

Prof. Gian Franco Cartei

“Il suolo tra tutela e consumo”.

Il Testo Unico dell’Ambiente a dieci anni della sua approvazione

Roma, 10/11 giugno

Testo della relazione

1. Premessa.

Il Codice dell’ambiente, di cui ricorre il decennale dell’approvazione, dedica alla difesa del suolo una parte significativa del proprio contenuto normativo. La sezione I della Parte terza è, infatti, intitolata “*Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione*”, e contiene le disposizioni dall’art. 53 all’art. 72 bis. Non mi soffermo sull’analisi puntuale delle singole disposizioni. Ampie ed approfondite esegesi mi dispensano, infatti, da tale impegno limitando così il mio intervento ai profili che maggiormente riguardano il tema che intendo trattare¹. Oggetto della presente relazione è, infatti, soprattutto il significato che la tutela del suolo assume grazie all’evoluzione della tematica impressa in anni recenti dalla Commissione Europea. Merita, ad ogni modo, partire da alcuni profili di carattere generale attinenti al Codice.

¹ Tra i commenti più recenti, E. Buoso, *Difesa del suolo e sua tutela*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. III, *Tutele parallele e norme processuali*, Padova, Cedam, 2015, p. 569 ss.; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in A. Crosetti, *Difesa del suolo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1838 ss; M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di Governo d’ambito. I rapporti con l’Aeegsi*, in *Annuario di Diritto dell’energia 2017, Il regime dell’acqua e la regolazione dei servizi idrici*, Bologna, il Mulino, 2017, a cura di L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini, *in corso di pubblicazione*.

La difesa del suolo legata alla fragilità idraulica e geologica del territorio nazionale non costituisce certo un problema nuovo. Già la Commissione interministeriale presieduta da Giulio De Marchi, istituita nel 1966 a seguito dell'alluvione di Firenze, aveva messo in guardia sulla necessità che la difesa del suolo comprendesse le attività di conservazione e preservazione nei riguardi di ogni causa di aggressione dovuta alle acque o da altri fattori meteorici, proponendo, pertanto, che la difesa idraulica fosse inquadrata nell'ambito di bacini idrografici unitari ed affidata ad un'apposita pianificazione di settore. Sopraggiunta quasi vent'anni dopo la conclusione dei suoi lavori, la legge quadro n. 183 del 1989 ne ha raccolto l'eredità.

Ad essa, infatti, si deve la considerazione unitaria dei problemi connessi alla programmazione, pianificazione ed attuazione degli interventi, e sempre a tale intervento legislativo va ascritta la concezione, nel tempo divenuta rilevante, la quale, intendendo l'acqua come risorsa, ha posto il problema della tutela da ogni forma di inquinamento. Nè pare possibile sottacere l'importanza degli strumenti che la legge del 1989 ha introdotto, a cominciare dal bacino idrografico, concepito come ecosistema unitario e, pertanto, non necessariamente collimante con i confini amministrativi, per proseguire con la previsione della istituzione delle Autorità di bacino e lo strumento dei piani di bacino.

2. Il Codice e la sua (parziale) attuazione: qualche rilievo.

Da questi pochi cenni si ricava che il Codice non è stato calato su di una pagina bianca, ma al contrario ha mutuato non pochi dei contenuti normativi della legge capostipite del 1989. E per quanto sui fini perseguiti si assista ad un ampliamento rispetto al passato², ai nostri fini, tuttavia, è importante circoscrivere il significato dell'espressione "difesa del suolo". Ce lo indica la norma contenuta nell'art. 54, primo comma, lett. *u*: per *difesa del suolo* si deve intendere "il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate". Non è, a ben vedere, una definizione che scolpisca con chiarezza il significato, tante e non prive di rinvii sono le finalità cui allude la disposizione. In ogni caso per *suolo* si intende, ai sensi dell'art. 5, primo comma, lett. V-quater "lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi". E merita segnalare, altresì, che la medesima disposizione ai soli fini della parte Terza del Codice, prevede che l'accezione del termine abbracci oltre al suolo "anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali".

Se la disciplina del Codice presenta spunti di notevole interesse a causa di un quadro

² Secondo la disposizione contenuta nell'art. 53, primo comma, del Codice, infatti, la disciplina è volta "ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione".

conoscitivo, un profilo organizzativo ed un piano operativo, almeno sulla carta, chiari, non mancano pesanti ombre sulla sua attuazione. La causa, in vero, non sembra doversi attribuire all'architettura istituzionale disegnata dal Codice: è noto, infatti, che la difesa del suolo coinvolge tutti i livelli istituzionali, dallo Stato agli enti locali, spingendo verso l'alto l'asticella della sussidiarietà. Non può, pertanto, essere in discussione il disegno e la distribuzione delle funzioni fondati sul recupero al centro di attribuzioni in passato trasferite o delegate alle Regioni. Del resto, con un orientamento affermato con la pronuncia n. 85 del 1990 e ribadito con la pronuncia n. 232 del 2009, la Corte costituzionale ha chiarito alcuni aspetti della materia che possono così compendiarsi: la difesa del suolo, al di là delle inevitabili sovrapposizioni con la materia del governo del territorio, ha peculiarità tali che la riconducono all'ambito materiale dell'ambiente; tali peculiarità postulano un esercizio unitario delle funzioni; tale esercizio unitario vede il suo perno nell'amministrazione dello Stato. Ciò che spiega il forte centralismo cui è improntato il Codice³.

I problemi sono sorti con riferimento all'attuazione della disciplina per cause che paiono legate soprattutto alla fuga della politica dalle proprie responsabilità. Basti rammentare il lungo quanto ingiustificato periodo di stallo che ha riguardato la novità più importante introdotta dal Codice e costituita dalla previsione dei *Distretti idrografici*: imposti già dalla direttiva 2000/CE/CE e previsti allo scopo di superare i problemi di coordinamento sollevati dalla legge del 1989, sono stati costituiti soltanto con il collegato

³ E. Buoso, *Difesa del suolo e sua tutela*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *Tutele parallele e norme processuali*, cit., p. 590; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, cit., p. 683 ss.

ambientale della legge n. 221 del 2015. Non meno singolare la sorte delle *Autorità di bacino distrettuale*: previste dal Codice per ciascuno degli otto distretti idrografici sono investite di compiti rilevanti e, in particolare, dell'elaborazione del *piano di bacino distrettuale*, di cui costituiscono stralcio il piano di gestione del bacino idrografico e il piano di gestione del rischio di alluvioni. Ebbene, le Autorità di bacino distrettuale avrebbero dovuto sostituire le Autorità di bacino previste dalla legge del 1989 da ritenersi soppresse con l'entrata in vigore del Codice. La vicenda ha preso tutt'altra piega: la mancata costituzione dei nuovi distretti idrografici ha impedito, infatti, l'istituzione delle nuove autorità con il risultato che sin dal primo decreto correttivo del Codice si è assistito al *repêchage* della situazione precedente riportando così in vita le vecchie Autorità di bacino, le quali continueranno a svolgere le loro funzioni sino alla istituzione delle nuove⁴.

Problemi di natura non dissimile presenta l'assetto pianificatorio. La pianificazione prevista dal Codice è, come noto, molto articolata. Per limitarci al piano di bacino distrettuale di cui all'art. 65, si tratta, come noto, di uno strumento per nulla nuovo, giacchè era stato previsto pressocchè integralmente già dalla legge del 1989⁵. Tale strumento è definito dalla suddetta disposizione come piano territoriale di settore cui sono affidate, con effetti vincolanti per le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati, le azioni di pianificazione e di programmazione previste dalla suddetta disposizione. I problemi in

⁴ M. De Benedetto, *Gli ambiti territoriali ottimali. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di Governo d'ambito. I rapporti con l'Aeegsi*, in *Annuario di Diritto dell'energia 2017, Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*. cit..

⁵ P. Stella Richter, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in questa *Rivista*, 2000, p. 241 ss.

questo caso sono sorti a causa dell'irrisolto rapporto tra il piano di settore e i piani urbanistici⁶, in ragione delle reciproche sovrapposizioni e della realistica impossibilità di risolvere tutto nel nome del principio di automatica prevalenza del piano di settore, e della difficile convivenza con i piani paesaggistici, a loro volta presidiati almeno sulla carta dal principio di sovraordinazione rispetto alle disposizioni di ogni altro piano e programma. A ciò occorre aggiungere, come accennato, lo stallo in cui si trova la pianificazione di bacino in seguito alla mancata istituzione delle Autorità di bacino.

3. Una diversa prospettiva: il consumo di suolo o sprawl urbano

La prospettiva del Codice della difesa del suolo privilegia la tutela delle acque e la dimensione idraulica e idrogeologica. Esiste, peraltro, un'altra prospettiva da cui guardare il tema: la tematica relativa alle esternalità negative dell'uso del suolo e della loro rilevanza ecosistemica. Tale prospettiva, comunemente nota sotto l'espressione *consumo di suolo*, ha il proprio punto d'apice nell'affermazione contenuta nella Carta Europea del Suolo del 1972, secondo cui *“Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente”*.

Il tema, come noto, costituisce il risultato di vari fattori comunemente rintracciati nell'andamento del ciclo economico, nei meccanismi di formazione della rendita e, non ultimo, nelle caratteristiche socioculturali dei singoli territori. Limitandosi al profilo giuridico, merita, al riguardo, ricordare che da inizio secolo la Commissione Europea, a

⁶ E. Buoso, *Difesa del suolo e sua tutela*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 602.

riprova dell'attenzione dell'ordinamento europeo per i problemi del territorio⁷, ha provveduto ad adottare una serie di atti di *soft law*, nei quali la finalità perseguita concerne la salvaguardia ed il ripristino delle garanzie che consentono le funzioni ambientali del suolo⁸. Basti pensare alla comunicazione della Commissione del 2002, in cui il suolo è stato emblematicamente definito “risorsa essenzialmente non rinnovabile, caratterizzata da velocità di degrado potenzialmente rapide e processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti” e configurato quale vettore di funzioni fondamentali di carattere ambientale, sociale ed economico, le cui condizioni occorre preservare dai possibili fattori di deterioramento⁹, tra i quali è menzionata proprio la *impermeabilizzazione del suolo*¹⁰, assai vicina al significato comunemente addotto in Italia all'espressione consumo di suolo¹¹. Si pensi ancora all'importanza attribuita alle strategie di pianificazione del territorio, troppo spesso ignare degli effetti irreversibili sulle perdite di suolo, ed ai pericoli derivanti dalla proliferazione urbana ed industriale, ritenuta la minaccia principale dell'ambiente fisico e naturale concepito quale risorsa fondamentale a servizio di funzioni essenziali da presidiare

⁷ V. già M. Bozzaotre, *Unione Europea e governo del territorio. Spunti per una ricerca*, in questa *Rivista*, 2004, 314 ss; M. P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, II, p. 98 ss.

⁸ Sulle origini e le finalità della politica dell'Unione Europea in materia di protezione del suolo i riferimenti in letteratura non sono abbondanti; si richiama L. Marmo, *Developments on Soil Protection in the European Union*, in *Europe and the Environment (Legal Essays in Honour of Ludwig Kramer)*, a cura di M. Onida, Groningen, Europe Law Publishing, 2004, p. 175 ss.

⁹ Commissione Europea, 16 aprile 2002, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo* (punto 3.4.), COM(2002)179 def.; vedi, altresì, la comunicazione della Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 def.

¹⁰ Per impermeabilizzazione del suolo si intende “[i]l rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi[...].” che “riduce la superficie disponibile per lo svolgimento delle funzioni del suolo, tra cui l'assorbimento di acqua piovana per l'infiltrazione e il filtraggio”.

¹¹ Se il termine più utilizzato dalla Commissione Europea è quello di ‘impermeabilizzazione del suolo’ (*soil sealing*), tuttavia, riferibile a sua volta a quello di consumo di suolo è anche quello di *land take*, inteso come ‘occupazione del suolo’; su tali concetti si richiama A. di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G. F. Cartei e L. De Lucia, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 6 ss.

con i principi prevenzione, preservazione, recupero e ripristino della funzionalità del suolo¹².

Forse perchè prematuro rispetto ai tempi, non ha avuto successo il tentativo della Commissione di una proposta di direttiva-quadro: presentata nel 2006 è stata ritirata nel 2014 per contrasti insorti tra gli Stati membri a causa dei presunti oneri finanziari e di supposte limitazioni all'autonomia dei singoli ordinamenti nazionali¹³. Ciò nonostante l'impegno della Commissione sui problemi legati allo sfruttamento del suolo non è venuto meno, come testimoniato dalla redazione della comunicazione del 2011, la quale ha indicato come obiettivo futuro quello di arrivare a "quota zero entro il 2050" di occupazione di nuovo suolo¹⁴, e dai più recenti "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" del 2012¹⁵, in cui l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo sono ritenuti fenomeni in larga misura imputabili alle decisioni in materia di pianificazione territoriale siccome prive di un'adeguata analisi preventiva e assunte in violazione dei principi dell'uso sostenibile del suolo¹⁶. Ed a tal fine

¹² Commissione Europea, 22 settembre 2006, COM(2006)231 def.; per un'analisi degli atti di *soft law* della Commissione Europea, G.F. Cartei, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in *Contenere il consumo di suolo (Saperi ed esperienze a confronto)*, cit., p. 45 ss.

¹³ Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def.; sui contenuti della direttiva si richiamano le notazioni di L. Marmo, *La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 175 ss.

¹⁴ Commissione Europea, 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011)571 def.; si veda, altresì, la Commissione Europea, 13 febbraio 2012, *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, COM(2012) 46 final.

¹⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo* SWG(2012) 101 final/2.

¹⁶ Come rileva correttamente la Commissione, infatti, agli effetti e danni ambientali vanno sicuramente ascritti la frammentazione di *habitat* naturali e di corridoi ecologici, nonché la minaccia al paesaggio -cui si possono aggiungere, altresì, la pressione esercitata sulle risorse idriche, gli effetti sulla biodiversità e la perdita di carbonio organico- mentre agli effetti sociali prodotti dall'occupazione del suolo vanno attribuiti, invece, i maggiori costi per l'erogazione dei servizi pubblici, l'aumento del consumo energetico, l'insufficienza delle reti di trasporto pubblico e, sul piano più strettamente individuale, il maggior consumo di carburante, la dipendenza dall'uso dell'automobile ed i costi prodotti dalla congestione e dall'inquinamento ambientale (Punto

è sottolineata l'importanza di elementi quali l'approccio integrato e complementare dell'azione di tutti gli enti con poteri e competenze territoriali, il recupero e riuso dei siti dismessi o inutilizzati e la limitazione dei sussidi che incoraggiano nuova occupazione di suolo.

4. Regole ed incertezze dell'ordinamento nazionale.

Sulla conservazione del suolo sotto i profili ricordati l'ordinamento italiano lamenta un notevole ritardo¹⁷. E ciò a fronte di numerosi fattori che tuttora contribuiscono alle esternalità negative prodotte dallo sfruttamento del territorio¹⁸. Basti rammentare le condizioni in cui versa la politica di pianificazione territoriale, l'oscitanza del legislatore statale, la latitanza delle amministrazioni regionali sulla pianificazione paesaggistica; si pensi ancora alle scelte fatte dal legislatore in tema di politica tributaria, in cui alla rinuncia a forme di tassazione a tutela delle risorse naturali si è accompagnata una tassazione immobiliare utile soprattutto alle esigenze di bilancio della finanza locale; si rammenti, infine, il regime giuridico della proprietà fondiaria ed i processi degenerativi indotti dall'egemonia della rendita.

Non sorprende, pertanto, che l'ordinamento non abbia finora dato risposte soddisfacenti. A poco sono serviti, infatti, i principi contenuti nel Codice del paesaggio, nè

2.1).

¹⁷ E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo come matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, 2014, p. 129 ss.

¹⁸ Sulle tipologie della espansione abitativa si v. Già R. Camagni e P. Rigamonti, *Forma urbana e costi collettivi: una analisi quantitativa sulla provincia di Milano e la regione Lombardia*, in R. Camagni, M. C. Gibelli, P. Rigamonti, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, Alinea, 2002, p. 81 ss.; sulle implicazioni del c.d. *sprawl*, *No sprawl: perchè è necessario controllare la dispersione urbana e il consumo di territorio*, a cura di C. Gibelli e E. Salzano, Firenze, Alinea, 2006.

miglior fortuna ha ricevuto l'esperienza della valutazione ambientale strategica. Nel primo caso ha pesato l'inattuazione della pianificazione paesaggistica, tuttora limitata alle regioni di Puglia e Toscana, nel secondo un esito applicativo non all'altezza delle aspettative¹⁹. Nè a miglior esito pare destinata la legge 14 gennaio 2013, n. 10 in materia di verde urbano, la quale se possiede il merito di enunciare principi che mirano a contrastare l'uso ed il consumo di suolo naturale, esibisce il limite di circoscrivere il problema all'interno della disciplina sullo sviluppo degli spazi verdi urbani e di affidarne la realizzazione ad una disciplina mancante di parametri e regole certi²⁰.

In questo panorama riesce difficile riporre speranza nelle numerose proposte legislative presentate in questi ultimi anni nei due rami del Parlamento²¹. Lo impedisce non tanto il merito delle medesime, quanto il loro esito. Presentate, infatti, a ridosso di studi ponderosi o sulla spinta di calamità nazionali, quasi mai hanno raggiunto una qualche apprezzabile formalizzazione nelle procedure parlamentari, tanto da essere pressochè ignorate dal dibattito pubblico.

In tal senso sembra, tuttavia, far eccezione l'approvazione dalla Camera dei Deputati il 12 maggio 2016 del disegno di legge n. 2383 intitolato “*Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*”, e attualmente all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama.

¹⁹ G. F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2014, p. 1287 ss.; L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in corso di stampa, p. 301.

²⁰ W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pub.*, 2016, p. 109 ss.; L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in *Contenere il consumo di suolo*, cit., p. 93 ss.

²¹ L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, cit., p. 98 ss.

Numerosi i profili giuridici degni di segnalazione. In primo luogo, la disciplina di riferimento. Assodato che il tema si colloca nel settore disciplinare del diritto dell'ambiente, opportuno appare il richiamo agli articoli della Costituzione espressamente rammentati, incluso l'art. 44, la cui finalità del "razionale sfruttamento del suolo", insieme all'enunciazione degli "obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata", sono da tempo oggetto di una interpretazione storico-evolutiva che non esaurisca la prospettiva giuridica della norma nella dimensione economica del rapporto *capitale-lavoro*, ma la trasferisca alle condizioni che rendono possibile quello sfruttamento: la preservazione delle risorse naturali²². E sempre dai principi costituzionali appare confermato l'assunto che la materia del consumo del suolo attinge alla materia dell'ambiente, ma ha profonde implicazioni con la materia del governo del territorio. Lo conferma, del resto, il richiamo alla Convenzione europea del paesaggio, i cui principi, esorbitanti dai confini della materia del paesaggio, almeno per come essa è tradizionalmente rappresentata, abbracciano aspetti fortemente correlati con la disciplina del governo del territorio²³.

Pienamente coerenti con l'impostazione predetta appaiono quelli che nel testo sono denominati *principi fondamentali della materia del governo del territorio*: il richiamo al

²² M. A. Cabiddu, *Il diritto alla terra (Art. 44 Cost.)*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Vitale, Torino, Utet, 2013, p. 83 ss.; emblematica l'affermazione di G. Galloni che già nella metà degli anni '90 del secolo scorso con riferimento alla rilettura dell'art. 44 Cost. rilevava che "... il punto di incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente, e conseguentemente tra diritto agrario e diritto ambientale, è rappresentato dal territorio", in *Riv. giur. agr. e amb.*, 1996, p. 9; per una ricostruzione esegetica della disposizione accompagnata da ampi riferimenti bibliografici, F. Angelini, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 904 ss.

²³ Per il significato del termine paesaggio nella Convenzione europea del paesaggio, D. Sorace, *Paesaggi e paesaggio nella Convenzione europea*, in *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, a cura di G.F. Cartei, Bologna, il Mulino, 2007, p. 17 ss.; di recente P. Marzaro, *Paesaggio*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, *Tutele parallele e norme processuali*, Padova, Cedam, 2015, p. 315 ss.

riuso, alla rigenerazione urbana ed alla medesima limitazione del consumo di suolo sembrano declinabili, infatti, nell'ambito degli strumenti urbanistici, specie alla luce del principio che "il consumo di suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse". Ma non meno significative, seppur non poco problematiche, risultano talune definizioni contenute nell'art. 2 del disegno di legge, ad iniziare da quella di *consumo di suolo* inteso come "l'incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione", oppure la nozione di *superficie agricola, naturale e seminaturale*, nella quale rientrano non soltanto "i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici", ma, altresì, "le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della presente legge"²⁴. Si tratta senza dubbio di una definizione estensiva rispetto ad altre proposte volte a restringere la nozione alle semplici aree agricole siccome individuate dai piani urbanistici locali. Un plauso merita, inoltre, la disciplina degli oneri di urbanizzazione, definitivamente sottratti alla spesa corrente e destinati esclusivamente ad interventi di interesse pubblico e sociale quali, tra gli altri, la realizzazione e manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, il risanamento di complessi edilizi, il riuso e la rigenerazione urbana e la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Non mancano, tuttavia, le note dolenti. La disciplina sottrae alle guarentigie di un

²⁴ W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 121.

periodo transitorio opportunamente presidiato da un triennio, in cui il consumo di nuovo suolo è consentito solo in casi tassativi, gli interventi per la realizzazione di piani attuativi per i quali sia stata presentata una semplice *istanza* prima dell'entrata in vigore della legge. Appare evidente che cosa accadrebbe, nell'ipotesi di approvazione definitiva del testo, in prossimità della definizione dell'iter parlamentare.

Le perplessità, purtroppo, non si fermano qui. Se la procedura che definisce la riduzione del consumo di suolo è improntata ad un condivisibile criterio di progressività, non si possono, tuttavia, sottacere le numerose incertezze che minacciano di comprometterne la conclusione. E' prevista, infatti, una prima deliberazione della Conferenza unificata sui criteri e le modalità per la definizione della suddetta riduzione e un'ulteriore deliberazione della stessa Conferenza sulla ripartizione quantitativa tra le regioni della suddetta riduzione; é previsto, inoltre, un regolamento interministeriale in cui sono definiti i soggetti competenti, le modalità e i criteri per il monitoraggio sulla predetta riduzione ed attuazione di quanto previsto dalla legge. A ciò si aggiunga che alle regioni spetta disporre la riduzione quantitativa del consumo di suolo e determinare criteri e modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica comunale, come se questa costituisse un'operazione naturale ed immediata per gli enti substatali²⁵.

Anche da questi pochi cenni appare chiaro che, semmai il testo sarà approvato dal Parlamento, sulla sua attuazione peseranno comunque molte variabili. Stupisce, infatti, che

²⁵ P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in questa *Rivista*, 2015, p. 603.

il testo normativo configuri gli enti locali quali meri terminali di scelte che, decise al centro, si scaricheranno inevitabilmente sulle gracili spalle degli enti locali. Al netto di ogni valutazione sulla condizione attuale della finanza degli enti locali, non si tratta certo di ripristinare un orientamento federalista oramai fuori dallo spirito del tempo, quanto di individuare politiche di incentivazione finanziaria di cui il testo, in vero, reca poche tracce. E si tratta, altresì, di inserire le politiche sul consumo di suolo in una riforma urbanistica troppo a lungo abbandonata tra le maglie della vecchia legge n. 1150 del 1942.

5. Una disciplina in cerca d'autore: la rigenerazione urbana.

In realtà, sull'attuazione del testo all'esame del Senato pesa un'ulteriore incertezza. L'analisi del testo non può chiudersi, infatti, senza un cenno ad un profilo centrale per la sua applicazione, la rigenerazione urbana, non a caso definita nel testo medesimo principio fondamentale della materia del governo del territorio. Occorre ricordare che '*rigenerazione urbana*' è formula in voga da tempo in tutte le discipline aventi ad oggetto lo studio del territorio per designare fini pubblici spesso diversi e che, riassumibili nella formula del *recupero urbano*, sembrano declinarsi nelle nozioni di recupero, restauro, riqualificazione e risanamento del tessuto edilizio²⁶. Ampio, di conseguenza, l'ambito di intervento: questo spazia, infatti, dai contesti urbani, periferici e marginali, interessati da fenomeni di carenza di servizi e degrado ambientale, sino ai processi di esclusione sociale.

²⁶ R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, p. 244 ss.

La definizione di rigenerazione presente nella disposizione di cui all'art. 2 del disegno di legge ne allarga ulteriormente il campo di azione, per cui la nozione abbraccia finalità disparate, da quelle più propriamente di carattere urbanistico e socio-economico sino all'agricoltura urbana, dalla sostituzione edilizia e riuso sino alla riqualificazione ambientale. Di per sé ciò non costituirebbe un limite se sussistesse nell'ordinamento una disciplina di riferimento. Così, purtroppo, non è²⁷. A poco, infatti, sembrano servire le formule risalenti alla l. n. 179 del 1992 sui programmi di intervento ed al d. l. n. 70 del 2011 sul patrimonio edilizio esistente; e maggiori lumi non provengono neppure dalla disposizione di cui all'art. 3 *bis* del Testo unico dell'edilizia del 2001, la cui incerta formulazione pare, in vero, limitata a ipotesi, se non marginali, quantomeno circoscritte. Inevitabile che un panorama normativo siffatto abbia pesato sull'efficacia della nozione²⁸.

Per tali ragioni suscita perplessità che l'attuazione del principio in parola sia rimasto nel testo privo di ogni declinazione normativa. E ancora meno viene detto sulle misure a sostegno del riuso e rigenerazione urbana al fine di favorire interventi di recupero, come se la leva fiscale non sia destinata a ricoprire un ruolo cruciale in materia. Al suo posto compare una delega legislativa densa di riferimenti e principi di cui si fatica ad immaginare l'attuazione.

²⁷ T. Bonetti, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, a cura di E. Fontanari e G. Piperata, Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 62 ss.

²⁸ P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, cit., p. 595 ss.

6. In attesa del legislatore statale.

Sul disegno di legge in parola incombe una minaccia assai più grave delle lacune ed incongruenze brevemente ricordate, la fine della legislatura. Non si hanno, infatti, segnali incoraggianti circa l'esame del testo al Senato. Nel frattempo, il destino della legislatura pare appeso ad un filo sempre più sottile, per cui, se anche dovesse pervenire alla scadenza naturale, pare assai difficile che la maggioranza parlamentare voglia impiegare il tempo che resta in un cimento che vede più avversari che sostenitori sia tra le categorie economiche che nella società civile.

Di conseguenza, qualunque sia l'esito del dibattito parlamentare, non sembra azzardato affermare che molti tra i problemi di cui si discusse già cinquant'anni fa nella Commissione De Marchi sono rimasti intatti, se non aggravati da una crisi ambientale oramai sovrapposta a quella urbana. L'unica eccezione degna di menzione alla latitanza legislativa dello Stato in materia proviene ancora una volta da quei filoni della legislazione regionale più sensibili alla necessità di salvaguardare gli equilibri ambientali. Basti richiamare sul punto la legge n. 65 del 2014 della Regione Toscana, la cui disciplina normativa risulta declinata sulla tutela del *patrimonio territoriale*²⁹. Quest'ultimo, definito "bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale", risulta riferito, oltre che a componenti prettamente ambientali e paesaggistiche, altresì, alla dimensione insediativa³⁰. La sua disciplina si compendia nel

²⁹ Su cui si v. F. De Santis, *I principi generali della l. reg. n. 65/2014: sviluppo sostenibile, patrimonio territoriale come bene comune contenimento del consumo del suolo*, in *Il governo del territorio in Toscana (profili costituzionali, legislativi e di responsabilità)*, a cura di F. De Santis, Milano, Giuffrè, 2015, p. 91 ss.

³⁰ Art. 3, legge r. 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*.

principio, secondo cui “Le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell’ambito del territorio urbanizzato” –escludendosi, in tal modo, che il consumo di suolo possa riguardare il territorio rurale e l’edificato sparso e discontinuo³¹. In tale cornice normativa, in cui è previsto un recupero dei poteri regionali sulle scelte urbanistiche locali, non sorprende che la legge attribuisca un ruolo centrale alla rigenerazione urbana, atta a promuovere la qualità e densificazione urbana, ed al piano paesaggistico che, in tal modo, diviene sempre più un piano destinato ad incidere sulle scelte della pianificazione locale. Interessante risulta, altresì, la legge r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, in cui “il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero” è espressamente indicato come lo scopo primario della legge³², e dove l’intero processo pianificatorio a qualunque scala sembra chiamato a rispettare determinati criteri e soglie di riduzione del consumo di suolo stabiliti a livello regionale³³.

Gli apporti dei legislatori regionali, seppur almeno in parte efficaci, rappresentano una soluzione troppo limitata per assurgere ad alternativa di sistema alla legge dello Stato. Gli interessi in gioco, infatti, meritano che si ponga fine ad un’attesa che si è protratta per troppo tempo.

³¹ W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, cit., p. 151 ss.; si segnala l’ampia accezione della nozione di “*territorio rurale*”; ai sensi dell’art. 64 esso comprende, da un lato, le aree propriamente rurali, le aree ed i nuclei sparsi e le aree che, pur non ospitando funzioni non agricole, non costituiscono territorio urbanizzato, dall’altro, “tutto ciò che è esterno al territorio urbanizzato come definito dall’articolo 4 e come individuato negli atti di governo del territorio comunali [...]”.

³² Art. 1, quarto comma, legge 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*.

³³ Si richiama l’art. 19, secondo comma, lett. *b-bis* e l’art. 17, settimo comma, della legge n. 12 del 2005 nella versione modificata dalla legge n. 31 del 2014.