

Governo del territorio

Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo

di Francesco Scalia

L'articolo, dopo brevi cenni sul tema della limitazione del consumo di suolo nell'ordinamento europeo e nella legislazione regionale, commenta il disegno di legge che in materia è stato approvato dalla Camera dei deputati ed ora è all'esame del Senato. Il tema è anche l'occasione per una riflessione sulle trasformazioni che l'urbanistica sta conoscendo in ragione dell'assunzione tra i propri criteri ordinatori dei principi ambientali.

Introduzione

Si è ormai imposta alla coscienza collettiva più avvertita ed al Parlamento la consapevolezza che il suolo è una risorsa ambientale limitata, in via di progressivo esaurimento, sostanzialmente non rinnovabile se non in un arco temporale di secoli.

Il suolo è matrice ambientale fondamentale per la vita dell'uomo. Al centro di un sistema di relazioni tra uomo e cicli naturali, il suolo filtra le acque e ne regola il ciclo di rinnovo, regola il clima, cattura CO₂, è riserva di biodiversità e base per la produzione agricola e zootecnica.

Il consumo di suolo, conseguenza dell'occupazione di superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, con copertura artificiale ed impermeabilizzazione della stessa, influisce negativamente sull'equilibrio del territorio, sui fenomeni di dissesto, erosione e contaminazione, sui processi di desertificazione, sottraendo irreversibilmente biodiversità e produttività.

L'Italia ha un livello di consumo di suolo tra i più alti d'Europa, nonostante le sue caratteristiche orografiche, che riducono la percentuale di suolo disponibile alla trasformazione.

L'I.S.P.R.A. (1) ha stimato che il consumo di suolo abbia interessato nel 2013 quasi 21.000 Km² del

nostro territorio, pari al 6,9% della superficie nazionale (era il 2,7% negli anni cinquanta). Viene superato in quindici regioni il 5% di suolo consumato, con il valore percentuale più elevato in Lombardia e in Veneto (intorno al 10%), mentre in Campania, Puglia, Emilia Romagna, Lazio e Piemonte abbiamo valori compresi tra il 7 ed il 9%.

Il consumo di suolo in Italia continua a crescere in modo significativo, pur segnando un rallentamento negli ultimi anni. Tra il 2008 ed il 2013 sono stati consumati mediamente 55 ettari al giorno, con una velocità compresa tra i 6 e i 7 metri quadrati di territorio al secondo.

Le infrastrutture di trasporto sono la principale causa del fenomeno, rappresentando nel 2013 circa il 40% del totale del suolo consumato. Seguono gli edifici e i fabbricati di varia natura (circa il 30% del totale), particolarmente se collocati in aree urbane a bassa densità (11,5%) e in ambito rurale (11,1%). La dottrina più lungimirante e la stessa giurisprudenza amministrativa hanno da tempo intuito che il fenomeno avrebbe portato a ridefinire la nozione di urbanistica.

Già in un testo del 1998 (2), Vincenzo Cerulli Irelli scriveva: "deve essere completamente ribaltata (...) l'attuale impostazione secondo cui tutto il territorio

(1) Cfr. La seconda edizione (2015) del Rapporto ISPRA sul consumo di suolo in Italia, in <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/il-consumo-di-suolo-in-italia-edizione-2015>.

(2) V. Cerulli Irelli, *Le prospettive della riforma urbanistica in*

Italia nel mutato quadro dei rapporti tra stato centrale ed autonomie territoriali, in P. Urbani (a cura di), *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1998, 49.

nazionale è potenzialmente edificabile, secondo cui la proprietà fondiaria reca in sé una attitudine all'edificabilità. Il principio fondamentale dell'ordinamento, deve essere, tutto al contrario, quello della assoluta inedificabilità (eccettuati gli interventi sull'esistente) di ogni porzione del territorio nazionale, salve quelle che l'atto di pianificazione fondamentale (...) abbia destinato alla urbanistica operativa". Le parti oggetto di trasformazione urbanistica, comunque, "saranno limitatissime: è ormai impossibile pensare, come trenta anni fa, ad una edificabilità diffusa".

La giurisprudenza ha fatto propri questi concetti già dal 2000, dodici anni prima delle famose sentenze relative ai piani regolatori di Cortina d'Ampezzo (3) e di Palo del Colle (4). Il Consiglio di Stato, con sentenza della Sez. IV, 8 maggio 2000, n. 2639, affermava: "lo strumento urbanistico generale non presuppone affatto, inderogabilmente, tendenze espansive edilizie e demografiche. Al contrario, una moderna e realistica concezione dell'urbanistica appare incentrata sulla necessità di tener conto della fortissima antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree; del calo demografico generale; dell'ineludibile bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate. Gli strumenti urbanistici, quindi, possono e devono essere costruiti intorno a linee guida che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente".

Il consumo di suolo nella legislazione regionale

La legislazione di diverse regioni si è fatta carico dell'esigenza di contenere il consumo di suolo. L'art. 3, comma 3, L. R. Toscana 3 maggio 2005, n. 1 disponeva che "... nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative alla riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti", escludendo all'art. 63 ogni edificabilità, se non per fini agricoli.

(3) Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710: "in definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti".

(4) Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040.

(5) Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo.

Recentemente, la L. R. 28 aprile 2014, n. 24 (5) della Regione Abruzzo, nella prospettiva della tutela delle aree agricole e del paesaggio, contempla il fine di "contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici".

Come la legge abruzzese, espressamente dedicate alla riduzione del consumo del suolo sono la L. R. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (6), che pone come scopo primario "il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero", e la L. R. Puglia 20 maggio 2014, n. 26 (7).

Mentre la L. R. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, con disposizioni definite "esemplari" da autorevole dottrina (8), introduce una riforma complessiva della disciplina del governo del territorio e demanda ai piani strutturali dei comuni la perimetrazione del territorio urbanizzato, solo all'interno del quale sono consentite le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato. Fuori del territorio urbanizzato (c.d. territorio rurale) sono consentite solo trasformazioni non residenziali ed esclusivamente attraverso una conferenza di copianificazione, finalizzata a verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali, nella quale il parere negativo della Regione ha effetto vincolante (art. 25).

Da ultima, la L. R. Umbra 21 gennaio 2015, n. 1, anch'essa di disciplina del governo del territorio, pone tra i principi che la regione deve rispettare nel perseguire l'assetto ottimale del territorio regionale, il contenimento del consumo del suolo, il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione urbana (9).

Il principio del contenimento del consumo di suolo nella legislazione statale vigente

Nell'ordinamento statale la prima norma che assume come valore ed obiettivo da conseguire il minor consumo di territorio è l'art. 135, comma 4, lett. c, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

(6) Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo e per la riqualificazione del suolo degradato.

(7) Disposizioni per favorire l'accesso dei giovani all'agricoltura e contrastare l'abbandono ed il consumo dei suoli agricoli.

(8) P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Pausania.it*, 2 marzo 2016. E. Salzano, ha definito la legge toscana "un piccolo manuale di buona urbanistica"; v. *Eddyburg*, 12 dicembre 2015.

(9) Oltre alle leggi regionali citate, individua il contenimento del consumo di suolo quale obiettivo della pianificazione regionale e locale la L. R. Piemonte 25 marzo 2013, n. 3.

Tale disposizione, nel disciplinare la pianificazione paesaggistica, prevede che per ciascun ambito i piani definiscano apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare (lett. c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli ambiti territoriali diversi ("altri") da quelli sottoposti a tutela (lett. a) e dalle aree compromesse e degradate da riqualificare (lett. b) "assicurando, al contempo, il minor consumo di territorio". In questo contesto però l'obiettivo del contenimento del consumo di territorio è funzionale alla tutela del paesaggio quale "forma del territorio", per riprendere la fortunata definizione di Predieri (10), piuttosto che alla tutela del suolo quale risorsa ambientale. Lo stesso uso del lemma "territorio" in luogo di "suolo" - termine che indica la specifica matrice ambientale - è significativo di tale finalità (11).

Più segnatamente - sia pur indirettamente - orientata a favorire il contenimento di suolo è la norma introdotta dalla L. 14 gennaio 2013, n. 10, relativa allo sviluppo degli spazi verdi urbani, che, allo scopo di favorire il "risparmio del suolo" e la salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, attribuisce ai comuni la potestà di "a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale e forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale" (12). Si tratta, però, di disposizione di non immediata applicazione, abbisognando di una disciplina di dettaglio ad opera del Governo, d'intesa con la Conferenza unificata, di cui tuttora non si ha notizia. Può forse però ritenersi che tale norma abbia formalmente consacrato il principio del contenimento del consumo di suolo quale principio fondamentale della materia "governo del territorio", vincolante quindi per la legislazione regionale (13).

Non vi è invece nella legislazione di settore vigente ancora la considerazione del suolo quale risorsa ambientale. Il codice dell'ambiente solo all'esito delle modifiche apportate dal D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 46 (di recepimento della Dir. 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali) contiene all'art. 5, comma 1, lett. v *quater*) la definizione del 'suolo' come matrice ambientale ("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" (14)). Nel codice dell'ambiente, però il suolo è oggetto di tutela solo sotto il profilo del contrasto alle immissioni inquinanti e della bonifica dei suoli inquinati, nonché della sicurezza del territorio in chiave di prevenzione del dissesto idrogeologico.

Il tema del consumo di suolo nell'ordinamento eurounitario

In Europa il tema era già stato posto con la Carta Europea del Suolo del 1972, secondo cui "Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente" (15).

L'elaborazione successiva di *soft law* dell'UE, con le comunicazioni del 2002 (16) e del 2006 ("Strategia tematica per la protezione del suolo" (17)), ha inquadrato il problema della limitazione del consumo del suolo in quello più ampio e comprensivo della protezione dello stesso. La finalità perseguita non si esaurisce, infatti, nella generica limitazione della trasformazione di nuovo suolo a fini edilizi o infrastrutturali, ma si estende alla salvaguardia e ripristino delle garanzie che ne consentono le relative funzioni ambientali. La commissione europea - coerentemente con le proprie competenze - affronta la tematica in esame guardando al suolo nell'accezione di risorsa naturale a garanzia dell'equilibrio ecologico, piuttosto che come territorio nella sua declinazione urbanistica (18).

(10) A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 506.

(11) Cfr. sul punto S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 240, secondo cui "Il 'minor consumo di territorio' è un criterio tipicamente urbanistico, sebbene abbia evidentemente un effetto benefico per la tutela dell'ambiente".

(12) Art. 6, comma 2, L. n. 10/2013.

(13) In questi termini L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. Cartei - L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, 93-94.

(14) Il d.d.l. sul consumo di suolo licenziato dalla Camera dei deputati aggiunge a questa definizione la qualifica del suo-

lo quale "risorsa ambientale non rinnovabile".

(15) Sul contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento comunitario si veda G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in G.F. Cartei - L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 45 ss.

(16) Commissione Europea 16 aprile 2002, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2002)179 def.

(17) Commissione Europea, 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006)231 def.

(18) Cfr. però M.P. Chiti, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2003, 3, 91 ss. L'Autore evidenzia la "trasformazione progressiva del sistema comunitario da ordinamento a competenze di attribuzione ad ordina-

Tuttavia, la proposta di direttiva-quadro del 2006 (19), se, sotto il profilo dei principi generali, ha richiamato quelli tipici del diritto ambientale - conservazione, prevenzione, mitigazione degli effetti e ripristino-, nella parte più propriamente prescrittiva si è soffermata sul principio di integrazione attribuendo agli Stati membri il compito di valutare l'impatto delle politiche settoriali "nei settori della pianificazione territoriale in ambito urbano e regionale, dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della silvicoltura, dell'estrazione di materie prime, del commercio e dell'industria, della politica sui prodotti, del turismo, dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, della natura e del paesaggio".

La proposta di direttiva non ha concluso il suo iter ed è stata ritirata. L'Europa è però tornata sui problemi legati allo sfruttamento del suolo con la comunicazione del 2011 (20), indicando come obiettivo futuro quello di arrivare a "quota zero entro il 2050" di occupazione di nuovo suolo. Inoltre, il tema suolo è centrale nella nuova direttiva in tema di valutazione di impatto ambientale (2014/52/UE del 25 aprile 2014) con il riconoscimento che sul suolo matrice ambientale si scaricano degli impatti necessitanti di previa valutazione.

Il disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato

La Camera dei deputati ha approvato il 12 maggio 2016 un disegno di legge sul contenimento del consumo del suolo ed il riuso del suolo edificato. Il testo, ora all'esame del Senato (A.S. n. 2383) è il risultato dell'unificazione dei vari disegni di legge presentati in materia e riprende in gran parte il disegno di legge Catania presentato ad iniziativa del Governo nella passata legislatura.

La proposta richiama all'art. 1 gli artt. 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'UE, e mentre questa ultima norma pone tra gli obiettivi della politica europea la "utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali", alludendo ad una finalità che ben può riferirsi alla protezione del suolo da ogni forma di aggressione, inclusa, pertanto, quella derivante da una urbanizzazione diffusa ed incontrollata, l'art. 11 sancisce un principio generale dell'ambiente quale il principio di integrazione, che preve-

de espressamente l'integrazione della protezione dell'ambiente in seno alle altre attività e politiche aventi effetti sul territorio.

La scelta del legislatore italiano, in coerenza con tale principio eurounitario, pare quindi quella di non fare del suolo - in quanto risorsa ambientale - l'oggetto di una tutela differenziata, riservata alle amministrazioni statali ambientali, ma di ricondurre la disciplina nell'ambito delle diverse materie toccate da norme finalizzate a contenere il consumo di suolo e la sua trasformazione, oltre - ed è una precisa scelta della disciplina in commento - a favorire la valorizzazione agricola dello stesso.

Quindi, le materie cui il legislatore sembra ricondurre la disciplina sul contenimento del consumo di suolo sono la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di legislazione esclusiva statale (art. 117, comma 1, lett. s, Cost.), per ciò che concerne la tutela del suolo quale risorsa ambientale; il governo del territorio, di legislazione concorrente (art. 117, comma 2), per ciò che attiene alla sua trasformazione, e la tutela delle aree agricole in sé ed in relazione alla produzione alimentare, di legislazione residuale e piena in capo alle regioni (art. 117, comma 3).

In questo senso può essere letto il richiamo, operato sempre dall'art. 1 del d.d.l., all'art. 117 Cost., nel suo complesso, senza una indicazione precisa della materia cui ricondurre la disciplina. Come noto, l'art. 117 regola il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. Il riferimento generico a tale articolo - con tecnica legislativa invero discutibile - può essere inteso come volontà di non inquadrare in maniera esclusiva nell'una o nell'altra materia - tutela dell'ambiente dell'ecosistema e del paesaggio; governo del territorio; agricoltura - la disciplina sul consumo di suolo, ma di ricondurla sia all'una che all'altra a seconda che il tema sia affrontato per l'aspetto della protezione della risorsa naturale o per quello della pianificazione dell'uso della risorsa stessa o ancora per il profilo della valorizzazione della produzione agricola.

Corollario del principio di integrazione è la necessità che alle politiche di contenimento del consumo di suolo partecipino i vari livelli di governo territoriale, in coerenza con un altro principio europeo, quello di sussidiarietà. La politica della protezione del suolo, quindi, non appannaggio della

mento tendenzialmente generale, in cui non vi sono interessi pubblici in principio estranei ai suoi interessi".

(19) Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la Dir. n. 2004/35/CE,

COM(2006)232 def.

(20) Commissione Europea 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011)571 def.

sola competenza statale, ma compito anche di regioni ed enti locali nell'esplicazione della loro potestà di pianificazione territoriale.

Sennonché, poi la proposta di legge sembra ridurre l'intera materia trattata nell'ambito della potestà legislativa concorrente del governo del territorio.

Ed infatti, al comma 1 dell'art. 1 il disegno afferma di dettare "i principi fondamentali per la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di 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".

Il comma 2 dispone che "il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo del suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio", mentre il comma 4 dello stesso art. 1 addirittura prescrive che, non solo la pianificazione territoriale ed urbanistica, quant'anche quella paesaggistica si adegua alle norme di cui alla presente legge, fatte salve le previsioni di maggiore tutela in essa contenute.

Diversa è la prospettiva di chi, riconduce il contenimento del consumo di suolo esclusivamente alla potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema, invocando una norma che imponga ai comuni la delimitazione tra aree urbanizzate e aree non urbanizzate, vietando in quest'ultime interventi edilizi ed urbanistici, salvo ipotesi eccezionali e con procedure aggravate (21).

(21) Si veda P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit. Secondo l'Autore "Se non si interrompe questo collegamento tra urbano e rurale diviene impossibile prevedere una disciplina generale sul consumo di suolo e la sua riduzione che abbia carattere di generalità su tutto il territorio nazionale, al di fuori della discrezionalità dei singoli comuni nel mutarne la destinazione d'uso a fini edificabili". Ed ancora, "si ripropone la necessità impellente di attrarre nella competenza esclusiva statale il consumo di suolo di talché diviene possibile emanare norme imperative che si applichino immediatamente a tutti gli strumenti urbanistici fissando nuove regole o meglio "norme di azione" cui i comuni sono tenuti ad adeguarsi in tempi categorici, superando il riferimento al contenuto di un principio fondamentale, per necessità generale, il cui rispetto è rimesso alle regioni, con il rischio che tale principio sia interpretato diversamente da regione a regione continuando a creare quella babele di discipline pianificatorie eterogenee che ha caratterizzato finora l'ordinamento urbanistico degli ultimi dieci anni". Cfr. anche, P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *www.giustamm.it*, 2015, per la

L'art. 1 richiama inoltre la Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000, l'art. 9 della cost., che pone tra i compiti della Repubblica la tutela del paesaggio, e l'art. 44, la cui genesi storica è legata alle istanze di riforma agraria e fondiaria, ma che si presta ad un'interpretazione estensiva quale previsione di obblighi e vincoli imposti dalla legge alla proprietà privata "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo", in chiave quindi non solo redistributiva e finalizzata a stabilire equi rapporti sociali, ma anche di protezione della risorsa oggetto di "razionale sfruttamento".

Sempre l'art. 1 definisce il suolo: "bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici".

L'uso della locuzione "bene comune" sta ad evidenziare la funzione che il suolo assolve, indipendentemente dalla titolarità pubblica o privata delle singole porzioni dello stesso (22).

Il suolo non urbanizzato - più specificatamente, non impermeabilizzato - è un bene comune, ancorché sia frazionato in distinte proprietà private, perché assicura funzioni ambientali essenziali (dalla regolazione del ciclo delle acque, alla cattura della CO₂, alla regolazione del clima, alla produzione di biomassa e agroalimentare etc.) che rappresentano un interesse e soddisfano un bisogno della collettività. Ed è proprio la garanzia di tale interesse che giustifica decisioni volte a preservare l'integrità del suolo quale risorsa ambientale esauribile e non rinnovabile. E se di proprietà privata, in tal caso il proprietario potrà ritrarvi solo le utilità compatibili con la conservazione del bene ed il mantenimento delle sue funzioni ambientali.

Ebbene, senza nulla voler togliere alla ricchezza di implicazioni delle recenti elaborazioni della dottrina sui beni comuni (23), a me sembra che il nucleo

tesi dell'astratta riconducibilità alla competenza legislativa dello Stato (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) delle norme volte a contenere il consumo di suolo.

(22) Cfr. in questi termini, E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in (a cura di P. Urbani) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2014, 86.

(23) La letteratura giuridica sui beni comuni, per quanto recente, è già molto ampia. Per un'introduzione al tema si vedano: V. Cerulli Irelli - L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *www.giustamm.it*, 2013; A. Algostino, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3/2013; E. Boscolo, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, 349; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, III ed., Bologna, 2013; Id. *Il diritto ad avere diritti*, Bari, 2012. Si veda anche P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani*, Roma, 2014 e, per una critica alla ricostruzione storico-giuridica operata nel testo appena citato, V.E. Boscolo, *Beni comuni e consumo*

essenziale di tale costruzione sia stato colto da tempo dal nostro diritto amministrativo, dai tempi delle riflessioni di Giannini sui beni pubblici (24) e di Sandulli sui beni culturali e paesaggistici (25).

La norma sancisce poi il principio cardine dell'intera disciplina, e cioè che "Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale, 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", verifica che deve essere effettuata in sede di valutazione ambientale (26).

L'art. 2 è dedicato alle definizioni, coerentemente con una tecnica legislativa mutuata dall'ordinamento euronitario ed ormai consolidata.

Innanzitutto viene definito "consumo di suolo" "l'incremento annuale netto della superficie agricola naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione". Viene quindi codificata l'accezione più restrittiva di consumo di suolo (*soil sealing*), corrispondente al "cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, nonché mediante altri interventi, comunque non connessi all'attività agricola, tali da eliminarne la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale", secondo la definizione di impermeabilizzazione che dà lo stesso art. 2 alla lett. c).

La legislazione regionale sul consumo del suolo, invece, pur con diverse declinazioni (27), contempla una nozione più ampia di consumo di suolo, ricomprendendo in essa anche l'urbanizzazione, la tra-

sformazione urbanistica del territorio, il passaggio da una condizione agro-forestale o naturalistica ad un uso urbano (*land take*) (28).

Nella proposta di legge l'"*area urbanizzata*" comprende il suolo consumato, ma non si riduce ad esso, rappresentando la parte di territorio costituita dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale direzionale, di servizio o turistico-ricettiva, le aree dotate di attrezzature, servizi o impianti tecnologici, i parchi urbani, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione.

Per "*superficie agricola, naturale e seminaturale*" il disegno di legge intende sia i terreni qualificati come agricoli dagli strumenti urbanistici, sia - con alcune eccezioni (29) - tutte le altre superfici, non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della legge. È da ritenere quindi che rientri nella nozione di superficie agricola, naturale e seminaturale, anche tutto il territorio non compreso nell'area urbanizzata e caratterizzato dalla presenza diffusa di abitazioni, frutto di un fenomeno insediativo a bassa densità che ha caratterizzato vaste aree del nostro Paese. Fenomeno determinato non solo dall'espansione (lo sdraiarsi) della metropoli, ma anche - in territori provinciali - dall'edificazione diffusa e puntiforme nelle campagne, in parte di origine abusiva in parte indotta dalla possibilità di edificare con un lotto minimo residenze (originariamente) agricole. Una modalità insediativa che ha causato enorme perdita di suolo e costi sociali ed ambientali elevatissimi, data la necessità di portare - molto spesso non riuscendovi - le opere di urbanizzazione primaria ed i servizi a residenze disseminate in aree assai vaste, con creazione di infrastrutture

di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa, cit. 80-81.

(24) M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963.

(25) A.M. Sandulli, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesaggistici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 809.

(26) Di impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche e di pubblica utilità diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti prioritari. Per gli interventi pubblici non soggetti a VIA, a VAS o a verifica di assoggettabilità alle stesse, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva.

(27) L'art. 2 L. R. Puglia 20 maggio 2014, n. 26, definisce il consumo di suolo "la riduzione di superficie agricola per effetto di interventi che ne determinano l'impermeabilizzazione, l'urbanizzazione, l'edificazione e la cementificazione"; l'art. 1 lett. b), L. R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 parla, invece, di "riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola ad esclusione delle opere di cui all'art. 2 della l.r. 23 settembre 1998, n. 89 e delle opere e interventi di interesse statale"; infine, l'art. 1, lett. b), L. R. Lombardia 28

novembre 2014, n. 31 definisce consumo di suolo "la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali ed inclusa la realizzazione di infrastrutture svuotate comunali".

(28) Per le nozioni di *soil sealing* e *land take* si veda A. Di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in (a cura di G.F. Cartei - L. De Lucia) *Contenere in consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, 6 ss.

(29) Fanno eccezione le superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, le aree destinate a infrastrutture e insediamenti prioritari, per le quali è comunque obbligatorio che i progetti prevedano interventi di compensazione ambientale, le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti, nonché i lotti interclusi e per le aree ricadenti nelle zone di completamento destinati prevalentemente a interventi di riuso e di rigenerazione.

sproporzionate rispetto alle utenze esistenti e con incremento della mobilità privata.

L'art. 2 fornisce anche le definizioni di "rigenerazione urbana", di "mitigazione" e di "compensazione ambientale".

Per rigenerazione urbana si intende un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, che persegue gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari.

Il legislatore nazionale, quindi, delinea la nozione giuridica della rigenerazione urbana, mutuandola dalle leggi regionali che già da tempo la contemplavano (30). Si tratta di una nozione giuridica differente da quella di recupero edilizio ed urbanistico, in quanto comprende azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone urbane degradate (31).

Invero i piani di recupero, previsti dall'art. 27, L. 5 agosto 1978, n. 457, come anche i programmi di recupero urbano, disciplinati dall'art. 11 della L. 4 dicembre 1993, n. 493, sono rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione ed alla migliore utilizzazione del patrimonio edilizio ed urbanistico. La rigenerazione, invece, è un programma complesso che ha per presupposto non solo il degrado fisico di una parte della città, quant'anche il disagio abitativo ed economico-sociale che in essa

alberga, e comprende conseguentemente interventi socio-economici oltre che urbanistici ed edilizi (32).

La rigenerazione si differenzia anche dal programma integrato di intervento previsto dall'art. 16, L. 17 febbraio 1992, n. 179 e dettagliato dalle leggi di molte regioni. Anch'esso ha una pluralità di funzioni ed integra tipologie diverse di intervento, dal recupero di immobili fatiscenti, alla riqualificazione di aree degradate, al perseguimento di obiettivi sociali (33), ma può riguardare - come di fatto spesso è avvenuto - anche zone da destinare a nuova edificazione (art. 16, comma 2). La rigenerazione urbana è, invece, nell'intenzione del disegno di legge, uno strumento per il contenimento del consumo di suolo e, quindi, non può che riguardare aree degradate già edificate (34).

Ma soprattutto, mentre il programma integrato di intervento è disciplinato quale strumento attuativo, che nell'esperienza è stato quasi sempre in variante al piano regolatore (35), la rigenerazione è riferita dal d.d.l. - riprendendo anche qui la disciplina regionale (36) - innanzitutto alla programmazione strategica comunale (art. 4), quindi alla pianificazione strutturale oltre che a quella operativa.

La mitigazione consiste in un insieme coordinato di azioni e di misure contestuali all'intervento insediativo tese a minimizzarne gli impatti ambientali. Infine, per compensazione ambientale si intende l'adozione, contestualmente all'intervento di consumo di suolo, di misure dirette a recuperare, ripristinare o migliorare, in maniera proporzionale all'entità dell'intervento, le funzioni del suolo già impermeabilizzato attraverso la sua deimpermeabi-

(30) La L. R. Puglia 1° agosto 2008, n. 21 ha previsto programmi integrati di rigenerazione urbana quali strumenti urbanistici esecutivi volti a promuovere "la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico". La L. R. Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, così come modificata dalla L. n. 3 del 2013 sul governo del territorio, prevede che, al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, i comuni individuano ambiti di territorio su cui promuovere programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica tramite azioni partecipative, di concerto con gli operatori privati.

(31) Così R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 237 ss.

(32) Cfr. R. Dipace, *op. ult. cit.*: "la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale. Nella sostanza la rigenerazione urbana è lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita declinata nei suoi vari aspetti".

(33) In questi termini, Cons. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2008, n. 2985.

(34) L'art. 2, comma 3, L. R. Puglia n. 21/2008 dispone che i programmi integrati di generazione urbana devono interessare ambiti territoriali totalmente o prevalentemente edificati e

non possono comportare varianti urbanistiche per trasformare in edificabili aree a destinazione agricola, fatta eccezione per quelle contigue necessarie alla realizzazione di verde e servizi pubblici nella misura massima del 5% della superficie complessiva dell'area d'intervento. Tale variante deve comunque essere compensata prevedendo una superficie doppia rispetto a quella interessata dal mutamento della destinazione agricola, destinata a ripermeabilizzare e attrezzare a verde aree edificate esistenti.

(35) Cfr. P. Urbani, *Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2009, 47 ss.: "Il tema riguarda quei programmi di riqualificazione urbana che sono in deroga al piano regolatore, e che sembrano ormai la prassi, attraverso i quali i comuni rinnovano solo parti di città senza rinnovare l'intero piano".

(36) La L. R. Puglia n. 21/2008 prevede l'adozione del documento programmatico per la rigenerazione urbana, con le forme e procedure previste per il documento programmatico preliminare, che fissa gli obiettivi e gli ambiti territoriali della rigenerazione urbana (art. 3); mentre la fase attuativa è rimessa a programmi integrati di rigenerazione urbana ad iniziativa pubblica o privata (art. 2).

lizzazione e a ripristinare le condizioni naturali dello stesso.

La proposta di legge disciplina, inoltre, le fasi procedurali per addivenire, in coerenza con l'obiettivo stabilito dall'UE del traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, alla definizione della riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, di consumo di suolo a livello nazionale e del relativo riparto a livello regionale.

Il disegno (art. 3) prevede di affidare ad un decreto ministeriale, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge, la definizione quantitativa di consumo di suolo a livello nazionale, demandando alla Conferenza unificata il compito di suddividere tale quantitativo tra le Regioni con una deliberazione da adottare entro 180 giorni dal decreto ministeriale, mentre spetta alle Regioni - entro 180 giorni da tale delibera - disporre la riduzione del consumo di suolo e determinare i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica.

Si tratta di un meccanismo a cascata, sulla cui efficacia e praticabilità sono state sollevate accuse critiche (37).

Si può affermare, però che la definizione quantitativa di consumo di suolo operata dal decreto ministeriale rappresenti - al di là dei contraddittori principi espressi dall'art. 1 prima richiamati - esplicazione della potestà statale di fissazione degli standard ambientali (si rientra quindi nella tutela dell'ambiente); mentre alla Conferenza unificata spetterebbe, secondo il canone della leale collaborazione, ripartire tra le regioni i valori-soglia di riduzione progressiva, sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza stessa. Questa quindi opererebbe come luogo di mediazione tra Stato e Regioni.

Per tutte le fasi procedurali previste sono disciplinati interventi sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri in ipotesi di inerzia dell'ente competente.

La rigenerazione urbana e la priorità del riuso

Le Regioni, inoltre, nel termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, dettano disposizioni per orientare l'iniziativa dei Comuni a strategie di rigenerazione urbana "anche mediante l'individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici e delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio", promuovendo, a tal fine, l'applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica purché senza ulteriore consumo di suolo ed attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di aree urbanizzate (art. 4).

Quindi, la rigenerazione urbana è assunta come strategia per compendiare le esigenze della trasformazione con quelle di limitazione del consumo di suolo ed è da ricondurre nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale generale. Così come gli istituti della perequazione e dell'incentivazione urbanistica vanno ricondotti alla pianificazione, come strumenti della stessa. La norma forse pecca di genericità, ma la prospettiva appare quella di superare la dimensione di deroga ed eccezionalità che ha sinora caratterizzato l'esperienza della perequazione, ed in generale dell'urbanistica consensuale, fortemente condizionata dagli interessi privati, estranea ad una visione complessiva della città e causa di maggiore consumo di suolo (38), oltre che concausa - insieme alla proliferazione dei piani settoriali per la tutela di interessi differenziati - della "depianificazione specificamente urbanistica" (39).

Ciò in linea con la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha sottolineato che la coerenza della stretta correlazione spaziale tra intervento edilizio e localizzazione dello standard, correlazione che connota il tema della qualità edilizia,

(37) Si veda V. De Lucia, *Il progetto di legge del governo non ferma il consumo del suolo, rilancia la speculazione*, in *Edyburg*, 2 novembre 2015. Si tratterebbe, a giudizio dell'Autore, di "uno di quei meccanismi a cascata - Stato, Regioni, Comuni - che non hanno mai funzionato, figuriamoci in questa circostanza, quando sotto tiro sono quell'immane coacervo di interessi che comprende (per dirla con Valentino Parlato) gli stati maggiori e le fanterie della proprietà fondiaria".

(38) Sul punto si veda P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4, 2015, 592 ss. L'autrice afferma che "La griglia dell'urbanistica c.d. contrattata deve essere fissata negli strumenti di pianificazione, al fine di evitare che riqualificare si trasformi in edificare, per di più in deroga a quanto previsto dagli strumenti urbanistici".

(39) P. Stella Richter, *Relazione generale al Convegno nazionale dell'AIDU di Ferrara, 6-7- ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012*, in P. Stella Richter (a cura di), *La Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione, Quaderni della Rivista Giuridica dell'Edilizia*, Milano, 2014, 143 ss. L'Autore rileva che "la stessa perequazione, ideata come modalità della pianificazione e quindi per sé inerente alla funzione pianificatoria, viene nella prassi utilizzata nell'ambito del momento attuativo e in definitiva come strumento di deroga puntuale alle previsioni del piano. Nello scontro tra le due opposte esigenze - quella astratta alla ordinata pianificazione e quella concreta dell'interesse specifico emergente in fase attuativa - sembra prevalere ancora una volta la seconda (...). Ciascuna negoziazione individuale è per definizione una negazione della visione organica generale; una pluralità di negoziazioni genera quella depianificazione che è nel titolo del nostro Congresso".

assume “una valenza ancora più marcata nei casi in cui operino strumenti urbanistici informati al principio della perequazione. Infatti, la soluzione perequativa, che tende ad attenuare gli impatti discriminatori della pianificazione a zone, sia in funzione di un meno oneroso acquisto in favore della mano pubblica dei suoli da destinare a finalità collettiva, sia per conseguire un’effettiva equità distributiva della rendita fondiaria, si fonda su una serie di strumenti operativi che, letti senza un congruo ancoraggio con le necessità concrete cui si riferiscono, favoriscono astrazioni concettuali pericolose. L’utilizzo di formule retoricamente allettanti (aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici *et similia*) non deve fare dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell’aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede.” (40).

Sul punto il disegno di legge rappresenta uno sviluppo di quanto disposto dall’art. 3 bis, inserito nel TUED dal decreto Sbocca Italia (41). Tale norma prevede che lo strumento urbanistico individui gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. Per tali immobili, l’amministrazione comunale può favorire, in alternativa all’espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione, purché incidenti sull’area interessata e senza aumento della superficie coperta, quindi con attribuzione di capacità volumetrica incentivante l’intervento di recupero solo in sopraelevazione e non trasferibile. La Corte costituzionale ha ricondotto tale meccanismo al sistema della “perequazione urbanistica”, inteso a “combinare, in contesti procedimentali di ‘urbanistica contrattata’, il mancato onere per l’amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l’esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del setto-

re edilizio senza, tra l’altro aumentare, anzi riducendo, il ‘consumo di suolo’” (42).

Sembra quindi si sia sulla strada, sia pur solo abbozzata, di “rimettere al centro il piano urbanistico” (43). Ovvero riportare il regime degli accordi urbanistici dallo straordinario all’ordinario, tornando a ragionare “di scambi edificatori nelle scelte di piano e non in deroga al piano”. L’abbozzo abbisognerebbe, però, di uno sviluppo che può aversi solo nella sede di una legge statale sui principi del governo del territorio o di disposizioni generali e comuni, se la riforma costituzionale supererà il vaglio del referendum.

Tornando al d.d.l., anche per l’adempimento previsto dall’art. 4 è disciplinato l’intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri, previa assegnazione del Presidente dello stesso di un termine di quindici giorni per provvedere e previa intesa in sede di Conferenza unificata. In questo caso il Consiglio dei Ministri detterà disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni che non abbiano provveduto fino all’entrata in vigore delle disposizioni regionali.

Sul punto, è pacifico che nell’esercizio della potestà legislativa concorrente lo Stato possa dettare anche disposizioni di dettaglio cedevoli rispetto a quelle regionali eventualmente sopravvenute. Inoltre, la previsione di termini stringenti per gli adempimenti e di poteri sostitutivi trova il suo fondamento nell’esigenza di garantire effettività al divieto di impiego di nuovo suolo senza una previa valutazione circa la possibilità di utilizzare suolo già consumato, previsione quindi esplicazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e del paesaggio.

Entro un anno dall’entrata in vigore delle disposizioni regionali (o di quelle adottate dal Consiglio dei Ministri nell’inerzia della regione) i comuni procedono all’individuazione delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio (44).

Gli stessi hanno, inoltre, il compito di eseguire il censimento degli edifici e delle aree dismesse, non

(40) Cons. Stato, Sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616. Sul profilo della necessaria pertinenza delle opere di urbanizzazione con l’area oggetto del programma integrato di intervento si veda S. Villamena, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. Stella Richter (a cura di), *La Sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione*, cit. 255-256. L’autore qualifica principio fondamentale della materia, vincolante per i Legislatori regionali, il “*principio secondo cui il luogo che sopporta le possibili conseguenze negative determinate dal programma integrato, deve essere lo stesso che*

ne gode in termini di benefici”.

(41) Articolo inserito dall’art. 17, comma 1, lett. b), D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modifiche dalla L. 11 novembre 2014, n. 164.

(42) Corte cost. 5 aprile 2016, n. 67.

(43) P. Urbani, *Urbanistica consensuale, “pregiudizio” del giudice penale e trasparenza dell’azione amministrativa*, cit.

(44) Decorso inutilmente tale termine, la regione diffida il comune a provvedere entro novanta giorni, procedendo in via sostitutiva, perdurando l’inerzia del comune, nei successivi no-

utilizzate o abbandonate esistenti, ciò al fine di verificare se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione.

L'esecuzione del censimento da parte dei comuni è presupposto necessario e vincolante per l'eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo (45).

I comuni, infine, segnalano al Prefetto, che raccoglie le segnalazioni in apposito registro, le proprietà fondiarie in stato di abbandono o suscettibili, a causa dello stato di degrado o incuria, di arrecare danno al paesaggio, all'equilibrio idrogeomorfologico o ad attività produttive. La norma si ferma qui. Tale segnalazione, però, ha un senso solo se finalizzata a promuovere gli interventi dei confronti dei proprietari per il risanamento degli immobili o per l'eliminazione delle situazioni di danno, fino alla possibilità dell'esproprio degli immobili stessi. Non si comprende, però, il perché della segnalazione al Prefetto, avendo i comuni stessi i poteri di controllo ed intervento in materia.

La proposta di legge contiene la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni volte a semplificare, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico, le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale, fissando i relativi principi e criteri direttivi (46) (art. 5).

Il disegno di legge, inoltre, introduce importanti norme in materia edilizia, finalizzate sempre a favo-

rare il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio. In particolare, viene modificato l'art. 16, comma 10, TUED, con la previsione della facoltà per i comuni di garantire un regime di favore circa i costi di costruzione per gli interventi di ristrutturazione edilizia finalizzati al recupero del patrimonio edilizio esistente (art. 8, comma 7).

Ancora, al dichiarato scopo di favorire la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente, per gli edifici residenziali appartenenti alle classi energetiche E, F o G, o inadeguati sotto l'aspetto del rischio sismico o idrogeologico, ricadenti in aree diverse dal centro storico e non sottoposti a tutela, salva l'espressa autorizzazione della sovrintendenza competente, sono consentite la demolizione e la ricostruzione, all'interno della medesima proprietà, di un edificio di pari volumetria e superficie utile, che preveda prestazione energetica di classe A o superiore e un'occupazione e un'impermeabilizzazione del suolo pari o minore rispetto a quelle antecedenti la demolizione (art. 8, commi 4-6). Viene consentita, quindi, alle condizioni indicate, la demolizione e la ricostruzione con gli unici vincoli di volumetria e superficie utile e pari o minore utilizzazione di suolo. Sulla nozione di ristrutturazione edilizia il legislatore è già intervenuto recentemente con i decreti cc.dd. del fare (D.L. n. 69/2013) e sblocca Italia (D.L. n. 133/2014 (47)), attraendo nell'ambito della stessa interventi fino ad allora considerati di nuova costruzione e, in quanto tali, assoggettati a permesso di costruire, in particolare, con il decreto del fare è

vanta giorni. Decorsi i novanta giorni dalla diffida regionale (o, in mancanza di questa, decorsi sei mesi dalla scadenza dell'anno assegnato ai comuni per provvedere), nel territorio del comune inadempiente è vietata la realizzazione di interventi edificatori privati, sia residenziali sia di servizi sia di attività produttive, comportanti, anche parzialmente, consumo di suolo.

(45) Le disposizioni per l'esecuzione del censimento e per il suo periodico aggiornamento sono dettate dalle regioni, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, e sono finalizzate a creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso.

(46) Tra questi, il ripristino di un ordinato assetto urbanistico, caratterizzato da un'equilibrata allocazione di funzioni pubbliche e private diversificate; l'elevata qualità architettonica e prestazionale degli edifici; fiscalità di vantaggio per un congruo periodo, al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione in particolare delle aree a destinazione produttiva dismesse e soggette a bonifica; il non applicarsi della nuova disciplina ai centri storici, alle aree urbane ad essi equiparate, nonché agli immobili sottoposti a tutela, salva espressa autorizzazione della competente soprintendenza.

(47) Il D.L. n. 133/2014 contiene ulteriori misure dirette ad incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente. Tra queste: l'art. 17, comma 1, lett. e) ha introdotto il comma 1 *bis* all'art. 14 TUED, ai sensi del quale "per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga

alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento di destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione (...)" ; lo stesso articolo al comma 1 lett. g) ha aggiunto all'art. 16 TUED sia la lett. d *bis* del comma 4 - la quale dispone che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sia stabilita anche "in relazione alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione" -, sia quella di cui al comma 10, secondo periodo - in virtù della quale, onde incentivare il recupero del patrimonio edilizio esistente, si prevede che per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), TUED i comuni possano "deliberare che i costi di costruzione ad essi relativi siano inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni" -; infine, l'art. 17, comma 1, lett. h), ha inserito all'art. 17 TUED il comma 4 *bis*, ove si afferma che, onde agevolare gli interventi di densificazione edilizia, "per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al venti per cento rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni nei casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria (...)" .

stato eliminato il vincolo del rispetto della sagoma negli interventi di ristrutturazione tramite demolizione e ricostruzione (salvo che per gli immobili vincolati e quelli ricadenti nelle aree appositamente perimetrate all'interno delle zone A); con lo sblocca Italia è stato eliminato il vincolo del rispetto delle unità immobiliari e delle superfici. Pertanto oggi rientra nell'ambito della ristrutturazione edilizia (soggetta quindi a SCIA) la demolizione e ricostruzione con l'unico vincolo del rispetto della volumetria e dei prospetti dell'edificio demolito. Il disegno di legge, quindi, elimina, per le finalità e alle condizioni previste, il vincolo del rispetto dei prospetti. Il legislatore pone così rimedio - sia pure nei limiti di applicazione della norma - ad un motivo di perplessità sollevato da autorevole dottrina: è possibile alterare la sagoma senza modificare i prospetti? (48).

Comunque, per tali interventi le regioni, nella determinazione della quota del costo di costruzione e nella definizione delle tabelle parametriche per stabilire l'incidenza degli oneri di urbanizzazione, possono prevedere valori tali da garantire un regime di favore, assicurando comunque che dall'attuazione di tale disposizione non devono derivare minori entrate per la finanza pubblica.

Invero, sarebbe coerente con la funzione originaria - da qualche tempo, come vedremo *infra*, disattesa - degli oneri di urbanizzazione, esentare dal pagamento degli stessi gli interventi di recupero in aree già urbanizzate.

I compendi agricoli neorurali

L'art. 6 del disegno di legge istituisce i cc.dd. compendi agricoli neorurali, cioè gli insediamenti rurali recuperati e riqualificati, provvisti delle dotazioni urbanistiche ed ecologiche e delle nuove tecnologie di comunicazione e di trasmissione di dati, in

modo da offrire nuovo sviluppo economico e occupazionale.

La norma riprende un istituto disciplinato dal D.Lgs. n. 228/2001, il cui art. 5 *bis* definisce compendio unico, ove non diversamente disposto dalle leggi regionali, l'"estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti connessi allo sviluppo rurale".

La possibilità di qualificare gli insediamenti rurali come compendi agricoli neorurali può essere prevista dalle regioni e dai comuni nell'ambito degli strumenti urbanistici di propria competenza.

Gli interventi edilizi connessi al progetto di compendio agricolo neorurale devono avere ad oggetto il riuso o la riqualificazione, anche con la demolizione e ricostruzione, di fabbricati esistenti, privi di valore storico-culturale, non più funzionali all'attività agricola e non devono comportare maggior consumo di suolo rispetto alla situazione esistente alla data di entrata in vigore della legge.

All'interno dei compendi possono essere previste, oltre alla destinazione ad uso agricolo, che deve rimanere prevalente, diverse altre destinazioni d'uso funzionali a fare di tali strumenti occasioni di sviluppo economico sostenibile del territorio (attività amministrative, per servizi ludico-ricreativi, turistico-ricettivi, dedicati all'istruzione, attività di agricoltura sociale e servizi medici e sociali). Non possono, invece, essere previste destinazioni d'uso residenziale, ad esclusione di quelle già esistenti alla data di entrata in vigore della legge, e destinazioni d'uso produttivo di tipo industriale o artigianale (49).

Sempre riconducibili alla finalità di promuovere e tutelare l'attività agricola, ed alla relativa materia di legislazione esclusiva delle regioni, sono il divieto di mutamento di destinazione d'uso da quello agricolo, per almeno cinque anni, imposto alle su-

(48) P. Urbani, *La ristrutturazione edilizia leggera nel "decreto del fare"*, in questa *Rivista*, 6/2014, 634. Rileva l'Autore, che i concetti di sagoma e prospetto "a ben vedere si intersecano, e quindi se nel concetto di sagoma sembrano rientrare anche i perimetri verticali ed orizzontali (ivi compresi balconi, tettoie, etc.) nel solo concetto di prospetto rientrano finestre, porte finestre e tutto quanto non sporge dall'edificio ovverosia che non rientra nei perimetri come sopra definiti".

La norma, originariamente riferita al triennio 2008-2010, è stata modificata dall'art. 2, comma 41m, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 quindi è stata ulteriormente modificata dall'art. 10, comma 4 *ter*, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2013, n. 64, che ha portato il periodo interessato fino al 2014 e successivamente dall'art. 1, comma 536, L. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), che ha esteso il periodo a tutto il 2015. In tale ambito è

intervenuto anche l'art. 4, comma 3, L. 14 gennaio 2013, n. 10, che aveva introdotto a regime una norma in base alla quale le maggiori entrate derivanti dai contributi per il rilascio dei permessi di costruire e dalle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380/2001 sarebbero state destinate alla realizzazione di opere pubbliche di urbanizzazione, di recupero urbanistico e di manutenzione del patrimonio comunale in misura non inferiore al 50% del totale annuo. Sennonché tale norma è stata abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

(49) Il progetto di compendio agricolo neorurale deve essere accompagnato da un progetto unitario convenzionato che prevede l'impegno a conservare immutate le destinazioni d'uso prescelte. Il compendio è sottoposto al vincolo di conservazione indivisa la superficie per almeno venti anni, vincolo oggetto di iscrizione nei registri immobiliari e catastali

perfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti dell'UE previsti dalla politica agricola comune o dalla politica di sviluppo rurale ed il divieto, nelle stesse aree e per la stessa durata, di interventi di trasformazione urbanistica, nonché di quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione di opere pubbliche (art. 7) (50).

Misure di incentivazione

Il disegno di legge prevede, inoltre, alcune misure di incentivazione per favorire il conseguimento delle finalità che persegue.

In particolare, si prevede (art. 9) l'istituzione con decreto ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di un registro in cui sono iscritti i comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali secondo i criteri e le modalità determinati dalle regioni e nei quali non è previsto consumo di suolo o è prevista una riduzione del consumo superiore alla quantità fissata dalla propria regione. A questi comuni è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati a tal fine necessari, e per gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati, inutilizzati o non più sfruttati a fini agricoli (art. 8, comma 1). Il medesimo ordine di priorità è attribuito anche ai soggetti privati, singoli o associati, che intendano realizzare, mediante gli stessi interventi, il recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati (art. 8, comma 2).

È rimessa, poi, alle regioni ed alle province autonome la possibilità di adottare, nei limiti delle proprie competenze, misure di semplificazione e misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, anche al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da estesi fenomeni di abbandono.

L'art. 10, comma 2, d.d.l. abroga una norma che si è rivelata tra le principali cause di consumo di suolo negli ultimi anni: il comma 8 dell'art. 2 della L. 24 dicembre 2007, n. 244, che - con successive proroghe - ha disposto che per gli anni dal 2008 al 2015, i proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni previste dal TUEL possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

La stretta finanziaria sui comuni operata nei medesimi anni dalle leggi di stabilità ha indotto gli stessi a largheggiare nel rilascio di permessi di costruire al fine di fare cassa per la spesa corrente (51).

Molto opportunamente, quindi, il disegno di legge abroga la norma in questione e dispone che i proventi dei titoli edilizi e delle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380/2001, nonché delle sanzioni previste dall'art. 6 dello stesso d.d.l., siano destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.

La norma deve però essere coordinata con il comma 737 dell'art. 1 della L. n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), il quale dispone, per gli anni 2016 e 2017, che i proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni previste del d.P.R. 380 del 2001, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'art. 31, comma 4 bis, dello stesso decreto, possono essere utilizzati integralmente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio

(50) Un vincolo analogo, connesso però all'alienazione e non al cambiamento di destinazione d'uso, è stato posto dalla L. n. 604 del 1954, come modificata da D.Lgs. n. 228/2001, sulla piccola proprietà contadina. È stata, infatti, prevista la decadenza dalle agevolazioni fiscali per l'acquisto di un fondo rustico da parte del coltivatore diretto o dell'imprenditore a titolo principale iscritti all'INPS, qualora l'acquirente, il permutante o

l'enfiteuta alienino il fondo o cessino di coltivarlo direttamente prima di cinque anni.

(51) Su questi temi si veda A. Bruzzo, *L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistico-territoriale. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica*, in www.pausania.it, 2014.

comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

La disciplina transitoria di salvaguardia

L'ultimo articolo del testo reca una disciplina transitoria di salvaguardia da applicarsi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge e fino all'adozione dei provvedimenti regionali di riduzione del consumo di suolo e di fissazione dei criteri e delle modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica di livello comunale (art. 3, comma 8), e comunque non oltre tre anni. In questo periodo non è consentito consumo di suolo, tranne che per le opere e i lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici vigenti alla data di entrata in vigore della legge, nonché per gli interventi relativi alle infrastrutture e agli insediamenti prioritari. Le altre opere e lavori pubblici o di pubblica utilità sono consentite previa obbligatoria valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo.

Sono fatti comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Decorso il termine di tre anni, nelle regioni e province autonome che non hanno adottato i provvedimenti di riduzione del consumo di suolo, questo non sarà consentito in misura superiore al 50% della media del consumo di suolo di ciascuna regione nei cinque anni precedenti.

Verso un'urbanistica ambientale

Per concludere, credo si possa affermare che la limitazione del consumo di suolo nella sua dimensione di protezione e conservazione della risorsa ambientale sia tema proprio della tutela dell'ambiente, materia ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il quale deve porre in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale il limite esterno ad interventi di trasformazione edilizia e urbanistica. Ciò potrebbe efficacemente fare impo-

nendo ai comuni di perimetrare il territorio urbanizzato ed impedendo - salvo eccezioni - interventi edilizi ed urbanistici al di fuori dello stesso se non esclusivamente funzionali all'esercizio dell'agricoltura.

L'assenza di previsioni cogenti in tal senso è, a mio avviso, un limite della proposta legislativa all'esame del Senato.

Ma la tutela ambientale è materia trasversale di carattere finalistico, che impegna - secondo il principio dell'azione ambientale (art. 191 TFUE) codificato dall'art. 3 *ter* del codice dell'ambiente - "tutti gli enti pubblici e privati" oltre alle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private.

La tutela ambientale è funzione, quindi, anche dell'urbanistica e degli attori della stessa.

È questo il risultato di un processo in atto da circa un cinquantennio, da quando - nel 1967 - la c.d. legge ponte integrò l'art. 10 della legge urbanistica prevedendo il potere (allora) del Ministero (oggi della regione) di apportare in sede di approvazione al PRG le modifiche riconosciute indispensabili per assicurare "la tutela dei complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici". L'anno successivo, la L. n. 1187 integrò l'art. 7 della legge urbanistica, includendo nel contenuto del piano regolatore generale l'indicazione dei "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico". La Giurisprudenza sia costituzionale (52) che amministrativa (53) ha interpretato tale ultima norma nel senso che la pianificazione urbanistica e territoriale può apprestare una tutela autonoma ed aggiuntiva, rispetto a quella di settore, degli interessi ambientali. In particolare, è ormai insegnamento giurisprudenziale consolidato che i vincoli di inedificabilità imposti dai piani urbanistici, a qualsivoglia titolo, per ragioni *latu sensu* ambientali non hanno carattere espropriativo, ma solo conformativo (54). E, secondo questa giurisprudenza, esplicano una funzione conservativa dei valori naturalistici e ambientali le destinazioni "agricola", "verde pubblico", "parco privato" (55).

(52) Si vedano le pronunce della Corte cost. 26 novembre 2002, n. 478 e 27 luglio 2000, n. 378: "attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali".

(53) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265.

(54) Cfr., tra le tante, T.A.R. Marche, Ancona, Sez. I, 9 gennaio 2015, n. 1; Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2012, n. 2116; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 5 luglio 2011, n. 5889; Cons. Stato, Sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9372; Cons. Stato, Sez. VI, 19 marzo 2008, n. 1201; Cons. Stato, Ad. Plen., 24 maggio 2007, n. 7; Cons. Stato, Ad. Plen., 16 novembre 2005, n. 9; Cons.

Stato, Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718; Cons. Stato, Sez. IV, 15 giugno 2004, n. 4010; Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3214).

(55) Oltre alle sentenze citate, si vedano: Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5378; Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 95 ss., con nota di V. Vitiello, *La nuova frontiera della c.d. "urbanistica ambientale"*; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22 e T.A.R. Lazio, Sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652, in questa rivista, n. 7/2000, 775 ss., con nota di A. Mandarano, *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale*. Per la dottrina, in particolare, si veda P. Urbani, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e*

Il profilo di tutela ambientale dell'urbanistica ha poi avuto occasione di piena esplicazione con la previsione dell'obbligo della valutazione ambientale strategica per i piani urbanistici (56), con conseguente espansione del tasso di discrezionalità tecnica della pianificazione a discapito di quello di discrezionalità amministrativa e politica (57).

Quindi, la circostanza che le singole matrici ambientali costituiscano oggetto di specifica tutela da parte di particolari amministrazioni, secondo discipline poste dalla legislazione di settore, non esclude la considerazione che l'ambiente - nelle sue diverse espressioni - sia fattore condizionante le scelte inerenti la gestione del territorio e cioè in chiave urbanistica. Si tratta di una forma complementare e aggiuntiva di protezione che, nel tempo, ha dispiegato la sua forza espansiva.

In questa prospettiva, la limitazione del consumo del suolo opera quindi non solo come limite esterno -eteronomo -, quanto anche come principio ispiratore interno della pianificazione urbanistica e territoriale (58).

Più in generale, il governo del territorio e le sue funzioni vengono ad assumere sempre più, come principi ordinatori propri, assiomi del diritto ambientale quali il principio di precauzione, di prevenzione, di responsabilità intergenerazionale e dello sviluppo sostenibile (59).

Finita l'urbanistica dell'espansione, la nuova finalità della pianificazione - per riprendere le parole del Consiglio di Stato nella sentenza sul piano regolatore di Cortina d'Ampezzo - è lo sviluppo complessivo ed armonico del territorio; "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" (60).

Su questi presupposti è evidente un altro limite della proposta di legge: la mancata valorizzazione della pianificazione di area vasta (61).

La nuova nozione di urbanistica che il Consiglio di Stato ha consacrato impone che la pianificazione superi la dimensione del piano locale ed apra alla scala territoriale dell'area vasta (62). Le strategie delle trasformazioni territoriali in funzione dello sviluppo economico e sociale, da un lato, e la conservazione e valorizzazione delle aree rurali e degli ambiti agricoli, secondo le diverse vocazioni, dall'altro, impongono una visione che va oltre i confini amministrativi comunali, tanto più in una realtà come quella italiana caratterizzata da quella che Giannini definiva la *polverizzazione* comunale (63).

discrezionalità amministrativa, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, 3.

(56) Dir. VAS 2001/42/CE recepita dal D.Lgs. n. 152/2006. Si veda sul punto E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in (a cura di P. Urbani) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, cit., 100: "Entro il procedimento di pianificazione urbanistica, la valutazione ambientale strategica (VAS) a cui sono sottoposti i piani urbanistici viene ad assumere (ove 'presa sul serio') la funzione determinante - invero non ancora pienamente riconosciuta nella prassi - di asse attorno a cui si riallineano le letture a scale diverse del suolo e costituisce la figura mediante la quale si afferma in concreto il primato della tutela del bene-ambiente sulle esigenze della trasformazione".

(57) Cfr. A. Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in P. Dell'Anno - E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, *Tutele parallele e norme processuali*, 30: "La pianificazione territoriale diventa parte integrante della risk regulation così contribuendo alla gestione precauzionale dei rischi 'esogeni' ed 'endogeni' rispetto ai processi di piano".

(58) In questi termini: P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015, 50 ss. Cfr. anche E. Boscolo, *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 del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, 79: "Accanto all'urbanistica quale tecnica di assegnazione ai soggetti dei valori d'uso si configura tuttavia ormai un'altra urbanistica, atta a fungere da strumento di custodia di valori di esistenza che si riconnettono a porzioni del territorio in cui i valori ambientali sono statutariamente dominanti. Un'urbanistica che si deve altresì far carico di garantire che i suoli

agro-naturali continuino a generare servizi ecologici non escludibili a fruizione non divisa".

(59) Parla di tutela urbanistica dell'ambiente P.L. Portaluri, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 256: "la vis expansiva dell'interesse ambientale e la natura compositiva dello strumento urbanistico supportano le ragioni giustificative della tutela 'urbanistica' dell'ambiente".

(60) Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in questa *Rivista*, n. 1/2013, 59 ss., con commento di P. Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*.

(61) Si veda a tal proposito T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576, di annullamento del PGT del Comune di Segrate poiché le trasformazioni previste avrebbero comportato un consumo di suolo eccedente rispetto a quanto consentito dal piano territoriale di coordinamento provinciale.

(62) Sulla necessità di superare la dimensione comunale ai fini della limitazione del consumo di suolo si veda G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell'Anno - E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, *Le tutele parallele*, Padova, 2015, 822 ss. L'Autore, a questo fine, indica sia lo strumento del piano paesaggistico, sia quello del nuovo piano territoriale della città metropolitana, mettendo però in evidenza i limiti di entrambi. Sulla pianificazione metropolitana quale strumento per contrastare il consumo di suolo in Europa si veda M.C. Gibelli, *La dispersione urbana: approcci interpretativi e normativi in ambito internazionale*, in R. Camagni - M.C. Gibelli - P. Rigamonti, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, 2002, 60 ss.

(63) M.S. Giannini, *I Comuni*, in *L'ordinamento comunale e provinciale*, 1, *I Comuni*, Vicenza, 1967, 9.

Ne risulta rivalutata - paradossalmente in coincidenza con la dequotazione e prevista cancellazione dalla Costituzione delle province - la pianificazione territoriale di coordinamento provinciale. Sia quella di nuovo conio di competenza delle città metropolitane (art. 1, comma 44, L. 7 aprile 2014, n. 56), sia quella disciplinata dall'art. 20 del TUEL, avendo la legge Delrio mantenuto, tra le funzioni fondamentali delle province, quali enti di area vasta, la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza (art. 1, comma 85, lett. a).

Anzi, potrebbe finalmente trovare attuazione - se resa cogente dalla nuova legge - una norma rimasta

inapplicata: l'art. 57 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ai sensi del quale la Regione prevede con legge che il piano territoriale di coordinamento provinciale "assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese tra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti".

Si realizzerebbe così la piena integrazione, sia pur nella distinzione delle discipline e delle relative tutele, tra ambiente e governo del territorio, conseguendosi l'obiettivo sinora inafferrato di un piano per un territorio.

LIBRI

Disponibile in E-BOOK

COLLANA: MANUALI PER LA PROFESSIONE

LE NOTIFICAZIONI

Civile – Fallimentare – Amministrativo – Tributario – Penale – Internazionale

A cura di Antonella Batà, Vincenzo Carbone



Il Manuale fornisce il **quadro completo e aggiornato** delle articolate procedure concernenti le **notificazioni nel processo civile, amministrativo, tributario e penale**.

L'opera è aggiornata dalle più recenti novità legislative riguardanti in particolare l'attuazione operativa del processo telematico e la diffusione sempre maggiore dei sistemi di comunicazione informatica. Tra i provvedimenti più innovativi si ricordano: L. 25/02/2016 n. 21, per il processo amministrativo; D.Lgs. n. 156/2015 per il processo tributario; L. 06/08/2015 n. 132 per le materie civile e fallimentare; D.P.C.M. 16/2/2016, n. 40 recante le "Regole tecnico-operative per l'attuazione del processo amministrativo telematico" in vigore dal 1° luglio 2016.

Il volume, frutto di un'approfondita ricerca delle fonti dottrinarie e giurisprudenziali, risponde a tutte le domande che i professionisti legali e gli operatori degli uffici giudiziari si pongono nel contesto di una materia così delicata.

Wolters Kluwer Italia 2016, pagg. 1184

Prezzo: € 98,00

Codice: 201537

ISBN: 978-88-217-5654-2

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali** (tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agenzie Ipsoa di zona** www.shop.wki.it/agenzie
- **www.shopwki.it**