



27 NOVEMBRE 2019

La tutela ambientale nelle città.  
Nuovi problemi, vecchi strumenti

di Agostino Sola

Praticante Avvocato presso l'Avvocatura Generale dello Stato

# La tutela ambientale nelle città. Nuovi problemi, vecchi strumenti \*

di Agostino Sola

Praticante Avvocato presso l'Avvocatura Generale dello Stato

**Abstract:** La città ricopre un importante ruolo ai fini della tutela ambientale in senso lato. Da un lato, infatti, la città acquista, su impulso sovranazionale, una rinnovata importanza strategica per le nuove politiche di tutela delle risorse ambientali; dall'altra, anche gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale sono in grado di tutelare gli interessi ambientali presenti sul territorio. L'attenzione è rivolta ai fenomeni della cd. urbanizzazione e del cd. urban sprawl le cui tendenze espansive impongono l'individuazione di strumenti idonei a tutela dei valori ambientali. Ricondotta l'analisi in tali termini, con riguardo alla disciplina nazionale ed alle fonti sovranazionali, si osserveranno le nuove tendenze della cd. urbanistica ambientale e sostenibile volte alla riduzione del consumo di suolo anche alla luce degli interventi legislativi de iure condendo.

**Sommario:** 1. Introduzione. La concezione giuridica dell'ambiente 2. La rinnovata importanza del contesto urbano per la tutela ambientale. 2.1. L'urbanizzazione quale sfida ambientale. L'urban sprawl. 2.2. La rilevanza del consumo di suolo in Italia. 3. L'evoluzione dall'urbanistica al governo del territorio. 3.1. Gli interessi limitrofi al governo del territorio. 3.2. Il consumo di suolo nella pianificazione urbanistica tra leggi statali e regionali. 4. Strumenti di governo del territorio tra paesaggio e ambiente. 4.1. La tutela urbanistica dell'ambiente. 5. Conclusioni: una visione d'insieme sulle attuali dinamiche urbanistico-ambientali. Profili critici e possibili scenari.

## 1. Introduzione. La concezione giuridica dell'ambiente

La nozione giuridica di ambiente è sempre stata oggetto di studio e dibattito per giuristi e non; nel tentativo di offrirne una definizione vicina alla sensibilità comune si è fatto ricorso anche a definizioni metagiuridiche<sup>1</sup>: secondo alcuni studiosi<sup>2</sup> non è possibile pervenire ad una definizione univoca dello stesso; secondo altri, e dello stesso avviso è anche la giurisprudenza, l'oggetto di tutela va identificato in

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> La stessa definizione giuridica di ambiente sarebbe possibile solamente utilizzando nozioni proprie di altre scienze, *in primis* l'ecologia: così B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 30. Ma anche G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, p. 3. Anche in giurisprudenza si osserva il pacifico recepimento delle acquisizioni delle scienze ecologiche in relazione all'ambiente: Corte Costituzionale, 14 novembre 2007, sent. n. 378; 24 luglio 2009, sent. n. 246; 12 marzo 2015, sent. n. 32.

<sup>2</sup> M.S. GIANNINI teorizzava la tripartizione della nozione giuridica di ambiente nelle articolazioni dei beni considerati oggetto di protezione dalle norme; degli spazi in cui si manifesta l'azione dell'uomo, ossia il paesaggio, la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua e da ultima l'urbanistica nell'accezione di 'assetto del territorio'. Così in *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, pp. 15 e ss.

un bene immateriale unitario<sup>3</sup>. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e ai cittadini, secondo valori largamente sentiti ed espressi anche dai precetti costituzionali contenuti negli artt. 9 e 32 Cost., per cui assurge a valore primario ed assoluto<sup>4</sup>. La definizione di bene ambientale viene codificata per la prima volta dall'art. 148 del d.lgs. n. 112/1998 includendovi tutti quei beni che vengono individuati quali testimonianza significativa dell'ambiente nei suoi valori naturali o culturali.

Dal dibattito dottrinale si è passati all'esegesi del dettato costituzionale, soprattutto nella giurisprudenza dei primi anni '70, con la previsione di un unico oggetto di tutela, frutto del combinato disposto tra gli artt. 9 e 32 Cost., per la protezione del paesaggio e della tutela della salute, per la conformazione di un ambiente salubre, oggetto di un diritto soggettivo ascrivibile nel novero dei diritti inviolabili della persona umana<sup>5</sup>.

Prosegue il lavoro interpretativo della Corte Costituzionale nell'affermazione che la protezione dei valori costituzionali primari, espressi dagli artt. 9 e 32 Cost., giustifica ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato e nel tentativo di offrire un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene-ambiente comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.

L'ambiente quale bene unitario ricomprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali quali aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale, cioè del pregiudizio arrecato da qualsiasi attività, volontaria o colposa,

---

<sup>3</sup> In tal senso ha statuito la Corte Costituzionale stabilendo che “L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.” (Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, sentenza n. 641). In dottrina si veda F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980, pp. 71 ss., A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 32 ss.

<sup>4</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza n. 367 del 7 novembre 2007 richiama, per la definizione del paesaggio quale valore “primario”, la sentenza n. 151 del 27 giugno 1986, la n. 182 del 20 aprile 2006 e la n. 183 del 5 maggio 2006, ed anche “assoluto”, se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, sentenza n. 641).

<sup>5</sup> Nella sentenza Cassazione, Sez. Un., 6 ottobre 1979, sent. n. 5172, si estese il significato di tale nozione, svincolandolo dal diritto di proprietà; diversamente da quanto statuito nella precedente Cass. Civ., Sez. Unite, 9 marzo 1979, n. 1463.

alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali, che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che la Costituzione prevede e garantisce agli artt. 9 e 32 Cost., alla stregua dei quali le norme di previsione necessitano di una sempre più moderna e attuale interpretazione<sup>6</sup>, in linea con l'evoluzione del pensiero e della consapevolezza del tempo. Interpretazione che prosegue ad opera della Corte, che definisce l'ambiente come elemento determinativo della qualità della vita la cui protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e ai singoli cittadini, secondo valori largamente sentiti.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela ambientale concreta ed efficiente. L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme<sup>7</sup> sia nella sua visione unitaria sia nelle varie componenti che, nell'insieme, sono riconducibili ad unità sotto la nozione di ambiente<sup>8</sup>.

L'attenzione verso la politica ambientale e del crescente interesse della coscienza sociale verso lo stesso prende le mosse dall'istituzione del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare che, per le funzioni attribuite, assurge a centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela; si prosegue tramite l'esplicito riconoscimento costituzionale effettuato dalla riforma del titolo V tramite l'inserimento nel novero delle competenze statali della tutela dell'ambiente fino a culminare nella emanazione del d.lgs. 3.5.2006 n. 152, cd. Codice dell'ambiente, contenente la disciplina e i principi generali della materia.

Anche gli organismi sovranazionali non sono rimasti inerti di fronte alla portata assiologica del bene-ambiente, nel 1972, da parte delle Nazioni Unite venne adottata la Dichiarazione di Stoccolma, in cui esplicitamente si prevede che l'ambiente è essenziale per il benessere dell'uomo e per il pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita e, pertanto, le risorse naturali della Terra quali l'aria, l'acqua, il suolo, la flora e la fauna, e particolarmente i campioni rappresentativi degli ecosistemi naturali, devono essere preservati nell'interesse delle generazioni presenti e future, attraverso un'adeguata

---

<sup>6</sup> Corte Costituzionale, 28 maggio 1987, sentenza n. 210.

<sup>7</sup> Ad esempio, le norme di tutela dell'ambiente in senso lato possono identificarsi nelle previsioni statali volte al contenimento dell'inquinamento, l'istituto delle certificazioni ambientali, le norme in materia di smaltimento e stoccaggio dei rifiuti.

<sup>8</sup> Corte Costituzionale, 30 dicembre 1987, sentenza n. 641.

pianificazione e gestione<sup>9</sup>; sempre in tal senso si è mossa anche l'Unione Europea con la direttiva n. 337/1985 ritenendo che la migliore politica ecologica consista nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, anziché combatterne successivamente gli effetti; e a tal fine ha previsto l'adozione di procedure per valutare queste ripercussioni tramite l'introduzione della valutazione dell'impatto ambientale per completare e coordinare le procedure di autorizzazione dei progetti pubblici e privati che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente<sup>10</sup>.

## 2. La rinnovata importanza del contesto urbano per la tutela ambientale

La connessione tra tutela ambientale ed organizzazione delle città è stata affrontata solamente negli ultimi anni<sup>11</sup>: storicamente, infatti, la nozione di ambiente si identifica con habitat naturale privo di elementi patogeni di origine umana che ne alterino l'equilibrio ecologico<sup>12</sup>; laddove, al contrario, la città si connota per una forte presenza di fattori inquinanti<sup>13</sup> ai quali si cerca di porre delle limitazioni.

La contrapposizione tra sviluppo – inteso in senso lato e tipizzato nelle città - e ambiente ha mosso le coscienze più mature degli ultimi anni nella direzione di uno sviluppo sostenibile<sup>14</sup>: la tutela dell'ambiente non è più un limite allo sviluppo, economico, industriale e tecnologico, ma ne diventa un'occasione di ulteriore crescita con altre forme e modalità<sup>15</sup>.

<sup>9</sup>Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma 1972) in [https://www.arpal.gov.it/images/stories/Dichiarazione\\_di\\_Stoccolma.pdf](https://www.arpal.gov.it/images/stories/Dichiarazione_di_Stoccolma.pdf)

<sup>10</sup> Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati poi modificata dalla Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011.

<sup>11</sup> La Commissione UE nel perseguimento di politiche di sostenibilità e sensibilizzazione ambientale ha recentemente istituito un premio per le città più virtuose. Il riconoscimento di Capitale verde europea è assegnato a quelle che dimostrano di aver raggiunto standard ambientali di elevata qualità e di essere impegnate a conseguire ambiziosi obiettivi in tema di sviluppo sostenibile. Le città premiate, come Stoccolma (2010), Amburgo (2011), Vitoria- Gastaiz (2012), Nantes (2013), Copenaghen (2014) e Bristol (2015), costituiscono modelli esemplari per ispirare e promuovere le migliori pratiche in altre città europee. L'Europa, più dell'Italia, ha acquistato la consapevolezza della centralità della questione urbana. A partire dal Patto di Amsterdam del 2016 e dalla conseguente nascita dell'Agenda Urbana UE, sta cercando con più determinazione di imprimere una svolta alle singole politiche municipali elevandole al rango di politiche comunitarie e preoccupandosi di definire non solo principi generali, ma anche priorità, fonti di finanziamento, strumenti operativi.

<sup>12</sup> L'ambiente è un sistema nel quale interagiscono tra di loro fattori biotici – flora, fauna ed in genere le biodiversità – e fattori abiotici – quali aria, acqua e suolo, così V. CELENZA, *Le aree naturali protette* in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 562 ss.

<sup>13</sup> Nelle città, infatti, si produce più della metà delle emissioni di gas serra. Fonte: il rapporto di Legambiente sulle performance ambientali delle città capoluogo, disponibile su <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/rapporto-ecosistema-urbano-2019.pdf>.

<sup>14</sup> Per un'evoluzione storica del principio dello sviluppo sostenibile dalle prime definizioni della World Commission on Environment and Development: WCED (Commissione Brundtland) al d.lgs. n. 152/2006, si veda F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, p. 182 ss.

<sup>15</sup> Così nel saggio *Ambiente, paesaggio e sviluppo*, in D. PAPPANO (coordinamento a cura di), *Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, vol. III, A. FARI- E. GUARNA ASSANTI (a cura di) *Economia, ambiente, servizi*, p. 1371.

La tutela dell'ambiente, quale habitat naturale, latamente inteso, coinvolge direttamente la città<sup>16</sup>, poiché da qui provengono, per la maggior parte, agenti inquinanti suscettibili di minare l'equilibrio ecologico<sup>17</sup>. È espressione dei tempi attuali la centralità delle città nei rapporti socioeconomici, la maggior concentrazione della popolazione mondiale in contesti urbani<sup>18</sup>, la continua erosione delle aree agricole dovuta al fenomeno dello *sprawl urbano* e le ricadute che questi fenomeni hanno nei confronti delle risorse ambientali.

Le città acquistano, dunque, un'importanza strategica<sup>19</sup> per le nuove politiche territoriali di tutela delle risorse ambientali e diventano il luogo ideale per intervenire con misure preventive e rimedi diretti e specifici, anche sperimentali<sup>20</sup>.

Nel citato contesto internazionale, inoltre, vale ricordare l'Agenda 2030<sup>21</sup> per lo sviluppo sostenibile che ha previsto, al *goal* 11<sup>22</sup>, l'obiettivo di città e comunità sostenibili, con la finalità di rendere le città e gli

---

<sup>16</sup> Interessante è il rapporto di Legambiente sulle performance ambientali delle città capoluogo, disponibile su <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/rapporto-ecosistema-urbano-2019.pdf>. All'interno dello stesso viene redatta una classifica finale delle città italiane più virtuose con un punteggio assegnato sulla base dei risultati qualitativi ottenuti nei 18 indicatori considerati e che coprono sei aree tematiche: aria, acqua, rifiuti, mobilità, ambiente urbano, energia. I punteggi assegnati per ciascun indicatore identificano il tasso di sostenibilità della città reale rispetto a una città ideale. Nel computo complessivo va considerata poi l'assegnazione di un "bonus" per le città che si contraddistinguono in quattro ambiti: recupero e gestione acque, ciclo dei rifiuti, efficienza di gestione del trasporto pubblico, modal share.

<sup>17</sup> Anche se risulta difficile individuare un settore umano estraneo all'ambiente: R. LEWANSKI, *Governare l'ambiente*, Bologna, 1997, p. 39.

<sup>18</sup> Il 50% della popolazione mondiale vive nelle città e la percentuale è in costante crescita: N. NUR, *Il dibattito contemporaneo sull'urbanizzazione: oltre i confini delle città*, in rapporto Istat, *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, 2017, in <https://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>.

<sup>19</sup> È qui che si concentra l'80% del PIL mondiale, che si consuma il 75% dell'energia, che si produce più della metà delle emissioni di gas serra. Ed è sempre nelle aree urbane che nel 2050 vivrà circa il 70% della popolazione mondiale.

<sup>20</sup> Nel contesto urbano, ad esempio, nascono e si sviluppano i cd. patti di collaborazione, con importanti finalità di protezione dell'ambiente. Si veda sul tema: M. V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, 2017, 3; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani – contributo al diritto delle città*, a cura di F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, Il Mulino, Bologna, 2017; A. SOLA, *I privati nella gestione delle emergenze ambientali. I patti di collaborazione*, in *Ambiente Diritto – Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2019. È d'altronde la stessa tutela ambientale ad essere caratterizzata da una capacità attrattiva e creativa che ha da sempre condotto all'individuazione di soluzioni specifiche, spesso mutate da altri settori: M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 15 e ss.

<sup>21</sup> Al centro dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata all'unanimità da 193 Stati membri delle Nazioni Unite nel settembre 2015, ci sono 17 Sustainable Development Goals (SDGs) e 169 sotto-obiettivi che rappresentano una sollecitazione urgente all'azione da parte di tutti i Paesi - sviluppati e in via di sviluppo - per porre fine alla povertà e ad altre privazioni migliorando nel contempo la salute e l'istruzione, riducendo le disuguaglianze e stimolando la crescita economica, fronteggiando i cambiamenti climatici e lavorando per salvaguardare oceani e foreste

<sup>22</sup> Declinato a sua volta in dieci target diversi da raggiungere entro il 2030: garantire a tutti l'accesso a un alloggio e a servizi di base adeguati, sicuri e convenienti riqualificando i quartieri poveri; fornire l'accesso a sistemi di trasporto sicuri, sostenibili e convenienti per tutti, migliorare la sicurezza stradale, soprattutto ampliando i mezzi pubblici,

insediamenti umani, tra l'altro, più duraturi e sostenibili. L'ambiente urbano, infatti, viene considerato una nuova frontiera del diritto dell'ambiente poiché evoca ed amplifica specifiche problematiche, quali inquinamento, smog, consumo suolo e riduzione del verde, pur non presentando le caratteristiche proprie degli ambienti naturali *stricto sensu*.<sup>23</sup> Una cultura ambientale, intesa come rispetto, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale (*in primis*, le risorse: acqua, suolo, aria, fonti energetiche), prende inizio dalle città tramite la riduzione degli impatti dei rifiuti e dei trasporti<sup>24</sup>, favorendo la riqualificazione urbana e la maggiore diffusione della bio-edilizia, stimolando l'integrazione territoriale e favorendo lo sviluppo di reti ecologiche e filiere corte in relazione alla produzione locale di qualità<sup>25</sup>.

## 2.1. L'urbanizzazione quale sfida ambientale. L'urban sprawl

Per urbanizzazione deve intendersi quel fenomeno proprio delle superfici urbane, esistenti o in programmazione, caratterizzate dalla presenza di edificazioni, che comporta l'espansione del territorio urbano e l'aumento della popolazione residente in città. I processi di urbanizzazione determinano la concentrazione delle funzioni e dei servizi pubblici e privati ed un'alta densità demografica. Le opportunità generate da tale modello di sviluppo sono accompagnate da rilevanti sfide ambientali e spesso

---

con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili, alle donne, ai bambini, alle persone con disabilità e agli anziani; promuovere un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi; rafforzare gli impegni per proteggere e salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo; ridurre in modo significativo il numero di morti e il numero di persone colpite da calamità, compresi i disastri provocati dall'acqua, e ridurre in modo sostanziale le perdite economiche dirette in termini di prodotto interno lordo globale dovute ai disastri naturali, con una particolare attenzione alla protezione dei poveri e delle persone in situazioni di vulnerabilità; ridurre l'impatto ambientale negativo pro capite delle città, in particolare riguardo alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti; fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per le donne e i bambini, gli anziani e le persone con disabilità; sostenere rapporti economici, sociali e ambientali positivi tra le zone urbane, periurbane e rurali, rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale; aumentare notevolmente il numero di città e di insediamenti umani che adottino e attuino politiche e piani integrati orientati all'inclusione, all'efficienza delle risorse, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla resilienza ai disastri; sostenere i Paesi meno sviluppati, anche attraverso l'assistenza tecnica e finanziaria, nella costruzione di edifici sostenibili e resilienti che utilizzino materiali locali

<sup>23</sup> In tal senso, C. E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA - C. E. GALLO (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, p. 434.

<sup>24</sup> Strumento previsto in materia di trasporti è il "piano urbano di mobilità sostenibile" (PUMS). Il PUMS è uno strumento di pianificazione strategica che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana, proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali. In materia, di recente sono state introdotte dal D.M. 4 agosto 2017 le linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del d. lgs. n. 257/2016.

<sup>25</sup> Così La Strategia Nazionale per la Biodiversità 2010-2020, in [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/Strategia\\_Nazionale\\_per\\_la\\_Biodiversita.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/biodiversita/Strategia_Nazionale_per_la_Biodiversita.pdf)

contribuiscono al peggioramento della qualità di vita dei cittadini, generando criticità a livello sociale ed ambientale come il degrado urbano, l'inquinamento ed il peggioramento della qualità dell'aria<sup>26</sup>.

Nel corso degli anni, le città hanno affrontato periodi di espansione demografica più o meno marcata che hanno portato ad una dilatazione sempre maggiore dei loro confini, definendo, mediante l'urbanizzazione e la trasformazione del territorio da rurale a urbano, lo sviluppo dei centri abitati e la concentrazione della popolazione nelle aree urbane. Questa dinamica di sviluppo rende il confine tra ambiente urbano e rurale sempre più sfumato, mediante il progressivo ampliamento delle cosiddette aree periurbane. Il grande interesse nei confronti dell'urbanizzazione è dovuto alle dimensioni del fenomeno su scala globale, anche in considerazione del dato per il quale risulta che il 50% della popolazione mondiale vive nelle città, con una percentuale in costante crescita: si prevede, infatti, che nel 2030 le città con più di dieci milioni di abitanti saranno oltre quaranta e che entro il 2020 in Europa circa l'80% della popolazione vivrà all'interno delle città<sup>27</sup>.

Su tali prospettive, alla luce degli ambiziosi obiettivi della comunità internazionale di riduzione del consumo di suolo<sup>28</sup>, risulta difficile immaginare un'espansione ordinata delle città che sia consapevole anche delle istanze di tutela ambientale e paesaggistica. Il consumo di suolo e l'urbanizzazione sono, infatti, fenomeni strettamente connessi in quanto il consumo di suolo si presenta quale fenomeno derivante dagli interventi che alterano irrimediabilmente le originarie caratteristiche ambientali delle superfici ed erodono la destinazione agricola, naturale o semi-naturale, a vantaggio dell'urbanizzazione, il cui aumento ha causato un progressivo abbandono dei terreni agricoli ed ha portato a fenomeni espansivi incompatibili con la difesa del territorio e dell'ambiente.

Nel corso degli anni, la crescita delle città ha comportato il venir meno dei confini a vantaggio di una dispersione disordinata e caotica sul territorio circostante: tale fenomeno prende il nome di *urban sprawl*, quale espansione urbana incontrollata verso le zone periferiche unita al calo della densità abitativa. L'Agenzia europea dell'ambiente lo ha descritto come un modello fisico di espansione a bassa densità delle grandi aree urbane a discapito delle aree agricole e caratterizzato da un uso misto del territorio e delle periferie<sup>29</sup>. In molti casi ciò ha portato ad un processo di fusione delle località che, nel tempo, si sono saldate tra loro, sviluppando un vasto *continuum* insediativo attorno al centro principale, che ha

---

<sup>26</sup> Grande attenzione è dedicata al tema anche dalle istituzioni comunitarie. In tal senso, L. GRAZI, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957/1999)*, Bologna, 2006, pp. 23 e ss.

<sup>27</sup> N. NUR, *ibidem*.

<sup>28</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativa a un programma d'azione generale dell'Unione per l'ambiente fino al 2020 "*Vivere bene, entro i limiti del nostro pianeta*".

<sup>29</sup> European Environmental Agency environmental statement 2006 in [https://www.eea.europa.eu/publications/report\\_2006\\_0707\\_150910](https://www.eea.europa.eu/publications/report_2006_0707_150910)

inglobato località più piccole, dentro e fuori il confine del Comune polo.<sup>30</sup> Ed infatti, in dottrina,<sup>31</sup> si ritiene ormai superato il precedente modello di città fondato sulla marcata differenziazione tra centro e periferia a cui siamo stati abituati a vantaggio dell'individuazione di "sistemi territoriali di riferimento", sulla scia delle grandi metropoli o delle grandi città metropolitane ritenuti più aderenti alle mutate esigenze e necessità sociali.

In Italia, l'urbanizzazione di grandi quantità di suoli agricoli, non accompagnata da crescita demografica<sup>32</sup>, determina una diminuzione della concentrazione della popolazione urbana: maggiori spazi a disposizione per lo stesso numero di abitanti comportano un'espansione del tessuto urbano, con conseguenti costi sia in termini ambientali, di consumo di risorse e suolo, sia in termini economici per dotare di servizi le aree periurbane in forte espansione<sup>33</sup>.

## 2.2. La rilevanza del consumo di suolo in Italia

In tempi recenti si è assistito ad una maggior attenzione verso la riduzione del consumo di suolo a seguito dell'affermarsi delle politiche europee sullo sviluppo sostenibile che hanno portato ad una maggior consapevolezza dalla non rinnovabilità delle risorse ambientali, tra cui, appunto, lo stesso suolo: nel 2006,

---

<sup>30</sup> Tra le principali aree urbane questo modello caratterizza in particolare Milano e Napoli, dove la località centrale è marcatamente intercomunale e si estende su circa un terzo della superficie del sistema locale di riferimento (rispettivamente: 29,3 per cento e 35,1 per cento nel 2011), con una forte dinamica espansiva. A Milano il *continuum* insediativo travalica anche il sistema locale, facendo ben percepire la dimensione dell'area metropolitana della "grande Milano": la località principale di Milano si estende, infatti, nei vicini centri urbani contermini tra cui Busto Arsizio *in primis*.

<sup>31</sup> Tra cui Alessandro Balducci, Ordinario di Pianificazione e Politiche Urbane presso il Politecnico di Milano e responsabile del progetto di ricerca sulle post-metropoli in <http://www.postmetropoli.it>; Conferenza "La forma dell'Italia nel XXI secolo: la configurazione dei nuovi sistemi territoriali, tra economia, ambiente e trasporti" dei professori Aldo Bonomi, Direttore del Consorzio A.A.STER e Alessandro Balducci. Aldo Bonomi, invece, definisce il fenomeno in esame mediante la locuzione di città infinita in A. BONOMI- A. ABRUZZESE (a cura di), *La città infinita*, Mondadori, 2004. Sul punto anche E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, pp 1267 e ss., ove riporta i dati sul tema della Banca Mondiale ([http://data.worldbank.org/topic/urbandevelopment#tp\\_wdi](http://data.worldbank.org/topic/urbandevelopment#tp_wdi)).

<sup>32</sup> Dall'ultimo bilancio demografico nazionale pubblicato dall'ISTAT, risulta che dal 2015 la popolazione residente in Italia è in diminuzione, configurando per la prima volta negli ultimi 90 anni una fase di declino demografico. Al 31 dicembre 2018 la popolazione ammonta a 60.359.546 residenti, oltre 124 mila in meno rispetto all'anno precedente (-0,2%) e oltre 400 mila in meno rispetto a quattro anni prima. In <https://www.istat.it/it/archivio/231884>.

<sup>33</sup> Il fenomeno dell'urbanizzazione e del relativo consumo di suolo non procede di pari passo con la crescita demografica, con la popolazione che al contrario diminuisce sempre di più. Anche a causa della flessione demografica, dunque, il suolo consumato pro-capite aumenta dal 2016 al 2018 di 2,77 metri quadri, sebbene il consumo di suolo annuale pro-capite diminuisca da 0,88 a 0,84 m<sup>2</sup>/ab.

Tali dati confermano che, di fatto, continua ad aumentare il livello di artificializzazione e di impermeabilizzazione del suolo causando la perdita irreversibile di aree naturali ed agricole: rapporto "*Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*" a cura del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), in <https://www.snambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto consumo di suolo 20190917-1.pdf>.

l'Unione Europea, nell'ambito della definizione delle proprie politiche strategiche, aveva sottolineato la necessità di ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo proponendo ambiziosi obiettivi: entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno tener conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio, proponendosi il traguardo di un incremento del consumo di suolo pari a zero da raggiungersi entro il 2050<sup>34</sup>.

Tra gli interventi che conducono ad un aumento del consumo di suolo spicca *in primis* l'impermeabilizzazione, cd. *soil sealing*, quale cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, tali da eliminarne la permeabilità; oltre alle varie forme di sigillazione, desertificazione e salinizzazione della superficie.

L'ultimo rapporto sul consumo di suolo in Italia evidenzia ancora delle criticità nelle zone periurbane e urbane a bassa densità e nelle aree intorno al sistema infrastrutturale, confermando l'avanzare di fenomeni di diffusione, dispersione e decentralizzazione urbana da un lato e densificazione di aree urbane dall'altro. Con un aumento del 180% di consumo di suolo dagli anni '50 ad oggi, la superficie naturale in Italia si riduce ogni anno, aumentando gli effetti negativi sul territorio, sull'ambiente e sul paesaggio. Solamente nell'anno 2019 si sono persi 24 mq per ogni ettaro di area verde. In totale, quasi la metà della perdita di suolo nazionale dell'ultimo anno si concentra nelle aree urbane, seguono quelle centrali e semicentrali, infine le fasce periferiche e meno dense. A livello generale lo screening del territorio italiano assicurato dal Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente segna in rosso altri 51 chilometri quadrati di superficie artificiale solo nel 2018, in media 14 ettari al giorno, al ritmo di 2 metri quadrati ogni secondo. Anche se la velocità sembra essersi stabilizzata è ancora molto lontana dagli obiettivi europei che prevedono l'azzeramento del consumo di suolo. Il dato più significativo è che la cementificazione avanza soprattutto nelle aree già molto compromesse: il valore è 10 volte maggiore rispetto alle zone meno consumate. A Roma, ad esempio, il consumo cancella, in un solo anno, 57 ettari di aree verdi della città (su 75 ettari di consumo totale). Record a Milano dove la totalità del consumo di suolo spazza via 11 ettari di aree verdi (su un totale di 11,5 ettari).<sup>35</sup>

Di tali preoccupazioni si è fatta portatrice anche la Corte Costituzionale laddove ha individuato nel consumo di suolo quale una delle variabili più gravi del problema della pressione antropica sulle risorse naturali<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione Europea, 20 settembre 2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM(2011)571 def. D'altronde, un tempo inferiore sembra impensabile: in tal senso si vedano Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 1177 del 27 marzo 2019.

<sup>35</sup> Si veda Rapporto "*Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemic?*" a cura del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), in <https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto consumo di suolo 20190917-1.pdf>

<sup>36</sup> Corte Costituzionale, 23 maggio 2019, sentenza n. 179.

### 3. L'evoluzione dall'urbanistica al governo del territorio

Nonostante i confini mutevoli, l'urbanistica<sup>37</sup> si presenta sin dalle sue prime apparizioni quale strumento attraverso cui si perviene ad una gestione ordinata dei bisogni del territorio cittadino: l'etimologia della parola richiama la stretta correlazione con la città, *urbs*, quale luogo principale di organizzazione sociale. Per molti secoli, la logica prevalente delle politiche urbanistiche rispondeva esclusivamente ad esigenze di natura militare – la creazione di nuovi avamposti ed insediamenti in luoghi facilmente difendibili – o di natura economica – lo sviluppo dei centri abitati lungo le principali vie commerciali durante l'epoca dei Comuni. Attualmente, per contro, l'urbanistica, *recte* il governo del territorio, risulta disciplina orientata alla regolamentazione del complesso di usi afferenti ad un determinato territorio, quale sede di composizione di una molteplicità di interessi pubblici<sup>38</sup> - i cd. interessi limitrofi - ed alla gestione delle sue risorse, al fine di preservarle e distribuirle tra gli stessi consociati. A seguito dell'intervento di riforma costituzionale operato nel 2001, infatti, scompare dal dettato costituzionale la materia dell'urbanistica in favore della più ampia nozione di *governo del territorio*<sup>39</sup>. L'accezione di governo del territorio, come ha osservato la Corte Costituzionale<sup>40</sup>, si articola nelle materie dell'urbanistica, dell'edilizia, dell'espropriazione e della edilizia pubblica residenziale - quest'ultima afferente, tra gli altri, a vari e più ampi settori di rilievo costituzionale. Si differenzia così l'attuale nozione di governo del territorio dall'originaria previsione costituzionale dell'urbanistica, con la quale si intendevano espressamente tutte quelle funzioni inerenti “*la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*”.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Con il termine urbanistica, invece, si è soliti indicare l'insieme delle misure tecniche, amministrative ed economiche finalizzate al controllo e all'organizzazione dell'habitat urbano, che si occupano del governo del territorio, fornendo gli strumenti cognitivi e gestionali in grado di orientare le azioni - politiche, legislative, amministrative e tecniche - volte a modificarne l'assetto, così la voce 'Urbanistica' in Treccani.it [http://www.treccani.it/enciclopedia/urbanistica\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/urbanistica_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/).

<sup>38</sup> P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984.

<sup>39</sup> La materia rientra nell'elenco delle materie competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni: la potestà legislativa regionale incontra, dunque, il limite della determinazione “*dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*”, da esplicarsi per mezzo di leggi quadro o cornice, cui la normativa regionale deve ispirarsi. Tale previsione, tuttavia, non ha trovato concreta attuazione, non essendo prevista una legge quadro che disciplini in maniera organica e la materia del governo del territorio (si veda, ad esempio, il disegno di legge n. 478 riguardante i “*principi fondamentali in materia di governo del territorio*”, presentato nel 2013, per chiarire il significato e la portata della novella riforma dell'articolo 117 in materia - così nel discorso di apertura della discussione alla Camera, per il testo integrale si veda: <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0003370.pdf>).

<sup>40</sup> Corte Costituzionale, 1 ottobre 2003, sentenza n. 303; 19 dicembre 2003, sentenza n. 362; 28 giugno 2004, sentenza n. 196.

<sup>41</sup> L'articolo 80 del d.P.R. 24.7.1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. n. 382/1975, ha portato ad una generale riconsiderazione della potestà urbanistica quale strumento di governo dei processi socioeconomici del territorio di riferimento. Si richiama G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, pp. 29 sss.

Emerge così la propensione alla multidisciplinarietà propria della nozione di governo del territorio, pur rimanendo l'utilizzo e l'ordinato sviluppo del territorio la finalità principale<sup>42</sup>.

### 3.1. Gli interessi limitrofi al governo del territorio

La funzione principale degli strumenti di pianificazione urbanistica è quella di consentire lo sviluppo ordinato del territorio tenendo conto dei vari interessi che insistono su una determinata area: la pianificazione, infatti, deve tendere alla ponderazione dei vari interessi presenti sul territorio, al fine di garantirne uno sviluppo equilibrato e che sia portatore delle istanze collettive. Tale *reductio ad unum* non è riconducibile esclusivamente nell'alveo della competenza comunale – e quindi regionale-, ma, in presenza di interessi sensibili di rilievo nazionale, si avverte la necessità di un intervento deciso da parte dello Stato, meglio orientato a tutelarli e a gestire gli eventuali controllimiti.

Il potere di pianificazione urbanistica, come visto, non può essere funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Ed infatti l'obiettivo del governo del territorio deve essere la tensione ad uno sviluppo del territorio – anche economico - che tenga conto da un lato, delle potenzialità edificatorie dei suoli – in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità e alle concrete vocazioni dei luoghi -, dall'altro, ai valori ambientali, culturali e paesaggistici, alle esigenze di tutela della salute e della vita salubre degli abitanti, alle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio<sup>43</sup>. In definitiva, dunque, la pianificazione deve indicare il modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione *de futuro* sulla propria essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, ponendo a fondamento l'unicità e la particolarità dei luoghi che non ammettono una regolazione anonima e avulsa dalle dinamiche proprie del territorio su cui si opera.<sup>44</sup>

Sul tema si segnala una recente pronuncia della Corte costituzionale che, dato atto dell'evoluzione delle tematiche in questione, ha affermato come il territorio debba essere considerato come una risorsa

---

<sup>42</sup> T. BONETTI, *Il diritto del "Governo del territorio" in trasformazione: assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione storica della tendenza delle amministrazioni locali a imprimere destinazioni d'uso con valenza conservativa di valori ambientali e culturali: N. BERTI, *La tutela "urbanistica" dell'ambiente: statuto costituzionale e regime amministrativo della proprietà vincolata*, in *Il diritto dell'economia*, 90/2016, pp. 726 e ss.

<sup>44</sup> Il principio viene affermato sin dalla celebre Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, sent. n. 2710, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 59 ss. con commento di P. URBANI, e costantemente riaffermato. Più di recente, Consiglio di Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, sent. n. 821.

complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e non più spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria<sup>45</sup>.

L'affermazione per cui il governo del territorio debba mirare alla contemporanea soddisfazione delle esigenze di pianificazione e gestione territoriale unitamente alla tutela di ulteriori valori costituzionali, introduce il tema dei cd. interessi limitrofi<sup>46</sup>.

Numerosi sono gli ambiti di tutela degli interessi limitrofi al diritto urbanistico, dal carattere economico a quello sociale, dalle finalità protezionistiche a quelle politiche: l'art. 117 Cost., infatti, prevede che il governo del territorio sia una competenza regionale concorrente ma riserva la potestà legislativa allo Stato nelle materie della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, interessi limitrofi alla pianificazione urbanistica ed allo stesso tempo fonti eteronome di prescrizioni limitative della discrezionalità delle amministrazioni locali. Tali interessi, variamente definiti dalla dottrina quali discipline concorrenti, tutele parallele o interessi limitrofi, concorrono con la pianificazione urbanistica nella determinazione dei possibili usi del territorio.

Gli interessi limitrofi alla pianificazione urbanistica maggiormente considerati, anche nel dettato costituzionale, sono riconducibili alle tre categorie ripartite ne: i beni culturali e paesaggistici, quali l'insieme delle *'testimonianze materiali di civiltà'* disciplinate unitariamente nel Codice dei beni culturali e del paesaggio; gli ecosistemi, carenti di definizione giuridica, con i quali si intendono scientificamente le situazioni di equilibrio dinamico degli habitat naturali per l'interazione tra organismi viventi e materie non viventi, tutelati dal Codice dell'ambiente e dalla legge sulle aree naturali protette; e, da ultimo, l'ambiente, da sempre nozione ricca di contenuti.

Gli interessi limitrofi non sono passibili di individuazione puntuale e tassativa poiché si riferiscono alla naturale conformazione del territorio nonché al tessuto sociale cui questo è permeato. Tra tutti ricopre una posizione di assoluto rilievo la salvaguardia dei beni di interesse collettivo, *id est* paesaggio, beni culturali ed ambiente, la tutela della salute, *ex art.* 32 Cost, la tutela e la promozione dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino nella promozione, anche economica, del territorio. Con riferimento alla tutela ambientale, nonostante l'attribuzione alla competenza esclusiva statale, la Corte Costituzionale<sup>47</sup> ha precisato come, in virtù della sua trasversalità, poiché investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, non viene precluso l'intervento della disciplina regionale. Emerge, dunque, dalla

---

<sup>45</sup> Corte Costituzionale, 23 maggio 2019, sentenza n. 179.

<sup>46</sup> Già variamente definiti in termini di tutele parallele e concorrenti rispetto alla disciplina generale del governo del territorio. Per un'analitica descrizione si rinvia a F. SALVIA - F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2002, pp. 282 ss.; G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1999, pp. 439 ss.; A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002, pp. 396 ss.

<sup>47</sup> Corte Costituzionale, 22 luglio 2004, sentenza n. 259; 29 gennaio 2005, sentenza n. 62; 12 dicembre 2012, sentenza n. 278; 26 luglio 2002, sentenza n. 407 e 7 ottobre 2003, sentenza n. 307.

giurisprudenza della Corte come detto riparto di competenze vada inteso nel senso che lo Stato individui gli *standard* minimi di protezione, rispettati e validi in tutte le Regioni, senza però privarle della possibilità di emanare atti normativi aventi tra i propri scopi anche la finalità di tutela ambientale.<sup>48</sup>

### 3.2. Il consumo di suolo nella pianificazione urbanistica tra leggi statali e regionali

Negli ultimi anni, la presa di coscienza dell'Unione Europa in materia di consumo di suolo ha portato ad un profondo cambiamento, ancora *in fieri*, degli strumenti e dei meccanismi tipici della pianificazione urbanistica: non sono più ammissibili fenomeni espansivi smisurati ma occorre ripensare gli spazi interni della città. Gli strumenti di ristrutturazione e recupero urbanistico nascono, dunque, dalla nuova sensibilità europea sulla riduzione, totale entro il 2050, del consumo di suolo.

Da quanto fin qui esposto, si evince come l'espansione incontrollata delle città medio-piccole grava sul suolo - non ancora oggetto di forme di tutela differenziate come paesaggio, parchi, acque, boschi e foreste. A livello comunale, il consumo di suolo si esplica nell'assegnazione delle facoltà edificatorie a terreni che prima ne erano sprovvisti<sup>49</sup>.

La pianificazione urbanistica, quale declinazione ultima della gestione del territorio e delle sue potenzialità edificatorie, ricopre un ruolo principale in tema di tutela ambientale per effetto delle disposizioni in tema di controllo e riduzione del consumo di suolo<sup>50</sup>.

In tema di urbanistica e riduzione del consumo di suolo, il legislatore ha sempre mostrato grande interesse teorico, con scarsa attuazione pratica<sup>51</sup>: numerosi sono stati nel corso degli anni i testi in materia di contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato che non sono mai entrati in vigore.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Corte Costituzionale, 7 ottobre 2003, sentenza n. 307.

<sup>49</sup> La determinazione della vocazione edilizia del territorio comunale è rimessa alla discrezionalità urbanistica: una soluzione potrebbe essere la riduzione della discrezionalità politica a favore di una discrezionalità tecnica finalizzata ad una maggior tutela ambientale ovvero un ampliamento dell'obbligo di motivazione degli strumenti di pianificazione, da sempre al centro dell'annosa *querelle* sull'esenzione o meno da tale obbligo – attualmente l'onere di motivazione delle scelte in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esse incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e mirata.

<sup>50</sup> La limitazione del consumo di suolo viene, dunque, considerato quale limite eteronomo alla pianificazione urbanistica ed allo stesso tempo quale principio ispiratore della stessa. In tali termini P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, 2015, p. 50 ss.

<sup>51</sup> Da notare che, anche sul piano dell'attività programmatica del governo, il consumo di suolo è emerso tra i temi di rilievo in materia di ambiente e territorio: nel Documento di economia e finanza (DEF) 2019 vengono preannunciati dal Governo interventi per promuovere la rigenerazione urbana mediante regole semplici e cogenti contro il consumo del suolo, evidenziando i profili del controllo efficace e delle sanzioni.

<sup>52</sup> Il tema del consumo di suolo è da tempo all'attenzione del Parlamento. Attualmente, il Senato ha all'esame - presso le Commissioni riunite 9a (Agricoltura e produzione agroalimentare) e 13a (Territorio, ambiente, beni ambientali) - diversi disegni di legge in materia di consumo di suolo. Si tratta di dodici disegni di legge posti all'esame congiunto: specificamente, gli atti Senato nn. 63, 86, 164, 438, 572, 609, 843, 866, 965, 984, 1044, e 1177, già

Allo stato, il legislatore è intervenuto con mere enunciazioni di principio, suscettibili di concreta applicazione solamente ad opera degli strumenti urbanistici: in materia, il primo tentativo di contenimento del consumo di suolo è individuato nella l. n. 457/1998, sui cd. piani di recupero<sup>53</sup>. Nella prassi, però, questo strumento viene utilizzato in maniera molto ridotta sia quantitativamente sia qualitativamente, utilizzato principalmente per interventi di recupero edilizio, focalizzati su singoli immobili o porzioni di territorio dall'estensione molto ridotta<sup>54</sup>. Più di recente e in maniera più esplicita, tuttavia, si segnala l'intervento dell'art. 135, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 42/2004, con il quale tra i fini dei piani paesaggistici viene considerato quello di assicurare “*il minor consumo di territorio*”. Ed ancora, la legge n. 10/2013<sup>55</sup> prevede ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree non urbanizzate, la facoltà di prevedere misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti esistenti piuttosto che la concessione di aree non urbanizzate nonché la possibilità di prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato. Sono, in sostanza, mere indicazioni di principio lasciate poi alla discrezionalità dei singoli Comuni quanto alla loro concreta attuazione.<sup>56</sup>

Attualmente, all'esame del Senato si trova un disegno di legge<sup>57</sup> che dovrebbe contenere le disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché la delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree

---

illustrati dai relatori ai provvedimenti, che ne hanno evidenziato i tratti comuni ed i profili distintivi. Vi è altresì il disegno di legge n. 1131, non più all'esame congiunto. Si veda, da ultimo, il disegno di legge S. 2383 – XVII Leg.

<sup>53</sup> Per quanto riguarda la sua natura giuridica, viene annoverato tra gli strumenti di attuazione del piano regolatore generale ma disciplinato con le disposizioni applicabili ai piani particolareggiati per espressa previsione della l. n. 457/1978, art. 28, comma 4, essendo a questi equiparato dalla giurisprudenza amministrativa sotto il profilo dell'efficacia giuridica ma vi si differenzia perché finalizzato, piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente. In tal senso, Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 ottobre 2005, sent. n. 5724. I programmi integrati di recupero urbano sono uno strumento affine ai piani di recupero urbano, introdotti dalla legge n. 493/1993, non sono finalizzati ad incidere sul tessuto urbanistico ma sono costituiti da progetti edilizi finalizzati alla realizzazione, manutenzione e ammodernamento delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie, volti al completamento e all'integrazione dei complessi urbanistici esistenti, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria, e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

<sup>54</sup> È stato osservato in dottrina che la legge n. 457/1978 ha “*reso giuridicamente rilevante, per la prima volta nella legislazione urbanistica italiana, un distinto pubblico interesse al recupero in funzione di riuso dell'edificato esistente*” (F. MIGLIARESE, *Piano di recupero del patrimonio edilizio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, p. 164). Su questo fine dei piani di recupero, F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2015.

<sup>55</sup> L'art. 6 della l. n. 10/2013 permette ai Comuni di “*a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell'amministrazione comunale*”.

<sup>56</sup> Su queste due norme quali tentativi di introdurre la riduzione di consumo del suolo nella pianificazione urbanistica italiana, cfr. G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, (pp. 1261 e ss.).

<sup>57</sup> Atto del Senato n. 86 - XVIII Legislatura, presentato in data 23 marzo 2018 ed attualmente in corso di esame in commissione.

urbane degradate. In tale disegno di legge il suolo viene definito quale “*bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici*.” L’attenzione verso la risorsa-suolo origina anche dagli episodi estremi di natura idrogeologica che colpiscono il nostro territorio rendendo evidente come la conservazione del suolo ricopra un ruolo fondamentale non solo per la funzione produttiva agricola, ma anche per una corretta regolazione del ciclo dell’acqua, funzioni entrambe compromesse irrimediabilmente dalle trasformazioni urbanistiche, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, della riduzione dei fenomeni che causano erosione, perdita di materia organica e di biodiversità. Il legislatore *de iure condendo* dovrà affrontare sicuramente i risvolti in tema di competenze: se, infatti, la riduzione del consumo di suolo venisse ricondotta nella gestione del territorio ovvero nella tutela dell’ambiente, bisognerà tenere in conto la realtà per la quale non si può non tenere in considerazione il ruolo delle Regioni nel governo del territorio e dei Comuni, chiamati a pianificare tutto il proprio territorio, incluse le aree agricole, determinando il fabbisogno abitativo, l’edificabilità dei suoli e le loro trasformazioni<sup>58</sup>. Il legislatore<sup>59</sup>, però, sembra orientato verso la riconduzione nell’alveo della competenza concorrente del governo del territorio poiché afferma espressamente che il riuso, la rigenerazione urbana e la limitazione del consumo di suolo costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio<sup>60</sup>; allo stato dei fatti, però, ingenera confusione ed incertezza la previsione di adeguamento della pianificazione paesaggistica alle disposizioni che privilegiano il riuso e la rigenerazione urbana ai fini del contenimento del consumo di suolo, salve le previsioni di maggiore tutela. La dottrina, invece, propende per la riconduzione della limitazione del consumo di suolo, in virtù della sua dimensione di protezione e conservazione della risorsa ambientale, all’interno delle competenze esclusiva dello Stato in quanto tema proprio della tutela dell’ambiente; ma la tutela ambientale è materia trasversale di carattere finalistico, che impegna tutti gli enti pubblici e privati ed è funzione, quindi, anche dell’urbanistica e degli attori della stessa.<sup>61</sup>

In base al testo in esame, dunque, sembrerebbe emergere un quadro dai confini incerti nel quale gli operatori giuridici saranno chiamati a privilegiare la tutela paesaggistica oppure la limitazione del consumo

---

<sup>58</sup> Tra i contributi sul tema, si segnala F. FOLLIERI, *Lo “sviluppo urbano sostenibile”. Considerazioni de iure condito e de iure condendo in Federalismi.it*, 14/2018, per il quale l’attenzione al consumo di suolo sarebbe comunque una declinazione urbanistica dello sviluppo sostenibile, così avvalorando l’idea della matrice ambientale dell’obiettivo di riduzione del consumo di suolo.

<sup>59</sup> Così prevede l’art. 1 del disegno di legge S86 in esame.

<sup>60</sup> Da un punto di vista materiale, infatti, la legislazione sulla riduzione del consumo di suolo rientra nell’ambito del “governo del territorio”, di competenza concorrente; nonostante da un punto di vista finalistico ricada nella materia della tutela dell’ambiente, di competenza esclusiva dello Stato; in tal senso, F. FOLLIERI, *Op. ult. cit.*

<sup>61</sup> F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell’ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo in Urbanistica e appalti*, n.10/2016, p. 1077 e ss.

di suolo; in due ambiti, peraltro, quali il governo del territorio e il paesaggio, che, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, costituiscono settori autonomi e distinti. Ed ancora, l'urbanistica è da sempre ritenuta la disciplina della trasformazione del territorio, vocazione per sua natura contrastante con il contenimento del consumo di suolo che tende ad evitare nella massima misura possibile lo sfruttamento del territorio. Il potere di pianificazione urbanistica, per contro, non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione ma è anche rivolto alla realizzazione contemporanea di una pluralità di interessi pubblici costituzionalmente garantiti, tra i quali rientra quello di tutela ambientale, con annessa previsione di azzeramento del consumo di suolo.<sup>62</sup> Una moderna concezione dell'urbanistica, attenta alla realtà e agli sviluppi del territorio, si deve incentrare sulla necessità di tener conto della fortissima antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree, del calo demografico generale e dell'ineludibile bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate; a tal fine gli strumenti urbanistici, quindi, possono e devono essere costruiti intorno a linee guida che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente.<sup>63</sup> Prima degli interventi giurisprudenziali segnali, dette esigenze di limitazione dell'edificabilità del suolo erano state già avvertite da attenta dottrina<sup>64</sup>.

Per contro, è diffusa la previsione negli ordinamenti regionali di disposizioni volte alla riduzione del consumo di suolo in grado di orientare la discrezionalità delle amministrazioni locali nella motivazione

---

<sup>62</sup> Ci si riferisce al filone giurisprudenziale collegato alle famose sentenze per il piano regolatore di Cortina d'Ampezzo (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, sent. n. 2710, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 59 ss. con commento di Paolo Urbani) e successivamente quello di Palo del Colle (Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012, sent. n. 6040) con le quali si afferma che il potere di pianificazione urbanistica del territorio - la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma 3, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune - non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, sent. n. 4352.

<sup>63</sup> Cons. Stato Sez. IV, 8 maggio 2000, sent. n. 2639.

<sup>64</sup> V. CERULLI IRELLI, *Le prospettive della riforma urbanistica in Italia nel mutato quadro dei rapporti tra stato centrale ed autonomie territoriali*, in P. URBANI (a cura di) *La disciplina urbanistica in Italia. Problemi attuali e prospettive di riforma*, Torino, 1998, p. 49.

degli effetti e delle finalità dei piani<sup>65</sup>. In tal senso si muove legge regionale Toscana n. 65/2014<sup>66</sup>, poi modificata dalla L.R. n. 43/2016, prevedendo che i nuovi impegni di suolo a fini insediativi o infrastrutturali siano consentiti esclusivamente in assenza di alternative di riutilizzazione e riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, cercando sempre di favorire la riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, e il recupero del degrado ambientale e funzionale: non a caso, infatti, lo scopo principale della richiamata legge regionale viene individuato in quello di *“garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l’uguaglianza di diritti all’uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future”*<sup>67</sup>; è evidente, dunque, come la regione Toscana abbia fatto propri i principi in tema di sviluppo sostenibile e di riduzione del consumo di suolo già all’attenzione dei principali organismi sovranazionali.

Allo stato, gli unici limiti all’espansione incontrollata delle aree urbane sembrerebbero solamente le eventuali prescrizioni contenute nei piani provinciali. Sul punto merita di essere condivisa la previsione della citata legge regionale della Toscana che subordina al parere favorevole della conferenza di copianificazione tutte le previsioni di trasformazione del territorio che comportino un utilizzo del suolo non edificato al di fuori del territorio urbanizzato.

L’esempio toscano da evidenza del fatto che la discrezionalità dell’amministrazione nella redazione degli strumenti urbanistici sembra, dunque, restringersi per effetto della disciplina regionale.

Se la funzione propria degli strumenti di pianificazione urbanistica è la gestione della trasformazione del territorio occorre trovare un punto d’incontro coerente anche con le esigenze di conservazione espresse

---

<sup>65</sup> 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 hanno previsto o fissato obiettivi in materia nell’ambito di leggi sul governo del territorio. Si vedano, ad esempio, le più recenti L.R. Piemonte n. 16/2018; la L.R. Liguria n. 23/2018; la L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017; la L.R. Lazio n. 7/2017. In costante aggiornamento, il Dossier pubblicato dall’ANCE sulle leggi regionali. Tra le iniziative regionali si segnala altresì la L.R. Lombardia n. 31/2014, *“Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”* in quanto l’unica di queste leggi regionali ad indicare espressamente l’obiettivo di azzerare il consumo di suolo nel 2050, posto dalla Commissione Europea. Sulla legislazione regionale in materia, L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell’ordinamento italiano*, in G.F. CARTEI -L. DE LUCIA (a cura di) *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2011, 97. Le misure previste dalle leggi regionali per la riduzione del consumo di suolo sono definite quali “strumenti” di governo del territorio da F. FOLLIERI, *Lo “sviluppo urbano sostenibile”. Considerazioni de iure condito e de iure condendo* in *Federalismi.it*, 14/2018. Il quadro della normativa regionale di riferimento sul tema viene evidenziato da A. QUARANTA, *Il consumo del suolo fra impasse normativa, proposte settoriali e necessità di un cambio di marcia*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 8-9, 539.

<sup>66</sup> Già definita quale *“esemplare”* da autorevole dottrina: P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in Pausania.it, 2016.

<sup>67</sup> Art. 1 della L.R. Toscana n. 65/2014.

dalla necessità di riduzione del consumo di suolo: i vincoli eteronomi imposti dalle discipline di settore pongono limiti alla discrezionalità del pianificatore comunale. La questione riguarda principalmente la gestione delle aree agricole, ricondotte alla zona omogenea E, spesso prive di vere e propria vocazione agricola ma esclusivamente finalizzate ad una eventuale futura trasformazione edificatoria delle stesse. Accanto a tali previsioni, si collocano anche le funzionalizzazioni di aree agricole aventi quale obiettivo la protezione e la salvaguardia dell'ambiente<sup>68</sup>. Attualmente si prevede che la destinazione agricola di sottragga parti del territorio comunale a nuove edificazioni al fine di garantire ai cittadini condizioni di vivibilità, assicurando loro una quota di valori naturalistici e ambientali necessari a compensare gli effetti dell'espansione urbana<sup>69</sup>.

#### **4. Strumenti di governo del territorio tra paesaggio e ambiente**

L'attenzione verso l'esigenza di valorizzare ed aumentare la considerazione ambientale nel governo del territorio è confluita nell'intervento della comunità internazionale, la quale, in occasione della Conferenza di Rio del 1992, ha redatto la cd. Agenda 21, nella quale si sottolinea come il principio dello sviluppo sostenibile si debba realizzare *in primis* negli agglomerati urbani e quindi trovare attuazione negli strumenti di pianificazione. Anche la recente Convenzione Europea sul paesaggio del 2000 (resa esecutiva in Italia con la legge n. 14/2006) esplicitamente prevede l'impegno ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio. L'Unione Europea, mediante l'inserimento dell'art. 191 del TFUE, vincola tutti i soggetti privati e pubblici al rispetto dell'ambiente ed è quindi funzione propria anche dell'urbanistica il rispetto e la tutela degli interessi differenziati di natura ambientale, secondo una lettura coordinata con il nostro art. 3<sup>ter</sup> del Codice dell'ambiente. In sintesi, dunque, si può affermare che la *vis expansiva* dell'interesse ambientale e la natura onnicomprensiva degli strumenti di pianificazione del territorio ben supportano le ragioni di giustificazione della necessità di una tutela urbanistica dell'ambiente apportata da tali strumenti<sup>70</sup>. In Italia, invece, la questione del rapporto tra la disciplina urbanistica e l'ambiente, a lungo dibattuta in

---

<sup>68</sup> Sin dalle prime sentenze sul tema della Corte Costituzionale (23 maggio 1985, sentenza n. 153 e 19 giugno 1998, sentenza n. 219) si afferma il principio per il quale in sede di pianificazione la destinazione a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, ma anche al proporzionamento delle aree edificabili con quelle inedificabili.

<sup>69</sup> T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, Sent., 08 ottobre 2019, n. 2317 con nota di A. SOLA, *L'urbanistica ambientale e la destinazione ad uso agricolo del territorio finalizzata alla tutela dell'ambiente* in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 5/2019; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 18 giugno 2018, n. 1534.

<sup>70</sup> Così P.L. PORTALURI, *L'ambiente e i piani urbanistici* in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017, IV ed., p. 246.

giurisprudenza e dottrina, si è risolta in una netta prevalenza della finalità di tutela ambientale, cui è *piegata*<sup>71</sup> la disciplina urbanistica.

Nell'ambito della tutela dell'interesse ambientale negli strumenti di gestione del territorio, le forme utilizzate sono due: con la prima si prevedono piani finalizzati alla gestione del territorio nella sua totalità che tutelino, *ex multis*, anche l'interesse ambientale; accanto ad essi, troviamo strumenti di pianificazione settoriali volti ad apprestare una tutela diretta e specifica agli interessi particolari di natura ambientale, quali quelli paesaggistici, idrogeologici o naturalistici *stricto sensu*. Tali piani vengono emanati dalle amministrazioni pubbliche preposte alla tutela del determinato interesse, quali le autorità di bacino o gli enti parco; a volte, invece, la competenza rimane in capo agli stessi enti territoriali chiamati a governare il territorio. Spesso, però, la previsione di specifici strumenti di tutela affonda le proprie radici nell'esistenza di disposizioni legislative, di matrice nazionale o regionale, che per determinati beni individuano regimi speciali di tutela, limitativi delle normali libertà d'uso.

#### **4.1. La tutela urbanistica dell'ambiente**

Accanto a forme di pianificazione specifiche<sup>72</sup>, la tutela ambientale si persegue anche mediante gli ordinari strumenti di gestione del territorio. Tra questi il piano regolatore generale, quale centro di gestione degli interessi locali, è lo strumento che meglio si presta alla considerazione ultima delle istanze di tutela ambientale, culturale e paesaggistica delle realtà insistenti sul territorio. Lo stesso potere di pianificazione urbanistica, avendo quale fattore condizionante delle proprie scelte la protezione dell'ambiente, può legittimamente indirizzarsi verso valutazioni discrezionali che privilegino la qualità della vita, anche in parti del territorio non aventi le caratteristiche intrinseche e peculiari che necessitano livelli sovraordinati di tutela.

Sin dalle previsioni della legge urbanistica e nelle sue successive modificazioni si avvertiva la necessità di una pianificazione che, nella considerazione della totalità del territorio comunale, tenesse conto anche dei vincoli di natura ambientale e paesaggistica<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Così si esprime la Corte Costituzionale, 27 giugno 1986, sentenza n. 151 in *Riv. Giur. Amb.*, 1986, p. 333.

<sup>72</sup> Distinta dal fenomeno in esame è la previsione di atti di pianificazione urbanistico-territoriale di carattere ambientale nei quali l'interesse primario è la tutela del paesaggio e delle risorse naturali, quali il piano paesaggistico o urbanistico-territoriale con valenze paesaggistiche, il piano di bacino idrografico, il piano del parco. Per uno studio di tali figure di piani territoriali si rinvia a P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2016, pp. 222 e ss.; ID., *Le nuove frontiere della pianificazione territoriale*, in F. PUGLIESE - E. FERRARI, (a cura di) *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Milano, 1999, pp. 201 e ss.

<sup>73</sup> Nell'esercizio delle funzioni pubbliche di governo del territorio, infatti, si deve agire nel rispetto del principio costituzionale di tutela del paesaggio, inteso quale "*direttiva programmatica*" incidente sugli strumenti propri di ciascun ente territoriale. In tal senso, A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 17.

In effetti, sin dalle prime modifiche legislative della l. n. 1150/1942,<sup>74</sup> si è affermata una concezione di pianificazione urbanistica in grado di apportare una tutela autonoma e aggiuntiva, rispetto a quella apportata dagli strumenti settoriali, degli interessi ambientali<sup>75</sup>: con ciò si intende che, nonostante la previsione di specifiche tutele ad opera della pianificazione differenziata, le scelte urbanistiche possono ispirarsi alla tutela ambientale ed allo sviluppo sostenibile dell'urbanizzazione, configurando in questo la realizzazione di una forma di tutela complementare ed aggiuntiva<sup>76</sup>.

Successivamente, con il d.P.R. n. 616/1977 fu prevista espressamente la funzione di protezione dell'ambiente, quale declinazione della pianificazione urbanistica. Ad esempio, la legge n. 142/1990, con una disposizione poi mantenuta nel successivo Testo unico sugli ordinamenti degli enti locali, tra i compiti originariamente propri del piano territoriale di coordinamento provinciale prevedeva interventi a tutela ambientale quali l'individuazione delle linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque nonché le aree nelle quali fosse stato opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Attualmente, tale tensione verso una tutela integrata degli interessi ambientali negli strumenti ordinari di pianificazione territoriale viene definita dagli studiosi 'urbanistica ambientale' ma, nonostante ciò, non si osserva una compenetrazione delle due istanze, urbanistiche e ambientali, che, di fatto, appartengono ancora a due ordinamenti paralleli, quello del governo del territorio e quello di tutela ambientale, attribuite alla competenza di diversi enti territoriali, essendo di spettanza regionale l'uno e statale l'altra. Fermo restando che mentre lo sviluppo del processo normativo in materia ambientale è stato intenso nel corso

---

<sup>74</sup> In particolare, ci si riferisce agli artt. 7 e 10 della legge urbanistica. L'art. 7 include, tra i contenuti essenziali del piano regolatore generale, i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico e legittima l'amministrazione comunale alla valutazione autonoma di tali interessi e, sempre nel rispetto dei limiti già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, all'imposizione di nuove e ulteriori limitazioni. In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 24 aprile 2013, n. 2265. Ai sensi dell'art. 10 della Legge Urbanistica, la facoltà per il Ministero –allora deputato alla approvazione del piano regolatore generale, oggi la Regione- di apportare d'ufficio le modifiche necessarie per assicurare la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici. Tali modifiche, peraltro, secondo risalente giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis* Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3518; Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 marzo 2005, n. 1223; Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 gennaio 2005, n.259; Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 luglio 2004, n. 5207), non incontrano limite alcuno, ben potendo mutare le caratteristiche essenziali e i criteri di impostazione del piano stesso, andando, dunque, a stravolgerlo sin dalle fondamenta, realizzando così una perfetta declinazione di modello di atto complesso. M.S. Giannini per primo elaborò la teoria del piano regolatore generale quale atto complesso, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1950 pp. 882 e ss.

<sup>75</sup> Così F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo* in *Urbanistica e appalti*, 10/2016, p. 1077.

<sup>76</sup> Pur nel rispetto delle previsioni regionali, specialmente in relazione ai piani paesaggistici, il Comune, attraverso i piani urbanistici, può, nella sua autonomia, ed in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi a tutela di interessi culturali ed ambientali, anche con riguardo a beni già sottoposti a vincoli (in tal senso, Corte Costituzionale sent. n. 478/2002).

degli ultimi anni, la legislazione urbanistica è rimasta pressoché invariata, mantenendo e adattando gli stessi strumenti ai modelli di sviluppo richiesti<sup>77</sup>.

Il percorso giurisprudenziale che ha portato alla definizione dell'urbanistica ambientale è ormai datato e consolidato: una delle prime pronunce in tal senso affermava che lo strumento urbanistico generale non presuppone affatto, inderogabilmente, tendenze espansive edilizie e demografiche ma, al contrario, evidenziava come una moderna e realistica concezione dell'urbanistica dovesse essere incentrata sulla necessità di tener conto della fortissima antropizzazione del territorio nazionale concentrata in specifiche aree; del calo demografico generale; dell'ineludibile bisogno di tutela delle ormai rare zone non edificate. Gli strumenti urbanistici, quindi, possono e devono essere costruiti intorno a linee guida che esaltino il momento del recupero e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente<sup>78</sup>.

La nozione di urbanistica, dunque, volge verso una forte espansione di contenuti e tutele da porre in essere<sup>79</sup>: non più limitazione e coordinamento dei diritti di proprietà bensì realizzazione di finalità economico-sociali della comunità locale nella considerazione dei valori espressi dalle altre comunità territoriali, regionali e dello Stato, in un armonico raccordo di discipline e garanzie.<sup>80</sup>

Vengono così a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti e, secondo autorevole dottrina<sup>81</sup>, l'urbanistica rappresenterebbe di per sé uno strumento di tutela del paesaggio, inteso in senso ampio come forma nel suo divenire, e si dovrebbe quindi superare la distinzione tra le due materie. Nonostante le due forme di tutela non siano fungibili, quella paesistica e quella urbanistica avente finalità ambientale, sono però perfettamente compatibili e possono riferirsi

---

<sup>77</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, sent. n. 4828 commentata da V. VITIELLO, *La nuova frontiera della c.d. "urbanistica ambientale"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2006, p. 100.

<sup>78</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 maggio 2000, sent. n. 2639; e successivamente, con riferimento al piano regolatore di Cortina d'Ampezzo Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710, in *Urbanistica e appalti*, 2013, pp. 59 ss. con commento di Paolo Urbani e la successiva sul piano di Palo del Colle, Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012, n. 6040.

<sup>79</sup> Anche in tal senso, dunque, si intende la sostituzione del termine urbanistica con la più onnicomprensiva espressione di governo del territorio, certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che portano ad uno sviluppo attento sia alle concrete potenzialità edificatorie dei suoli, sia ai valori ambientali e paesaggistici, sia alle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia alle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia al modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento di pianificazione.

<sup>80</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4352.

<sup>81</sup> Così A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè Editore, 1969, pp. 51 ss.

contemporaneamente allo stesso oggetto, nel senso che sarà pienamente ammissibile una tutela ulteriore da parte dello strumento generale, trattandosi di forme complementari di protezione preordinate a curare con diversi strumenti distinti interessi pubblici<sup>82</sup>.

La finalità di tutela delle esigenze di salvaguardia ambientale si è andata rafforzando attraverso la cogenza della valutazione di sostenibilità ambientale preventiva rispetto all'approvazione dei piani urbanistici secondo la disciplina comunitaria introdotta dalla direttiva VAS 2001/42/CE, recepita dal Codice dell'ambiente<sup>83</sup>. Nonostante la novità di tale previsione e prima dell'entrata in vigore di dette procedure, alcune legislazioni regionali avevano già previsto meccanismi di valutazione della sostenibilità ambientale degli strumenti di pianificazione del territorio. Tra queste, infatti, la l.r. Emilia Romagna, n. 20/2000, all'art. 5<sup>84</sup>, prevedeva che gli enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, nell'elaborazione ed approvazione dei propri piani prendessero in considerazione gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio derivanti dall'attuazione dei medesimi piani, provvedendo alla Valutazione preventiva della Sostenibilità Ambientale e Territoriale (Valsat), evidenziandone eventuali impatti negativi e le misure idonee ad impedirli, ridurli o compensarli.

Quanto agli strumenti con i quali la pianificazione comunale può garantire la tutela degli interessi ambientali si richiamano, *in primis*, i cd. *standards urbanistici*<sup>85</sup>. A tal proposito, infatti, gli standards da applicare a ciascuna zona omogenea<sup>86</sup>, secondo quanto enunciato nel d.m. n. 1444/1968, stanno subendo una loro diversa funzionalizzazione: mediante un irrigidimento degli standards minimi previsti, si intende preservare il valore naturalistico e la tutela ambientale con l'indicazione di norme di utilizzo che ne garantiscano specifica protezione, specialmente tipizzando le aree agricole, di verde pubblico o privato. Questa tendenza alla funzionalizzazione ambientale degli strumenti di pianificazione urbanistica<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 1998, sent. n. 1734.

<sup>83</sup> Sul punto si richiama 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*, 2015, p. 100, secondo cui la valutazione ambientale strategia consentirebbe di affermare in concreto “la tutela del bene-ambiente sulle esigenze di trasformazione”.

<sup>84</sup> Ora sostituito dall' art. 13 l.r. Emilia-Romagna. 6 luglio 2009 n. 6.

<sup>85</sup> Si intendono quelle prescrizioni di cui all'articolo 41-*quinquies* della legge urbanistica volte a porre limiti inderogabili alla densità edilizia, altezza e di distanza tra i fabbricati, a garanzia di uno sviluppo urbanistico ‘ragionato’ e ordinato, in nome di una buona tecnica urbanistica armonica ma soprattutto vincolando la discrezionalità amministrativa che potrebbe portare, come è stato al momento della redazione di tale norma, ad un’espansione edilizia fuori controllo foriera esclusivamente di maggior degrado urbano; fermo restando la possibilità per i singoli Comuni di imporre limiti più restrittivi in materia.

<sup>86</sup> La cui finalità originariamente era quella di evitare una urbanizzazione smisurata e disordinata dei centri urbani.

<sup>87</sup> Sulla legittimità di questa nuova impostazione si è pronunciato il giudice amministrativo, il quale ha più volte ammesso che tale intervento risulta essere pienamente coerente e conforme alle attribuzioni comunali in sede di pianificazione e che quindi si possa attribuire al verde agricolo la duplice valenza di salvaguardia degli interessi connessi all'agricoltura ed espressione di una finalità conservativa dei valori naturalistici per assicurare le condizioni fisiche di rigenerazione ambientale nel territorio urbanizzato o per impedire l'ulteriore uso residenziale di una zona

comporta un ampliamento della discrezionalità amministrativa nel ricollegare una determinata area ad una delle zone omogenee del d.m. n. 1444/1968, non per orientarla alle finalità proprie di queste, quali quelle agricole o di interesse generale così come espresso *ab origine* nella norma, bensì per quella più generale di protezione e tutela dell'ambiente.<sup>88</sup> Alla zona agricola, o, comunque, destinata a verde pubblico, si attribuisce una valenza di conservazione dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assumendo la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano<sup>89</sup>.

Sono le stesse peculiarità dell'interesse ambientale a determinarne una vocazione cd. relazionale<sup>90</sup> nella quale si viene ad evidenziare la poliedricità concettuale dell'ambiente ed il suo carattere diffuso. In tale ricostruzione dogmatica, della quale costituisce concreta applicazione la considerazione degli interessi ambientali negli strumenti di pianificazione urbanistica, l'ambiente diventa un elemento di contatti e confronti con altrettanti interessi<sup>91</sup>: sia nell'attività amministrativa funzionalizzata alla tutela dell'ambiente, sia quanto l'interesse ambientale viene a confrontarsi in procedimenti amministrativi diversamente funzionalizzati<sup>92</sup>.

## **5. Conclusioni: una visione d'insieme sulle attuali dinamiche urbanistico-ambientali. Profili critici e possibili scenari**

Si è analizzato il quadro sistematico degli strumenti che il diritto urbanistico è in grado di offrire alle sempre più urgenti ed attuali esigenze di tutela ambientale. L'ipotesi, confermata poi dalle tesi qui sostenute, è che il diritto urbanistico, per sua natura, risente fortemente del mutamento delle istanze

---

di particolare pregio paesistico. In tal senso, TAR Lazio, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652 in *Urbanistica e appalti*, v. 7/2000, p. 776.

<sup>88</sup> La giurisprudenza ammette tale prassi. Cons. Stato, Sez. IV, 19 gennaio 2000, sent. n. 245; 13 marzo 1998, sent. n. 431; 1° ottobre 1997, sent. n. 1059; 1° giugno 1993, sent. n. 581; 11 giugno 1990, sent. n. 464; 17 gennaio 1989, sent. n. 5; Sez. V, 19 settembre 1991, sent. n. 1168.

<sup>89</sup> Consiglio di Stato, sez. IV, 20 settembre 2005, sent. n. 4828; A. MANDARANO, *Nuove tendenze della pianificazione: perequazione, integrazione funzionale, tutela ambientale* nota a TAR Emila Romagna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22 e TAR Lazio, sez. I, 19 luglio 1999, n. 1652 in *Urbanistica e appalti*, 7/2000, p. 775 e ss.; P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa* in *Riv. Giur. Edil.*, 1994, II, p. 3.

<sup>90</sup> Intesa come contatti e confronti con altri interessi e declinata su due fronti, uno interno ed uno esterno, da P.L. PORTALURI - M. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 370

<sup>91</sup> M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 103.

<sup>92</sup> Ed è in tale occasione che si riafferma l'essenza fondamentale del procedimento amministrativo quale luogo di soluzione dei conflitti e temperamento dei vari interessi confliggenti in un'ottica di massimizzazione dell'interesse pubblico concreto: M. BROCCA, *Ibidem*, p. 110.

sociali e degli interessi pubblici presenti sul territorio. Ed attualmente, anzi, risente anche delle influenze sovranazionali, quantomeno con riferimento alle questioni ambientali.

Le direttrici lungo le quali occorrerebbe muoversi sono principalmente due: l'allocazione delle competenze amministrative e la fissazione di principi generali a livello statale, entrambe volte, tra l'altro, al superamento della frammentarietà del sistema di tutele, in termini di disciplina e, quindi, in termini di tutela.

In tema di consumo di suolo, ad esempio, dato atto della rilevanza nazionale, e sovranazionale, del fenomeno, appare necessario il superamento della dimensione comunale delle previsioni per la limitazione del consumo di suolo: in tal senso è stata già riconosciuta la possibilità che la Regione imponga d'ufficio la destinazione agricola a determinati suoli per le finalità di conservazione ambientale legate alla riduzione del consumo di suolo<sup>93</sup>. A tal proposito sarebbe auspicabile un intervento più deciso ad opera degli enti territoriali chiamati a fotografare e disciplinare queste metamorfosi in atto nel tessuto urbano. L'azione amministrativa locale a tutela dell'ambiente, per come fin qui studiata, aumenta il convincimento di doversi allontanare dai centri decisionali locali, spesso serbatoi di consenso elettorale, l'imputazione di competenze ambientali ai singoli centri decisionali sul territorio da un lato, determina una conoscenza del territorio e processi decisionali condivisi ma, dall'altro, condiziona l'interesse ambientale ad altri interessi localmente più forte e ritenuti più appetibili, quali quelli economici. Ad esempio, un Comune, spinto da interessi economici, potrebbe prevedere un impianto industriale inquinante ai confini del proprio territorio, danneggiando le aree limitrofe, ovvero, per il cosiddetto effetto NIMBY, si potrebbe opporre alla realizzazione di opere e reti fondamentali per lo sviluppo di una determinata area geografica. Stimoli in favore di una gerarchizzazione e prevalenza verticale, secondo lo schema della sussidiarietà verticale, vengono anche dalle le sentenze n. 259/2004 e n. 214/2005 della Corte Costituzionale.

Lo stesso approccio settoriale ha creato un sistema che appresta all'ambiente tutele plurime, speciali, parallele, che pretendono, ma nella pratica difettano di adeguate forme di coordinamento e integrazione. Gli effetti sono moltiplicatori e quasi mai eliminatori, di frantumazione e dispersione delle competenze, di complicazioni e incertezze procedurali, di *performance* amministrative inefficienti, di dispersione dei controlli, di annacquamento delle responsabilità, di aggravii non sempre preventivabili per gli operatori privati, di conflittualità processuali.

Allo stato attuale, inoltre, si avverte la mancanza in tema di legislazione urbanistica di un codice unitario, o, comunque, di una disciplina più sistematicamente ordinata che possa favorire gli interventi regionali in materia e rispondere anche meglio alla previsione costituzionale sulla competenza concorrente in materia

---

<sup>93</sup> Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 18 agosto 2017, sent. n. 4037.

di governo del territorio: dovrebbe essere adottato con legge statale un codice contenente i principi della materia e gli istituti fondamentali, che detti le linee guida cui le Regioni devono conformarsi.

L'importanza di una disciplina statale di principio in un settore di grande interesse per lo sviluppo economico e sociale del Paese, quale l'urbanistica ed in generale il governo del territorio, potrebbe porre un freno alla proliferazione dei modelli di urbanistica regionali differenziati. L'assenza, infatti, di chiari principi fondamentali autorizza l'adozione di leggi diverse da regione a regione<sup>94</sup>. L'esigenza di uniformità, garantita dai principi fondamentali, non è assicurata.

Sul punto ci si è limitati, per ora, a proporre diversi disegni di legge, i nn. 478 e 872 della XVII legislatura, per la definizione dei principi fondamentali del governo del territorio; da questi progetti di legge si evince un intervento legislativo improntato ai criteri di definizione dell'azione amministrativa secondo i canoni di trasparenza e partecipazione pubblica al governo del territorio, alla cooperazione dei soggetti pubblici nella definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione, mediante strumenti appositi e con la previsione di un intervento statale per la rimozione delle situazioni di squilibrio territoriale, economico e sociale, per superare situazioni di degrado, ambientale e urbano, e promuovere politiche di sviluppo economico locale.

Occorrerebbe, inoltre, in conclusione, che lo Stato prescriva le linee guida in modo organico e si superi l'attuale disordine nel quale si trovano le enunciazioni di principio sparse nelle varie fonti normative in materia. La frammentarietà normativa, dovuta al susseguirsi di leggi in materia più volte modificate o abrogate da leggi successive, crea dubbi interpretativi e applicativi che non giovano all'ordinata gestione del territorio o alla tutela degli interessi ambientali e paesaggistici, da sempre portati in secondo piano dagli interessi economici: l'elusione dei vincoli di inedificabilità o lo sfruttamento delle zone agricole periurbane a fini edificatori ne sono un esempio.

In una materia così sensibile, com'è quella di tutela paesaggistica e ambientale, ma anche così particolare, in quanto aderente alle singole situazioni territoriali, lo Stato svolge un importante compito di indirizzo e coordinamento: è necessaria una presenza forte dello Stato e delle sue amministrazioni che, però, non sia così pervasiva da annullare le facoltà pianificatorie delle Regioni, che sono, sul territorio, gli enti meglio deputati alla valutazione globale degli interessi paesaggistici presenti. Ed in questo senso, la tendenza legislativa ad attribuire potere più o meno ampi alle Regioni o allo Stato ha, nel corso degli anni, portato ad una frequente ridefinizione dei rapporti: inizialmente più orientati verso la delega di competenze alle

---

<sup>94</sup> Si pensi alla previsione di nuovi strumenti di pianificazione comunale, quali il piano strutturale e il piano operativo, che sostituiscono il piano regolatore generale e il piano particolareggiato, nonostante a questi ultimi continui a fare riferimento la legge urbanistica. Ad esempio, si veda: l.r. Toscana n. 1/2005 e successive modifiche; l.r. Umbria n. 27/2000 -ora abrogata e sostituita dalla l.r. Umbria n. 1/2015; l.r. Liguria n. 36/1997 e successive modifiche; l.r. Veneto n.11/2004; l.r. Lombardia n. 12/2005.



Regioni, con il primo correttivo al Codice si è invertita la tendenza, con un conseguente accentramento delle funzioni e delle competenze, nel tentativo di porre un argine all'urbanizzazione e trasformazione intensiva del territorio che ha messo in luce l'incapacità, spesso determinata dalla mancanza di una chiara volontà politica delle amministrazioni locali di garantire la legalità degli interventi di trasformazione del territorio e di sanzionare l'abusivismo edilizio. Ed infatti, una adeguata tutela del territorio richiede anche interventi che, incidendo su interessi economici privati, suscitano dissenso piuttosto che consenso.

Per contro, tali interventi *de iure condendo* porterebbero ad una inevitabile riduzione della discrezionalità amministrativa e politica a vantaggio di una discrezionalità tecnica in capo ai Comuni. Fenomeno che, peraltro, sul tema è già presente per effetto delle discipline di settore, pur con le criticità qui rappresentate<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> In tal senso, A. BARONE, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, *Tutele parallele e norme processuali*, p. 30.