

RISPARMIO DEL SUOLO E TURISMO NATURALISTICO

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA

M.T. Paola Caputi Jambrenghi

Abstract: "Combattere la desertificazione e la siccità", "ripristinare le terre degradate", "battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo", "proteggere le biodiversità" e azzerare il consumo del suolo nel 2050 sono le strategie fondamentali che l'obiettivo 15 dell'Agenda 2030 impone a tutti gli Stati per garantire uno sviluppo sostenibile che consenta alle generazioni future di godere dei beni del nostro pianeta, eliminando lo spreco e lo sfruttamento selvaggio delle risorse ormai non più rinnovabili che esso ci offre. Questo studio, dopo una breve analisi dell'impatto del fenomeno del consumo di suolo, suggerisce strategie atte a favorire politiche virtuose di sviluppo sostenibile, nella prospettiva della promozione del turismo naturalistico.

Abstract: "Fighting desertification and drought", "restoring degraded lands", "fighting for a world free from soil degradation", "protecting biodiversity" and eliminating land consumption in 2050 are the fundamental strategies that the goal 15 of the 2030 Agenda requires all States to ensure sustainable development that allows future generations to enjoy the goods of our planet, eliminating the waste and wild exploitation of the few resources that are no longer renewable that it offers us. This study, after a brief analysis of the impact of the phenomenon of soil consumption, suggests strategies to promote virtuous policies of sustainable development, with a view to promoting nature tourism.

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** Cenni su ecoturismo ed ecomusei come strumenti efficaci di sviluppo sostenibile. - **3.** Il risparmio del suolo per le generazioni future. - **4.** Il risparmio e il consumo di suolo. Lo stato della normativa. - **4.1.** La rigenerazione del suolo: prospettive per una regolazione efficace ed efficiente. - **5.** Brevi considerazioni su alcuni contributi della dottrina per la sistemazione dommatica del suolo. - **6.** La perequazione nella prospettiva del risparmio di suolo. Considerazioni critiche.

1. Premessa.

In queste pagine si dedica una riflessione ad uno dei temi centrali che fonda la premessa maggiore delle politiche perequative, di quelle attuate e di quelle potenzialmente attuabili, nei territori che compongono il nostro Paese: quello del risparmio di suolo che -insieme alla riqualificazione del contesto urbano e alla cessione di utilità fruibili dalla cittadinanza, costituisce la base fondante dell'attivazione di strategie efficaci ed efficienti presidiate dall'obiettivo primario di arginare il consumo di suolo, fino ad azzerarlo. Si tratta di occuparsi di politiche di perequazione urbanistica nella prospettiva di suggerire alcune strategie perequative capaci di smussare, finanche eliminare le disarmonie, persino le diseguaglianze che la perequazione può talvolta provocare nei territori in cui opera.

In questa prospettiva, sarà opportuno dedicare subito qualche brevissima notazione a quello che viene comunemente chiamato turismo *green*, sicché sia palese come politiche di rafforzamento di attività sostenibili ed ecocompatibili, possano contribuire in guisa assai significativa, al raggiungimento dell'obiettivo principale dell'azzeramento del consumo di suolo e delle sue ricadute sulla protezione delle biodiversità e sul progressivo sviluppo di attività assai redditizie, ma del tutto compatibili e in armonia con i luoghi in cui si svolgono.

Si tratta del turismo naturalistico, nella sua accezione più ampia di ecoturismo, definito dalla Ecotourism Society come "turismo responsabile che preserva gli ambienti naturali e sostiene il benessere delle popolazioni locali". Anche visitando il sito web della federazione Europarc, ci si imbatte nella Carta europea del turismo sostenibile, il cui punto focale è il rispetto del suolo e delle sue caratteristiche, l'agricoltura sostenibile e i servizi ecosistemici, come principale fonte di attrazione per il turismo naturalistico ed ecosostenibile.

E', dunque, assai agevole scorgere il nesso eziologico che accomuna politiche di valorizzazione e sviluppo dell'ecoturismo e quelle dirette ad arginare il consumo di suolo e a tutelare le biodiversità e le caratteristiche di ciascun territorio del nostro Paese, nonché a promuovere lo sviluppo dei servizi ecosistemici, capaci di restituire e rafforzare l'identità delle comunità insistenti sul territorio.

2. Cenni su ecoturismo ed ecomusei come strumenti efficaci di sviluppo sostenibile.

La Puglia è una terra di eccellenze culinarie che contraddistinguono questa regione dal resto del mondo, grazie alle caratteristiche organolettiche del suolo che la compone e attraggono (o hanno il potenziale per attrarre) il "miglior" turismo ", proprio perché si tratta di una forma di turismo ecologicamente sostenibile e

responsabile. L'eccellenza culinaria, per vero -e non soltanto questa, che viene in evidenza ai fini di questa analisi-, caratterizza tutte le regioni italiane, ciascuna capace di offrire prodotti diversi, a seconda, appunto, delle differenti proprietà che connotano i singoli territori: questi ultimi possono imprimere una forte spinta alla promozione delle forme di turismo eco-compatibile, mirato a valorizzare le eccellenze del territorio interessato, contribuendo alla crescita sostenibile dei servizi che esso può offrire, in particolare quelli definiti ecosistemici, che possono e devono -avendone tutte le potenzialità, servire l'intero territorio nazionale.

Si fa riferimento agli Ecomusei ¹, termine coniato dall'archeologo, storico e museologo Hugues de Varine nel 1971, con il quale si individuano i musei dedicati al territorio nel suo insieme: "Qualcosa che rappresenti cos'è un territorio e chi sono i suoi abitanti, in base alla cultura viva delle persone, del loro ambiente, di ciò che hanno ereditato dal passato, di ciò che amano e che desiderano mostrare ai loro ospiti e trasmettere ai loro figli".

L'esperienza degli ecomusei nasce in Francia all'inizio degli anni '70, grazie all'intuizione del museologo Georges Henri Riviére, che descrive l'ecomuseo come "il museo del tempo e dello spazio in un dato territorio ... una istituzione che studia, custodisce, valorizza e presenta la memoria collettiva di una comunità e del territorio che la ospita, definendo linee coerenti per lo sviluppo futuro".

"Linee coerenti per lo sviluppo futuro": così scriveva Riviére all'inizio degli anni Settanta, intuendo l'importanza fondamentale degli ecomusei; fondamentale per la comunità e per il territorio che la ospita, ma anche e soprattutto per la "comunità mondiale" delle generazioni presenti e future.

Partendo da questa inopinabile riflessione appare opportuno soffermarsi sulla questione dell'economia del suolo, ovvero su quelle strategie che possono essere attuate, in modo "coerente per lo sviluppo futuro", al fine di arginare il consumo di suolo, finché non sarà del tutto azzerato ².

La connessione su quanto un turismo irresponsabile e non sostenibile incida sul consumo selvaggio di suolo e sulla distruzione delle sue biodiversità la illustra a chiare parole il rapporto del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA, istituito con legge 28 giugno 2016 n. 132), che ogni anno pubblica un nuovo rapporto sul consumo di suolo, riportando dati che illustrano uno scenario in grado di mettere in discussione la sopravvivenza stessa dell'umanità, non appena si guardi alle generazioni future e a quello che stiamo lasciando loro.

¹ Sugli ecomusei e sulla gestione del territorio extraurbano, con particolare riferimento alle politiche innovative adottate dalla regione Toscana, si veda da ultimo V. Caputi Jambrenghi, *Interventi interurbani sul territorio: ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, n. 11/ 2019.

² Rileva acutamente G.A. Primerano, *Focus: Soil consumption and public policies of territorial government*, in E. Picozza, A. Police, G.A. Primerano, R. Rota, A. Spena (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino 2019, spec. p. 62, come "The objective of tackling soil sealing must not stop the economic development, but to achieve more efficient and sustainable use of natural resources, of which soil is a primary component, as it was expressly recognised by the Commission".

Al fine di arrivare nel 2050 ad azzerare il consumo di suolo, il rapporto suggerisce di affrontare il problema attraverso l'implementazione di una politica di strategie che puntino a: "orientare lo sviluppo del territorio verso la riduzione del consumo di suolo e la rigenerazione urbana/territoriale"; "promuovere l'attrattività paesaggistica e la competitività territoriale attraverso la valorizzazione delle identità culturali ³ e delle potenzialità turistiche sostenibili"; "sostenere un sistema integrato di accessibilità e mobilità sostenibile" ⁴.

3. Il risparmio del suolo per le generazioni future.

Il tema del risparmio del suolo ormai da tempo acquista progressivamente una rilevanza esponenziale, sol che si ponga mente alla definizione stessa di "consumo di suolo" ed alle ben note conseguenze assai negative che da un fenomeno di tal fatta derivano all'intero pianeta, fino a mettere in discussione la sopravvivenza stessa del genere umano su di un pianeta di asfalto, cemento, mattoni e rifiuti, se solo si rifletta sui diritti il cui esercizio è indisponibile oltre un limite, poiché il suo superamento danneggerebbe pesantemente le generazioni future, alla luce delle indagini e delle rilevazioni che offrono certezze sul consumo di suolo a dir poco allarmanti ⁵.

3 Sul concetto di rigenerazione "identitaria", intesa come restituzione "a nuova vita una realtà, muovendo dagli interna corporis della stessa", cfr. A. Angiuli *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano 2017, p. 29 ss., nonché in *Studi* in memoria di Antonio Romano Tassone, Napoli, 2019, p. 41ss.; P. Mantini, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Atti del XXVIII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica*, Roma 2013, in www.inu.it; R. Dipace, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.* 2014, p. 237 ss.

4 Al fine di portare soltanto un esempio di come le politiche attuate a livello locale possano essere assai efficaci, anche nella trasmissione al cittadino di quei valori capaci di radicare in ciascuno il senso di appartenenza e di responsabilità per il proprio territorio, preme citare il caso dell'amministrazione comunale di Taranto che da qualche tempo si muove esattamente in questa direzione, nonostante le enormi difficoltà dovute sia all'attuale contesto emergenziale provocato dalla pandemia da SARS CoV-2, sia alla assai deprecabile politica economica governativa che a partire dai primi anni Settanta ha condannato il territorio tarantino alla malattia e alla morte. Il Comune di Taranto ha, infatti, attivato negli ultimi due anni una politica virtuosa diretta al recupero degli immobili, un tempo di grande pregio culturale, ma ormai abbandonati e con il fine di ripopolare l'Isola madre - un gioiello di borgo antico interamente circondato dal mare- di cittadini di Taranto, attraverso l'iniziativa della vendita delle unità abitative al costo di 1 euro, con la clausola della totale ristrutturazione dell'interno e della facciata esterna entro un tempo limite di 5 anni, potendo godere di finanziamenti agevolati e del successivo trasferimento della residenza colà. A questa pregevole iniziativa perequativa se ne affiancano tante altre, tutte rintracciabili sul sito istituzionale del Comune di Taranto, dirette alla promozione del territorio, alla mobilità sostenibile, all'ospitalità di un turismo ecocompatibile, al miglioramento della qualità della vita dei cittadini e alla riqualificazione del territorio in generale e delle strutture ricettive e sportive, in particolare, per prepararsi ad accogliere gli atleti e le loro famiglie, nonché gli appassionati sportivi e i turisti che assisteranno alla manifestazione mondiale dei Giochi del Mediterraneo 2026, assegnati appunto al territorio di Taranto e provincia. Iniziative dirette a risvegliare nei cittadini l'amore per il territorio, il senso di appartenenza, la crescita personale e la cultura, queste ultime agevolate anche da numerose iniziative associazionistiche o semplicemente attivate da singoli cittadini tarantini animati dall'amore per il proprio territorio.

5 Sarà sufficiente una rapida lettura del rapporto "Consumi del suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici", edizione 2020, edito da SNPA, rintracciabile su

Al fine di offrire un contributo che possa essere utile al farsi delle scelte politiche e strategiche sul tema del risparmio di suolo, svolgendo considerazioni su alcuni punti nodali che condizionano o dovrebbero condizionare il governo del territorio, occorre considerare anzitutto la definizione -comunemente accettata- di consumo di suolo, per dedicare, passando per uno dei possibili inquadramenti dogmatici del bene suolo, qualche riflessione ad alcuni della moltitudine di interessi -spesso contrapposti- coinvolti nella vicenda del risparmio del suolo e alle possibili strategie che consentano di perseguire nel modo più efficace l'obiettivo primario sotteso alla loro scelta ed implementazione.

Sarà opportuno, peraltro, "sgombrare il campo" da alcuni equivoci terminologici che danno vita a storture metodologiche destinate -come è inevitabile- ad incidere assai negativamente sul raggiungimento dell'unico risultato che ormai si rende obbligatorio perseguire e garantire: il risparmio del suolo e la conseguente preservazione e salvaguardia di tutte le funzionalità vitali che, grazie alle proprietà organolettiche -e non solo- della terra, esso offre al nostro pianeta.

Quello di perequazione urbanistica è un principio che, potrebbe dirsi in linea generale, tende a produrre da un lato una sorta di "giustizia distributiva" nei confronti dei proprietari dei suoli chiamati ad usi urbani, dall'altro, la formazione di un patrimonio pubblico di aree al servizio della collettività, senza aggravii di spese.

Diversa dalla perequazione è la compensazione, attraverso la quale si concedono diritti edificatori a fronte della gratuita cessione di terreni privati per la costruzione di opere pubbliche o della realizzazione di opere di urbanizzazione ⁶.

https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2020.pdf.

⁶ Su questa distinzione si rinvia *ex multis* allo studio di E. Boscolo, *La compensazione e l'incentivazione: modelli e differenze rispetto alla perequazione*, in *Quaderni della Fondazione italiana del notariato*, 2012; il quale evidenzia che "si registra soprattutto una serie di piani - anche di Comuni di medie dimensioni - che danno corpo a sofisticati modelli di perequazione (di comparto o diffusa), spesso combinati con soluzioni di matrice compensativa, applicate per risolvere specifiche situazioni territoriali".

Sul consumo di suolo e sulle politiche governative efficaci per il suo contenimento e più in generale studiato nell'ottica di diverse prospettive, cfr. E. Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2010, p. 104; Id., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, p. 129 ss.; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà individuale e interesse pubblico*, Roma, 2014; G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, p. 1261 ss.; L. De Lucia, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in Aa.Vv., *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, a cura di G.F. Cartei-L. De Lucia, Napoli, 2014, p. 91 ss.; V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015, p. 36 ss.; P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in www.giustamm.it, 2015; G.F. Cartei, *Il suolo tra tutela e consumo*, *Relazione* tenuta al Convegno dell'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente sul tema "Il Testo unico dell'ambiente a dieci anni dalla sua approvazione" (Roma, 9-10 giugno 2016); W. Gasparri, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. pubbl.*, 2016, p. 69 ss.; P. Otranto, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 4/2017, p. 1869 ss.; E. Ferrero, *Il contenimento del consumo di suolo come limite della discrezionalità urbanistica*, in A. Rossi, A. Cauduru, E. Zanalda (a cura di), *Limiti e diritto*, Milano, 2017, 82.; A. Quaranta, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 8-9/2018, p. 539 ss.; A.

Esistono, avverte la dottrina, due tipi di "urbanistica": quella che si attua per mezzo di tecniche di "assegnazione ai soggetti dei valori d'uso", riferimento tipico della pianificazione dei tessuti urbani e quella che "funge da strumento di custodia dei valori di esistenza", connessa -si direbbe- soltanto "a porzioni di territorio diverse dai tessuti urbani", zone ove i valori ambientali prevalgono su ogni altro interesse ed è compito dei pubblici poteri la garanzia della produzione di servizi ecologici non escludibili a fruizione non divisa ⁷. Questa seconda tecnica di individuazione e governo del territorio, è senz'altro caratterizzata -non meno della prima, tuttavia - dalla dominanza delle prerogative ambientali, perché impingente sulle zone agricole, aree naturali e seminaturali, che partecipano in misura assai rilevante della salubrità della crosta terrestre, quindi dell'intero pianeta. Eppure -preme qui osservare-, proprio la funzione vitale di salvaguardia dei valori ambientali "assegnata" a queste zone del territorio del nostro Paese, rende queste ultime non meno bisognose di partecipare alla "distribuzione" di quei valori d'uso, il cui godimento diventa elemento indispensabile per la garanzia -proprio nelle zone ecologicamente di maggior rilievo- della cura e salvaguardia del suolo e dei valori di esistenza che il capitale umano presente in quei tessuti non urbani ha il dovere di garantire attraverso lo svolgimento di servizi ecosistemici dei quali possa godere ogni singola persona insistente su quel territorio ⁸.

Sicché, appare quantomeno aprioristica -oltre che promotrice delle diseguaglianze della perequazione-, l'affermazione per la quale questa suddivisione dualistica della

Leone, *Uso del suolo e processi di sostenibilità*, Milano 2019; G. Pagliari, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in riv. giur. edil. n. 5/2020, p. 325 ss.; L. Minganti, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2020, p. 251 ss.

⁷ Si tratta dell'impostazione di E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino 2015, p. 1 ss., spec. p. 9. Cfr. inoltre le interessanti considerazioni di F. Follieri, *Lo sviluppo urbano sostenibile. Considerazione de iure condito e de iure condendo*, in www.federalismi.it 2018 e di G.A. Primerano, *Il problema del consumo di suolo*, in *Scritti in onore di Eguenio Picozza*, Napoli 2019, p. 1365 ss, il quale evidenzia come quello del consumo di suolo sia un problema da affrontare ineludibilmente al fine di garantire processi evolutivi coerenti con la promozione del capitale naturale e del paesaggio, con la valorizzazione delle aree rurali e con la riqualificazione e la rigenerazione di aree dismesse o degradate, ponendo l'accento, in particolare, sul riuso come concetto chiave nella logica dell'economia circolare, nonché sul dovere delle amministrazioni di dotarsi di strumenti in grado di fronteggiare lo *sprawl* urbano, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. In tale prospettiva, il contenimento del consumo di suolo è destinato a incidere in modo pervasivo sulla discrezionalità esercitabile in sede di pianificazione e, del pari, è suscettibile di ampliare sia il novero dei soggetti legittimati ad agire in giudizio, sia le maglie del sindacato giurisdizionale incentrato sulla razionalità delle scelte amministrative.

⁸ Sulle zone naturali, seminaturali e agricole cfr. R. Pasca Di Magliano, *L'agricoltura e la valorizzazione dell'ambiente: nuovi indirizzi di politica agro-ambientale*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, vol. I, Milano, 2000, p. 275 ss; M.P. Ragionieri, *La dimensione ambientale «formante» del diritto agrario: la V.I.A. nei progetti in agricoltura*, *ivi*, p. 522 ss.; R. Rota, *La multifunzionalità agricola nel rapporto ambiente-società*, in www.astrid-online.it, 2017; P. URBANI, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, *ivi*, 2009.

funzione pianificatoria consente di far emergere in modo assai evidente una profonda diversità di impostazione rispetto, ad esempio, alla preservazione degli spazi verdi e dei servizi ecologici sugli areali agro naturali, rispetto ai quali "la riconduzione alla figura tradizionalmente definita proprietà agraria, a cui si estendeva un dispositivo pianificatorio anche per questo verso orientato in direzione del riconoscimento dei valori d'uso legati alla produzione agricola (ed all'insediamento in tali ambiti), si presenta ormai riduttiva" ⁹.

E' opinione comune che il sempre più elevato consumo di suolo che connota, in particolare, il nostro Paese, sia la conseguenza di un insieme di fattori economici e fenomenologie di servaggio politico - amministrativo, connessi eziologicamente tra di loro: l'inarrestabile urbanizzazione delle aree urbane e periurbane, la concentrazione della forza lavoro verso le città, specie quelle metropolitane ed il conseguente abbandono del lavoro nei tessuti rurali -aggravato dal generarsi di fenomeni aberranti di sfruttamento della mano d'opera, soggiogata da forme di caporalato-, "la terziarizzazione delle attività d'impresa e l'uso di tecnologie meccaniche applicate agli usi del territorio in passato impensabili" ¹⁰. Questa constatazione e le "proiezioni temporali" del consumo di suolo, hanno generato allarme presso le istituzioni di molti Paesi, in particolare europei, ove, grazie allo studio di questi fenomeni, confermati ed analizzati da censimenti e studi statistici, se ne è individuata la causa principale nell'esistenza di altrettanti "fenomeni *lato sensu* urbanizzativi incompatibili con la difesa del territorio e dell'ambiente" ¹¹.

Questa convinzione, rafforzata dalla progressiva consapevolezza che il suolo costituisce una risorsa limitata e "non rinnovabile", ha provocato il progressivo passaggio da pianificazioni incrementali, fondate sulla diffusione urbana (*sprawl*), a

⁹ Così ancora E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 10.

¹⁰ Non si condivide qui il pensiero di P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, fasc.3, 2016, p. 227 ss., che presuppone che l'uso di strumentazione meccanica tecnologicamente avanzata sia un fenomeno che incide negativamente sul consumo di suolo, posto che, al contrario, proprio l'uso della strumentazione meccanica, in luogo di prodotti chimici e in luogo dello sfruttamento selvaggio della mano d'opera, contribuisce senz'altro ad una miglior cura del suolo ed alla preservazione delle sue caratteristiche naturali, oltre a promuovere l'uso della professionalità e di competenze specifiche (necessarie per la fabbricazione di quegli strumenti meccanici tecnologicamente avanzati), piuttosto che, appunto, lo sfruttamento di mano d'opera per lo più improvvisata e stagionale -si pensi alle forme di caporalato che affliggono il lavoro nei campi, spesso prestato da immigrati non regolari o da cittadini che lavorano a giornata per guadagnare l'indispensabile alla mera sopravvivenza.

¹¹ Così M.G. Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche*, in E. Boscolo (a cura di), *Annuario di diritto urbanistico italiano*, Milano 2014, p. 1ss.; P. Urbani, *La riforma regionale del PRG, un primo bilancio. Efficacia, contenuto ed affetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, p. 471 ss.; ora anche in P. Urbani, *Scritti Scelti*, Vol II, p. 1031 ss., Torino 2015.

piani connotati da una impostazione fortemente contenitiva¹², nella quale ogni ulteriore consumo di suolo agro-naturale deve trovare una rigorosa giustificazione¹³.

Al fine di verificare, pur brevemente nell'economia di questo contributo, la piena condivisibilità di questa considerazione comune e, soprattutto, di cogliere almeno in parte, il significato reale ed attualizzato dell'esistenza di questi fenomeni incompatibili con le priorità ambientali e paesaggistiche, occorre prendere le mosse, dopo aver brevemente analizzato il quadro normativo -pur assai scarso, che presidia il divieto di consumo di suolo- da una definizione di consumo di suolo.

4. Il risparmio e il consumo di suolo. Lo stato della normativa.

In Italia non esiste ancora una legge nazionale organica sul consumo di suolo e su riqualificazione del territorio e riuso degli edifici esistenti, in particolare delle aree agricole e rurali¹⁴. Eppure, a conferma dell'emersione sempre più pressante della

12 Si pensi soltanto alla vicenda dell'ecomostro denominato "Punta Perotti" che ha interessato una parte di costa pugliese: l'abbattimento nel 2007, con conseguente bonifica del suolo, delle tre complesse costruzioni che deturpavano l'ingresso alla città di Bari, occupando (e consumando suolo attraverso sigillatura e impermeabilizzazione) lo spazio compreso nei trecento metri dalla riva del mare, sul lungomare della città, ha consentito la costruzione di un parco (Parco Perotti) in uso a tutta la città, che gode delle esalazioni di iodio provenienti dal vicinissimo mare e consente l'erogazione da parte dell'amministrazione comunale di servizi ecologici che soddisfano oggi le più disparate esigenze ludiche, ricreative e di aggregazione sociale della cittadinanza, in uno scorcio paesaggistico non certo irrilevante, oltre a restituire al parco e al grande spazio funzionale la sua funzione peculiare. Su queste ultime tematiche, *ex multis* e con particolare riferimento agli oneri imposti ai privati, in virtù dei vincoli territoriali e al conseguente indennizzo per esigenze equitative e/o perequative, cfr. A. Angiuli, *Premesse per uno studio sui "grandi spazi funzionali". Il regime giuridico del parco*, in AA.VV., *Studi in onore di F. Benvenuti*, Modena, 1996, p. 127 ss., nonché in *Il diritto dell'economia* 1997, p. 63 ss.; Id., *Piani territoriali tra valore paesaggistico, interessi rivali e partecipazione*, in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*, Vol. I Napoli 2012, p. 1289 ss.; G. Di Plinio, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge 394/1991*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, n. 3/2011, p. 29 ss.; L. De Lucia, *Piani paesaggistici e piani per i parchi. Proposta per una razionale divisione del lavoro amministrativo*, in *Riv.giur.urb* 2013, p. 72 ss.; E. Picozza, *Pianificazione dei parchi e silenzio assenso*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano 2016, p. 137 ss. Cfr. inoltre il dossier predisposto da Assennato, F. Strollo A., D'Antona M., De Fioravante P., Cavalli A., Munafò M., *Soil ecosystem services assessment to support land use planning - applications in Italy and a reflection for the future*. AESOP annual congress 2019 Planning for transition Venezia 9-13 July 2019. In giurisprudenza, da ultimo Corte cost., sent. 20.5.2020, n. 134, sul riparto di competenze in materia di aree protette- l.r. Liguria del 19 aprile 2019, n. 3; Id., 21. 12 2020, n. 276; Cass. Pen. Sez. III, 11.05.2020, n. 14246.

13 In questo senso, E Boscolo, *La compensazione e l'incentivazione*, cit. Cfr., inoltre, Id., *Le perequazioni e le compensazioni*, cit. V. anche S. Stanghellini, *Obiettivi e modelli dei piani urbanistici perequativi in Italia*, in *Strumenti per il governo del territorio. Perequazione e borsa dei diritti edificatori*, a cura di M. De Carli, Milano, 2007, nonché P. Urbani, *La costruzione della città pubblica: modelli perequativi, diritto di proprietà e principio di legalità*, in www.giustamm.it.

14 Basta affacciarsi oltre i confini nazionali per scorgere iniziative virtuose sin dai primi decenni del secolo scorso, come le *green belt* che sono forse la più antica forma di controllo dell'espansione urbana. L'idea della *green belt* è nata negli anni '30 in Inghilterra; essa consiste nel circondare le città esistenti con una fascia verde profonda alcuni chilometri, ove vige il divieto di realizzare nuovi edifici, le integrazioni edilizie sono fortemente controllate e gli eventuali grandi progetti passano sempre al vaglio di una pianificazione territoriale assai rigida.

consapevolezza della necessità della predisposizione di un quadro normativo organico e armonico che presidi una precisa politica di riqualificazione e recupero dell'esistente, nonché di totale azzeramento del consumo di suolo, si evidenzia come durante l'attuale legislatura, siano stati formulati diversi progetti di legge che prevedono incentivi e misure compensative per ad esempio un'agricoltura ecosostenibile e per il riutilizzo di edifici esistenti, piuttosto che la costruzione di nuovi edifici che consumano suolo ¹⁵.

Vige invece la Convenzione Europea del Paesaggio, in vigore dal 2006, che fissa principi fondamentali per la valorizzazione e tutela dei suoli, in particolare per quanto riguarda le aree agricole e aree naturali e seminaturali, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, proteggere le biodiversità, nonché per contenere il consumo di suolo come bene comune e risorsa non rinnovabile, in una strategia di sviluppo sostenibile.

Anche il DEF (Documento di Economia e Finanza) 2020, pur contenendo diverse disposizioni sul *Green New Deal* per la sostenibilità ambientale e vari investimenti

Nelle *green belt*, tuttavia sono concesse edificazioni soltanto allorché siano serventi ad installazioni agricole e silvo-colturali rigidamente controllate e non soggette ad alcuna deroga o rinegoziazione personalizzata. Il successo delle *green belt* britanniche ha comportato il loro aumento, fino ad arrivare a coprire una superficie di 1,6 milioni nel marzo 2018.

Sistemi analoghi sono adottati anche in Germania, nelle aree circostanti le città di Düsseldorf, Hannover, Mittelhessen e Stuttgart, dove le aree delle cinture verdi occupano rispettivamente il 25, il 10, il 15 ed il 34% del territorio totale di quelle città. Lo stesso avviene attorno alla città di Berlino ma attraverso una strategia che fa leva sul concetto di parco visto come spazio verde capace di contrastare gli sviluppi urbani edilizi; nel 1998 furono attivati ben 8 parchi regionali attorno a Berlino, con il preciso compito di frenare l'espansione urbana delle periferie e la loro saldatura.

Nei Paesi Bassi lo stesso concetto è declinato in modo inverso, ovvero qui sono le città (Amsterdam, Rotterdam, The Hague e Utrecht, oltre ad alcune altre città più piccole) ad essere attorno ad una vastissima area verde protetta dalla edificabilità grande più di 6.000 km quadrati, la Randstadt Holland.

Le tre esperienze europee hanno avuto esiti differenti. In Gran Bretagna sembra abbiano funzionato bene controllando sprawl urbano e consumi di suolo; in Germania sono state importanti ma non sempre hanno tenuto testa alle richieste di nuova urbanizzazione; nei Paesi Bassi vi è stato un momento di crisi nella seconda metà degli anni '90, in cui le urbanizzazioni hanno prodotto importanti erosioni di suoli nella Randstadt Holland. Questa perforazione animò una forte reazione popolare che ricompattò l'orgoglio nazionale olandese, innescando il rafforzamento nella pianificazione delle *green belt*, attraverso la previsione di misure più rigide a tutela dei presidi verdi. Cfr. *Local authority green belt statistics for England: 2017 to 2018*, Ministry of Housing, Community & Local Government of the United Kingdom, 2018.

¹⁵ Per consultare le differenti versioni dei disegni di legge presentati in parlamento, cfr.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1989/05/25/089G0240/sg>

http://leg16.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0003130.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0003370.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0008920.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0016670.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0040460.pdf

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0040500.pdf

<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46877.htm>

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069004.pdf>

pubblici e misure di sostegno privato, si occupa assai marginalmente del consumo di suolo.

Al contrario, quasi tutte le Regioni lo trattano con proprie leggi, che tuttavia non sono omogenee e spesso non considerano un adeguato sistema di monitoraggio e sanzione, né sono accompagnate da efficaci strategie perequative che agevolino per le amministrazioni comunali l'implementazione di politiche perequative volte alla rigenerazione del suolo e al recupero delle costruzioni esistenti ¹⁶.

Dalle sedi istituzionali dell'Ue provengono diverse sollecitazioni verso gli Stati membri, perché si attivino nella direzione del raggiungimento del risultato per il quale l'incremento della quota netta di occupazione di terreno debba puntare ad arrivare a zero entro il 2050. La politica dell'Ue per la protezione del suolo, iniziata ormai da alcuni lustri, si individua nella lettura della Comunicazione di orientamento politico sul suolo (COM 2002/199), nella "Strategia tematica sul suolo" (COM 2006/231), nella proposta (rimasta tale) di direttiva quadro sul suolo (COM 2006/232) e nella Comunicazione della Commissione recante «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo», ove si segna la "tabella di marcia" verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM/2011/571); infine nella direttiva 2012/27/EU, relativa alle politiche di rigenerazione urbana ¹⁷. La strategia adottata dall'UE reca un approccio non vincolante comune e globale per la

¹⁶ Si legge nel rapporto SNPA sul consumo di suolo, cit. che "In assenza di una normativa di livello nazionale, il quadro della normativa regionale risulta piuttosto eterogeneo, comprendendo disposizioni, normative o principi inseriti in leggi finalizzate al contenimento del consumo del suolo e alla rigenerazione urbana". Molte regioni si sono dotate di norme specifiche sul consumo di suolo, altre si sono limitate a fissare generici obiettivi sul consumo di suolo all'interno di leggi altrettanto generiche sul governo del territorio. "In alcune regioni il principio del contenimento del consumo di suolo è inserito in norme relative alla riqualificazione o alla rigenerazione urbana, intesa spesso come alternativa al nuovo consumo di suolo. Tuttavia, praticamente dovunque, la definizione di consumo di suolo non è coerente con quella europea e nazionale o, comunque, sono presenti deroghe o eccezioni significative relative a tipologie di interventi e di trasformazioni del territorio che non vengono inclusi nel computo (e quindi nella limitazione) ma che sono in realtà causa evidente di consumo di suolo" (p. 30). Peraltro, alla grande varietà e farraginosità di norme adottate a livello regionale, si è aggiunta una serie di provvedimenti in materia di edilizia ed urbanistica inseriti nelle leggi regionali emanate negli ultimi mesi esplicitamente per contrastare l'emergenza SARS CoV-2 o comunque con carattere di urgenza, ove si disciplinano deroghe ai controlli e alle valutazioni assai importanti (VIA, VAS, ecc.) per la tutela dell'ambiente e il monitoraggio della sua compromissione.

¹⁷ Sulla proposta di direttiva quadro per la protezione del suolo e sull'obiettivo posto dalla Commissione europea di arrivare a "quota zero entro il 2050", G.F. Cartei, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in Aa.Vv., *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli 2014., 45 ss. e P. Otranto, *Regolazione del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, in *giustamm* 2015; G.A. Primerano, *Focus: soil consumption and public policies of territorial government*, 2019, cit.

protezione del suolo¹⁸, fondata sulla promozione della ricerca, della sensibilizzazione e della integrazione degli aspetti del suolo con altre politiche¹⁹.

4.1. La rigenerazione del suolo: prospettive per una regolazione efficace ed efficiente.

Il consumo di suolo trae origine dagli interventi dell'uomo che producono l'impermeabilizzazione o la sigillazione della superficie terrestre, creando una alterazione spesso irreversibile delle caratteristiche ambientali delle originarie superfici "verdi" ed una sottrazione progressiva della superficie agricola, naturale o seminaturale²⁰.

Di per sé, dunque, il consumo di suolo è suscettibile di provocare danni ingenti ed irreparabili dovunque, sol che si pensi alle conseguenze in termini di significativa riduzione della produzione agricola e di conseguente perdita di una moltitudine di servizi ecosistemici, di mancato sequestro del carbonio dovuto, appunto, all'impermeabilizzazione del suolo, di mancata protezione dall'erosione e di diminuzione della rimozione del particolato e dell'assorbimento dell'ozono, nonché di sempre minore regolazione del microclima urbano e conseguente aumento dei costi energetici²¹.

Altri fattori concomitanti e peggiorativi si insinuano nella vicenda del consumo di suolo, con l'esito di esasperarne gli effetti negativi. In particolare, un fattore di forte criticità è rappresentato dall'occupazione caotica di suoli derivata dalla dispersione insediativa (*sprawl*), che provoca la frammentazione e la disgregazione dei paesaggi

18 Si accoglie la definizione di A. Vettori, *Intervento* alla Giornata dell'Accademia dei georgofili, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa 26 settembre 2017, il quale evidenzia come a livello regionale esistano diverse iniziative di buone pratiche agricole, volte, con o senza aiuti pubblici, ad incrementare l'agricoltura biologica e di conservazione, oltre che "di incentivi e progetti pilota per un uso sostenibile del suolo e per la protezione della sua materia organica" (p.8).

19 Va ricordato anche il regolamento 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia nel quale mira a garantire l'attuazione della strategia dell'Unione dell'energia in modo coordinato e coerente in tutte le sue dimensioni e ad assicurare il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare quelli relativi al quadro strategico in materia di energia e clima per il 2030 e all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, ratificato nell'ottobre 2016.

Il regolamento del 2018 viene richiamato anella proposta della Commissione della prima legge europea sul clima, tesa a trasformare in legge l'obiettivo fissato nel *Green Deal* europeo di rendere l'economia e le società europee a impatto climatico zero entro il 2050. Sicché, accanto alla garanzia dell'azzeramento del consumo di suolo nel 2030, si fissa un'ulteriore tappa nel 2050 che impegnerebbe tutti i Paesi dell'Ue al raggiungimento dell'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra, principalmente attraverso la riduzione delle emissioni, l'investimento nelle tecnologie verdi e la protezione dell'ambiente naturale.

20 Questa la definizione proposta da P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., p. 228.

21 Si veda Commissione Europea, *Superfici impermeabili, costi nascosti. Alla ricerca di alternative all'occupazione e all'impermeabilizzazione dei suoli*. Lussemburgo 2013; Commissione Europea, *Mapping and assessment of ecosystems and their services, Indicators for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020 Final Report*, febbraio 2014; infine, Commissione Europea, *Future Brief: No net land take by 2050?* aprile 2016.

che si sono sedimentati nel tempo per opera dell'uomo: "un patrimonio collettivo che riassume in sé valori storici, culturali e di appartenenza, fondamentale per il benessere dei cittadini e delle comunità, oltre che importante risorsa per forme di turismo sociale ed ecologico-naturalistico", si legge nella relazione di un progetto di legge presentato da alcuni deputati il 23 marzo 2018 ²².

Peraltro il fenomeno dell'"accaparramento" delle terre (comunemente noto come *land grabbing* ²³), provocando la perdita della proprietà dei suoli da parte di molte piccole e medie aziende agricole, disperda così una risorsa assai importante per la gestione sostenibile e produttiva di servizi ecologici del territorio. In particolare, sembra emergere una problematica legata alla visione sempre più estesa dei comparti di territorio con destinazione agricola, come opportunità d'investimento finanziario e oggetto di forte speculazione da parte di imprese multinazionali e grandi investitori, sia europei che stranieri. Di conseguenza, si assisterebbe oggi ad una concentrazione di terreni agricoli nelle mani di pochi attori, che gestiscono quelle proprietà e l'economia che esse producono, impartendo ordini dallo Stato ove risiedono, senza che li sfiori la preoccupazione del rispetto degli equilibri ecosistemici dei suoli.

Si tratta, com'è evidente, di un fenomeno capace di produrre profonde conseguenze sociali, culturali, economiche e politiche, oltre a recare con sé la assai grave conseguenza della uniformizzazione e banalizzazione dei paesaggi.

L'ultima proposta di legge presentata in parlamento, contenente "Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e per il riuso dei suoli edificati", si affaccia su uno scenario che aveva visto diverse proposte simili anche nelle precedenti legislature, su iniziativa di deputati delle diverse forze politiche, alcune delle quali non sono state mai discusse, altre ostacolate dalle forze politiche di opposizione, con il risultato che nessun testo di legge ha mai visto la luce.

Il testo proposto nel 2018 nasce dalla dichiarata intenzione di "dare un'efficace definizione giuridica di «suolo» e «consumo di suolo»", nonché di stabilire "le regole per tutelare e salvaguardare un fondamentale bene comune che rappresenta una risorsa non rinnovabile e non sostituibile nella produzione di alimenti e di servizi

22 Proposta di legge ad iniziativa dei deputati Daga, Micillo, Terzoni, Vignaroli, Zolezzi, in Atti Parlamentari della Camera dei deputati, presentata il 23 marzo 2018, con il numero AC 63. A questa proposta ne sono seguite altre che, sulla falsariga di quella in commento, ripropongono strategie efficaci per garantire l'azzeramento del consumo di suolo. Si commenta qui questo disegno di legge perché lo si ritiene maggiormente efficace poiché centrato su politiche perequative dirette a conseguire l'obiettivo principale, senza gravare su, ed anzi rafforzandole, le finanze dei singoli cittadini. Sicché le linee strategiche che qui a proposta che qui si propongono per suggerire l'adozione di politiche perequative finalizzate al conseguimento degli obiettivi in questo scritto fortemente caldeggiati, sono elaborate su ispirazione del disegno di legge del 2018.

23 Letteralmente "accaparramento delle terre", il *land grabbing* è un fenomeno internazionale in continua espansione che si verifica quando una larga porzione di terra considerata "inutilizzata" è venduta a terzi, aziende o governi di altri Paesi. Si tratta quindi dell'acquisizione da parte di soggetti privati (multinazionali o altri investitori) o da parte di altri Stati, di vaste zone coltivabili, per produrre beni alimentari destinati all'esportazione, mediante contratti di compravendita o affitto a lungo termine.

ecosistemici, nella trasformazione della materia organica, nel ciclo dell'acqua e nella mitigazione dei cambiamenti climatici"²⁴.

Partendo dalla politica suggerita nella proposta poco sopra sintetizzata, si può tentare di tracciare alcune linee strategiche di azione nella direzione proposta in questo studio, affinché si possa raggiungere l'obiettivo primario imposto dall'Agenza 2030 dell'azzeramento del consumo di suolo nel 2050.

In questa prospettiva, l'intero comparto edilizio non potrà che essere indirizzato verso l'unica *chance* di sviluppo possibile: quella che presuppone il recupero, la rigenerazione, l'efficientamento energetico e il risanamento antisismico del patrimonio edilizio vetusto, senza ulteriore consumo di suolo²⁵.

Dopo aver fornito tutte le definizioni necessarie per evitare interpretazioni divergenti e fuorvianti, occorre delimitare un preciso ambito di applicazione delle strategie perequative, individuabile in qualsiasi superficie libera²⁶, naturale,

24 Nello stesso testo presentato alla Camera dei deputati il 23 marzo 2018 si leggono alcuni dati ISPRA e ISTAT pubblicati nel 2017 (<http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblica-zioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici>). Dalla lettura dei dati si ricava che il consumo di suolo in Italia non ha conosciuto soste, pur segnando un importante rallentamento tra il 2013 e il 2015. Le nuove coperture artificiali hanno riguardato ulteriori 250 chilometri quadrati di territorio, ovvero –in media– circa 35 ettari al giorno (una superficie pari a circa 35 campi di calcio ogni giorno). Una velocità di trasformazione nell'ultimo periodo di circa 4 metri quadrati di suolo irreversibilmente perduti ogni secondo. Dopo aver toccato anche gli 8 metri quadrati al secondo negli anni 2000 (tra i 6 e i 7 metri quadrati al secondo è la media degli ultimi cinquanta anni), il rallentamento iniziato nel periodo 2008-2013 a causa della crisi economica si è consolidato negli ultimi due anni con una velocità ridotta di consumo di suolo, che continua però, sistematicamente e ininterrottamente, a ricoprire aree naturali e agricole con asfalto e cemento e con insediamenti residenziali e produttivi, centri commerciali, servizi e strade.

I dati della rete di monitoraggio dell'ISPRA mostrano come, a livello nazionale, il suolo consumato sia passato dal 2,7 per cento degli anni '50 a circa il 7,6 per cento nel 2016, con un incremento di 4,3 punti percentuali (1,2 per cento è l'incremento registrato tra il 2013 e il 2015) e una crescita del 159 per cento. Ancora, secondo i dati ISTAT nel nostro Paese sono presenti oltre 7 milioni di abitazioni non utilizzate, 700.000 capannoni dismessi, 500.000 negozi definitivamente chiusi e 55.000 immobili confiscati alle mafie.

25 Nell'articolo si legge la definizione di consumo di suolo come la "modifica o la perdita della superficie agricola, naturale, seminaturale o libera, a seguito di interventi di copertura artificiale del suolo, di trasformazione mediante la realizzazione entro e fuori terra, di costruzioni, infrastrutture e servizi o provocata da azioni, quali asportazione e impermeabilizzazione". La definizione di "superficie agricola", risponde invece alla "superficie naturale e seminaturale: le aree non urbanizzate, utilizzate o utilizzabili per attività agricole o silvo-pastorali, nonché le altre superfici non impermeabilizzate o non compromesse da interventi o azioni di cui alla lettera b), indipendentemente dalle classificazioni formali definite dagli strumenti urbanistici; tali aree possono essere anche intercluse nel tessuto urbano".

I servizi ecosistemici, si legge all'art. 1, lett. m) della proposta di legge, sono "i benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano, distinti in quattro categorie:

- 1) «servizi di fornitura o approvvigionamento», che forniscono i beni veri e propri, quali cibo, acqua, legname, fibre, combustibile e altre materie prime, nonché materiali genetici e specie ornamentali;
- 2) «servizi di regolazione», che regolano il clima, la qualità dell'aria e le acque, la formazione del suolo, l'impollinazione e l'assimilazione dei rifiuti, nonché mitigano i rischi naturali quali erosione e infestanti;
- 3) «servizi culturali», che includono benefici non materiali quali l'eredità e l'identità culturale, l'arricchimento spirituale e intellettuale e i valori estetici e ricreativi;
- 4) «servizi di supporto», che comprendono la creazione di habitat e la conservazione della biodiversità genetica.

26 La parte di lotto che viene lasciata libera da pavimentazioni o costruzioni che impediscano alle acque meteoriche di raggiungere la falda (superficie permeabile).

seminaturale o agricola, sia in area urbana che periurbana. In queste aree, non può essere consentito un nuovo consumo di suolo, qualsiasi destinazione esse abbiano; si tratta di soddisfare le esigenze insediative e infrastrutturali esclusivamente attraverso il riuso e la rigenerazione del patrimonio esistente. In una simile strategia l'ISPRA e le agenzie per la protezione dell'ambiente delle regioni (ARPA) e delle province autonome (APPA), non possono che assumere un ruolo di primario riferimento per il monitoraggio del consumo del suolo.

Nel contempo, si potrebbe imporre ai Comuni, singoli o associati, l'approvazione di specifiche varianti ai propri strumenti pianificatori, al fine di eliminare le previsioni di edificabilità che comportino consumo di nuovo suolo in aree agricole e in aree naturali e seminaturali, nonché l'individuazione degli ambiti urbanistici, della perimetrazione-individuazione dell'urbanizzato esistente, attraverso lo svolgimento da parte di tutti i Comuni di un censimento volto ad individuare gli edifici sfitti (aventi qualsiasi destinazione, sia pubblici, sia privati), non utilizzati o abbandonati, le loro caratteristiche e dimensioni; infine, la quantificazione e la qualificazione delle aree urbanizzate e infrastrutturate esistenti e delle aree residue non ancora sviluppate, previste dagli strumenti urbanistici vigenti.

Al fine di consentire ai Comuni di procedere in questa direzione, si rende opportuna la previsione della sospensione, fino ad approvazione delle varianti necessarie e fino all'espletamento del suddetto censimento, dell'efficacia degli strumenti pianificatori vigenti, relativamente alle disposizioni che prevedano un consumo di suolo, nonché l'eventualità di procedere allo scioglimento del Consiglio comunale²⁷, allorché l'amministrazione comunale si dimostri incapace di adempiere ai compiti assegnati dalla legge²⁸.

27 Si tratta di una norma presente nel disegno di legge del 2018, ove l'art. 9, comma 2, disponeva che "nei casi di accertata e persistente violazione del comma 2 dell'articolo 3, del comma 4 dell'articolo 4 o del comma 1 del presente articolo i consigli comunali, su proposta del Ministro dell'interno, sono sciolti in base alle disposizioni dell'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". In sostanza, lo scioglimento del Consiglio comunale si impone quando i Comuni non adottino le necessarie varianti ai propri strumenti di pianificazione urbanistica, destinate ad "eliminare le previsioni di edificabilità che individuano interventi di qualsiasi destinazione comportanti consumo di suolo in aree agricole e in aree naturali e semi-naturali" (art.3, comma 2); violino il divieto di disporre la realizzazione di interventi edificatori di qualsiasi natura o destinazione anche se già previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo, nonché l'adozione e l'approvazione di nuovi strumenti urbanistici o loro varianti che prevedano interventi di qualsiasi natura e destinazione in aree libere (art. 4, comma 4) o, ancora, il divieto di consumo di suolo, salvo le poche eccezioni previste dalla stessa norma e riguardanti rapporti già conclusi, ovvero su cui si sia già formato il legittimo affidamento (art. 9, comma 1).

28 Nella norma di cui all'articolo 5 si definiscono gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale, basati sulla bonifica, sul riuso e sulla rigenerazione delle funzioni ecologiche del suolo, sulla riqualificazione, demolizione, ricostruzione e sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione e sul mantenimento nell'urbanizzato esistente di aree verdi, aree pedonabili, percorsi ciclabili, aree naturalistiche e di agricoltura urbana e sull'inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti, della vivibilità e salubrità degli spazi urbani pubblici, con elevati standard di qualità, sicurezza sismica, minimo impatto ambientale e paesaggistico, in particolare con il miglioramento dell'efficienza energetica e idrica e con la riduzione delle emissioni, attraverso l'indicazione di precisi obiettivi prestazionali e di qualità architettonica

Si tratta, dunque, di intervenire sull'esercizio della funzione amministrativa connessa alla garanzia del risparmio di suolo, assegnando alle amministrazioni comunali precisi compiti di rilevazione e censimento, nonché quelli relativi all'esercizio del potere autorizzatorio e di conformazione della proprietà, sicché attraverso l'imposizione di divieti e limitazioni da un lato, incentivi e accordi perequativi, dall'altro, gli enti locali agiscano, secondo regole di buona amministrazione, nel rispetto della legge e nell'interesse della collettività.

La strategia che emerge dalle linee appena tracciate poggia sulla constatazione per la quale per recuperare il suolo e arrestarne il consumo l'unico intervento possibile è quello, anzitutto, di arrestare, appunto, qualsiasi forma di ulteriore consumo di suolo, salvi soltanto i permessi già accordati, ma non anche quelli previsti negli strumenti urbanistici, perché l'efficacia di queste disposizioni resta sospesa, fino all'approvazione della variante, che dovrà del tutto eliminarle.

Per quanto possa apparire eccessiva -eppure affatto sproporzionata rispetto all'obiettivo che si intende raggiungere- una disposizione di legge che preveda l'arresto immediato di qualsiasi forma di consumo di suolo non ancora autorizzata dall'amministrazione competente, con conseguente adeguamento di tutti gli strumenti urbanistici al dettato legislativo, è d'altro canto, lapalissiana la constatazione per la quale l'arresto del consumo di suolo si ottiene soltanto vietandone l'ulteriore consumo, con divieto seguito da sanzione rilevante.

Si tratta di imporre alla popolazione di vivere di recupero delle aree, recupero edilizio, recupero urbano e "recupero ambientale". Sicché, il "costruito" esistente non è necessario che sia abbattuto e, nel caso in cui fosse inutilizzato, fatiscente e in contrasto con il tessuto su cui insiste, potrà essere "integrato" nel territorio, dietro recupero, ristrutturazione e adeguamento alla normativa di riferimento (sicurezza degli impianti, normativa antincendio, ecc.), o demolizione destinata al recupero del suolo.

Pertanto, nel documento contenente il settimo programma ambientale europeo, approvato nel dicembre del 2013, tutti gli Stati hanno preso l'impegno di garantire una gestione sostenibile dei territori inclusi nell'Unione europea, una adeguata disciplina di tutela e protezione del suolo, nonché l'avanzamento delle operazioni di bonifica dei siti contaminati.

degli edifici, con particolare riferimento alla bioarchitettura. La stessa norma individua i boschi come una risorsa strategica nazionale, in quanto generatrice di servizi ecosistemici prioritariamente di interesse pubblico e collettivo. Si definiscono (art. 6) le misure di incentivazione -sotto forma di finanziamenti statali e regionali-, attribuite ai Comuni, in forma singola o associata per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati, ai soggetti privati, singoli o associati, che intendano realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture nei territori rurali o il recupero del suolo a fini agricoli anche mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati, di recente edificazione, incongrui rispetto al contesto e al paesaggio; infine, ai soggetti pubblici e privati che per necessità di ampliamento della loro attività produttiva procedano al riuso dei capannoni o degli edifici dismessi.

Conseguire questi obiettivi in poco più di 5 lustri, impone di arrestare immediatamente il consumo di suolo e attivare al più presto ogni politica adeguata ad avviarne il recupero.

L'obiettivo finale della proposta di legge, infatti, sembrerebbe proprio quello di fermare il consumo di suolo (spreco di suolo), con l'intento di eliminarlo completamente attraverso il rilancio del patrimonio edilizio e infrastrutturale esistente, la rigenerazione urbana e la riqualificazione energetica degli edifici.

Si tratta, cioè, di agire immediatamente a protezione dell'ambiente che ci ospita e che abbiamo sfruttato, deturpato e depauperato nel tempo da quando l'uomo abita la Terra, attraverso un'azione decisa, forte, come forti sono il danno provocato dal consumo di suolo e l'ipoteca iscritta a chiare lettere sulla qualità della vita delle generazioni future²⁹.

La proporzione tra causa e effetto, tra sacrificio imposto e risultato atteso sembra finalmente svelarsi appieno³⁰.

5. Brevi considerazioni su alcuni contributi della dottrina per la sistemazione dommatica del suolo.

Inquadrato il problema del consumo di suolo nelle funzioni legate alla preservazione e salvaguardia dei beni ambientali, una dottrina attenta a questi temi

29 G. Luchena, *Ambiente, diritti delle generazioni future ed etica delle responsabilità*, in *La tutela multilivello dell'ambiente*, a cura di F. Gabriele - A.M. Nico, Bari, 2005, p. 191; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008; J. C. Tremel, *A Theory of Intergenerational Justice*, London, 2009; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

30 Si fronteggiano ormai da tempo in dottrina ed in giurisprudenza due linee di pensiero: secondo la prima, un'attività industriale, agricola o commerciale che potrebbe indurre un danno ambientale (emissioni nocive in atmosfera, consumo di suolo, oppure uso di fertilizzanti, ecc.), non essendo stata provata la sua natura innocua, dev'essere temporaneamente vietata; la seconda per la quale, viceversa, fin quando non risulti provato il pericolo concreto di danno ambientale imminente nessun impedimento è lecito opporre alle gestioni economiche. Cfr. F. De Leonardis, *Il principio di precauzione*, in M. Renna e F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, cit., p. 718 ss.; M.G. Pulvirenti, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in P. Stella Richter (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Milano 2016, p. 93 ss., con particolare attenzione al caso ILVA di Taranto. Si è già osservato come "la radicalità delle differenze tanto dommatiche quanto pratiche tra le due linee di pensiero induce ad introdurre un "rimedio" che possa mediare tra le diverse esigenze e che non trascuri il fondamentale principio di precauzione, scolpito nella parte VI del codice italiano dell'ambiente, ma che ne attenua gli effetti applicativi mediante il ricorso al principio di proporzionalità. In tal guisa, si ritiene di riuscire ad evitare il rischio dell'eccesso di cautela allorché chi deve arbitrare la *res dubia* si faccia a comparare e ponderare, da un lato, la gravità, anzitutto l'eventuale irreversibilità del danno e del tipo di danno temuto, e, dall'altro lato, la verifica di una proporzione tra la pesantezza dei rischi e la gravità dei danni, che, secondo l'*id quod plerumque accidit*, si prospettano come probabili le conseguenze della misura ambientalista adottata nei confronti delle attività e delle libertà che devono sopportarla". Così nel mio *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in www.Costituzionalismo.it, vol. 1, Fascicolo n. 1/ 2017, Commenti – Parte III. Sul tema cfr. soprattutto M. Renna, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in F. Saitta, M. Renna, F. Fracchia (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Torino 2012., p. 283 ss.

³¹, avverte che l'inclusione del suolo anche nella categoria dei beni comuni, ha una inevitabile ricaduta sulle priorità che devono guidare la mano della salvaguardia, sicché lo schema qualificatorio dei beni comuni "si dispone su un piano diverso rispetto alla tradizionale dicotomia proprietà pubblica – proprietà privata e non ne è programmaticamente teso a scardinarne l'assetto", sebbene, si evidenzia, "il confronto con la dimensione proprietaria" resti ineludibile.

Infatti, sembrerebbe cambiare radicalmente l'angolo prospettico che deve indirizzare l'intervento dei pubblici poteri nella gestione del territorio, ponderando, da un lato, le esigenze di libertà, garanzia della proprietà e delle utilità ad essa connesse, nonché delle utilità derivanti dalla fruizione dei luoghi e dei servizi che li connotano; e, dall'altro lato, la salvaguardia dei "valori di esistenza" che comporta l'imposizione di regole, limitazioni e vincoli, spesso -preme qui evidenziare- non accettati dal destinatario che da quella proprietà vorrebbe godere della sua legittima "porzione" di utilità (si pensi soltanto al fenomeno dello spopolamento delle campagne e alle conseguenze assai negative che esso produce sulla cura del suolo e della "rete" dei servizi ecologici che da quei suoli potrebbe diramarsi) ³².

31 Cfr. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit. Cfr. inoltre, ID., *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Atti Aidu*, 2008; P. URBANI, *Urbanistica solidale*, Torino 2011; G. Iacovone, *Politiche fiscali nella costruzione della città pubblica. A margine del consumo di suolo*, in *Urban@it*, n. 1/2017, ove si affronta il tema della fiscalità nella gestione del territorio, inteso come risorsa ambientale. Lo studio si interroga sull'utilità di elaborare tecniche fiscali per il governo del territorio, prescindendo "dalla elaborazione di politiche fiscali che abbiano ben presenti i territori su cui vanno ad incidere" (p.2); ivi si rileva come "grazie ad alcune leggi regionali di terza generazione e alle sempre più pressanti sollecitazioni provenienti dall'Ue, la finalità di sviluppo del territorio, intesa innanzitutto come espansione delle attività edificatorie e promozione delle attività economiche, è divenuta concorrente rispetto a quella di tutelare valori come l'ambiente, il paesaggio e la sicurezza del territorio"; d'altro canto, però, "in direzione ostinata e contraria, le scelte pianificatorie diventano campo di manovra delle politiche fiscali orientate da necessità di bilancio, rinunciando ad esercitare quel ruolo guida delle scelte degli operatori economici in direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e ad esprimere scelte contenitive del consumo di suolo". Si pensi ad esempio alla nuova legge sul governo del territorio dell'Emilia Romagna (LR 24/2017), incentrata proprio sui principi del contenimento del consumo del suolo e della rigenerazione urbana, nonché alle disposizioni che modificano la legge del Friuli (art. 39 bis LR 19/2009) in tema di valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la continuità temporale con la scadenza del Piano casa regionale (v. l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 dicembre 2017). Si vedano, ancora, i contributi raccolti in A. Magnaghi (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, 2014; L. De Lucia, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari e G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna 2017, p. 105 ss.

32 In senso assai critico sulla costituzionalità del principio perequativo, cfr. P. Stella Richter, *Contributo alla legge quadro sul territorio*, in *Scritti in onore di L. Mazzarolli*, III, Padova, 2007, 505 ss.; da P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007, 180. Ritengono il principio perequativo conforme al dato costituzionale, A. Police, *Governo e mercato dei diritti edificatori*, in *Governo e mercato dei diritti edificatori*, a cura di A. Bartolini e A. Maltoni, Napoli, 2009. Cfr. inoltre P. Urbani, *Urbanistica solidale*, Torino, 2011. Cfr., ancora, P. Lombardi, Il permesso di costruire tra interessi, uso e riuso del territorio, in *Riv. Giur. Edili*. 2016, fasc.3, p. 249 ss.; C. Videtta, Interessi pubblici e governo del territorio: l'ambiente come motore della trasformazione, ivi, p. 393 ss.; R. Garofoli, *La perequazione urbanistica: nozione e compatibilità con il principio di legalità, l'art. 42 Cost., i criteri di riparto tra Stato e regioni della potestà legislativa*, in *Fondazione notariato* (E-Library) 2016.

Nel caso del suolo, però, si osserva che "la medesima porzione dello spazio fisico terrestre dà origine a due beni giuridici diversi": quello oggetto di proprietà privata, che garantisce alcune utilità al proprietario e quello che costituisce una risorsa di natura "atta a garantire utilità ad un novero non circoscrivibile di soggetti, a condizione che se ne mantengano integre talune caratteristiche originarie" ³³.

Si direbbe, allora, che, da un lato, appaia quasi doveroso includere beni ambientali come l'acqua e il suolo tra i beni comuni che, a differenza di altri, "costituiscono una matrice ambientale che garantisce utilità *ex se* a fruizione indivisa", sebbene esposta al drammatico problema dell'esauribilità da sovrapprelievo; dall'altro, non può trascurarsi che si tratta quasi sempre, in particolare nel caso del suolo, di beni di proprietà privata. Pertanto, "il dispositivo custodiale deve necessariamente incidere in senso conformativo sul fascio di facoltà che il proprietario aspira a mantenere nel perimetro del proprio diritto soggettivo".

Sicché il regime dei *commons* applicato agli areali agro naturali si troverebbe a coesistere con il regime dominicale, evenienza non del tutto incompatibile con la categoria giuridica dei *commons*, ma senz'altro assai svantaggiosa per il privato proprietario. Questo conflitto potrebbe trovare opportuna sistemazione attraverso il ricorso ad un rimedio di sapore transattivo, quello dell'introduzione per il bene suolo della categoria dei *semicommos* ³⁴, punto d'incontro che consentirebbe al proprietario, guidato e governato da "acconci comandi pianificatori", ai quali talvolta si assommano previsioni vincolistiche espresse dalla normativa ambientale-paesaggistica, secondo lo schema delle tutele parallele ³⁵, di godere di un circoscritto

Osserva P. Urbani, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, fasc.3, 2016, pag. 227 ss., come non siano indenni da trasformazioni "i beni differenziati li dove la disciplina di questi identificati sul territorio non contenga norme di contenimento del consumo di suolo, limitandosi alla previsione che qualunque trasformazione sia soggetta all'autorizzazione dell'autorità comunale preposta alla tutela, ai fini della verifica della compatibilità degli interventi di trasformazione con la tutela del valore del bene,... che fissano già il contenuto delle eventuali trasformazioni ammesse. È noto infatti che ancorché oggetto di disciplina differenziata il Comune ha la potestà di pianificare tutto il territorio sempre che la disciplina di questi beni non si sostituisca integralmente alla potestà pianificatoria dell'ente primario determinandone cogenti limiti di trasformazione. Ed è appena il caso di dire che giocando proprio sull'equivocità dei vincoli privi di prescrizioni cogenti sono stati autorizzati interventi edificatori da parte dei sovrintendenti che nulla avevano a che fare con la tutela giocando sull'ampia discrezionalità attribuita a questi ultimi nella valutazione di compatibilità delle opere edilizie con la tutela astratta del valore paesaggistico. Si pensi ai 300 metri lungo le coste della cosiddetta legge Galasso del 1985 che rientrano nella categoria dei beni paesaggistici *ex lege* subordinandone la trasformazione all'autorizzazione paesaggistica ma non prevedendone originariamente l'inedificabilità." Si veda inoltre ID., *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, 1, p. 87 s.

³³ E Boscolo, *Beni comuni*, cit.

³⁴ Rileva in proposito E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 14 che "la coesistenza tra questi due diversi statuti consente ... di comprendere come la soluzione qualificatoria applicata al bene comune-suolo si correli a caratteri diversi rispetto a quelli a cui guarda prioritariamente lo schema codicistico, sotteso al riconoscimento della titolarità privata su frazioni atomistiche della stessa".

³⁵ Inaugurato in uno scritto del 1985: cfr. V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1985, p. 386 ss. e ripreso da più autori. Cfr. P. Chirulli, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutela parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.* 2015, p. 108 ss..

novero di utilità, allorché queste assumano forme compatibili con la preservazione del suolo, delle sue caratteristiche e del suo assetto fisico-morfologico ³⁶.

6. La perequazione nella prospettiva del risparmio di suolo. Brevi considerazioni critiche e un esempio.

Fra le diseguaglianze della perequazione urbanistica (almeno di quella estesa) va senz'altro annoverata la assai scarsa attenzione che si è dedicata alla soddisfazione degli interessi della popolazione stabilmente presente nei comparti agricoli e naturali; popolazione che, nel curare la propria terra, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari, nonché della propria esperienza e competenza, offre un prezioso servizio a tutto l'ambiente circostante, intercettando e portando valore all'interesse primario, sotteso anche a quello del risparmio del suolo: la preservazione della natura e dell'ambiente dalle "storture" del progresso.

Le diseguaglianze della perequazione, allora, si evidenziano e si esasperano nelle classificazioni e definizioni cieche, che sembrerebbero riversare sul suolo naturale ancora esistente, ogni ipotesi sulla sopravvivenza delle generazioni future, prescindendo da una accurata valutazione delle esigenze di quegli stessi territori che necessitano –in maniera sempre più crescente a misura dell'aumento delle malattie che affliggono la terra e la vegetazione- dell'intervento e della cura dell'uomo.

Si cerca di affermare che la definizione stessa di risparmio di suolo, non deve necessariamente porsi in opposizione con quella di consumo di suolo, allorché quest'ultimo sia esercitato nell'unica modalità che la prospettiva del risparmio di suolo richiede. E, per vero, è sufficiente attenersi alla definizione stessa di consumo di suolo (impermeabilizzazione e cementificazione ed ogni altra attività capace di modificare la morfologia del suolo), per comprendere che, per ricavare alcune legittime utilità che il diritto di proprietà garantisce, è bastevole non intervenire sul territorio in modo "preclusivo" di ulteriore e futuro utilizzo del suolo naturale, delle sue biodiversità e degli elementi e componenti che erogano vitalità al pianeta. Peraltro, le utilità che possono riconoscersi e garantirsi ai proprietari dei preziosi suoli, non si pongono necessariamente in contrasto con l'obiettivo primario del risparmio di suolo e con l'inclusione nella rete dei servizi ecologici che caratterizza il comparto territoriale naturale e seminaturale; anzi, esse possono rivelarsi assai funzionali alla rete di servizi ecologici che ogni singolo territorio può sprigionare (meglio avere tutti gli attrezzi per curare la terra con mezzi meccanici e con bestiame

³⁶ Si fa riferimento ad esempio all'innalzamento di capannoni di modeste dimensioni che non comportino impermeabilizzazione, né sigillatura, per adibirli a ricoveri per animali o depositi per gli attrezzi, nonché a coltivazioni biologiche o azioni necessarie di governo del bosco che non implicino trasformazioni irreversibili e 'sigillature': tutte attività riconosciute come "componenti fondamentali di una matura *governance* ambientale, anche grazie alla cd. condizionalità dell'agricoltura fortemente incentivata dai programmi comunitari". Cfr. E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit. loc. ult. cit.

-che, tuttavia, richiedono ricoveri ove proteggere gli stessi dalle intemperie, dalle aggressioni vandaliche e dai furti-, che qualche damigiana di pesticidi o erbicidi per distruggere ogni biodiversità, avvelenando la terra con sostanze chimiche).

Per cogliere appieno la differenza delle due situazioni figurativamente descritte a titolo d'esempio, occorre riflettere sul danno ambientale che il glifosato (l'erbicida più diffuso in agricoltura, comunemente conosciuto come "diserbante") produce –anche e non soltanto in termini di impatto biologico- alla terra trattata e alle conseguenze sulla sopravvivenza delle biodiversità e sull'insorgere di patologie gravi (spesso mortali) per l'essere umano.

Se il rispetto dell'ambiente e la prevenzione del danno ambientale, delle situazioni e circostanze che possano provocarne il verificarsi, è un preciso compito di ciascun soggetto dell'ordinamento giuridico (pubblico, privato, singolo o associato), a costoro si impone la predisposizione di ogni precauzione necessaria alla prevenzione del danno. Sicché, nell'esempio dell'utilizzo di sostanze chimiche erbicide, in luogo di mezzi meccanici o bestiame ³⁷, l'azione di prevenzione non può esprimersi soltanto attraverso l'imposizione del divieto -pur indispensabile ed anzi presupposto- di utilizzo di erbicidi e pesticidi, bensì anche attraverso la promozione e l'incentivazione di ogni sistema alternativo, ecologicamente sostenibile -meglio, neutro- che consenta di ottenere lo stesso risultato di cura, nutrimento e pulizia della terra.

Pratiche virtuose che non possono che trovare il plauso della collettività e che dovrebbero essere alimentate da politiche di promozione inserite nelle tecniche di governo del territorio e dell'ambiente, in una prospettiva perequativa.

E, anche laddove manchi questo intervento, pur doveroso, da parte dei pubblici poteri, la società civile offre esempi virtuosi di sussidiarietà orizzontale, spesso attuati in reazione all'abbandono delle responsabilità e dello stesso esercizio della funzione pubblica da parte dei primi: a titolo esemplificativo si pensi alla vicenda che ha visto protagonista Vincenzo Fornaro, allevatore proprietario di un ampio suolo che, in terra di Taranto, circonda lo stabilimento ILVA, il limitrofo Polo petrolchimico e il limitrofo stabilimento Cementir. Egli -come è accaduto agli altri agricoltori e fattori che esercitavano la loro attività nelle zone prossime agli stabilimenti dei veleni- tra il 2008 e il 2010 ha subito l'abbattimento di 600 capi di bestiame ovino, perché risultato contaminato da diossina e pcb, nonché l'imposizione del divieto di pascolo e di coltivazione di materie prime alimentari, vigente nel raggio di 20 km dagli stabilimenti, perdendo, così, la sua attività di sostentamento, tra l'altro passibile di essere assai produttiva –se solo fosse stata radicata altrove- di servizi ecologici preziosi per la comunità e per l'ecosistema. Pur in assenza di qualsivoglia forma di risarcimento e, piuttosto in presenza di diverse difficoltà e ostacoli opposti

³⁷ Come accade con gli ovini e bovini che brucano erba e nutrono il terreno, concimandolo e facendo venir meno l'esigenza per l'agricoltore di eliminare l'erba in eccesso che sottrae alle colture parte degli elementi nutritivi della terra.

dall'amministrazione competente, quel suolo, grazie all'iniziativa e alla caparbia dell'interessato danneggiato da politiche pubbliche scellerate, accoglie oggi una grande coltivazione di canapa, materia prima che, oltre ad essere protagonista di innumerevoli cicli destinati a dar vita a prodotti ecologici, in particolare tessili, ha anche altissime proprietà filtranti e bonificanti sulla terra che ospita le sue coltivazioni.

Si tratta, tuttavia, di valutazioni che possono essere effettuate soltanto a livello locale e non possono essere lasciate al legislatore che, al netto dell'imposizione del divieto di ulteriore consumo di suolo, ben poco può prevedere sulle peculiari esigenze del singolo territorio.

Si pensi, ad esempio, al devastante impatto che ha sulla morfologia della terra in una determinata zona, la coltivazione di prodotti che mal si attagliano alla morfologia e alla tipologia di terra esistente: le vigne, gli uliveti, gli ortaggi, il riso, alcuni alberi da frutta, rispetto ad altri, tutti hanno esigenze assai differenti, sia quanto a morfologia del suolo, sia quanto alle sostanze organiche e inorganiche che lo popolano e, ancora, quanto al clima ideale per ciascuna di queste coltivazioni. Per questa ragione, ogni prodotto della terra dovrebbe essere coltivato nel suo habitat ideale, favorendo per questa via la produzione tradizionale di prodotti tipici delle singole zone del nostro variegato territorio nazionale, capace –nonostante tutto, ancora oggi- di offrire una varietà sterminata di prodotti tipici e pressoché unici per le caratteristiche organolettiche che variano a seconda della zona in cui essi vengono coltivati e prodotti.

E', quindi soltanto l'ente locale che può provvedere alla definizione degli strumenti pianificatori perequativi e/o compensativi adeguati al raggiungimento in concreto dell'obiettivo primario. E questo il Comune deve fare, modulando il suo intervento a seconda delle diverse caratteristiche del territorio e della peculiare "forza lavoro" presente sul territorio, incentivandone, con strumenti e politiche compensative, appunto, da formulare onorando soprattutto il principio di proporzionalità, sempre presente nell'azione dei pubblici poteri ³⁸, senz'altro anche di

38 Soltanto per richiamare un caso giurisprudenziale assai significativo in materia di proporzionalità del sacrificio imposto al privato in ragione di diverse esigenze ed obiettivi perseguiti dall'amministrazione pubblica in genere in materia di consumo di suolo, si riportano qui alcune decisioni del giudice amministrativo: Tar Lazio, sez. I quater, sent del 21 giugno 2018, n. 2630; Cons. Stato, sez. IV, sent. 28 giugno 2018, n. 3986 che nel valutare la legittimità di un provvedimento negativo di un Comune ligure, motivato, tra l'altro, dal consumo di nuovo suolo, evidenzia come la legge regionale la ligure imponeva ai Comuni di "porre riparo ai difetti della pregressa pianificazione nella parte in cui non era stato assicurato il controllo delle trasformazioni edilizie nelle zone di tipo 'B'. Una delle ipotesi previste per raggiungere tale fine era costituita dall'imposizione di pause nell'edificato, così da ridurre l'impermeabilizzazione del suolo che veniva considerata una delle cause delle ricorrenti inondazioni che colpiscono proprio la valle del Bisagno, nella parte in cui il torrente attraversa l'abitato di Genova". Peraltro, il Puc vigente di Genova si era posto tra gli obiettivi fondanti quello di garantire la riqualificazione del territorio, evitando il consumo di suolo e, soprattutto, la salvaguardia del verde esistente, sicché la funzione del Piano non fosse soltanto quella di limitarsi alla ricognizione della situazione in atto, bensì anche di delineare una disciplina diretta ad assicurare un ordinato assetto urbanistico del territorio. In questa decisione i giudici di Palazzo Spada evidenziano come costituisca una "critica preconcepita" la considerazione per

fronte alla salvaguardia dei valori ambientali, che devono guidare la mano anzitutto del legislatore, poi dell'amministrazione pubblica.

Al fine di offrire un esempio di quanto appena affermato, pur nel quadro tracciato delle diseguaglianze della perequazione urbanistica, mi sia consentito soffermarmi brevemente su un recente caso concreto di utilizzo di politiche perequative per la valorizzazione del territorio, questa volta nelle aree urbane e periurbane, per la salvaguardia del verde pubblico e la garanzia dei servizi ai cittadini, in risposta alle loro esigenze, raccolte attraverso forum e piattaforme istituzionali dirette ad accogliere la voce della cittadinanza. Si tratta di un esempio di conduzione virtuosa

la quale “un ambito di conservazione può essere tale soltanto laddove l’area possieda un pregio intrinseco, chè altrimenti si dovrebbe inserirla in un ambito di riqualificazione”. Ove, invece l’impostazione del Piano abbia l’evidente obiettivo di ridurre il consumo del suolo e di conservare le aree verdi, la coerente persecuzione dell’obiettivo, “rientra nella discrezionalità del pianificatore, non è attinta da elementi di illogicità ed è conferente con lo stato dell’area”. Pochi giorni prima, Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3311, aveva evidenziato, in punto di proporzionalità dell’azione amministrativa, come “il Puc di Genova si era posto tra gli obiettivi fondanti quello di garantire la riqualificazione del territorio, evitando il consumo di suolo e, soprattutto, la salvaguardia del verde esistente, ed inoltre la funzione del Piano era soltanto quella di limitarsi alla ricognizione della situazione in atto (comunque effettuata in coerenza con la disciplina di piano sovraordinata), bensì di procedere alla posizione di una disciplina diretta ad assicurare un ordinato assetto urbanistico del territorio”, sicché “la tutela del verde esistente, che non poteva essere assicurata operando una completa consumazione del suolo mediante realizzazione di parcheggio in struttura con aree verdi sulla copertura”. Ivi il giudice evidenzia, sull’uso del potere discrezionale concesso all’amministrazione comunale: “Invero, delle due l’una: o una prescrizione urbanistica rientra nella lata discrezionalità dell’Amministrazione (e ciò ritiene il Collegio) ovvero ne fuoriesce, ed allora è illegittima. Ma, una volta accertatane la legittimità, non ha luogo indugiare sulle “ragioni” sottese alla scelta: se anche fosse vero che le “pressioni” dei cittadini contrari al progetto presentato dall’appellante fondazione abbiano in qualche modo indotto la maggioranza consiliare a propendere per la disciplina del suolo avversata dalla odierna appellante, ciò non depone nel senso della sussistenza di alcun vizio, una volta accertato che non vi sono elementi che militino per la illegittimità della medesima a cagione della irragionevolezza od arbitrarietà della scelta effettuata dall’amministrazione comunale medesima”.

Sempre in tema di proporzionalità delle decisioni dell’amministrazione comunale nelle decisioni di governo del territorio dentro e fuori le mura del centro storico, Cons. Stato, IV, 9 maggio 2018, n. 2762 ha ritenuto del tutto proporzionati agli obiettivi perseguiti, alcuni criteri localizzativi comunali che prevedevano “per le medie strutture di vendita l’insediabilità all’interno del tessuto urbano già edificato, previa approvazione di uno strumento urbanistico attuativo finalizzato alla riconversione di ambiti edificati dismessi o interessati da situazione di degrado, salva la necessità di una specifica variante allo strumento urbanistico generale”. Per le grandi strutture di vendita, la stessa proporzione si è riscontrata ove il comune “ha invece stabilito che fosse necessario salvaguardare l’equilibrio del sistema urbano, ridurre il consumo di e riqualificare aree degradate già individuate nell’ambito del “Centro urbano”, considerando inoltre che una parte rilevante delle grandi strutture di vendita pur già previste dallo strumento urbanistico generale vigente non erano ancora state realizzate”.

TAR Lombardia, sez. II, 18 giugno 2018, n.1532, in tema di proporzionalità rispetto al “fabbisogno” di tutela di un’area specifica del territorio, ha rilevato che “Ai sensi dell’art. 2.2.4 del Documento di Piano del P.T.R. nel Sistema territoriale dei Laghi, cui appartiene anche l’Ambito del Lago di Como, con riguardo all’uso dei suoli vanno perseguiti i seguenti obiettivi:

- “- limitare il consumo di suolo: coerenzare le esigenze di trasformazione con i trend demografici e le dinamiche territoriali in essere, impegnando solo aree direttamente legate ai ritmi effettivi del fabbisogno insediativo;
- evitare la dispersione urbana;
- limitare/evitare l’impermeabilizzazione del suolo”.

TAR Lombardia, sez. II, 18 giugno 2018, n.1532 ha evidenziato la proporzionalità della norma di cui all’art. 59, comma 1, della legge regionale, n. 12 del 2005 “che consente, nelle aree destinate all’agricoltura, esclusivamente

delle strategie di gestione e riqualificazione del territorio offerto dal Comune di Bisceglie (provincia di BAT, Puglia), che ha pubblicato nel giugno 2019 un avviso pubblico per raccogliere le manifestazioni di interesse per l'adesione al "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile" (PRUacs lungo la ferrovia). Il Comune ha deciso di riqualificare una zona del territorio, adiacente alla ferrovia, attraverso la stipula di forme di partenariato innovativo.

Il progetto è diretto da un lato a soddisfare i bisogni abitativi (costruzione di alloggi a canone sostenibile) e di ricreazione sociale (realizzazione di un parco ludico), intercettati presso la comunità di cittadini che il Comune gestisce, dall'altro, attraverso l'utilizzo di formule perequative e dello strumento del partenariato per l'innovazione (disciplinato dal codice dei contratti pubblici, d. lgs. 50/2016), nonché a migliorare, modernizzare ed efficientare le infrastrutture necessarie all'erogazione dei servizi alla comunità, ottenendo l'ulteriore risultato di incrementare il patrimonio del Comune. Occorre inoltre osservare che si tratta, per il Comune, di un Progetto a costo zero, poiché esso viene finanziato da fondi regionali, ottenuti per aver vinto la selezione per la loro assegnazione, dietro stipula di un accordo di programma.

L'amministrazione comunale ha utilizzato questa linea strategica: anzitutto ha stipulato con i proprietari dei suoli alcuni protocolli d'intesa diretti ad applicare la misura perequativa. I protocolli d'intesa hanno ad oggetto l'acquisizione a titolo gratuito da parte del Comune di Bisceglie dei suoli circostanti la ferrovia, individuati nelle maglie del Piano Regolatore Generale. In base al protocollo, il Comune, in cambio della cessione a titolo gratuito, riconosce ai proprietari dei suoli più utili al Progetto e che hanno un maggior valore di mercato, un diritto edificatorio proporzionato al metraggio ceduto al patrimonio del Comune; ai proprietari di suoli meno interessanti e meno pregiati, altre forme perequative meno gravose per il Comune e -preme evidenziare- per il suolo, rispetto alla concessione di un diritto edificatorio.

la presenza di "opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alle residenze dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti dell'azienda, nonché alle attrezzature e infrastrutture produttive necessarie per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile" e non anche di interventi costruttivi correlati a funzioni differenti rispetto a quelle legate allo svolgimento di attività di natura agricola." Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2018, n. 3843 e TAR Campania, sez. VIII, 5 giugno 2018, n. 3680 ove si evidenzia la profonda distinzione in termini di ulteriore consumo di suolo tra la costruzione di un fabbricato destinato all'asservimento alle attività agricole, realizzato come da progetto approvato e la effettiva realizzazione che invece ha comportato un determinato consumo di suolo: "il progetto assentito con la C.E. n.10/1997 prevedeva che l'area circostante il fabbricato fosse sistemata "a verde, con piantumazione di alberi ornamentali e cespugli sempreverdi", viceversa la realizzazione della strada carrabile e del piazzale pavimentato, determinando oggettivamente un consumo di e integrando un'apprezzabile trasformazione urbanistico/edilizia, tendenzialmente permanente, dell'assetto del territorio, rappresentano "interventi di nuova costruzione" necessitanti il rilascio di permesso di costruire ai sensi della lett. a) art.10 D.P.R. 380 del 2001". Si veda, infine Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2018, n. 3615; Cons. Stato, VI, 7 giugno 2018, n. 3445, sulle finalità e la proporzionalità nelle decisioni di piano.

Quindi il Comune si è procurato i fondi, vincendoli dietro apposita selezione, presentando il Programma suddetto, diretto alla riqualificazione urbana del territorio, in risposta alle esigenze rilevate presso la cittadinanza.

Una volta redatto e finanziato il progetto e una volta sottoscritti i protocolli d'intesa con i proprietari, il Comune ha lanciato l'avviso pubblico per dare il via al Progetto, invitando le imprese di costruzione, le cooperative edilizie ed altri soggetti a presentare manifestazione di interesse per l'assegnazione dei lotti, finalizzata alla realizzazione delle opere previste dal Programma.

Il Programma del Comune di Bisceglie prevede, infatti, la realizzazione di 20 alloggi a canone sostenibile; la cessione a titolo gratuito all'Arcidiocesi di Trani-Bisceglie di un'area da destinare a edificio per il culto, nonché la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con la realizzazione di un parco ludico pubblico attrezzato, secondo regole tecniche precise dettate dal Comune e affiancando la realizzazione di ogni opera e infrastruttura necessaria a completare la realizzazione del Progetto (strade, parcheggi, reti fonanti, scuola per l'infanzia, verde pubblico, pista ciclabile, ecc.).

Un esempio di pronta risposta dell'amministrazione all'emergere di bisogni specifici da parte della cittadinanza, utilizzando adeguate strategie, costruite passo dopo passo da amministratori capaci e competenti.

Ma anche un esempio che mostra le disuguaglianze della perequazione, molto squilibrata in termini di interessi, di sostenibilità ambientale e, soprattutto, di protezione del territorio, verso i comparti urbani.

Sembra che in Italia, attualmente, la promozione della conservazione del suolo e la valorizzazione degli spazi naturali, / gli ecomusei tanto apprezzati da turisti naturalisti e responsabili, siano affidati alla responsabilità dei cittadini e delle comunità rurali che vivono della cura della terra e dei prodotti agricoli. La migliore strategia per arrivare a conseguire questi obiettivi di perequazione sembra quella di affidare alle autorità locali il compito di provvedere alla definizione di adeguati strumenti di perequazione e / o pianificazione compensativa per il concreto raggiungimento del principale obiettivo di conservazione del suolo per il turismo ecosostenibile, a patto di dotare le autorità locali non soltanto di poteri, ma anche e soprattutto di strumenti adeguati, atti a perseguire una simile politica.

Appare quindi evidente la necessità di elaborare strategie che consentano di orientare le scelte discrezionali delle amministrazioni coinvolte nella vicenda del consumo di suolo, in particolare, nella direzione della crescita sostenibile, in termini ambientali, economici e sociali; per altro verso, tali strategie devono concentrarsi sul fondamentale ruolo che la cittadinanza interessata dai processi di rigenerazione è chiamata a svolgere.

Si tratta, quindi, di partire dal basso -come vogliono il principio di sussidiarietà e quello di solidarietà, partire dall'ente locale e dalla sua cittadinanza per arrivare a far godere l'intero pianeta di una buona qualità della vita per gli esseri viventi presenti e, soprattutto, per coloro che verranno.