014 della Regione Lombardia.

⁷⁸ Art. 3 l.r. Toscana n. 65/2014.

⁷⁹ Art. 1 co. 2 l.r. n. 24/2017 della Regione Emilia-Romagna.

⁸⁰ Art. 1 l.r. n. 31/2014 della Regione Lombardia.

capitolo) che alla luce dei dati recenti sulla velocità del consumo di suolo a livello nazionale presentati dal SNPA⁸¹ appare di importanza sempre più crescente e improrogabile.

CAPITOLO 2. LA FUNZIONE DI PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: TRA GOVERNO DEL TERRITORIO URBANO E TUTELA DELLE AREE AGRICOLE

2.1 LA FUNZIONE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

La gestione delle risorse territoriali costituisce l'oggetto principale della funzione di regolazione urbanistica, consistente nell'elaborazione di una determinata disciplina d'uso per ogni ambito territoriale preso in considerazione. L'elemento caratterizzante dei provvedimenti aventi lo scopo di fissare prescrizioni urbanistiche è la definizione dell'ordinato assetto della porzione di territorio di riferimento, attraverso la quale ne vengono regolati gli usi trasformativi e, in senso ampio e generale, le possibili attività che su di essi possono essere svolte dalla comunità sociale⁸².

⁸¹ V. paragrafo 1.1 del presente capitolo.

⁸² CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 477-478.

Mediante la pianificazione del territorio l'amministrazione ordina gli interessi pubblici e privati presenti all'interno dei suoi confini, distribuendoli discrezionalmente al fine di temperarli e stabilirne gli equilibri reciproci. Si tratta di un potere di natura conformativa che l'amministrazione esercita incidendo sulle posizioni giuridiche soggettive dei proprietari dei beni verso cui le prescrizioni sono dirette; nei limiti fissati dalle norme dell'ordinamento, i pubblici poteri disciplinano le destinazioni e i possibili usi dei suoli nonché le tipologie di costruzioni su di essi realizzabili⁸³.

Normalmente i pubblici poteri attuano la conformazione dell'ambito spaziale verso il quale essi esercitano la propria potestà attraverso gli atti di pianificazione urbanistica (di cui il piano regolatore generale ne costituisce l'archetipo), provvedimenti amministrativi generali che fissano le regole di utilizzazione del suolo per un periodo di tempo indeterminato (fino alla modifica della prescrizione con un atto successivo).

Tuttavia, le prescrizioni urbanistiche possono essere poste anche con provvedimenti amministrativi singoli (come per il nulla osta agli interventi sui beni immobili d'interesse storico e artistico) e con atti di natura legislativa (così avveniva prima dell'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942 e così avviene in riferimento ad alcuni piani territoriali approvati con legge regionale), non essendo presenti indicazioni di legge contrarie in tal senso e né avendo alcuna rilevanza la natura giuridica dell'atto riguardo agli effetti concreti dei provvedimenti di piano⁸⁴; gli effetti prescrittivi non mutano in base alla tipologia formale dell'atto adottato, benché un'approvazione con legge potrebbe avere una sua rilevanza dal punto di vista della tutela dei privati. Essi, infatti, non sono legittimati dall'ordinamento a ricorrere in via diretta contro lesioni della loro

⁸³ GIANNINI M. S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 352-353.

⁸⁴ CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 482-483.

sfera giuridica prodotte da atti formalmente legislativi⁸⁵. A tale riguardo, la Corte Costituzionale ha stabilito la liceità della mera tutela “indiretta” rappresentata dalla presentazione dell’eccezione di costituzionalità tramite ricorso in via incidentale alla Corte stessa, non ritenendo insufficiente la protezione che essa offre per la sfera giuridica del privato⁸⁶.

Le prescrizioni conformative territoriali possono essere classificate all’interno di tre categorie principali: quelle a efficacia indiretta sul territorio, quelle conformative del territorio e quelle conformative della proprietà⁸⁷.

Se la prima categoria si riferisce al coordinamento delle relazioni tra i poteri delle amministrazioni pubbliche, le altre riguardano invece in via diretta gli effetti scaturenti della fissazione delle prescrizioni urbanistiche; mentre quelle conformative del territorio incidono sul regime di uso dei suoli (regolandone in via generale l’utilizzabilità) senza tuttavia raggiungere il grado di specificità necessario per incidere direttamente sulla sfera giuridica dei proprietari, quelle conformative della proprietà definiscono in via definitiva il contenuto concreto del diritto di edificabilità riferito alle proprietà fondiarie rientranti in una determinata area. Sono queste ultime a stabilire in modo specifico il fascio delle facoltà esercitabili dal titolare del diritto in merito agli usi consentiti e vietati del terreno secondo quanto stabilito dal piano, potendo questo spingersi fino alla svuotamento sostanziale della posizione giuridica soggettiva del proprietario (come avviene in caso di apposizione di vincoli espropriativi).

L’ordinamento regola l’esercizio della funzione di disciplina dell’uso dei suoli attraverso la legislazione urbanistica, allo scopo di fissarne i limiti e di orientarne l’azione per assicurarne il corretto esercizio. Tale prerogativa costituisce infatti esercizio di un potere amministrativo e in quanto tale comporta l’attribuzione di esso ad un’autorità pubblica da parte di una norma di legge (in ossequio al

⁸⁵ MORBIDELLI G., *Piano territoriale, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983, pp. 705 ss.

⁸⁶ Corte Cost. sentt. n. 143/1988 e n. 344/1990.

⁸⁷ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 64-65.

principio di legalità amministrativa), individuando la stessa gli elementi caratterizzanti del potere: i presupposti, i requisiti e le modalità di esercizio nonché il fine pubblico perseguito e gli effetti giuridici correlati⁸⁸.

La configurazione della pianificazione urbanistica in termini di attività amministrativa comporta l'ulteriore conseguenza della sottoposizione della stessa alle disposizioni della legge 241/1990 in tema di procedimenti amministrativi. Per espressa previsione normativa, tuttavia, in virtù delle peculiarità dell'attività di elaborazione dei piani urbanistici, alcuni dei principi espressi dalla legge non trovano applicazione nei procedimenti in esame. I meccanismi di partecipazione procedimentale, ad esempio, risultano non essere disciplinati dalla legge 241/1990 ma da singole leggi speciali; dall'art. 3 della stessa discende poi la non applicabilità delle disposizioni sull'obbligo di motivazione per i provvedimenti pianificatori, in quanto rientranti nella categoria degli atti amministrativi generali⁸⁹.

Oltre alla disciplina di regolazione dell'attività amministrativa offerta dalle norme attributive dei poteri di pianificazione (spesso limitate alla mera definizione degli elementi essenziali) e dal diritto amministrativo generale, il legislatore ha affiancato alla funzione urbanistica principale precettiva una serie di funzioni ulteriori regolate dal complesso del diritto urbanistico; esse hanno natura strumentale ed accessoria rispetto alla funzione principale e prendono il nome di funzioni ordinali⁹⁰.

Le funzioni ordinali hanno lo scopo di assicurare l'effettività dell'attività di pianificazione territoriale e si dividono in funzione di salvaguardia (tutela degli ambiti non pianificati), di disciplina sostanziale (limitazione dell'esercizio dei

⁸⁸ CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017, pp. 118-119.

⁸⁹ MELE V., *La motivazione delle scelte di governo del territorio*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 583-585. Riguardo all'onere motivazionale è specificamente richiamato l'orientamento giurisprudenziale che ritiene sufficiente la motivazione che può essere ricavata dai principi generali posti alla base degli strumenti di piano (Cons. Stato, sez. IV, 22 maggio 2012, n. 2952).

⁹⁰ STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1969.

poteri pianificatori), di controllo (verifica della conformità delle attività alle norme urbanistiche), di gestione (attuazione delle disposizioni di piano) e funzione sanzionatoria (reintegrazione delle prescrizioni violate).

La discrezionalità amministrativa esercitata dalle autorità pubbliche titolari dei poteri di pianificazione risulta essere orientata e limitata da una pluralità di istituti che fanno capo ad una molteplicità di soggetti. Oltre alla funzione di disciplina sostanziale e alle norme generali in materia di atti e procedimenti amministrativi, l'ordinamento prevede il riconoscimento di interessi differenziati di natura prevalentemente ambientale posti sotto la tutela di enti pubblici non coincidenti con quelli titolari dei poteri di pianificazione urbanistica in senso stretto, dei quali questi ultimi devono necessariamente tenere conto nell'esercizio delle loro funzioni⁹¹.

A partire dall'emanazione della legge n. 1150 del 1942 ("legge urbanistica") e dai correttivi normativi apportati dalla legge n. 765 del 1967 ("legge ponte"), la funzione di conformazione dei suoli e di disciplina delle trasformazioni del territorio è stata principalmente un compito affidato agli enti comunali.

Mediante la prima l'istituto del piano urbanistico è diventato lo strumento principale di pianificazione a livello nazionale (in sostituzione dei previgenti regolamenti edilizi), mentre la seconda, oltre ad aver sancito l'obbligo di pianificare l'intero territorio comunale, ha introdotto norme a garanzia della presenza di infrastrutture e servizi per la collettività quali gli *standard* urbanistici quantitativi, una nuova disciplina della licenza edilizia (sancendone l'obbligatorietà per tutto il territorio del Comune e la necessaria presenza delle opere di urbanizzazione primaria per il suo rilascio), l'applicazione degli *standard* di salvaguardia in assenza della disciplina urbanistica (c.d. "piano regolatore fittizio") e l'applicazione delle misure di salvaguardia in pendenza di approvazione del nuovo strumento urbanistico.

⁹¹ I rapporti tra piani urbanistici propri e piani di settore e sovracomunali sono oggetto specifico del secondo paragrafo del presente capitolo.

Se in questa prima fase l'“urbanistica” ha riguardato principalmente la regolazione della crescita e dell'espansione edilizia dei centri urbani, negli anni successivi ne è stato ampliato il raggio d'azione a partire dall'art. 80 del DPR 616/1977 fino ad approdare al concetto di “governo del territorio” codificato dalla riforma costituzionale del 2001 all'interno del nuovo art. 117 Cost.

Ai sensi del DPR, la materia dell'urbanistica coincide con “la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”. Tale amplissima concezione della materia è stata successivamente ridimensionata dall'intervento della Corte Costituzionale, riaffermando l'importanza degli altri interessi di cui è oggetto il territorio non rientranti nell'urbanistica in senso stretto e affidati alla tutela di enti diversi da quelli comunali; i suoli restano oggetto sia della pianificazione conformativa comunale che delle pianificazioni differenziate (di provenienza provinciale e di altre autorità pubbliche) e dei provvedimenti che pongono discipline di uso pur non essendo atti di pianificazione (vincoli idrogeologici e paesistici), costituendo tali discipline settoriali delle forme di tutela naturalistico-culturale che i PRG devono recepire al proprio interno⁹².

La distinzione ribadita dalla giurisprudenza costituzionale ha riguardato, in ogni caso, la questione della delimitazione dei poteri tra Stato e Regioni, non portando di conseguenza ad un ripensamento generale dell'evoluzione della definizione dell'urbanistica la quale ha ormai inevitabilmente superato l'ambito restrittivo della regolazione dell'incremento edilizio e dell'uso edificatorio dei suoli.

Una concezione estensiva della materia è stata ribadita anche dalla giurisprudenza amministrativa⁹³, tale da “comprendere tra i suoi fini anche la protezione dell'ambiente”⁹⁴ e quindi rivolta anche alla tutela ecologica del

⁹² URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 56-57.

⁹³ CdS, sez. IV, 4 dicembre 1998, n. 1734; CdS, sez. IV, 6 marzo 1998, n. 382.

⁹⁴ Tar Lazio, sez. I, n. 397/1993.

territorio, dovendo in ogni caso tale aspetto continuare a convivere con il sistema protettivo degli interessi ambientali, paesaggistici e culturali affidato dall'ordinamento a soggetti pubblici diversi dal Comune.

2.1.1 I CONTENUTI DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

Dalla “legge urbanistica” del 1942 (così come modificata dagli interventi legislativi successivi e in particolare dalla “legge ponte” del 1967) il piano regolatore generale adottato dagli enti comunali è stato configurato come lo strumento globale di governo del territorio (e in molti casi l'unico strumento di pianificazione territoriale) attorno al quale si è sviluppato l'insieme delle discipline costituenti il *corpus* dell'ordinamento urbanistico nazionale.

A partire dal primo atto legislativo fondamentale la materia si è stratificata ed arricchita nel tempo, prima regolando le funzioni finalizzate all'esercizio della funzione urbanistica principale e le relazioni tra gli interessi territoriali comunale e quelli differenziati, poi ramificandosi in una pluralità di modelli grazie agli interventi legislativi delle Regioni che ne hanno rielaborato la figura in modo autonomo.

A tale ultimo proposito, gli enti regionali, dopo un'iniziale periodo in cui non avevano portato sostanziali innovazioni alla disciplina dei piani regolatori generali, si sono successivamente discostati dalla figura di PRG prevista a livello nazionale superandone determinate linee essenziali; ad esempio, la quasi totalità degli enti regionali ha soppresso il principio della codeterminazione dei contenuti del piano regolatore, il quale prevedeva la successione di un provvedimento di adozione del PRG da parte del Comune e di un distinto provvedimento di approvazione da parte della Regione.

Il piano regolatore generale può essere dunque considerato l'archetipo di quei provvedimenti amministrativi peculiari con funzione precettiva che prendono il nome di piani urbanistici, separando da tale ultima categoria quegli atti pianificatori non aventi diretto effetto conformativo sui diritti di proprietà fondiaria (i quali appartengono alla categoria della "pianificazione territoriale" pura⁹⁵, avente la funzione di disciplinare l'esercizio dei poteri di pianificazione), il cui modello è invece rappresentato dal piano territoriale di coordinamento.

A proposito dei piani territoriali, la prima figura introdotta dalla legge urbanistica del 1942⁹⁶ (di competenza del ministro dei lavori pubblici) non ha mai trovato luce nell'ordinamento, ed è stata successivamente sostituita dal piano territoriale di coordinamento provinciale e da altre figure di piano (come il piano paesaggistico) aventi la duplice funzione di indirizzo dell'attività di pianificazione comunale e di conformazione diretta degli usi del territorio.

Tornando alle caratteristiche dei contenuti del piano regolatore generale, esso presenta una serie di peculiarità dovute all'appartenenza alla categoria dei provvedimenti di pianificazione e quindi alla particolare funzione di conformazione degli usi territorio che esso è chiamato a svolgere.

In primo luogo, le prescrizioni contenute nel piano regolatore (e nei piani urbanistici in generale) sono espresse non solo in forma letterale ma anche in forma grafica (tra di loro complementari), in quanto frutto dell'impiego della tecnica cartografica che prevede la sovrapposizione dei segni grafici rappresentanti la sistemazione futura dell'area rispetto all'assetto geografico attuale della stessa.

⁹⁵ URBANI P., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in PUGLIESE F., FERRARI E., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 201 ss.

⁹⁶ Art. 5 legge 17 agosto 1942 n. 1150, nel quale si afferma che "allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero del Consiglio superiore dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere [...] alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano".

Passando ai concreti contenuti dispositivi del provvedimento di piano occorre distinguere le prescrizioni di zona da quelle localizzative: le prime riguardano l'utilizzo della tecnica della "zonizzazione" che comprende la definizione degli usi consentiti mediante l'assegnazione di una specifica funzione ad una determinata area (cosiddetta "zonizzazione funzionale"), la quale costituisce il presupposto della successiva "zonizzazione architettonica" consistente o nella fissazione dei parametri edilizi degli insediamenti realizzabili (qualora l'area sia considerata edificabile) o nella disciplina di un diverso regime di trasformazione dell'area (potendo arrivare a dichiararne la totale inedificabilità); le seconde hanno invece lo scopo di indicare gli ambiti del territorio da utilizzare per la realizzazione di servizi e di infrastrutture di interesse generale destinate alla fruizione della collettività⁹⁷.

Con riferimento specifico al piano regolatore generale di provenienza comunale, l'art. 7 della legge urbanistica prevede per il PRG il compito di effettuare in primo luogo la zonizzazione funzionale dell'intero territorio del Comune, poi di passare alla successiva zonizzazione architettonica stabilendo indici, misure e vincoli riguardanti ciascun ambito territoriale, e infine il compito di porre le prescrizioni localizzative individuando le aree destinate agli impianti e alle infrastrutture pubbliche (le opere di urbanizzazione che includono le reti di comunicazione e di trasporto) e indicando, inoltre, le aree soggette a vincoli ambientali e culturali⁹⁸.

Per quanto riguarda le zone territoriali omogenee individuate dal PRG, occorre richiamare le innovazioni introdotte dal decreto ministeriale n. 1444 del 2 aprile 1968, il quale ha cristallizzato in via definitiva il modello di zonizzazione territoriale prevista in via generale dall'art. 7 della legge urbanistica; grazie ad esso è stato dato corpo e sostanza a quello che per molti anni (fino ai recenti

⁹⁷ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 110-112.

⁹⁸ CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 498-499.

interventi normativi regionali) è stato il paradigma ordinario uniforme a livello nazionale mediante il quale i Comuni hanno provveduto all'esercizio dei poteri di pianificazione.

Il DM del 1968 costituisce una delle fonti normative fondamentali riguardo alla disciplina sostanziale della funzione di conformazione dei suoli, fissando regole inderogabili dalle autorità pubbliche riguardo all'uso dello spazio, alla fissazione dei limiti all'espansione edilizia e ai rapporti tra insediamenti edificabili e opere di urbanizzazione in riferimento a ciascuna zona territoriale omogenea. La normativa fissata dal DM va dunque ad incidere fortemente sulla discrezionalità esercitata dal Comune in relazione alla funzione di zonizzazione, stabilendo un quantitativo minimo di spazi pubblici in rapporto agli insediamenti edificati derogabile *in melius* dagli enti comunali⁹⁹.

Il decreto¹⁰⁰ individua tali zone in: A) complessi urbani di carattere storico, artistico e di valore ambientale; B) zone di completamento costituite da porzioni territoriali in tutto o in parte edificate e diverse da quelle precedenti; C) zone di espansione aventi densità edilizia inferiore alle zone di completamento; D) ambiti territoriali destinati alla costruzione dei nuovi impianti produttivi; E) le zone agricole; F) le zone territoriali destinate alle infrastrutture di interesse generale.

Per ciascuna zona omogenea il DM prevede un impatto urbanistico commisurato alla dotazione minima di spazi destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (al fine di dotare il territorio della quantità di servizi generali indispensabili per garantire una convivenza ordinata), stabilisce i limiti di altezza per le costruzioni e di distanza tra gli insediamenti, oltre a fissare i gli indici di edificazione riguardanti i rapporti tra gli ambiti

⁹⁹ Riguardo all'eventuale obbligo di motivazione per il superamento degli standard minimi, la giurisprudenza amministrativa si è assestata su un orientamento che ritiene necessaria la motivazione espressa e puntuale delle scelte di piano solo in caso di superamento considerevole di tali standard (TAR Sardegna, Cagliari, sez. II, 25 marzo 2005, n. 469).

¹⁰⁰ Art. 2 del decreto ministeriale n. 1444/1968.

territoriali presi in considerazione dal piano e le trasformazioni edificatorie future (dal punto di vista dei volumi impiegati e delle superfici occupate).

Per ogni porzione in cui il piano regolatore divide il territorio è dunque stabilita la destinazione funzionale dell'area, entro quali limiti ed a quali condizioni è possibile realizzare gli interventi edificatori sui terreni individuati, potendo il piano anche escludere o ridurre fortemente l'edificabilità di determinate aree (come avviene ad esempio per le zone agricole), e fissando in ogni caso i parametri riguardanti il rapporto tra la densità abitativa e la quantità minima di spazi pubblici da assicurare (differenziata in base ai diversi usi possibili del territorio).

2.1.2 LA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI COMUNALI IN RELAZIONE AL CONSUMO DI SUOLO

Le scelte di piano hanno notevoli riflessi sulla dislocazione quantitativa e qualitativa delle attività umane presenti all'interno dei confini territoriali, dovendo il Comune obbligatoriamente pianificare l'intera area rientrante nella propria potestà al fine di elaborare la disciplina di trasformazione del territorio e gli usi consentiti nelle diverse zone.

È l'attività di pianificazione comunale che stabilisce il grado di edificabilità dei suoli, individua le porzioni territoriali trasformabili a fini agricoli, residenziali o produttivi, determina il *quantum* di infrastrutture, spazi e servizi collettivi necessari per garantire l'equilibrio della comunità, definisce, in poche parole, tempi e modi delle modificazioni strutturali realizzabili.

Il PRG continua ad essere lo strumento fondamentale di guida e definizione del processo di espansione urbana e quindi di quelle attività che portano all'impermeabilizzazione, all'erosione e alla sigillazione del suolo. Può

dichiarare edificabile un terreno prima considerato ad uso agricolo, può prevedere la trasformazione insediativa di zone prima totalmente o parzialmente inedificati e ancora può accrescere il grado di densità edilizia relativo ad una particolare area. In questo modo l'aumento dei volumi di costruzione o l'estensione delle superfici urbanizzate causa la riduzione delle zone verdi e la perdita dei servizi ecologici che queste garantiscono.

Fatte salve le limitazioni interne ai poteri di pianificazione poste dalla legislazione urbanistica (riguardo agli *standard* urbanistici), i limiti esterni relativi ai beni oggetto di tutela differenziata (paesaggio, parchi, acque, foreste e beni ambientali in generale) e la categoria delle opere pubbliche di interesse nazionale, i Comuni esercitano mediante i piani urbanistici una sovranità penetrante e incisiva negli ambiti soggetti alla loro potestà.

Rappresentando così i centri decisionali e di indirizzo delle politiche trasformatrici del territorio, essi risultano essere i principali responsabili in relazione ai fenomeni urbanizzativi che causano ogni anno l'aumento della quantità di suolo consumato a livello nazionale¹⁰¹.

Un intervento normativo orientato ad offrire una risposta al tema in esame deve di conseguenza prendere in considerazione non solo i limiti e l'estensione della funzione pianificatoria comunale (alla luce della tutela degli interessi ambientali legati alla conservazione del patrimonio generale), ma anche il contenuto e la struttura (in relazione al superamento definitivo del metodo della zonizzazione e della pianificazione completa del territorio) dello strumento di governo dell'espansione edilizia dei centri urbani dal 1942 ai tempi attuali: il piano regolatore generale¹⁰².

¹⁰¹ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 230-231.

¹⁰² URBANI P., *Urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 371-372.

2.2 PIANIFICAZIONE URBANISTICA E TUTELE DIFFERENZIATE

La protezione delle risorse naturali e culturali presenti sul territorio è stata storicamente inserita non all'interno del sistema piani urbanistici ma, al contrario, in un complesso separato da questi ultimi e organizzato sulla base di regole proprie e soggetti differenti.

Da diverso tempo l'ordinamento individua (*ex lege* o tramite provvedimenti amministrativi puntuali o pianificatori) al di fuori della pianificazione comunale in senso stretto una serie di interessi pubblici riferiti al patrimonio territoriale e ambientale, posizionati al vertice del sistema dei valori costituzionali, i quali condizionano dall'esterno l'esercizio della funzione urbanistica di disciplina degli usi, delle condizioni e delle modalità di trasformazione dei suoli¹⁰³.

Tali interessi hanno acquisito nel corso del tempo una rilevanza sempre maggiore, richiedendo da parte dell'ordinamento la predisposizione e l'aggiornamento di mezzi e sistemi specifici adatti alle peculiari tipologie di tutele che essi richiedono.

Nel sistema tradizionalmente delineato, alla disciplina urbanistica in senso stretto e agli enti titolari dei poteri di pianificazione è sottratta così la tutela di una serie di valori aventi dimensione sovracomunale, che richiedono di essere affidati a soggetti pubblici e ad istituti che non coincidono con quelli appartenenti all'urbanistica in senso proprio¹⁰⁴; si tratta di interessi "differenziati"¹⁰⁵ rispetto alla disciplina generale di trasformazione del territorio, che trascendono la dimensione locale e che riguardano beni di rilevanza decisiva per gli equilibri

¹⁰³ STELLA RICHTER P., *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 2000, pag. 244.

¹⁰⁴ STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 26 ss.

¹⁰⁵ CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 441.

della collettività di riferimento (paesaggio, valori culturali, assetto idrogeologico, tutela del suolo e dell'ambiente in generale).

Gli strumenti urbanistici definiscono dunque i possibili usi del territorio affiancati dai sistemi delle “tutele parallele”¹⁰⁶, le quali costituiscono complessi normativi differenziati che i piani urbanistici devono recepire al proprio interno in modo automatico o con margini di discrezionalità più o meno ampi (c.d. prescrizione eteronome ai PRG).

Tali prescrizioni intervengono necessariamente sull'assetto del territorio delineato dal PRG, stante l'obbligo per quest'ultimo di disciplinare interamente il territorio comunale, sollevando di conseguenza questioni relative al coordinamento tra i diversi atti di pianificazione. Le problematiche di raccordo tra le autorità pubbliche sono inoltre spesso affrontate a livello procedimentale con gli strumenti delle intese e delle conferenze di servizi, con l'inserimento dunque di una fase di concertazione necessaria tra le amministrazioni coinvolte nella tutela degli interessi rilevanti nel caso di specie.

In questo modo, la discrezionalità degli enti comunali in sede di pianificazione urbanistica viene limitata dall'attività di altri soggetti pubblici, portatori di interessi territoriali sovraordinati e quindi sottratti alle competenze generali delle autorità di pianificazione tradizionali in applicazione del principio di gerarchia degli interessi¹⁰⁷.

I beni “differenziati” trovano protezione nell'ordinamento sia attraverso atti che ne certificano il valore pubblico (con conseguenze relative alla disciplina maggiormente restrittiva degli usi consentiti) ma senza adottare prescrizioni

¹⁰⁶ SALVIA F., TERESI F., *Diritto urbanistico*, CEDAM, Padova, 1992.

¹⁰⁷ CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag 29.

urbanistiche in senso stretto, sia mediante atti di pianificazione territoriale che affiancano quella urbanistica nella disciplina dell'assetto del territorio¹⁰⁸.

Nel primo caso, a monte della trasformazione edificatoria del bene (se eventualmente consentita) interviene un'autorizzazione autonoma da quella riguardante l'attività costruttiva in senso proprio, ovvero è previsto per il Comune l'obbligo di raggiungere un'intesa preventiva con l'amministrazione competente per la fissazione delle modalità d'uso riguardanti una determinata area.

Nel secondo caso, invece, si prevede l'intervento di piani funzionali sovraordinati al livello comunale di pianificazione urbanistica, aventi come obiettivo prioritario la protezione del patrimonio naturale, dei valori paesaggistici e degli interessi ambientali.

In entrambi i casi (provvedimenti certativi e atti di pianificazione territoriale funzionale) è prevista l'apposizione di prescrizioni che stabiliscono le destinazioni d'uso dei terreni in base all'interesse di volta in volta protetto dall'ordinamento¹⁰⁹.

Per quanto riguarda nello specifico la pianificazione territoriale speciale, si tratta di provvedimenti che da un lato conformano le posizioni dei proprietari in modo proporzionato rispetto ai caratteri propri delle porzioni territoriali che prendono in considerazione (andando oltre dunque l'ambito circoscritto della mera limitazione degli usi), e dall'altro permettono un raccordo maggiormente effettivo tra le scelte di piano effettuate dal Comune e le tutele di settore affidate alle altre autorità pubbliche.

¹⁰⁸ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 221.

¹⁰⁹ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pp.228-229.

Esempi di piani territoriali di settore sono il piano paesaggistico¹¹⁰, il piano di bacino idrografico¹¹¹ e il piano del parco¹¹², oltre al piano territoriale di coordinamenti provinciale¹¹³ che presenta caratteristiche proprie peculiari che lo differenziano dalle altre figure elencate.

In generale i piani territoriali presentano un contenuto composito prevedendo non solo prescrizioni urbanistiche conformative delle proprietà fondiarie ma anche contenuti dispositivi non riguardanti in via diretta la disciplina dei possibili usi edificatori dei suoli (si pensi alla normativa del piano di bacino idrografico riguardante l'assetto idraulico, l'organizzazione e lo sfruttamento delle risorse idriche disponibili).

Le prime, inoltre, sono in grado sia di resistere a disposizioni urbanistiche contrastanti previste da strumenti pianificatori successivi, sia di abrogare le prescrizioni anteriori con esse incompatibili, poiché preordinate alla tutela di interessi posti al vertice della gerarchia dei valori territoriali dell'ordinamento.

Ne discende la capacità di vincolare in modo immediato i soggetti verso i quali esplicano i propri effetti, sia pubblici che privati, incidendo in via diretta rispettivamente sui provvedimenti da questi adottati o sulle posizioni giuridiche soggette all'effetto conformativo della pianificazione territoriale di tutela ambientale.

¹¹⁰ Introdotto dalla legge n. 1497/1939, successivamente disciplinato dalla legge n. 431/1985 e attualmente contenuto nel dlgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e paesaggistici).

¹¹¹ Previsto dalla legge n. 183/1989.

¹¹² Regolato dalla legge n. 394/1991.

¹¹³ Introdotto dalla legge n. 142/1990 e successivamente dall'art. 20 del Testo unico dell'edilizia.

2.2.1 EVOLUZIONE STORICA E PROSPETTIVE ATTUALI DI RELAZIONE TRA PIANI URBANISTICI E DISCIPLINE DIFFERENZIATE

L'elaborazione di alcuni degli istituti di protezione ambientale è precedente alla nascita del sistema di pianificazione territoriale, sancita dalla legge urbanistica del 1942: nel 1939, ad esempio, la legge n. 1497 ("Legge Bottai") era stata emanata per tutelare le "bellezze naturali" di notevole interesse pubblico, introducendo per la prima volta nell'ordinamento il piano paesaggistico e dando rilevanza, in particolare, alla protezione offerta dal sistema dei vincoli difensivi volti ad evitare interventi di potenziale pericolosità per l'integrità di tali beni¹¹⁴.

La disciplina legislativa riguardante i beni oggetto di tutele differenziate ha mostrato negli anni la ricorrenza di diversi caratteri comuni: la definizione del livello (nazionale, regionale, provinciale, locale) dell'interesse pubblico considerato, l'individuazione del soggetto pubblico competente per la tutela dell'interesse, la scelta degli strumenti ottimali per garantire la protezione effettiva del valore da proteggere, i meccanismi sostitutivi in caso di verificata inadeguatezza dell'attività svolta e la previsione di sanzioni in caso di violazioni della normativa di salvaguardia¹¹⁵.

Il sistema legislativo prevedeva dunque l'esistenza di discipline settoriali mediante le quali l'ordinamento ha individuato nel tempo classi omogenee di beni differenziati da sottoporre a normative limitative degli usi edificatori, fino a stabilirne la preservazione assoluta in alcuni casi. Sia attraverso provvedimenti certativi individuali, sia attraverso piani territoriali, le autorità competenti hanno emanato prescrizioni conformative della proprietà in grado di disciplinare gli usi consentiti per i beni sottoposti ai sistemi protettivi. Trattasi in ogni caso di vincoli permanenti e privi di indennizzo poiché apposti su beni intrinsecamente

¹¹⁴ CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 27.

¹¹⁵ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 228.

d'interesse pubblico (essendo originariamente esclusa la suscettività edificatoria) e riguardanti la generalità dei soggetti, i quali non costituiscono perciò provvedimenti limitativi di tipo singolare¹¹⁶.

Già negli anni '70 la dottrina si era interrogata sulla necessità di raccordare le prescrizioni contenute nei piani urbanistici con gli altri atti amministrativi diretti alla realizzazione di interessi territoriali¹¹⁷ provenienti da soggetti pubblici distinti dalle autorità pianificatorie. Le discipline differenziate riguardavano in particolar modo l'identificazione di porzioni del territorio da separare da quello pianificato e da porre sotto la protezione di normative speciali con finalità eminentemente difensive, di talché i rapporti tra esse ed i piani urbanistici erano configurati in termini di eccezione a regola¹¹⁸.

Se i piani regolatori erano emanati nell'ottica di un'armonizzazione e dislocazione generale degli interessi ricadenti nei confini di riferimento, le discipline di settore mantenevano un profilo indipendente dalla considerazione dei valori concorrenti con quelli esplicitamente affidati alle stesse.

Urbanistica e tutele differenziate avevano dunque ad oggetto interessi non coincidenti (lo sviluppo della comunità sociale e la protezione del patrimonio naturale) e strumenti dissimili (la pianificazione urbanistica e le discipline di settore), presentando le seconde un carattere prevalentemente statico e circoscritto; i conflitti che potevano insorgere tra le due erano risolti attraverso la limitazione esterna dell'esercizio della funzione urbanistica in capo ai Comuni mediante prescrizioni eteronome rispetto ai PRG.

¹¹⁶ Corte Cost. sent. n. 56/1968. Tale sentenza ha ripreso i principi già espressi dalla Corte nelle precedente sentenza n. 55 sul tema dello jus aedificandi e del "contenuto minimo del diritto di proprietà": essendo la destinazione d'interesse pubblico intrinseca al bene stesso, il provvedimento certativo o l'atto di pianificazione hanno il solo scopo di acclarare tale caratteristica insita nel bene. In questo caso non è prevista la necessaria indennizzabilità della misura, la quale non presenta neanche limitazioni di tipo temporale.

¹¹⁷ GIANNINI M. S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Scritti*, Vol. VI 1970-1976, Giuffrè, Milano, 2005, p. 485.

¹¹⁸ CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 413.

Il grado di discrezionalità amministrativa caratterizzante i poteri pianificazione territoriale era così vincolato dalla necessaria conformità delle scelte urbanistiche del Comune alle disposizioni protettive emanate dalle autorità settoriali competenti.

Nel decennio successivo e nel corso degli anni '90, le normative speciali di tutela dei beni di valore ambientale e culturale iniziano a subire un forte impulso innovativo all'interno dell'ordinamento, spingendo verso un'evoluzione generale della materia tale da creare un sistema di disciplina del territorio concorrente rispetto a quello tradizionale affidato al meccanismo dei piani regolatori generali comunali¹¹⁹.

Il piano paesaggistico, il piano di bacino idrografico, il piano del parco e il piano territoriale di coordinamento provinciale vengono ridefiniti o introdotti per la prima volta in questo periodo, intensificando notevolmente le intersezioni tra i due distinti complessi di regolazione degli usi e delle trasformazioni territoriali.

La tutela dei valori differenziati naturali inizia ad estendersi ad ambiti del territorio più ampi, con finalità non più esclusivamente difensive (a garanzia della non alterazione da parte di interventi trasformativi) e con un'incidenza non più meramente occasionale; al contrario, tali beni iniziano ad essere considerati nell'ottica della loro valorizzazione *tout court*, dando rilevanza al contributo che essi possono offrire per la crescita economica e sociale della comunità di riferimento¹²⁰. Si supera così il confine circoscritto dell'interesse particolare da presidiare per approdare alla definizione degli usi generali del territorio.

Entra in crisi, di conseguenza, quel rapporto generale-particolare che aveva da sempre caratterizzato i contenuti eteronomi dei piani regolatori generali; le

¹¹⁹ CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 30-31.

¹²⁰ AICARDI N., *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali e protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 26.

istanze di settore iniziano ad invadere sempre di più le prerogative comunali di pianificazione territoriale che vedono la propria autonomia di organizzazione limitarsi fortemente¹²¹.

Con la legge Galasso¹²², ad esempio, il piano paesaggistico viene ridefinito dal legislatore presentandosi come un ibrido tra un provvedimento protettivo delle qualità estetiche e culturali di determinate aree e l'evoluzione verso uno strumento pianificatorio in grado di ampliare il raggio degli interessi da considerare, rendendo più labile e sfumato il confine tra tutela paesaggistica e governo del territorio.

Non solo il piano paesaggistico può essere esteso al territorio regionale nella sua totalità, ma lo stesso effettua una differenziazione delle prescrizioni per ogni sezione in cui è suddiviso al fine di graduarne il contenuto sulla base delle caratteristiche proprie individuate; è stabilito inoltre un regime di favore¹²³ (non essendo richiesto il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica) per gli interventi di rigenerazione delle aree deteriorate al fine di dare impulso ad operazioni attive di recupero del patrimonio naturale.

Si passa dall'esclusiva fissazione di prescrizioni vincolistiche che prevedono un regime estremamente restrittivo o di immodificabilità assoluta del territorio, all'elaborazione di una disciplina degli usi e delle trasformazioni edificatorie consentite per ogni zona individuata, in quanto compatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione dei beni paesaggistici. L'interesse alla difesa del bene da proteggere viene così ad essere ponderato con quello alla promozione e allo sviluppo sociale ed economico dell'area considerata.

Lo stesso può dirsi in riferimento al piano del parco previsto dalla legge n. 394/1991: anche in questo caso convivono poteri amministrativi (in particolar

¹²¹ STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 21.

¹²² legge n. 431/1985, disciplina ora inserita nel dlgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e paesaggistici).

¹²³ Art. 143.5 lett. c) del dlgs. n. 42/2004.

modo di divieto e di autorizzazione allo svolgimento di attività) aventi la finalità di garantire la prevalenza della esigenze di conservazione del patrimonio naturale dell'area protetta, e poteri di pianificazione diretti allo sviluppo del territorio nel suo complesso¹²⁴.

Per quanto riguarda la tutela del suolo all'interno del sistema di pianificazione settoriale, essa è oggetto oltre che della pianificazione paesaggistica anche del piano di bacino idrografico e del piano di assetto idrogeologico. Il primo¹²⁵ ha valore di piano territoriale di settore e attraverso di esso sono definite le attività e le discipline d'uso aventi come scopo la protezione, la valorizzazione e la tutela sia del territorio che delle risorse idriche.

Il contenuto prescrittivo del piano di bacino riguarda l'indicazione delle aree soggette a deterioramento, l'individuazione delle opere pubbliche da realizzare sul territorio (finalizzate alla bonifica idraulica e alla conservazione e stabilizzazione dei terreni), la disciplina degli usi e dei vincoli di difesa del suolo e dell'ambiente che possono spingersi fino a prevedere l'inedificabilità assoluta in determinate zone; il piano prevede inoltre la programmazione e la disciplina dello sfruttamento delle risorse territoriali ed idriche, l'indicazione dei possibili usi futuri delle aree, l'analisi del rapporto costi-benefici e della possibile incidenza ambientale delle operazioni previste¹²⁶.

Accanto alla funzione di tutela e protezione ambientale il piano di bacino mira dunque anche ad orientare la crescita economica e sociale della comunità di riferimento, vincolando in modo decisivo non solo la pianificazione urbanistica di livello comunale ma anche i piani territoriali di settore ad esso subordinati. L'art 65 del dlgs n. 152/2006 afferma infatti che i contenuti del piano di bacino

¹²⁴ Corte Cost. sent. n. 1029/1988.

¹²⁵ Introdotta dalla legge 183/1989 e successivamente aggiornato dal dlgs. n. 152/2006 con il quale è stata recepita nell'ordinamento interno la Direttiva quadro europea in materia di acque n. 2000/60. Con il dlgs. del 2006 è stato effettuato il riordino dei bacini idrografici all'interno di un'area più vasta costituita dai distretti idrografici, all'interno dei quali è istituita un'Autorità di bacino distrettuale avente natura in parte statale e in parte regionale.

¹²⁶ Art. 65 del dlgs. n. 152/2006.

hanno valore immediatamente obbligatorio sia per i soggetti pubblici (in quanto è posizionato al vertice del sistema dei piani territoriali ambientali e garantisce il coordinamento delle varie funzioni di tutela dell'ambiente¹²⁷) sia per i privati, laddove l'effetto conformativo della proprietà sia espressamente previsto dal piano stesso.

Passando al piano di assetto idrogeologico, anch'esso è di competenza delle Autorità di bacino in quanto adottato dalle stesse come piano stralcio riguardante il settore funzionale della tutela contro il rischio di frane, dissesti ed esondazioni¹²⁸. Il piano in questione presenta un meccanismo di protezione dell'ambiente di natura prevalentemente "passiva"¹²⁹, contenendo disposizioni volte ad individuare le zone a rischio idrogeologico ed i relativi interventi di salvaguardia da adottare, e soprattutto prescrizioni dirette ad evitare o limitare fortemente la trasformazione edificatoria dei terreni a rischio di frana.

Attraverso il piano di assetto idrogeologico è possibile per le autorità competenti introdurre provvedimenti finalizzati all'apposizione del vincolo idrogeologico per le aree indicate, conformando così il diritto di proprietà su tali terreni in virtù della situazione di oggettivo pericolo di dissesto ed esondazione che può derivare dallo svolgimento di un'attività edificatoria.

Di fronte ad una crescita quantitativa nel tempo degli strumenti settoriali di protezione dell'ambiente e ad una espansione degli interessi e dei valori da essi tutelati, sorgono necessariamente questioni riguardanti il sistema di coordinamento tra questi atti e i provvedimenti di pianificazione urbanistica tradizionale.

Il meccanismo principale di integrazione tra le discipline differenziate e gli strumenti generali di governo del territorio è rappresentato dall'adeguamento del

¹²⁷ Corte Costituzionale sent. n. 254/2009.

¹²⁸ Art. 65 co. 8 del dlgs. n. 152/2006.

¹²⁹ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 246-247.

contenuto dei piani regolatori alle prescrizioni dei piani settoriali tramite l'utilizzo delle varianti: in questo modo, gli strumenti urbanistici comunali vengono conformati alle disposizioni dei piani sovraordinanti grazie alle modifiche operate dalle amministrazioni competenti.

Altra soluzione di coordinamento è offerta a livello procedimentale dalle procedure di copianificazione e concertazione e dalle conferenze di servizi; esse trovano uno spazio significativo all'interno delle legislazioni regionali, pur presentando diverse criticità tra le quali l'appesantimento dei procedimenti di piano e l'incapacità di rispondere al sovraffollamento sul territorio dei numerosi atti di disciplina dei suoi usi¹³⁰.

Resta ferma, in ogni caso, l'esistenza di sistemi paralleli e non adeguatamente coordinati di gestione dei valori territoriali, mancando nell'ordinamento forme di integrazione organiche e strutturali tra la pianificazione generale e l'insieme delle pianificazione settoriali.

Negli ultimi anni l'assetto dei rapporti tra i complessi normativi di cura degli interessi del territorio ha subito ulteriori evoluzioni grazie all'espansione del raggio di azione della funzione urbanistica verso la tutela ambientale¹³¹, e all'introduzione della valutazione ambientale strategica di matrice europea nei procedimenti di pianificazione in generale¹³².

Quest'ultima (la cui presenza costituisce condizione di validità del piano¹³³) presenta come obiettivo prioritario quello di fornire adeguati livelli di protezione ambientale attraverso una valutazione preventiva degli effetti sul patrimonio naturale derivanti dall'attuazione dei provvedimenti di programmazione e pianificazione; l'analisi dei rischi viene effettuata in sede di elaborazione del

¹³⁰ CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 34 e pag 71.

¹³¹ V. par. 1.3 e infra par. 2.4 e 2.5.

¹³² Direttiva 2001/42/CE.

¹³³ TAR Sicilia Catania, sez I, sent. n. 2152/2011, sulla necessità della valutazione ambientale strategica anche per i piani paesaggistici.

piano, permettendo l'integrazione dei valori ambientali già nel procedimento di ponderazione degli interessi in generale¹³⁴.

In questo modo, le considerazioni ambientali non intervengono esternamente e successivamente sul piano urbanistico, come conseguenza dell'attività svolta dall'amministrazione settoriale, ma esse trovano spazio a monte del provvedimento adottato garantendo così l'accertamento preventivo delle probabili conseguenze sull'equilibrio ecologico derivanti dall'adozione degli atti di competenza.

Sia la presenza di diversi atti di pianificazione settoriale (piano paesaggistico, piano di bacino ecc.) che si occupano da tempo anche delle esigenze di crescita economica e sociale delle aree di riferimento, sia l'ingresso definitivo degli interessi ambientali nel procedimento di pianificazione comunale (con l'introduzione della VAS e con l'espansione delle competenze dell'urbanistica verso la difesa ecologica), rendono necessaria l'integrazione e l'armonizzazione complessiva dell'intero arco dei valori (economici, sociali, culturali e ambientali) presenti sul territorio, superando i momenti di interferenza, sovrapposizione e conflitto inevitabilmente prodotti dall'attuale assetto dei sistemi di pianificazione.

Un tentativo di soluzione al mancato raccordo tra interessi territoriali generali e interessi ambientali differenziati è stato effettuato con l'utilizzo di un piano di area vasta per il coordinamento tra i vari momenti di pianificazione differenziata: il piano territoriale di coordinamento provinciale.

Introdotta in un primo momento con la legge n. 141/1990, con il dlgs. n. 112/1998 (in tema di conferimento di funzioni amministrative dello Stato alle Regioni e agli enti locali) e con il dlgs. n. 267/2000 (testo unico degli enti locali) sono stati innovati il contenuto e la funzione di tale piano di media area,

¹³⁴ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018, pag. 47.

configurando lo stesso come punto di snodo delle discipline parallele di pianificazione territoriale¹³⁵.

L'art. 20 del testo unico prevede l'elaborazione da parte della Provincia degli "indirizzi generali di assetto del territorio" riguardanti la vocazione delle porzioni considerate, la localizzazione delle reti di comunicazione e delle altre infrastrutture, le direttive per gli interventi di sistemazione delle acque e del suolo, l'individuazione delle aree relative alla protezione ambientale (parchi e riserve naturali); destinatari di tali indirizzi generali sono in ogni caso gli enti e le amministrazioni pubbliche che hanno l'obbligo di conformarsi alle disposizioni dei PTCP.

Emerge dunque la funzione di disciplina sostanziale del potere di pianificazione urbanistica esercitata dal piano territoriale provinciale, sostanziandosi così in un piano di direttive che deve però confrontarsi con la possibile esistenza di un livello sovraordinato di pianificazione territoriale di origine regionale, qualora previsto dalla Regione stessa¹³⁶.

Per quanto riguarda la funzione del PTCP di centro di connessione tra gli atti di pianificazione settoriale ambientale, l'art. 57 del dlgs. 112/1998 stabilisce che il piano territoriale di coordinamento provinciale acquisisce valore ed effetti dei piani di settore riguardanti la tutela della natura, la salvaguardia dell'ambiente, la protezione delle acque, del suolo e dei beni notevole valore naturalistico-culturale, salvo il raggiungimento di un'intesa tra la Provincia e i soggetti pubblici competenti; in caso di mancata adozione dell'intesa, i piani settoriali

¹³⁵ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 224-225.

¹³⁶ Sul tema si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sent. n. 343/1991 nella quale ha affermato che, sebbene per ogni Provincia sia prevista l'adozione di un piano territoriale, non è esclusa la presenza dell'eventuale piano territoriale regionale qualora emanato dalla Regione stessa; la Corte ha inoltre configurato il rapporto tra i due strumenti di pianificazione in termini di necessaria sovraordinazione del livello regionale rispetto a quello provinciale. Tale possibile convivenza tra i due strumenti porta tuttavia a problemi di coordinamento e a rischi di sovrapposizione per disposizioni e direttive riguardanti gli stessi ambiti.

ambientali mantengono la propria efficacia così come prevista dalle fonti statali o regionali.

Con questa norma il legislatore ha inteso configurare lo strumento del piano territoriale di coordinamento provinciale come il momento di sintesi e di ricongiungimento unitario tra le molteplici forme di tutela degli interessi ambientali differenziati. Si intendono superare, in questo modo, le possibili situazioni di duplicazione, frammentazione e contrasto tra discipline che presentano molteplici punti di contatto e di sovrapposizione.

L'impostazione del sistema di coordinamento è incentrata sulla necessaria fase di concertazione (l'intesa tra l'ente provinciale e le altre amministrazioni abilitate ad intervenire nell'ambito della protezione del patrimonio naturale e culturale) posta come condizione per l'assimilazione, da parte del PTCP, del valore e degli effetti dei piani settoriali considerati.

La dottrina¹³⁷ ha offerto due possibili interpretazioni del momento concertativo: una maggiormente legata al tradizionale meccanismo di adeguamento del piano provinciale e di quello comunale alle disposizioni contenute negli atti di pianificazione differenziata, l'altra orientata verso una lettura più estensiva della funzione di disciplina unitaria degli interessi differenziati.

La prima considera il piano territoriale adottato a seguito dell'intesa come un atto che fissa il proprio contenuto recependo i dettami dei piani territoriali, i quali tuttavia non sarebbero essere totalmente assimilati al suo interno continuando ad esistere singolarmente; da questa prospettiva la funzione del PTCP appare quella di atto mediante il quale conoscere le previsioni dei singoli piani ("raccolgitore" dei contenuti dei molteplici atti senza superarli in modo completo).

La seconda, invece, vede nel piano di coordinamento provinciale uno strumento di sintesi che permette di sostituire tale atto, a seguito del raggiungimento

¹³⁷ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 226.

dell'accordo, ai diversi provvedimenti differenziati provenienti dalle altre amministrazioni, con un trasferimento di valori ed effetti da questi ultimi al PTCP¹³⁸; in quest'ottica, il piano territoriale di coordinamento adottato dalla Provincia si presenta come l'atto che, sostituendo in toto le prescrizioni contenute nel sistema frammentato delle discipline di settore, costituisce il principale riferimento normativo per l'apparato pianificatorio di protezione ambientale, contenendo al suo interno il complesso delle invarianti rappresentative degli interessi differenziati.

Al di là delle complicazioni nella fase di attuazione di un piano territoriale così configurato, riguardanti il necessario raggiungimento delle intese e le difficoltà di armonizzazione relative all'eterogeneità dei confini di riferimento per i piani considerati, il PTCP non offre una soluzione alla discrasia tra le tutele differenziate e i piani urbanistici nel momento in cui si trovano ad insistere in ambiti contigui e verso obiettivi assimilabili. Cosicché anche il ruolo di sintesi e coordinamento delle discipline differenziate svolto dal PTCP non permette un'effettiva integrazione rispetto all'ingresso dei piani regolatori generali di recente elaborazione nella materia della tutela delle risorse naturali.

Il bene suolo da un lato è oggetto di protezione e tutela da parte dell'ordinamento grazie ai compiti di salvaguardia ambientale esercitati dai piani settoriali (quali, ad esempio, il piano di bacino, il piano di assesto idrogeologico e il piano paesaggistico); dall'altro, l'oggetto proprio della pianificazione urbanistica è costituito proprio dalle risorse del territorio, e riguarda, in particolare, l'organizzazione degli interessi riferiti alle singole porzioni al fine di raggiungerne l'ordinato assetto¹³⁹.

¹³⁸ L'art. 57 del dlgs. n. 112/1998 stabilisce infatti che "in mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale". Da ciò può dedursi che in caso contrario i piani settoriali cessino di avere vigenza e siano sostituiti in toto dal PTCP.

¹³⁹ PACELLI M., *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, p.18.

Se per molto tempo il territorio è stato preso in considerazione dai piani urbanistici comunali come luogo di armonizzazione delle potenzialità edificatorie derivanti dal diritto di proprietà fondiaria (in un'ottica di massimizzazione delle utilità generate dalla trasformazione insediativa del suolo), accanto a tale prospettiva si configura una diversa visione dell'urbanistica che vede nello strumento del PRG anche un mezzo di protezione dei servizi ecosistemici garantiti dal suolo e del patrimonio naturale in generale¹⁴⁰.

Emerge dunque uno degli aspetti principali del passaggio dall' "urbanistica" al "governo del territorio"¹⁴¹, con l'estensione del raggio d'azione della pianificazione locale verso gli ambiti propri delle tutele ambientali di settore. Tuttavia, il contenuto ambientale dei PRG nelle recenti evoluzioni interpretative non può portare a considerare in via di superamento la distinzione tra l'urbanistica e le discipline settoriali ambientali, né queste ultime possono essere ritenute fungibili o posizionabili in modo assoluto allo stesso livello della pianificazione comunale¹⁴².

Le tutele di settore hanno ad oggetto interessi primari per l'ordinamento che richiedono, tendenzialmente, una protezione difficilmente contemperabile in via generale e incondizionata con i valori economico-sociali oggetto all'attività di ponderazione e dislocazione delle istanze territoriali propria della funzione di pianificazione urbanistica.

Né d'altro canto, nonostante l'ampliamento quantitativo (riguardando sezioni sempre più estese) e qualitativo (regolando anche gli usi generali del territorio) del contenuto dei piani settoriali, non sembra prospettabile una riduzione assoluta del ruolo dei Comuni nella funzione di pianificazione complessiva che li porti a diventare meri recettori delle scelte effettuate a livello provinciale e regionale.

¹⁴⁰ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 12.

¹⁴¹ Definizione codificata a livello costituzionale dalla riforma del Titolo V del 2001.

¹⁴² STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 26 ss.

Il ridimensionamento dell'urbanistica tradizionalmente intesa (il cui strumento principale è ancora oggi costituito dal PRG) rispetto all'espansione della pianificazione territoriale e regionale, creerebbe delle criticità con il principio di sussidiarietà espresso dall'art. 118 Cost.¹⁴³, con uno spostamento significativo delle competenze dal livello locale a quello superiore che appare difficilmente praticabile.

Se non sembrano percorribili le due strade opposte rappresentate dallo schiacciamento dell'urbanistica in favore delle pianificazioni parallele (verso una sorta di “microubanistica”), e dalla sostituzione completa delle tutele differenziate ad opera dei contenuti ambientali dei recenti PRG (in favore, al contrario, di una “macroubanistica”), occorre trovare strumenti di raccordo ed integrazione tra i due sistemi, tenendo ferma la centralità della pianificazione urbanistica (quale mezzo per l'ottimizzazione degli usi del territorio complessivamente considerato¹⁴⁴) e garantendo al tempo stesso l'operatività degli apparati protettivi dei valori primari ambientali.

Benché l'urbanistica e le tutele differenziate continuino a definire le modalità di uso e di trasformazione del territorio in modo distinto, poiché riferite ad autorità pubbliche espressione di interessi tutt'ora ordinati su scala gerarchica a livello costituzionale, esse costituiscono elementi indefettibili del meccanismo complessivo di pianificazione territoriale, all'interno del quale convivono istanze protettive, di sviluppo e di trasformazione dei medesimi ambiti; tale sistema necessita sempre più di strumenti che garantiscano la simmetria e l'armonizzazione delle attività dei diversi soggetti coinvolti

Un modello di coordinamento tra le azioni delle autorità competenti è offerto dalle recenti iniziative legislative regionali, nelle quali la funzione di

¹⁴³ Ai sensi del quale “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”.

¹⁴⁴ STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 21.

pianificazione generale trova nella finalità di tutela del territorio il momento di sintesi dei due sistemi; non potendo fare a meno dell'apparato delle tutele differenziate, i valori ambientali vengono integrati nella funzione urbanistica propria di livello comunale, che diventa il centro di coordinamento tra i momenti trasformativi e protettivi del territorio¹⁴⁵ (in relazione al quale ne vengono distinte le discipline d'uso in base alle caratteristiche proprie).

Si ottiene così una razionalizzazione della funzione urbanistica ponendo il Comune al centro del sistema di composizione degli interessi, valorizzando il principio di sussidiarietà (che prevede l'intervento provinciale, regionale o statale per la cura delle istanze sovracomunali) e portando le esigenze collettive di salvaguardia delle aree verdi ad indirizzare dall'interno l'esercizio della funzione pianificatoria.

In questo modo, l'obiettivo di protezione del suolo naturalistico non si presenta come oggetto di piani e provvedimenti esterni a quelli dei singoli Comuni e che a questi devono necessariamente conformarsi (con le problematiche di adattamento e coordinamento tra gli atti già precedentemente esposte), ma esso emerge già nella fase di pianificazione urbanistica garantendo l'integrazione tra le esigenze di protezione della natura e la disciplina degli usi del territorio.

Nei successivi passaggi della trattazione si passerà dall'esame degli istituti di protezione ambientale differenziata, riguardanti aree del territorio che presentano determinati caratteristiche paesaggistiche, particolari pregi di tipo naturalistico o conformazioni morfologiche peculiari, all'analisi specifica dei rapporti tra gli strumenti di pianificazione del territorio e le aree verdi in generale, offrendo una panoramica sull'evoluzione nel tempo delle relazioni tra le zone agricole e i piani urbanistici al fine di evidenziarne il ruolo nei confronti del fenomeno del consumo delle superfici naturali.

¹⁴⁵ CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp.71-72.

2.3 LE AREE AGRICOLE E LA LORO DISCIPLINA URBANISTICA

Per molti anni i rapporti tra l'urbanistica e le zone agricole sono rimasti privi di una regolamentazione adeguata non solo a garantire la protezione delle superfici verdi rispetto agli interventi diretti al loro sfruttamento edificatorio, ma anche a promuovere e valorizzare le attività dirette alla gestione e al mantenimento delle proprietà agricole dei fondi.

Come visto nei primi paragrafi della trattazione, il suolo, a differenza di quanto accaduto con l'acqua (della quale ne è stata sancita la demanializzazione totale) e con l'aria, è stato a lungo visto come un bene generatore di utilità in quantità tendenzialmente illimitata, e di conseguenza preso in considerazione esclusivamente nella dimensione privata coincidente con lo sfruttamento delle sue potenzialità edificatorie, ritenute inerenti al diritto di proprietà fondiaria.

Con il passare del tempo, a fronte della consapevolezza della natura limitata, non rinnovabile e quindi a forte rischio di esaurimento delle risorse fornite dal suolo, è emersa nel corpo sociale la crescente esigenza di una regolamentazione dei suoi usi in grado di permettere la trasmissione intergenerazionale delle utilità ecologiche territoriali¹⁴⁶.

Il rischio di una continua riduzione dei servizi ecosistemici fino all'esaurimento a causa della progressione delle attività di trasformazione edificatoria dei terreni (in particolare delle operazioni di impermeabilizzazione, sigillazione e salinizzazione), ha portato a ripensare l'inquadramento giuridico esclusivamente privato del territorio, verso una considerazione dello stesso anche in quanto bene comune ambientale.

¹⁴⁶ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 74-76.

Se nel paragrafo 1.4 è stata discussa proprio l'evoluzione del dibattito inerente alla configurazione giuridica del bene suolo, nelle pagine seguenti saranno presi in considerazione i mutamenti del ruolo delle aree agricole all'interno della materia dell'urbanistica, e le conseguenze derivanti dall'emersione del valore collettivo del territorio all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica.

2.3.1 EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA URBANISTICA DELLE AREE AGRICOLE

L'art 7 della legge n. 1150 del 1942 ("legge urbanistica"), riguardante la definizione del contenuto del piano regolatore generale, era riferito esclusivamente al suolo urbano, non prevedendo specifiche zone dirette all'uso agricolo¹⁴⁷. La stessa legge, del resto, richiedeva l'obbligo del rilascio della licenza edilizia solo per l'attività di costruzione edificatoria all'interno dei centri abitati; erano dunque esonerati da tale incombenza i manufatti realizzati all'esterno delle aree urbane, ad esclusione delle zone di espansione.

Già prima della "legge ponte" la giurisprudenza amministrativa era orientata, tuttavia, a ritenere legittimi quei piani regolatori generali che avevano imposto il rilascio della licenza edilizia; tale presa di posizione era dovuta al diffuso orientamento giurisprudenziale che vedeva nel verde agricolo una zona di arresto per l'espansione urbana dei centri abitati, il cui contenimento razionale ed equilibrato rappresenta uno degli obiettivi fondamentali dell'urbanistica¹⁴⁸.

Successivamente, l'emanazione della legge n. 765 del 1967 ("legge ponte") sanciva in via definitiva l'obbligo della licenza edilizia per l'intero territorio comunale, oltre a prevedere l'applicazione di regole di edificabilità (c.d.

¹⁴⁷ MASINI S., *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1995, pag. 64.

¹⁴⁸ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 255.

standard di salvaguardia) in mancanza della disciplina urbanistica (c.d. “piano regolatore fittizio”) e l’applicazione delle misure di salvaguardia in pendenza di approvazione del nuovo piano regolatore.

Le aree agricole erano in ogni caso considerate dalla disciplina dell’epoca come zone di riserva o ad edificabilità differita, mancando una prospettiva di tutela in relazione al loro sfruttamento produttivo¹⁴⁹; la destinazione agricola dell’area non aveva la finalità di valorizzare l’attività di coltivazione dei fondi bensì quella di garantire bisogni legati ad una configurazione spaziale proporzionata del territorio comunale complessivo. Tali zone costituivano esclusivamente il principale mezzo di equilibrio tra le aree edificate e quelle non edificate, per offrire “migliori condizioni di abitabilità del territorio”¹⁵⁰.

Con il d.m. n. 1444 del 1968 veniva introdotta per la prima volta la qualificazione “agricola” dei terreni all’interno della disciplina urbanistica: attraverso l’articolazione del territorio comunale in zone omogenee, definite a seconda della destinazione d’uso ad esse attribuite, il decreto indicava le zone “E” come le porzioni territoriali destinate ad usi agricoli.

In tale contesto continuava a restare ferma, tuttavia, l’assenza di strumenti protettivi delle zone verdi in quanto tali, essendo la definizione “agricola” dei terreni di rilevanza meramente nominale e non collegata direttamente all’effettivo svolgimento di attività agricole sulla porzione considerata; tali aree erano infatti così qualificate solo poiché caratterizzate da un indice di edificabilità ridotto (pari a soli 0,03 metri cubi su metri quadrati), e quindi da limitazioni quantitative penetranti all’attività di trasformazione edilizia su di esse concretamente realizzabile.

¹⁴⁹ IUDICA G., *Ruolo dell’agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 262.

¹⁵⁰ Cons. St. Sez. IV, n. 272/1974, che riprende gli orientamenti già espressi in Cons. St. Sez. IV, n. 269/1959 e Cons. St. Sez. IV, n. 954/1965.

Fino alla fine degli anni 60', la zona "E" svolgeva dunque esclusivamente la funzione di contenimento dell'espansione edilizia delle aree urbane, a prescindere dall'eventuale collegamento dei terreni in questione con la salvaguardia degli interessi agricoli in senso proprio, e con lo svolgimento sugli stessi di attività di sviluppo e gestione dei fondi coltivabili¹⁵¹.

Nella giurisprudenza del periodo il vincolo a verde agricolo era infatti considerato funzionale non alla conduzione agraria dei terreni, ma nella prospettiva di un loro impiego da parte strumenti di pianificazione urbanistica per equilibrare il rapporto tra le aree edificabili e quelle non edificabili, offrendo così alla popolazione livelli di abitabilità di qualità superiore¹⁵².

Non rientrava tra i compiti dell'amministrazione l'accertamento delle vocazioni agricole del territorio o la valorizzazione delle attività di coltivazione e di sviluppo agrario dello stesso: i poteri di pianificazione erano orientati in via esclusiva a garantire la proporzionalità tra le diverse zone in cui era suddiviso lo spazio di riferimento¹⁵³.

Lo scenario delineato subisce dei mutamenti nel periodo a cavallo tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, con l'avvio dei primi processi di regionalizzazione che vedono il trasferimento a tali enti di funzioni significative in materia (d.p.r. n. 11/1972¹⁵⁴ e d.p.r. n. 616/1977¹⁵⁵). Le Regioni diventano infatti gli interlocutori di riferimento per i soggetti protagonisti dell'economia agricola (privati e associazioni rappresentative degli interessi di categoria) per ciò che riguarda lo sviluppo agricolo del territorio nel suo insieme (non solo dal

¹⁵¹ Cons. St. Sez. V, n. 680/1974. In tale pronuncia viene evidenziata la funzione del verde agricolo come "mezzo di disciplina della utilizzazione urbanistica del territorio", al di là dunque di eventuali considerazioni circa le caratteristiche territoriali intrinseche delle superfici in questione.

¹⁵² Cons. St., Sez. IV, n. 272/1974.

¹⁵³ IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 268.

¹⁵⁴ "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici".

¹⁵⁵ "Attuazione delega legge n. 382/1975".

punto di vista delle valorizzazione complessiva delle attività ma anche per ciò che riguarda la protezione del suolo in generale)¹⁵⁶.

Gli enti regionali iniziano a considerare le aree rientranti nelle zone “E” individuate dai PRG non più solo come zone di riserva o ad edificabilità differita, ma come porzioni aventi propri attributi e particolarità in grado di indirizzare le destinazioni d’uso per conformarle alle vocazioni territoriali accertate.

Dalla sola disciplina dell’attività edilizia (quantitativamente limitata) realizzabile sui terreni agricoli senza la previsione di tutele puntuali per le particolarità geografiche delle aree o di interventi di promozione della coltivazione dei fondi, i piani urbanistici cominciano ad attribuire rilevanza anche al tipo di attività agricola che può essere effettuata sul territorio.

In riferimento al periodo storico in esame, in dottrina¹⁵⁷ è stato evidenziato come in un primo momento (fine anni ’70) le leggi regionali svolgessero una funzione di protezione delle zone agricole rispetto alle operazioni di costruzione non finalizzate allo svolgimento di attività agricole: gli unici insediamenti realizzabili sulle particelle considerate erano quelli riguardanti i soggetti impegnati in tale particolare settore di attività.

Successivamente (primi anni ’80), gli interventi legislativi iniziano a puntualizzare e a dare maggiore rilevanza al principio di funzionalizzazione degli interventi edilizi situati in zone agricole alla gestione agraria dei fondi, indicando, inoltre, negli operatori di tale settore i soggetti esclusivamente legittimati ad ottenere le concessioni nelle aree di riferimento.

Tale nuovo orientamento deriva dalla reinterpretazione dei principi contenuti nella legge n. 10/1977, la quale aveva cercato di riconfigurare il rapporto tra diritto di proprietà e *jus aedificandi* in termini di autonomia e separazione, senza

¹⁵⁶ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 238-239.

¹⁵⁷ MORBIDELLI G., *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1981, pp. 77 ss.

tuttavia riuscirci a causa dell'intervento della Corte Costituzionale¹⁵⁸; le Regioni recuperano così gli aspetti produttivi delle aree rurali mediante l'elaborazione di prescrizioni urbanistiche conformi alle vocazioni delle zone di volta in volta considerate, effettuando una suddivisione delle stesse significativamente differente da quella prevista dal d.m. n. 1444/1968 per intervenire in ogni ambito agricolo con attività diverse¹⁵⁹.

Si prevede infatti una categorizzazione delle aree agricole mediante un'articolazione in sottozone, quale ad esempio l'individuazione di aree nelle quali sono presenti produzioni agricole specializzate, terreni che vedono la presenza di complessi produttivi di ampiezza rilevante, zone boschive, aree montane, pianure ecc.; la divisione in classi parte dall'analisi delle caratteristiche dei territori individuati allo scopo di determinare gli interventi possibili, ognuno dei quali diretto al perseguimento di scopi differenti.

Le norme di disciplina sostanziale in esame trovano come destinatari non i Comuni e gli atti di pianificazione urbanistica in senso proprio, bensì gli enti provinciali e i contenuti dei relativi piani territoriali di coordinamento di loro competenza.

In questo modo si supera la prospettiva comunale zonizzativa in favore della dimensione superiore di media area, più adatta a fornire una tutela coerente e unitaria per ambiti territoriali particolarmente ampi che travalicano i confini degli enti comunali: spetta alla pianificazione provinciale l'accertamento delle proprietà delle aree agricole e l'elaborazione della conseguente disciplina d'uso vincolante per i piani comunali nella fase successiva fase attuativa del PTCP.

La produzione normativa regionale tende dunque alla funzionalizzazione dell'attività edilizia alle esigenze del territorio agricolo, come nel caso della

¹⁵⁸ Corte Cost., sent. n. 5/1980, nella quale viene censurato l'intervento del legislatore ribadendo nuovamente l'inerenza del diritto di edificare all'interno del diritto di proprietà.

¹⁵⁹ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 228.

norme che prevedono nelle zone di destinazione agricola individuate dal PRG la realizzazione esclusiva di costruzioni finalizzate alla gestione del fondo o all'esercizio delle attività tipiche dell'imprenditore agricolo, come definite dall'art. 2135 cod. civ.¹⁶⁰; analoga funzione hanno le disposizioni che disciplinano il rilascio del permesso di costruire per le attività trasformative esclusivamente all'imprenditore agricolo professionale, e per l'edificazione specifica di infrastrutture agricole¹⁶¹.

Si crea dunque un legame più stretto e diretto tra agricoltura e ambiente, in ragione del quale le superfici verdi iniziano a distanziarsi dalle scelte pianificatorie proprie degli strumenti urbanistici tradizionali per raggiungere un proprio rilievo significativo all'interno delle politiche di organizzazione degli interessi territoriali.

Tale nuova concezione del rapporto tra "territorio" e "attività agricole" porta di conseguenza ad un ribaltamento di uno dei principi cardine della disciplina urbanistica tradizionale, secondo il quale è l'esercizio della funzione di pianificazione a guidare l'attività economica determinandone gli effetti sul territorio soggetto alla potestà dei piani urbanistici, e non il contrario¹⁶².

L'intervento normativo delle Regioni inverte invece i termini di tale rapporto subordinando la programmazione economica agricola e la pianificazione territoriale alle vocazioni proprie di ciascuna zona, mettendo così al primo posto le esigenze agricole emergenti nelle sezioni di territorio prese in considerazione.

La funzionalizzazione delle operazioni di trasformazione edilizia dei suoli verdi agli interessi produttivi non riguarda, tuttavia, la singola attività agricola, bensì l'insieme delle attività previste dai piani di sviluppo aziendale i quali trovano la

¹⁶⁰ IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 264.

¹⁶¹ Artt. 44-45 legge reg. Veneto n. 11/2004 che recita testualmente "nella zona agricola sono ammessi [...] esclusivamente intereventi edilizi in funzione dell'attività agricola"; v. inoltre art. 55 legge reg. Lazio n. 38/1999.

¹⁶² URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 238.

propria disciplina nelle leggi regionali di programmazione dell'agricoltura; il processo di organizzazione degli interessi agricoli in funzione economica si lega in modo inscindibile alle decisioni di pianificazione territoriale, essendo i primi a definire concretamente il contenuto delle prescrizioni urbanistiche relative alle aree verdi¹⁶³.

Ciò è reso possibile dalla previsione di strumenti flessibili di pianificazione in grado di attenuare la rigidità dei PRG: gli interventi normativi regionali infatti o attribuiscono ai già citati piani di sviluppo aziendale (in Toscana) la possibilità di porre direttamente prescrizioni urbanistiche in funzione delle esigenze produttive, o configurano i piani di sviluppo agricolo (in Emilia Romagna) in modo tale da poter derogare agli indici zonali per attribuire premialità edificatorie non previste dai piani regolatori comunali¹⁶⁴.

La fissazione delle prescrizioni urbanistiche nelle aree agricole si realizza così mediante piani attuativi il cui contenuto è concordato dalle amministrazioni pubbliche e dagli imprenditori per la soddisfazione delle esigenze di questi ultimi; l'urbanistica si limita di conseguenza a prendere atto dei processi economici in evoluzione all'interno degli ambiti considerati, e che riguardano dinamiche che i piani regolatori non indirizzano né gestiscono nel loro divenire.

Nel periodo successivo alle prime iniziative legislative regionali (anni '90), il valore dello sviluppo e della promozione del territorio continua ad assumere una rilevanza sempre maggiore all'interno dell'ordinamento grazie agli interventi della Corte Costituzionale che iniziano ad affermare la rilevanza costituzionale degli interessi agricoli produttivi¹⁶⁵.

¹⁶³ URBANI P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, Astrid, Roma, 2009, p. 12.

¹⁶⁴ URBANI P., *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell'attività economica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 36-37.

¹⁶⁵ Corte Cost., sent. n. 167/1995 sulla legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge reg. della Lombardia n. 93/1980 che prevedeva che il rilascio della concessione edilizia nelle aree agricole fosse subordinato alle esigenze di sfruttamento del fondo e all'accertamento del qualifica di imprenditore agricolo.

Nella nuova prospettiva elaborata dalla Corte, l'espressione "razionale sfruttamento del suolo" contenuta nell'art. 44¹⁶⁶ della Costituzione appare non più ricostruita in termini di mero sfruttamento produttivo delle sue qualità, ma in relazione ad un' "utilizzazione sostenibile" del terreno che sia conforme alle caratteristiche proprie dello stesso, e perciò "razionale"¹⁶⁷.

Il "razionale sfruttamento del suolo", dunque, non è più inteso quale uso ottimale dei terreni al fine di garantire il massimo ricavo dalle risorse che essi forniscono; ad essere posta in rilievo è invece l'esigenza di un'utilizzazione delle aree agricole differenziata e non necessariamente legata all'impiego fruttifero dei fondi.

La valorizzazione costituzionale dell'attività agricola produttiva porta l'interesse agricolo ad assumere una preminenza nella ponderazione complessiva di tutti i valori legati al territorio, diventando così oggetto di protezione primaria ai sensi dell'art. 44 Cost.

2.3.2 AGRICOLTURA "PRODUZIONE" E AGRICOLTURA "PROTEZIONE": LA PROTEZIONE PAESAGGISTICA RURALE

Come visto, gli interventi legislativi regionali hanno riguardato per lo più gli aspetti produttivi delle attività agricole, e quindi il rapporto sussistente tra gli strumenti di pianificazione e gli interessi economici dei privati, lasciando invece

¹⁶⁶ "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà".

¹⁶⁷ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 230.

da parte il diverso profilo dell'agricoltura "protezione", individuato e distinto dalla dottrina dall'agricoltura "produzione"¹⁶⁸.

Tale ultimo aspetto riguarda lo sfruttamento produttivo delle risorse del territorio mediante le attività di coltivazione, conduzione e gestione agricola del fondo; non si tratta quindi di attività riferibili al tema del consumo di suolo, e quindi a quei fenomeni di erosione, degradazione e impermeabilizzazione causati dall'abbandono delle prerogative delle superfici verdi¹⁶⁹.

Nell'agricoltura "protezione", al contrario, la zona agricola non viene considerata dal punto di vista della sua utilizzazione in senso produttivo, ma in riferimento la protezione del bene ambientale in sé, alla la salvaguardia delle proprietà naturali del suolo per garantire la trasmissione intergenerazionale dei suoi servizi ecologici.

La dottrina ha rilevato che se gli interventi normativi degli ultimi anni hanno fatto riferimento per il profilo produttivo dell'agricoltura al solo art. 44 Cost., secondo il quale "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali" il legislatore (statale e regionale) può predisporre misure di sostegno per gli imprenditori agricoli e i proprietari coltivatori oltre a "dirigere l'attività economica in quelle aree"¹⁷⁰, al contrario, per il raggiungimento della tutela del bene rurale in quanto tale (e non in vista del suo uso produttivo), occorre fare rinvio sia all'art. 9 della Costituzione che allo stesso art. 44¹⁷¹.

L'art. 9 afferma infatti che la Repubblica "tutela il paesaggio ed il patrimonio storico artistico della nazione", rappresentando dunque la base normativa

¹⁶⁸ URBANI P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, Astrid, Roma, 2009, pag. 22. L'autore riporta una suddivisione della materia (agricoltura "produzione" e agricoltura "protezione") effettuata da Massimo Severo Giannini in occasione dei lavori della Commissione per l'attuazione della legge n. 382/1975 che hanno portato all'emanazione del d.p.r. n. 616/1977.

¹⁶⁹ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 240.

¹⁷⁰ Corte Cost. sent. n. 167/1995.

¹⁷¹ URBANI P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, Astrid, Roma, 2009, pag. 23

primaria per la salvaguardia dell'interesse differenziato alla protezione dei valori paesaggistici.

Tale disposizione ha subito nel tempo un'evoluzione interpretativa¹⁷² ad opera della dottrina e della Corte Costituzionale che, dapprima orientate verso un'impostazione restrittiva delle norma costituzionale, hanno successivamente ampliato la portata applicativa del concetto di "paesaggio".

Se in un primo momento la protezione paesaggistica era espressione di una tutela meramente estetica che non comprendeva la salvaguardia dei valori naturali dei singoli beni considerati¹⁷³, la successiva lettura¹⁷⁴ (grazie anche alle innovazioni apportate dalla legge n. 431/1985, c.d. "legge Galasso") ha invece sancito il passaggio verso una configurazione globale del paesaggio che lo considera unitamente alla flora, alla fauna e al territorio così come modellato dalle azioni umane succedutesi nel tempo¹⁷⁵; la tutela paesaggistica si muove quindi verso uno strumento di difesa ambientale non più sconnesso e disarticolato, ma organico e comprensivo degli interessi di tipo naturalistico e, in generale, dell'insieme delle qualità territoriali riguardanti le aree in cui risiede la comunità sociale¹⁷⁶.

Anche per l'art. 44 Cost. ne viene effettuata nel corso del tempo una rilettura interpretativa di rilievo incisivo, in virtù della quale il concetto di "razionale sfruttamento del suolo" non risiede più nell'utilizzazione produttiva del terreno in conformità alle sue caratteristiche intrinseche, ma esso viene ricollegato all'aspetto della salvaguardia ambientale quale interesse meritevole di protezione in sé, allo scopo di garantire la conservazione delle utilità naturali.

¹⁷² V. anche pag. 20.

¹⁷³ SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, 1967, pp.69-88.

¹⁷⁴ PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1969, pp.18 ss.

¹⁷⁵ Corte Cost., sentt. n. 359/ 1985, n. 39/1986.

¹⁷⁶ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018, pp. 271-273.

Le zone agricole possono quindi trovare propri strumenti protettivi all'interno degli istituti di tutela del valore paesaggistico¹⁷⁷ degli ambienti rurali¹⁷⁸, e nello specifico nel dlgs. 42/2004¹⁷⁹ ("Codice dei beni culturali e del paesaggio"); attraverso il piano paesaggistico è possibile per le Regioni adottare misure a difesa dei terreni agricoli rientranti nelle aree di interesse paesaggistico da esso individuate.

Mediante tale atto di pianificazione settoriale gli enti regionali hanno il potere di proteggere le zone verdi particolarmente rilevanti dal punto di vista ambientale, dettando prescrizioni conformative del territorio o della proprietà di efficacia prevalente rispetto all'eventuale contenuto contrario dei piani di provenienza provinciale e comunale, e che possono anche riguardare terreni non qualificabili come beni paesaggistici in senso stretto.

Grazie al sistema di tutela paesaggistica differenziata l'ordinamento predispone dunque uno strumento di possibile contrasto al fenomeno del consumo di suolo; tale istituto presenta tuttavia delle limitazioni intrinseche in quanto inserito nel complesso delle pianificazioni parallele di cui si è già trattato in precedenza (si fa riferimento alle problematiche di raccordo e coordinamento con la pianificazione urbanistica propria¹⁸⁰), e inerente esclusivamente alla salvaguardia delle aree rurali di valore paesaggistico le quali vengono sottratte (in virtù del loro interesse naturalistico-culturale) dalla dimensione limitata del territorio comunale per essere regolate da un livello di pianificazione separato e di maggiore ampiezza.

Allo stesso modo i piani territoriali di coordinamento provinciale, tipizzando le aree agricole presenti nell'ambito di media area di competenza e

¹⁷⁷ Secondo la concezione estensiva delineata dalla Corte Costituzionale che di recente ha riaffermato la centralità del "paesaggio" in quanto "valore primario ed assoluto" meritevole di protezione in via prioritaria a confronto con gli interessi riguardanti il governo del territorio e la sua valorizzazione; la Corte ha infatti evidenziato come i contenuti ambientali e culturali del "territorio" rendano quest'ultimo un valore costituzionale di per sé (sent. n. 367/2007).

¹⁷⁸ URBANI P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, Astrid, Roma, 2009, pp. 24 ss.

¹⁷⁹ Come visto nel paragrafo precedente tale decreto aggiorna il quadro normativo della pianificazione paesaggistica già disciplinata dalla legge n. 431/1985 ("legge Galasso").

¹⁸⁰ V. par. 2.2

differenziandone gli usi in base alle loro caratteristiche, hanno il potere di dettare prescrizioni vincolanti riguardo ai limiti di edificabilità al fine di limitare il consumo di suolo naturale.

Anche il sistema di origine europea della VAS, integrando le considerazioni ambientali all'interno (a differenza del piano paesaggistico e del PTCP) del procedimento di elaborazione di piani e programmi per fornire una prospettiva sulle ricadute ambientali causate dall'attuazione delle loro scelte, rappresenta un meccanismo limitativo della discrezionalità pianificatoria che ha lo scopo di far emergere le esigenze di salvaguardia ecologica durante la definizione del contenuto dei provvedimenti.

Tuttavia, il sistema potenzialmente difensivo dei valori ambientali costituito dall'insieme di VAS, PTCP, piano paesaggistico e degli altri atti rientranti nel complesso delle tutele differenziate, non è sufficiente a garantire con certezza la trasmissione intergenerazionale delle risorse del suolo facendo fronte alla velocità di trasformazione del territorio dei processi di urbanizzazione.

Non tutti i PTCP sono infatti orientati alla difesa dei suoli agricoli, e nella quasi totalità dei casi la VAS viene utilizzata come giustificazione per nuove operazioni trasformative del territorio; per quanto riguarda la pianificazione paesaggistica poi, occorre rilevare che tali strumenti non sono ancora stati adottati dalla maggior parte delle Regioni¹⁸¹.

Del resto, la sola pianificazione differenziata non è in grado di fornire uno strumento protettivo adeguato e autosufficiente per un bene multifunzionale come il suolo, nel quale utilizzazione privata e godimento collettivo delle risorse entrano in costante conflitto all'interno delle singole particelle territoriali facenti capo ai titolari del diritto di proprietà fondiaria; inoltre, al di là dei singoli dispositivi di disciplina settoriale visti in precedenza, i quali in virtù delle proprie

¹⁸¹ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 245.

funzioni di difesa ecologica possono offrire mezzi protettivi anche per le aree verdi, nell'ordinamento interno non può ancora dirsi realizzata una compiuta differenziazione degli interessi pubblici legati alle zone agricole a livello nazionale, restando gli i mezzi di sviluppo e salvaguardia dei territori rurali tutt'ora di origine prettamente regionale.

Nel paragrafo 1.4 della presente trattazione sono state infatti evidenziate quelle ricostruzioni dottrinali che identificano il suolo come bene comune o semi-comune, ponendo in rilievo l'importanza primaria delle funzioni naturali che lo caratterizzano, la contrapposizione ineludibile tra valore d'uso individuale del bene e valore d'esistenza dello stesso nonché il conseguente potenziale rischio di depauperamento in assenza di una disciplina pubblica diretta alla sua salvaguardia¹⁸².

Se il pieno ed esclusivo godimento del suolo-proprietà privata è senza dubbio garantito dall'ordinamento, a livello costituzionale, dagli articoli che riconoscono il diritto alla proprietà privata e alla libera iniziativa economica (il cui riferimento legislativo diretto è rappresentato dall'art. 832 cod. civ.¹⁸³ che ha da tempo visto riconoscere al suo interno anche la presenza del diritto allo sfruttamento edificatorio¹⁸⁴), la risoluzione del conflitto tra tali situazioni giuridiche soggettive e le esigenze collettive di tutela dei servizi ecologici del suolo, parimenti protette dal sistema costituzionale¹⁸⁵, deve essere inquadrata dal punto di vista dello strumento ancora oggi centrale nella definizione concreta del regime giuridico delle aree agricole: il PRG.

¹⁸² HARDIN G., *The tragedy of Commons*, in *Science*, 1968, pp. 1243-1248.

¹⁸³ “Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”.

¹⁸⁴ Si richiamano sul punto i numerosi interventi della Corte Costituzionale su tale tema particolarmente articolato e controverso, a partire dalle sentt. n. 55 e 56 del 1968.

¹⁸⁵ V. par. 1.3 sull'evoluzione dei principi costituzionali in materia di tutela dell'ambiente.

Lo stesso art. 832 cod. civ.¹⁸⁶ indica implicitamente negli strumenti di pianificazione degli spazi (il piano regolatore generale, in primo luogo) i mezzi attraverso i quali le amministrazioni pubbliche possono perseguire la salvaguardia ed il recupero del territorio conformando l'esercizio dei diritti di proprietà fondiaria al fine di proteggere i valori ambientali¹⁸⁷.

Se, da un lato, sembra riemergere quella visione della zona agricola come area di contenimento dello sviluppo urbanistico (a prescindere dall'eventuale vocazione produttiva del terreno che, come già mostrato, non riguarda il fenomeno del consumo di suolo), a mutare è la prospettiva in virtù della quale viene limitato il possibile intervento edificatorio del privato: non più per garantire esclusivamente la razionale ed ordinata espansione urbana delle città (in vista di una proporzionalità quantitativa tra “vuoti” e “pieni”), ma anche per tutelare il suolo in quanto fonte di valori ambientali fondamentali, a forte rischio di esaurimento e di ineludibile interesse pubblico.

Nella recente giurisprudenza, del resto, continua a restare fermo il principio secondo il quale la destinazione agricola del suolo non deve riguardare esclusivamente la valorizzazione delle attività di coltivazione e in generale la funzionalizzazione dei terreni alle vocazioni agricole proprie, bensì essa può svolgere la funzione di riequilibrio dell'organizzazione dello spazio comunale allo scopo di offrire una migliore qualità della vita al corpo sociale, con ciò escludendo porzioni del territorio dalla possibile occupazione urbana per garantire servizi ambientali ed ecologici in quantità sufficiente¹⁸⁸.

Resta costante, quindi, quell'orientamento risalente al periodo antecedente agli interventi normativi regionali dei primi anni '80, secondo il quale l'amministrazione può legittimamente destinare ad uso agricolo delle porzioni di

¹⁸⁶ “Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”.

¹⁸⁷ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 269.

¹⁸⁸ Cons. St. Sez. IV, n. 36/2014.

territorio non in vista del possibile sfruttamento delle risorse agricole del fondo, ma per compensare in questo modo le conseguenze della crescita urbana dei centri abitati, limitando così la quantità di valori naturali persa a causa dell'edificazione di superfici verdi¹⁸⁹.

2.4 LA CONCEZIONE MULTIFUNZIONALE DI TERRITORIO E I SUOI EFFETTI SULLA FUNZIONE DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

Come visto, il terreno agricolo offre non solo opportunità di sfruttamento produttivo delle risorse rurali in chiave economico-imprenditoriale, ma svolge anche funzioni fondamentali riguardanti il riciclo e la ricostituzione delle componenti ecosistemiche di base quali aria, acqua e lo stesso suolo, oltre a garantire il mantenimento degli equilibri ecologici e la biodiversità della natura; occorre chiedersi, di conseguenza, se i contenuti tipici della funzione di pianificazione urbanistica e nello specifico del piano regolatore generale (in quanto archetipo dei piani urbanistici in senso proprio) possano dirsi sulla stessa lunghezza d'onda delle emergenti esigenze di limitazione del consumo di suolo¹⁹⁰.

L'urbanistica, che per molto tempo ha riguardato in via tendenzialmente esclusiva la disciplina del coordinamento dell'espansione edilizia delle aree abitate, si trova ormai a dover convivere con il settore della protezione e dello sviluppo del territorio che si identifica nella promozione di azioni in conformità e

¹⁸⁹ Cons. St. Sez. IV, n. 7478/2010; Cons. St. Sez IV, n. 4505/2011.

¹⁹⁰ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag 276.

a tutela delle caratteristiche proprie degli ambiti spaziali oggetto dei poteri di pianificazione.

Lo stesso piano regolatore comunale, che fin dalla “legge urbanistica” del 1942 ha svolto la funzione di strumento centrale e generale per il governo della crescita urbana, negli ultimi anni è stato messo di fronte alla necessità di riconfigurare i termini del rapporto con il proprio oggetto di riferimento: il territorio. Ad essere sotto osservazione è la capacità di tale atto di disciplinare ed ordinare in modo completo ed esaustivo l’intero arco degli interessi riguardanti sia i singoli operatori privati che la comunità sociale nella sua interezza.

L’evoluzione della concezione di territorio, da bene produttore di ricchezza derivante dalla trasformazione edificatoria e quale oggetto della schematizzazione spaziale del piano finalizzata alla distribuzione degli interessi, a bene dai molteplici contenuti tra i quali rientrano quelli attenenti allo sviluppo e alla valorizzazione delle sue risorse ma anche al necessario contenimento del suo consumo, ha moltiplicato nel tempo le finalità delle azioni giuridiche e amministrative nonché i livelli degli stessi interventi¹⁹¹.

Si pensi infatti all’espansione progressiva del sistema delle tutele parallele, al maggior *favor* del legislatore statale e regionale per l’utilizzo dei piani territoriali in luogo di provvedimenti di tutela puntuali, all’ampliamento dei contenuti dei provvedimenti rientranti in tale categoria e alla previsione di momenti di concertazione e raccordo tra i vari soggetti pubblici competenti in materia¹⁹².

Il mutamento dell’inquadramento giuridico dell’oggetto proprio dei piani urbanistici ha fatto emergere la necessità di elaborare nuove politiche di gestione del territorio, orientate non più in via esclusiva alla definizione della localizzazione edificatoria degli interventi trasformativi da realizzare nel presente (attraverso le tradizionali prescrizioni conformative incidenti sul binomio

¹⁹¹ E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 77.

¹⁹² V. par. 2.2.

costituito dal diritto di proprietà fondiaria e dallo *jus aedificandi*), ma tese ad una direzione strategica di lungo periodo in grado di tenere conto sia dei concreti caratteri delle zone considerate dalla pianificazione, sia del bisogno generale al mantenimento dei servizi ecologici nel tempo.

In questo contesto uno strumento rigido e razionale come il PRG, le cui prescrizioni sono tutt'ora basate sul principio di zonizzazione, fissate nel tempo fino all'adozione di varianti o di nuovi piani, e riguardanti la totalità del territorio comunale (includendo quindi sia le aree agricole che le aree oggetto del sistema di pianificazione differenziata), mostra i suoi limiti e le difficoltà di adattamento al bisogno di politiche sostenibili volte alla rigenerazione dei territori urbani e alla conservazione del patrimonio naturale esistente.

Se il piano regolatore è stato dal 1942 il centro direzionale e di coordinamento delle attività di trasformazione edificatoria del territorio, lo stesso, così com'è tutt'ora configurato, non può essere utilizzato in modo efficace per una regolazione dell'uso dei suoli diretta alla realizzazione di interessi differenziati che non possono trovare soddisfazione attraverso l'attività di edificazione¹⁹³, ma che anzi cerca di difenderne i valori dall'azione incontrollata dei processi urbanizzativi.

Nelle circostanze attuali, il bisogno di ampliare la prospettiva di riferimento al di là degli ambiti tradizionali dell'urbanistica ha reso evidente la necessità di ripensare le funzioni e gli atti tipici del diritto urbanistico, per renderne i contenuti compatibili con la necessità comune di proteggere le caratteristiche naturali, storiche e culturali del territorio, e per trasformarli in strumenti volti all'attuazione dell'intero complesso dei valori di rango costituzionale, superando i confini ristretti degli interventi di costruzione edilizia sul territorio¹⁹⁴.

¹⁹³ CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 386 ss.

¹⁹⁴ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 277.

Emblematico in tal senso è l'introduzione da parte della riforma del Titolo V del concetto di "governo del territorio" in luogo dell' "urbanistica" presente nel previgente art. 117 Cost., con ciò identificandone i contenuti con "tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività"¹⁹⁵, e all'interno del quale è ricompreso "l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio"¹⁹⁶.

Con l'intervento di revisione del 2001, il legislatore costituzionale ha non solo preso atto dell'evoluzione del complesso legislativo, giurisprudenziale e dottrinale del sistema delle discipline degli usi dei suoli, ma ne ha anche riconfigurato l'assetto introducendo una nozione, il "governo del territorio", aperta alla protezione di interessi molteplici e non riguardanti necessariamente la materia dell'urbanistica in senso tradizionale¹⁹⁷.

Spostando l'analisi verso gli interventi del giudice amministrativo sul tema dei profili funzionali dei poteri di pianificazione del territorio, gli orientamenti della giurisprudenza riguardanti i contenuti degli strumenti urbanistici comunali riflettono il cambiamento della visione prospettica della materia in esame.

Già prima della riforma del titolo V della Costituzione, le pronunce giurisprudenziali hanno sostenuto che la salvaguardia dell'ambiente, poiché compresa tra le finalità dei poteri di organizzazione urbanistica degli interessi territoriali, può in modo legittimo orientare l'azione della pubblica amministrazione verso considerazioni discrezionali volte a garantire un migliore livello di qualità della vita, anche per porzioni di territorio non rientranti tra quelle oggetto del sistema delle tutele sovraordinate¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Corte Cost. sent. n. 307/2003.

¹⁹⁶ Corte Cost. sent. n. 198/2004.

¹⁹⁷ URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali* [Nota a sentenza: Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710], in *Urbanistica e appalti*, Wolters Kluwer, Milano, 2013, pag. 65.

¹⁹⁸ Cons. St., sent. n. 1734/1998.

Nello stesso senso, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che il giudizio sulla legittimità delle limitazioni del diritto di proprietà fondiaria, tramite la definizione di discipline d'uso dei suoli finalizzate alla protezione dell'ambiente, non deve essere effettuato sulla base delle leggi di tutela paesaggistica, ma in virtù “dei criteri propri della materia urbanistica”¹⁹⁹.

Spostando poi l'analisi verso il rapporto specifico tra l'urbanistica e la normativa di protezione del paesaggio, il giudice amministrativo ha sostenuto che i poteri conformativi degli interessi territoriali non sono inconciliabili con il complesso della salvaguardia paesaggistica; essi rappresentano sistemi di tutela compatibili, complementari, diretti alla protezione di valori differenti con strumenti distinti e quindi in grado di “riferirsi contestualmente allo stesso oggetto”²⁰⁰.

Proseguendo nel percorso d'indagine sull'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali relativi al rapporto tra il territorio e i piani urbanistici, è opportuno richiamare nuovamente il recente indirizzo espresso dalla sentenza del Consiglio di Stato relativa al piano regolatore generale del Comune di Cortina d'Ampezzo²⁰¹, nel quale emerge una visione rinnovata dei profili funzionali dei poteri di gestione urbanistica degli usi del suolo e degli strumenti di esercizio della potestà di pianificazione da parte degli enti comunali.

Nella pronuncia in esame viene infatti affermato come i poteri pianificatori non riguardino in via esclusiva il settore dell'attività edilizia sul territorio, e cioè la regolazione dell'esercizio del diritto all'edificazione dei suoli mediante l'individuazione delle destinazioni d'uso per le zone omogenee e definendo i limiti di edificazione delle stesse, ma scopo dell'urbanistica è anche quello di realizzare obiettivi economico-sociali in conformità con gli interessi concorrenti delle comunità contigue e di quelle di livello superiore (provinciali, regionali e statali), e comunque in un contesto di salvaguardia dei valori costituzionali.

¹⁹⁹ TAR Lazio, sez. I, sent. n. 1652/1999.

²⁰⁰ Cons. St., sez. IV, n. 1734/1999.

²⁰¹ Cons. St., sez. IV, n. 2710/2012.

In tale prospettiva, i poteri di pianificazione del territorio risultano dunque non più funzionali in via esclusiva all'interesse pubblico legato al raggiungimento dell'ordinato assetto edilizio dello spazio di riferimento per la comunità territoriale, ma appaiono, al contrario, volti al perseguimento di una pluralità di interessi (dalla natura sia privata che pubblica) parimenti garantiti in quanto inseriti nel sistema dei valori costituzionali; tra questi ultimi rientrano la salvaguardia della natura e del paesaggio (e quindi il contenimento del consumo di suolo), i bisogni di tutela sanitaria individuale e di salubrità degli ambienti di vita in generale, le esigenze di solidarietà sociale e di crescita della comunità dal punto di vista economico.

Come affermato dalla sentenza, attraverso il potere di pianificazione urbanistica la pubblica amministrazione viene quindi fornita di strumenti mediante i quali ha la possibilità di conseguire la soddisfazione dell'arco degli interessi costituzionali espressi dagli artt. 9 co. 2, 32, 42, 44, 47 co. 2, in un'ottica di netto superamento del risalente inquadramento restrittivo dell'urbanistica limitato alla definizione dell'ordinato assetto territoriale senza tenere conto delle esigenze di solidarietà e di gestione dell'andamento economico delle aree soggette alla potestà del soggetto pianificante.

Riemerge in questo senso l'orientamento dottrinale espresso da Benvenuti negli anni '50 in opposizione alla tesi portata avanti da Miele. Il primo²⁰² inquadra la funzione sociale della proprietà come il momento di collegamento tra la pianificazione del territorio e la pianificazione economica, conferendo così ai poteri pubblici il potere di conformazione per soddisfare i bisogni economici e sociali del territorio soggetto alla potestà dell'ente. Il secondo²⁰³, al contrario, riteneva che l'urbanistica dovesse esclusivamente limitarsi a garantire

²⁰² BENVENUTI F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale. Atti del convegno internazionale*, Passo della Mendola, settembre 1955, Trento, 1956, pp. 35 ss.

²⁰³ MIELE G., *La pianificazione urbanistica*, in *La pianificazione urbanistica. Atti del VII convegno di studi di scienze dell'amministrazione*, Varenna, 1962, pp. 35 ss.

l'osservanza delle discipline dirette al raggiungimento della crescita ordinata della comunità locale.

Alla luce delle recenti letture offerte dalla giurisprudenza e dalla dottrina, appare più corretto sostenere che rientri nella potestà pubblica dell'ente comunale il potere di definire il paradigma di sviluppo del territorio attraverso le scelte effettuate dagli organi elettivi e i momenti di partecipazione popolare ai procedimenti pianificatori, in ossequio ai principi di autodeterminazione dei membri della collettività locale e di autorappresentazione degli stessi nelle sedi di esercizio dei poteri governo territoriale.

2.4.1 LA DISCREZIONALITÀ DEL COMUNE NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE URBANISTICA: "VOCAZIONE EDIFICATORIA" E JUS AEDIFICANDI

Il margine di discrezionalità del Comune nell'assumere le decisioni determinanti per la definizione dell'assetto degli interessi territoriali, appare notevolmente esteso sia per il contenuto concreto dei provvedimenti che per i tempi e modi di assunzione degli atti di pianificazione, non essendo inoltre richiesta una motivazione puntuale per le scelte effettuate dai provvedimenti di piano.

L'ente comunale, in sede di redazione dello strumento urbanistico o di variante dello stesso, ha quindi la facoltà di ridefinire le discipline d'uso delle porzioni territoriali qualora queste risultino non essere più conformi alle determinazioni successive dell'amministrazione, e ciò a prescindere dall'eventuale c.d. "vocazione edificatoria" delle aree considerate²⁰⁴.

²⁰⁴ URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali [Nota a sentenza: Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710]*, in *Urbanistica e appalti*, Wolters Kluwer, Milano, 2013, pag. 65.

A tale riguardo, la “sentenza Cortina” ha posto fine al dibattito dottrinale riguardante il possibile condizionamento della potestà conformativa del Comune da parte delle caratteristiche oggettive delle sezioni di territorio o dalla precedente assunzione di decisioni pianificatorie analoghe, limitando così in modo penetrante la discrezionalità dell’amministrazione comunale nell’esercizio del potere generale di pianificazione del territorio; secondo parte della dottrina, in entrambi i casi la vocazione edificatoria costituirebbe infatti un *prius* rispetto alle determinazioni urbanistiche assunte dall’amministrazione, dovendo quest’ultima esclusivamente prendere atto della situazione preesistente alla propria volontà pianificatoria senza poterla riconsiderare in modo discrezionale²⁰⁵.

L’interpretazione della materia urbanistica e del potere di conformazione territoriale offerta dal giudice amministrativo nella sentenza n. 2710/2012, esclude che l’eventuale vocazione urbanistica delle aree possa rendere illegittime le prescrizioni limitative delle facoltà dei privati di edificare; nel caso specifico oggetto della pronuncia del Consiglio di Stato, il giudice amministrativo ha infatti respinto le istanze dei ricorrenti volte a far valere l’illegittimità delle scelte di piano affermando che “la lamentata pretermissione della “*vocazione edificatoria*” delle aree sconta una configurazione di tale vocazione di tipo strettamente “*edilizio*”, nel senso di offrirne una lettura proprio nei sensi non condivisi da questo Collegio, in quanto limitata al solo aspetto dello “*sviluppo edilizio*”.

Le scelte compiute dall’amministrazione consistenti nell’individuazione di aree destinate ad interventi edilizi riservati alla comunità locale e nell’assegnazione a destinazione agricola di ampie porzioni del territorio già dotate di opere di urbanizzazione e contigue a zone edificate, rientrano nella potestà comunale di esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica, essendo i contenuti del piano

²⁰⁵ STELLA RICHTER P., *Proprietà immobiliare e pianificazione urbanistica*, in *Ripensare la disciplina urbanistica*, Giappichelli, Torino, 1997, pag. 65.

volti ad arrestare la costante diminuzione della popolazione residente e a contenere il consumo di suolo naturale al fine di ripristinare l'equilibrio ecosistemico e garantire la proporzionalità tra aree urbanizzate e zone verdi.

Superata la questione della c.d. “vocazione edificatoria” dei terreni, l'altro aspetto che è stato tradizionalmente considerato un elemento in grado di influire sui poteri discrezionali di pianificazione urbanistica attiene al controverso tema di ciò che viene considerato come parte integrante della situazione giuridica soggettiva costituita dalla proprietà fondiaria: lo *jus aedificandi*.

Procedendo con ordine, a monte della questione riguardante la sussistenza di un diritto di edificare e la sua inerenza alla sfera giuridica del proprietario, si pone in primo luogo la controversa interpretazione dell'art. 42 co. 2 della Costituzione. Il primo orientamento dottrinale vede in tale norma la configurazione di una semplice riserva di legge²⁰⁶, permettendo di conseguenza al legislatore di modificare liberamente la disciplina dei modi di acquisto e dei limiti del diritto di proprietà; dall'art. 42 non sarebbe quindi possibile ricavare limitazioni circa il contenuto delle disposizioni a garanzia dell'effettivo godimento del diritto²⁰⁷, essendo rimessa alla legge e successivamente ai poteri amministrativi la definizione dell'assetto sostanziale del diritto di proprietà sul bene immobile.

La seconda corrente interpretativa vede invece nel disposto Costituzionale la presenza di norme sostanziali a difesa della proprietà privata, poiché essa è “riconosciuta e garantita” dalla legge, assumendo quindi attributi propri non liberamente disponibili da parte del legislatore ordinario e non comprimibili mediante provvedimenti esterni.

²⁰⁶ GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1971, pp. 4-5. L'autore afferma che l'art. 42 Cost. in realtà non individua un contenuto specifico del diritto di proprietà; la norma costituzionale riconosce e garantisce la proprietà privata e ne rinvia totalmente la disciplina alla legge la quale ne assicura la funzione sociale definendone le modalità di acquisto, di godimento e le limitazioni al suo esercizio.

²⁰⁷ PALADIN L., *Gli odierni problemi della proprietà fondiaria nella prospettiva costituzionale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, pag. 412.

Il punto di partenza della giurisprudenza costituzionale riguardante la conformazione della proprietà all'interesse pubblico mediante l'esercizio dei poteri di pianificazione, è dunque rappresentato dall'orientamento dottrinale²⁰⁸ che afferma l'esistenza di una tutela costituzionale del diritto di proprietà da individuare in un nucleo insopprimibile di facoltà di esercizio di tale diritto, senza le quali quest'ultimo non potrebbe dirsi sussistente.

Preliminarmente occorre rilevare che non sembra in ogni caso condivisibile considerare gli atti di esercizio dei poteri pubblici di conformazione come degli interventi limitativi esterni in grado di comprimere le facoltà del proprietario sul bene considerato; tali poteri, mediante l'esercizio dell'attività legislativa e di quella amministrativa, definiscono gli usi possibili del bene da parte del titolare configurando dall'interno il contenuto effettivo del diritto, e non condizionando, al contrario, una posizione già determinata attraverso atti che incidono sul suo assetto ponendosi al di fuori di essa²⁰⁹.

Resta ferma, in ogni caso, la questione relativa all'esistenza di una protezione costituzionale del diritto di proprietà che richiede la definizione del giusto temperamento tra la salvaguardia dell'interesse pubblico, perseguito mediante i poteri di pianificazione, e la necessaria garanzia delle posizioni soggettive dei singoli proprietari; la ricerca di un bilanciamento tra i due aspetti ha portato sia la dottrina che la giurisprudenza ad individuare un limite massimo di compressione del diritto, oltre il quale sorge l'obbligo di un ristoro per la riduzione della propria sfera giuridica individuale.

²⁰⁸ Tale corrente di pensiero trova origine nelle elaborazioni autori come A. M. Sandulli il quale fa riferimento nelle sue tesi alla nozione della c.d. "*Wesengehalt*", un contenuto essenziale dei diritti non comprimibile in senso assoluto, introdotta dalla dottrina tedesca.

SANDULLI A. M., *Natura ed effetti dell'imposizione dei vincoli paesistici*, in *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 79 ss.

²⁰⁹ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 262-263. Nel testo viene riportato il pensiero di M. S. Giannini secondo il quale la configurazione del diritto dal suo interno si realizza nel momento in cui la legge stabilisce la funzionalizzazione di un certo tipo di proprietà, "con ciò stesso attribuendo ad un'autorità pubblica una potestà conformativa".

Il tema riguarda dunque la possibilità di riconoscere l'esistenza di un contenuto essenziale della proprietà privata all'interno dell'art. 42 co. 2 Cost, che eventuali provvedimenti di esercizio del potere di conformazione non potrebbero in alcun caso intaccare, pena la perdita stessa delle qualità minime del diritto stesso e la necessità di riparare la menomazione causata.

Sebbene in dottrina siano tutt'ora controverse e dibattute sia l'effettiva configurabilità di un contenuto minimo di tale diritto che il suo collegamento con la facoltà di edificare del proprietario²¹⁰, l'indirizzo giurisprudenziale sul tema, risalente alla questione di costituzionalità dei vincoli urbanistici senza indennizzo e a tempo indeterminato previsti dalla L. U. del 1942, è rimasto costante nel tempo seppure con qualche parziale oscillazione e ripensamento²¹¹.

Con la sentenza n. 55/1968, mediante una lettura congiunta del secondo²¹² e del terzo comma²¹³ dell'art. 42 Cost., i vincoli di inedificabilità preordinati all'esproprio (riguardanti singoli beni e non categorie omogenee), inclusi tra i procedimenti precettivi relativi all'esercizio dei poteri di conformazione, adottati inoltre senza indennizzo e senza limiti temporali, sono stati equiparati ai

²¹⁰ MADDALENA P., *Il consumo di suolo e la mistificazione del jus aedificandi*, in CARTEI G. F. e DE LUCIA L., *Contenere il consumo di suolo: saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 114-115. Secondo l'autore il "diritto di costruire" inteso come componente del diritto di proprietà non sarebbe desumibile da alcuna norma dell'ordinamento e le sentenze della Corte Costituzionale sul tema costituirebbero una indebita forzatura ermeneutica.

A favore della configurabilità di un "contenuto minimo" del diritto di proprietà si attesta invece GAMBARO A., *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e jus aedificandi*, in in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 94-95. Il diritto di edificare viene infatti considerato immediatamente desumibile da diverse disposizioni tra le quali l'art. 840 cod. civ. (riguardante le opere realizzabili dal proprietario nel sottosuolo) e l'art. 934 cod. civ. (secondo il quale appartengono al proprietario piantagioni, edificazioni e opere in generale esistenti al di sopra o al di sotto del suolo).

²¹¹ Corte Cost. sent. n. 55/1968, n. 56/1968, n. 5/1980. In quest'ultima pronuncia la Corte ha affermato che sebbene il diritto di edificare non è più considerato un elemento inviolabile in senso assoluto del diritto di proprietà, lo *jus aedificandi* resta in ogni caso parte integrante della proprietà fondiaria in quanto facoltà limitata dagli strumenti urbanistici.

²¹² "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti."

²¹³ "La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale."

procedimenti ablatori poiché costituenti espropriazioni di tipo c.d. “larvato” o “sostanziale”²¹⁴.

Tale equivalenza del vincolo di inedificabilità previsto dallo strumento urbanistico comunale al procedimento espropriativo in senso proprio, è stata avvalorata dall’interpretazione fornita dalla Corte in base alla quale il diritto di edificare risiederebbe all’interno del contenuto essenziale costituzionalmente presidiato del diritto di proprietà fondiaria, e la sua indebita menomazione sarebbe di conseguenza soggetta ad indennizzo; in virtù di tale corrente di pensiero, se la determinazione di un piano urbanistico prevede una destinazione per il singolo bene immobile che non consente di trarne utilità derivanti da un suo sfruttamento edificatorio, tale scelta pianificatoria è equiparabile ad una espropriazione di “valore” poiché lesiva del nucleo costituzionale del diritto di proprietà²¹⁵.

Tuttavia, a partire dalla pronuncia in esame si è fatto leva sull’interpretazione dell’art. 42 Cost. offerta dalla Corte per affermare l’operatività del limite del contenuto essenziale della proprietà anche nei confronti del perseguimento della funzione sociale da parte dei soggetti pubblici mediante l’attività di pianificazione urbanistica; essendo la scelta pianificatoria effettuata dall’amministrazione nell’ambito dell’esercizio del potere generale di conformazione dell’uso dei suoli, se tale determinazione fosse equiparata ad una prescrizione espropriativa da parte dell’ente comunale (in quanto lesiva del c.d. “contenuto minimo” del diritto di proprietà ricavabile dall’art. 42 della Costituzione nel quale rientrerebbe la facoltà di edificare il fondo di appartenenza), sarebbe messa in discussione la portata effettiva della potestà generale di pianificazione.

²¹⁴ URBANI P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del convegno AIDU*, Verona, 2008, pag 113.

²¹⁵ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag 268.

Il tema riguarda la possibilità di porre sullo stesso piano gli atti precettivi e quelli sostanzialmente ablatori rendendo possibile, di conseguenza, una dichiarazione di illegittimità del contenuto dei piani urbanistici qualora le prescrizioni dovessero prevedere una inedificabilità delle aree che potrebbe legittimare una richiesta di indennizzo per violazione del diritto all'edificazione.

In dottrina è stato rilevato come un'equivalenza del genere sia in realtà inconfigurabile, stante l'impossibilità per il provvedimento conformativo di determinare un indennizzo come nei procedimenti espropriativi; questi ultimi sono infatti caratterizzati dalla presenza sia dell'effetto estintivo che del successivo effetto acquisitivo, i quali appaiono, al contrario, totalmente estranei ai primi²¹⁶.

Le previsioni di un piano urbanistico comunale che individuano le porzioni territoriali destinate all'uso agricolo comportando un'edificabilità ristretta per l'intero complesso delle zone incluse in tali aree (c.d. "prescrizioni di zona"), non costituiscono limitazioni verticali esterne alla sfera giuridica dei proprietari (al pari dei vincoli urbanistici tradizionalmente intesi), poiché riguardano categorie omogenee di beni e pongono tutti i titolari dei beni immobili di riferimento sullo stesso piano non effettuando, di conseguenza, indebite discriminazioni tra le loro posizioni.²¹⁷

Occorre considerare anche il caso di determinazioni urbanistiche che prevedono una "retrocessione" o un "congelamento" dell'edificabilità dei terreni²¹⁸, come

²¹⁶ URBANI P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del convegno AIDU*, Verona, 2008, pag 115. L'autore riprende la tesi di M. S. Giannini secondo la quale la questione relativa all'indennizzabilità dei provvedimenti conformativi non ha alcun motivo di porsi.

²¹⁷ Corte Cost. sent. n. 179/1999.

²¹⁸ In tale situazione i poteri pubblici e gli interessi dei proprietari entrano in maggiore conflitto rispetto al caso opposto rappresentato dall'intervenuto riconoscimento dell'edificabilità di terreni prima destinati all'uso agricolo. Tuttavia, è opportuno rilevare come in riferimento a quest'ultimo caso sia stata di recente effettuata nel Comune di Chieti una variante al PRG di retrocessione dei terreni da edificabili ad agricoli, al fine di ottemperare alle pressanti richieste della popolazione locale dovute alle difficoltà nel pagamento dell'Imu, tributo la cui onerosità aumenta sensibilmente in base alle riconosciute possibilità di sfruttamento edificatorio del fondo.

CONSIGLIO COMUNALE DEL COMUNE DI CHIETI, Deliberazione n. 299/2017 di approvazione della variante specifica al PRG adottata con Delibera n. 756/2014.

accade, rispettivamente, qualora sia previsto un mutamento di destinazione da parte della variante o del nuovo strumento urbanistico da area edificabile ad area agricola, o nel caso di una mancata previsione dell'edificabilità di sezioni territoriali contigue agli spazi urbani in cui sono già presenti opere di urbanizzazione; e ancora, è opportuno prendere in esame anche quelle situazioni in cui le prescrizioni contenute nei piani regolatori prevedono misure conservative del contesto urbano o volte alla creazione di aree verdi private.

Se i recenti orientamenti giurisprudenziali, come visto in precedenza, hanno escluso la rilevanza della c.d. “vocazione edificatoria” dell'area per ciò che riguarda il possibile condizionamento della discrezionalità dell'ente comunale nelle scelte di piano, è necessario valutare in primo luogo se il contenuto minimo del diritto di proprietà possa rappresentare un limite al potere generale di conformazione territoriale, e, in secondo luogo, se l'amministrazione sia gravata di oneri motivazionali specifici da porre alla base delle proprie scelte.

Per quanto riguarda la prima questione, in dottrina è stato sostenuto come le decisioni assunte dall'amministrazione pianificante rientrino nella discrezionalità esercitata dall'ente nell'ambito dei poteri di conformazione (costituendo quindi una configurazione della portata effettiva del diritto dal suo interno), e non siano quindi condizionate dall'eventuale presenza di un contenuto minimo del diritto di proprietà²¹⁹.

Sia nel caso della scelta di destinare porzioni territoriali all'uso agricolo, sia nel caso della previsione dell'inedificabilità assoluta in zone come i centri storici che necessitano di misure conservative del tessuto urbano, alla base di tali determinazioni appare esserci una forma di esercizio del potere conformativo (e non un'attività ablativa del diritto di proprietà, come nel caso dell'apposizione di un vincolo urbanistico strumentale) nel momento in cui l'ente rilevi, rispettivamente, il bisogno di proteggere il valore ambientale delle aree o

²¹⁹ URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali* [Nota a sentenza: Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710], in *Urbanistica e appalti*, Wolters Kluwer, Milano, 2013, pag. 67.

l'impossibilità di consentire ulteriori espansioni edilizie per mancanza di margini spaziali di crescita urbana.

Tuttavia, le prescrizioni di inedificabilità poste dal piano regolatore con finalità conservative del tessuto edilizio nonché quelle relative alla creazione di spazi verdi privati, sono state considerate dalla giurisprudenza, a partire dalla sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale, vincoli di natura sostanzialmente espropriativa (c.d. "vincoli sostanziali") e come tali suscettibili di limitazione temporale e reintegrazione economica.

Appare diversa, invece, l'interpretazione che la giurisprudenza amministrativa offre per le prescrizioni di inedificabilità riguardanti zone di valore ambientale non ancora soggette a trasformazione edilizia. In quest'ultimo caso, il giudice amministrativo ha considerato le determinazioni comunali espressione di esigenze di salvaguardia ambientale, e come tali rientranti nell'ambito dei poteri di organizzazione urbanistica; gli interessi alla tutela ambientale possono orientare in modo legittimo l'azione della pubblica amministrazione verso considerazioni discrezionali volte ad offrire un migliore livello di qualità della vita, e anche per porzioni di territorio non comprese tra quelle propriamente oggetto del sistema delle tutele sovraordinate²²⁰.

Ma anche per quanto riguarda le prescrizioni conservative, la giurisprudenza amministrativa più recente ha ritenuto opportuno ripensarne il regime giuridico in virtù dell'evoluzione della concezione del territorio e, più in generale, delle funzioni e della finalità della pianificazione urbanistica.

In alcune pronunce ha affermato la necessità di separare le scelte di destinazione a "verde privato" dai vincoli urbanistici, rispetto ai quali hanno in comune esclusivamente la determinazione di esclusione dell'edificabilità, essendo invece

²²⁰ Cons. St., sez. IV, sent. n. 1734/1998; TAR Lazio, sez. II, n.937/1993.

dirette ad adempire una funzione inclusa nei poteri di pianificazione quale quella di garantire la proporzionalità tra aree urbane e zone verdi²²¹.

Sempre in riferimento al tema del “verde privato”, è stato asserito che tale decisione non costituisce una prescrizione espropriativa ma un aspetto dei poteri conformativi tipici dei piani urbanistici, e come tale non comporta limiti temporali o obblighi risarcitori²²².

Nello stesso senso, il giudice amministrativo ha illustrato nello specifico le divergenze tra vincoli espropriativi e vincoli conformativi, affermando che mentre i primi riguardano beni particolari e sono apposti al fine di localizzare un’opera pubblica senza alcuna possibilità di convivenza con la proprietà privata (comportando un effetto estintivo del diritto e la conseguente necessità di apporre sia una scadenza che l’obbligo di indennizzo), i secondi non presentano profili ablatori in quanto “disciplinano la proprietà privata per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di in edificabilità, c.d. “*di rispetto*”, a tutela di una strada esistente, a verde attrezzato, a parco, a zona agricola di pregio, a verde, ecc.”²²³.

In definitiva, è stato osservato dalla dottrina come a seguito delle attuali prese di posizione da parte della giurisprudenza non appare più possibile assimilare le prescrizioni conservative all’interno del complesso dei vincoli urbanistici, il cui ambito di riferimento appare ormai limitato a quelli preordinati all’esproprio, potendo tali determinazioni protettive essere sindacate esclusivamente dal punto di vista della loro eventuale illogicità o irragionevolezza²²⁴.

Anche nel caso del “congelamento” dell’espansione edilizia di aree prospicienti a zone già urbanizzate, l’amministrazione effettua una scelta conformativa della proprietà in vista degli interessi pubblici alla conservazione dell’assetto esistente,

²²¹ Cons. St, sez. IV, n. 6656/2012.

²²² TAR Lombardia, Milano, sez. II, n. 15/2012.

²²³ Cons. St., sez. IV, n. 6700/2012.

²²⁴ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico . Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 273.

la quale trova il proprio fondamento motivazionale nella relazione generale dello strumento urbanistico; tale scelta riconosce così quel quantitativo massimo di densità edificatoria previsto dalla legge in collegamento con la destinazione agricola prevista dal piano per le zone contemplate²²⁵.

In definitiva, a differenza di quelle prescrizioni conformative tradizionalmente considerate vincoli urbanistici sostanziali (con l'eccezione di quelle aventi la finalità di proteggere aree di natura ambientale al di fuori della tipologia dei vincoli morfologici) rispetto alle quali, tuttavia, la giurisprudenza più recente ha affermato la necessità di distinguerne in modo incisivo il regime giuridico da quello dei vincoli urbanistici (intesi quali vincoli preordinati all'esproprio), nel caso delle prescrizioni di inedificabilità relativa per le aree comprese nelle zone agricole individuate dal piano, la scelta del soggetto pianificante non è considerata un vincolo urbanistico bensì una prescrizione di zona non soggetta alla disciplina delle determinazioni vincolistiche emanata successivamente alla sentenza n. 55/1968 della Corte Costituzionale (Legge n. 1187/1968) e novellata in seguito dal T.U. in materia di espropriazione (DPR n. 327/2001)²²⁶.

Ad assumere rilievo, in questo caso, è la seconda questione alla quale si faceva riferimento nell'introduzione all'analisi dei possibili elementi in grado di condizionare la discrezionalità del Comune: quella relativa agli eventuali oneri motivazionali di cui sarebbe gravata l'amministrazione nell'esercizio dei poteri di conformazione.

Sul punto è possibile riportare alcune statuizioni giurisprudenziali nelle quali viene richiamato quanto disposto dalla L. n. 241/1990, a norma della quale è escluso uno specifico obbligo motivazionale per gli atti amministrativi generali e per gli atti di pianificazione, essendo sufficiente l'indicazione dei criteri tecnici e

²²⁵ Art. 9 del DPR n. 380/2001 ("Testo unico dell'edilizia"), che ha riformato l'originario art. 41-*quinques* della legge n. 1150/1942.

²²⁶ URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 259.

discrezionali contenuti all'interno della relazione generale del piano e adoperati nell'impostazione delle scelte pianificatorie²²⁷.

L'unica pronuncia di senso contrario, che però non ha avuto seguito negli interventi successivi, è stata quella statuita dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia riguardo alla sussistenza di un difetto di motivazione nel caso della destinazione di una zona ad uso agricolo in mancanza di una "valutazione di convenienza", poiché quest'ultima costituirebbe lo scopo primario della determinazione²²⁸.

Per quanto riguarda le determinazioni dei piani regolatori che impongono la destinazione a verde privato per il fondo di un proprietario, l'orientamento sul tema non muta rispetto a quello espresso per i provvedimenti di piano in generale: anche in questo caso il giudice ha affermato che la motivazione della decisione del soggetto pubblico attiene al perseguimento di istanze di protezione ambientale, verso le quali la giurisprudenza ha sottolineato costantemente l'insussistenza di oneri giustificativi particolari²²⁹.

Resta da considerare un caso particolare riguardo al quale alcune pronunce giurisprudenziali hanno sostenuto la necessità di fornire una motivazione maggiormente specifica ed esaustiva da parte dell'amministrazione: l'assegnazione della destinazione agricola, da parte del nuovo strumento urbanistico o in sede di variante al PRG, ad una porzione di territorio delimitata da aree regolarmente edificate (c.d. "lotto intercluso")²³⁰.

Nel caso esposto, la giurisprudenza ha rilevato come l'amministrazione sia tenuta a rendere palesi le motivazioni alla base della scelta urbanistica di assegnare la zona all'uso agricolo (riecheggiano in questo senso le correnti di pensiero che

²²⁷ Tra le molte pronunce sul tema: Cons. St., sez. IV, n. 2952/2012; Cons. St., sez. IV, n. 3880/2006; TAR Emilia Romagna, Bologna, sez. I, n. 2513/2003.

²²⁸ Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, n. 4/1970.

²²⁹ TAR Lombardia, Milano, sez. II, n. 15/2012.

²³⁰ MELE V., *La motivazione delle scelte di governo del territorio*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 600.

vedono nella presunta c.d. “vocazione edificatoria” del terreno un limite alla discrezionalità caratterizzante i poteri di pianificazione), benché la stessa sia inserita nel contesto di un’area edificata²³¹.

Per completare il quadro conoscitivo, può essere inoltre richiamata una pronuncia del giudice amministrativo che ha considerato illegittima per insufficienza di motivazione la decisione (in sede di variante del piano regolatore generale) di assegnare a “verde agricolo” una sezione di territorio inserita in un’area urbanizzata, nella quale erano state anche autorizzate delle lottizzazioni²³².

2.4.2 LA REVISIONE DEI CONTENUTI DEL PIANO REGOLATORE GENERALE

Il riconoscimento dell’interesse collettivo al mantenimento dei servizi ambientali svolti dal territorio ha non solo moltiplicato nel tempo gli attori pubblici, i loro poteri e i relativi atti di disciplina degli usi consentiti del suolo, ma ha anche profondamente mutato funzione e finalità della pianificazione urbanistica incidendo sulla configurazione dei suoi provvedimenti di esercizio.

Così, l’archetipo fondamentale dei piani urbanistici, il piano regolatore comunale, è passato dalla gestione dello sviluppo e dell’espansione edilizia delle aree urbane (il “coordinamento delle potenzialità edificatorie” secondo quanto osservato dalla c.d. “sentenza Cortina”), all’assunzione di compiti e incombenze maggiormente ampi tali da includere la definizione del paradigma generale di sviluppo della comunità sotto gli aspetti economici, sociali e ambientali²³³.

²³¹ Cons. St., sez. IV, n. 594/1999.

²³² TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1691/2009.

²³³ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 280.

In questa prospettiva, occorre chiedersi se la tradizionale configurazione del provvedimento di pianificazione urbanistica del territorio locale sia in grado di perseguire in modo efficace le rinnovate esigenze che è chiamato a soddisfare, rappresentando tutt'ora il PRG lo strumento primario di governo del territorio nell'ordinamento nazionale.

L'attuale assetto del PRG e cioè la sua rigidità strutturale, la prescrittività di tutte le sue determinazioni, l'utilizzo del metodo di zonizzazione indistintamente per le aree urbane e le aree verdi, la considerazione dell'intero territorio comunale ai fini della pianificazione, l'incapacità di intervenire tempestivamente per la soddisfazione degli interessi nel momento in cui questi si manifestano, la necessità di fornire misure limitative del consumo di suolo, lo hanno reso uno strumento obsoleto per la gestione dello sviluppo territoriale, richiedendone un ripensamento generale degli elementi qualificanti.

Se a mutare è la concezione propria dell'oggetto primario dell'attività di pianificazione, il suolo, non più identificato in modo assoluto nel paradigma della proprietà fondiaria, ma riconosciuto come bene multifunzionale in grado di garantire servizi ambientali a rischio di esaurimento e non frazionabili all'interno delle singole particelle di dimensione dominicale, occorre una rivisitazione dei contenuti del piano urbanistico che superi la scala individuale per approdare verso una ricostruzione che ne concili le finalità custodiali con la funzione di assegnazione dei valori d'uso²³⁴.

Del resto è proprio il piano regolatore a determinare le trasformazioni edilizie per la totalità del territorio di riferimento, stabilendo discrezionalmente la dislocazione dei limiti e delle possibilità di edificazione per i proprietari privati. A tale riguardo è opportuno sottolineare come alcuni recenti interventi legislativi abbiano indotto proprio gli enti comunali a favorire l'espansione degli interventi

²³⁴ BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze di mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 80-82.

di costruzione edilizia in cambio del pagamento dei contributi di urbanizzazione²³⁵.

Il “Testo unico per l’edilizia”²³⁶, novellando l’art. 12 della “legge Bucalossi”²³⁷, ha infatti abrogato il principio secondo il quale gli introiti derivanti dal versamento degli oneri di urbanizzazione, relativi ai permessi di costruire rilasciati ai privati, non devono più essere necessariamente utilizzati dai Comuni per le opere di urbanizzazione, il risanamento dei centri storici e la manutenzione del patrimonio dell’ente, potendo così i Comuni servirsene anche per le spese correnti.

La dottrina ha rilevato come le amministrazioni locali, di fronte all’impellente necessità di fondi con i quali alimentare i propri bilanci, abbiano in questo modo modificato con maggior frequenza i piani regolatori al fine di aumentare sensibilmente le porzioni territoriali edificabili, agevolato il rilascio di permessi di costruire, diminuito i controlli e favorito, di conseguenza, la crescita delle superfici verdi trasformate²³⁸.

Il territorio rurale risulta così facilmente soggetto a nuove edificazioni mediante la semplice adozione di varianti o di nuovi strumenti di pianificazione, salvi i casi di intervento dei sistemi speciali di tutela differenziata²³⁹; per elaborare una normativa generale di reale efficacia a livello nazionale, è necessario limitare la discrezionalità degli enti comunali nel cambiamento delle destinazioni d’uso a vantaggio dell’edificazione, recidendo così il nesso tra territorio urbano e territorio rurale e differenziandone in via definitiva le relative discipline²⁴⁰.

²³⁵ MADDALENA P., *Il consumo di suolo e la mistificazione del jus aedificandi*, in CARTEI G. F. e DE LUCIA L., *Contenere il consumo di suolo: saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 109.

²³⁶ DPR n. 380/2001.

²³⁷ Legge n. 10/1977.

²³⁸ SETTIS S., *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino, 2010, pp. 17 ss.

²³⁹ URBANI P., *Urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Giuffrè, Milano, 2017, pag. 373.

²⁴⁰ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 241 ss.

La struttura e i contenuti attuali del piano urbanistico comunale non sembrano essere in grado di contemperare gli interessi economici dei privati allo sfruttamento edificatorio dei terreni con le esigenze collettive di contenimento del consumo dei suoli, motivo per cui alcune Regioni, nell'ambito della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, hanno cercato di elaborare soluzioni per adeguare la configurazione dei piani regolatori generali alle crescenti esigenze di tutela ambientale, prendendo atto dell'insufficienza del sistema delle tutele differenziate nel fornire una protezione appropriata al patrimonio naturale.

Il nodo centrale della questione appare essere il raggiungimento di un equilibrio tra la disciplina dello sviluppo economico-sociale del territorio e la disciplina della salvaguardia dei valori ambientali, che i soggetti pubblici non possono più permettersi di ignorare o subordinare con continuità agli interessi edilizi degli operatori individuali, pena la perdita definitiva dei servizi ecologici fondamentali per il mantenimento degli equilibri dell'ecosistema.

Come anticipato, proprio in questa direzione si muovono gli interventi legislativi della Toscana, della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia Romagna, i quali sono stati parzialmente ispirati nei loro contenuti ad alcune discipline urbanistiche di origine estera, come quella tedesca e inglese, e hanno tentato di offrire una risposta al bisogno di adattare il diritto del territorio alle esigenze emergenti e alle caratteristiche proprie delle comunità locali.

Nonostante tali apprezzabili iniziative da parte degli enti regionali, resta in ogni caso necessaria una risposta di origine statale alle questioni in esame, stante la portata nazionale della problematica del consumo di suolo, le indefettibili esigenze di omogeneità nell'intervento dei soggetti pubblici per garantire una risposta unitaria al fenomeno e la presa di posizione delle istituzioni comunitarie che ne richiedono la totale riduzione entro il 2050.

CAPITOLO 3. LA TUTELA DEL SUOLO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO E NEGLI ORDINAMENTI ESTERI

3.1 INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI A TUTELA DELLE AREE VERDI

Benché a livello nazionale continui tutt'ora a mancare una disciplina organica e unitaria in materia di riduzione del consumo di suolo, nonostante le molteplici proposte di legge sul tema di cui si tratterà nell'ultimo paragrafo del presente capitolo, il complesso degli interventi regionali si mostra notevolmente più ricco e variegato, essendo state predisposte da tali enti misure eterogenee e di incisività crescente con il passare del tempo.

Ad una fase di intensa attività legislativa regionale risalente ai primi anni 2000²⁴¹ è seguito il periodo attuale nel quale, in virtù della maggiore rilevanza assunta dal fenomeno del consumo di suolo nel dibattito pubblico, diverse Regioni hanno riformato le proprie precedenti iniziative mentre altre²⁴² hanno introdotto per la prima volta previsioni volte alla protezione delle aree verdi.

Procedendo con ordine, le varie fasi di intervento da parte delle Regioni in materia di urbanistica e difesa dell'ambiente possono in realtà essere suddivise in quattro momenti fondamentali: nella prima, le leggi regionali hanno valorizzato lo schema introdotto dalla normativa statale a partire dalla L.U. del 1942 (così come integrata dalla "Legge ponte" e dal D.M. n. 1444/1968), diffondendo il modello tradizionale del PRG nell'ordinamento urbanistico delle varie realtà

²⁴¹ L.R. Calabria; n. 19/2002; L.R. Emilia-Romagna n. 20/2000; L.R. Lombardia n.12/2005; L.R. Puglia n. 21/2008; L.R. Veneto n. 11/2004; L.R. Campania n. 16/2004; L.R. Friuli-Venezia-Giulia n. 5/2007.

²⁴² In particolare: L.R. Umbria n. 1/2015; L.R. Sardegna n. 8/2015; L.R. Marche n. 22/2011; L.R. Toscana n. 65/2014; L.R. Lombardia n. 31/2014. Più recentemente: L.R. Veneto n. 14/2017; L.P. Prov. Aut. Bolzano n. 9/2018; L.R. Puglia n. 18/2019; L.R. Piemonte n. 16/2018; L.R. Liguria n. 23/2018; L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017; L.R. Lazio n. 7/2017.

locali, e permettendo inoltre un primo ingresso delle esigenze di difesa delle aree naturali all'interno dei meccanismi di pianificazione del territorio; nella seconda, gli enti regionali hanno cercato di superare la mancanza di flessibilità del PRG e l'incapacità dello stesso di soddisfare tempestivamente gli interessi territoriali emergenti, modificandone lo schema per renderlo maggiormente versatile (e valorizzarne i profili progettuali) e coinvolgendo per la prima volta i privati all'interno dei procedimenti di pianificazione²⁴³.

La terza generazione di leggi regionali (risalente come visto ai primi anni 2000) ha conosciuto un'attenzione maggiore verso i temi ambientali e un tentativo di riorganizzazione del modello dei piani urbanistici. Le Regioni hanno infatti rielaborato la struttura tipica del PRG attraverso una separazione dello stesso in due sezioni distinte: una parte (piano strutturale) dedicata alla fissazione delle direttive di sviluppo della comunità e delle invarianti (quali limiti generali di tipo ambientale e paesaggistico per gli interventi edilizi sul territorio), una parte (piano operativo) di durata temporale prestabilita riguardante le prescrizioni conformative della proprietà e quindi contenente le operazioni edificatorie di agevole attuazione²⁴⁴.

La quarta generazione (oggetto specifico dei successivi paragrafi) si inserisce, come anticipato, in un contesto politico-culturale di forte interesse per le questioni riguardanti la conservazione delle proprietà ecologiche del territorio, spostando la prospettiva della pianificazione dall'espansione urbana dei centri abitati all'esigenza di contenere il più possibile l'occupazione edilizia delle aree verdi, mirando così al mantenimento nel tempo delle funzioni naturali dell'ecosistema.

²⁴³ BOSCOLO E., *La limitazione del consumo di suolo*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020, pp. 300-303.

²⁴⁴ CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 506-507.

In via generale, il quadro normativo attuale regionale riguardante le discipline dirette alla tutela del suolo e alla riqualificazione e rigenerazione dell'assetto edilizio esistente può essere così riassunto²⁴⁵: in Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto e nella Prov. Aut. Bolzano sono presenti strumenti che prevedono limiti quantitativi di terreno consumabile a livello regionale, provinciale o comunale; in Emilia-Romagna, Toscana e nella Prov. Aut. Bolzano, la legislazione vigente prevede l'individuazione, da parte del piano regolatore generale, del perimetro del territorio urbanizzato al di fuori del quale non sono realizzabili interventi edificatori che comportano utilizzo di superfici verdi; in Calabria e nelle Marche²⁴⁶, sono state adottate misure che precludono in tutto o in parte il consumo di nuovo suolo; in Emilia Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto, Prov. Trento sono presenti disposizioni riguardanti il tema dell'impiego di terreni inedificati aventi lo scopo di incentivare e promuovere gli interventi rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

3.1.1 LA LEGGE REGIONALE 65/2014 DELLA REGIONE TOSCANA

L'intervento legislativo della Regione Toscana in materia di riduzione del consumo di suolo ha profondamente riformato l'impianto legislativo previsto dalla legge reg. n.1/2005, il quale aveva introdotto per la prima volta disposizioni finalizzate ad arginare la trasformazione edificatoria delle superfici verdi, senza tuttavia realizzare un sistema efficace e di reale impatto sul fenomeno.

La legge regionale del 2005 prevedeva infatti da un lato il divieto di consumare in misura rilevante le risorse fondamentali necessarie per il funzionamento dei

²⁴⁵ FACONTI P. (a cura di), *Consumo di suolo: modelli e strumenti a confronto*, in ANCE La Spezia: *Edilizia privata 2019*, 2019, pag. 1.

²⁴⁶ Ma in via temporanea fino all'entrata in vigore della legge regionale sul governo del territorio e in ogni caso non oltre il 31 dicembre 2020.

meccanismi ecosistemici²⁴⁷, e dall'altro che nuove utilizzazioni di suolo non edificato per attività di costruzione di insediamenti e infrastrutture fossero ammesse solo in mancanza di “alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti”²⁴⁸.

Le risorse essenziali territoriali erano esplicitamente qualificate dalla legge come beni comuni rientranti nell'ambito del patrimonio collettivo, e tra di esse erano inserite non solo quelle propriamente naturali (acqua, aria, suolo, flora, fauna, paesaggio), ma anche quelle di origine antropica quali i complessi insediativi urbani unitamente ai sistemi infrastrutturali e tecnologici²⁴⁹.

Inoltre, all'impiego di superfici naturali dovevano essere necessariamente affiancate misure tese al recupero delle aree urbane esistenti e alla prevenzione dei fenomeni di degrado ambientale, e i nuovi interventi insediativi erano considerati ammissibili solo in presenza o in caso di contestuale realizzazione di infrastrutture a tutela delle risorse essenziali territoriali, garantendo in ogni caso i servizi riguardanti il godimento del patrimonio naturale (suolo, risorse idriche ed energetiche, verde urbano)²⁵⁰.

L'impianto normativo della legge regionale toscana prevedeva poi la sottoposizione delle operazioni di trasformazione edilizia a procedure di studio delle ricadute ambientali, sociali, sanitarie ed economiche, oltre che a meccanismi di analisi per il calcolo delle conseguenze complessive sull'integrità del patrimonio essenziale territoriale, verificando così la compatibilità delle azioni trasformative con la salvaguardia delle risorse fondamentali²⁵¹.

Nonostante gli sforzi compiuti dal legislatore, tale disciplina non ha arginato in modo efficace l'espansione edificatoria delle aree urbane: da un lato, le attività di trasformazione edilizia contemplate dai piani anteriori alla legge non sono state

²⁴⁷ Art. 3 co. 3 legge reg. Toscana n. 1/2005.

²⁴⁸ Art. 3 co. 4 ult. cit. legge reg.

²⁴⁹ Art. 3 co. 1 e co. 2 ult. cit. legge reg.

²⁵⁰ Art. 3 co. 4 e co. 5 ult. cit. legge reg.

²⁵¹ Art. 11 co. 1 e co. 3 ult. cit. legge reg.

interrotte dall'intervento legislativo, dall'altro, le disposizioni elaborate non hanno garantito il rispetto delle esigenze di limitazione del consumo di suolo naturalistico da parte dei piani urbanistici emanati successivamente all'entrata in vigore della legge reg. n. 1/2005²⁵².

Con la legge reg. n. 65/2014 il legislatore, partendo dai criteri e dai principi di sostenibilità ambientale e protezione dei valori naturali già espressi nella disciplina precedente, ha cercato di riformare l'impianto normativo per concretizzare le politiche di protezione dei terreni verdi riconfigurando gli strumenti responsabili dell'aumento quantitativo dei suoli trasformati: i piani regolatori comunali.

La disciplina prevede come mezzo principale per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo naturale la separazione del territorio dei Comuni in "urbanizzato" e "non urbanizzato", dichiarando ammissibile la realizzazione degli interventi di edificazione solo all'interno del primo.

La legge dispone infatti che "le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale ai sensi dei commi 3 e 4, tenuto conto delle relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale (PIT), salvo quanto previsto dal comma 7" e che "non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato."²⁵³

Le disposizioni successive definiscono le due sezioni separate e opposte del territorio comunale, stabilendo che le aree urbanizzate sono costituite da "centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli

²⁵² GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 150.

²⁵³ Art. 4 co. 2 legge reg. Toscana n. 65/2014.

spazi inediti interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria”²⁵⁴, mentre rientrano in quelle non urbanizzate i territori rurali²⁵⁵, le aree rurali intercluse individuate dai piani urbanistici e territoriali, oltre all’edificato sparso o discontinuo con le relative aree di pertinenza.

Con una disposizione di chiusura, il comma 2 dell’art. 64, la legge stabilisce che è considerato parte del territorio rurale tutto ciò che si trova all’esterno delle aree urbanizzate, in base alla definizione di queste ultime effettuata dall’art. 4 e all’individuazione delle stesse da parte degli strumenti urbanistici comunali in accordo con quanto disposto dalla legge in esame, dal piano di indirizzo territoriale, dal piano territoriale di coordinamento provinciale e dal piano territoriale della città metropolitana.

Il tema centrale dell’intervento legislativo è dunque la riconfigurazione dei contenuti del piano urbanistico di provenienza comunale, stabilendo prescrizioni cogenti per l’attività di pianificazione di competenza dei Comuni da applicare in modo uniforme su tutto il territorio della Regione²⁵⁶; la discrezionalità dei Comuni nel controllo delle trasformazioni edilizie dei terreni rurali viene così limitata incisivamente dalla legge regionale al fine di tutelare l’ambiente e il paesaggio, sottraendo alle possibili azioni di edificazione quelle porzioni territoriali considerate agricole (in quanto esterne al perimetro identificato dal territorio c.d. “urbanizzato”) dagli strumenti di pianificazione urbanistica.

La definizione dei confini delle aree urbanizzate costituisce infatti il presupposto per la differenziazione delle discipline di trasformazione all’interno dei due ambiti: le attività edilizie che implicano il consumo di superfici verdi possono essere realizzate solo nel perimetro interno individuato dagli atti di pianificazione territoriale.

²⁵⁴ Art. 4 co. 3 ult. cit. legge reg.

²⁵⁵ Individuate dalla legge nelle zone agricole e forestali così identificate dai sistemi di pianificazione (c.d. “aree rurali”), nei “nuclei rurali”, nelle “aree ad elevato grado di naturalità” e nelle zone residuali che non fanno parte dei territori insediati, art. 64 co. 1.

²⁵⁶ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2016, pag. 243.

Anche in questa sezione, in ogni caso, l'utilizzo di suolo non edificato è subordinato all'impossibilità di effettuare operazioni di riuso e recupero del patrimonio edilizio, e tali operazioni devono comunque "concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale."²⁵⁷

Tali disposizioni evidenziano l'orientamento del legislatore a supporto delle azioni volte al rinnovamento e alla ricostituzione delle zone dell'abitato ormai abbandonate, inattive o semplicemente suscettibili di nuova utilizzazione²⁵⁸; in questo modo vengono promossi interventi maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale, e ciò avviene anche attraverso incentivi quali la riduzione degli oneri di urbanizzazione²⁵⁹, il possibile incremento della superficie costruibile o altre premialità edificatorie di livello superiore rispetto alle misure massime stabilite dai piani operativi²⁶⁰.

Come visto, l'impianto normativo elaborato esclude in linea di principio la possibile realizzazione di insediamenti residenziali nell'ambito del territorio non urbanizzato, ed eventuali azioni di trasformazione edificatoria fuori dal perimetro interno possono essere attuate solo per costruzioni non residenziali dirette allo sviluppo agricolo previo, in ogni caso, parere favorevole della conferenza di copianificazione di area vasta²⁶¹ e tenendo conto del possibile veto opponibile dalla Regione alle determinazioni della stessa²⁶².

²⁵⁷ Art. 4 co. 8.

²⁵⁸ A tale proposito è possibile richiamare l'art. 125 co. 1 della legge reg. a norma del quale "La Regione promuove gli interventi di rigenerazione urbana quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo. Concorrono alla rigenerazione urbana, nelle fattispecie definite dall'articolo 122, ed individuate dal piano operativo oppure ai sensi del comma 2, gli interventi volti a riqualificare contesto urbano attraverso un insieme sistematico di opere consistenti in: a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano."

²⁵⁹ Art. 191 co. 14

²⁶⁰ Art. 127.

²⁶¹ Art. 25 co. 1.

²⁶² Art. 25 co. 6.

L'assetto configurato dalla disciplina regionale mira, in sintesi, al raggiungimento della sostenibilità ambientale delle attività edilizie sul territorio tramite la separazione delle aree urbane e agricole e la previsione di due statuti giuridici differenti: da un lato, la normativa relativa alle trasformazioni dei terreni inseriti nel perimetro urbano è orientata al miglioramento del contesto abitativo (promuovendo il recupero e il riuso delle zone edificate) e alla garanzia del quantitativo di insediamenti necessario alla soddisfazione delle esigenze abitative; dall'altro, lo statuto previsto per i terreni agricoli ha l'obiettivo di salvaguardare i servizi ecologici forniti dal suolo in quanto bene ambientale, il cui interesse al non esaurimento assume rilevanza collettiva per la comunità non solo locale ma anche sovracomunale.²⁶³

La disciplina della Regione Toscana trae ispirazione dalla normativa urbanistica di origine tedesca, la quale prevede tra i suoi punti fondamentali proprio la distinzione del perimetro interno e di quello esterno all'interno del piano regolatore generale.

Il primo è rappresentato dal territorio urbanizzato, al quale si riferiscono le prescrizioni conformative del territorio o della proprietà e che vede l'utilizzo del "piano edilizio" per la gestione degli interventi edificatori nel Comune; il perimetro esterno, al contrario, è oggetto di determinazioni urbanistiche non vincolanti per i privati e contenute nel "piano di uso delle aree"²⁶⁴. La disciplina urbanistica tedesca in particolare e le altre misure di contenimento del consumo di suolo di origine estera saranno poi oggetto specifico del successivo paragrafo della presente trattazione.

Per valutare in parte gli effetti concreti delle misure adottate dalla Toscana per ridurre la trasformazione edilizia dei suoli nell'ambito del territorio regionale, è

²⁶³ GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 158.

²⁶⁴ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 278-279.

possibile richiamare i dati statistici rilevati sullo stato dei processi di urbanizzazione dei suoli relativi al periodo antecedente e successivo all'entrata in vigore della legge reg. n. 65/2014: mentre tra il 2007 e il 2013 il totale delle aree urbanizzate è aumentato di circa 5 mila ettari (833 ettari l'anno pari a circa 2,3 ettari al giorno), tra il 2013 e il 2016 la crescita si è attestata intorno ai 717 ettari totali (239 ettari l'anno ovvero 0,65 al giorno)²⁶⁵.

Dall'emanazione delle misure di contenimento del consumo dei suoli, è stata registrata, dunque, una sensibile diminuzione dei terreni naturali edificati; tale andamento è stato confermato anche dalle rilevazioni degli ultimi anni, nelle quali si osserva che l'incremento delle superfici edificate si è assestato intorno ai 228 ettari nel periodo 2017-2018²⁶⁶, e ai 240 ettari per il 2018-2019²⁶⁷.

3.1.3 ALTRI INTERVENTI LEGISLATIVI REGIONALI FINALIZZATI AL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

La disciplina urbanistica elaborata dalla Regione Toscana presenta un'indubbia rilevanza nei suoi contenuti riguardo alla scelta di introdurre per prima il principio di distinzione tra territorio urbano ed agricolo all'interno degli strumenti di pianificazione comunale.

Tra le iniziative legislative regionali adottate negli ultimi anni in materia di riduzione del consumo di suolo è opportuno menzionare anche quanto di recente

²⁶⁵ AGNOLETTI M., *Rapporto dell'osservatorio regionale del paesaggio della Regione Toscana*, 2019.

²⁶⁶ MUNAFÒ M. (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2019, pag. 48.

²⁶⁷ MUNAFÒ M. (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2020, pag. 52.

emanato dalla Regione Emilia-Romagna²⁶⁸, dalla Provincia Autonoma di Bolzano²⁶⁹ e dalla Regione Lombardia²⁷⁰.

Le prime due rappresentano, insieme alla Toscana, gli unici enti territoriali ad aver previsto l'obbligo per il piano regolatore generale di individuare il perimetro interno e quello esterno, distinguendo così le discipline trasformative del territorio rurale e di quello urbanizzato al fine di limitare lo sviluppo dell'attività edilizia nell'ambito di quest'ultimo.

La disciplina regionale lombarda, pur non riconfigurando in modo penetrante i contenuti degli strumenti di pianificazione urbanistica, è caratterizzata dalla stratificazione di una serie di interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso degli anni, vista la posizione di rilevante preminenza che la Lombardia continua ad occupare tra le Regioni maggiormente interessate dai fenomeni di trasformazione delle zone agricole: circa 1/5 del totale delle aree urbanizzate a livello nazionale è localizzato proprio all'interno del territorio lombardo.

3.1.4 SEGUE: LA DISCIPLINA URBANISTICA DELL'EMILIA-ROMAGNA

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, la legge reg. n. 24/2017 ha abrogato la precedente legge reg. n. 20/2000²⁷¹, la quale conteneva un sistema normativo incentrato sulla preminenza del ruolo della Provincia: al piano territoriale di coordinamento provinciale spettava infatti la definizione delle soglie quantitative inderogabili di uso delle risorse, dei requisiti di sostenibilità ambientale delle

²⁶⁸ Legge reg. n. 24/2017.

²⁶⁹ Legge prov. n. 9/2018.

²⁷⁰ Legge reg. n. 31/2014 come modificata dalle leggi regionali n. 38/2015, n. 14/2016, n. 16/2017.

²⁷¹ Come modificata da due leggi successive, la legge reg. n. 6/2009 e n. 17/2014.

determinazioni urbanistiche comunali, delle condizioni e dei limiti obbligatori di consumo del territorio rurale²⁷².

La legge individuava in tale ente di area vasta il livello ottimale di configurazione del quadro strumentale finalizzato alla garanzia della sostenibilità delle scelte compiute dagli atti di pianificazione, senza operare una separazione del territorio e dei relativi statuti giuridici, senza fissare il tetto quantitativo massimo di consumo di suolo ma elaborando, invece, una serie di principi e obiettivi da perseguire quali, ad esempio, il possibile utilizzo di aree verdi solo in mancanza di alternative di recupero del tessuto edilizio esistente, e la generale previsione di incentivi e premialità per favorire gli interventi di riqualificazione dell'abitato.

La normativa antecedente a quella attualmente in vigore era quindi basata su un modello prevalentemente leggero, di principio e rimesso all'azione degli enti provinciali, nel quale gli obiettivi teorici di contenimento del consumo dei terreni non erano connessi in via diretta con gli strumenti di pianificazione territoriale e, in particolare, con il livello comunale di determinazione delle scelte pianificatorie.

La riforma di tale sistema deriva dalla presa d'atto dell'insufficienza di tali misure per far fronte alle crescenti esigenze di protezione dei servizi ambientali, nel tentativo di riconfigurare sia i contenuti dei piani urbanistici comunali che gli obiettivi da raggiungere da parte del complesso degli enti territoriali.

L'art. 1 della legge reg. n. 24/2017 definisce per prima cosa il suolo quale "bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici", e indica in via diretta il contenimento del suo consumo come scopo delle norme emanate, anche in funzione della prevenzione dei fenomeni di

²⁷² GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 148.

dissesto idrogeologico e delle conseguenze derivanti dai possibili cambiamenti climatici.

La “disciplina regionale sulla tutela e l’uso del suolo” dell’Emilia-Romagna pone come obiettivo primario il raggiungimento del “consumo di suolo a saldo zero”²⁷³ entro il 2050 (in conformità con gli obiettivi europei di riduzione dello sfruttamento edificatorio delle aree verdi) stabilendo, in coerenza con tale traguardo, che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica possono contenere previsioni che determinino un consumo di suolo totale al di sotto del tetto massimo del 3% del territorio urbanizzato.²⁷⁴

Riguardo agli ambiziosi obiettivi di azzeramento del consumo di suolo assunti dalla legge regionale (principi che sono stati adottati, come visto, anche da altre Regioni), la dottrina ha sottolineato come tale previsione sarebbe dovuta essere accompagnata da una revisione generale da parte del legislatore del modello di pianificazione sancito dalla L.U. del 1942, vista l’inadeguatezza dello stesso al raggiungimento di una prospettiva di riduzione massima dell’edificazione delle aree verdi²⁷⁵.

L’ordinamento regionale permette infatti la trasformazione edilizia dei suoli solo per la costruzione di impianti pubblici (ferma restando la mancanza di alternative maggiormente sostenibili), mirando così alla riqualificazione generale del tessuto urbano e degli spazi edificati: per poter realizzare compiutamente tale progetto di sviluppo sostenibile occorrerebbe, tuttavia, superare il meccanismo di zonizzazione e la rigidità intrinseca che caratterizzano il paradigma di piano previsto dalla legge urbanistica. La stessa dottrina ha sostenuto la necessità non solo di distanziarsi dall’inflessibilità regolativa dettata dalla legge, ma anche di ridefinire la prescrittività del livello generale di pianificazione per trasformare il

²⁷³ Art. 5 co. 1 legge reg. Emilia-Romagna n. 24/2017.

²⁷⁴ Art. 6 co. 1 ult. cit. legge reg.

²⁷⁵ PAGLIARI G., *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017 n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020, pp. 248-250.

PRG in un piano di obiettivi e direttive, affidando così ai piani attuativi il compito di stabilire le determinazioni urbanistiche effettive.

Tornando alle previsioni della legge reg. n. 24/2017, tra i contenuti fondamentali dell'intervento normativo, come già anticipato, è presente la separazione del territorio in "urbanizzato" e "non urbanizzato". Il territorio urbanizzato viene individuato dal PUG (piano urbanistico generale), al quale è demandata la regolamentazione della struttura funzionale e fisica del complesso insediativo (per disciplinare gli interventi di riqualificazione urbana in conformità ai caratteri edilizi, ambientali e culturali del territorio di riferimento)²⁷⁶, l'indicazione degli obiettivi di accrescimento della qualità dell'assetto urbano e ambientale del sistema territoriale, la definizione delle trasformazioni e degli usi che possono essere attuati dai singoli operatori²⁷⁷.

Nel rispetto dei limiti quantitativi di sfruttamento edificatorio dei suoli fissati dalla legge, la stessa dispone il consumo di superfici naturali è ammissibile esclusivamente per "opere pubbliche e opere qualificate dalla normativa vigente di interesse pubblico e per insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio, nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse"²⁷⁸, fermo restando che è esclusa in ogni caso la possibilità di consumare suolo inedificato per la realizzazione di nuovi insediamenti residenziali ad esclusione di quelli necessari per "attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale" e per "realizzare interventi di edilizia residenziale sociale"²⁷⁹.

Sono in ogni caso esclusi dal calcolo della quota massima di consumo del 3% del territorio urbanizzato opere di interesse pubblico, opere pubbliche di rilevanza sovracomunale, parchi urbani ed altre attrezzature ambientali, ampliamenti e

²⁷⁶ Art. 33 co. 1 ult. cit. legge reg.

²⁷⁷ Art. 33 co. 3 ult. cit. legge reg.

²⁷⁸ Art. 5 co. 2 ult. cit. legge reg.

²⁷⁹ Art. 5 co. 3 ult. cit. legge reg.

ristrutturazioni di insediamenti produttivi o nuovi fabbricati per lo sviluppo di attività già insediate, nuovi complessi produttivi di rilievo strategico regionale e nazionale, edificazioni all'interno del territorio rurale per l'impresa agricola²⁸⁰.

Rientrano, in sintesi, nell'ambito del tetto massimo di riduzione indicato, gli interventi diretti alla realizzazione di nuovi insediamenti produttivi e le operazioni di costruzione di insediamenti residenziali per iniziative di riqualificazione urbana e di edilizia residenziale sociale.

Riguardo alla differenziazione delle discipline di edificazione per il territorio urbanizzato e non urbanizzato (con la conseguente esclusione, in linea di massima, della possibilità di realizzare nuove costruzioni nelle aree verdi), occorre segnalare una corrente dottrinale²⁸¹ secondo la quale tale regime risulterebbe in realtà costituzionalmente illegittimo per violazione della competenza concorrente ai sensi dell'art. 117 co. 3 Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali posti dalle norme statali sul tema (contenute nella L.U. del 1942). Tale indirizzo interpretativo sostiene infatti che la legge reg. n. 24/2017, vietando in via di principio la trasformabilità del territorio non urbanizzato, contrasterebbe con l'impostazione di base della legge urbanistica nella parte in cui questa si basa sull'ammissione, in linea generale, della possibilità di costruire sull'intero territorio comunale, seppure nel rispetto delle destinazioni d'uso fissate dal PRG; in questa prospettiva, un intervento legislativo di riforma della L.U., oltre ad essere auspicabile per assicurare la realizzabilità delle operazioni di recupero e riqualificazione edilizia (come già osservato nel presente paragrafo), rappresenterebbe una previsione indefettibile per garantire il collegamento tra norme di principio (di provenienza statale) e norme di dettaglio (di provenienza regionale).

²⁸⁰ Art. 6 co. 5 ult. cit. legge reg.

²⁸¹ PAGLIARI G., *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017 n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020, pp. 254-255.

Tra le disposizioni elaborate dalla legge reg. n. 24/2017 in favore del riuso e della rigenerazione urbana sono previste, oltre all'erogazione di contributi finanziari regionali, la definizione di incentivi urbanistici per gli interventi di riqualificazione, la fissazione di standard urbanistici differenziati e semplificazioni procedurali. Tra i primi rientrano la riduzione dell'importo del contributo di costruzione nel caso di variazioni dei parametri urbanistici o di mutamenti delle destinazioni d'uso da parte del PUG per le attività di recupero, l'esonero dal contributo straordinario per la ristrutturazione e la sostituzione edilizia all'interno del territorio urbanizzato, incentivi volumetrici ed altre premialità edificatorie legate al livello di sostenibilità e di qualità delle azioni trasformative²⁸².

Per quanto riguarda gli standard urbanistici differenziati, la disciplina regionale prevede, in particolare, che “i permessi di costruire convenzionati relativi agli interventi di ristrutturazione urbanistica, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che regolano interventi di addensamento o sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici di cui agli articoli 7 e 8 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”.

È inoltre stabilita la riduzione della quota destinata ai parcheggi pubblici e pertinenziali qualora gli interventi da attuare escludano o riducano l'uso delle autovetture private, oltre alla possibilità per il Comune di conferire ai privati in diritto di superficie aree pubbliche destinate a servizi (non ancora utilizzate per infrastrutture o servizi pubblici) al fine di favorire la realizzazione di operazioni di edilizia residenziale sociale e rigenerazione urbana²⁸³.

²⁸² Art. 8 co. 1 ult. cit. legge reg.

²⁸³ Art. 9 co. 1 ult. cit. legge reg.

3.1.5 SEGUE: LA DISCIPLINA DELLA REGIONE LOMBARDIA SULLA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO

Spostando l'analisi verso le misure adottate dalla Regione Lombardia, in primo luogo è opportuno evidenziare gli aggiornamenti normativi che si sono susseguiti nel corso degli anni per offrire un quadro completo dell'evoluzione della disciplina urbanistica regionale, in parallelo alla crescente consapevolezza sociale e politica della rilevanza delle problematiche ambientali.

Il primo intervento legislativo sul tema risale ai primi anni 2000 con la legge reg. n. 12/2005, alla quale sono seguite la legge reg. n. 31/2008 e n. 31/2014 (come modificata dalle successive leggi reg. n. 38/2015, n. 14/2016 e n. 16/2017), le quali non hanno radicalmente sostituito la legge del 2005 ma ne hanno semplicemente aggiornato e riorganizzato i contenuti.

Tra tutte le Regioni italiane, la Lombardia rientra tra quelle che presentano la maggiore estensione di suolo urbanizzato e la maggior quantità di terreno occupato annualmente: secondo i dati rilevati dal Sistema Nazionale di Protezione dell'Ambiente, solo nel 2018 il consumo di suolo netto registrato è stato di circa 642 ettari (633 nell'anno precedente), e nella Regione è presente la maggiore estensione in assoluto di superfici urbane (pari a 173.000 ettari ovvero circa il 20% del totale delle aree urbane nazionali) con una variazione del grado di urbanizzazione dello 0,89% rispetto al 2017²⁸⁴; analizzando i dati storici sul consumo di suolo, è possibile rilevare come nella Lombardia le superfici agricole siano passate dal 56% del totale nel 1956 al 45,52% del 1999, diminuendo ulteriormente nel tempo fino ad arrivare al 43,71% del 2007 e al 42,99% del 2014²⁸⁵.

²⁸⁴ MUNAFÒ, M.(a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2020, pag. 57.

²⁸⁵ FASOLINI D., ZINI E., BELLINGERI D., *Rapporto sulla consistenza del suolo agricolo e sue variazioni*, Giugno 2014, pag. 6.

Di fronte alla necessità di adottare misure per contenere l'aumento costante delle aree verdi trasformate, la Lombardia ha elaborato una serie di disposizioni di carattere prevalentemente di principio con la legge reg. n. 12/2005, tra le quali si può ricordare la finalizzazione degli indirizzi di pianificazione all'attuazione di processi di crescita a basso impatto per la natura, la promozione della cultura della sostenibilità ambientale, la definizione da parte della Regione degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo per realizzare un modello sostenibile di sviluppo del territorio²⁸⁶.

A tali determinazioni di principio non erano collegate, tuttavia, previsioni effettivamente incisive nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, limitandosi la legge ad indicare misure di semplificazione procedurale o di incentivazione per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente quale, ad esempio, il riconoscimento di un incremento del 20% dell'indice di edificabilità massimo stabilito dal piano di governo del territorio (PGT) per operazioni dirette alla riqualificazione urbana, ambientale e paesaggistica²⁸⁷.

Le uniche norme dedicate al sistema di pianificazione urbanistica erano quelle relative al contenuto del documento di piano (quale parte essenziale del PGT unitamente al piano dei servizi e al piano delle regole), delle quali la dottrina²⁸⁸ ne ha rilevato l'inadeguatezza rispetto alle esigenze concrete di limitazione del consumo di suolo: al documento di piano era affidata infatti la definizione degli obiettivi quantitativi di sviluppo del PGT, funzione da svolgere provvedendo anche alla minimizzazione dello sfruttamento edilizio delle aree verdi conformemente all'uso ottimale delle risorse del territorio²⁸⁹.

²⁸⁶ Art. 1 co. 3 e 3-bis legge reg. n. 12/2005.

²⁸⁷ Art. 11 co. 5 ult. cit. legge reg.

²⁸⁸ GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 135.

²⁸⁹ Art. 8 co. 2 legge reg. n. 12/2005 come modif. dall'art. 1 co. 1 legge reg. n. 4 /2008.

La stessa dottrina ha sottolineato, inoltre, l'inefficacia della “maggiorazione degli oneri di urbanizzazione”²⁹⁰ come misura disincentivante per le azioni comportanti l'uso di suolo naturale, in quanto soggetta alla possibile considerazione quale mero costo di transazione aggiuntivo rispetto a quello finale del manufatto²⁹¹.

La disciplina introdotta successivamente nel 2008 ha effettuato il riordino delle disposizioni in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale in un testo unico²⁹², ed ha attribuito al livello regionale una posizione preminente nella definizione del quadro strumentale finalizzato al contenimento dello sfruttamento edificatorio delle superfici naturali.

In primo luogo, all'interno dell'impianto normativo elaborato il suolo viene esplicitamente riconosciuto come “bene comune” in quanto componente fondamentale del sistema territoriale, paesaggistico e rurale che garantisce la produzione di alimenti, la protezione della biodiversità, la stabilità idrogeologica e dell'ambiente, il filtraggio dell'acqua e dell'aria²⁹³.

In secondo luogo, la legge conferisce alla Regione lo svolgimento di due funzioni fondamentali quali “la definizione di politiche per il contenimento del consumo di suolo agricolo finalizzate ad orientare la pianificazione territoriale regionale”²⁹⁴, e l'adozione di “adeguate politiche finalizzate a salvaguardare le destinazioni di uso di suoli e territori agricoli indispensabili all'esercizio delle attività agricole, in una sempre crescente ottica di multifunzionalità.”²⁹⁵

L'assetto normativo presentato è stato riformato dalla legge n. 31/2014, disciplina di ulteriore riorganizzazione e aggiornamento del sistema precedente,

²⁹⁰ Art. 43 co. 2-bis legge reg. n. 12/2005.

²⁹¹ GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 135.

²⁹² Art. 1 legge reg. n. 31/2008.

²⁹³ Art. 4-quater co. 1 e 2 legge reg. n. 31/2008.

²⁹⁴ Art. 4-quater co.1 e 5 ult. cit. legge reg.

²⁹⁵ Art. 4 co. 3 ult. cit. legge reg.

la quale, sulla scia delle disposizioni introdotte nel 2008, pone in primo piano la rilevanza generale dei servizi ecologici garantiti dal suolo agricolo.

Il terreno naturale viene infatti definito come “risorsa non rinnovabile” e “bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico.”²⁹⁶, riprendendo così in linea generale il primo esplicito riconoscimento legislativo delle funzioni fondamentali del suolo effettuato con la legge reg. n. 31/2008²⁹⁷.

Tale disciplina viene richiamata in via diretta all'interno delle “finalità generali” della legge stessa, nella parte in cui afferma che le disposizioni previste, garantendo il rispetto dei principi di sostenibilità e riduzione massima dell'uso di suolo naturale, sono introdotte allo scopo di indirizzare gli strumenti di pianificazione del territorio verso le aree urbanizzate, in uno stato di abbandono o di degrado, favorendo così la protezione dei servizi ecologici in coerenza con quanto disposto dalla normativa del 2008²⁹⁸.

In virtù dell'importanza collettiva della salvaguardia dei valori ambientali del suolo, la legge indica come scopo principale il raggiungimento dell'azzeramento del consumo netto di terreno agricolo entro il 2050, obiettivo stabilito dalle determinazioni della Commissione Europea e qui fatto proprio dall'ente regionale²⁹⁹.

Spostando l'attenzione sul funzionamento del complesso dei piani urbanistici nell'ambito della disciplina lombarda della tutela delle aree verdi, il sistema elaborato mette il Comune in una posizione di carattere centrale e preminente, mentre la Regione assume compiti di mero indirizzo nell'ottica della promozione

²⁹⁶ Art. 1 co. 2 legge reg. n. 31/2014.

²⁹⁷ Cfr. art. 4-*quater* legge reg. n. 31/2008.

²⁹⁸ Art. 1 co. 1 ult. cit. legge reg.

²⁹⁹ Art. 1 co. 4 ult. cit. legge reg.

degli obiettivi di riqualificazione delle aree urbane e di contenimento della trasformazione edilizia dei terreni.

Nelle modifiche apportate dalla legge n. 31/2014 ad alcune disposizioni della precedente legge reg. n. 12/2005, il meccanismo adottato dalla Regione Lombardia prevede l'affidamento al piano territoriale regionale dei compiti di definire gli indici di misurazione dell'uso dei suoli, la separazione dei territori provinciali in sezioni omogenee, la fissazione degli orientamenti, delle linee guida e dei criteri direttivi per garantire il rispetto delle esigenze di riduzione dello sfruttamento dei terreni inedificati da parte degli strumenti di governo del territorio.

Il piano territoriale di coordinamento provinciale recepisce al proprio interno gli indirizzi, le norme tecniche e le indicazioni generali determinati dal PTR per contenere il consumo di suolo³⁰⁰, oltre a svolgere funzioni circoscritte di coordinamento tra i vari livelli comunali di pianificazione quali stabilire le “modalità di stima degli obiettivi quantitativi di sviluppo complessivo, da assumersi in seno ai PGT”, e individuare i “criteri di valutazione della compatibilità dei PGT comunali, avuto riguardo al rispetto della soglia comunale di consumo di suolo nel rispetto dei contenuti del PTR”³⁰¹.

Il piano di governo del territorio rappresenta invece la sede nella quale, oltre a continuare ad essere presenti le disposizioni relative alla definizione degli obiettivi di sviluppo urbano da parte del documento di piano, a quest'ultimo spetta anche stabilire “il grado di intervenuto consumo di suolo sulla base dei criteri e dei parametri stabiliti dal PTR” e individuare “la soglia comunale di consumo del suolo, quale somma delle previsioni contenute negli atti del PGT”³⁰²; scopo esplicito di tale previsione è il raggiungimento dell'equilibrio tra

³⁰⁰ Art. 15 co. 2 legge reg. n. 12/2005, come modif. dall'art. 3 co. 1 lett. m) legge reg. n. 31/2014.

³⁰¹ Art. 15 co. 2 legge reg. n. 12/2005, come modif. dall'art. 3 co. 1 lett. m) legge reg. n. 31/2014.

³⁰² Art. 8 co. 2 lett. b-bis legge reg. n. 12/2005, come modif. dall'art. 3 co. 1 lett. h) legge reg. n. 31/2014.

i processi di crescita urbana e gli interessi collettivi alla protezione dei suoli naturali e delle attività agricole³⁰³.

All'interno della soglia così individuata, le attività che necessitano dell'impiego di superfici non edificate sono in ogni caso vincolate alla dimostrazione da parte del documento di piano dell'insostenibilità di eventuali interventi di recupero o di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, dal punto di vista sia tecnico che economico³⁰⁴.

La dottrina ha evidenziato come proprio la dimostrazione dell'insostenibilità delle operazioni di rigenerazione urbana costituisca il punto di maggiore criticità della disciplina, essendo l'attuabilità delle azioni connessa alle valutazioni dei singoli operatori privati, e quindi di difficile verificabilità a priori da parte dell'amministrazione³⁰⁵.

In ogni caso, qualsiasi attività di trasformazione edilizia resta subordinata all'approvazione della stessa da parte della Carta del consumo di suolo, in quanto "presupposto necessario e vincolante per la realizzazione di interventi edificatori" comportanti, anche solo in parte, uso di superfici naturali³⁰⁶; la Carta costituisce un elaborato che fa parte del piano delle regole, attraverso il quale vengono individuate le superfici agricole, le zone degradate, inattive o che necessitano di riqualificazione generale, le particelle di territorio inutilizzate e da assoggettare ad operazioni di rigenerazione edilizia.

Riguardo al regime transitorio previsto dalla legge reg. n. 31/2014³⁰⁷, occorre segnalare il recente intervento della Corte Costituzionale che con la sentenza n. 179/2019 ha dichiarato tali previsioni costituzionalmente illegittime per violazione del combinato disposto dell'art. 117 co. 2, lett. p) Cost. (riguardo alla

³⁰³ Art. 8 co. 2, lett. b-ter, legge reg. n. 12/2005, come modif. da legge reg. n. 31/2014

³⁰⁴ Art. 2 co. 3 legge reg. n. 31/2014.

³⁰⁵ GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 139.

³⁰⁶ Art. 10 co. 1 lett. e-bis legge reg. n. 12 /2005 come modif. dall'art. 3 co. 1 lett. k) legge reg. n. 31/2014.

³⁰⁷ Art. 5 co. 4 legge reg n. 31/2014.

potestà esclusiva statale sulle funzioni fondamentali degli enti locali) e degli artt. 5 e 118 co. 1 e co. 2 Cost. (in riferimento al principio di sussidiarietà verticale) nella parte in cui la disciplina emanata non permette alle amministrazioni comunali di approvare varianti urbanistiche dirette alla riduzione delle previsioni di edificazione contenute nei piani in vigore, fino all'adattamento degli strumenti pianificatori alle disposizioni della legge reg. n. 31/2014.

Secondo la Corte, da un lato i poteri di pianificazione del territorio rientrano tra le funzioni fondamentali comunali, dall'altro la Regione, in virtù della competenza legislativa concorrente in materia di "governo del territorio", può adottare discipline volte alla regolazione di tale funzione senza però potersi spingere fino a svuotare del tutto le prerogative dell'ente locale; il raggiungimento dell'equilibrio tra questi due aspetti deve di conseguenza riguardare la valutazione della meritevolezza dello scopo del legislatore regionale e la proporzionalità delle misure adottate per la disciplina dei poteri comunali rispetto alle finalità stesse. Nel caso in esame, l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo può essere lecitamente perseguito dal legislatore, mentre risultano essere illegittimi i mezzi predisposti dallo stesso poiché non solo di portata eccessiva ma anche in contraddizione con lo scopo principale della disciplina. Vietare agli enti comunali di modificare in senso limitativo le previsioni di edificazione contenute negli piani vigenti costituisce infatti un'indebita compressione delle loro prerogative fondamentali, oltre ad ostacolare il perseguimento dell'obiettivo di contenimento dell'occupazione edilizia dei suoli.

3.1.6 SEGUE: LA LEGGE PROVINCIALE N. 9/2018 DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO

Tra gli enti territoriali che hanno recentemente ridefinito i contenuti dei propri strumenti di pianificazione rientra la Provincia Autonoma di Bolzano, la quale, con la legge prov. n. 9/2018, ha introdotto una disciplina che si pone sulla scia della normativa toscana³⁰⁸ sulla riduzione del consumo di suolo.

In primo luogo, all'interno delle finalità indicate dalla legge è possibile evidenziare la presenza delle esigenze di “contenimento del consumo di suolo e di energia”, la funzionalizzazione della pianificazione territoriale allo sviluppo sostenibile del territorio sia urbano che agricolo, la valorizzazione e lo sfruttamento efficiente dei complessi insediativi esistenti insieme alla la riduzione della dispersione urbana³⁰⁹; l'oggetto stesso della legge è rappresentato dalla salvaguardia e dalla promozione del paesaggio, dal governo dello spazio territoriale e dalla limitazione degli usi edificatori di quest'ultimo³¹⁰.

Passando alla concreta configurazione degli strumenti urbanistici da parte della legge, in essa viene distinto il territorio urbanizzato da quello non urbanizzato, e all'interno del secondo, salvo espressa indicazione contraria, non sono ammessi interventi di nuova edificazione, cambiamenti delle destinazioni d'uso degli edifici rilevanti dal punto di vista urbanistico³¹¹, nuove porzioni di territorio edificabili per costruzioni insediate, produttive o per le operazioni di riqualificazione urbana.

L'area insediabile è individuata dal programma di sviluppo comunale e racchiude sia le aree già urbanizzate che le sezioni di territorio indicate dal piano comunale

³⁰⁸ La legge reg. Toscana n. 65/2014.

³⁰⁹ Art. 2 legge prov. n. 9/2018.

³¹⁰ Art. 1 ult. cit. legge prov.

³¹¹ Art. 17 co. 4 ult. cit. legge prov.

per il territorio e per il paesaggio da destinare allo sviluppo insediativo durante il periodo di vigenza del programma³¹².

Il piano comunale per il territorio e per il paesaggio è elaborato dal Comune per la totalità del territorio di riferimento, in esso sono stabiliti i possibili usi del territorio (attraverso la delimitazione in zone e la fissazione delle rispettive destinazioni) conformemente a quanto disposto dagli strumenti di pianificazione sovracomunale e dal programma di sviluppo comunale; esso ha, inoltre, efficacia a tempo indeterminato dovendo il Comune effettuare la sua riconfigurazione solo in caso di intervento di nuovi bisogni rilevanti per le componenti fondamentali del piano stesso³¹³.

Il programma di sviluppo comunale rappresenta invece lo strumento di progettazione di crescita del territorio di durata temporalmente limitata (decennale) e non sottoponibile a varianti nel corso della sua vigenza; al suo interno sono presenti le determinazioni, i principi, gli obiettivi e i criteri direttivi di cui il piano comunale deve obbligatoriamente tenere conto³¹⁴.

Al regolamento di esecuzione è affidato il compito di identificare in concreto le zone insediabili all'interno del programma di sviluppo comunale, e di effettuare il monitoraggio e la misurazione del quantitativo di suolo periodicamente utilizzato; allo stesso spetta inoltre l'indicazione delle zone ancora trasformabili e degli spazi insediativi sottoponibili ad operazioni di recupero nell'ambito delle aree urbanizzate, oltre alla possibile previsione di misure incentivanti per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente.

L'impiego di suolo naturale al di fuori del territorio urbanizzato non riguardante l'esercizio di attività agricole è considerato ammissibile, in ogni caso, solo se necessario e in mancanza di opzioni alternative sostenibili dal punto di vista

³¹² Art. 17 co. 3 ult. cit legge prov.

³¹³ Art. 52 co. 2 ult. cit. legge prov.

³¹⁴ Art. 51 co. 1 e co. 3 ult. cit. legge prov.

ambientale ed economico, occorrendo inoltre sul punto una motivazione dettagliata e specifica relativa alla presenza di tali condizioni³¹⁵.

Per quanto riguarda le misure di rigenerazione urbana previste dalla legge provinciale, la stessa prevede la predisposizione di un piano di riqualificazione urbanistica, con efficacia circoscritta alle zone di riqualificazione urbanistica³¹⁶, quali aree individuate dalla pianificazione comunale che richiedono azioni edilizie strutturali di recupero e valorizzazione del complesso insediativo presente.

I contenuti specifici del piano di riqualificazione si identificano negli interventi e nelle determinazioni di promozione e agevolazione della rigenerazione del contesto edilizio, come le operazioni di riuso delle zone già edificate, di incremento dei collegamenti tra le aree urbanizzate o di aumento della densità edificatoria per limitare la crescita disordinata delle città³¹⁷.

3.2 NORMATIVE ESTERE IN MATERIA DI PROTEZIONE DEL TERRITORIO. IN PARTICOLARE: LA GERMANIA

La disciplina introdotta dalla Regione Toscana, come visto, si è ispirata nei suoi contenuti fondamentali alla normativa urbanistica elaborata in Germania per contrastare il crescente aumento delle superfici occupate dalla crescita urbana delle città. Da tempo il sistema urbanistico adottato dallo Stato tedesco prevede che i poteri pubblici, sia nella fase di definizione delle determinazioni di piano

³¹⁵ Art. 17 co. 2 ult. cit. legge prov.

³¹⁶ La pianificazione comunale identifica infatti determinate categorie di destinazioni urbanistiche quali la zona mista residenziale, l'area produttiva, la zona a destinazione particolare, la zona di riqualificazione urbanistica, le aree destinate alla viabilità e alla mobilità, la zona per le attrezzature pubbliche (Art. 22 co. 1 ult. cit. legge prov.).

³¹⁷ Art. 59 ult. cit. legge prov.

che al momento del rilascio dei titoli necessari per lo svolgimento di attività edilizi, abbiano l'obbligo di rispettare le esigenze generali di tutela dei valori ambientali e paesaggistici.

In Germania, a partire dalla fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, le agende politiche governative e gli interventi legislativi centrali e dei singoli Stati federati (*Länder*) hanno tentato di offrire una risposta al fenomeno dell'occupazione edilizia dei suoli agricoli. Proprio in quel periodo lo sviluppo urbano del territorio ha iniziato a subire una forte accelerazione grazie all'avvio del processo di unificazione della Germania, iniziato con la dissoluzione della Repubblica Democratica Tedesca nel 1990.

Nel triennio 1993-1996, il consumo di suolo in Germania ha raggiunto la quota dei 120 ettari al giorno occupati fino ad arrivare ai 129 ettari al giorno tra il 1997 e il 2000; a partire dal 2005, il ritmo delle azioni di trasformazione è tornato al di sotto dei 100 ettari quotidiani continuando a rallentare fino ad attestarsi intorno ai 78 ettari utilizzati al giorno nel 2009³¹⁸.

Il territorio della Germania risulta oggi essere caratterizzato da una densità abitativa alta, dalla presenza di complessi insediativi riuniti nelle zone metropolitane e distribuiti in modo decentrato e non uniforme tra i vari *Länder*, con una densità urbana che varia da quella Berlino in cui il territorio totale è al 70% urbanizzato (e il singolo Stato si identifica in pratica con la sola area metropolitana della città), alle aree rurali come il Mecklenburg-Vorpommern nel quale il tasso di urbanizzazione si attesta all'8% circa delle superfici complessive³¹⁹.

Nonostante la spinta decisiva dei processi urbanizzativi derivanti dalla riunificazione della Repubblica Federale di Germania con la Repubblica

³¹⁸ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), *Neure Flächennutzungsdaten*, BBSR-Analysen Komprakt, Bonn, 2013.

³¹⁹ FRISCH G. J., *Il governo della crescita urbana in Germania*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 79.

Democratica Tedesca, il rapporto tra il suolo urbano e il totale del territorio resta comunque più alto tra i *Länder* dell'area occidentale rispetto agli Stati situati ad est, con la concentrazione più elevata in assoluto per evidenti motivi nelle Città-Stato di Amburgo, Brema e Berlino.

Spostando l'attenzione sull'inquadramento giuridico del tema della protezione dell'ambiente nell'ordinamento tedesco, sebbene la “Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania” (*Grundgesetz*) sia stata adottata nel 1949, rientrando così tra le Costituzioni risalenti a prima dell'emersione delle questioni ecologiche nel dibattito pubblico mondiale³²⁰, e non contenendo, di conseguenza, un impianto normativo esplicito a tutela dei valori naturali, il Tribunale costituzionale ha interpretato l'art. 2 della Legge fondamentale sul diritto alla vita e all'incolumità fisica come una norma che riconosce in via indiretta il diritto alla salvaguardia dell'ambiente, riempiendo con le proprie pronunce l'omessa considerazione di tale problematica nel testo costituzionale³²¹.

In un secondo momento, in sede di riforma costituzionale, è stata introdotta nel 1993 una disposizione diretta a costituire una base normativa dichiaratamente a difesa dell'ambiente, quale l'art. 20a secondo il quale “lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamentali naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”.

Prima dell'intervento di revisione costituzionale, il primo riconoscimento esplicito dell'importanza del contenimento dell'espansione edilizia dei centri urbani verso gli spazi agricoli è stato rappresentato dal documento programmatico sulla tutela del suolo (*Bodenschutzkonzeption der*

³²⁰ V. sul tema par. 1.3. Il momento di snodo a partire dal quale le Carte Costituzionali elaborate successivamente hanno inserito disposizioni sulla salvaguardia dell'ambiente è tradizionalmente rappresentato dalla Conferenza di Stoccolma del 1972.

³²¹ CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018, pag. 61.

Bundesregierung), pubblicato dal governo tedesco nel 1985, che ha aperto la strada verso la modifica della Carta e l’emanazione di un intervento legislativo strutturato sul tema: la riforma del Codice urbanistico (*Baugesetzbuch*) con l’ingresso delle disposizioni contenute nella Legge del 18 agosto 1997³²².

Nel documento programmatico era stato evidenziato come la costante urbanizzazione del territorio, e la conseguente perdita dei servizi naturali garantiti del suolo, potesse essere compensata solo attraverso politiche di tutela delle superfici verdi da realizzare mediante l’esercizio della funzione di pianificazione territoriale, al fine di stabilire limitazioni efficaci all’attività di trasformazione edificatoria dei terreni agricoli.

Di fronte alla crescita dei suoli occupati a partire dalla fine degli anni 80’, i programmi politici ambientali hanno iniziato a fissare parametri quantitativi di limitazione dell’occupazione edilizia dei suoli, identificando la soglia massima di consumo da raggiungere entro il 2020 in 30 ettari al giorno. Tale limite è stato poi ribadito dai successivi governi tedeschi, e ad esso si è poi affiancato nel 2011 l’obiettivo europeo di azzeramento totale del consumo di suolo entro il 2050³²³.

La revisione del Codice urbanistico entrata in vigore nel 1998 si presenta come l’effetto della rinnovata presa di coscienza dell’importanza dei valori ecologici per l’intera collettività, secondo un processo di emersione esplicita degli stessi ambientali nell’apparato normativo a partire dal documento programmatico del 1985 e dalla riforma costituzionale del 1993.

Già nella disciplina antecedente alla riforma del Codice era stata inserita una clausola protettiva dei terreni agricoli (*Bodeschutzklausel*), tutt’ora in vigore, in virtù della quale la gestione delle risorse del suolo deve essere effettuata con

³²² CARPENTIERI P., *Il consumo del territorio e le sue limitazioni*, in *federalismi.it*, Roma, 2020, pag. 18.

³²³ V. par. 1.2.

cautela, in modo moderato e in vista del mantenimento nel tempo delle qualità complessive del territorio rurale³²⁴.

Il nuovo *Baugesetzbuch* (riformato successivamente nel 2004 per conformarne il contenuto al diritto europeo) afferma dichiaratamente che le finalità dell'attività di pianificazione consistono nel “consentire un uso e uno sviluppo del territorio sostenibili che armonizzino le diverse esigenze sociali, economiche ed ambientali anche in un'ottica di responsabilità verso le generazioni future”, nel garantire una qualità dell'ambiente di livello adeguato per la comunità, nella difesa delle caratteristiche del contesto naturale e climatico, nella valorizzazione delle dimensioni urbanistiche e paesaggistiche.³²⁵

Allo scopo di diminuire il livello di occupazione edilizia dei suoli naturali, gli enti locali hanno l'obbligo di privilegiare le operazioni localizzate all'interno dei confini urbani, e le azioni di riuso e recupero delle zone già soggette ad attività di edificazione; nello stesso senso il Codice dispone il contenimento delle azioni che causano l'impermeabilizzazione dei terreni al minimo necessario, e le stesse limitazioni valgono per le determinazioni di cambiamento delle discipline d'uso dalla destinazione agricole a quelle edificatoria³²⁶.

Per quanto riguarda la compensazione ecologica, la normativa urbanistica tedesca prevede che i soggetti pubblici, nell'esercizio dell'attività discrezionale di pianificazione, prendano obbligatoriamente in esame la possibilità di adottare misure dirette a compensare la diminuzione delle risorse naturali a seguito degli interventi edilizi; le determinazioni compensative possono essere contenute nel piano di uso delle aree, nelle disposizioni di attuazione del piano edilizio o possono riguardare altre tipologie di misure, essendo inoltre applicabili a zone non coincidenti con le aree di localizzazione dell'operazione edificatoria.

³²⁴ § 1, co. 2, *Baugesetzbuch*.

³²⁵ § 1, co. 5, *BauGB*.

³²⁶ § 1, co. 7, *BauGB*.

La dottrina ha rilevato come l'impianto normativo configurato dal legislatore tedesco ponga la pianificazione urbanistica al centro del proprio sistema, quale complesso strumentale fondamentale per il perseguimento degli obiettivi di protezione e valorizzazione dei servizi ecologici garantiti dal territorio; in questo modo, l'ordinamento urbanistico viene integrato con l'insieme delle discipline funzionali di tutela dell'ambiente, per evitare la sovrapposizione e l'interferenza tra i diversi livelli di pianificazione e regolazione del territorio nonché la necessaria presenza di meccanismi di raccordo e armonizzazione tra i due settori³²⁷.

A tale riguardo, è opportuno effettuare una distinzione tra la statuto del perimetro interno e di quello esterno delle aree urbane, laddove solo riguardo al primo tale integrazione risulta essere realizzata in modo compiuto, mentre nel secondo sono ancora presenti normative che prevedono l'intervento di soggetti pubblici diversi dagli enti comunali.

La separazione del territorio in settore interno e parte esterna rispetto al confine delle aree abitate, e la conseguente distinzione tra le rispettive discipline di riferimento, risulta essere la peculiarità fondamentale che caratterizza il sistema urbanistico elaborato dal legislatore tedesco, la cui impostazione di fondo è stata ripresa dalla Toscana e da altri enti territoriali per superare la configurazione del PRG (risalente alla normativa urbanistica del 1942) come piano efficace per la totalità dello spazio soggetto alla potestà comunale.

L'ambito dell'*Innenbereich* è la zona interessata e dedicata allo sviluppo e alla crescita urbanistica dell'area insediata, ed è perciò oggetto degli strumenti di pianificazione edilizia; all'interno dell'*Aussenbrech*, al contrario, la suddivisione del territorio è effettuata dal piano di uso delle aree, strumento caratterizzato da determinazioni generali che non incidono di per sé sulla sfera giuridica dei

³²⁷ BUOSO E., *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative*, in URBANI P. (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, pag. 272.

privati, a cui si affianca quanto disposto dal § 35 *BauGB* riguardo agli interventi realizzabili sul territorio e alle relative limitazioni.

L'elenco delle operazioni attuabili non rappresenta un insieme dettagliato ed esaustivo, essendo ammessa la possibile autorizzazione individuale (con provvedimenti discrezionali) di specifiche azioni trasformative se non considerate inconciliabili con motivi di interesse generale e purché sia assicurata, in ogni caso, la presenza delle opere di urbanizzazione³²⁸.

Spostando l'attenzione sugli ulteriori limiti che l'autorità pianificante incontra nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, occorre richiamare nuovamente quanto disposto dalla clausola posta a protezione delle aree verdi, la *Bodeschultzklausel*, la quale prevede per i soggetti pubblici la necessaria ricerca di metodi di gestione del territorio orientati all'utilizzo attento delle sue risorse e alla preferenza per le operazioni di riqualificazione urbana.

L'impronta ecologica data dal legislatore all'impianto urbanistico emerge in particolare nella disciplina del procedimento di pianificazione, laddove è previsto l'obbligo per l'autorità di giustificare le proprie scelte evidenziando le valutazioni e le ragioni alla base dell'eventuale decisione di impiegare il suolo naturale per scopi edilizi, non optando di conseguenza per gli interventi di riuso e rigenerazione delle aree già urbanizzate. Tali determinazioni sono comunque sindacabili dal giudice amministrativo, potendo quest'ultimo sostituire la propria valutazione a quella dell'autorità pubblica³²⁹.

L'amministrazione dovrà così in primo luogo effettuare un esame della situazione ambientale e morfologica del territorio considerato e delle eventuali esigenze ecologiche dello stesso, per poi ponderare in base ai risultati ottenuti l'interesse dei proprietari alla trasformazione edilizia con l'interesse pubblico alla

³²⁸ § 35, co. 2, *BauGB*.

³²⁹ BUOSO E., *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative*, in URBANI P. (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, pag. 275.

conservazione dello stato naturale dell'area (c.d. controllo di proporzionalità); resta ferma, in ogni caso, l'obbligo per l'autorità di sottolineare dettagliatamente i motivi per i quali risulta irrealizzabile uno sviluppo edificatorio all'interno delle zone abitate.

Risulta chiara la scelta del legislatore di non vietare in senso generale e totale l'impiego di suolo naturale ma di porre, invece, un obbligo motivazionale aggravato in capo al soggetto pianificante per le scelte che non privilegino il recupero delle zone rientranti nel perimetro interno.

Un altro istituto fondamentale del sistema urbanistico tedesco, anch'esso relativo alle limitazioni della potestà discrezionale di pianificazione, è quello della compensazione ecologica intesa come misura diretta al recupero di risorse naturali e valori ambientali per compensare la perdita di servizi ecosistemici derivante dall'occupazione edilizia del suolo.

Prima di attuare interventi di costruzione all'interno di aree verdi (tali da sigillare o impermeabilizzare la superficie anche in modo permanente), le autorità amministrative devono esaminare per prima cosa la quantità di servizi ecologici che possono essere persi a causa dell'attività edificatoria, per poter fissare, di conseguenza, la misura della compensazione necessaria a bilanciare il costo ambientale dell'operazione³³⁰.

Tra gli elementi in grado di condizionare l'attività di pianificazione occorre menzionare, inoltre, il calcolo del saldo comunale totale dei valori ecologici: tale meccanismo consente di valutare la quantità di suolo impiegabile in relazione alle scelte di tutela dei servizi ambientali attuate dall'amministrazione nel corso del tempo.

³³⁰ BUOSO E., *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative*, in URBANI P. (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, pag. 275-276.

Di fronte ad una protezione costante dei suoli naturali ed al continuo impiego di tecniche compensative, è possibile per l'autorità pianificante disporre la realizzazione di interventi maggiormente invasivi per le aree agricole non edificate, ottenendo così un risparmio sulla quantità di operazioni di ripristino e recupero di suolo naturale necessaria per equilibrare il rapporto con le nuove costruzioni.

3.2.1 LA DISCIPLINA URBANISTICA DEL REGNO UNITO

Sulla scia delle misure adottate dalla Germania in tema di contenimento dell'occupazione edilizia dei suoli, si pone la normativa urbanistica del Regno Unito e in particolare il sistema delle c.d. “*green belts*”. Da tempo nell'ordinamento britannico si è cercato di predisporre strumenti adeguati per rispondere alle esigenze collettive di protezione delle superfici naturali, nell'ottica di rendere i processi di sviluppo delle aree urbane compatibili con il mantenimento dei servizi ecologici garantiti dal suolo.

In primo luogo è opportuno sottolineare che il sistema di pianificazione del territorio elaborato dal Regno Unito prevede la compresenza di due distinti livelli di competenza facenti capo, rispettivamente, al governo centrale ed agli enti locali: al primo spetta la definizione delle politiche centrali di governo del territorio, le quali si trovano in posizione sovraordinata rispetto ai piani urbanistici in senso proprio adottati a livello locale, al fine di garantire in questo modo il raggiungimento degli obiettivi comuni e il rispetto dei parametri di riferimento fissati per i secondi³³¹.

³³¹ CHIRULLI P., *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 59-60.

Se nell'ordinamento italiano la pianificazione urbanistica si configura come un'attività affidata in via prioritaria ai Comuni³³² (salvi i limiti derivanti dalla presenza dei piani territoriali funzionali, da quelli previsti dal *corpus* del diritto urbanistico e quelli propri delle attività amministrative in quanto tali), nell'ordinamento britannico spettano al governo centrale sia il potere di guidare le determinazioni contenute nei piani locali, sia la possibilità di verificare il rispetto da parte di questi ultimi delle indicazioni generali di provenienza governativa³³³.

A differenza dell'Italia nel Regno Unito non è presente, inoltre, un livello intermedio dotato di competenze incisive nel settore della pianificazione del territorio come quello delle Regioni, e la potestà legislativa risulta essere esclusivamente affidata allo Stato. In questo modo le *policies* adottate dal Governo hanno la possibilità di orientare in modo uniforme e diretto l'esercizio dei poteri di pianificazione da parte degli enti locali.

Spostando l'attenzione dai profili generali del sistema urbanistico britannico alle concrete misure predisposte dal Regno Unito per contenere i processi di trasformazione edilizia dei suoli, è possibile osservare come queste possano essere ricondotte essenzialmente a due tipologie: la definizione dei limiti per l'attuazione di interventi di nuova costruzione nelle aree non urbanizzate, e l'utilizzo delle c.d. "cinture verdi" (*green belts*) per arrestare l'avanzamento dei centri urbani verso le zone verdi, equilibrando in questo modo il rapporto tra i territori insediati e quelli non edificati³³⁴.

Le prime riguardano, in sintesi, il contenimento dell'espansione urbana e la rigenerazione delle porzioni di territorio già edificato e non utilizzato attraverso il

³³² Proprio il piano regolatore generale di provenienza comunale rappresenta infatti l'archetipo dei piani urbanistici.

³³³ Tali poteri condizionano in primo luogo i contenuti degli strumenti di pianificazione adottati dagli enti territoriali, e secondariamente i poteri delle comunità locali relativi alle autorizzazioni per la realizzazione di interventi edilizi sul territorio.

³³⁴ CHIRULLI P., *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 63.

necessario indirizzo degli interventi verso il c.d. “*brownfield*” (l’insieme dei suoli già occupati) in via prioritaria rispetto al possibile sfruttamento edilizio del c.d. “*greenfield*” (le superfici verdi).

Le seconde si riferiscono al sistema di tutela ecologica (introdotto in Germania negli anni '20 e poi adottato da tutte le città inglesi a partire dalla metà degli anni '50) basato sulla costituzione di zone verdi non trasformabili intorno alle aree urbane per limitare l’espansione edilizia di queste ultime³³⁵. Le *green belts* rappresentano uno strumento volto a promuovere una crescita urbana sostenibile e responsabile dal punto di vista ambientale, contenendo il fenomeno dello sviluppo rapido, disordinato e a bassa densità abitativa degli spazi insediati (c.d. “*sprawl urbano*”) e garantendo, allo stesso tempo, il recupero e la sostituzione dei terreni già edificati³³⁶.

Con la costituzione delle “cinture verdi” (rispetto alle quali le *policies* ne hanno a lungo sancito la tendenziale immodificabilità) è possibile creare spazi di salvaguardia dei servizi ecologici che non rappresentino esclusivamente territori isolati all’interno delle aree urbane, in quanto meri interstizi di equilibrio dello sviluppo cittadino, ma che permettano la costituzione di zone ad elevato valore ambientale collegate tra loro per migliorarne i meccanismi relazionali con l’ecosistema e la capacità di proteggere la natura e la biodiversità.

I possibili usi delle *green belts* sono soggetti ad una disciplina specifica in quanto in tali aree è necessario garantire in ogni caso la libera fruizione da parte della comunità locale, l’utilizzo delle stesse per fini sportivi e ludici, la salvaguardia del paesaggio, la valorizzazione delle attività agricole, la difesa dello *status*

³³⁵ DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 284.

³³⁶ BARBARA L. BOSCHETTI, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche, modelli a confronto*, in BOSCOLO, E., *Annuario di diritto urbanistico italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, pag. 36.

biologico, la rigenerazione delle zone insediate inutilizzate prospicienti alle aree abitate³³⁷.

Non è possibile, tendenzialmente, realizzare interventi edificatori al loro interno in virtù del principio secondo il quale, in linea generale, l'attività edilizia deve essere considerata inappropriata salvo quella relativa alle costruzioni per usi agricoli, sportivi e per il completamento di insediamenti già esistenti o il rimpiazzo di quelli inutilizzati o degradati.

La normativa di riferimento riguardante le “cinture verdi” e la disciplina relativa alla preferenza per il riuso dei *brownfields* in via prioritaria rispetto all'edificazione dei *greenfields*, hanno subito un riordino nel 2012 attraverso l'adozione del *National Planning Policy Framework*: il documento in esame ha sostituito le singole regolamentazioni di settore, nella prospettiva di favorire un miglior raccordo tra le esigenze di espansione e sviluppo economico e gli interessi collettivi alla salvaguardia ambientale, prendendo così atto della necessità di fornire un maggiore impulso alla trasformazione sostenibile del territorio.

Se attraverso tale intervento si è semplificato, da un lato, il regime sulla trasformabilità edilizia del territorio nell'ottica di promuovere la crescita delle comunità per soddisfare il fabbisogno abitativo della popolazione (aumentando, ad esempio, i casi in cui è possibile edificare nelle fasce verdi), dall'altro è stato riaffermato il ruolo fondamentale delle *green belts* come strumenti di tutela ecologica, ed è stata prevista, inoltre, la realizzabilità di aree verdi prospicienti alle zone insediate anche mediante piani urbanistici di provenienza locale, nonché la possibilità di costituire *ex novo* ulteriori *green belts*.

³³⁷ CHIRULLI P., *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 67.

3.3 PROPOSTE DI LEGGE STATALE IN MATERIA DI CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

Nonostante ormai la maggior parte delle Regioni abbia adottato di discipline legislative dirette alla salvaguardia dei servizi ecologici forniti dal territorio, basate su strumenti diversificati volti alla protezione dei suoli naturali dall'occupazione edilizia e alla promozione degli interventi di riqualificazione delle aree urbane inutilizzate o degradate, continua a mancare una disciplina statale organica sul tema che garantisca un'applicazione uniforme delle misure sull'intero territorio nazionale.

Nel corso degli anni sono stati infatti presentati numerosi disegni di legge che tuttavia non sono mai stati approvati in via definitiva dalle Camere. Prima di analizzare il contenuto concreto delle proposte avanzate all'interno del Parlamento è possibile notare come queste presentino diversi punti di contatto e approcci simili alla questione del contenimento del consumo di suolo: l'utilizzo dei registri locali e nazionali per una visione della portata fisica del fenomeno, la necessaria devoluzione dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione alla manutenzione del patrimonio edilizio comunale e alla costruzione delle opere di urbanizzazione, agevolazioni e semplificazioni per favorire la riqualificazione delle zone soggette al deterioramento urbano, disposizioni dirette all'identificazione del quantitativo massimo di suolo naturale edificabile³³⁸.

³³⁸ DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 98.

3.3.1 IL “D.D.L. CATANIA”

Tra le proposte di legge maggiormente rilevanti negli ultimi anni è opportuno segnalare il c.d. “d.d.l. Catania” (A.S. 3601, presentato nel 2012), grazie al quale il tema della riduzione della trasformazione edilizia del territorio ha trovato una prima e organica concretizzazione nei lavori parlamentari.

In primo luogo, il disegno di legge prendeva atto della dimensione collettiva e della potenziale esauribilità delle funzioni ecologiche proprie del territorio, e definiva di conseguenza il suolo quale “bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici”.

Esso prevedeva la fissazione di una soglia nazionale massima di suolo edificabile (c.d. “obiettivo nazionale in termini quantitativi di riduzione del consumo di suolo agricolo”) della durata di dieci anni, la quale doveva poi essere suddivisa tra gli enti regionali per stabilire il valore di riduzione pro capite per ogni singola Regione; spettava a queste ultime la definizione degli strumenti per il contenimento del consumo di suolo nell’ambito provinciale, nonché l’elaborazione delle linee guida per la concretizzazione dei limiti alle previsioni di sfruttamento edilizio dei suoli da parte dei piani territoriali locali³³⁹.

Il “d.d.l. Catania” interveniva, inoltre, sul regime degli introiti relativi al rilascio delle autorizzazioni per gli interventi edilizi dei privati, stabilendo il necessario ed esclusivo utilizzo da parte del Comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, per le operazioni di rigenerazione delle risorse naturali e paesaggistiche e per la riqualificazione dell’assetto urbano delle aree insediate.

³³⁹ BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 94.

3.3.2 IL “D.D.L. A.C. 2039”

Il disegno di legge A.C. 2039 (“contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato”), presentato nel 2014 e approvato il 12 maggio 2016 alla Camera ma non dal Senato, riproponeva in parte i contenuti fondamentali della proposta di legge A.S. 360, basando la propria disciplina sulla configurazione di un livello massimo nazionale di aree verdi trasformabili (da suddividere successivamente tra le Regioni), sull’obbligo per le amministrazioni comunali di impiegare i proventi riguardanti i titoli edilizi rilasciati ai privati per la ristrutturazione e la realizzazione delle opere e infrastrutture di pubblico interesse, sulle determinazioni volte a promuovere le attività di recupero e sostituzione del tessuto urbano esistente.

La dottrina ha rilevato delle criticità nella proposta in esame già nell’impostazione iniziale data dal legislatore, nella parte in cui localizzava la normativa nell’ambito dei “principi fondamentali della materia del governo del territorio”, e quindi nella competenza concorrente tra Stato e Regioni così come definita dall’art. 117 della Costituzione: una disciplina così configurata avrebbe rischiato infatti di essere applicata in modo difforme e asimmetrico a seconda della interpretazione ed attuazione discrezionale da parte degli enti territoriali, mancando così di reale effettività ed incidenza sul fenomeno del consumo di suolo³⁴⁰.

Le stesse critiche potevano essere riferite al sistema di ripartizione regionale delle quote di suolo consumabile³⁴¹, laddove la definizione concreta da parte delle Regioni (grazie al ruolo di mediazione svolto dalla Conferenza unificata considerata luogo effettivo di assunzione delle decisioni politiche sul riparto delle quote) degli obiettivi di diminuzione degli usi edificatori e delle linee guida

³⁴⁰ URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pag. 236.

³⁴¹ Il valore quantitativo di portata nazionale era stabilito da un decreto ministeriale adottato dopo aver acquisito il parere della Conferenza unificata, e soggetto a riesame periodico ogni cinque anni; tale valore doveva essere conforme agli obiettivi europei di riduzione totale del consumo di suolo entro il 2050.

destinate ad orientare i piani comunali, avrebbe reso gli strumenti incapaci di operare in modo coerente sull'intero territorio nazionale.

La normativa riprendeva poi la concezione di suolo introdotta dal d.d.l. Catania, affermando che esso costituisce “bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici”.

Essa affermava, inoltre, il principio secondo il quale lo sfruttamento edificatorio delle aree agricole era ammissibile solo in mancanza di alternative quali il recupero o la riqualificazione delle zone urbanizzate, pur mancando, in concreto, strumenti finalizzati alla promozione di tali interventi come quelli di agevolazione delle procedure o di utilizzo di politiche fiscali per disincentivare l'abbandono degli immobili.

La previsione della necessaria precedenza delle operazioni di rigenerazione edilizia rispetto al consumo di nuovo suolo andava ad influire sui procedimenti di valutazione ambientale per le opere pubbliche o di pubblica utilità, i quali dovevano attestare l'impossibilità di individuare l'area di realizzazione dell'intervento senza necessariamente occupare terreni non ancora soggetti ad edificazione.

Riguardo ai contenuti del d.d.l. illustrato, la dottrina ha considerato in senso sfavorevole ulteriori profili della disciplina quali, ad esempio, la mancata elaborazione di misure dirette all'innovazione del sistema dei piani urbanistici, come l'obbligo di mantenere in equilibrio il rapporto tra l'estensione di suolo naturale dichiarata utilizzabile e la quantità di spazi territoriali sostituiti o rigenerati, e, inoltre, la mancata configurazione di strumenti per la

compensazione preventiva dei valori ambientali ridotti a causa delle operazioni trasformative del territorio³⁴².

3.3.3 IL “D.D.L RELACCI”

Il disegno di legge A.C. 70 si muoveva in una direzione diversa rispetto alle proposte di legge esaminate in precedenza, nel tentativo di realizzare un collegamento maggiormente effettivo tra le misure volte alla promozione della rigenerazione urbana e al raggiungimento degli obiettivi di riduzione del consumo dei terreni agricoli.

In primo luogo, il progetto di legge rinunciava alla definizione delle soglie massime nazionali di suolo trasformabile da suddividere in un secondo momento tra le Regioni, configurando invece uno strumento conoscitivo del fenomeno (il registro nazionale del consumo di suolo) e stabilendo meri obiettivi di riduzione quantitativa conseguibili attraverso il sistema della pianificazione del territorio.

Il “d.d.l. Relacci” prevedeva poi la possibilità per i Comuni di utilizzare premialità volumetriche e strumenti fiscali allo scopo di favorire lo svolgimento di interventi di recupero del tessuto edilizio, oltre a contenere disposizioni volte a sottoporre le azioni di trasformazione edificatoria ad un contributo maggiorato per disincentivarne l’attuazione da parte dei privati.

La normativa fissava l’importo della somma nel triplo degli oneri di urbanizzazione per gli interventi su superfici naturali o seminaturali, e nel doppio per la costruzione su aree agricole in uso o abbandonate; il contributo doveva essere versato indipendentemente dall’impiego dei proventi per le spese correnti

³⁴² GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016, pag. 126.

o per il finanziamento di operazioni finalizzate alla riqualificazione del complesso urbano.

A tale ultimo riguardo, parte della dottrina ne ha sottolineato l'ispirazione del meccanismo al principio di provenienza comunitaria del "chi inquina paga", poiché l'importo aggiuntivo richiesto sarebbe risultato connesso alla riduzione delle risorse ecologiche derivanti dall'attività costruttiva³⁴³; un altro orientamento ha invece rilevato come tale contributo avrebbe potuto avere un effetto totalmente contrario rispetto a quello perseguito in linea teorica, incentivando le amministrazioni comunali a consentire la realizzazione di manufatti sulle superfici non edificate³⁴⁴.

Nella prospettiva di aumentare sensibilmente i propri introiti, i Comuni avrebbero potuto favorire così ulteriori riduzioni di suolo naturale all'interno dei propri confini, con conseguente perdita definitiva delle funzioni ecologiche che esso svolge, e ciò attraverso un meccanismo che invece di conseguire il contenimento del consumo avrebbe, al contrario, garantito agli operatori la possibilità di danneggiare l'ambiente grazie ad una maggiorazione nei pagamenti.

Sul punto occorre rilevare che in base a quanto previsto dal "d.d.l. Relacci" il sistema dei contributi aggiuntivi poteva essere eventualmente sostituito da accordi tra i privati e l'amministrazione comunale per la cessione di porzioni di territorio a titolo di compensazione ecologica, favorendo così lo sviluppo di complessi ad alto valore ambientale in aree soggette a vincolo per finalità di uso pubblico.

Si trattava tuttavia di una misura di difficile attuazione e dall'applicazione incerta, poiché la compensazione era subordinata alla libera scelta del soggetto

³⁴³ BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 96.

³⁴⁴ DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pag. 99.

pubblico di siglare tali accordi in luogo del versamento degli importi aumentati, ed era richiesta, inoltre, l'equivalenza tra l'estensione dell'area di riferimento dell'operazione e quella della porzione di territorio oggetto dell'accordo.³⁴⁵

³⁴⁵ IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 289.

CONCLUSIONI

L'esame dei dati riguardanti la portata fisica sul territorio del fenomeno del consumo di suolo, unitamente alle prospettive future di andamento dello stesso, hanno reso evidente quanto sia urgente l'elaborazione di una disciplina organica da parte del legislatore statale, da assumere necessariamente a titolo di "competenza esclusiva" per sottrarla all'applicazione discrezionale da parte delle Regioni e garantirne l'uniforme applicazione sull'intero territorio.

Un intervento legislativo sul tema, per potersi dire realmente efficace, dovrebbe in primo luogo sancire in via definitiva la natura di bene comune del suolo naturale, come è stato fatto da tempo all'interno di numerose leggi regionali e in diversi ordinamenti esteri, riconoscendone l'intrinseca multifunzionalità e comportando quindi la relativa duplicazione e coesistenza degli statuti giuridici: da un lato la dimensione privata della proprietà fondiaria, a garanzia dei vantaggi e dei benefici conseguibili dai singoli operatori individuali, dall'altro la dimensione comune del bene ambientale, volta a regolare i limiti e le possibilità di sfruttamento edificatorio delle particelle territoriali a salvaguardia della trasmissione intergenerazionale delle utilità naturali.

Occorrerebbe, in via successiva, intervenire sugli strumenti concreti di pianificazione del territorio (e quindi, in particolare, sui piani urbanistici di origine locale) per riconfigurarne i contenuti e le caratteristiche fondamentali (prendendo esempio da quanto avvenuto in Toscana, in Emilia-Romagna e nella Provincia Autonoma di Bolzano sulla scia delle scelte effettuate dagli ordinamenti urbanistici inglese e tedesco), al fine di assicurare l'esercizio dei poteri di pianificazione da parte delle autorità pubbliche conformemente con l'interesse generale al mantenimento dei servizi ecologici forniti dal suolo.

In questo senso, una possibile direzione per riformare in modo incisivo l'attuale sistema urbanistico potrebbe essere la separazione delle zone urbanizzate dalle zone agricole (*green belts*, *green field* e *brownfield* nel Regno Unito;

Innenbereich e *Aussenbereich* in Germania), allo scopo di differenziare la rispettiva disciplina d'uso in accordo con le caratteristiche peculiari dei luoghi considerati e nel rispetto dell'esigenze di equilibrio ambientale e spaziale delle aree insediate; sempre sull'esempio della normativa di origine tedesca, un altro possibile aspetto di interesse per il legislatore statale potrebbe essere l'introduzione di una disciplina organica volta alla regolazione dei meccanismi di compensazione, quale sistema per il contenimento dell'eccessivo consumo di suolo dovuto alle scelte di pianificazione.

Uno dei punti di partenza di tale percorso evolutivo è certamente rappresentato dalla c.d. "sentenza Cortina", quale riferimento ineludibile sia per una lettura innovativa del ruolo del suolo all'interno della comunità sociale e degli strumenti di pianificazione, sia per una riconsiderazione complessiva dei caratteri e delle finalità dell'urbanistica in generale.

La base su cui poggia la nuova ricostruzione della nozione di "territorio" ha origine nel superamento della concezione tradizionale dell'urbanistica, quale piattaforma giuridica per la regolazione dei possibili usi edificatori del territorio, e nella conseguente riconfigurazione della materia offerta dalla giurisprudenza amministrativa, quale potere da esercitare da parte delle autorità investite (in rappresentanza della popolazione di riferimento) in vista della definizione del paradigma di crescita e sviluppo generale della comunità sociale, non più limitato agli aspetti di natura edilizia, ma in considerazione anche degli interessi sociali, economici, culturali e ambientali di pari valore e rilevanza costituzionale.

Nonostante tale rielaborazione costituisca uno dei traguardi principali raggiunti dal processo di emersione delle esigenze ambientali nel corpo collettivo, appare a maggior ragione ineludibile un intervento del legislatore statale che possa predisporre quelle misure necessarie alla riorganizzazione organica e uniforme del sistema urbanistico, e al contenimento effettivo del fenomeno del consumo di suolo all'interno dei confini nazionali.

BIBLIOGRAFIA

AGNOLETTI M., *Rapporto dell'osservatorio regionale del paesaggio della Regione Toscana*, 2019

AICARDI N., *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali e protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999

BARBARA L. BOSCHETTI, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche, modelli a confronto*, in BOSCOLO, E., *Annuario di diritto urbanistico italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 2014

BENVENUTI F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale. Atti del convegno internazionale*, Passo della Mendola, settembre 1955, Trento, 1956

BIFULCO R., *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2014

BIN. R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015

BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa*, in BOSCOLO E., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, 2015

BOSCOLO E., *La limitazione del consumo di suolo*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020

BUOSO E., *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative*, in URBANI P. (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015

CARPENTIERI P., *Il consumo del territorio e le sue limitazioni*, in *federalismi.it*, Roma, 2020

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1985

CHIRULLI P., *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

CHIRULLI P., *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018

CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza Editori, Bari, 2018

D'ATENA A., *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2019

DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

DIMITRIO G., *Le regole di destinazione e di uso dei suoli agricoli, agricoli*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018

FACONTI P. (a cura di), *Consumo di suolo: modelli e strumenti a confronto*, in ANCE La Spezia: Edilizia privata 2019, 2019

FASOLINI D., ZINI E., BELLINGERI D., *Rapporto sulla consistenza del suolo agricolo e sue variazioni*, Giugno 2014

FERRARA R., *Salute(diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1997

FRISCH G. J., *Il governo della crescita urbana in Germania*, in CARTEI G. F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

GAMBARO A., *Diritto di proprietà e codice civile. Conformazione della proprietà e jus aedificandi*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018

GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2016

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Scritti*, Vol. VI 1970-1976, Giuffrè, Milano, 2005

GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1971

GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981

HARDIN G., *The tragedy of Commons*, in *Science*, 1968

IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Giuffrè, Milano, 2014

MADDALENA P., *Il consumo di suolo e la mistificazione del jus aedificandi*, in CARTEI G. F. e DE LUCIA L., *Contenere il consumo di suolo: saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014

MASINI S., *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Giuffrè, Milano, 1995

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Editori Laterza, Bari, 2012

MELE V., *La motivazione delle scelte di governo del territorio*, in SCOCA F. G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018

MIELE G., *La pianificazione urbanistica*, in *La pianificazione urbanistica. Atti del VII convegno di studi di scienze dell'amministrazione*, Varenna, 1962

MORBIDELLI G., *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole*, in *Rivista di Diritto Agrario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1981

MORBIDELLI G., *Piano territoriale, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, 1983

MUNAFÒ M. (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche relazionali e servizi ecosistemici*, Edizione 2019

PACELLI M., *La pianificazione urbanistica nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969

PAGLIARI G., *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017 n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in PAGLIARI G. (a cura di), *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella*

legge regionale n. 24 del 2017, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, Maggioli Editore, Rimini, 2020

PALADIN L., *Gli odierni problemi della proprietà fondiaria nella prospettiva costituzionale*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988

PALEARI S., *“La politica dell’UE per la protezione del suolo”* in *“La domanda di suolo e il suo governo”*, Milano, 2015

PREDIERI A., *Pianificazione e costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1969

SMITH H. E., *Semicommons Property Rights and Scattering in the Open Fields*, in *Journal of legal studies*, 2000

SALVIA F., TERESI F., *Diritto urbanistico*, CEDAM, Padova, 1992

SANDULLI A. M., *Natura ed effetti dell’imposizione dei vincoli paesistici*, in *Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 1963

SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista giuridica dell’Edilizia*, 1967

SETTIS S., *Paesaggio Costituzione Cemento*, Einaudi, Torino, 2010

STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell’urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984

STELLA RICHTER P., *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Rivista giuridica dell’urbanistica*, Giuffrè, Milano, 2000

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2006

STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2010

TRIGLIA A., IADANZA C., BUSSETTINI M., LASTORIA B., “*Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*”, Edizione 2018, ISPRA, Rapporti 287/2018.

URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, Giuffrè Editore, Milano, 2016

URBANI P., CIVITARESE MATTEUCCI S., *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2017

URBANI P., *Urbanistica, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, 1993

URBANI P., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in PUGLIESE F., FERRARI E., *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1999

URBANI P., *Urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2017

URBANI P., *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, Astrid, Roma, 2009

URBANI P., *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell’attività economica*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, Giuffrè, Milano, 2010

URBANI P., *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali [Nota a sentenza: Consiglio di Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710]*, in *Urbanistica e appalti*, Wolters Kluwer, Milano, 2013

URBANI P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del convegno AIDU*, Verona, 2008

SENTENZE CITATE

Corte Cost. sent. n. 55/1968

Corte Cost. sent. n. 56/1968

Corte Cost. sent. n. 307/2003

Corte Cost. sent. n. 362/2003

Corte Cost. sent. n. 196/2004

Corte Cost. sent. n. 407/2002

Corte Cost. sent. n. 96/2003

Corte Cost. sent. n. 259/2004

Corte Cost. sent. n. 66/2018

Corte Cost. sent. n. 267/2016

Corte Cost. sent. n. 67/2010

Corte Cost. sent. n. 225/2009

Corte Cost. sent. n. 143/1988

Corte Cost. sent. n. 344/1990

Corte Cost. sent. n. 1029/1988

Corte Cost., sent. n. 167/1995

Corte Cost., sent. n. 5/1980

Corte Cost. sent. n. 179/1999

Corte Cost. sent. n. 254/2009

Corte Cost. sent. n. 198/2004

Corte Cost. sent. n.179/2019

Cons. St., Sez. IV, n. 1734/1998

Cons. St., Sez. IV, n. 382/1998

Cons. St., Sez. IV, n. 594/1999.

Cons. St., Sez. IV n. 2710/2012

Cons. St. Sez. IV, n. 272/1974

Cons. St. Sez. IV, n. 269/1959

Cons. St. Sez. IV, n. 954/1965

Cons. St. Sez. V, n. 680/1974

Cons. St. Sez. IV, n. 36/2014

Cons. St. Sez. IV, n. 7478/2010

Cons. St., Sez. IV, n. 6700/2012

Cons. St., Sez. IV, n. 2952/2012

Cons. St., Sez IV, n. 3880/2006

Cons. St, Sez. IV, n. 6656/2012

TAR Lazio, Sez. I, n. 1652/1999

TAR Lazio, Sez. I, n. 397/1993

TAR Sardegna, Cagliari, Sez. II, n. 469/2005

TAR Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, n. 2513/2003

TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 15/2012

TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1691/2009

TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 2152/2011

Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, n. 4/1970

RINGRAZIAMENTI

Voglio ringraziare innanzitutto il mio relatore, il Prof. Paolo Urbani, le cui preziose lezioni mi hanno convinto a scegliere la cattedra di Diritto Urbanistico per la mia tesi di laurea, e hanno arricchito notevolmente il mio percorso universitario.

Ringrazio poi la mia famiglia e in particolare mio padre, mia madre e mio fratello, senza i quali sicuramente non avrei potuto fare nulla di tutto questo.

Ringrazio i miei nonni Primo, Maria Michela, Maddalena e Arduino, i miei pensieri vanno a lui che è certamente orgoglioso di me.

Ringrazio tutti i miei zii, le mie zie e i miei cugini, un grazie sincero per l'aiuto e il supporto.

Ringrazio i miei amici, tutti quanti, e in particolare ringrazio Dino, Giorgio, Nicola, Alessandro, Alessio, Enrico e Simone.

Ringrazio Francesco, Valentina, Camilla, Marco, Carlo Alberto, Mario, Gianfranco e tutte le altre persone fantastiche che ho conosciuto in questi cinque anni.

Ringrazio Ouidan, che mi ha aiutato a superare un anno complicato da tanti punti vista, un grazie dal cuore.

Ringrazio tutti i miei amici del Circeo, che nonostante un'estate difficile mi hanno aiutato ad alleggerire la mia vita come fanno sempre.