**Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”[[1]](#footnote-1)\***

**1.** L’espansione dei centri urbani e l’erosione delle campagne. **2.** Il “suolo” e i suoi diversi significati. **3.** Perché legare insieme minor consumo di suolo e rigenerazione urbana **4.** L’occasione per una “rinascita” dell’urbanistica? **5.** Le domande principali. **6.** Il contributo dell’Unione europea. **7.** Gran Bretagna e Germania. **8.** I disegni di legge. **8.1.** Gli antecedenti normativi più recenti. **8.2.** Il primo d.d.l. “Catania” del 2012. **8.3.** Il d.d.l. del 2013 AC 2039 “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”. **8.4.** I disegni di legge presentati nell’attuale legislatura. **9.** Le leggi regionali. **10.** Un tentativo di sistemazione giuridica. **11.** Il ruolo centrale della pianificazione paesaggistica, dei piani regolatori comunali, della v.i.a. e della v.a.s. **12.** La rigenerazione urbana e il recupero delle periferie. **12.1.** La nozione. **12.2**. Quali strumenti utilizzare? **12.3.** La rigenerazione urbana “dal basso”. **12.4.** Il problema della micro-proprietà privata parcellizzata e i “piani casa”. **13.** Conclusioni.

**1. L’espansione dei centri urbani e l’erosione delle campagne.**

Il tema dell’eccessivo consumo di suolo è al centro di un ampio dibattito nella società civile e nella discussione pubblica, prima ancora che tra gli studiosi di architettura e di pianificazione territoriale e tra i giuristi.

Nella specifica realtà italiana, ma è un discorso che può valere in generale per tutta la vecchia Europa, il problema della diffusione e della dispersione urbana e dell’eccessivo “consumo di suolo” si manifesta soprattutto nella progressiva cancellazione della linea di confine, una volta netta e chiara, tra città, campagna, altri centri abitati, borghi minori e natura.

Il paradigma figurativo è icasticamente rappresentato dagli affreschi del Palazzo Pubblico di Siena (quello di Guidoriccio da Fogliano, attribuito a Simone Martini, e quelli dell’Allegoria del Buon Governo di Ambrogio Lorenzetti), dove il confine tra città e campagna si presentava netto e definito e rappresentava, come nota Salvatore Settis, “*elemento ordinatore di una visione generale del mondo, il cui significato era «naturalmente» al tempo stesso etico, economico, politico e giuridico*”[[2]](#footnote-2).

Negli ultimi 70 anni si è avuta la progressiva erosione della campagna e la saldatura dei centri abitati tra loro. Sono nate megalopoli, nelle quali i vecchi nuclei e centri urbani sono ormai uniti in un tessuto continuo e ininterrotto di quartieri, di case popolari, di edilizia intensiva, di capannoni industriali, in cui l’elemento dominate, il vero collante interstiziale, è lo *sprawl* urbano, nel suo tipico, ma anonimo e insignificante scadimento di qualità architettonica[[3]](#footnote-3).

Basta fare un giro in auto nelle periferie urbane dei grandi centri metropolitani, da Roma all’aeroporto di Fiumicino, da Napoli a Caserta, da Milano a Malpensa, o venire in treno qui a Varenna, passando per Lecco, per vedere e capire questa realtà e avere un’idea chiara della consistenza del problema dell’eccessivo consumo di suolo e della dispersione insediativa, senza dover snocciolare qui i dati, peraltro noti e continuamente aggiornati, forniti da ultimo dall’ISPRA e dall’ISTAT[[4]](#footnote-4).

Voglio qui ricordare solo il dato di fatto che (dati ISTAT) in Italia ci sarebbero oltre 7 milioni di abitazioni non utilizzate e 700.000 capannoni dismessi (a parte gli immobili “fantasma”, non conosciuti al fisco, addirittura 1,2 milioni casse “fantasma” individuate con la fotoidentificazione - fonte Agenzia del territorio al 6 marzo 2008).

Non ci si meraviglia dunque se negli ultimi anni la discussione sul minor consumo di suolo, già viva da tempo nell’ambito degli urbanisti e degli architetti pianificatori[[5]](#footnote-5), sia entrata a pieno titolo anche nel mondo del diritto, soprattutto a partire dall’ambito eurounitario (è noto il ruolo propulsore che la Comunità europea ha svolto nello sviluppo della nostra legislazione in materia ambientale, a cominciare dalla legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell’ambiente).

**2. Il “suolo” e i suoi diversi significati.**

Costituisce una (ovvia, ma necessaria) premessa alla riflessione sul contenimento del consumo di suolo la considerazione della pluralità di significati, anche per il diritto, che il termine “suolo” oggettivamente riveste: il suolo evoca la nozione di “territorio”, che è il luogo dove si svolge e si esercita la sovranità statuale, è elemento primo e fondativo del concetto di Nazione[[6]](#footnote-6), ma costituisce anche l’oggetto dell’urbanistica, che ne vorrebbe disciplinare, secondo un disegno razionale, gli usi e le trasformazioni; è una matrice ambientale (produttrice, come si dice oggi, di servizi ecosistemici, produzione di materie prime e cibo, stoccaggio di Co2, contrasto ai cambiamenti climatici, imbrigliamento delle acque, filtraggio dell’aria, biodiversità), è paesaggio (e dunque elemento di riconoscimento culturale, storico e identitario), è storia (nella stratigrafia archeologica), è la base dell’agricoltura, è una risorsa ambientale collettiva, è, in definitiva, il contesto (per lo più implicato e non tematizzato) sul cui sfondo si svolge la vita dell’uomo nei suoi rapporti intersoggettivi giuridicamente rilevanti[[7]](#footnote-7).

Questa ovvia premessa ci dimostra immediatamente come il tema del contenimento del consumo di suolo (nel suo legame funzionale e strutturale con la rigenerazione urbana) intercetta e lega indissolubilmente insieme una pluralità di campi di materia rilevanti per il diritto, dall’urbanistica al diritto dell’ambiente, dall’agricoltura alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, fino a comprendere anche numerosi altri usi antropici del suolo variamente suscettibili di introdurre altre materie e altre tematiche, e mette in gioco tra loro conseguentemente una corrispondente pluralità di funzioni amministrative e di annesse competenze, sempre molto complesse e variamente distribuite in un ordinamento complicato come il nostro, a forte pluralismo autonomistico (quasi-federalista).

Guardando più nello specifico alla produzione giuridica (normativa, amministrativa, dottrinaria) relativa al tema del consumo di suolo, deve registrarsi una sostanziale tripartizione di connotazioni prevalenti all’interno di questa polisemica nozione: una caratterizzazione soprattutto ambientale, un’altra a maggiore orientamento urbanistico, una terza che guarda soprattutto all’agricoltura[[8]](#footnote-8).

Secondo la definizione contenuta nell’art. 5, comma 1, lett. *v-quater*), del d.gs. n. 152 del 2006 (definizione aggiunta dall'art. 1, comma 1, lett. *h*), del d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46), si intende per “*suolo: 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*”[[9]](#footnote-9).

Nella comunicazione COM(2006)231 definitivo del 22 settembre 2006 - *Strategia tematica per la protezione del suolo*, la Commissione dell’UE considera il suolo “*lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi*”, aggiunge che il suolo “*Rappresenta l’interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera*” e che “*Visti i tempi estremamente lunghi di formazione del suolo, si può ritenere che esso sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile*”. Sotto il profilo funzionale (o dei servizi ecosistemici offerti) la Commissione rileva quindi che “*Il suolo ci fornisce cibo, biomassa e materie prime; funge da piattaforma per lo svolgimento delle attività umane; è un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale e svolge un ruolo fondamentale come habitat e pool genico. Nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l’acqua, i nutrienti e il carbonio: in effetti, con le 1 500 gigatonnellate di carbonio che immagazzina, è il principale deposito del pianeta. Per l’importanza che rivestono sotto il profilo socioeconomico e ambientale, tutte queste funzioni devono pertanto essere tutelate*”.

Secondo taluni, nella scia della teoria di Gaia, il pianeta vivente, il suolo sarebbe la “pelle” del pianeta, un organismo vivente, un manto stratificato composto di materiali inerti e di materia organica[[10]](#footnote-10).

Altro profilo ancora è quello che afferisce all’elaborazione della nozione estesa di “urbanistica” contenuta nel primo regionalismo (d.P.R. n. 616 del 1977, art. 80: “*Le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*”), che ha preparato il terreno all’idea della materia del “governo del territorio”, recepita nel nuovo titolo V della Costituzione introdotto dalla riforma del 2001[[11]](#footnote-11).

Il terzo profilo poggia su un profondo ripensamento del ruolo dell’agricoltura, non considerata più solo in termini produttivistici ed economici, ma quale elemento coessenziale alla sostenibilità (territoriale, paesaggistica e anche sociale) dello sviluppo; il suolo, in questa mutata ottica, non è più solo oggetto di sfruttamento, ma anche elemento di identità culturale e risorsa ambientale[[12]](#footnote-12).

**3. Perché legare insieme *minor consumo di suolo* e *rigenerazione urbana*.**

L’idea di fondo, ampiamente condivisa, è che ormai è finita l’epoca dell’urbanistica e dell’edilizia di espansione ed è cominciata quella del riuso e del recupero dell’esistente[[13]](#footnote-13). Un’idea in fondo facile da declinare in poche, semplici azioni conseguenziali: limitazione del consumo di nuovo suolo “verde”, priorità al recupero e alla riqualificazione delle vaste aree periferiche compromesse e degradate, bonifica dei siti industriali dismessi, riconversione e recupero dei capannoni industriali abbandonati; consumo di nuovo suolo inedificato come *extrema ratio* (obbligo di verificare la disponibilità di patrimonio edilizio pubblico e privato esistente da recuperare e riqualificare, prima di localizzare una nuova infrastruttura o un nuovo quartiere di case popolari in mezzo al verde).

Insomma, si tratta semplicemente di fare come pare abbiano fatto gli inglesi a Londra, con le Olimpiadi del 2012, dove, si dice, non sarebbe stato consumato neanche un metro quadro di suolo verde e tutti gli impianti e le infrastrutture necessari sarebbero stati realizzati recuperando *brown field*[[14]](#footnote-14). Il tutto completato dal riuso degli inerti da demolizione, nella logica dell’economia circolare[[15]](#footnote-15).

Idea brillante e persuasiva, detta così. Ma nient’affatto facile da mettere in pratica: perché – al netto della complicazione burocratica derivante dallo spezzettamento delle competenze proprio del nostro pluralismo autonomistico - si scontra con il nodo irrisolto della collocazione giuridica dell’*jus aedificandi*[[16]](#footnote-16), con l’ingovernabile polverizzazione della micro-proprietà privata degli edifici, con un’eccessiva severità della normativa in materia di bonifica dei siti industriali dismessi; perché, inoltre, nasconde – nella logica accattivante della “densificazione” abitativa e delle premialità di cubatura e dei cambi di destinazione d’uso dei “piani casa” - il rischio di compromettere e degradare anche i centri urbani, anziché recuperare e riqualificare le periferie, nonché con il rischio di “gentrificazione” e “turisticizzazione” dei centri storici delle città d’arte; perché, infine, si scontra anche (bisogna dirlo), dall’altro lato, con taluni eccessi di tutela dei centri storici che non aiutano a mettere in pratica il recupero e il riuso[[17]](#footnote-17).

Il punto centrale, l’elemento medio che deve legare insieme i due termini (*minor consumo di suolo* e *rigenerazione urbana*) per dare ad essi un senso compiuto, per completare la frase, il concetto, è la *priorità del riuso*[[18]](#footnote-18). Priorità del riuso come obbligo giuridico la cui condizione di soddisfacimento è costituita da un onere aggravato di dibattito pubblico e di motivazione. A ben vedere basterebbe applicare già a diritto vigente in modo serio questo elementare principio per fare un notevole passo avanti nella direzione della riduzione del consumo di suolo.

Ma deve subito avvertirsi che, come vedremo più avanti, anche della rigenerazione urbana sono possibili due visioni fondamentali, che in parte si sovrappongono e in parte possono tuttavia armonizzarsi: una visione che guarda soprattutto all’intervento pubblico autoritativo, spinto fino all’espropriazione degli immobili ormai privi di utilità sociale, che affida alla mano pubblica la pianificazione, programmazione e realizzazione della nuova città pubblica; e una visione (diciamo “liberale di destra”) che guarda soprattutto alla liberalizzazione dell’azione della proprietà privata, attraverso incentivi fiscali, premi di cubatura, cambi di destinazione urbanistica, semplificazione procedurali, e che rinviene il suo strumentario elettivo nella così detta urbanistica contrattata o negoziata.

Insomma, la formula “contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana”, detta così, come indicazione di finalità generali, sembra essere uno slogan alla moda che mette tutti d’accordo. Ma se andiamo a vedere dentro le diverse, possibili declinazioni attuative di tali generiche finalità, scopriamo che si fronteggiano due diverse visioni del mondo, l’una preoccupata soprattutto della tutela ambientale, del paesaggio storico, nel suo equilibrato rapporto tra città e campagna, della risorsa agricola (intesa, come vedremo, in senso ampio e non puramente produttivistico); l’altra preoccupata soprattutto della crescita e dello sviluppo, del rilancio dell’edilizia, della libertà di iniziativa economica e della proprietà privata; l’una che pone l’accento soprattutto sull’interesse generale e che accoglie una lettura funzionalizzata dell’art. 42 della Costituzione, di sapore quasi weimariano; l’altra che pone l’accento soprattutto sulla libertà individuale e che accoglie una lettura liberistica della proprietà privata, come diritto naturale inerente alla persona fisica, come proiezione della sovranità personale; l’una che pone – conseguentemente – l’accento sull’Autorità, sull’intervento della mano pubblica, fino al ricorso allo strumento espropriativo e che converge verso un’idea (complessa e da definire) del suolo come “bene comune”; l’altra che, invece, pone l’accento sulla negoziazione e la contrattazione (così detta “urbanistica contrattata”), con la circolazione dei diritti edificatori, trattati come merce scambiabile sul mercato, sull’iniziativa dei privati, *etc*.

**4. Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana: un’occasione di “rinascita” per l’urbanistica?**

Dal diritto europeo il dibattito politico-giuridico si è esteso al Parlamento nazionale, che, a partire dal disegno di legge “Catania” del 2012, ha conosciuto diverse iniziative legislative (nell’attuale legislatura se ne contano, se non erro, ben 16). Ha quindi generato una ricca legislazione regionale (si contano circa una ventina di leggi regionali), basata sul titolo di potestà legislativa concorrente nella materia del “governo del territorio”, emanata pur in assenza di chiari e univoci principi fondamentali della materia, mancando ancora oggi una legge cornice nazionale.

In un sistema gradualista delle fonti di produzione normativa e di accentuato pluralismo autonomistico, non sono poi mancati contributi significativi nella pianificazione di area vasta, in quella paesaggistica e nella stessa pianificazione urbanistico-territoriale degli enti locali.

Si è visto che si tratta di temi molto complessi, non solo perché emergono dal convergere di plurimi formanti giuridici, ma soprattutto perché mettono insieme campi di materia diversi e le annesse competenze dei diversi livelli di governo.

Ma qual è il nodo centrale, la questione di fondo che viene in rilievo parlando di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana?

A mio avviso i veri punti nodali consistono, ancora una volta, come è sempre stato per l’urbanistica, nel confronto dialettico con la proprietà privata e nel problema del rapporto con le tutele parallele degli interessi differenziati.

Sotto il primo profilo, il tema di cui stiamo discutendo sembra, per certi versi, rimettere in discussione gli assetti consolidati nei delicati rapporti tra proprietà privata (rendita fondiaria) e strumenti di governo pubblico del territorio, nei rapporti, dunque, tra autorità e libertà, tra libera iniziativa privata e intervento dei pubblici poteri, tra individuo e interessi generali. Basti dire che viene spesso evocata, in questo dibattito, l’idea dei beni comuni (nelle sue eterogenee e problematiche declinazioni).

Il nostro tema sembra dunque poter rimettere in discussione quel delicato punto di compromesso che, nella realtà europea, era stato fissato nella seconda metà del XIX secolo in Francia nello scontro tra il prefetto Haussmann e il Consiglio di Stato, che accolse i ricorsi dei privati proprietari espropriati facendo andare in crisi finanziaria il progetto[[19]](#footnote-19).

Detto in altri termini – o, se si vuole, guardando l’altra faccia della stessa medaglia – la domanda strategica che solleva il tema del contenimento del consumo di suolo riguarda la decisione politica se rafforzare l’intervento pubblico e provare a recuperare l’idea di una pianificazione razionale del territorio (ordinata sulle nuove e forti motivazioni del minor consumo di suolo e della rigenerazione urbana), oppure se abbandonare definitivamente questa idea illuministico-razionalistica e passare definitivamente alla così detta urbanistica negoziata per progetti, puntando sulla perequazione e sulla compensazione come modello di gestione del territorio alternativo a quello del vincolo e dell’espropriazione[[20]](#footnote-20) (come mostra di voler fare, ad es., il disegno di legge AC 113, Morassut[[21]](#footnote-21), analogo al ddl AS 866, Nastri, che riprende il precedente, noto disegno di legge Lupi del 2005).

Queste due strade che si aprono dinanzi all’urbanistica – la riaffermazione dei poteri autoritativi *top down* imperniati sui vincoli e sull’espropriazione o lo sviluppo del modello della negoziazione (*bottom up*) per progetti – parrebbero in astratto entrambe idonee a condurre all’obiettivo del minor consumo di suolo (attraverso la) rigenerazione urbana. Ma, certamente, esse non sono equivalenti, poiché, come già osservato, esprimono due mondi valoriali contrapposti: l’uno fondato sull’idea di un intervento pubblico forte e sulla netta prevalenza dell’interesse collettivo sui diritti individuali; l’altro fondato invece sull’idea liberale della prevalenza del diritto dell’individuo sulle istanze sociali e sulla pretesa dei poteri pubblici di disegnare il territorio a scapito della proprietà privata (vissuta più come diritto inerente alla persona, che non come diritto economico condizionato in funzione sociale). L’uno, si deve aggiungere, basato sulla priorità dell’urgenza della tutela ambientale e del recupero di razionalità del costruito, l’altro basato invece sulla priorità dell’urgenza del rilancio dell’edilizia, della crescita economica, dello sviluppo, del lavoro, delle imprese del settore e sulla libertà e spontaneità delle proposte progettuali della proprietà privata.

Questa divaricazione emerge in maniera molto chiara dall’esame dei disegni di legge presentati in Parlamento, che riflettono gli orientamenti politici degli schieramenti che li hanno proposti.

Non è detto, peraltro, che i due modelli debbano essere per forza antagonisti e alternativi, potendosi in tesi ipotizzare anche un mix equilibrato e bilanciato tra di essi (nello schema fondamentale, come diremo, degli articoli 1 e 11 della legge n. 241 del 1990). La “scommessa” politica, dal cui esito dipende probabilmente la sorte degli attuali disegni di legge, consiste esattamente nella verifica della percorribilità di un tentativo, non facile, di ricercare un punto di sintesi tra le due opposte visioni, capace di mantenere nel contempo razionalità e coerenza al sistema.

Il tema del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, dunque, sembra far riemergere i nodi storici e le questioni cruciali dell’urbanistica. Se correttamente interpretato e tradotto in norme coerenti ed efficaci, potrebbe in quest’ottica costituire forse l’ultima occasione di una ripresa di senso e di forza dell’urbanistica, per superare i suoi storici fallimenti (l’affossamento del disegno di legge di Fiorentino Sullo del 1962, lo snaturamento del senso della legge Bucalossi da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 5 nel 1980, l’abbandono di ogni tentativo di riforma seria della legge del 1942, a parte taluni ambiti settoriali, come le case popolari e le aree di sviluppo industriale, i tre condoni edilizi, del 1985, del 1994 e del 2003, i piani casa).

Ma (sotto il secondo profilo) il tema del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana pone con urgenza – in asse dialettico con le questioni ora introdotte – la connessa questione del rapporto (conflittuale) tra urbanistica e tutele parallele degli interessi differenziati, ossia della possibilità di tentare (nuovamente) una sintesi unitaria di questi valori-beni-interessi differenziati: potrebbe ipotizzarsi una sorta di “super-materia” o “super-interesse” rigenerativo capaci di operare questa sintesi?

E questo è sicuramente un altro nodo centrale che si incontra nella riflessione sul tema che mi è stato assegnato. È noto che l’espansione – lo *spill over* - delle tutele di settore ha agito in funzione di supplenza di fronte alla crisi dell’urbanistica: gli strumenti di tutela degli interessi “sensibili”, si sono rivelati più forti ed efficaci, perché ritenuti “primari e assoluti”[[22]](#footnote-22), perché senza indennizzi e senza termini di scadenza in quanto conformativi e non espropriativi (come stabilito dalle famose sentenze della Corte costituzionale n. 55 e n. 56 del 1968), perché di competenza centrale e non locale. Essi, dunque, hanno cercato di supplire, a partire dalla legge “Galasso” del 1985, al fallimento dell’urbanistica.

Ma l’espansione degli interessi di settore ha segnato, forse, nel contempo, la fine delle residue speranze dell’urbanistica di affermare la sua pretesa di sintesi unitaria e di razionalizzazione della gestione antropica del territorio: l’effetto della crisi dell’urbanistica si è dunque tradotto esso stesso, in una sorta di “spirale perversa”, in una concausa (successiva e conseguenziale) che ha ulteriormente alimentato tale crisi.

Ne è venuto fuori un quadro nel quale il giusto tentativo di governare la complessità è trasmodato in complicazione. Una legislazione nazionale decisa e coraggiosa in tema di contenimento del consumo di suolo potrebbe dare l’opportunità all’urbanistica di tornare a fare sintesi dettando una disciplina per quanto possibile unitaria della corretta gestione del territorio.

Ritengo, tuttavia, che lo slogan “*uno il territorio, una la funzione, una la competenza*” [[23]](#footnote-23) costituisca una ingiusta semplificazione della complessità e che sia molto meno desiderabile, dal punto di vista della tutela, di quanto di primo acchito possa apparire. Ho sempre difeso e difendo tuttora la logica della differenziazione e del contraddittorio tra gli interessi pubblici, come garanzia di effettività della tutela[[24]](#footnote-24).

Devo inoltre aggiungere che costituisce un ostacolo insormontabile, a mio avviso, rispetto alla realizzabilità (e all’auspicabilità stessa) di una tale confluenza delle tutele differenziate di settore all’interno della pianificazione urbanistica, l’idea, radicata in autorevoli settori della Dottrina, della spettanza esclusiva ai Comuni di tali delicatissime funzioni, quali funzioni amministrative proprie e storiche[[25]](#footnote-25): ribadisco che, a mio avviso, il Comune non è il livello amministrativo “giusto” per la tutela[[26]](#footnote-26), come è dimostrato dalla storia degli ultimi 75 anni (e come è dimostrato, tra l’altro, dalla necessità e urgenza del decreto-legge “Galasso” del 1985, che nacque soprattutto come reazione al crollo della tutela del territorio a seguito dell’abdicazione dello Stato alle sue funzioni di tutela paesaggistica, avutasi con il primo regionalismo del 1975-1977).

È comunque da salutare con favore – ed è già questa una prima acquisizione importante – l’ampio dibattito che si è sviluppato su questi temi, che non è limitato all’ambito degli specialisti, gli architetti pianificatori e paesaggisti, i giuristi esperti di urbanistica e di ambiente, paesaggio e beni culturali, ma si è ormai esteso anche all’opinione pubblica generale e alla cittadinanza attiva delle associazioni che operano nella sussidiarietà orizzontale.

Assistiamo oggi, anzi, a un’inflazione del ricorso ai temi della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, che compaiono in numerosissimi luoghi normativi e atti amministrativi generali, pianificatori e di programmazione, con il rischio di una svalutazione di questi concetti, che finiscono alle volte per essere ridotti a slogan o a foglie di fico dietro le quali nascondere incentivi a costruire di più, premi di cubatura, deroghe ai vincoli e ai limiti all’edificazione, con il pericolo che anziché risanare le periferie degradate e compromesse, si finisca per “perifericizzare” i centri storici[[27]](#footnote-27).

**5. Le domande principali.**

Ma queste due questioni di fondo conducono a porre le seguenti, ulteriori domande:

**1)** È possibile una sistemazione giuridica unitaria di questa tematica (il suolo è configurabile come un “bene” autonomo e distinto rispetto alla somma dei valori-beni-interessi che esso reca in sé ed esprime, così da consentire di ipotizzare una nuova materia, una nuova funzione?)[[28]](#footnote-28) O si tratta solo di linee di indirizzo politico, di finalità generali, di obiettivi da raggiungere (di “funzioni-scopo” più che di “funzioni-compito”[[29]](#footnote-29))? In altri termini, conviene attendere che i vari “formanti” e i diversi decisori competenti nelle singole materie convergano separatamente, ciascuno per la sua strada e con i suoi tempi e modi, verso l’auspicabile obiettivo del contenimento del consumo di suolo, o è preferibile – se non necessario – che da tali plurimi “formanti” sia estrapolata e definita una nuova “materia”, coesa attorno un nuovo “bene” unitariamente inteso, suscettibile di un suo proprio regime giuridico, che dunque coaguli una nuova “funzione” che cumuli in sé e sintetizzi le competenze decisionali?[[30]](#footnote-30)

**2)** Occorre guardare al consumo di suolo soprattutto in una prospettiva urbanistica, come *Land Take* o *Land Use*, ossia come localizzazione ed espansione delle trasformazioni antropiche non agricole, o in un senso più strettamente ambientale, come *Soil sealing* o *Land cover*, ossia come impermeabilizzazione e privazione della capacità del suolo di produrre “servizi ecosistemici” (produzione di materie prime e cibo, stoccaggio di Co2, contrasto ai cambiamenti climatici, imbrigliamento delle acque, filtraggio dell’aria, biodiversità)[[31]](#footnote-31)?

**3)** Qual è il titolo di potestà normativa sotto il quale questa tematica si inquadra, pur nella sua inestricabile intersettorialità, che intreccia varie materie (e, corrispondentemente, vari livelli territoriali di governo), in disparte (in questa sede) il discorso sull’autonomia differenziata, che complicherebbe ulteriormente il quadro giuridico di riferimento? La tutela dell’ambiente-ecologia e del patrimonio culturale e del paesaggio, la tutela delle risorse agricole (agricoltura territorio e agricoltura produzione[[32]](#footnote-32)), l’urbanistica – governo del territorio, la coesione sociale e territoriale (che impinge alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi della lettera *m*) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione)?

**4)** Quali approcci sistematici sono più epistemicamente appropriati ed euristicamente fecondi? Quelli che fanno riferimento alla teorica dei beni comuni e mettono in discussione l’onnipotenza della proprietà privata, mirando a riaprire la partita di fondo dell’urbanistica, dopo le sconfitte storiche (l’accantonamento del disegno di legge di Fiorentino Sullo del 1962 e la neutralizzazione della legge Bucalossi del 1977 con la sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980), alla ricerca di uno statuto speciale del regime giuridico del suolo come bene comune, come l’acqua e l’aria; o gli approcci più pragmatici che puntano – senza voler rimettere in discussione i “massimi sistemi” - sulla pianificazione urbanistica, ancorché ripensata e rivisitata, per il perseguimento e conseguimento di questi obiettivi?

**5. Il contributo dell’Unione europea.**

Il contributo dell’Unione europea anche in questo campo è stato fondamentale[[33]](#footnote-33). Certo, la stessa Unione ha fallito il tentativo del 2006 di varare un’apposita direttiva quadro[[34]](#footnote-34), ma ha il grande merito di avere sollevato il problema, di averne evidenziato la valenza ambiente (art. 174 del Trattato, oggi art. 191 del TFUE), di averlo instradato sui giusti binari conoscitivi e logico-giuridici, fornendo forse le migliori elaborazioni tecniche e metodologiche, sia pure in un ambito di *soft law*, ossia di mere raccomandazioni non vincolanti, di indicazioni di regole tecniche e di *best practices*[[35]](#footnote-35). Tutte le questioni sostanziali rilevanti sono emerse e sono trattate in quell’ambito e possono (in sintesi) compendiarsi nelle seguenti parole chiave: *protezione del suolo*, come utilizzo sostenibile, come complesso di azioni volte a ottimizzarne l’uso e non solo a ridurne il consumo; nozione di “*consumo di suolo*” a connotazione soprattutto ambientale, incentrata sulla impermeabilizzazione (*Soil Sealing* o *Land Cover*)[[36]](#footnote-36) più che sulla occupazione di suolo (*Land Take* o *Land Use*); *prevenzione* dei processi di degrado, preservazione, recupero e ripristino della funzionalità del suolo; *graduazione* delle politiche e delle azioni finalizzate, nell’ordine, a limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo; principio di prevenzione nell’analisi degli impatti sul suolo delle decisioni in materia di pianificazione territoriale; *integrazione* delle politiche ambientali e di tutela dei territori con le altre politiche, *sviluppo urbano sostenibile*, mediante il coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo (quello locale, quello statale e quello della medesima Unione Europea). L’obiettivo ambizioso di azzeramento del consumo di suolo nel 2050 è stato enunciato livello europeo già con la Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006 ed è stato poi ribadito nel 2011 con la Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse.

Naturalmente la competenza dell’Unione in materia ambientale non può non trasferirsi, almeno in parte, sulle politiche territoriali[[37]](#footnote-37)

**6. Gran Bretagna e Germania.**

Gli altri principali Paesi europei offrono a loro volta un ventaglio diversificato di approcci e di soluzioni.

In Gran Bretagna[[38]](#footnote-38) l’approccio è ispirato dalla tradizione urbanistica delle g*reen belts* (introdotte sin dagli anni ’50; allo stato le 14 *green belts* coprono circa il 12,4 % dell’intera Inghilterra), ed è dunque orientato soprattutto verso il profilo dell’equilibrio tra espansione edilizia e salvaguardia delle zone verdi, attraverso criteri e direttive guida della pianificazione territoriale e locale stabilite a livello nazionale (le misure di contenimento dell’uso del suolo sono previste nelle politiche governative in materia di governo del territorio, ora nel *National Planning Policy Framework*[[39]](#footnote-39), e sono attuate attraverso i piani urbanistici locali, nonché in occasione delle decisioni in ordine a singoli progetti di trasformazione edilizia). Il principio fondamentale è quello della preferenza per gli interventi su “*brownfield*” (già nel 1998 il Governo inglese ha fissato l’obiettivo di assicurare che il 60% di tutte le nuove trasformazioni edilizie residenziali fosse realizzato su suolo già utilizzato). Il principio della priorità del riuso (*Previously Developed Land* - PDL) è stato ribadito con il *Planning Policy Statement* 3 (PPS3), pubblicato nel novembre 2006. La disciplina vigente, se da un lato conferma il regime di tutela delle *Green Belts* esistenti, pone dei limiti alla costituzione di nuove, ipotesi configurata come eccezionale e condizionata a che non rappresenti un ostacolo allo sviluppo sostenibile. Sul fronte della rigenerazione urbana deve segnalarsi il *Localism Act 2011*, che ha introdotto alcuni istituti (*Community Right to Bid*, *Community Right to Build*, *neighbourhood plans*) che consentono alle comunità locali o a gruppi di cittadini di rendersi acquirenti di immobili dismessi per svolgervi attività di interesse generale o per realizzarvi interventi di edilizia residenziale (con incentivi finanziari e modalità semplificate per i permessi di costruire).

In Germania[[40]](#footnote-40) il tema del contenimento del consumo di suolo è da anni al centro dell’attenzione delle istituzioni. Già nel 1985 il governo ha pubblicato un documento programmatico sulla tutela del suolo (*Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung*) che ha preparato l’emanazione, nel 1998, di una legge organica in materia (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (BBodSchG), 17 März 1998, BGBl.* I S. p. 502). Il documento programmatico del 1985 muoveva dall’assunto di base che “*il suolo non può aumentare e* [che] *il suo uso è indispensabile, la Corte costituzionale nella decisione del 12 gennaio 1967 ha sottolineato in modo particolare la rilevanza sociale di questo bene. L’uso del suolo non può essere lasciato all’impenetrabile gioco delle libere forze o alla discrezione del singolo*”. Anche in Germania i temi in esame si pongono a scavalco tra le politiche ambientali e quelle urbanistiche, nel quadro dello sviluppo sostenibile (anche se si fa riferimento soprattutto alla nozione di *Land Take*, piuttosto che alla impermeabilizzazione, poiché si guarda alla salvaguardia della superficie inedificata, indivisa e non urbanizzata e si punta a limitare l’utilizzo di nuove superfici per usi insediativi e infrastrutturali). Lo strumento attuativo delle politiche di risparmio nell’uso del suolo è costituito soprattutto dalla pianificazione urbanistica e paesaggistica di scala vasta. Già dal 1987 era presente nel codice dell’edilizia e dell’urbanistica il principio di uso parsimonioso del suolo rurale e naturale, quale criterio guida per la pianificazione. Nel 2004 vengono introdotti alcuni dispositivi ambientali nel codice dell’edilizia e dell’urbanistica (in particolare la cosiddetta “*Bodenschutzklausel*” - clausola di tutela del suolo, che impone la logica del “*evitare, mitigare, compensare*”). A livello locale assume preminenza il principio della priorità del riuso, per cui i Comuni sono obbligati a verificare tutte le possibilità di riuso dei suoli urbani, prima di poter pianificare una nuova espansione[[41]](#footnote-41). L’obiettivo quantitativo di riduzione dell’occupazione di suolo a fini urbani (nei limiti di 30 ettari al giorno entro il 2020, pari a un quarto della tendenza in atto nel 2000, pari a 129 ha/giorno) è stato introdotto per la prima volta dal quinto governo Kohl (1994-1998), allora ministro per l’ambiente Angela Merkel.

Anche in Germania le politiche di rigenerazione si scontrano con la complessità di gestione della micro-proprietà privata: “*Per la complessità del fenomeno, da alcuni anni si tenta in Germania di affiancare la pianificazione urbanistica con strumenti di programmazione. Con “management delle superfici” si intende una combinazione di strumenti giuridici e consensuali per la promozione di uno sviluppo insediativo che si pone come obiettivo principale il risparmio del suolo*”[[42]](#footnote-42).

**8. I disegni di legge.**

**8.1. Gli antecedenti normativi più recenti.**

La tematica, più ampia, della difesa del suolo è stata oggetto, come è noto, già della legge 18 maggio 1989, n. 183 (*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*)[[43]](#footnote-43), nella quale il concetto cardine era (significativamente) quello dell’utilizzo razionale delle risorse del suolo.

Il codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (d.lgs. n. 42 del 2004) presenta, poi, un (sia pur minimo) richiamo al minor consumo di territorio come criterio contenutistico del nuovo piano paesaggistico (art. 135, comma 4).

L’art. 12, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (*Misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito, con modificazioni, dalla legge n 134 del 2012, contempla, tra i criteri di selezione delle proposte comunali di contratti di valorizzazione urbana ai fini della predisposizione del *Piano nazionale per le città* ad opera dell’apposita cabina di regia interministeriale, il “*miglioramento della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale e contenimento del consumo di nuovo suolo non edificato*”.

La legge 14 gennaio 2013, n. 10 (*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*)[[44]](#footnote-44), all’art. 6 pone anch’essa il tema del consumo di suolo, nell’ambito della disciplina sugli spazi verdi urbani. Si tratta di previsioni rimaste largamente inattuate (anche perché la legge nazionale rinvia a un decreto ministeriale attuativo, d’intesa con la Conferenza unificata, che non risulta adottato).

La nuova disciplina diretta a favorire l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, introdotta dalla legge di stabilità per l’anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, commi da 303 a 306) prevede, al comma 305, che *Gli interventi di cui al comma 304, laddove possibile, sono realizzati prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate* (impostazione confermata anche dalla nuova legge di delega 8 agosto 2019, n. 86, recante *Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*)[[45]](#footnote-45).

Il codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs n. 50 del 2016, nell’art. 23 sulla progettazione, prevede che la progettazione “*è intesa ad assicurare* (tra l’altro) – lettera *d*) - *un limitato consumo del suolo*”. Il comma 4 del medesimo art. 23 prevede la predisposizione, prima del progetto di fattibilità, del documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *gggggquater*), aggiunta dal decreto correttivo 19 aprile 2017, n. 56 (documento obbligatorio per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 e facoltativo per quelli di importo inferiore). Il comma 6 dell’art. 23 prevede che il progetto di fattibilità è redatto sulla base (tra l’altro) “*di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse*”.

**8.2. Il primo d.d.l. “Catania” del 2012.**

Il primo disegno di legge nazionale è quello ispirato dall’allora Ministro per le politiche agricole Mario Catania nel governo tecnico Monti. Si tratta del disegno di legge di iniziativa governativa presentato al Senato (A.S. 3601) nella 16ª legislatura l’11 dicembre 2012 con il titolo “*Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo*”.

La proposta politica, proveniente dal Ministro delle politiche agricole, spiega la particolare impronta di questo disegno di legge, a trazione, per l’appunto, “agricoltura”, ossia orientato soprattutto alla tutela dei suoli agricoli. La relazione illustrativa esordiva eloquentemente indicando, quale finalità dell’iniziativa legislativa, quella di “*valorizzare i terreni aventi destinazione agricola, oltre alla promozione dell'attività agricola che su di essi si svolge o potrebbe svolgersi, al fine di impedire che il suolo venga eccessivamente «eroso» e «consumato» dall'urbanizzazione*”.

A questo disegno di legge si deve altresì la prima elaborazione giuridica del modello, invero piuttosto complicato, di definizione dei limiti quantitativi di consumo di suolo[[46]](#footnote-46), articolato in tre livelli di regolazione discendenti “a cascata”: un decreto interministeriale, sentita la Conferenza unificata, da rinnovarsi ogni dieci anni, di determinazione dell’estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio nazionale sulla base di criteri definiti in una previa deliberazione della Conferenza unificata; una delibera della Conferenza unificata di ripartizione tra le diverse regioni della superficie agricola consumabile fissata a livello statale; atti delle Regioni e delle Province autonome di definizione dell'effettiva estensione della superficie agricola consumabile all'interno del territorio regionale, a livello provinciale, entro il limite massimo fissato a livello statale e con la medesima cadenza temporale (con l’ulteriore compito di determinare i criteri e le modalità per la definizione dei limiti d'uso del suolo agricolo nella pianificazione territoriale degli enti locali)[[47]](#footnote-47).

Erano naturalmente previsti appositi meccanismi sostitutivi in caso di mancata adozione degli atti della Conferenza unificata e delle Regioni ed era prevista l’istituzione di un apposito comitato interministeriale, aperto alla partecipazione regionale, con compiti di controllo, monitoraggio e consultivi.

Il disegno di legge “Catania”, inoltre, recava il principio del riconoscimento del suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, nonché una definizione della nozione di consumo di suolo comprendente ogni riduzione di superficie agricola per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola. Prevedeva inoltre la revoca dei finanziamenti agricoli in caso di cambio di destinazione d’uso.

**8.3. Il ddl AC 2039 “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”.**

Nella 17^ legislatura il disegno di legge “Catania”, non esaminato dalle Camere per fine della legislatura, venne ripreso dal disegno di legge, anch’esso governativo (governa Letta), denominato “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”, presentato in data 3 febbraio 2014, approvato in primo esame il 12 maggio 2016 (con assorbimento dei ddl C.902, C.948, C.1176, C.1909), poi divenuto AS n. 2383, rel. senatrice Puppato, non approvato per chiusura anticipata della legislatura nel febbraio del 2018.

Il *repechage* del ddl “Catania” ha condizionato l’impianto di questo nuovo disegno di legge (che vedeva anch’esso, tra i presentatori, l’allora Ministra per le politiche agricole). I contenuti di questo ddl sono infatti simili al ddl “Catania”[[48]](#footnote-48).

Alcuni affinamenti, soprattutto nei principi e nelle definizioni, erano stati introdotti, con il contributo dell’ISPRA, in ragione della maggiore connotazione “ambientale” che si cercò di conferire alla proposta di legge[[49]](#footnote-49), ad es. con accentuazione del riferimento al profilo della impermeabilizzazione.

Ma il (complicato) meccanismo dirigista di determinazione dei limiti al consumo di suolo era rimasto praticamente lo stesso.

Innovative erano invece le previsioni che avevano rafforzato il principio di priorità del riuso, con l’obbligo di motivazione sulle alternative localizzative, la previsione di censimenti di aree dismesse e inutilizzate[[50]](#footnote-50) e il collegamento con la pianificazione paesaggistica. Fondamentale, poi, la reintroduzione dell’obbligo per i comuni di destinare i proventi degli oneri concessori alla cura del territorio e del divieto di distrazione di tali fondi per spese correnti[[51]](#footnote-51).

Come è noto, si discusse molto sulle disposizioni transitorie, a giudizio di molti ambientalisti tali da svuotare di ogni efficacia pratica l’intervento normativo, che prevedevano la salvezza dei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge relativi ai titoli abilitativi edilizi comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedificato, nonché gli interventi ed i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi comunque denominati adottati prima della entrata in vigore della legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge urbanistica n. 1150 del 1942[[52]](#footnote-52).

Approdato al Senato, il disegno di legge, che recava in sé irrisolto il problema della esatta definizione del suo titolo di potestà legislativa (agricoltura, ambiente, governo del territorio, paesaggio e patrimonio culturale), venne sottoposto a un (tradivo) tentativo di parziale riscrittura, che condusse alla sua mancata approvazione[[53]](#footnote-53).

**8.4. I disegni di legge presentati nella nuova legislatura.**

Ad oggi se ne contano (tra Camera e Senato) ben 16[[54]](#footnote-54).

Non è possibile in questa sede tentarne un’analisi approfondita.

Risulta che, ad oggi, solo presso il Senato è in corso un avvio di trattazione dei disegni di legge ivi presentati (si tratta dei disegni di legge AA.SS. nn. 63, 86, 164, 438, 572, 609, 843, 866, 965, 984, 1044 e 1177), per la cui disamina dovrebbe essere a breve nominato un apposito comitato ristretto presso le Commissioni riunite 9ª (*Agricoltura e produzione agroalimentare*) e 13ª (*Territorio, ambiente, beni ambientali*). Non pare, invece, che i disegni di legge presentati alla Camera (naturalmente molto simili, in corrispondenza di ciascuno schieramento politico, a quelli presentati al Senato[[55]](#footnote-55)) siano di prossimo avvio di effettiva trattazione.

Quasi tutti questi disegni di legge (come peraltro gli analoghi presentati alla Camera), spesso corredati da ampie e documentate relazioni illustrative[[56]](#footnote-56), si accomunano nella proclamazione di finalità, principi e obiettivi molto impegnativi e altisonanti, accordati sulla linea della migliore elaborazione di questi temi proveniente dal diritto eurounitario (riprendendo, peraltro, come si potrà rilevare nel prossimo paragrafo, le impostazioni già presenti in alcune delle più recenti leggi regionali già emanate nella materia, soprattutto le leggi regionali della Toscana, della Lombardia e del Veneto). Così, ad esempio, è ricorrente il richiamo giustificativo degli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione (e, alle volte, anche degli artt. 41 e 42, nonché della Convenzione europea sul paesaggio di Firenze del 2006) e la qualificazione del suolo come “*bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici*”[[57]](#footnote-57), come è ricorrente il richiamo dell’impegno europeo per il raggiungimento dell’obiettivo dell’azzeramento del consumo di suolo nel 2050 (così i disegni di legge ora citati in nota).

È possibile inoltre distinguere, grosso modo, tra le proposte sostanzialmente riproduttive del disegno di legge “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*” approvato alla Camera nella precedente legislatura (così il ddl AC.809 - On. Chiara Braga e altri - che ripropone il testo dell'atto Senato n. 2383 approvato dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016 nella 17^ Legislatura - atto Camera 2039, anche ai fini dell’esame accelerato ai sensi dell'articolo 107 del regolamento parlamentare), e quelle che, invece, hanno abbandonato questo modello di predeterminazione a livello centrale delle soglie di consumabilità di nuovo suolo. Il modello quantitativo, imperniato sulla definizione, a livello centrale, secondo un metodo *top down*, di limiti quantitativi fissati in quote assolute, in termini percentuali rispetto alla totalità del territorio di riferimento o ai volumi esistenti, o di punteggio dell’impatto connesso ai processi di sviluppo, o spaziali, appare in effetti poco efficiente e troppo macchinoso[[58]](#footnote-58).

Altro tratto che accomuna questi disegni di legge è la presentazione – in un mix non sempre adeguatamente ordinato sulla base di idee guida chiare e criteri orientativi ben definiti - di una pluralità di obiettivi e di strumenti giuridici eterogenei, ma comunque in qualche modo serventi all’obiettivo della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana[[59]](#footnote-59).

Si va, a mero titolo di esempio, al di là dei meccanismi diretti a predeterminare limiti quantitativi nazionali o regionali di consumo di suolo, dalla posizione di principi fondamentali (di priorità del riuso e rigenerazione urbana) vincolanti per la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica alla previsione di strumenti di partecipazione dei cittadini; dall’istituzione di registri dei Comuni virtuosi (cui si riconnettono criteri di preferenza dell’attribuzioni dei fondi), al censimento delle aree dismesse da riutilizzare e alla mappatura delle aree degradate; dall’imposizione di varianti alla strumentazione urbanistica finalizzate a ridurre il consumo e a favorire la rigenerazione urbana, all’obbligo di destinare i proventi degli oneri urbanistici a interventi di tutela del suolo; dal divieto di mutamento della destinazione agricola del fondo in caso di ottenimento di fondi europei alle riduzioni fiscali (riduzione dell’IMU, esonero dagli oneri connessi al permesso di costruire); dal ricorso agli strumenti della perequazione e della compensazione (comprese le misure di agevolazione della circolazione dei diritti edificatori), alla previsione di incentivi urbanistici (mutamenti di destinazione d’uso) ed edilizi (premi di cubatura); dalle semplificazioni sostanziali e procedurali (ad es., facilitazione delle demo-ricostruzioni, anche con cambio di sagoma) alla creazione di comitati e appositi organismi tecnici[[60]](#footnote-60); dalla promozione della nascita di nuove imprese in aree periferiche degradate alle misure per il risparmio energetico e la sicurezza antisismica, fino ai temi dell’edilizia residenziale e sociale.

Come già si è avuto modo di osservare, un altro aspetto, apparentemente secondario, ma in realtà strategico, riguarda le diverse soluzioni proposte riguardo al regime transitorio[[61]](#footnote-61).

Parte della Dottrina critica, nelle iniziative legislative nostrane, il riferimento esclusivo al “*consumo di suolo*” e non alla “*protezione del suolo*”[[62]](#footnote-62), che è concetto (come si è visto nell’esame dei documenti dell’Unione europea) più ampio.

Volendo enucleare alcune linee di tendenza fondamentali, è agevole rilevare come i disegni di legge provenienti da esponenti della Destra appaiono più orientati alla rigenerazione urbana e al recupero delle periferie in chiave di premialità, nel quadro dell’urbanistica e dell’edilizia negoziate, mentre i disegni di legge provenienti da esponenti della Sinistra appaiono invece più orientati verso le tematiche della difesa dell’ambiente e del limite al consumo di suolo, con frequente richiamo della teorica dei beni comuni, in una logica che mira a far emergere il concetto della prevalenza dell’interesse generale[[63]](#footnote-63).

Vi è poi da rilevare un terzo orientamento, minoritario, che presenta un taglio soprattutto tecnico e conoscitivo, la cui elaborazione proviene da determinati ambienti tecnici o che si mostra più attento al profilo della tutela dei suoli agricoli[[64]](#footnote-64).

Ora, questo tentativo di sistematizzazione è in sé relativo e in qualche modo incompleto, poiché, come detto, un po’ tutti i disegni di legge presentati alle Camere si caratterizzano per l’eterogeneità e la molteplicità degli strumenti messi in campo. Così, ad es., i disegni di legge del PD, pur mostrando una maggiore e più completa attenzione per il tema della riduzione del consumo di suolo, non mancano di proporre a loro volta, sul lato della rigenerazione urbana, lo strumentario agevolativo proprio dell’urbanistica e dell’edilizia negoziate[[65]](#footnote-65). Alla stessa stregua, il disegno di legge della Lega, che presenta un impianto molto simile alle leggi della Regione Veneto n. 14 del 2017 e n. 14 del 2019, pur concentrando il grosso delle misure sul versante delle deroghe agli strumenti urbanistici per la densificazione urbana, non manca (in qualche modo) di affrontare il tema della riduzione del consumo di suolo. È però evidente che mentre i disegni di legge della Sinistra tendono a risolvere il tema della rigenerazione urbana – al di là dell’annuncio degli obiettivi e delle definizioni – attraverso una delega al Governo e alla legislazione regionale, i disegni di legge della Destra introducono direttamente una serie di misure dirette a semplificare soprattutto le demo-ricostruzioni (anche con cambio di sagoma e in deroga agli strumenti urbanistici, con premi di cubatura e di superficie e incentivi di vario genere a favore degli interventi di rigenerazione urbana)[[66]](#footnote-66).

Può essere utile mettere a confronto, per cogliere la diversità di fondo dei diversi orientamenti politici, i disegni di legge che si pongono un po’ alle ali estreme nell’ambito di queste iniziative legislative: da un lato quelli, già citati, AS. 164 e AC 63 del Movimento 5 Stelle, che prevedono non già la “*riduzione*”, ma l’ “*arresto*” del consumo di suolo[[67]](#footnote-67), nonché, in asserita attuazione dell’art. 42 Cost., l’acquisizione senza indennizzo al patrimonio comunale dei fondi abbandonati, in quanto ormai privi della loro funzione sociale e, quindi, della stessa tutela giuridica, “*con la conseguenza che i suoli tornano nella proprietà collettiva della popolazione del comune interessato*”; dall’altro lato il d.d.l. AS 1044 - Sen. Berutti (FI) e altri, che muove da una critica severa del disegno presentato nella precedente legislatura, nel quale sarebbe prevalsa “*un'ottica che definiremmo « pseudo-scientifica »*” e l’idea che il problema “*potesse essere risolto con formule matematiche, basate per di più su una sorta di « suddivisione tra regioni » del suolo consumabile*”, e il cui contenuto dispositivo si risolve per lo più nell’introduzione di misure di agevolazione dell’edilizia di ristrutturazione, recupero e riuso delle aree urbanizzate.

Volendo portare più a fondo la riflessione, è evidente che, dietro queste diverse impostazioni del tema, si fronteggiano due visioni o due letture opposte del problema della riduzione del consumo di suolo: dal lato delle forze politiche più liberali (o liberiste), tendenzialmente di destra, agisce l’idea della assoluta e indiscutibile priorità della crescita dell’economia e del lavoro e della recessività dei valori ambientali, percepiti come freno all’economia e aggravio burocratico, per cui il minor consumo di suolo è letto e interpretato soprattutto come un’occasione per rilanciare l’edilizia privata, ritenuta un comparto strategico per la crescita del PIL, ma ormai priva di mercato nell’espansione fuori dai centri cittadini; dal lato delle forze più sensibili alle urgenze ambientali agisce invece l’idea opposta, per cui la priorità assoluta è rappresentata dalla tutela del suolo come risorsa ambientale scarsa e non riproducibile, mentre la ripresa delle attività edilizie si profila piuttosto come un riflesso desiderabile e positivo, se però contenuto nei limiti di una sana e prudente rigenerazione urbana.

Il rapporto dialettico tra riduzione del consumo di suolo e rigenerazione urbana riproduce per certi aspetti, come tipico caso applicativo, l’ossimoro dello “sviluppo sostenibile”, dove il posto del sostantivo “sviluppo” è occupato dalla rigenerazione urbana e il posto dell’aggettivo “sostenibile” è occupato dalla riduzione del consumo di suolo. Il rapporto tra i due termini si presenta esattamente invertito nei due indirizzi di politica del diritto sopra esaminati: per gli uni viene prima la rigenerazione urbana, che rappresenta il vero obiettivo politico primario, rispetto al quale la riduzione del consumo di suolo sembra essere solo un riflesso effettuale indiretto; per gli altri è vero esattamente il contrario: viene prima la riduzione del consumo di suolo, che costituisce la vera urgenza ambientale, rispetto alla quale la rigenerazione urbana sembra assumere una posizione di conseguenzialità.

Irrompe inevitabilmente in questa linea argomentativa il conflitto politico quotidiano tra il partito della tutela, che vuole soprattutto *conservare* e deve e vuole dire necessariamente dei “no”, e il partito della crescita e dello sviluppo, che vuole soprattutto *fare*, non tollera i “no” e mira soprattutto al lavoro, alle imprese, alla crescita del PIL ad ogni costo[[68]](#footnote-68).

Alla luce di queste ultime considerazioni alla domanda di quale sia la probabilità che, in questa legislatura, si possa pervenire all’approvazione di una legge nazionale sulla riduzione del consumo di suolo, è facile dare una risposta non ottimistica.

**9. Le leggi regionali.**

Facendo leva sulla potestà legislativa “concorrente” in materia di governo del territorio molte Regioni, pur in mancanza (e in attesa) dei principi fondamentali della materia che avrebbero dovuto essere introdotti dalla legge “cornice” statale, hanno legiferato nel campo urbanistico introducendo non solo discipline di dettaglio, ma anche principi in tema di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, desunti sostanzialmente dalla condivisa impostazione generale derivante dal diritto eurounitario.

Anche di questa ricca e complessa legislazione regionale non è qui possibile svolgere una disamina analitica[[69]](#footnote-69).

Pressoché tutte le più recenti leggi regionali dichiarano che il suolo è bene comune e risorsa non rinnovabile ed enunciano non solo il principio del contenimento del consumo di suolo, ma assumono anche l’obiettivo eurounitario di zero consumo di suolo entro il 2050[[70]](#footnote-70).

Sotto questo profilo la nuova legislazione regionale, nella parte enunciativa delle finalità e degli obiettivi, si mostra di buon livello qualitativo e presenta un’ampia ed esaustiva dichiarazione dei principali principi e valori elaborati sul tema del risparmio del consumo di suolo e della rigenerazione urbana (e di ciò ha dato autorevolmente atto anche la Corte costituzionale, di recente intervenuta con la sentenza n. 179 del 16 luglio 2019 sulla legge regionale della Lombardia n. 31 del 2014, a proposito della variante al piano regolatore di Brescia[[71]](#footnote-71)).

Ma non sempre alle condivisibili proclamazioni di elevati principi e di nobili finalità corrisponde un dispositivo giuridico adeguato, idoneo a tradurre in atto gli ambiziosi propositi enunciati negli articoli introduttivi. La pratica attuazione è demandata per lo più alle scelte di pianificazione comunale e la maggior attenzione del legislatore regionale spesso si concentra sulle deroghe agli standard urbanistici e sulle premialità varie di incentivo all’attività edificatoria (incentivi urbanistici, in termini di deroghe agli standard e di cambi di destinazione d’uso, incentivi edilizi, in termini di aumento di cubature e di superfici, incentivi procedurali, in termini di semplificazioni e accelerazioni nel rilascio dei titoli a edificare)[[72]](#footnote-72), con ampio ricorso alle “nuove frontiere” dell’urbanistica negoziata (con annesse perequazioni e compensazioni).

È legittimo poi porre la domanda di quale forza precettiva possa riconoscersi alle suddette dichiarazioni di principi. Probabilmente, come mostra di fare abilmente del resto la ora citata sentenza della Consulta n. 179 del 2019, essi possono assumere, facendo leva sull’obbligo di motivazione e sul sindacato di razionalità complessa della scelta amministrativa, un rilievo pratico non secondario in sede applicativa come criteri-guida interpretativi, idonei, ad esempio, a far emergere profili di contraddittorietà e illogicità delle scelte localizzative (ad esempio, in sede di dibattito pubblico, di v.a.s. e di v.i.a., se ben fatte e non ridotte a simulacri vuoti e puramente formali) e delle scelte pianificatorie (ad esempio, a fronte di incrementi di occupazioni di *green field* non giustificati adeguatamente dalla dimostrata mancanza di alternative di recupero e riuso di *brown field*)[[73]](#footnote-73).

È legittimo altresì domandarsi quale possa essere il valore giuridico dell’enunciato, comune a molte leggi regionali, che pretende di qualificare il suolo come “*bene comune*”: enunciato in sé di non poco momento e in tesi gravido di notevoli conseguenze, che inciderebbe, peraltro, in evidente carenza di titolo di potestà legislativa regionale, sullo statuto della proprietà immobiliare. Dovendo preferire una lettura costituzionalmente orientata, dovrà probabilmente negarsi valore precettivo a tali enunciati e ridursene la portata effettuale al rango di meri ottativi o espressioni di auspici e di desideri etici: non sono *Direttivi*, né sono *Dichiarazioni* (performativi), ma mere *Espressioni*, per usare la tassonomia di John Searle[[74]](#footnote-74).

Sembrano poi profilarsi essenzialmente due modelli, in parte alternativi, ma anche cumulabili: il modello veneto, imperniato sulla definizione regionale della quantità di suolo disponibile e su forti premialità urbanistiche, edilizie e incentivi per la densificazione e la sostituzione edilizia[[75]](#footnote-75); il modello toscano, decisamente più rigoroso ed efficace, imperniato sulla netta perimetrazione dei margini di confine dei centri abitati, sulla configurazione dell’espansione come eccezione, sulla lotta alla dispersione abitativa e sulla priorità del riuso[[76]](#footnote-76).

Nella maggioranza dei casi si tratta per lo più di previsioni di indirizzo ai Comuni e alla pianificazione urbanistica comunale, con scarse prescrizioni ad efficacia verticale diretta. Manca l’obbligo dei Comuni di effettuare la ricognizione degli immobili dismessi e non utilizzati.

La già menzionata pronuncia della Corte n. 179 del 2019, se mostra una encomiabile sensibilità per il tema del minor consumo di suolo (e fornisce nella fattispecie una soluzione condivisibile favorevole alla scelta comunale più rigorosa, che era invece impedita dalla norma transitoria regionale impugnata), pone tuttavia dei dubbi sull’efficacia della legislazione regionale fondata sul titolo urbanistico, lì dove evidenzia i limiti posti a tale potestà legislativa regionale dal combinato disposto dell’art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, con riguardo al principio di sussidiarietà verticale, e riafferma la tradizionale appartenenza “storica” all’autonomia dei Comuni (fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica) della funzione di pianificazione urbanistica[[77]](#footnote-77).

**10. Un tentativo di sistemazione giuridica.**

Si è già evidenziato l’intreccio di materie e di titoli di potestà normativa che avvolge i temi in trattazione. Il nuovo titolo V, come riformato nel 2001, nell’art. 117, riserva alla potestà legislativa statale (lettera *s*) del secondo comma) la materia della tutela dell’ambiente-ecologia e del patrimonio culturale (comprensivo del paesaggio), mentre, nel terzo comma, ascrive alla materia di potestà legislativa concorrente il governo del territorio. Si è già rilevato sopra che, quanto al profilo del contenimento del consumo di suolo, l’approccio puramente “ambientale” del limite all’impermeabilizzazione (*Soil Cover* o *Soil Sailing*) appare insufficiente a coprire le esigenze – in realtà di valore urbanistico – sottese alla finalità di combattere la dispersione abitativa e la diffusiva occupazione di suolo con interventi antropici (*Land Take* e *Land Use*) e di difendere la tradizionale configurazione del rapporto tra città e campagna; analogamente, guardando al versante della “rigenerazione urbana”, vengono in rilievo in primo piano elementi che indubbiamente attengono alla materia dell’urbanistica e del governo del territorio (anche se la rigenerazione urbana è paesaggio[[78]](#footnote-78)). Esiste, inoltre, un profilo di tutela dei suoli agricoli, che rinviene nell’art. 44 della Costituzione la sua base giuridica *in apicibus*. Non a caso molti dei disegni di legge di nuova presentazione in Parlamento esordiscono con la “giustificazione” delle proprie basi costituzionali richiamando gli artt. 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione[[79]](#footnote-79).

Non sembra dunque eludibile il profilo della leale cooperazione quale rimedio all’inestricabile intreccio di materie attribuite dalla Costituzione ai diversi livelli territoriali di governo. Resta aperta tuttavia la possibilità di operare lungo la direttrice verticale dell’attrazione in sussidiarietà, facendo leva sull’esigenza di definire principi e indirizzi generali omogenei su tutto il territorio nazionale.

Autorevole Dottrina[[80]](#footnote-80), criticando la logica della tripartizione “*urbanistica – ambiente – paesaggio*” e giudicando insufficiente la stessa idea di governo del territorio, nega, da un lato, la possibilità che il contenimento del consumo di suolo possa dare luogo a una categoria giuridica unitaria, ma evidenzia, dall’altro lato, la necessità di fare prioritario riferimento al principio di integrazione, alle competenze multilivello e al principio di coesione territoriale, rinvenendo nel testo (non sempre valorizzato) dell’art. 44 Cost. la possibilità di “*un’interpretazione estensiva . . . in cui la razionalità ivi enunciata non si esaurisca nella dimensione economica del rapporto capitale - lavoro, ma si trasferisca alla condizione che rende possibile e duraturo quello sfruttamento: la preservazione delle risorse naturali*”.

La considerazione dell’evoluzione delle politiche agricole europee, sempre più sensibili alla vocazione dei suoli e ai concetti di ruralità e di multifunzionalità del territorio, ha consentito una reinterpretazione del ruolo dell’art. 44 Cost. in chiave non più solo produttivistica, ma come fondamento di una tutela della terra come bene produttivo e di sviluppo, oggetto di equi rapporti sociali, che impone il mantenimento delle vocazioni naturali e produttive dei suoli, il miglioramento della qualità della vita della collettività che vi vive e, più in generale, la salvaguardia del contesto paesaggistico, naturale, storico e culturale, nell’ambito della cornice solidaristica di cui all’art. 2 Cost.[[81]](#footnote-81)

Altra Dottrina[[82]](#footnote-82) ritiene che la tematica dell’uso del suolo e della sua protezione possa trovare una dimensione adeguata solo se imperniata e svolta attorno ai fondamentali principi dello sviluppo sostenibile, di integrazione e di proporzionalità (essendo insoddisfacenti la visione tradizionale del suolo come bene che preesiste alla disciplina dei suoi modi d’uso, così come l’alternativa “*proprietà pubblica – proprietà privata*” e la stessa categoria dei beni comuni, se proposta come un nuovo modello appropriativo, nonché la ricostruzione dei limiti d’uso dei suoli in termini di sacrifici imposti alla proprietà privata, o la mera protezione, in chiave difensiva, di taluni caratteri intrinseci di una cosa o la tutela di forme di godimento statiche o contemplative, secondo le modalità già sviluppate da alcune legislazioni settoriali per i beni culturali e il paesaggio).

Ora, ad avviso di chi scrive, evitando velleitarie ricerche di “cambi di passo” o di “rivoluzioni copernicane” e preferendo piuttosto un approccio meliorista più pragmatico[[83]](#footnote-83), probabilmente non c’è motivo di rimettere in discussione gli assetti dogmatici ormai consolidati. Anziché ricercare improbabili nuove categorizzazioni giuridiche, sembra molto più ragionevole cercare di fare un uso sapiente di quelle che già ci sono (e che sono forse già troppe). Non si avverte l’esigenza di creare nuove “materie”, né tanto meno nuove funzioni e competenze. In realtà una pianificazione paesaggistica fatta bene, obbediente ai canoni dell’art. 143 del codice di riferimento, una buona pianificazione urbanistica, ispirata seriamente ai principi della riduzione del consumo di suolo, della priorità del riuso e del favore per la rigenerazione urbana, che sappia perimetrare l’area urbanizzata e proteggere le aree verdi, una valutazione ambientale strategica e una valutazione d’impatto ambientale approfondite, un pubblico dibattito con una partecipazione vera dei cittadini, già questi istituti, da soli potrebbero consentire di conseguire notevoli e validi obiettivi nell’uso razionale dei suoli.

D’altro canto allo stato pare difficile intravedere una reale possibilità di un rilancio forte dell’urbanistica, tale da restituire a questa materia quella capacità di sintesi unitaria che essa (forse) avrebbe dovuto avere e che sembrava avere assunto, anche nel riconoscimento giuridico, con la ricordata norma estensiva dell’art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977.

In realtà, ad essere pragmatici, l’unico orizzonte di possibilità entro il quale l’urbanistica potrebbe recuperare questa sua funzione onnicomprensiva e unitaria – una funzione di razionalità del sistema – parrebbe rappresentato dalla teorica dei beni comuni, in quanto implicante una scelta di campo netta e forte dal lato del rafforzamento del ruolo di poteri pubblici (in disparte in questa sede le declinazioni di stampo, per così dire, “antagonistico” di tale teorica[[84]](#footnote-84), che immaginano una sorta di “equidistanza” tra la proprietà privata e la demanialità pubblica, viste entrambe come naturali e storiche alleate contro i *modi diversi di possedere*, di tipo collettivo e non individualistico-proprietario). Al di fuori di una presa di posizione risoluta dell’urbanistica nella direzione del rilancio dell’iniziativa pubblica, anche contro la proprietà privata e la rendita fondiaria fondata sull’edificabilità dei suoli, ritengo che sia da escludere la possibilità per questa scienza (e per questa branca dell’architettura e del diritto) di tornare ad essere protagonista centrale nella disciplina razionale dell’uso dei suoli. Un’urbanistica che propenda a essere declinata in chiave negoziale di scambio con la proprietà privata, sull’assioma indiscutibile e sul postulato più o meno implicito dell’inerenza del diritto di edificare all’essenza stessa del diritto di proprietà, non potrebbe contrastare lo *spill over* della pianificazione di settore e la riaffermazione della recente tendenza della vincolistica e della pianificazione ambientale-paesaggistica ad assumere un ruolo guida centrale nel contrasto all’eccessivo consumo di suolo e all’impiego irrazionale di questa risorsa scarsa.

Analogamente, per quanto riguarda il versante della rigenerazione urbana, il problema che si trova a dover fronteggiare la nuova urbanistica sembra essere soprattutto quello della gestione dei processi rigenerativi a fronte della micro-proprietà privata pulviscolare, che rende spesso irrealizzabili gli interventi più significativi e meno episodici.

Sembrerebbe dunque da escludere, allo stato, l’emersione di una nuova “materia” unitaria relativa al minor consumo di suolo e alla rigenerazione urbana, e ciò ancorché indubitabilmente il suolo sia assurto in qualche modo a una considerazione – sia ambientale, sia architettonica, sia giuridica – come bene autonomo e non più come mero sfondo non problematizzato o sostrato neutro di altri beni-interessi umani giuridicamente rilevanti.

Probabilmente, sempre secondo un principio di realtà, il limite del possibile, oggi, è dato dal mero riposizionamento della pianificazione territoriale, sulla base di coraggiose norme cornice vincolanti, che pongano precisi obblighi e divieti (priorità del riuso), fondate sul triplice titolo “ambiente”, “principi fondamentali di governo del territorio” e “tutela dei suoli agricoli”. Questo basterebbe al minor consumo (o uso razionale) del suolo.

È tuttavia possibile, guardando soprattutto al tema della rigenerazione urbana, che – come si dirà più avanti - assomma in sé una pluralità di istituti giuridici che vanno via via specializzandosi e tipizzandosi, quasi a formare uno strumentario di interventi proprio di tale campo di attività, lasciare aperta la possibilità che possa via via formarsi una nuova branca specialistica ad essa dedicata.

**11. Il ruolo centrale della pianificazione paesaggistica, dei piani regolatori comunali, della v.i.a. e della v.a.s.**

Ho già anticipato il rilievo per cui la crisi dell’urbanistica è andata di pari passo con la (conseguenziale) espansione del ruolo della pianificazione di settore. In particolare la pianificazione paesaggistica, ridisegnata e potenziata nei suoi contenuti prescrittivi dal codice del 2004, partita in sordina, sembra assumere, oggi, pur tra mille difficoltà, un ruolo di grande rilievo, forse centrale nel contenimento del consumo di suolo e nella conservazione del disegno del rapporto spaziale tra città e campagna[[85]](#footnote-85).

La positiva esperienza (anche se molto faticosa e tuttora *in fieri*) della Puglia, della Toscana, del Piemonte, del Friuli Venezia Giulia (e anche, in parte, della Sardegna) sta a dimostrare che è ancora possibile un ridisegno razionale del territorio, sia pure a una scala più larga di livello regionale (come tale richiedente poi un concreto – e non agevole - “atterraggio” nella pianificazione territoriale di livello comunale)[[86]](#footnote-86). Ma non deve essere dimenticato, come esempio concreto dell’efficacia della pianificazione paesaggistica, il ruolo molto positivo, nell’ambito della tutela, svolto in alcuni casi dai piani paesistici previsti dall’art. 5 della legge n. 1497 del 1942 e dai piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali introdotti dalla legge “Galasso” del 1985 (si pensi al ruolo fondamentale di argine al cemento assolto nella costiera sorrentino-amalfitana dal piano urbanistico-territoriale approvato dalla Regione Campania, in base alla legge “Galasso”, con la legge regionale n. 35 del 1987).

Si tratta di elaborati e documenti spesso di buona qualità tecnica, frutto di un lavoro meticoloso e approfondito di conoscenza, di pianificazione e di architettura del territorio e del paesaggio, maturato in anni di confronti e di autentica partecipazione, anche dal basso. Essi costituiscono, nelle Regioni che li hanno approvati, un testo imprescindibile di base per qualsiasi programmazione e ulteriore pianificazione urbanistico-territoriale. E ciò non solo per la prevalenza gerarchica ad essi attribuita dall’art. 145 del codice del 2004, ma per la qualità tecnico-giuridica di questi documenti, che rappresentano una base di dati e di elaborati essenziale già solo a livello conoscitivo, prima ancora che previsionale e prescrittivo (ciò che costituisce, peraltro, la precondizione per qualsiasi seria semplificazione) [[87]](#footnote-87).

Questi strumenti sembrano avere una forza cogente maggiore perché attuano l’art. 9 della Costituzione, fanno valere interessi primari e assoluti (o, comunque, come si suole dire, a considerazione necessaria[[88]](#footnote-88)), conformano e non espropriano la proprietà privata, non danno dunque diritto a indennizzi, mettono in campo un ruolo necessario dello Stato, che a volte si è rivelato utile per far prevalere a livello regionale e locale gli indirizzi maggiormente sensibili alla tutela del territorio (e meno esposti alle pressioni della rendita fondiaria e alle spinte delle imprese locali).

È nota la polemica contro i vincoli e la contestazione del carattere troppo rigidamente vincolistico che connoterebbe lo stesso piano paesaggistico, come è nota la dialettica tra “tutela statica” e “tutela dinamica” e la discussione sul significato indefinibile dell’ossimoro dello “sviluppo sostenibile”.

Epperò – guardando in primo luogo alla percezione immediata propria dell’esperienza personale del territorio – resta vero che, spesso, le poche aree verdi che ancora resistono attorno agli agglomerati urbani segnalano la presenza di vincoli, paesaggistici o archeologici[[89]](#footnote-89).

Non è un caso, l’ho già detto, che il vero “giro di boa”, con il “tramonto” dell’urbanistica e dei piani regolatori e la tracimazione delle tutele parallele degli interessi differenziati, si è avuto con il decreto “Galasso” del 1985 e con la legge sulle aree naturali protette del 1991.

Questo non significa che un ruolo centrale nel contenimento del consumo di suolo e nella rigenerazione urbana non debba e non possa essere assolto anche dai (tradizionali) piani regolatori comunali (nelle loro ormai molteplici e variegate forme e denominazioni che la legislazione regionale ha generato negli ultimi decenni).

È noto che l’urbanistica, superata la fase – propria della prima metà del secolo scorso, della legge del 1942 e dei primi decenni del secondo dopoguerra – della disciplina della mera utilizzazione economica del territorio, si è via via arricchita di contenuti più complessi, a partire dalla stessa tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (con la legge “ponte” n. 765 del 1967), fino ad ambire a essere, come recitava il già richiamato art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

Ma il limite della proprietà privata e il labile confine tra espropriazione e conformazione, nonché l’intrinseca debolezza dello strumento in quanto affidato a un livello di governo, il Comune, troppo vicino agli interessi da regolare, ha condotto a risultati del tutto insoddisfacenti, in mancanza di vincoli contenutistici e indirizzi chiari e decisi imposti a livello di principi fondamentali dalla legislazione statale.

Questo non significa tuttavia che i singoli Comuni non possano già a diritto vigente produrre ottimi piani regolatori ispirati al principio del minor consumo di suolo e della priorità del riuso, nonché alla rigenerazione urbana. Per fortuna casi positivi e notevoli di una buona pianificazione in questa direzione ci sono già e vanno diffondendosi[[90]](#footnote-90).

D’altra parte è da decenni che la giurisprudenza amministrativa, già molto prima della nota sentenza “Cortina d’Ampezzo” del Consiglio di Stato[[91]](#footnote-91), ha intelligentemente attribuito alle zone agricole un ruolo, di fatto e di diritto, di vere e proprie *green belts*, un ruolo di demarcazione urbanistica dei centri abitati, un ruolo dunque di contenimento del consumo di suolo e preservazione dei così detti servizi ecosistemici erogati dal suolo non impermeabilizzato.

Basterebbe dunque dimensionare in modo realistico il fabbisogno abitativo, prevedere un serio censimento degli immobili inutilizzati, imporre un obbligo di seria istruttoria e conseguente motivazione alla base della scelta localizzativa vincolandola all’impossibilità di reperire suoli già antropizzati, relegando l’espansione a ipotesi eccezionale.

Attenta Dottrina[[92]](#footnote-92) ha evidenziato come, nella realtà odierna, il piano regolatore comunale dovrebbe semplificare i suoi contenuti, anche superando le molteplici previsioni di zonizzazione introdotte dalla legge del 1942 e della legge “ponte” del 1967 (zone “C” di espansione, zone “D” ed “F” di servizi, *etc*.), per concentrarsi sulla ricostruzione del costruito e sulla riduzione del consumo di suolo, quale suo elemento qualificante.

Se la legge nazionale, anche solo dettando principi fondamentali nella materia del governo del territorio, imponesse in modo vincolante tali contenuti minimi ai piani regolatori comunali (comunque denominati), già solo così (evitando magari norme transitorie troppo blande) si sarebbe a metà dell’opera, e già solo così si sarebbe fatto molto nella giusta direzione del contenimento del consumo di suolo.

Un’importanza centrale, già a diritto vigente, nella direzione del contenimento del consumo di suolo può poi essere rivestita dagli strumenti procedimentali attuativi dei principi comunitari di prevenzione e di integrazione, quali, *in primis*, la valutazione ambientale strategica e la valutazione d’impatto ambientale[[93]](#footnote-93). L’esempio delle Olimpiadi inglesi del 2012, proposto al par. 3, è emblematico: una v.a.s. e una v.i.a. fatte sul serio (e non ridotte a vuoti adempimenti burocratici sulla base di decisioni localizzative preconfezionate) dovrebbero, attraverso l’istruttoria, il pubblico dibattito, la partecipazione, la motivazione, dimostrare l’indisponibilità di alternative localizzative percorribili su aree già trasformate, esponendosi, in caso contrario, sotto questo profilo, a un penetrante controllo di legittimità (sostanziale non solo formale) dinanzi al Giudice amministrativo.

Il ruolo della v.i.a. e della v.a.s. è in tal senso giustamente valorizzato anche in alcuni dei disegni di legge nella materia presentatati in Parlamento[[94]](#footnote-94).

**12. La rigenerazione urbana e il recupero delle periferie**

**12.1. La nozione.**

Come la riduzione del consumo di suolo, anche la rigenerazione urbana è divenuta un concetto ormai alla moda, molto frequentato dal legislatore (nazionale e regionale), dalla pianificazione urbanistica e dalla dottrina e dalla giurisprudenza (oltre che ovviamente, anzi, prima ancora, dagli architetti urbanisti pianificatori)[[95]](#footnote-95).

Certamente, la rigenerazione urbana ambisce ad essere molto più di una mera programmazione e pianificazione di recupero o di risanamento di determinate aree urbane, ed è molto di più della semplice riqualificazione edilizia. Nella sua ampia denotazione, la rigenerazione urbana vorrebbe riguardare anche la coesione territoriale e sociale[[96]](#footnote-96). Nelle definizioni proposte dalle recenti iniziative di legge (qui richiamate nella nota 53) la rigenerazione urbana viene spesso definita come “*un insieme coordinato di interventi sia pubblici che privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica contro il nuovo consumo di suolo*” [[97]](#footnote-97). Risulta dunque chiaro che il concetto normativo di rigenerazione urbana si differenzia da quello di recupero edilizio e urbanistico[[98]](#footnote-98) per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di aree urbane degradate.

Il tema della rigenerazione urbana, sia pure *in nuce*, è peraltro presente da decenni nella legislazione[[99]](#footnote-99).

Si possono al riguardo richiamare i piani di recupero previsti dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, i piani di recupero degli insediamenti abusivi previsti dall’art. 29 della legge n. 47 del 1985, i programmi integrati di intervento previsti nell’art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179; i piani di recupero urbano della legge n. 493 del 1993, i piani di riabilitazione edilizia e urbana previsti dalla legge n. 166 del 2002; quindi i più recenti *contratti di valorizzazione urbana* del 2012 (legge n. 134 del 2012). La stessa norma-principio nazionale del 2011 sui piani-casa introduceva elementi in qualche modo riferibili alla rigenerazione urbana[[100]](#footnote-100).

Ma, risalendo ancora più indietro nel tempo, volendo fare un cenno di storicizzazione dell’argomento, è possibile ricordare uno dei primi esempi di rigenerazione urbana costituito dai piani di risanamento di cui alla legge 15 gennaio 1885, n. 2892 (c.d. legge Napoli).

Non sono inoltre mancati interventi normativi più recenti, molto numerosi, dall’art. 1, comma 431, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) all’art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha istituito per l'anno 2016 il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, interventi normativi che qui è possibile solo elencare in nota, per memoria, non essendovi spazio per affrontarne in questa sede una trattazione approfondita[[101]](#footnote-101).

È però da segnalare, riguardo a quest’ultimo programma, lanciato dal governo di centro-sinistra, ma rinviato nella sua attuazione dal governo Conte I nel 2018-2019, che la Corte dei conti ha recentemente svolto un monitoraggio sul suo stato di attuazione con esiti non lusinghieri[[102]](#footnote-102). Il programma è peraltro oggetto di un apposito disegno di legge che ne prevede la stabilizzazione[[103]](#footnote-103).

Non può non richiamarsi poi il decreto-legge così detto “sblocca-Italia” n. 133 del 2014, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha introdotto, con l’art. 17, *Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia*, al dichiarato “*fine di semplificare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare processi di sviluppo sostenibile, con particolare riguardo al recupero del patrimonio edilizio esistente e alla riduzione del consumo di suolo*”[[104]](#footnote-104).

L’ultima previsione normativa a livello nazionale è contenuta nel decreto-legge n. 32 del 2019, così detto “sblocca-cantieri”, convertito, con modificazioni, nella legge 4 giugno 2019, n. 55[[105]](#footnote-105).

Non va dimenticato, inoltre, il tema della “valorizzazione” dei compendi immobiliari pubblici (ad es. la previsione dell’art. 1, comma 262, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, introduttivo del "programma unitario di valorizzazione", quale modalità di pianificazione razionale degli interventi su un complesso patrimoniale pubblico dello stesso contesto territoriale, la cui programmazione viene gestita contestualmente, con obiettivi di riqualificazione urbana e sviluppo locale, o la "concessione di valorizzazione" (art. 1, comma 259, che ha inserito l'art. 3-*bis* nel decreto-legge n. 351 del 2001, convertito nella legge n. 410 del 2001, rubricato "*Valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni immobili tramite concessione o locazione*") – mediante la quale, oltre al recupero del bene, si mira ad attivare meccanismi virtuosi di trasformazione urbana e sviluppo locale[[106]](#footnote-106).

Legato al tema della rigenerazione urbana è anche quello della valorizzazione del paesaggio, in specie dopo la Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall’Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (che estende la nozione di paesaggio a comprendere anche le aree urbane e periurbane e considera «*sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati*»), e dopo il codice di settore del 2004 che, nell’art. 143, ha chiarito (comma 1, lettera *d*) che il piano paesaggistico deve (tra l’altro) individuare gli “*interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e [de]gli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela*”, per i quali, peraltro (comma 4, lettera *b*), non occorre l’autorizzazione paesaggistica (*per gli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione*). Al riguardo la migliore e più innovativa ricerca nel campo dell’architettura sottolinea la dimensione propriamente paesaggistica dell’idea di riuso e del riciclo architettonico[[107]](#footnote-107). In questo senso la rigenerazione urbana può essere creazione di nuovi paesaggi.

È opinione comune, dunque, che la rigenerazione sia tema complesso, che non si limita all’edilizia e all’urbanistica, ma riguarda anche la creazione di nuovi paesaggi e la valorizzazione dei compendi immobiliari pubblici dismessi, fino a investire la coesione territoriale e sociale. La rigenerazione urbana reca dunque in sé l’idea di una rinascita economico-sociale e culturale, che conduca al riequilibrio e al progresso civile delle aree compromesse e degradate e, per tale via, assicuri la coesione sociale[[108]](#footnote-108). Si allarga alle tematiche riguardanti la città sostenibile e il diritto *della* e *alla* città[[109]](#footnote-109). Mette in campo una complessa strategia di rigenerazione[[110]](#footnote-110), in base a una “*visione olistica, multiscalare e trasversale tipica del modello della sostenibilità*” nel quadro di “*una profonda rilettura del tradizionale modello di elaborazione delle politiche pubbliche in materia ambientale raffigurato dalla sequenza comando-controllo*”[[111]](#footnote-111). Sotto la pressione del *climate change* e nell’epoca dell’Antropocene si va delineando una *design revolution* nella progettazione dello sviluppo delle città e un ripensamento profondo dello stesso modello tradizionale di “*homeowning democracy*” a base dell’abitare nelle città[[112]](#footnote-112).

Dietro questo approccio vi è la maturata consapevolezza che il degrado e lo squallore dei luoghi che abitiamo riflettono, a un tempo come causa e come effetto, in una spirale perversa, il degrado e lo squallore sociale, ragion per cui senza un riscatto economico-sociale non vi è spazio per una riqualificazione urbana durevole e sostenibile.

Esprimono queste idee – la cui corretta traduzione in concetti e termini giuridici è spesso ardua – la già citata Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000 (che, come si è visto, estende la nozione di “paesaggio” a tutto il territorio) e la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sul valore del *cultural heritage* (che io traduco “*eredità culturale*” e non “*patrimonio culturale*”) per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2011, firmata dall’Italia il 27 febbraio 2013, ma non ancora ratificata (che introduce tra l’altro la nozione di «*comunità di heritage*», costituita da «*un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici del cultural heritage e che desidera, nel quadro di un’azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future*»).

Insomma, si afferma un’idea soprattutto “politica” e sociologica della rigenerazione urbana, come insieme eterogeneo di misure e azioni che, ai diversi livelli e nei vari campi di intervento coinvolti, convergano verso il miglioramento delle condizioni di vita, *in primis* l’ambiente e il contesto urbano, delle popolazioni (di regola economicamente svantaggiate) stanziate in aree urbane periferiche compromesse e degradate.

Ora, pur nella sostanziale condivisibilità di questo ordine di idee e nell’apprezzamento per le sue positive finalità, non ci si può esimere dall’osservare che in esso si annida un rischio epistemologico, ossia l’eccessiva dilatazione dell’ambito di denotazione dei termini con conseguente perdita di significato e svuotamento di contenuto conoscitivo e regolativo del concetto (secondo la nota regola di inversa proporzionalità tra connotazione e denotazione: quanto più si vuole ampliare il campo visivo, tanto più si sfuoca la percezione e si perdono i dettagli e le distinzioni; si rischia di denotare “tutto” ma di non significare “niente”): se “tutto” è rigenerazione urbana – dalle iniziative culturali locali al rafforzamento delle strutture educative, dai programmi di concessione di *loft* a prezzo politico ai giovani artisti ai premi per la promozione della *street art* e delle *performing arts* contemporanee, dall’*housing* sociale fino ai programmi e piani propriamente urbanistici di recupero e riqualificazione dell’edificato – allora c’è il serio rischio che sia vuoto di contenuto il significato propriamente giuridico di queste locuzioni[[113]](#footnote-113).

Anche a proposito della rigenerazione urbana, come si è già visto per il connesso tema del consumo di suolo, si è posto l’interrogativo se possa (o meno) configurarsi una nuova materia o una nuova funzione amministrativa[[114]](#footnote-114).

Nel caso della rigenerazione urbana l’emergere di innovative forme di amministrazione partecipata dal basso, insieme all’esigenza di costruire apposite strutture di accompagnamento e di gestione di questi complessi programmi, potrebbe forse giustificare la creazione sia di apposite professionalità dedicate, sia, correlativamente, di specializzazioni interdisciplinari capaci di condurre all’esperimento di nuovi istituti e competenze, anche nel diritto amministrativo.

Sembra dunque ragionevole lasciare allo stato aperta la possibilità di immaginare una possibile autonomia di regime giuridico della rigenerazione urbana, ciò che invero costituirebbe il presupposto contenutistico per l’emersione di un nuovo e autonomo concetto e istituto del diritto[[115]](#footnote-115).

Le Regioni peraltro, come si è del resto già visto nei paragrafi precedenti, hanno già messo in campo una cospicua legislazione, non priva di elementi di grande interesse (possono qui richiamarsi le già considerate leggi regionali del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, della Puglia, 1 agosto 2008, n. 21, del Piemonte, 14 luglio 2009, n. 20, della Toscana, 5 agosto 2011, n. 40, dell’Umbria, 21 giugno 2013, n. 12).

**12.2. Quali strumenti utilizzare?**

Quali strumenti utilizzare per la rigenerazione urbana? La Dottrina ha indagato diverse possibilità, tra di loro peraltro non necessariamente alternative, ma in parte cumulabili e sovrapponibili.

Si è fatto riferimento, ad esempio, alla così detta “pianificazione strategica[[116]](#footnote-116). È spesso richiamata in proposito la previsione della legge così detta “Delrio” di riforma delle Province (legge n. 56 del 2014, art. 1, comma 44, lett. *a*), che assegna alle Città metropolitane il compito di adottare e aggiornare annualmente un piano strategico triennale del territorio metropolitano. Può più o meno utilmente richiamarsi a tal proposito anche la previsione dell’art. 133 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che prevede che il Ministero e le regioni definiscono d'intesa le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio (norma ovviamente rimasta inattuata). Potrebbero altresì richiamarsi i mai adottati piani territoriali di coordinamento previsti dall’art. 5 della legge n. 1150 del 1942.

È tuttavia intuitiva la scarsa efficacia di questi strumenti, frutto anch’essi del mito (razionalista e illuministico) del “Piano”, velleitari e troppo distanti dalla realtà concreta degli interventi da realizzare.

Ma al di là dello strumentario “classico” della pianificazione urbanistica (e della stessa urbanistica negoziata), il tema della rigenerazione urbana ha dato vita a un fiorire di studi e di ricerche sul campo che si pongono come interessanti esempi innovativi di democrazia partecipativa. Sono sorti appositi progetti di ricerca e gruppi di studio interdisciplinari, *urban studies* istituiti presso centri di ricerca o universitari finalizzati specificamente allo “*sviluppo di strategie e/o piani d’azione focalizzati principalmente sui tema della difesa del suolo sovrapposto a quello del recupero dell’esistente*”[[117]](#footnote-117), o *urban center*, creati (in varie forme giuridiche) presso numerosi comuni come centri di documentazione, di confronto e di sviluppo di forme partecipate per la elaborazione dal basso dei processi di *policy-making* sulla rigenerazione urbana[[118]](#footnote-118).

Al riguardo si è parlato di diritto pubblico informale[[119]](#footnote-119), di democrazia partecipativa[[120]](#footnote-120), di nuova urbanistica “reticolare”[[121]](#footnote-121) e di nuove frontiere dell’amministrazione basata essenzialmente su moduli di decisione duttili, non predefiniti, costruiti dinamicamente e adattivamente nella partecipazione attiva ed effettiva dei cittadini, aperti ad esiti negoziali o provvedimentali.

**12.3. La rigenerazione urbana “dal basso”.**

La complessità del fenomeno della rigenerazione urbana si arricchisce di ulteriori profili ove si consideri anche il fenomeno, sempre più esteso, della rigenerazione di beni comuni urbani “dal basso”[[122]](#footnote-122), che opera a livello urbano “micro” e nasce dall’iniziativa spontanea o dal coinvolgimento in partenariato con l’ente locale della cittadinanza attiva in sussidiarietà orizzontale. Modalità che si affianca e si aggiunge alla visione strategica della rigenerazione urbana fondata sulla pianificazione e programmazione urbanistica. Al riguardo esperienze all’avanguardia sono state sviluppate nel Comune di Bologna, che ha emanato nel 2014 un apposito «*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*»[[123]](#footnote-123), che rappresenta sotto questo profilo un punto di riferimento e un utile modello per le altre amministrazioni locali.

Come è noto, uno strumento giuridico *ad hoc* per favorire questi processi, è rappresentato dal così detto “baratto amministrativo” o “partenariato sociale”[[124]](#footnote-124), oltre che da numerose iniziative di concessione ai privati per il recupero e il riuso di immobili pubblici dismessi e non utilizzati[[125]](#footnote-125).

Una considerazione particolare meriterebbe inoltre l’esperienza, molto feconda e positiva, dei così detti orti urbani[[126]](#footnote-126).

Viene infine in rilievo e merita un cenno il profilo, non meno importante, della rivitalizzazione dei piccoli Comuni e delle aree interne, che segna il passaggio dalla rigenerazione urbana a quella che si può definire “rigenerazione dei territori”[[127]](#footnote-127).

La partecipazione democratica nel disegno, nell’implementazione e nell’attuazione dei programmi e dei progetti di rigenerazione urbana è fondamentale anche per gestire il rischio della così detta “gentrificazione” (e della connessa turisticizzazione) che si profila ogni qual volta si mette mano al recupero di aree degradate da restituire alla fruizione pubblica. Si è condivisibilmente osservato[[128]](#footnote-128) come questi interventi spesso non si facciano carico adeguatamente dei profili di sostenibilità sociale, ossia di includere e di non escludere dal tessuto cittadino rigenerato gli abitanti originari (e le attività commerciali e artigianali che li vivificano), evitando in tal modo l’effetto di così detto “*creative divided*”, ossia la contrapposizione tra i soggetti che traggono effettivamente vantaggio dalle politiche di rigenerazione e le fasce sociali più deboli che ne rimangono invece escluse. Basta pensare ai problemi di Venezia e di Firenze per avere un’idea chiara di questo rischio. Il criterio della redditività economica che orienta i privati nell’investimento nei progetti di rigenerazione tende naturalmente, per massimizzare il profitto, a rivolgersi ad acquirenti abbienti e ad escludere la popolazione che abitava nelle aree degradate da rigenerare. È questo uno dei motivi per cui l’iniziativa pubblica resta forse indispensabile, come parrebbe indispensabile un coinvolgimento effettivo della cittadinanza residente nella definizione dei progetti di rigenerazione urbana, attraverso metodi partecipativi non di mera cooperazione, ma di collaborazione, ossia di procedimenti “*a deliberazione incorporata*”, nei quali, cioè, non la sola istruttoria, ma la stessa decisione sia frutto di collaborazione[[129]](#footnote-129).

Non può non rilevarsi, di converso, che l’abbandono di talune aree dei centri cittadini si traduce spesso in un effetto di perifericizzazione di segni opposto, in termini di creazione di nuovi ghetti degradati nel cuore della città, nei quali emarginare fasce svantaggiate della popolazione.

**12.4. Il problema della micro-proprietà privata parcellizzata e i “piani casa”.**

Ma, come anticipato sopra (par. 3), il vero nodo irrisolto è e resta, anche per la rigenerazione urbana, la proprietà privata.

Come mettere d’accordo i microproprietari privati; come convogliare le risorse della rendita fondiaria e delle imprese edili nella giusta direzione di una rigenerazione urbana socialmente sostenibile ed equilibrata?[[130]](#footnote-130)

Tema arduo e insoluto. Dopo l’affossamento della legge Sullo del 1962 e il fallimento della legge Bucalossi del 1977 di scorporare dalla proprietà il diritto a edificare, la legislazione ha abbandonato l’idea della “città pubblica”, ha svalutato l’idea funzionale della proprietà inscritta nell’art. 42 della Costituzione, ha subito l’idea liberale (imposta anche dalla nota giurisprudenza della CEDU) della proprietà come diritto inviolabile inerente naturalmente all’individuo[[131]](#footnote-131), e ha nettamente virato verso l’urbanistica negoziata, che però lascia senza risposta questo problema, cruciale per la qualità della rigenerazione urbana. D’altra parte l’Italia è il Paese con la maggiore percentuale di proprietà privata delle case di abitazione. Oltre il 72% degli italiani è proprietario della casa in cui abita, contro il 51% della Germania e il 64% del Regno Unito[[132]](#footnote-132).

La strada seguita sinora dalla legislazione, soprattutto regionale, ma anche nazionale, sembra essere quella dell’urbanistica negoziata o contrattata[[133]](#footnote-133). Ma è lecito dubitare dell’efficacia di questo strumento.

Di fronte al muro insormontabile della proprietà privata (della rendita fondiaria speculativa come della microproprietà abitativa), l’urbanistica, impossibilitata a disegnare razionalmente l’*urbs* e il suo intorno, ha scelto la strada della negoziazione con la proprietà privata, adattandosi però a dover ragionare, ormai, non più per (ambiziosi) piani, ma solo per progetti, per interventi limitati e spesso tra loro disuniti, a macchia di leopardo, a seconda della disponibilità del privato a pervenire ad accordi ragionevoli. Con risultati inevitabilmente mutevoli ed eterogenei sul territorio nazionale, anche in dipendenza della più o meno efficace legislazione regionale di base (nella perdurante assenza dei principi fondamentali di legge statale[[134]](#footnote-134)).

Del resto l’idea del piano-casa è nata nel 2009 (con lo slogan “padroni in casa propria”) all’insegna della libertà della proprietà privata e al dichiarato fine di attivare l’efficacia anticiclica e antincongiunturale dell’edilizia come vero motore della ripresa dell’economia italiana, capace di generare quel fondamentale “zero-virgola” di crescita del PIL dal quale sembra dipendere necessariamente e inevitabilmente la sorte di ogni governo della cosa pubblica. Mette conto infine di ricordare che i piani-casa sono stati più e più volte prorogati e, in alcuni casi, sono stati resi strutturali, con efficacia a tempo indeterminato [[135]](#footnote-135). Ed è noto che i “piani-casa” regionali si sono risolti essenzialmente nella previsione di deroghe agli strumenti urbanistici in chiave di aumento delle cubature e di cambio delle destinazioni d’uso, senza apprezzabili risultati sul piano del contenimento del consumo di suolo[[136]](#footnote-136).

**13. Conclusioni**.

Il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana costituiscono, oggi, un “cantiere aperto”, oggetto di un ampio dibattito sia tra gli specialisti, tecnici e giuristi, sia nell’opinione pubblica.

Non è possibile trarre conclusioni definitive, ma solo indicare alcune linee di indirizzo che sembrerebbero feconde e auspicabili.

Con più specifico riferimento al contenimento del consumo di suolo, secondo un principio di realtà e di buon senso, deve escludersi che sussistano, oggi, le condizioni per un ripensamento radicale del sistema dell’urbanistica e delle tutele parallele degli interessi differenziati, con un rilancio dell’autorità e dell’intervento pubblico a discapito della proprietà privata, anche (se si vuole) nella logica della teorica dei così detti “beni comuni”.

Più pragmaticamente, tenendo (doverosamente) conto anche della numerosa e notevole legislazione regionale già emanata in questo campo, sarebbe auspicabile l’emanazione di una legge nazionale di principi, asciutta e snella, fondata sul triplice titolo di potestà legislativa [tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale e del paesaggio (potestà esclusiva ex lettera *s*) del secondo comma dell’art. 117 Cost.), governo del territorio e art. 44 Cost.], che introducesse principi generali di tutela ambientale e principi fondamentali di governo del territorio, che vincolino le Regioni a vincolare, con leggi regionali, i Comuni a rivedere i piani regolatori in stretta osservanza di criteri di contenimento del consumo di suolo e di priorità del riuso, riconoscendo ampi spazi alla partecipazione e al controllo democratico dal basso, valorizzando gli strumenti della v.a.s. e della v.i.a., dell’inchiesta pubblica, previo rigoroso censimento delle aree e degli immobili dismessi, prevedendo altresì incentivi (urbanistici, edilizi, fiscali) alla rigenerazione e disincentivi al consumo di nuovo suolo verde.

Con riferimento sia al contenimento del consumo di suolo che alla rigenerazione urbana, riterrei che la questione centrale riguardi la domanda se l’urbanistica negoziata delle perequazioni e delle compensazioni, delle cessioni di cubatura, della circolazione dei diritti edificatori, *etc*. possa essere lo strumento più adeguato per perseguire validamente gli obiettivi della riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

La mia risposta è prudente e scettica, se non proprio negativa[[137]](#footnote-137). Probabilmente la via preferibile è quella intermedia: sul modello degli artt. 1 e 11 della legge n. 241 del 1990, che postulano una previa verifica della possibilità di soluzioni negoziali, ma lasciano aperta la possibilità di un intervento in via d’autorità idoneo a conseguire le superiori finalità di interesse generale che presiedono alla riduzione del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana.

In effetti è agevole rilevare che l’urbanistica consensuale si traduce spesso in soluzioni che tendono a scavalcare la pianificazione urbanistica. Essa si incentra su processi negoziali ai quali partecipano esclusivamente (o prevalentemente) i portatori di interessi di trasformazione del territorio (proprietà fondiaria, imprese edili, imprese che spingono all’ampliamento degli insediamenti produttivi e allo sviluppo infrastrutturale, *etc*.), mentre ne restano sostanzialmente esclusi tutti gli altri (salvo più o meno fittizie forme di partecipazione procedimentale e dibattito pubblico), spesso portatori di interessi (diffusi, e dunque deboli, adesposti, acefali) alla conservazione del territorio, una “maggioranza silenziosa” senza rappresentanza (salvo i timidi interventi delle associazioni di tutela e dei comitati di cittadinanza attiva).

La mia opinione è che la perequazione e la compensazione spostino altrove il problema, ma non conducano, in sé, al contenimento del consumo di suolo.

Con più specifico riferimento alla rigenerazione urbana, lo spunto più innovativo, interessante e fecondo di potenziali sviluppi positivi che emerge dalla discussione, sembra essere, a mio avviso, quello costituito dall’elaborazione di nuovi modi di fare amministrazione, con una partecipazione dal basso, forte e vera, che realizzi una effettiva democrazia partecipativa sulle scelte urbanistiche e sulla decisione pubblica sulla città futura, che deve essere, al di là del modello statico delle consultazioni su programmi e progetti preconfezionati e calati dall’alto, costruita, elaborata dal basso, attraverso metodi partecipativi non di mera cooperazione, ma di collaborazione, ossia mediante procedimenti, come si è detto, “a deliberazione incorporata”, nei quali, cioè, non la sola istruttoria, ma la stessa decisione sia frutto di collaborazione della popolazione interessata.

E nell’elaborazione – ancora tutta da inventare, da sperimentare – di queste nuove forme di dialogo procedimentale partecipativo il Giudice amministrativo potrebbe svolgere un ruolo di straordinaria importanza, di formante integrativo di questi processi, attraverso la sua collaudata capacità di sistematizzare e razionalizzare le pratiche amministrative, forgiando nuovi istituti in via pretoria, che verranno poi se del caso recepiti dal legislatore, come è sempre avvenuto nella storia del diritto amministrativo. Si apre dunque un campo, un orizzonte nuovo, di grande interesse, per una nuova generazione di istituti di partecipazione procedimentale, aperta alla costruzione di nuovi modelli, per i quali la rigenerazione urbana sembra costituire il luogo strategico di sperimentazione e di studio.

E dunquel’urbanistica negoziata “giusta” per la rigenerazione urbana è quella che parla *con* e *ai* cittadini, non quella che parla solo con le imprese edili e la rendita fondiaria; quella, cioè, nella quale il dialogo procedimentale e la negoziazione si rivolgono alla cittadinanza attiva e non (solo) agli interessati corporati di trasformazione, e le scelte strategiche, gli indirizzi fondamentali, che determinano il volto della città pubblica, sono e restano saldamente nelle mani dell’autorità pubblica, sulla base dei processi democratici di elaborazione e progettazione dal basso, e non nelle mani delle imprese edili e della rendita fondiaria.

Deve peraltro ribadirsi e porsi nella giusta evidenza che ci sono già oggi gli strumenti per realizzare, non solo a livello regionale e locale, politiche serie di uso razionale e di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

In questo contesto un ruolo di grande rilievo, forse determinante, può essere svolto dalla Giustizia amministrativa, attraverso l’uso penetrante del sindacato di legittimità sostanziale sulle scelte localizzative e realizzative degli interventi: la mancata valutazione adeguata delle alternative localizzative possibili, la omessa ricognizione delle aree dismesse riutilizzabili, il difetto di istruttoria, la carente motivazione, la manifesta illogicità della scelta, in violazione del principio della priorità del riuso, la sproporzione e la irragionevolezza nel consumo di nuovo suolo inedificato, come anche i vizi procedurali inerenti la mancata, effettiva partecipazione pubblica alla decisione, possono costituire tutti vizi di legittimità, di violazione di legge e di eccesso di potere, che possono portare all’annullamento degli atti e provvedimenti amministrativi che si pongano in contrasto con i canoni del minor consumo di suolo e di priorità del riuso in funzione di rigenerazione urbana. Un sapiente e coraggioso uso di questi poteri da parte del Giudice amministrativo potrebbe efficacemente correggere le decisioni amministrative e costringere il decisore pubblico a rideterminarsi in modo coerente con i suddetti principi e nel rispetto dei canoni partecipativi.

Perché questo ruolo del Giudice amministrativo possa appieno esplicarsi occorrerebbe però – probabilmente – rivedere la recente giurisprudenza molto restrittiva sulla legittimazione a ricorrere dei comitati dei cittadini[[138]](#footnote-138), che spesso mortifica le iniziative dal basso di cittadinanza attiva e impedisce il pieno dispiegarsi di quella sussidiarietà orizzontale che rappresenta, oggi, il vero (e forse unico) limite alla normale prevalenza degli interessi corporati e ben strutturati sul territorio delle imprese e della proprietà fondiaria, che tendono naturalmente a fare consumo di suolo in funzione della crescita economica.

Paolo Carpentieri

**Abstract**

Dopo un richiamo dei dati sul consumo di suolo, il contributo illustra brevemente i diversi significati del termine “suolo” rilevanti per il diritto. Espone le ragioni del legame tra minor consumo di suolo e rigenerazione urbana, nella logica del superamento dell’urbanistica e dell’edilizia di espansione a favore del riuso, del riciclo, del recupero del costruito. Evidenzia come dietro queste formule – unanimemente condivise – si nascondano in realtà due diverse declinazioni applicative, una più sensibile ai profili ambientali, che privilegia la riduzione del consumo di suolo, l’altra più sensibile alla crescita del PIL e allo sviluppo, che interpreta la rigenerazione urbana come occasione di rilancio dell’edilizia e pone l’accento sui premi di cubatura, sui cambi di destinazione d’uso, sulle deroghe alla pianificazione urbanistica, sulle semplificazioni amministrative. Lo studio prosegue ponendo in evidenza le questioni principali sollevate dal dibattito in corso (rivedere il rapporto dialettico con la proprietà privata? quale rapporto tra urbanistica e tutele parallele degli interessi differenziati? è possibile una sistemazione giuridica unitaria di questa tematica? occorre guardare al consumo di suolo soprattutto in una prospettiva urbanistica, come *Land Take* o *Land Use*, o in un senso più strettamente ambientale, come *Soil Sealing* o *Land Cover*? qual è il titolo di potestà legislativa sotto il quale questa tematica si inquadra?). Segue una breve illustrazione dei diversi “formanti” che concorrono allo sviluppo di queste tematiche (il fondamentale contributo del Consiglio d’Europa, a partire dalla Carta Europea del Suolo adottata a Strasburgo nel 1972; la spinta dell’Unione europea; le esperienze della Gran Bretagna e della Germania; i vari disegni di legge presentati in Parlamento; le numerose e importanti leggi regionali). Si propone dunque qualche cenno sul ruolo centrale della pianificazione paesaggistica, dei piani regolatori comunali, della v.i.a. e della v.a.s. La relazione prosegue con l’esame più diretto della nozione di rigenerazione urbana e con qualche indicazione sullo strumentario giuridico utilizzabile. Tocca quindi il profilo, molto innovativo e interessante, delle nuove forme di amministrazione “dal basso” in corso di sperimentazione in questo campo e contiene un cenno al problema della micro-proprietà privata parcellizzata e ai “piani casa”. Le conclusioni sono svolte in forma di brevi proposte. Il testo si conclude con alcuni cenni al ruolo positivo che già oggi potrebbe essere svolto dal Giudice amministrativo per favorire i processi di razionalizzazione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana.

**Paolo Carpentieri**

**Consigliere di Sato**

Pubblicato il 18 novembre 2019

1. \* Relazione presentata al 65° Convegno di studi amministrativi *Dall’urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Varenna 19-21 settembre 2019 (i cui *Atti* sono in corso di pubblicazione). [↑](#footnote-ref-1)
2. S. Settis, *Architettura e democrazia*, Einaudi, Torino, 2017, 62 (e, in particolare, sul rapporto problematico tra città e campagna, cap. III, *Confini difficili*, ed *ivi*, 89 ss., richiami bibliografici). Osserva L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1993, 10, che la contrapposizione tra città e campagna sin dalle prime città della Mesopotamia “*divide il mondo in due parti contrapposte*” e “*rimane a lungo dominante sia nello scenario fisico, sia nell’organizzazione mentale e istituzionale*”. Sulla città in generale si vedano L. Benevolo, *La fine della città*, Roma-Bari, Laterza, 2011; R. Camagni, M.C. Gibelli, P. Rigamonti, *I costi collettivi della città dispersa*, Firenze, Alinea, 2002; G. Campos Venuti, *Città senza cultura*, Roma-Bari, Laterza, 2010; V. De Lucia, *Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica italiana*, Reggio Emilia, Diabasis, 2010; J. Rykwert, *L’idea di città. Antropologia della forma urbana*, ed it. a cura di G. Scattone, Adelphi, Milano, 1981; R. Pavia, *L’idea di città. Teorie dell’urbanistica della città tradizionale*, Franco Angeli, Milano, 1994; B. Secchi, *Progetto di suolo*, in Casabella, 1986, 520. Sugli aspetti più propriamente giuridici cfr. M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm*., n. 4/2018, 787 ss. (con ampie indicazioni anche su profili di diritto europeo: B. Auby, *Droit de la ville. Du functionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013; H. Lefebvre, *Il diritto alla città*, Parigi, 1968, ed it., Verona, 2014; R. Cavallo Perin, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law* (*IJPL*), March 2013, - Issue 2, n. 2, 226 ss.). Il tema dei nuovi confini e dei limiti delle città è al centro della riflessione degli urbanisti (la X Giornata di Studio dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, svoltasi a Napoli nel dicembre 2017, era dedicata alla «*Crisi e rinascita delle città*»; si vedano gli *Atti* riportati nel n. 01 del 2018 della rivista *Urbanistica – Informazioni*, intitolata *Nuovi confini e limiti delle città*, reperibile al sito http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui\_272si\_01\_sessione\_01.pdf.). [↑](#footnote-ref-2)
3. Costituisce ormai un dato acquisito che l’anonimato e l’insignificanza di questi territori rispecchiano dialetticamente il disagio sociale e il vuoto culturale delle popolazioni che li hanno costruiti e che in essi vivono. Il tema del “non luogo” (*non-lieu*) è stato elaborato, come è noto, da Marc Augé (*Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, 1992; trad. it. *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Eleuthera Editore, 2009). R. Scruton, *Il volto di Dio*, ed. Vita e Pensiero, Milano 2013, 119, riferisce che Gertrude Stein, a proposito dell’America di provincia, osservava “There is no *there*, there” (che io tradurrei con “quel posto non è alcun luogo”). [↑](#footnote-ref-3)
4. Si veda il rapporto ISPRA 2018 *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2018*, al sito dell’ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici.-edizione-2018. L’ISPRA rileva che “*i dati di quest’anno mostrano ancora la criticità del consumo di suolo nelle zone periurbane e urbane a bassa densità, in cui si rileva un continuo e significativo incremento delle superfici artificiali, con un aumento della densità del costruito a scapito delle aree agricole e naturali, unitamente alla criticità delle aree nell’intorno del sistema infrastrutturale, più frammentate e oggetto di interventi di artificializzazione a causa della maggiore accessibilità. I dati confermano l’avanzare di fenomeni quali la diffusione, la dispersione, la decentralizzazione urbana da un lato e la densificazione di aree urbane dall’altro. Tali processi riguardano soprattutto le aree costiere mediterranee e le aree di pianura, mentre al contempo, soprattutto in aree marginali, si assiste all’abbandono delle terre e alla frammentazione delle aree naturali*”. Il documento (di 292 pagine) fornisce una trattazione completa, soprattutto sul versante ambientale, del tema del contenimento del consumo di suolo. Sono diverse peraltro le fonti di rilevazione dei dati sul consumo di suolo in Italia. Il 17 settembre 2019 l’ISPRA ha presentato il nuovo rapporto “*Il consumo di suolo in Italia*" Rapporto ISPRA SNPA 2019”, reperibile al medesimo sito. Per una disamina approfondita di questi aspetti si veda F. Lupia, G. Pulighe, M. Munafò, *Fonti informative di uso e copertura del suolo in Italia: caratteristiche e potenzialità*, in G. F Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, ESI, 2014, 29 ss., ed *ivi* richiami ulteriori, dove si distinguono le fonti informative tra quelle che elaborano dati prodotti mediante rilevazione campionaria di punti o aree - POPOLUS, AGRIT, LUCAS, IUTI, INFC e la Rete di monitoraggio del consumo di suolo – e le fonti che elaborano dati prodotti mediante l’interpretazione di immagini telerilevate acquisite da sensori satellitari o aviotrasportati - banche dati CORINE Land Cover, il Programma Copernicus, il “Refresh” AGEA e le banche dati cartografiche prodotte dalle singole regioni italiane. Si segnala inoltre il recente *Report Urban sprawl in Europe*, realizzato nel 2016 dall'Agenzia europea per l'ambiente (EEA - EEA Report No 11/2016). Si veda anche il recente d.P.R. 20 maggio 2019 di *Approvazione del Programma statistico nazionale e degli altri atti di programmazione della statistica ufficiale 2017-2019 - Aggiornamento 2018-2019* (in G.U. n. 165 del 16 luglio 2019, S.O. n. 30), che reca, nel volume primo allegato, al par. 3.3, le *Statistiche territoriali e ambientali*, dove si enuncia l’obiettivo della valutazione dello stato e delle dinamiche territoriali in termini di variazione delle classi di copertura del suolo a livello nazionale e dove, nell’elenco dei lavori dell’area tematica *Ambiente e territorio*, figurano, con la sigla APA-00046, il *Monitoraggio del consumo del suolo e del soil sealing*, nonché (APA-00053) il *Monitoraggio nazionale della copertura del suolo (Copernicus)*, IST-02552 - *Valenze e criticità di ambiente urbano e rurale: indicatori su paesaggio e consumo di suolo*, IST-02557 - *Carta statistica semplificata di copertura del suolo*, IST-02559 - *Pressione antropica e rischi naturali*. [↑](#footnote-ref-4)
5. L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, *cit*. (soprattutto i capp. 6 - *La città industriale* - e 7 - *L’Europa nel mondo contemporaneo*); V. De Lucia, *Nella città dolente*, Castelvecchi, Roma, 2013 (ed *ivi* ampi richiami bibliografici). La necessaria considerazione dei centri storici nella loro unitarietà venne chiarita già nella Carta di Gubbio del 1960 (dichiarazione di principi sulla salvaguardia ed il risanamento dei centri storici promossa dall’ANCSA - Associazione Nazionale Centri Storici Artistici) e ribadita dalla commissione Franceschini, istituita con la legge n. 310 del 1964. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sul concetto di “Nazione” cfr. G. Pescosolido, *Nazione, sviluppo economico e questione meridionali in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2017, cap. I, *Nazione e Stato nella storia d’Italia*, 35 ss. (con ampi richiami in note 1 e 2); D. Nocilla, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. Dir*., XXXIV, Milano, 1985. M. Billig, *Nazionalismo banale*, introd. di A. Geniola, trad. it. di F. De Leonardis, Rubbettino, 2018; F. Chabod, *L’idea di nazione*, Laterza, 1961; A. D. Smith, *La nazione. Storia di un’idea*, Rubbettino, 2009. [↑](#footnote-ref-6)
7. Riguardo alla complessità della nozione (giuridica) di territorio si veda B. L. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, in *Annuario dell’Associazione italiana di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2013-2014, par. 1, nonché, più in generale, F. Arzillo, *Gestione del territorio, sviluppo ed economia*, relazione tenuta al Convegno della Giustizia amministrativa, Roma, 7-8 giugno 2019 (consultabile al sito della Giustizia amministrativa), che parla di “*campo di tensione concettuale*” difficile da delimitare “*tra “la visione kelseniana che riduce il territorio a semplice proiezione spaziale della validità dell’ordinamento e quella schmittiana che fonda la stessa esistenza dell’ordinamento sulla localizzazione, sulla “occupazione di terra*” che “*sia sotto il profilo interno, sia sotto quello esterno, rappresenta il primo titolo giuridico che sta a fondamento dell’intero diritto seguente*”. Al di là del significato ambientale e urbanistico del suolo, di cui si dirà *infra*, il “territorio”, più propriamente il paesaggio, come oggetto di percezione, per il suo significato per l’uomo che lo abita, è argomento esaminato dall’antropologia culturale (E. Turri, *Antropologia del paesaggio*, Ed. Comunità, Milano, 1974, che richiama i contributi di F. Braudel e di C. Lévi Strauss; C. Tosco, *Il paesaggio come storia*, Bologna, 2007, soprattutto cap. IV, *La rivincita della forma*, 83 ss., ove si richiamano i contributi di Joachim Ritter, Massimo Quaini e di Rosario Assunto, fino alla geomorfologia culturale dell’antropologia di M. Panizza, S. Piacente, *Geomorfologia culturale*, Bologna, 2003); un’idea della dimensione antropologica del territorio è desumibile da Mircea Eliade, *Il sacro e il profano*, trad. it. di Edoardo Fadini, Bollati Boringhieri, Torino, 2013, seconda ristampa 2017, soprattutto cap. I, 19 ss.; un’eco dell’epistemologia strutturalista è rinvenibile in filigrana nell’orditura logica della legge regionale della Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*), declinata su termini-concetti quali “invarianti strutturali”, “strutture del patrimonio territoriale”, “regole generative”, “regole di utilizzazione, di manutenzione e di trasformazione del patrimonio territoriale che ne assicurano la persistenza”. Sulla nozione giuridica di paesaggio sia consentito il rinvio a P. Carpentieri, voce *Paesaggio [dir. amm.]*, in *Diritto on line Treccani*, 8 giugno 2018, al sito http://www.treccani.it/enciclopedia/paesaggio-dir-amm\_%28Diritto-on-line%29/); per una trattazione più approfondita si veda, da ultimo, G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Atti del Convegno «*Il “paesaggio” di Alberto Predieri. A cinquant’anni dal “Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*», svoltosi a Firenze l’11 maggio 2018, Passigli Editore, Firenze, 2019 (e, soprattutto, il contributo di G. Severini, *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, 59 ss.), nonché M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 3^ ed., Giuffrè, Milano, 2019. Una sintesi della pluralità dei valori, interessi, beni esprimibili dal suolo è contenuta nella (poi non più approvata) proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def, il cui art, 1, *Oggetto e campo di applicazione*, elenca le seguenti *funzioni ambientali, economiche, sociali e culturali* che il suolo ha la capacità di svolgere: *a) produzione di biomassa, in particolare nei settori dell’agricoltura e della silvicoltura; b) stoccaggio, filtrazione e trasformazione di nutrienti, sostanze e acqua; c) riserva di biodiversità, ad esempio habitat, specie e geni; d) ambiente fisico e culturale per le persone e le attività umane; e) fonte di materie prime; f) stoccaggio di carbonio; g) sede del patrimonio geologico e archeologico*”. [↑](#footnote-ref-7)
8. I dati del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali evidenziano che il nostro Paese è in grado, oggi, di produrre solo l’80-85 per cento del proprio fabbisogno primario alimentare, contro il 92 per cento del 1991, profilandosi un rischio di perdita della “sovranità alimentare” a causa della riduzione di suoli fertili (e dunque un problema di “sicurezza alimentare”). La superficie agricola utilizzata (SAU), che nel 1991 era quasi di 18 milioni di ettari, si è ridotta a circa 12,7 milioni di ettari divisi tra 1,7 milioni di aziende agricole. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ma già la legge 18 maggio 1989, n. 183 (*Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*), all’art. 1, comma 3, recava una definizione di “suolo”: “3. *Ai fini della presente legge si intende: a) per suolo: il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali*”. [↑](#footnote-ref-9)
10. W.B. Logan, *La pelle del pianeta. Storia della terra che calpestiamo*, trad. it., di L. Borgotallo. Bollati Boringhieri, Torino, 2011 (che si pone sulla linea di pensiero di J. Lovelock, *La rivolta di Gaia*, Rizzoli, Milano, 2006). Su questi temi si veda R. Pavia, *Tra suolo e clima. La terra come infrastruttura ambientale*, Saggine, n. 316, 2019, nonché P. Pileri, *Che cosa c’è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Altreconomia Edizioni, Milano, 2015. Questa idea è presente nel ddl AS.164 - Sen. Paola Nugnes (M5S) e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio* - presentato al Senato il 27 marzo 2018, che raccoglie la proposta di legge di iniziativa popolare elaborata dal Forum italiano dei Movimenti per la Terra e il paesaggio «Salviamo il paesaggio», che nella relazione illustrativa reca l’affermazione che “*Il suolo è da intendere come lo strato superficiale della Terra, la pelle viva del pianeta*”. [↑](#footnote-ref-10)
11. Osserva M. Dugato, *L’uso accettabile del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, n 3 - luglio/settembre del 2017 (*La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*), editoriale, 597 ss. “*Se la legge n. 1150 del 1942 era la legge “urbanistica nazionale”, dalla fine degli anni ’70 del secolo scorso e con forza dagli anni ’80, con la perdita della centralità dell’urbanizzato e con l’assunta consapevolezza che ciò che ne era ancora al di fuori interagiva potentemente con le aree insediate, le leggi (ormai regionali) erano andate sostituendo all’urbs il territorio, inteso come realtà fisica su cui l’uomo, anche non costruendo, esercitava la propria azione di trasformazione, diretta o indiretta. Le aree rurali, il paesaggio e l’ambiente, nuovo protagonista, erano ormai letti non come realtà o valori statici ed autonomi, ma nel continuum indistinguibile dell’impatto dell’azione umana*”. Sulla nozione di “governo del territorio” la letteratura è vastissima. Per un primo orientamento si vedano G. Soricelli, *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. ed.*, n. 6 del 2016, 662 e ss.; M. Mengozzi, *Il “governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”: linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, n.15/2017; G. Sciullo (a cura di), *Governo del territorio e Autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, 2010. Sul tema della gestione “integrata” del territorio si vedano i contributi raccolti in G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Atti del Convegno «*Il “paesaggio” di Alberto Predieri. A cinquant’anni dal “Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*», cit. [↑](#footnote-ref-11)
12. Si veda da ultimo, su questi temi, G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, in *Fedralismi.it.* n. 14/2019, 17 luglio 2019, pag. 5 del documento, nota 14, ed *ivi* richiami di dottrina. Su questi profili si rinvia agli approfondimenti nelle note 31 e 79. [↑](#footnote-ref-12)
13. P. Stella Richter (a cura di), *La generazione dei piani senza espansione*, Atti del XVII Convegno dell’AIDU (Associazione Italiana di Diritto Urbanistico), 26-27 settembre 2014, Giuffré, Milano, 2015; P. Stella Richter, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 3 ss. Sul tema si vedano le relazioni presentate al XV convegno dell’AIDU, svoltosi a Macerata il 28-29 settembre 2012, su *Pianificazione e depianificazione*, in *Riv. giur. ed., Quaderni*, 2014, II – *Pianificazione e depianificazione*. [↑](#footnote-ref-13)
14. Il villaggio olimpico è stato realizzato su un’area di cento ettari a Stratford, una zona industriale degradata alla periferia est di Londra, sulla base di un modello di rigenerazione urbana ispirato ai concetti dell’Urbanistica Ecologica, e ad alcune delle idee sul futuro delle città inglesi proposte dalla *Urban Task Force* guidata nel 1998 da Richard Rogers: la concentrazione dello sviluppo edilizio su suoli ex-industriali invece che su suoli vergini, l’uso del trasporto pubblico, la riduzione del consumo di suolo e la mescolanza di funzioni residenziali e terziarie (per ulteriori notizie si veda il sito https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Urban\_Task\_Force). “Nel Parco Olimpico sono stati poi progettati sistemi di controllo delle piene, corridoi d’acqua e percorsi verdi (*greenways*) che entrano nel tessuto urbano dei quartieri circostanti (Hackney Wick, Fish island, Bromley-by-Bow, Leyton e Stratford) e rendono l’area, ormai non più degradata, più “vicina” al centro città” (tratto dal sito https://www.totaldesign.it/olimpiadi-londra-2012-un-parco-verde). Riferisce G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, *cit*., pag. 3 del documento, che “*Recentemente la Governatrice di Tokyo, Yuriko Koike, ha presentato un piano di riqualificazione della città che si propone di coniugare la creazione delle infrastrutture necessarie ad ospitare i giochi Olimpici del 2020 con la realizzazione di una “Neo- Tokyo” basata su piani di “riuso e rispetto” del territorio nipponico*”. [↑](#footnote-ref-14)
15. Sull’economia circolare, nelle sue declinazioni giuridiche, si veda F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici, Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm*., n. 1 del 2017, 163 ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. Una sintesi chiara della centralità del tema, pregiudiziale rispetto ad ogni altra questione, la si trova nel volume di Vezio De Lucia, *Nella città dolente*, *cit.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Qui si innesterebbe il tema, molto complesso, del restauro del patrimonio immobiliare di interesse storico, artistico, architettonico, su cui, per un primo approccio, si veda G. Carbonara, *Avvicinamento al restauro, teoria, storia, monumenti*, Liguori editore, Napoli, 1997, parte III, 372 ss. [↑](#footnote-ref-17)
18. Come rileva G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell’Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, volume terzo (*Tutele parallele. Norme processuali*), Wolters Kluwer - Cedam, 2015, 805-806, lo strumento principale di protezione del suolo posto in risalto dagli «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo» del 2012 della Commissione UE (*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*) è costituito dalla priorità, nella pianificazione territoriale, del riuso dei siti dismessi e degli edifici vuoti, oltre alle politiche di incentivazione finanziaria volte a ridurre i sussidi che incoraggiano nuova occupazione e impermeabilizzazione di suolo (sovvenzioni all’edilizia privata e progetti di costruzione su aree verdi e siti non edificati). [↑](#footnote-ref-18)
19. Secondo L. Benevolo, *La città nella storia d’Europa*, *cit*., 174, la “haussmannizzazione” della città liberale poté affermarsi anche grazie a “*l’art 13 della legge sanitaria del 1850 e* [a] *un decreto del Senato del 1852, che autorizza l’esproprio con una semplice deliberazione del potere esecutivo*”. Il prefetto Haussmann – aggiunge Benevolo – “*tenta di ottenere che tutti i terreni espropriati restino di proprietà pubblica e i lotti fabbricabili siano rivenduti al nuovo valore commerciale. Ma il Consiglio di Stato gli dà torto e nel 1858 decide che le aree intorno alle strade siano restituite ai vecchi proprietari*”. Benevolo riporta alcuni brani delle memorie di Haussmann, in particolare dove il prefetto scrive che “*anche l’Imperatore non volle dar torto a mr Baroche (presidente del Consiglio di Stato) . . . del resto Sua Maestà attribuiva un mediocre interesse ai problemi della procedura amministrativa, finché non si traducevano in fatti visibili*”. Conclude Benevolo che “*Il decreto del ’58 ha enormi conseguenze visibili e modifica per sempre la forma di Parigi e delle altre città europee. Fissa una frontiera rigida tra lo spazio pubblico e privato, l’«allineamento» o «fronte fabbricabile», che sostituisce la complessa casistica dei rapporti reciproci, propria della tradizione antica*”. [↑](#footnote-ref-19)
20. P. Mantini, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 413 ed *ivi* (416 ss.) un’analisi del disegno di legge “Lupi” AC 153 ed abbinati intitolato *Principi in materia di governo del territorio*, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005). W. Gasparri, *Consensualità e redistribuzione nel governo del territorio: perequazione e compensazione urbanistica*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016, 271 ss., conclude (292) osservando che nel campo dell’urbanistica “*il problema non è mai stato quello dell’autoritarietà e unilateralità delle scelte: il problema è sempre stato quello di associare il privato alla scelta pubblica per renderla effettiva, in maniera tale da offrire al privato una forma di gestione e una condotta del suo interesse che non solo non pregiudichi la realizzazione dell’interesse pubblico, ma sia, piuttosto, in grado di assicurarne la sua soddisfazione*”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Su cui si veda F. Muccio, *La rigenerazione urbana ed edilizia tra pubblico e privato*, in *Giust.Amm*., n. 5 - 2019 [5989] Al sito https://www.giustamm.it/bd/dottrina/5989. [↑](#footnote-ref-21)
22. Dal codice dei beni culturali in avanti la Consulta ha sviluppato una lunga teoria di pronunce, coerenti tra loro, che hanno grandemente rafforzato la tutela del patrimonio culturale, presentato come valore primario e assoluto, la cui tutela unitaria è affidata come compito indefettibile allo Stato, nel quadro del codice di settore, elevato in molte sue parti a grande riforma economico sociale della Repubblica: Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367; 30 maggio 2008, n. 180; 27 giugno 2008, n. 232; 23 dicembre 2008, n. 437; 29 maggio 2009, n. 164; 29 ottobre 2009, n. 272; 17 marzo 2010, n. 101, 26 maggio 2010, n. 193, 22 luglio 2010, n. 278, 19 luglio 2011, n. 235, 23 novembre 2011, n. 309, 23 marzo 2012, n. 66, 5 giugno 2013, n. 139, 18 luglio 2013, n. 211, 24 luglio 2013, n. 238, 11 luglio 2014, n. 197, 18 luglio 2014, n. 210, 17 aprile 2015, n. 64. [↑](#footnote-ref-22)
23. P. Stella Richter, *I principi fondamentali del diritto urbanistico*, Milano, 2002; *Id*., *I principi del diritto urbanistico*, 2^ ed., Giuffré, Milano, 2006, par. 42 dal titolo “*Un territorio, un piano*”, 168 ss. Osserva E. Boscolo (*Il suolo bene comune*, in AA.VV., *La generazione dei piani senza espansione*, Atti XVII Convegno nazionale AIDU, Catanzaro, 26 e 27 settembre 2014, Milano, 2016, 124 ss.): “*Il diritto urbanistico è posto di fronte a un’autentica esigenza di rifondazione disciplinare. È divenuto a un tempo diritto dello sviluppo e della conservazione e deve riuscire ad adeguare in tempi molto rapidi i propri strumenti alla nuova missione della risorsa suolo*”. [↑](#footnote-ref-23)
24. P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, in *Riv. giur. ed*., n. 3 del 2007, 71 ss. [↑](#footnote-ref-24)
25. Per questo ordine di idee si veda soprattutto P. Stella Richter, da ultimo in *Relazione generale* al Convegno AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine) *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, in *Id*. (a cura di), *Studi* del XX Convegno nazionale AIDU, Giuffré, Milano, 2018, 1 ss., nonché in *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016, 468. Questa tesi non ha considerato il dato di fatto che in Italia ci sono oltre 8.000 Comuni, di cui più della metà al di sotto dei 5.000 abitanti: com’è possibile pensare che la pianificazione urbanistica, affidata a queste realtà amministrative pulviscolari, avrebbe mai potuto realizzarsi con successo? Sarebbe stato necessario distinguere tra Comuni grandi (città metropolitane), medi e piccoli e costringere questi ultimi ad accorparsi per raggiungere una dimensione minima di area vasta adeguata e sufficiente per una pianificazione seria e razionale del territorio. L’abbandono, da parte dello Stato, di ogni ruolo nella pianificazione urbanistica e la consegna integrale di questa delicata funzione agli enti locali (e alle Regioni, che l’hanno da subito sub-delegata quasi *in toto* ai Comuni), ha contribuito grandemente al fallimento dell’urbanistica, non solo per quanto detto sopra sull’emersione di una “linea Maginot” di tutela autonoma e parallela degli interessi differenziati di settore, ma anche e soprattutto per la oggettiva incompatibilità tra il conflitto politico locale e la natura intrinsecamente e oggettivamente “diseguagliante” del piano regolatore. È pertanto paradossale il “paradosso”, da taluni denunciato, per cui il livello locale, che è quello a più forte investitura politica (anche per il meccanismo elettorale maggioritario), sarebbe “depotenziato” sulle decisioni di governo del territorio (sua competenza storica). Parrebbe in realtà “paradossale” l’esatto contrario: le decisioni di lungo periodo sulle dinamiche di trasformazione e di conservazione del territorio devono essere sottratte al respiro corto dello scambio politico locale. [↑](#footnote-ref-25)
26. Le ragioni di questa mia posizione sono espresse in P. Carpentieri, *Principio di differenziazione e paesaggio*, cit. (nel quadro di una proposta ricostruttiva imperniata sulla centralità del principio di differenziazione, inteso come principio del contraddittorio applicato alla dialettica – non solo tra potere pubblico e interessi privati, ma anche - tra beni-interessi/funzioni pubblici, nonché sulla centralità, nel campo della tutela, della sussidiarietà orizzontale e del ruolo delle associazioni, quali elementi aggregatori dell’interesse diffuso, altrimenti naturalmente debole e soccombente in quanto sottorappresentato dinanzi alle autonomie territoriali, e sull’idea che il principio di prossimità vale per l’amministrazione erogatrice di beni e servizi, ma non per l’amministrazione di tutela di valori-interessi-beni a protezione costituzionale, che trascendono l’indirizzo politico locale e devono essere tenuti fuori dal conflitto politico territoriale). Con l’ulteriore riflessione che il noto teorema della decentralizzazione di Oates (W.E. Oates, *Federalismo fiscale*, 1972) vale anch’esso, in tutta evidenza, solo per i servizi erogati ai cittadini (nel riflesso dialettico con la leva fiscale per finanziarli), ossia per la sanità, per la scuola, per la nettezza urbana, per la manutenzione delle strade comunali, per i trasporti locali, per i servizi culturali locali, *etc*., ma poco ha a che vedere con le funzioni di tutela, che implicano dinieghi e divieti, devono essere tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale, secondo un evidente principio di uguaglianza, e devono dunque essere collocati a un adeguato livello di governo sufficientemente distante dallo scambio politico (in sé fisiologico) locale e intestate a organi che non devono rispondere all’autorità politica locale. [↑](#footnote-ref-26)
27. P. Bonora, *Fermiamo il consumo di suolo*, Il Mulino, Bologna, 2015, 7 ss, osserva condivisibilmente come “*L’espressione «consumo di suolo», emersa nei circoli della società civile e della cultura critica, è diventata alla moda*”. [↑](#footnote-ref-27)
28. Su questi profili, oltre ai contributi di dottrina qui richiamati nelle note e nella scheda di bibliografia, si veda in particolare C. Gabbani, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento di suolo*, in *Federalismi.it*, 2015. [↑](#footnote-ref-28)
29. P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico territoriale: rapporti con l’Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016, 9. [↑](#footnote-ref-29)
30. Probabilmente una tale impostazione, ispirata a un disegno di unitarietà, era già in qualche modo sottesa al progetto di direttiva europea del 2006, che poi, come si dirà più innanzi, non ha visto la luce, a riprova della strenua difficoltà, non solo economico-politica, ma anche giuridica, dell’operazione. [↑](#footnote-ref-30)
31. Per un approfondimento sul significato e sulle implicazioni di questi termini si rinvia alla successiva nota 35. [↑](#footnote-ref-31)
32. M.S. Giannini, *Un giudizio sul decreto 11*, in *Il trasferimento dell’agricoltura alle regioni*, Il Mulino, Bologna, 1972; L. de Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 311. Rileva G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, *cit*., pag. 5 del documento, nota 14, che con l’ordinanza n. 167/1995 la Corte costituzionale avrebbe operato un’innovativa lettura dell’art. 44 Cost., non più legata a un’interpretazione produttivistica della formula “*razionale sfruttamento del suolo*”, desunta dal termine “*sfruttamento*”, ma riferita piuttosto a un utilizzo “sostenibile” del fondo che si ricava dando preponderanza all’aggettivo “*razionale*”. Secondo quest’ottica, il privato non può usare il fondo soltanto perché vanta su di esso un diritto di proprietà, ma può farlo quando l’attività che si vuole porre in essere è linea con il valore identitario del territorio interessato, come sottolineato da F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale. Lezioni, Norme, Casi*, Roma, 2004, 157. A seguito dell’intervento della Corte costituzionale l’“*interesse agricolo*” sarebbe divenuto “*regola d’uso del territorio*”, che si fa rispettosa delle naturali vocazioni dei suoli e tende a promuoverne i connotati storici, umani e culturali principalmente attraverso l’espletamento di “attività”. L’A. citata pone in evidenza anche il ruolo dell’introduzione nella PAC europea del modello della multifunzionalità, attraverso il quale si riconosce che l’attività agricola, nelle sue diverse declinazioni, rende il paesaggio dinamico in ragione del suo stesso esercizio: le politiche agricole europee sarebbero passate nel corso di trent’anni da una politica delle strutture ad una politica di sviluppo rurale, riconoscendo gradualmente la centralità della componente territoriale (F. Albisinni, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, 3). Su questi profili cfr. anche nota 79. [↑](#footnote-ref-32)
33. Prima ancora degli interventi dell’Unione europea si è avuto il contributo del Consiglio d’Europa con la Carta Europea del Suolo adottata a Strasburgo nel 1972, nella quale era espresso il concetto fondamentale del suolo come risorsa scarsa per eccellenza (“*Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente*”). Devono poi ricordarsi la Dichiarazione delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972 sull’ambiente umano, la Carta delle città europee di Aalborg del 1994, la Dichiarazione di Siviglia del 1999, l’Agenda Urbana Europea, la Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili del 2007. La Carta europea del suolo del 1972 reca i seguenti enunciati fondamentali: “1. *Il suolo è uno dei beni preziosi dell'umanità. Consente la vita dei vegetali, degli animali e dell'uomo sulla superficie della Terra. Il suolo è un substrato vivente e dinamico che permette l'esistenza della vita vegetale e animale. È essenziale alla vita dell'uomo quale mezzo produttore di nutrimento e di materie prime. E un elemento fondamentale della biosfera e contribuisce, assieme alla vegetazione e al clima, a regolare il ciclo idrologico e a influenzare la qualità delle acque. Il suolo costituisce, di per sé, un'entità ben definita. Dato che contiene le tracce dell'evoluzione terrestre e dei suoi esseri viventi e costituisce il supporto dei paesaggi, deve essere preso in considerazione anche per il suo interesse scientifico e culturale*. 2. *Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente. Il suolo è una sottile pellicola che ricopre una parte della superficie dei continenti. La sua utilizzazione è limitata dal clima e dalla topografia. Il suolo si forma lentamente attraverso processi fisici, fisico-chimici e biologici, ma può essere distrutto rapidamente in seguito ad azioni sconsiderate. La sua fertilità può essere aumentata con un trattamento appropriato che può durare anni e decenni, ma, una volta distrutto, il suolo può impiegare secoli per ricostruirsi*”. In tema si vedano, tra gli altri, soprattutto G.F. Cartei, *Il 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.; G. Guzzardo, *La regolazione multilivello del consumo* *di suolo e del riuso dell’abitato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., n. 1 del 2018, 119 ss. (soprattutto 122 ss.); M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 787 ss. (in particolare nel par. 7, 807 ss., par. 4, 798 ss. ampi richiami sulla vasta produzione internazionale in materia, fino alla terza Conferenza Habitat su Casa e Sviluppo Urbano Sostenibile, Quito, Ecuador, 17-21 ottobre 2016); A. Previato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente “Legge sulla tutela e l’uso del territorio” dell’Emilia Romagna*., in *Federalismi.it*., n. 5 del 2019, 31 luglio 2019 (pag. 22 del documento), che richiama l’Agenda 21, il documento della Nazioni Unite (1992), l’Accordo di Aalborg (1994), l’Accordo di Bristol (2004), la Carta di Lipsia (2007) e la Dichiarazione di Toledo (2010); L. Grazi, *L’Europa e le città [La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*], Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23 ss. Ma sono rinvenibili accurate trattazioni in pressoché tutti gli Autori che più di recente hanno scritto sul tema del consumo di suolo, qui richiamati nell’appendice bibliografica. [↑](#footnote-ref-33)
34. Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def., poi mai approvata (probabilmente per la resistenza di posizioni “liberali” sostenitrici dello Stato “minimo” a difesa della proprietà privata e degli investimenti bancari nel campo immobiliare). [↑](#footnote-ref-34)
35. Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM(2001) 264 def.; comunicazione della Commissione del 16 aprile del 2002 *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2002)179 def.; Commissione Europea, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006)231 def.; proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232 def.; comunicazione della Commissione 20 settembre 2011 COM(2011) 571 definitivo, *Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell'impiego delle risorse*; decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 *«Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»* *Linee guida per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo* (Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso* - COM/2012/046). Si ricorda, inoltre, in materia di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile delle città e delle aree edificate, il recente Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, definito nel corso dell'incontro informale dei Ministri competenti per le questioni urbane, che ha visto l’adozione della nuova Agenda urbana europea (*EU urban agenda*), che si articola in 12 temi: 1) inclusione dei migranti e dei rifugiati, 2) qualità dell’aria; 3) povertà urbana, 4) *housing*, 5) economia circolare, 6) adattamento ai cambiamenti climatici, 7) transizione energetica, 8) mobilità urbana, 9) transizione digitale, 10) acquisti pubblici, 11) lavori e competenza nell’economia locale, 12) uso sostenibile del terreno e soluzioni *eco-based*. [↑](#footnote-ref-35)
36. Letteralmente “sigillatura” del suolo, definita come “*il rivestimento del suolo per la costruzione di edifici, strade o altri usi . . .* ”, con riduzione della superficie disponibile per lo svolgimento delle funzioni ecosistemiche del suolo (deflusso dell’acqua, frammentazione della biodiversità). L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol. II, Firenze, 2016, 313; *Id*., *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urbanistica*, n. 4/2017, 598, evidenzia come la prima nozione – *soil sealing* – sia più ristretta rispetto alla seconda – *land take* – che riguarda invece l’espansione dell’abitato e del costruito in sé. Evidenzia altresì come la prospettiva del *land take* conduca al titolo “governo del territorio”, mentre quella del *soil sealing* al titolo “tutela dell’ambiente”. Analoghe distinzioni in A. Di Gennaro, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in G.F. Cartei e L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, *cit*., 98-103 (il quale osserva come “*le decisioni e le valutazioni che attengono il cambiamento d’uso precedono quelle relative all’impermeabilizzazione, si pongono ad un livello superiore, di tipo strategico, che attiene al governo degli assetti strutturali, di base, del sistema ecologico, paesaggistico e territoriale, con riferimento alle funzioni basilari che ad esso si richiede di assicurare*”). L’opzione per la nozione “ambientale” di impermeabilizzazione in luogo di quella funzionale e urbanistica di uso antropico del suolo rappresenta una delle critiche maggiori mosse al disegno di legge approvato alla sola Camera nella precedente legislatura (si vedano al riguardo, per una sintesi, gli interventi pubblicati nel sito *Eddyburgh* qui richiamati in nota 52). Sul tema dei servizi ecosistemici (nozione contenuta nel progetto di ricerca internazionale *Millenium Ecosystem Assessment* del 2005) occorre richiamare l’art. 70 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, recante *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, che aveva previsto una delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali. In base a questo innovativo meccanismo, in estrema sintesi, dovrebbe essere possibile che una città (un comune, una città metropolitana) possa essere chiamato a pagare a un ente gestore di un parco, di un’area naturale protetta o alle amministrazioni locali di un’area di montagna o di campagna i benefici che ritrae dai boschi, dalle acque, *etc*., provenienti da quelle aree, ma ciò su base volontaria, mediante contratti e convenzioni di diritto privato e pubblico. La delega non risulta essere stata esercitata. [↑](#footnote-ref-36)
37. M. Renna, *Ambiente e territorio nell’ordinamento europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2009, 649. [↑](#footnote-ref-37)
38. In proposito si veda l’analisi di P. Chirulli, *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo nel Regno Unito*, in G. F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 59 ss., nonché B. L. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, cit., par. 5.5. Si vedano altresì i contributi riguardo alle esperienze di Germania, Svizzera, Paesi Bassi e Regno Unito raccolti in P. Pileri, *Consumo di suolo, consumo di futuro*, in *Urbanistica*, 2009, p. 81 ss. [↑](#footnote-ref-38)
39. Dal 2012 (governo Tories di Cameron) le politiche sullo *housing* (*Planning Policy Statement* 3) e quelle sulle *Green Belts* (*Planning Policy Guidance* 5) sono state abrogate e trasfuse nel *National Planning Policy Framework 2012*, orientato soprattutto allo sviluppo e alla crescita. [↑](#footnote-ref-39)
40. Per un approfondimento si vedano Georg Josef Frisch, *Il governo della crescita urbana in Germania*, in G. F. Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 75 ss., nonché E. Buoso, *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino 2015, 269 ss. Per un confronto tra le discipline della Gran Bretagna e della Germania si veda anche G. Guzzardo, *Riuso dell’abitato e incentivi edificatori*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, in particolare il cap. 3. 485 ss. [↑](#footnote-ref-40)
41. Osserva Frisch, op. cit*.*, 9, che anche in Germania il sistema dei Comuni si rivela inevitabilmente e naturalmente vocato al consumo di suolo: “*La pianificazione urbanistica basata sull’offerta sta però alla base del “paradosso dell’edificabilità dei suoli” (“Baulandparadoxon” secondo Davy). Con questo concetto, B. Davy descrive la situazione apparentemente paradossale della maggior parte dei Comuni, i quali potrebbero teoricamente coprire il fabbisogno di aree edificabili all’interno del sistema insediativo esistente, ma che continuano comunque a individuare nuovi comparti edificatori nel territorio rurale*”. [↑](#footnote-ref-41)
42. Frisch, op. loc. cit. “*Su scala regionale, invece,* aggiunge l’A. cit., *è in sperimentazione un modello di commercializzazione di certificati di superficie* (che appartengono alla categoria dei certificati ambientali) *che consiste nella definizione di un plafond di superfici edificabili, stabilito su base regionale, e nella sua distribuzione ai Comuni secondo i pesi insediativi previsti nei piani di coordinamento territoriali. I principali dubbi riguardano la reale utilità ambientale e l’effettiva praticabilità del sistema*”. [↑](#footnote-ref-42)
43. La legge n. 183 del 1989 – i cui contenuti sono oggi rifluiti nel così detto “codice ambiente” (d.lgs. n. 152 del 2006), mirava ad “*assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi*”. Benché in una logica di programmazione, pianificazione e gestione dei bacini idrografici, in stretta e preminente correlazione dunque alla corretta gestione delle risorse idriche e alla prevenzione del rischio idrogeologico, questa legge poneva già, *in nuce*, alcuni dei temi principali oggi dibattuti in tema di contenimento del consumo di suolo e di razionale uso di questa risorsa. Sulla legge n. 183 del 1989 e sui piani di bacino di cui all’art. 54 del d.lgs. n. 152 del 2006 si vedano F. Fracchia, in P. Dell’Anno, E. Picozza, P. Urbani (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Cedam, Padova, 2012, cap. 12; P. Lombardi, *La difesa del suolo*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, 2014, Milano, Giuffrè, 667 ss.; G. Garzia, *Difesa del suolo e vincoli di tutela*, Giuffré, Milano, 2003; A. Crosetti, *Difesa del suolo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffré, Milano, 2006, 1838 ss.; F. Giampietro, *Legge quadro a difesa del suolo: un colosso d’argilla?*, in *Corr. giur*., 1989, 707 ss. Sulla spettanza allo Stato della competenza legislativa in questa materia cfr. Corte cost., 1 aprile 2011, n. 109, 23 luglio 2009, n. 232, 30 luglio 2009, n. 254. Sulla genesi politica della legge n. 183 del 1989 si veda V. De Lucia, *Nella città dolente*, cit., 70 ss. [↑](#footnote-ref-43)
44. L’art. 6 della legge n. 10 del 2013, rubricato *Promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, oltre a prevedere, nel comma 1, la promozione, da parte delle regioni, delle province e dei comuni, dell'incremento degli spazi verdi urbani, di «cinture verdi» intorno alle conurbazioni per delimitare gli spazi urbani, così dispone al comma 2: “2. *Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono: a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale*.

Merita menzione, per completezza, anche la previsione contenuta nell’art. 1 del decreto-legge n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2013, che ha introdotto disposizioni urgenti per accelerare la realizzazione del grande progetto Pompei e per la rigenerazione urbana, la riqualificazione ambientale e la valorizzazione delle aree interessate dall'itinerario turistico-culturale dell'area pompeiana e stabiese, stabilendo, nel comma 6, che gli interventi di riqualificazione e di rigenerazione urbana inclusi nell’apposito piano strategico dovessero essere selezionati e realizzati “*prioritariamente mediante il recupero e il riuso di aree industriali dismesse, nel rispetto del principio del minor consumo di territorio e della priorità del recupero*”. [↑](#footnote-ref-44)
45. Il cui art. 7, comma 2, nel criterio di delega di cui alla lettera *d*), prevede che la semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative e la riduzione dei termini procedurali previsti dall'articolo 1, comma 304, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dall'articolo 62 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, siano finalizzati prioritariamente “*agli interventi di recupero e riuso degli impianti sportivi esistenti, di cui all'articolo 1, comma 305, della citata legge n. 147 del 2013, o di strutture pubbliche inutilizzate*”. [↑](#footnote-ref-45)
46. Il modello europeo, compendiato nella citata proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo del 2006, si limitava a prevedere (art. 8 *Programmi di misure*) che “*per le aree a rischio individuate a norma dell’articolo 6, gli Stati membri predispongono, al livello più opportuno, un programma di misure comprendente almeno gli obiettivi di riduzione del rischio, le misure appropriate per realizzare tali obiettivi, un calendario per l’attuazione delle suddette misure e una stima degli stanziamenti pubblici o privati necessari per finanziarle*”. [↑](#footnote-ref-46)
47. Nella relazione al ddl qui in esame si dà peraltro conto della proposta regionale di trasformare la determinazione massima di superficie agricola consumabile nella fissazione di un mero obiettivo di riduzione di consumo di superficie agricola, espresso in termini percentuali. Il non accoglimento di tale opzione alternativa era motivato con “*due ragioni: in primo luogo, perché è difficile determinare la superficie agricola già consumata, da utilizzare come parametro per fissare l'obiettivo di ulteriore riduzione; in secondo luogo, perché la fissazione di un mero obiettivo di riduzione di consumo di superficie agricola da determinare quantitativamente a livello regionale affievolirebbe l'intera portata dell'intervento normativo*”. [↑](#footnote-ref-47)
48. P. Urbani - *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed*., n. 3 del 2016, 228 ss.; *Id*., *L’urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. Stella Richter (a cura di), *Studi* del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 30 ss. – critica tra l’altro, di queste iniziative legislative, la scelta di una base giuridica incerta in luogo dell’incardinamento nell’art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. – tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Su questi disegni di legge si veda anche A. Quaranta, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Urb. e app*., n. 8-9 del 2018, 539 ss. [↑](#footnote-ref-48)
49. Come si evince dall’art. 1 (*Finalità e ambito della legge*): “1. *La presente legge, in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione, con la Convenzione europea del paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14, e con gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detta princìpi 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. 2. Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono princìpi fondamentali della materia del governo del territorio . . .*”. [↑](#footnote-ref-49)
50. Nel disegno di legge del 2014 viene inserito un espresso riferimento alla coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, non è più previso il Comitato interministeriale e il monitoraggio è affidato all'ISPRA e al Consiglio per la ricerca in agricoltura e per l'analisi dell'economia agraria. Il disegno di legge recava peraltro non poche misure interessanti, migliorabili e, forse, non tutte particolarmente efficaci, ma sicuramente di rilievo: per assicurare l’attuazione del principio di priorità del riuso erano previste disposizioni regionali per incentivare i comuni a promuovere strategie di rigenerazione urbana e per la redazione di un «*censimento comunale degli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati esistenti*», disponibili per il recupero o il riuso (con divieto di realizzazione di interventi edificatori privati, sia residenziali, sia di servizi, sia di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo, in caso di inadempienza del comune); era poi prevista una delega al Governo per introdurre norme dirette a favorire e semplificare gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, il divieto di mutamento di destinazione per le superfici agricole che hanno goduto di aiuti dell'Unione europea nell’ambito della politica agricola comune o della politica di sviluppo rurale, l’istituzione di un registro dei comuni “virtuosi”, con incentivi agli enti locali che avessero adeguato gli strumenti urbanistici comunali ai principi della legge e con previsioni di esclusione di ulteriore consumo o di riduzione del consumo di suolo; era poi introdotta la fondamentale norma diretta a vincolare i proventi dei titoli abilitativi edilizi alla corretta gestione del territorio. [↑](#footnote-ref-50)
51. È unanime il giudizio dei commentatori circa la spinta al consumo di suolo impressa dall’abrogazione dell’originario art. 12 della legge Bucalossi” n. 10 del 1977 ad opera dell'art. 136, comma 2, lett. *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, a decorrere dal 1° gennaio 2002 (così, ad es., G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell’Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., 808, che richiama, in nota n. 36, F. Carraro, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin*., 2011, p. 242 ss.; F. Minucci, *Consumo di suolo e finanza degli enti locali*, in *Il consumo di suolo in Italia (Analisi e proposte per un governo sostenibile del territorio)*, a cura di M. Giudice e F. Minucci, Napoli, Esselibri, 2011, 35 ss.; S. Bimonte, A. Stabile, *Veni, vidi, ici. Esiste un trade - off tra pianificazione urbanistica e finanza locale?*, in *Pol. ec*., 2013, 220 ss., secondo cui, in conseguenza dei processi di riduzione dei trasferimenti statali della metà degli anni Novanta del secolo scorso e della contestuale maggior autonomia impositiva attribuita ai comuni, gli enti locali sono stati indotti ad aumentare la base imponibile – ampliando così il numero degli immobili e dei terreni edificabili – per aumentare il gettito tributario). La disposizione abrogativa è stata poi prorogata nella sua efficacia dall’art. 10 del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64 del 2013, che ha modificato l’art. 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007, e, infine, dal comma 536 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, a decorrere dal 1° gennaio 2015. Alla fine, però, l’art. 1, comma 460, della legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), nel testo modificato dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha reintrodotto il vincolo di destinazione dei proventi dei contributi per i titoli edilizi: “460. *A decorrere dal 1º gennaio 2018, i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono 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 nell'ambito urbano e a spese di progettazione per opere pubbliche*. [↑](#footnote-ref-51)
52. La delicatezza del tema delle norme transitorie (*in cauda venenum*) e delle norma di deroga è bene ricordato da V. De Lucia, *La città dolente*, cit., 83, che richiama il famigerato “anno di moratoria” per l’entrata in vigore della legge ponte n. 765 del 1967 (“*a Torino, in meno di un mese furono rilasciate 80.000 licenze edilizie . . . a Napoli dal settembre al dicembre 1967 non fu rilasciata neanche una licenza. Da gennaio a luglio ne furono rilasciate per 16.500 vani*”). [↑](#footnote-ref-52)
53. Il disegno di legge approvato alla Camera è stato oggetto di forti critiche. Ad esempio, nel sito *Eddyburd.it*, Vezio De Lucia, in un articolo comparso il 1° febbraio 2015 dal titolo “*A partire dalle buone intenzioni del ministro, il Parlamento approda a una legge inservibile*”, ha criticato la complessità e difficoltà del meccanismo di attuazione, la scelta di assumere come consumo del suolo l’impermeabilizzazione, con annesso ricorso alla compensazione (anziché assumere il parametro del territorio urbanizzato, *Land Take*, che comprende anche i parchi pubblici e altri spazi non impermeabilizzati ma costitutivi dell’organizzazione urbana), l’attribuzione della materia al Ministero delle politiche agricole (mentre avrebbe dovuto essere restituita in primo luogo al Ministero per i beni culturali, cui compete il piano paesaggistico, l’unico strumento vigente di assetto territoriale a scala regionale), nonché la previsione dei compendi agricoli neorurali periurbani (art. 5), “*terribile, pericolosissima invenzione che agirebbe, al contrario di come si vuol far credere, proprio da fomite ai cambi di destinazione d’uso e al consumo del suolo*”. Nello stesso sito si vedano anche gli interventi di Virginia Sala *La legge arenata che ha creato una metropoli*, ottobre 2017, e di Edoardo Salzano, *Consumo di suolo: un terribile equivoco*, giugno 2017. [↑](#footnote-ref-53)
54. Questo l’elenco (Senato e Camera): AS.63 - Quagliariello - *Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale*; AS.86 - Sen. Loredana De Petris e altri - *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate*; AS.164 - Sen. Paola Nugnes e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio*; AS.438 - Maria Alessandra Gallone ed altri - *Disposizioni in materia di riqualificazione delle aree urbane degradate*; AS.1044 - Sen. Massimo Vittorio Berutti e altri - *Disposizioni per la corretta pianificazione del territorio, per il conseguente contenimento del consumo di suolo, per l'incentivazione del riuso edilizio ed urbanistico, nonché delega al Governo in materia di recupero delle aree urbane degradate*; AS.984 - Sen. Anna Rossomando e altri - *Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il contrasto al consumo di suolo*; AS.866 - Sen. Gaetano Nastri - *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana, la tutela e valorizzazione dell'agricoltura e modifica all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico*; AS.843 - Sen. Mino Taricco e altri - *Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale*; AS.793 - Sen. Loredana De Petris e altri - *Norme per lo sviluppo di politiche abitative di edilizia residenziale pubblica e sociale strutturali, senza consumo di suolo e per il reimpiego di immobili inutilizzati, nonché modifiche alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, concernenti la locazione degli immobili*; AS.609 - Sen. Francesco Mollame - *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; AS.572 - Sen. Gaetano Nastri - *Agevolazioni per la riduzione del consumo del suolo, il recupero delle aree urbane e il riuso del suolo edificato, mediante un credito d'imposta per l'acquisto di fabbricati da restaurare*; AC.809 - On. Chiara Braga e altri - *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*; AC.108 - On. Laura Boldrini - *Norme in materia di contenimento del consumo del suolo, per il riuso del suolo edificato e per la rigenerazione urbana*; AC.63 - On. Federica Daga e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati*; AC.178 - On. Filippo Gallinella e altri - *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; AC.529 - On. Diego Sozzani e altri *- Disposizioni per la pianificazione del territorio, la rigenerazione urbana, il contenimento del consumo del suolo e il riuso edilizio e urbanistico, nonché delega al Governo in materia di riqualificazione delle aree urbane*; AC.279 - On. Rossella Muroni e altri - *Norme per la riduzione del consumo di suolo*; AC.1145 - On. Stefano Fassina e altri - *Norme per lo sviluppo di politiche abitative di edilizia residenziale pubblica e sociale strutturali senza consumo di suolo e per il reimpiego di immobili inutilizzati, nonché modifiche alla legge 9 dicembre 1998, n. 431, concernenti la locazione degli immobili*. [↑](#footnote-ref-54)
55. Ad esempio: il disegno di legge AC.279 - On. Rossella Muroni (Misto) e altri - *Norme per la riduzione del consumo di suolo* è del tutto analogo al disegno di legge AS. 86 - Sen. Loredana De Petris (Misto) e altri - *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate*; il disegno di legge AC.63 - On. Federica Daga (M5S) e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati* è del tutto analogo al disegno di legge AS. 164 - Sen. Paola Nugnes (M5S) e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio*; il disegno di legge AC.178 - On. Filippo Gallinella (M5S) e altri - *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo* è del tutto analogo al disegno di legge AS 609 - Sen. Francesco Mollame (M5S) - *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; il disegno di legge AC. 1529 - On. Diego Sozzani (FI) e altri - *Disposizioni per la pianificazione del territorio, la rigenerazione urbana, il contenimento del consumo del suolo e il riuso edilizio e urbanistico, nonché delega al Governo in materia di riqualificazione delle aree urbane* - è del tutto analogo al disegno di legge AS 1044 - Sen. Massimo Vittorio Berutti (FI-BP) e altri - *Disposizioni per la corretta pianificazione del territorio, per il conseguente contenimento del consumo di suolo, per l'incentivazione del riuso edilizio ed urbanistico, nonché delega al Governo in materia di recupero delle aree urbane degradate*. [↑](#footnote-ref-55)
56. Si vedano ad es. i disegni di legge AS. 164 - Sen. Paola Nugnes e altri - M5S, e AC. 63 – On.le Federica Daga e altri – M5S, che raccolgono la proposta di legge di iniziativa popolare elaborata dal Forum italiano dei Movimenti per la Terra e il paesaggio «Salviamo il paesaggio», la rete civica nazionale composta da più di mille associazioni e da migliaia di cittadini nata nel 2011 a Cassinetta di Lugagnano. [↑](#footnote-ref-56)
57. Si vedano ad es. AS. 86 - Sen. Loredana De Petris (Misto) e altri, AS. 164 - Sen. Paola Nugnes (M5S) e altri, AS 609 - Sen. Francesco Mollame (M5S), AS 843 - Sen. Mino Taricco (PD) e altri, AS 984 - Sen. Anna Rossomando (PD) e altri, AS 1177 - Sen. Luca Briziarelli (L-SP-PSd'Az) e altri (nonché gli analoghi disegni di legge presentati alla Camera dai deputati dei corrispondenti gruppi politici). [↑](#footnote-ref-57)
58. Così B. L. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, *cit*., par. 5.2. [↑](#footnote-ref-58)
59. G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, *cit*., pag. 9 del documento e nota 24, menziona 12 disegni di legge e individua tre filoni normativi: “*urbanistico, ambientale, agricolo*” rilevando che *“un’analisi dei testi consente di rintracciare tre strategie di contrasto al fenomeno dell’esaurimento del territorio: la prima è rappresentata dall’individuazione della definizione giuridica di suolo e dalla sua identificazione con i “beni comuni”; la seconda attiene alle politiche di rigenerazione urbana e di riuso nel governo del territorio; infine, la terza riguarda la specifica tutela prevista per le aree verdi e per quelle degradate*”. Aggiunge condivisibilmente che “*l’obiettivo del contenimento del consumo del suolo e gli interessi a esso connessi sono da tempo condivisi a livello istituzionale; quella che manca è un’unità di vedute sulla definizione giuridica del suolo, sugli strumenti idonei a preservarlo da ulteriori consumi e sul tipo di coordinamento che dovrebbe esistere tra i diversi livelli dell’amministrazione*”. [↑](#footnote-ref-59)
60. Come nel ddl AS 965 - Sen. Virginia La Mura (M5S) - *Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo*, che prevede l’istituzione del Centro nazionale per la protezione e la gestione sostenibile dei suoli (CENSPU). [↑](#footnote-ref-60)
61. Misure transitorie che vanno dall’immediata applicabilità dell’arresto del consumo di suolo del ddl AS 164 Nugnes (art. 9, comma 1: “*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, non è consentito consumo di suolo tranne che per i lavori e le opere inseriti negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge*”) alla forte diluizione nel tempo, con salvezza dei titoli edificatori in corso di esame (ad esempio, AS 843 Taricco, il cui art. 11 fa comunque salvi i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali di cui al comma 3 dell'articolo 3, ed in ogni caso entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, relativi ai titoli abilitativi edilizi già rilasciati comunque denominati aventi ad oggetto il consumo di suolo inedificato, nonché, negli stessi termini, gli interventi e i programmi di trasformazione con le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione in modo conforme ai regolamenti urbanistici ed edilizi vigenti, e le varianti che non comportino aumento al dimensionamento dei piani attuativi). [↑](#footnote-ref-61)
62. G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, cit., pag. 4 del documento (secondo la quale “*L’espressione* [consumo di suolo] *cela tutti i limiti delle iniziative legislative fino ad oggi proposte nel nostro Paese: i disegni di leggi discussi hanno sovente previsto l’introduzione di meccanismi volti unicamente ad arginare il consumo di suolo, mentre non hanno elaborato istituti pensati per ottimizzarne l’utilizzo e per preservarne le caratteristiche sulla base di una riflessione in prospettiva futura sull’uso dei luoghi*”). L’A. si sofferma sull’esame dei disegni di legge AS n. 86 “*Disposizioni per la riduzione del consumo del suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate*” e AS n. 164 “*Disposizioni per l’arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio*”, rilevando che essi “*sembrano volersi discostare, almeno in parte, dal tradizionale approccio italiano. Infatti, pur riprendendo molti contenuti di precedenti disegni di legge e proposte di legge, i testi presentati si propongono in un caso di seguire l’impostazione europea della progressiva e costante riduzione dell’uso di suolo e, nell’altro, di vietarne del tutto il consumo*”. Osserva che il primo riprende il ddl AC 2039 (poi divenuto AS 2383), mentre il secondo riprende il ddl AC 63/2018 “*Disposizioni per l’arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati*” presentato il 23 marzo 2018 dai deputati Daga, Miccillo, Terzoni, Vignaroli e Zolezzi, e assegnata alle Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII Agricoltura della Camera il 4 luglio 2018. [↑](#footnote-ref-62)
63. In questa logica si inscrive, sia pur con un’impostazione originale, la proposta elaborata a livello di associazionismo e di cittadinanza attiva dal sito *EddyBurg.it* (24 aprile 2018). Dopo una critica severa del disegno di legge AS 86, De Petris e altri, propongono un disegno di legge di iniziativa popolare basato sul titolo di potestà legislativa statale della tutela dell’ambiente e del paesaggio, che si risolve nella definizione del territorio urbanizzato formato da centri storici ed espansioni recenti, nell’articolazione del territorio non urbanizzato in tre segmenti: aree naturali, aree agricole, aree incolte, nel consentire interventi di nuova edificazione esclusivamente nell’ambito delle aree urbanizzate (salvo eccezionali deroghe motivate a procedura aggravata), nella previsione dell’obbligo dei comuni di perimetrare il territorio urbanizzato entro 120 giorni dall’entrata in vigore della legge. [↑](#footnote-ref-63)
64. Ad es., il ddl. AS 965 - Sen. La Mura (M5S) – *cit.*, frutto dell'elaborazione effettuata da parte dei ricercatori dell'Associazione delle società scientifiche agrarie (AISSA), con il sostegno dell'Unione nazionale delle accademie per le scienze applicate allo sviluppo dell'agricoltura, alla sicurezza alimentare ed alla tutela ambientale (UNASA) e del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), o il ddl AS n. 991 - *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*, d’iniziativa dei senatori Casaletto e altri, che propone, tra l’altro, l’inclusione del paesaggio agrario tra le categorie dei beni vincolati *ex lege* ai sensi dell'articolo 142, comma 1, del codice dei beni culturali a del paesaggio. [↑](#footnote-ref-64)
65. Ad es. il ddl AS n. 1734 - *Riconversione ecologica delle città e limitazione al consumo di suolo*, d'iniziativa dei senatori Puppato e altri, più incentrato sulla rigenerazione urbana (in senso ampio, della qualità della vita). [↑](#footnote-ref-65)
66. Ad esempio i disegni di legge AS 1177 - Sen. Luca Briziarelli - L-SP-PSd'Az, AS 1044 - Sen. Massimo Vittorio Berutti - FI-BP e AS 866 - Sen. Gaetano Nastri – FdI introducono il riconoscimento di superfici e volumi aggiuntivi, consentono la modifica delle destinazioni d'uso anche tra quelle non consentite dagli strumenti urbanistici per la specifica area, la diversa distribuzione volumetrica, anche con accorpamento dei volumi, le modifiche della sagoma, delle altezze e dei prospetti degli edifici, la possibilità di diverso posizionamento degli edifici sulle aree di sedime e la possibilità di delocalizzazione in aree diverse, la deroga agli articoli 7, 8 e 9 del d.m. n. 1444 del 1968, il riconoscimento di priorità per l'utilizzo di finanziamenti pubblici nazionali e dell'Unione europea, la riduzione dei contributi di costruzione e dell’IMU, misure compensative di diritti edificatori per i progetti di rigenerazione urbana, imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, forme di detrazione dall’imposta sui redditi delle spese di demolizione, smaltimento dei materiali di risulta e di ricostruzione, l’istituzione di un apposito strumento finanziario da parte della Cassa depositi e prestiti per favorire l'accesso al credito dei proprietari di immobili ricompresi negli ambiti di rigenerazione urbana, la trasferibilità sul territorio e la commercializzabilità dei diritti edificatori, la monetizzazione degli standard urbanistici, l’approvazione degli interventi in conferenza di servizi con effetto di dichiarazione della pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera e di variante allo strumento urbanistico comunale. [↑](#footnote-ref-66)
67. Sul ddl AC 63 (Daga, Micillo, Terzoni, Vignaroli, Zolezzi) – omologo all’AS 164 Nugnes e altri - si sofferma, in termini adesivi, M. T. Caputi Iambrenghi, *Perequazione urbanistica e risparmio del suolo. Spunti di riflessione*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 218 ss. Analogamente al disegno di legge AS 164 (Nugnes e altri), anche questo d.d.l. recupera un disegno di legge di iniziativa popolare (come riferisce il sito del Forum italiano dei movimenti per la terra e il paesaggio, www.salviamoilpaesaggio.it). [↑](#footnote-ref-67)
68. Si vedano gli atti del Convegno “Il *governo del territorio tra fare e conservare*” svoltosi presso l’Università degli Studi di Trento il 18 e il 19 dicembre 2014 (al sito https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/3156/il-governo-del-territorio-tra-fare-e-conservare). [↑](#footnote-ref-68)
69. Si veda il *dossier* elaborato dall’Ufficio studi del Senato *Consumo di suolo: elementi di legislazione regionale*, marzo 2019, n. 109. Si vedano inoltre F.F. Guzzi, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb*., 2016, pp. 25 ss., P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell’esistente*, in *Riv. giur. urb*., 2015, 604 ss., nonché in G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3 del 2017, luglio/settembre - *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, 651 ss. (che si concentra soprattutto sulle leggi regionali del Veneto 6 giugno 2017, n. 14, del Lazio 18 luglio 2017, n. 7, della Toscana 10 novembre 2014, n. 65, della Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 dell’Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, e dell’Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24). L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, cit., 302 ss., esamina le leggi della Calabria n. 40 del 2015, del Friuli n. 21 del 2015, della Lombardia n. 31 del 2014 e della Toscana n. 65 del 2014. R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3, luglio/settembre del 2017 (*La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*), 630, rileva che “*è possibile affermare che per tutte le leggi regionali evitare nuovo consumo di suolo diviene un obiettivo strategico da perseguire attraverso la rigenerazione urbana*”. Sulla legislazione dell’Emilia-Romagna si vedano M. Dugato, *L’uso accettabile del territorio*, cit., 599 ss. (il quale osserva che nella legge dell’Emilia-Romagna “*il contenimento del “consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile” non esprime un’aspirazione o una tendenza, ma un obbligo della pianificazione immediatamente dettagliato agli articoli 5 e 6; allo stesso modo il legislatore ha affrontato la rigenerazione dei territori urbanizzati, avendo ben assimilato i contributi degli studiosi del territorio e del diritto e riconoscendo che essa necessita di ausili e strumenti pratici, incentivi, standard urbanistici differenziati, usi temporanei, albo degli immobili disponibili*”); M. Roversi Monaco, *Tutela dell’ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017*, *ivi*, *Osservatorio regionale*, 827 ss.; T. Bonetti, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, *ivi*, 681 ss.; A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit. [↑](#footnote-ref-69)
70. Così, ad es., per il Piemonte la legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56, come modificata dalla legge regionale 11 marzo 2015, n. 3; per l’Emilia-Romagna la legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24; per la Lombardia la legge regionale 28 novembre 2014, n. 31; per il Veneto, la legge regionale 6 giugno 2017, n. 14. [↑](#footnote-ref-70)
71. La Corte ha tra l’altro rilevato che la legge lombarda “*persegue innovative finalità generali, consistenti nell’orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile*” sicché “*Essa, da un lato, traguarda le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e, dall’altro, è avvertita sul fatto che il consumo di suolo rappresenta una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali*”. Non senza aggiungere poi che “*La legge regionale quindi, nelle sue finalità generali, dimostra di inserirsi in un processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*” e che “*Si tratta di una prospettiva che risulta, peraltro, conforme agli indirizzi espressi in sede europea fin dalla comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006, “Strategia tematica per la protezione del suolo”, e più recentemente dall’approvazione del cosiddetto Settimo programma di azione per l’ambiente (decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013)*”. [↑](#footnote-ref-71)
72. Sulle diverse tipologie di incentivi nella legislazione regionale cfr. G. Guzzardo, *Riuso dell’abitato e incentivi edificatori*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 499 ss. [↑](#footnote-ref-72)
73. L’efficacia possibile degli enunciati che si ripropongono il minor consumo di suolo nelle leggi regionali e negli atti di pianificazione urbanistica dei Comuni è testimoniata anche dalla recente sentenza del Tar Emilia-Romagna 24 giugno 2019, n. 570, che ha giudicato legittima la delibera del Comune di Rimini n. 22 del 2013 che, in variante al p.r.g., ha tagliato 300.000 mq di aree edificabili. Il Tar motiva il rigetto della censura di irrazionalità degli indici edificatori contenuti nella variante sul rilievo che “*la delibera si propone proprio quella finalità che la società ricorrente contesta e cioè, detto in sintesi, il minor ulteriore consumo di suolo possibile*”. [↑](#footnote-ref-73)
74. John Searle, *Il mistero della realtà*, trad. di Paolo Di Lucia e Lorenzo Passerini Glazel, Raffello Cortina editore, Milano, 2019, 180 ss. [↑](#footnote-ref-74)
75. Sulla recente legislazione del Veneto si veda L. De Lucia, *Sul consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb*., 4/2017, 597 ss. [↑](#footnote-ref-75)
76. P. Urbani, *L’urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. Stella Richter (a cura di), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), cit., 32, nota condivisibilmente come le leggi regionali della Toscana (n. 65 del 2014) e dell’Emilia-Romagna (poi approvata col n. 24 del 2017) intervengono sul contenuto del piano regolatore sancendo entrambe la distinzione tra territorio urbanizzato e non urbanizzato puntando sulla “ricostruzione del costruito”. Mostra di apprezzare l’impostazione toscana, e dunque le proposte di legge nazionale che ruotano intorno alla perimetrazione del territorio urbanizzato L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, *cit*., 309. [↑](#footnote-ref-76)
77. Aggiunge al riguardo la Corte che “*Tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell’ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei Comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall’art. 19, comma 1, lettera a, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135). Il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell’art. 118, secondo comma, Cost., la funzione di pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell’ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l’ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell’ente locale. Ha così stabilito un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle Regioni nelle materie di loro competenza*”. [↑](#footnote-ref-77)
78. È significativo che l’ultima delle numerose riforme organizzative del Ministero per i beni e le attività culturali (d.P.C.M. 19 giugno 2019, n. 76) ha trasformato la preesistente Direzione generale «Arte e architettura contemporanee e periferie urbane» nella Direzione generale «Creatività contemporanea e rigenerazione urbana». [↑](#footnote-ref-78)
79. Così, ad esempio, il ddl AS 86 Loredana De Petris (Misto) e altri, dichiara di porsi “*in coerenza con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione*”, il ddl AS 164 Paola Nugnes (M5S) e altri “*in conformità agli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione e alla Convenzione europea sul paesaggio*”, il ddl AS 843 Mino Taricco (PD) e altri “*in conformità con gli articoli 9, 44 e 117 della Costituzione, con la Convenzione europea del paesaggio*”, il ddl AS 984 Anna Rossomando (PD) e altri “*in coerenza con gli articoli 9, 42, 44 e 117 della Costituzione, con la Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*”, *etc*. [↑](#footnote-ref-79)
80. G. F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., 797 ss., soprattutto 816, 821 e 831. Sul rilievo del richiamo dell’art. 44 Cost. si veda anche G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei* *suoli*, *cit*. (*sub* nota 31). Sull’art. 44 Cost. cfr. S. Rodotà, *Commento* all’art. 44, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, 211 ss. Sulla centralità dei concetti di coesione sociale e territoriale e di democrazia partecipativa, ovvero della concezione integrata delle pianificazioni dello sviluppo insiste M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, *cit*., 814 e 816, secondo la quale “*appare difficile individuare nel suolo e nella sua protezione rispettivamente un bene giuridico unitario e un interesse generale e pubblico alla preservazione delle sue funzioni ecosistemiche. La ricerca è resa difficile dall’incerta classificazione della tematica in esame, ad iniziare dalla sua collocazione tra i principi costituzionali*” (819). Nella stessa direzione anche P.L. Portaluri, *La coesione politico-territoriale; rapporti con l’Unione europea e coordinamento Stato autonomia*, in *Fedralismi.it*, n. 22 del 2016. [↑](#footnote-ref-80)
81. In tal senso G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, cit. [↑](#footnote-ref-81)
82. B. L. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, cit., par. 2. [↑](#footnote-ref-82)
83. Tra Kuhn e Popper la posizione migliore, forse, è quella intermedia di Imre Lakatos (I. Lakatos, A. Musgrave, a cura di, *Critica e crescita della conoscenza*, trad. di G. Giorello, Feltrinelli, Milano, 1993; F. Restaino, in N. Abbagnano, G. Fornero, P. Rossi, *Filosofia – storia, parole, temi*, vol. 8, *Da Gadamer alla filosofia analitica*, cap. VIII, *L’epistemologia post-positivistica*, Milano, 2018, 348 ss.). [↑](#footnote-ref-83)
84. U. Mattei, *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enc. dir., Ann*., V, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1127 ss.; Fritjof Capra, Ugo Mattei, *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro (AR), 2017. Questa posizione “estrema” è criticata efficacemente (e condivisibilmente) da C. Iannello, *L’appartenenza collettiva del territorio dello Stato*, in G. F Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 123 ss. Una critica più radicale in E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma- Bari, 2013. Per una ricostruzione giuridicamente corretta di questa categoria cfr. P. Maddalena, *Il consumo di suolo e la mistificazione del* ius aedificandi, in G. F Cartei, L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto,* cit., 107 ss. Si vedano anche, con specifico riferimento al tema del consumo di suolo, W. Gasparri*, Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb*., 2016, 1, 69 ss., E. Boscolo, *Il suolo bene comune*, cit., 124 ss.; *Id*., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app*., 2, 2014, 129 ss.; C. Iaione, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013: B. L. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: modelli a confronto*, *cit*., par. 2 e ivi note in calce. La produzione giuridica sul tema dei beni comuni in generale è ormai abbondantissima. Senza alcuna pretesa di completezza, si vedano, per un primo orientamento, P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della “proprietà”*, Camerino-Napoli, 1970; P. Grossi, *Un altro modo di possedere: l’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969; S, Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1990; F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*, nota a Cass., ss.uu. civ., 16 febbraio 2011, n. 3811, in *Giorn dir. amm*., 11/2011, 1170 ss.; contributi vari raccolti in Annuario AIPDA 2003, Milano, 2004; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; L. Longhi, *Le reti idriche: beni patrimoniali, beni demaniali o... beni comuni? Note minime su C. Cost., sent. n. 320/2011*, al sito *Giust.Amm.it*, P. Chirulli, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, al sito *Giust.Amm.it*, 21 maggio 2012; P. Maddalena, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, al sito http://www.federalismi.it/, n. 19 del 2011, 4 ottobre 2011, nonché in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 2613 ss.; S. Settis, *Azione popolare*, Torino, 2012, 64 ss., con ampi richiami; S. Nespor, *L’irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *Federalismi.it*, 2 aprile 2013; L. Nivarra, *I beni comuni: dalla fruizione alla gestione*, in E. Battelli, B. Cortese, A. Gemma, A. Massaro, (a cura di), *Patrimonio culturale. Profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma, 2017; E. Sirena, *La concorrenza di fronte a beni comuni e usi civici*, in *Federalismi.it*, n. 5 – 6 marzo 2019; B. Tonoletti, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm*., n. 2 del 2019, 249 ss. (dove l’A, sulla scorta dei contributi di S. Rodotà, propone una rilettura dell’art. 42 Cost. ispirata alla tradizione romanistica che riservava al sacro e al pubblico una sfera originaria di cose non appropriabili, che precedeva logicamente e definiva per contrapposizione l’area dell’appropriabilità individuale e del commercio). Deve poi ricordarsi la proposta di legge delega di riordino della proprietà presentata il 15 febbraio 2008, elaborata dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà, volta a introdurre la nuova categoria dei beni comuni tra i beni pubblici e i beni privati, includendovi tra l’altro i beni ambientali e paesaggistici. Merita attenzione anche la legge 20 novembre 2017, n. 168 sui domini collettivi, che ha riconosciuto il valore sociale, culturale ed economico della proprietà collettive in quanto patrimonio riconosciuto e protetto dalla Costituzione italiana (in tema cfr. G. Nicolucci, *La tutela paesaggistica degli assetti fondiari collettivi, Naturschutz vs. Landschaftspflege*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019, 4 settembre 2019). In questo dibattito assume un suo rilievo anche l’esperienza dei *semicommons* svolta in alcuni paesi dell’America latina (su cui si veda G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, *cit*., pag. 3 del documento e nota 7); l’A. aggiunge – pag. 13 del documento – che “*In particolare, l’art. 8 co. 2, del richiamato d.d.l. n. 164/2018 definisce il suolo un “bene comune” “funzionale all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona umana considerata sia come singolo che come membro della comunità*”. L’articolo sembra presupporre che nella medesima porzione di suolo coesistano due statuti, ontologicamente inscindibili: il suolo-proprietà privata e il suolo-risorsa naturale” (ragion per cui l’A indica come preferibile il richiamo ai *semicommons*, “*la cui peculiarità risiede nella combinazione del regime privato con quello “comune”, che consente a più soggetti di beneficiare congiuntamente della risorsa a livelli differenti*”, attesa la natura “escludibile” della proprietà del suolo, a differenza di altri beni comuni, l’aria, l’acqua, il mare, naturalmente caratterizzati dalla impossibile o difficile escludibilità). [↑](#footnote-ref-84)
85. Quella delle progressiva perdita di centralità della pianificazione urbanistica rispetto a quella paesaggistica costituisce osservazione comune nella Dottrina: P. Urbani, *L’urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. Stella Rchter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017, Udine, *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 28 ss.; G. Pagliari, M. Sallini, G. Farri, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall’Unità d’Italia ad oggi*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 261 ss. [↑](#footnote-ref-85)
86. Sono stati di recente approvati in via definitiva i seguenti piani paesaggistici di seconda generazione, conformi ai dettami del codice di settore del 2004: Puglia, piano approvato con delibera di giunta regionale n. 176 del 16 febbraio 2015; Toscana, delibera di consiglio regionale n. 37 del 27 marzo 2015; Piemonte, delibera di consiglio regionale n. 233 del 3 ottobre 2017; Friuli Venezia Giulia, delibera di giunta regionale n. 1774 del 22 settembre 2017 e decreto del Presidente della Regione n. 111 del 24 aprile 2018. Sul piano paesaggistico della Toscana cfr. G. F. Cartei, D. M. Traina (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015. Sul piano pugliese cfr. L. Di Giovanni, *La prima forma di pianificazione paesaggistica in Italia: il piano approvato dalla regione Puglia*, in *Riv. giur. urb*., 2015, 247 ss., nonché *Id*., *I piani paesaggistici della Toscana e della Puglia tra omogeneità ed eterogeneità*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. 3 del 2016, 845 ss. Sul piano paesaggistico del Piemonte si veda la bella presentazione di sintesi di G. Paludi, *La pianificazione paesaggistica nell’esperienza regionale - Il Piano paesaggistico del Piemonte*, nel seminario di studi svoltosi presso l’Università di Padova il 17 Maggio 2019. Lo stato di avanzamento della pianificazione paesaggistica attuativa del codice del 2004 è verificabile al sito del Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (http://www.pabaac.beniculturali.it). [↑](#footnote-ref-86)
87. G. F. Cartei (*Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell’Anno, E. Picozza, *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., 824) indica nel piano paesaggistico uno strumento utile e possibile – preferibile anche rispetto a piani settoriali, quale il piano di bacino e di rischio idrogeologico –per attuare politiche efficaci di contenimento del consumo di suolo (in uno alla pianificazione territoriale di area vasta recentemente introdotta dalla disposizione di cui all’art. 1, comma, 44 della legge n. 56 del 2014 in materia di città metropolitane). Spunti in questa direzione anche in 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*, cit., 94 ss., nonché *Id*., *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 313, vede nel piano paesaggistico uno strumento possibile, insieme alle le linee generali di indirizzo di cui all’art. 133 codice beni culturali e del paesaggio. Il ddl AS Sen. Francesco Mollame (M5S) - *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, fa perno sul piano paesaggistico per l’attuazione dei principi in tema di riduzione del consumo di suolo (“*Al fine del concreto apprezzamento delle esigenze di tutela paesaggistica delle diverse realtà territoriali, il comma 10 - dell’art. 3 - fa opportunamente rinvio alle previsioni contenute nel piano paesaggistico. Tale strumento, disciplinato dalle disposizioni della parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, costituisce certamente, nel nostro ordinamento, il piano di area vasta in grado di dettare quantomeno le invarianti dei processi di trasformazione del territorio e di canalizzarli verso le aree già urbanizzate o comunque artificializzate da recuperare e riqualificare, preservando i suoli agricoli e il paesaggio che presenta profili di pregio. Esso pertanto assurge, come è stato rilevato, al ruolo di vera e propria «Costituzione del territorio», in quanto piano preordinato a determinare in maniera certa, e con previsioni destinate a prevalere su quelle di ogni altro strumento di pianificazione territoriale, le regole fondamentali dell'assetto del territorio regionale*”). [↑](#footnote-ref-87)
88. G. Sciullo, *‘Interessi differenziati’ e procedimento amministrativo*, nella rivista *on line Giust.Amm.it* (al sito http://www.giustamm.it), n. 5/2016. [↑](#footnote-ref-88)
89. Si pensi all’acropoli di Cuma, nei Campi flegrei, a nord di Napoli, ancora (miracolosamente) circondata da un bosco di lecci e da un’area agricola in parte inedificata grazie al vincolo archeologico che, nei decenni, ha impedito il dilagare dello *sprawl* urbano che ha consumato quel territorio; si pensi all’Agro romano, di recente salvato da nuove lottizzazioni da nuovi vincoli paesaggistici “vestiti”, apposti in attuazione del codice del 2004; si pensi alla storia recente dell’Appia antica o di tanti altri territori di pregio del Bel Paese (illuminanti – per rinfrescare la nostra, a volte “corta”, memoria storica - le pagine di Vezio De Lucia, *Nella città dolente*, cit., soprattutto 69-70, sull’Appia antica). [↑](#footnote-ref-89)
90. Quanto possa fare un buon piano regolatore per assicurare uno sviluppo razionale e civile del territorio e, quindi, un uso razionale del suolo è testimoniato dalle vicende che hanno interessato lo sviluppo dei piani regolatori delle città di Roma, di Assisi, di Bologna, di Napoli, ricordate in efficace sintesi da V. De Lucia, *Nella città dolente*, cit., 42, 66, 114, 184 (nonché, sul piano regolatore di Roma, I. Insolera, *Roma moderna*, Editori Riuniti, Roma, 2011, P. Della Seta, C. Melograni, A. Natoli, *Il piano regolatore di Roma*, Editori Riuniti, Roma, 1963). P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell’esistente*, cit., 592 ss., mostra di ritenere che una risposta utile nel senso del più razionale uso del suolo possa derivare dal rafforzamento della pianificazione urbanistica, restituita alla sua funzione di sintesi unitaria (secondo la logica di P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 25, di un’urbanistica come coordinamento dei possibili usi del territorio avente ad oggetto, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento). Anche L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, cit., evidenzia che molto si può già fare a diritto vigente: “*quello che oggi appare più urgente non è l’approvazione di una norma nazionale, ma l’implementazione di politiche adeguate; infatti, l’ordinamento già contiene disposizioni che consentono ai pubblici poteri di andare nella direzione del risparmio di territorio non edificato*”. P. Urbani – *L’urbanistica: oltre il culto dei piani*, in P. Stella Rchter (a cura di), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), cit., 31 - nota condivisibilmente come “*Il consumo di suolo ha posto al centro proprio il tema del contenuto del piano urbanistico . . . che non può più assumere il ruolo sovrano di contenitore di tutti gli interessi privati, poiché questi devono misurarsi con l’eccessivo consumo di suolo . . . ed è per questo che – come accade da anni in Germania – il territorio comunale si divide in territorio urbanizzato e non urbanizzato, lì dove il cuore del piano regolatore è la città ovvero il centro abitato e le aree urbanizzate da completare o rigenerare*”. Per G. Dimitro, op. cit., 21, il piano regolatore, frutto di un equilibrio tra i possibili differenti usi dei suoli in una prospettiva che bilancia gli interessi pubblici e privati costituzionalmente garantiti, potrebbe diventare un fondamentale strumento per il recupero degli spazi e per la salvaguardia delle utilità naturali del territorio, in particolare mediante le previsioni a favore della destinazione agricola, che potrebbero assolvere alla funzione di ricucitura del patrimonio paesistico, svolgendo un ruolo che non si limita all’utilità che il singolo può trarre dalla terra, ma che si estende sino a salvaguardare nel lungo periodo l’equilibrio territoriale e ambientale di una determinata area, a tutela dell’interesse generale. [↑](#footnote-ref-90)
91. Già prima della sentenza della sez. IV 10 maggio 2012, n. 2710 sul nuovo piano regolatore di Cortina d’Ampezzo il Consiglio di Stato (sez. IV, 1 ottobre 1997 n. 1059; 10 febbraio 2000 n. 721; 8 maggio 2000 n. 2639) aveva affermato il principio in forza della quale la destinazione di un’area a zona agricola non dipende necessariamente dalla relativa vocazione, ben potendo dipendere dalla scelta discrezionale, motivata sul piano generale, di orientare gli insediamenti urbani e produttivi in determinate direzioni, ovvero di salvaguardare precisi equilibri dell’assetto territoriale, sicché la zona a verde agricolo non richiede in quanto tale un’effettiva sua destinazione all’attività agraria, potendo ad essa riconoscersi anche la mera funzione di evitare pregiudizievoli addensamenti abitativi ed espansioni incompatibili con il grado e la qualità dello sviluppo territoriale (principi poi ribaditi dalla consolidata giurisprudenza, Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040, 22 febbraio 2017, n. 821, 18 settembre 2017, n. 4352, 9 maggio 2018, n. 2780). [↑](#footnote-ref-91)
92. P. Urbani, in *L’urbanistica: oltre il culto dei piani*, cit., 35 (dove l’A. parla di “*tramonto della multifunzionalità necessaria del piano*”). [↑](#footnote-ref-92)
93. Su questo aspetto cfr. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 301. [↑](#footnote-ref-93)
94. Ad es., nell’art. 1, comma 2, del ddl AS 86 De Petris, è detto: “2. *Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono princìpi fondamentali della materia del governo del territorio, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree identificate, introdotte dalla legislazione statale e 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. Nell'ambito delle procedure di valutazione d'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 di cui alla parte V del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo dì suolo. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi*”. Anche il ddl della Lega AS 1177 - Sen. Luca Briziarelli (L-SP-PSd'Az) e altri - *Norme per l'uso razionale e responsabile del suolo, del patrimonio edilizio e delle risorse naturali*, all’articolo 1 non manca di prevedere che “*Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità degli insediamenti produttivi e delle opere pubbliche e di pubblica utilità, diverse dalle infrastrutture stradali e ferroviarie e da altri interventi del settore dei trasporti e della logistica, l'obbligo della priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che garantiscono un bilancio ecologico positivo. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi*”. [↑](#footnote-ref-94)
95. Sulla rigenerazione urbana la bibliografia è vastissima. Un’utile introduzione al dibattito nell’ambito dell’architettura è costituita dal volume *Recycle*, *Strategie per l’architettura contemporanea*, a cura di P. Ciorra e S. Marini, Mondadori – Electa, Milano, 2011, che raccoglie gli atti della omonima mostra svoltasi presso il MAXXI di Roma, che sviluppa l’idea di un’architettura “non edificante”, *Unbuilding Architecture*, a “volume zero”, imperniata sul “riciclo architettonico” dell’esistente (con interessanti contributi sulle esperienze delle città di Detroit, Barcellona, Monaco, Parigi, Los Angeles, *etc*.). Per il versante più specificamente giuridico si vedano, in generale, tra i contributi più recenti, senza alcuna pretesa di completezza, G.F. Cartei, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, luglio/settembre 2017, 603 ss.; A. Angiuli, *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Governo del territorio e patrimonio culturale*, *Studi del XIX Convegno nazionale AIDU* (Bari-Matera, 30 settembre - 1 ottobre 2016), Milano, 2018, 29 ss.; AA.VV., *Atti* del XX Convegno di studi AIDU su “*La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggi e centri storici*”, Udine, 29-30 settembre 2017; F.F. Guzzi, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell’esistente*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 22; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed*., n. 5 del 2014, 237 ss.; P. Mantini, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in Atti del XXVIII congresso dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, 2013, 1 ss.; A Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit.; B. Graziosi, *Gli interventi di riuso e rigenerazione urbana all'interno del perimetro del territorio urbanizzato nella legge regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017 n. 24*, in *Riv. giur. ed*., n. 2 del 2018, 71 ss.. Approfondimenti e ampi riferimenti sono rinvenibili nel fascicolo n. 3 del 2017 della Rivista *Istituzioni del Federalismo*, intitolato *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, con contributi di M. Dugato, G.F. Cartei, R. Dipace e T. Bonetti, nonché in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città,* Bologna, 2017 (*ivi* in particolare il contributo di G. Piperata *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, 28 ss., che pone in evidenza come il concetto di rigenerazione urbana abbia ormai assunto un valore giuridico rilevante e una portata autonoma e innovativa rispetto agli altri concetti di recupero e di riqualificazione). Ampie informazioni sono rinvenibili nel documento della associazione Audis (Associazione aree urbane dismesse) *Linee d’azione per la rigenerazione urbana*, al sito in www.audis.it. In precedenza, la stessa associazione aveva proposto il documento Carta Audis della rigenerazione urbana (2008). Si veda anche il documento dei Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori *Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*. [↑](#footnote-ref-95)
96. Sulla rigenerazione territoriale si vedano i contributi raccolti in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana – Studi*, vol.. II, Firenze, 2016. [↑](#footnote-ref-96)
97. Per il ddl AS.164 - Sen. Paola Nugnes (M5S) e altri - *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio* – si intende per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo, anche con interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, mediante orti, giardini e boschi urbani, didattici, sociali, condivisi e volti alla tutela delle aree naturali e seminaturali ancora presenti in ambito urbano. La rigenerazione urbana deve perseguire l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi. Per i ddl AS. 86 - Sen. Loredana De Petris (Misto) e altri - *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate* e AS 843 - Sen. Mino Taricco (PD) e altri - *Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale*, si intende per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, che non determinino nuovo consumo di suolo, compresi gli interventi volti a favorire la realizzazione di aree verdi con destinazione a giardini, parchi urbani, infrastrutture verdi, reti ecologiche e volti altresì a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, al fine di perseguire 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 e ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari. Per il ddl AS 63 - Gaetano Quagliariello - *Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale*, si intende per “rigenerazione urbana un insieme organico di interventi riguardanti edifici pubblici e privati, con destinazione d'uso residenziale, produttiva o commerciale, nonché spazi pubblici o destinati a servizi pubblici, che attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, riqualificazione edilizia, sostituzione edilizia, ristrutturazione e nuova costruzione, al fine di ottenere una riqualificazione sociale e un rilancio economico delle aree di cui al comma 1, perseguano almeno una delle seguenti finalità, anche in accordo, con riferimento alle lettere da f) a p), con le priorità europee delineate dalla Politica europea di coesione 2014-2020: a) conseguire una riduzione e un efficientamento significativi dei consumi idrici ed energetici, agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e sulla produzione di energia da fonti rinnovabili; b) mettere in sicurezza gli edifici da un punto di vista statico; c) prevedere la bonifica di aree, nonché la qualificazione naturalistica di spazi pubblici; d) migliorare la gestione e la raccolta differenziata dei rifiuti; e) incentivare la mobilità intermodale e sostenibile; f) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; g) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; h) migliorare la competitività delle piccole e medie imprese; i) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; l) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi; m) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; n) promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; o) promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; p) promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; q) investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; r) migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione”. Pr il ddl AS 1177 - Sen. Luca Briziarelli (L-SP-PSd'Az) e altri – *Norme per l'uso razionale e responsabile del suolo, del patrimonio edilizio e delle risorse naturali*, si intende per « rigenerazione urbana »: un insieme coordinato di interventi sia pubblici che privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica contro il nuovo consumo di suolo che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con incremento volumetrico e cambio di destinazione d'uso e anche mediante la demolizione e la ricostruzione, il recupero e la riqualificazione del patrimonio costruito e delle connessioni con il contesto urbano, la riorganizzazione sostenibile dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, la bonifica ambientale e il risanamento dell'edificato e delle aree dismesse, il miglioramento della sicurezza statica e l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale dei materiali e delle infrastrutture, nonché l'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, lo sviluppo di nuove economie, di nuova occupazione e della sicurezza sociale”. [↑](#footnote-ref-97)
98. Sulla distinzione tra riqualificazione e rigenerazione cfr. A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit. (che richiama P. Galuzzi, P. Vitillo, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, nella rivista *Equilibri*, Il Mulino, Bologna, n. 1 del 2018, 127 ss.) A. Previato osserva che mentre la *riqualificazione* urbana è un progetto di natura essenzialmente disciplinare, urbanistico e architettonico, la *rigenerazione* urbana si configura come un progetto sociale ed economico che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, *infill*, nuove funzioni, *welfare* materiale), energetiche (standard, materiali), ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici), economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile), sociali (coesione, integrazione), istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo; l’A. *cit*. richiama in proposito il contributo di D. Passarelli e altri, Università Mediterranea di Reggio Calabria, *Indirizzi e strategie per la rigenerazione urbana e territoriale: la riqualificazione dei contesti edificati spontanei. Una esemplificazione sugli effetti prodotti dagli strumenti di programmazione*, presentato al Convegno nazionale INU 2007, “*Territori e città del Mezzogiorno: “Quali periferie? Quali politiche di governo del territorio?*”, Napoli, 12-23 marzo 2007, nel quale la rigenerazione urbana è considerata come una “*visione comprensiva ed integrata che consente la risoluzione dei problemi urbani ed un miglioramento economico, fisico, sociale, e condizioni ambientali di un’area soggetta a trasformazione*”). [↑](#footnote-ref-98)
99. G.F. Cartei, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 603 ss.; P, Chirulli *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo*, cit., 592 ss.; M. G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 819, nota 128 (ed *ivi* ulteriori richiami di dottrina, par. 10, 817, nota 123); R. Dipace, in *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 634, nota 19; G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio’*, *ivi*, 653 ss. con ampi richiami in note 6 e 7. [↑](#footnote-ref-99)
100. Dopo l’intesa sancita in Conferenza unificata nella seduta del 1° aprile 2009 (in G.U., serie generale, n. 98 del 29 aprile 2009), il legislatore nazionale è successivamente intervenuto, introducendo i principi fondamentali nella materia urbanistica ed edilizia finalizzati a orientare la legislazione regionale in tema di “piano casa”, con l’art. 5, commi 9-14, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*), convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 106: “*Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano . . .*”. [↑](#footnote-ref-100)
101. L’art. 1, comma 431, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha previsto il *Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*, elaborato sulla base dei progetti di riqualificazione presentati dai comuni (progetti “*costituiti* – dice la norma - *da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale*”). La relativa procedura è stata quindi disciplinata dal d.P.C.M. 15 ottobre 2015. È dunque intervenuto l’art. 6 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante *Misure urgenti per interventi nel territorio*, convertito dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, che, sotto la voce “*Interventi per il Giubileo*” ha costituito un apposito “*Fondo per la realizzazione degli interventi Giubilari*”, con priorità per la mobilità, il decoro urbano e la riqualificazione delle periferie, con la dotazione di 94 milioni di euro per l'anno 2015 e di 65 milioni di euro per l'anno 2016. Si è avuta quindi la successiva legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), che ha istituito per l'anno 2016, con una dotazione di 500 milioni di euro, il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati. La procedura è stata disciplinata e avviata con il successivo d.P.C.M. 25 maggio 2016. L’art. 1, comma 141, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*) ha previsto ulteriori stanziamenti a valere sulle risorse disponibili del fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, in aggiunta anche a quelli assegnati ai sensi del comma 140 dell’art. 1 della medesima legge di bilancio (fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese), da assegnarsi con delibera del CIPE (si veda in proposito la delibera del CIPE 3 marzo 2017, n. 2/2017, poi differita al 2020 dalla legge di conversione del decreto-legge n. 81 del 2018). Nella attuale legislatura è però intervenuto il nuovo governo (governo Conte 1) che, con l’articolo 13, comma 02, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (*Proroga di termini*), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha differito al 2020 l’attuazione delle misure per le periferie. [↑](#footnote-ref-101)
102. Deliberazione 23 luglio 2019, n. 13/2019/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato (al sito http://www.corteconti.it/). [↑](#footnote-ref-102)
103. Si tratta del ddl AS 438 Sen. Maria Alessandra Gallone (FI-BP) e altri - *Disposizioni in materia di riqualificazione delle aree urbane degradate*, presentato il 30 maggio 2018. [↑](#footnote-ref-103)
104. E che inoltre ha inserito il nuovo art. 3-*bis*, rubricato *Interventi di conservazione*, nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001, in base al quale “*Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione*” e “*In tal caso l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa*”. [↑](#footnote-ref-104)
105. Il quale, con il comma 20 dell’art. 1, ha apportato una modifica al codice dei contratti pubblici – nell’art. 23 sulla progettazione - al fine di aggiungere, tra le verifiche demandate ai diversi livelli progettuali, anche le “*verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse*", ma soprattutto, con l’art. 5, ha introdotto apposite *Norme in materia di rigenerazione urbana* ed ha apportato alcune, significative, modifiche al testo unico dell’edilizia del 2001 al dichiarato fine di “*concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione*”. Sennonché queste modifiche si risolvono in un ulteriore indebolimento delle limitazioni di piano regolatore e in una forte spinta agli interventi di demo-ricostruzione e di ristrutturazione “pesante”, anche nei centri storici (con una prima norma si è voluto chiarire che le deroghe regionali al decreto n. 1444 del 1968 già autorizzate dal decreto-legge n. 69 del 2013 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio; con una seconda norma si afferma che sono comunque consentiti gli interventi di demolizione e ricostruzione nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia assicurata la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo; con una terza previsione si è stabilito che i limiti distanziali stabiliti dai commi secondo e terzo dell’art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 valgono solo per la zona “C” e non per i centri storici e le zone “B”). Con l’art. 5-*sexies*, aggiunto dalla legge di conversione n. 55 del 2019, sono stati introdotti poteri sostitutivi del sindaco nel caso in cui il condominio non provveda agli interventi urgenti necessari per gli edifici condominiali degradati o ubicati in aree degradate. [↑](#footnote-ref-105)
106. Su tali istituti si veda G. Mari, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 2/2019, par. 4, nonché P. Carpentieri, *La gestione dei beni culturali e la finanza di progetto*, in G.F. Cartei, M. Ricchi (a cura di), *Finanza di progetto. Temi e prospettive. Approfondimenti sistematici ed interdisciplinari*, Napoli, 2010, 346 ss. [↑](#footnote-ref-106)
107. Si veda in particolare M. Ricci, *Nuovi paradigmi: ridurre riusare riciclare la città (e i paesaggi)*, in P. Ciorra, S. Marini (a cura di), *Recycle, Strategie per l’architettura contemporanea*, Mondadori – Electa, Milano, 2011, 64 ss., soprattutto 73. [↑](#footnote-ref-107)
108. A Giusti, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, cit., par. 4, secondo la quale le “*prime parole chiave della rigenerazione urbana” dovrebbero essere la dimensione consensuale dell’urbanistica per progetti, i programmi integrati per la rigenerazione urbana, la riqualificazione urbana e ambientale mediante la conservazione, la trasformazione e la sostituzione dell’esistente quale alternativa strategica al nuovo consumo di suolo*”. Nel senso illustrato nel testo cfr. anche R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., 625; F. Di Lascio, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed*., n. 2 del 2018, 135 ss.; T. Bonetti, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. Fontanari - G. Piperata (a cura di), Il Mulino, Bologna, 2017, 69; F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi pubblici. Contributo al diritto della città*, Bologna, 2017; F. Muccio, *La rigenerazione urbana ed edilizia tra pubblico e privato*, cit. P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, di prossima pubblicazione in *Riv. giur. ed.* (soprattutto par. 6, *Microrigenerazione e beni comuni urbani*). [↑](#footnote-ref-108)
109. M.G. Della Scala, *La ‘Città sostenibile' tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 337 ss., ed *ivi* ampi richiami; G. Bollini, *Rigenerazione Urbana, nuovo paradigma del territorio*, in *Ecoscienza*, n. 5/2017, 50 ss.; G. Bollini, E. Laniardo. M.R. Vittadini (a cura di), *Valutare la rigenerazione urbana*, Ed. Regione Emilia-Romagna, 2018 (a cura dell’AUDIS). [↑](#footnote-ref-109)
110. C. Perrone, G. Gorelli (a cura di), *Il governo del consumo del territorio. Metodi, strategie, criteri*, Firenze 2012. [↑](#footnote-ref-110)
111. E. Frediani, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir. amm*., n. 2 del 2019, 309 ss. (ed *ivi* richiami di ulteriore dottrina). [↑](#footnote-ref-111)
112. Evidenzia il ruolo della crisi finanziaria del 2007-2008 e l’esplosione delle “bolle” immobiliari nella nascita di una nuova visione della rigenerazione urbana A. Previato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana*, cit., che richiama sul tema a A. Rondinone, U. Rossi, A. Vanolo, *Alle radici della crisi questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Rivista geografica Italiana*, n.4/2013, 423 ss., nonché U. Rossi, *Dalla democrazia proprietaria all’abitare imprenditoriale: seduzioni, contraddizioni e derive del neoliberalismo urbano*, in *Tracce Urbane*, n. 1/2017, 32 ss., e *Id*., *Biopolitica della condizione urbana: forme di vita e governo sociale nel tardo neoliberalismo*, in *Riv. Geogr. Ital*., n. 126, 2017, 245 ss. [↑](#footnote-ref-112)
113. Ho svolto queste considerazioni a proposito delle citate Convenzioni del Consiglio d’Europa rispettivamente in *Regime dei vincoli e Convenzione europea*, in G. F. Cartei (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007, 135 ss., e in *La Convenzione di Faro sul valore dell’eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, n. 4/2017, 22 febbraio 2017, al sito http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=33604. Il problema è molto più concreto di quanto si possa pensare: se una legge istituisce un fondo di X milioni di euro all’anno per “interventi di rigenerazione urbana”, si tratterà di spese di investimento (e, dunque, in una nozione “ristretta” di rigenerazione urbana, di risorse destinate alle infrastrutture e alla riqualificazione edilizia e urbanistica) o (anche) di spese di parte corrente (e, dunque, in una nozione “ampia” di rigenerazione urbana, di risorse destinate anche ad attività culturali, spettacoli dal vivo, *performing arts*, programmi culturali e di assistenza sociale)? [↑](#footnote-ref-113)
114. R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione,* cit.; E. Chiti, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 15; B. Boschetti, *L’impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., 177. [↑](#footnote-ref-114)
115. E. Frediani, *Aree industriali dismesse*, cit., 343 ss., parla di “*interesse rigenerativo*” come nuovo interesse qualificato di sintesi, una sorta di “meta-interesse” che si inquadrerebbe (nota 134) “*in una prospettiva più ampia, che presuppone l’interesse ambientale, ma si colloca nel contempo entro una cornice di natura sistemica in cui emergono anche le componenti economica e sociale*”, in una sintesi nella quale, secondo il concetto hegeliano di *aufheben*, “*non è superato attraverso un processo dialettico di negazione, bensì trova – indipendentemente da un momento negativo – il proprio compimento ed inveramento nella cornice più ampia rappresentata dalla sfera rigenerativa*”. [↑](#footnote-ref-115)
116. M. G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 824, nota 145, con riferimento alla legge n. 56 del 2015. Spunti in tal senso in L. Di Giovanni, *I centri storici quali critici punti d’incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1 del 2018, 170 (che richiama F. Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici: metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012, 121 ss.); T. Bonetti, *Oggetto e limiti della pianificazione strategico-strutturale*, in *Giorn. dir. amm*., 12, 2006, 1329 ss.; P. Stella Richter, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, in E. Ferrari, F. Pugliese (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, 83 ss. A. Simonati, *Il piano strategico in Italia: un meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in *Riv. giur. ed*., 2, 2013, p. 99 ss. G. Iacovone, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Cacucci, Bari, 2010; *Id*., *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 271 ss. [↑](#footnote-ref-116)
117. A. Previato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana*, cit. Si vedano, per ulteriori riferimenti, E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città,* Bologna, 2017 e il documento della associazione Audis (Associazione aree urbane dismesse) *Linee d’azione per la rigenerazione urbana*, al sito in www.audis.it, nonché L. Bizzarri, *Rigenerazione urbana e cultura*, in AA.VV., *Città come cultura – Processi di sviluppo*, Fondazione MAXXI, Roma, 2019, 164 ss. (un approfondimento, impossibile in questa sede, meriterebbe inoltre il ruolo nei processi di rigenerazione urbana delle imprese culturali e creative, su cui si vedano G. Bosi, *L’impresa culturale. Diritto ed economia delle attività creative*, Bologna, 2017, nonché *Id*., *Valore culturale e marketing dei beni creativi: prospettive di disciplina giuridica*, in *Aedon*, *Rivista di Arti e diritto on line*, n. 1/2016, al sito http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/1/bosi.htm; S. Monti (a cura di), *No tax culture. Una Politica Fiscale per lo Sviluppo del Paese*, Milano, 2016, 17 ss. La legge di bilancio per l’anno 2018 - legge n. 205 del 2017, ai commi 57-60 dell’art. 1, ha introdotto un apposito credito d’imposta a favore delle imprese culturali e creative, misura ad oggi a quel che consta rimasta inattuata). [↑](#footnote-ref-117)
118. Su queste esperienze, che fanno riferimento alla matrice anglosassone delle organizzazioni civiche indipendenti, cfr. C. Lucchini, *Gli urban center in Italia*, in AA.VV., *Città come cultura – Processi di sviluppo*, Fondazione MAXXI, Roma, 2019, 62 ss. [↑](#footnote-ref-118)
119. F. Giglioni, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città,* in *Munus*, 2016, 2 ss.; *Id*., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed*., n. 1 del 2018, 3 ss. (che richiama, in nota 31, il primo rapporto pubblicato da Labsus: Rapporto Labsus 2015 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, in www.labsus.org, che contiene una prima rassegna commentata dei comuni che hanno adottato il regolamento). [↑](#footnote-ref-119)
120. A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit., par. 2, “*Verso una democrazia di prossimità nel governo del territorio: dalla partecipazione alla collaborazione*” (ove si richiama sul punto M. V. Ferroni, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, n.3/2017, 1-18). Spunti interessanti sulla “*sperimentazione di strategie di governance capaci di riconoscere “poteri di intervento dei cittadini nell'ambito dell'esercizio delle funzioni*” anche in B. Accettura, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali, Pratiche di cittadinanza attiva*, in *Federalismi.it*, n. 16 del 2019, 4 settembre 2019, al sito https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=40180. Sulla partecipazione civica più in generale cfr. F. Trimarchi Banfi, *La partecipazione civica al processo decisionale amministrativo*, in *Dir. proc. amm*., n. 1 del 2019, 1 ss. [↑](#footnote-ref-120)
121. A. Simonati, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, in *Riv. giur. ed*., n. 3 del 2016, 267 ss. [↑](#footnote-ref-121)
122. R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione,* cit., 640; M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile,* *cit*., 831 ss.; R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm*., n. 4 del 2018, 840 ss.; C. Iaione, *Il diritto urbano di comunità per la rigenerazione dei beni comuni*, P. Stella Richter (a cura di), *Studi* del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 59 ss. F. Di Lascio, F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit.; M. Brunazzo, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Istituzioni del Federalismo - Rivista di studi giuridici e politici* - numero 3 2017 - luglio/settembre - *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, 837 ss. P. Urbani, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, cit. [↑](#footnote-ref-122)
123. Rinvenibile al sito http://www.comune.bologna.it/sites/default/files/documenti/REGOLAMENTO%20BENI%20COMUNI.pdf. R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni*, *cit*. 847, nota 14, richiama anche il regolamento adottato dal Comune di Torino con delibera consiliare n. 375 dell’11 gennaio 2016. [↑](#footnote-ref-123)
124. Introdotto dall’art. 24 del decreto-legge così detto “sblocca-Italia (n. 133 del 2014, convertito, con modificazione, nella legge n. 164 del 2014). In base a questa previsione (ora inserita nel codice degli appalti del 2016, art. 190) “*Gli enti territoriali possono definire con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale. I contratti possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati. In relazione alla tipologia degli interventi, gli enti territoriali individuano riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dalla associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa*”. Su questo istituto si veda, da ultimo, R. Cavallo Perin, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni*, *cit*. e *ivi* richiami di approfondimento. [↑](#footnote-ref-124)
125. Si pensi, tra le tante misure introdotte in questo campo, all’art. 6 del decreto-legge così detto “valore cultura” n. 91 del 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 112 del 2013, finalizzato alla concessione di beni immobili pubblici inutilizzati per ospitare studi di giovani artisti, o all’art. 11 del decreto-legge n. 83 del 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 2014, in base al quale per favorire la realizzazione di percorsi pedonali, ciclabili, equestri, mototuristici, fluviali e ferroviari, le case cantoniere, i caselli e le stazioni ferroviarie o marittime, le fortificazioni e i fari, nonché ulteriori immobili di appartenenza pubblica non utilizzati o non utilizzabili a scopi istituzionali, possono essere concessi in uso gratuito a imprese, cooperative e associazioni, costituite in prevalenza da soggetti fino a quaranta anni, con oneri di manutenzione straordinaria a carico del concessionario. Si veda per un’informativa aggiornata sullo stato di attuazione dei diversi progetti di concessione a privati di immobili demaniali inutilizzati il sito dell’Agenzia de demanio https://www.agenziademanio.it/opencms/it/progetti/progettiarete/, nonché E. Mastroianni, *I progetti a rete dell’Agenzia del demanio*, in AA.VV., *Città come cultura – Processi di sviluppo*, Fondazione MAXXI, Roma, 2019, 38 ss. (con un’informativa sulle diverse iniziative di valorizzazione sostenibile di immobili demaniali dismessi avviate dall’Agenzia del demanio nell’ambito dei “progetti a rete” “Valore Paese – Dimore” del 2013, che riprende il modello dei Paradores spagnoli e delle Pousadas portoghesi, “Valore Paese – Fari” del 2015, “Valore Paese – Cammini e Percorsi” del 2017). Un esempio recente di iniziativa a livello comunale è costituito dal progetto ReinvenTIAMO Roma, che ha preso il via il 26 agosto 2019 con il termine per le manifestazioni di interesse per recupero spazi abbandonati del Programma di rigenerazione urbana San Lorenzo – Via dei Lucani. [↑](#footnote-ref-125)
126. Per l’esperienza del Comune di Roma si veda https://ortiurbani.info/orti-urbani-a-roma/; per il progetto del Comune di Milano *Agricity – Milano metropoli rurale* si veda http://www.agricity.it/; per il progetto nazionale “Orti Urbani” di Italia Nostra si veda https://www.italianostra.org/le-nostre-campagne/altre-campagne/ (in accordo con l’ANCI, con adesione di Coldiretti e della Fondazione di Campagna Amica). Altre iniziative sono riportate sul sito dell’associazione Legambiente, https://www.legambiente.it/temi/agricoltura/orti-urbani. [↑](#footnote-ref-126)
127. Osserva in proposito R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione,* cit., che “*Occorre, inoltre, osservare che il concetto di rigenerazione non si riferisce più esclusivamente agli agglomerati urbani ma è utilizzato anche nell’ambito del contrasto al fenomeno del degrado e dello spopolamento dei piccoli centri, che per la maggior parte sono collocati nelle aree interne del nostro Paese. Di assoluto rilievo, in tal senso, è la legge 8 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni», che ha inquadrato il tema dello spopolamento di vaste aree del nostro territorio, le c.d. aree interne, nell’ambito di una strategia di generale rigenerazione dei piccoli centri*”. [↑](#footnote-ref-127)
128. A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit., 22 ss., che osserva: “*nonostante i proclami e le dichiarazioni internazionali ad una rigenerazione urbana sociosostenibile, alcune città, spesso e volentieri, fondano il proprio rilancio rigenerativo assecondando le esigenze tipiche di una popolazione temporanea di consumatori culturali, quale quella turistica, disinteressandosi dunque della dimensione sociale dei propri cittadini*” (ed *ivi* richiami, tra cui F. Montanari, L. Mizzau, *Laboratori urbani. Organizzare la rigenerazione urbana attraverso la cultura e l'innovazione sociale*, Fondazione G. Brodolini, 2015). Deve peraltro ricordarsi che già la Carta europea del patrimonio architettonico promulgata ad Amsterdam nel 1975 prevedeva (settimo principio) che “*L'evoluzione storica ha fatto sì che il cuore degradato delle città antiche e spesso anche i paesi abbandonati siano divenuti delle riserve di alloggi a buon mercato. Il loro restauro deve essere condotto in uno spirito di giustizia sociale e non deve essere accompagnato dall'esodo degli abitanti di condizioni modeste. La conservazione integrata deve costituire perciò uno degli elementi preliminari della pianificazione urbana e territoriale*”. [↑](#footnote-ref-128)
129. Nega che l’urbanistica negoziata possa essere lo strumento “giusto” per la rigenerazione urbana A. Previato, *Processi di progettazione partecipata*, cit., a giudizio del quale “*questa “domanda di qualità”, affinché possa effettivamente rispondere ad elevati standard qualitativi, deve presuppore anzitutto un cambio metodologico: ovverosia, la determinazione degli atti di pianificazione non deve essere rimessa alle risultanze scaturite da una* governance *urbana negoziata bilateralmente, nonché retta sulla contrapposizione tra interessi economici individuali/interesse pubblico, bensì deve derivare da un modello di* governance *territoriale “condivisa, collaborativa e policentrica”, fondata sul rispetto dei valori della collaborazione della società civile, della sussidiarietà e della coesione territoriale e sociale*”. [↑](#footnote-ref-129)
130. Richiama l’attenzione su questi aspetti G. F. Cartei, *La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., 617, evidenziando come non sempre ci si sofferma a sufficienza sul problema della frammentazione dei diritti di proprietà. In tal senso anche G. Dimitro, *Due generosi, ma incerti, disegni di legge per la tutela dei suoli*, *cit*., pag. 20 del documento. [↑](#footnote-ref-130)
131. P. Stella Richter, *Relazione generale* al Convegno AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine) *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, in *Id*. (a cura di), *Studi del XX Convegno nazionale AIDU*, Giuffré, Milano, 2018, 8 ss.; G.F. Cartei, *Consumo di suolo nella prospettiva dell’unione europea*, cit. (che richiama, in nota 26, L. Bellicini, *Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi dieci anni del XXI secolo*, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. Dematteis, Venezia, Marsilio Editori, 77 ss.), nonché *Id*., in *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in P. Dell’Anno - E. Picozza, *Trattato di diritto dell’ambiente*, *cit*.,798 (con rinvio a C. Salvi, *La proprietà privata e l’Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *La costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, il Mulino, 2010, 222 ss.). Sul tema si veda la sintesi di V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata*, in *Giust. civ*., 2015, I, 5 ss. tema su cui richiama P. Rescigno, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ*., 1972, 1 ss.; A Natoli, *La proprietà. Appunti dalle lezioni*, II. Ed., Milano, 1976, 278 ss.; A Moscarini, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006, 72 ss. G. Pagliari, M. Sallini, G. Farri, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall’Unità d’Italia ad oggi*, in G. De Giorgi Cezzi, P.L. Portaluri (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, cit., 295 ss. [↑](#footnote-ref-131)
132. Dati Eurostat riferiti al 2016. Deve peraltro rilevarsi che la media dell’UE si attesta sul 70% (cfr. il sito https://www.idealista.it/news/immobiliare/residenziale/2015/09/07/117581-percentuale-proprietari-di-casa-in-europa). Analoga è la situazione negli USA. [↑](#footnote-ref-132)
133. La letteratura su questi istituti è vastissima. Si veda, per una recente sintesi specificamente riferita alla rigenerazione urbana, P. Mantini, *La perequazione urbanistica nel tempo della rigenerazione urbana*, cit., 409 ss., ed *ivi* ampi richiami di dottrina. Cfr. in generale P. Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000; P. Urbani, S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, Torino, 2010; P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015; *Id*., *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012. [↑](#footnote-ref-133)
134. Un’esposizione di sintesi dei possibili dubbi sulla tenuta delle basi normative puramente regionali che dovrebbero sorreggere l’urbanistica contrattata nelle sue varie forme e declinazioni è rinvenibile in P. Stella Richter, *Relazione generale* al Convegno AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine) *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, *cit*., 16 ss. [↑](#footnote-ref-134)
135. Un’ottima sintesi, con chiarezza giornalistica, è rinvenibile sull’inserto *Norme e Tributi* de *Il Sole 24 Ore*, 10 giugno 2019, pag. 27. Nati – si osserva nell’articolo – come intervento e medio termine (18-24 mesi) per ridare fiato all’edilizia, i piani casa dopo dieci anni sono ancora operativi in gran parte delle Regioni (solo l’Emilia-Romagna e la Lombardia non li hanno prorogati). In otto Regioni sono diventati addirittura strutturali. [↑](#footnote-ref-135)
136. La disamina della recente legge regionale del Veneto 4 aprile 2019, n. 14 consentirebbe una completa esemplificazione e di questi profili. Al riguardo si rinvia a L. De Lucia, *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urbanistica*, n. 4 del 2017, 597 ss. [↑](#footnote-ref-136)
137. L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, *cit*., osserva, ad es., che “*il risparmio di territorio presuppone l’abbandono di strumenti controproducenti. È questo il caso degli istituti della compensazione e della perequazione, che peraltro hanno sedotto ampia parte della cultura urbanistica, giuridica e politica del Paese*”. Critiche a questi strumenti anche in P. Chirulli, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo*, cit., 597 ss. Drasticamente negativa la posizione di P. Maddalena, *Il consumo di suolo e la mistificazione del* ius aedificandi, *cit*., secondo il quale il “*subdolo concetto di “compensazione ambientale”, . . . non serve ad altro se non a spostare il consumo di suolo da un luogo ad un altro*”. Annotazioni sul rapporto dialettico proprietà privata – intervento pubblico anche in P. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, *cit*., 791-793. Non esclude l’utilità degli strumenti della perequazione urbana, pur sottolineando il grave problema del rapporto con la proprietà privata, T. Bonetti, *Perequazione e rigenerazione urbana*, in P. Stella Richter (a cura di), Studi del XX Convegno nazionale AIDU 29-30 settembre 2017 (Udine), *La perequazione delle disuguaglianze tra paesaggio e centri storici*, Giuffré, Milano, 2018, 314 ss. soprattutto 319 ss. [↑](#footnote-ref-137)
138. Ci si riferisce alla nota posizione del Consiglio di Stato che nega l’ammissibilità dei ricorsi dei così detti comitati a*d hoc*, ossia di quelle forme associative dei cittadini che risulterebbero prive dei requisiti di rappresentanza e radicamento sul territorio normalmente richiesti ai fini della legittimazione ad agire (ad es., Cons. Stato. sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640, *Id*., 15 luglio 2013, n. 3808, 2 ottobre 2014, n. 4928; sez. IV, 22 marzo 2018, n. 1838; sez. III, 19 settembre 2018, n. 5459; per una posizione, invece, ampliativa cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; per una soluzione intermedia Cons. Stato, sez. I, parere 29 maggio 2019, n. 1601). [↑](#footnote-ref-138)