federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

4 LUGLIO 2018

Lo "sviluppo urbano sostenibile". Considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo*

di Francesco Follieri
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi "A. Moro" di Bari

Lo "sviluppo urbano sostenibile". Considerazioni *de iure condito* e *de iure condendo* *

di Francesco Follieri
Ricercatore di Diritto amministrativo
Università degli Studi "A. Moro" di Bari

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** La competenza legislativa sullo "sviluppo urbano sostenibile". **3.** Le misure per la riduzione del consumo di suolo. **3.1.** Le cause del consumo di suolo in Italia. **3.2.** I rimedi attuati o ipotizzati dal legislatore. **4.** Qualche spunto *de iure condendo*.

1. Introduzione

Fin dagli anni '70 del Novecento, la consapevolezza che "il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente"[1] ed "essenzialmente non rinnovabile"[2] ha indotto (prima la Comunità Europea, poi) l'Unione Europea[3] e il nostro legislatore[4] ad includere la riduzione del consumo di suolo fra i fini del governo del

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] Così la Carta Europea del Suolo del 1972.

[2] Come rilevato nella comunicazione della Commissione Europea, 16 aprile 2002, COM(2002)179 def, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*. Analoghe indicazioni si rinvengono nella comunicazione della Commissione Europea, 22 settembre 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM(2006)231 def.

[3] Grande è l'attenzione dedicata al tema da parte della Comunità Europea (prima) e dell'Unione Europea (ora) che, seppur con atti privi di effetti vincolanti, ha messo più volte in rilievo l'importanza di ridurre il ritmo di urbanizzazione. Cfr. L. GRAZI, *L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957/1999)*, Bologna, 2006, pp. 23 e ss.
Peraltro, l'"attenzione" dell'Unione alla tematica discende dai principi in materia ambientale dei Trattati: L. MARMO, *Developments on Soil Protection in the European Union*, in M. ONIDA (a cura di), *Europe and the Environment. Legal Essasys in Honour of Ludwig Kramer*, Gröningen, 2004, pp. 175 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005, pp. 194 e ss.; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. VI, p. 6123.
Un tentativo più incisivo era quello avanzato con la proposta di direttiva-quadro "Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE", COM(2006)232 def. Su questa proposta, cfr. G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it.. dir. pubbl. com.*, 2014, (pp. 1261 e ss.), par. 2.

[4] Il primo esempio nel nostro Paese di legislazione volta a contenere il consumo di nuovo suolo è la l. n. 457/1978, sui piani di recupero. F. MIGLIARESE, *Piano di recupero del patrimonio edilizio*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, XI, 1996, p. 164, infatti, rileva 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". In giurisprudenza, sul punto, Cass., S.U. pen., 16 luglio 1982, n. 7102, in *Giust. civ.*, 1983, p. 1293, ove si legge che la legge citata ha stabilito "il principio dell'interesse pubblico nel recupero edilizio". Cfr. anche BUCCISANO, *Presentazione*, in AA. VV., *Recupero e risanamento urbano (Atti del Convegno di Messina del 23.6.1984)*, Milano, 1986, p. 7; C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002, pp. 196 e ss.. Su questo fine dei piani di recupero, sia consentito richiamare F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione: l'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree degradate*, in *www.giustamm.it*, 2015.

territorio. Tale impostazione è culminata nella Comunicazione della Commissione Europea del 2011, che ha indicato l'obiettivo di azzerare il consumo di nuovo suolo entro il 2050[5].

Il bilancio del consumo di suolo è tuttavia ancora "pesante", in Italia e nell'Unione. Secondo dati recenti, in Italia ogni giorno viene impermeabilizzata in media una superficie di circa 55 ettari[6], mentre in Europa ogni anno vengono urbanizzati circa 1.000 km^2 (cioè 100.000 ettari) di suolo[7], destinati alla costruzione di edifici e infrastrutture.

Per far fronte a tale fenomeno, è stato in esame al Senato (dopo essere già stato approvato il 12 maggio 2016 dalla Camera dei Deputati) un disegno di legge sul consumo di suolo[8], mentre a livello regionale tale iniziativa è stata "anticipata" dalla l.reg. Abruzzo n. 24/2014[9], dalla l.reg. Toscana n. 65/2014[10] e dalla l.reg. Lombardia n. 31/2014[11].

L'iniziativa legislativa statale[12] e la legislazione regionale collimano nell'impianto di fondo. Esse, infatti, si affidano principalmente a quattro misure:

a) elevano la riduzione del consumo di nuovo suolo a criterio di pianificazione territoriale. In questo modo, il legislatore limita la decisione del pianificatore locale, imponendogli un onere di motivazione specifica per le parti dei piani urbanistici o delle loro varianti che permettono la conversione di suolo agricolo in suolo edificato: l'impermeabilizzazione è ammessa solo qualora le esigenze dell'edificazione

---

Più di recente e in maniera più esplicita: l'art. 135, comma4, lett. c), d.lgs. n. 42/2004 individua fra i fini dei piani paesaggistici quello di assicurare "il minor consumo di territorio"; mentre l'art. 6 della l. n. 10/2013 (dedicata alla salvaguardia degli spazi verdi urbani) 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". Su queste due norme quali tentativi di introdurre la riduzione di consumo del suolo nella pianificazione urbanistica italiana, G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., par. 3.

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

[6] Ispra, *Il consumo di suolo in Italia*, 2015, p. 17.

[7] Comunicato stampa della Commissione Europea, *Ambiente: orientamenti per limitare l'impermeabilizzazione del suolo*, 12 aprile 2012. Il che implica che l'Italia contribuisce a circa un quinto del consumo di suolo continentale, impermeabilizzando circa 20.000 ettari di suolo all'anno.

[8] Disegno di legge n. 2383 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato".

[9] "Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo" - legge dichiarata incostituzionale nella versione precedente alle modifiche apportate con la l.reg. Abruzzo n. 32/2014, perché approvata dal Consiglio Regionale in regime di *prorogatio* (cfr. Corte cost. n. 44/2015).

[10] Che è la legge generale sulla disciplina urbanistica della Regione Toscana.

[11] "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato". La legge lombarda è, peraltro, l'unica di queste leggi regionali ad indicare espressamente (al pari del disegno di legge statale) 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, p. 97.

[12] Decaduta per effetto dello scioglimento delle Camere.

(privata o pubblica) non possano essere soddisfatte attraverso il riutilizzo di spazi urbani abbandonati o degradati[13];

b) siccome la precedente misura avrebbe effetti solo sulla pianificazione a venire, impongono che gli enti locali adeguino al criterio della conservazione del suolo gli strumenti urbanistici in essere entro un certo termine[14]. Decorso tale termine, l'edificazione che implica l'impermeabilizzazione di nuovo suolo o comunque l'ampliamento delle aree urbanizzate è vietata (salvi i procedimenti in corso e l'esecuzione degli interventi previsti da titoli edilizi e piani attuativi o convenzioni urbanistiche già vigenti o, ma solo nella legge lombarda, salvo che il Consiglio Comunale confermi le volumetrie);

c) incentivano la rigenerazione urbana, attraverso benefici fiscali (anche sul contributo sul costo di costruzione e sugli oneri di urbanizzazione) e limitati aumenti di volume;

d) incentivano la (ri-)permeabilizzazione, ossia la restituzione di porzioni di suolo già edificato alla funzione agricola o comunque alla destinazione a verde (pubblico o privato), prevedendo il trasferimento della cubatura demolita (*recte*, di corrispondenti diritti edificatori) in zone già urbanizzate, appositamente individuate negli strumenti urbanistici.

In sostanza, il legislatore ricorre (o intendere ricorrere) allo strumento più "semplice": "vieta" (*rectius*, ostacola) la condotta della nuova edificazione su suolo "vergine" e contestualmente incentiva il recupero dell'edificato.

Lo scopo di questo scritto è valutare queste misure. Ci si interrogherà, innanzitutto, sul se sia di competenza regionale la legislazione in materia. Si proverà, poi, a valutare la proporzionalità degli strumenti impiegati dal legislatore regionale e proposti dal legislatore statale. Pare, infatti, che queste misure "semplici", siano in realtà *semplicistiche*: non tengono conto della complessità degli interessi in

[13] Questa è una costante delle proposte di legge avanzate in materia: cfr. G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2014 [pp. 260 e ss.], par. 6. Secondo E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa,* relazione al Convegno *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale* - Pescara 18/19 giugno 2014, in www.pausania.it, tale modalità di restringere la discrezionalità del pianificatore comporta la redazione dei piani "in negativo". Del resto, secondo P. URBANI, *A proposito della riduzione di consumo del suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016 [pp. 227 e ss.], par. 3, la riduzione della discrezionalità amministrativa del pianificatore locale, al fine di assoggettarne le decisioni ad un più stringente sindacato del giudice amministrativo, è la modalità principale di limitazione del consumo di suolo. Strumento già impiegato in passato, quando (prima che la legislazione regionale intervenisse), i decreti ministeriali ancoravano la legittimità dell'ampliamento dell'area urbanizzata al fabbisogno del Comune (*ibidem*).

[14] Invero la legge regionale lombarda prevedeva un ulteriore limite alla pianificazione locale: in attesa dell'adeguamento del piano territoriale regionale, le previsioni del documento di piano dovevano rimanere immodificate (art. 5, comma 4, l.reg. Lombardia n. 31/2014). Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017 n. 5711, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di tale norma, sospettandone l'illegittimità per violazione dei criteri di sussidiarietà e ragionevolezza (in quanto sottrae al Comune il governo del territorio, sebbene solo nel periodo transitorio, e lo fa contraddicendo le finalità della legge, giacché impedisce anche le varianti ai piani in grado di ridurre il consumo di suolo). La disposizione è stata però modificata dal legislatore regionale nel 2017. Tale questione tuttavia non interessa nel presente lavoro.

gioco, come un'analisi del fenomeno non limitata alla sua quantificazione avrebbe fatto emergere, e dunque rischiano di massimizzare il valore "ambientale" della conservazione del suolo, sacrificando del tutto gli altri valori coinvolti, malgrado si tratti di valori che l'ordinamento riconosce come meritevoli di attuazione.

Infine, si tenterà di proporre qualche spunto *de iure condendo*, per ridurre il consumo di nuovo suolo senza soffocare la crescita delle città.

2. La competenza legislativa sullo "sviluppo urbano sostenibile"

L'obiettivo di ridurre il consumo di suolo (fino ad annullarlo) è un fine concreto, strumentale ad attuare il principio di protezione dell'ambiente[15]. Tutti gli interventi europei in questa direzione (ancorché privi di efficacia precettiva) sono giustificati, infatti, in funzione della protezione del suolo quale risorsa ambientale. Il ragionamento è grosso modo il seguente: il suolo è una risorsa naturale scarsa, il cui consumo (cioè l'impermeabilizzazione) è difficilmente reversibile[16]; la sua gestione rientra dunque nell'obiettivo dell'"utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali" che l'art. 191, par. 1, TFUE eleva a fine delle politiche ambientali dell'Unione. Sicché, l'Unione Europea nei documenti programmatici sul consumo di suolo fa appello alla sua competenza concorrente in materia ambientale (ex art. 11 TFUE) e richiama le "strategie" tradizionali della materia ambientale - prevenzione, correzione dei danni alla fonte, mitigazione degli effetti e così via[17].

Rispetto all'urbanistica (o, se si preferisce, al governo del territorio) come tradizionalmente intesa, l'attenzione al consumo di suolo è un limite: se il fine della pianificazione urbanistica è lo sviluppo anche economico della città nei limiti della sua utilità sociale[18], la riduzione del consumo di suolo è un limite ambientale a questo sviluppo[19], ancorché non assoluto. Nell'ottica, invece, più attuale della pianificazione

---

15 E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 129 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, [pp. 226 e ss.] par. 4; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015 [pp. 50 e ss.], par. 5.

16 La premessa è già stata presa in considerazione nel par. 1.

17 Cfr. L. MARMO, *Developments on Soil Protection in the European Union*, cit., pp. 175 ss.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., pp. 194 e ss.; G. SCIULLO, *Urbanistica*, cit., p. 6123; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., par. 3.

18 Per tutti, I.M. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in ID., *L'uso del territorio*, Milano, 2004, pp. 5 e ss. Per una verifica della tenuta di questa impostazione tradizionale, T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione*, Napoli, 2011,

19 P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., par. 4: "concettualmente il suolo ed il suo consumo sembrano appartenere al tema della difesa del suolo e come tale riguardare la materia della tutela dell'ambiente — competenza esclusiva statale — anche se vi sono certamente imbricazioni con la materia del governo del territorio — *rectius* l'urbanistica — ma in questo caso la questione "suolo" entra in gioco solo per gli effetti relativi al consumo e non al suo contenimento poiché l'urbanistica è la disciplina delle trasformazioni in aperta contraddizione con la finalità protettiva".

urbanistica quale complesso bilanciamento di valori (e interessi), l'attenzione al consumo di suolo include in questo bilanciamento anche la dimensione della tutela del suolo, insieme agli altri valori ambientali. In entrambe le ricostruzioni, l'attenzione al consumo di suolo è comunque una declinazione urbanistica dello sviluppo sostenibile[20]: lo sviluppo della città non deve produrre conseguenze irreversibili (la impermeabilizzazione del suolo) per le generazioni future. L'attenzione al consumo di suolo potrebbe essere vista, perciò, come l'affermazione dello "sviluppo urbano sostenibile". Il che avvalora l'idea della matrice ambientale dell'obiettivo di ridurre il consumo di suolo.

Tale impostazione è ben visibile anche nelle leggi regionali che hanno "anticipato" l'intervento del legislatore statale[21]. Infatti, l'art. 1 della l.reg. Lombardia n. 31/2014, nell'enunciare le "finalità generali" della legge, replica le considerazioni dell'Unione Europea[22]. Sicché replica anche l'impianto "ambientale" che l'Unione imprime alla riduzione di consumo di suolo. Allo stesso modo la l.reg. Toscana n. 65/2014, pur essendo la legge regionale "generale" sul governo del territorio, elegge quale suo fine quello di "garantire lo *sviluppo sostenibile* delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo"[23]. Anche la l.reg. Abruzzo n. 24/2014 si prefigge lo scopo di "contenere il consumo di suolo quale bene comune e *risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici*"[24].

In questo quadro, la disciplina sul consumo di suolo è una misura a tutela dell'ambiente e dunque ricade nella "materia", appunto, della tutela dell'ambiente, che l'art. 117, comma 1, lett. s), Cost. attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: la disciplina del consumo di nuovo suolo difende il suolo, quale risorsa ambientale scarsa e soggetta a consumo difficilmente reversibile[25].

---

[20] Auspica che la pianificazione urbanistica si ispiri allo sviluppo sostenibile G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., par. 8. Sul concetto di sviluppo sostenibile, si veda F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

[21] P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., par. 5:"la più recente legislazione regionale […] incorpora le misure in materia di riduzione del consumo di suolo nell'ambito delle disposizioni sulla pianificazione urbanistica, integrando dunque la finalità ambientale nelle funzioni propriamente urbanistiche e in qualche modo ufficializzando quel ruolo di supplenza che l'urbanistica aveva non di rado svolto in passato rispetto alla tutela ambientale".

[22] Infatti, l'art. 1 della l.reg. Lombardia n. 31/2014 giustifica le misure adottate in forza della premessa secondo la quale "il suolo, risorsa non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico" (comma 2). E indica che "scopo della presente legge è di concretizzare sul territorio della Lombardia il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero" (comma 4).

[23] Art. 1 della l.reg. Toscana n. 65/2014, enfasi aggiunta.

[24] Art. 1, comma 1, l.reg. Abruzzo n. 24/2014, enfasi aggiunta.

[25] Si veda ancora P. URBANI, *op. cit.*, par. 4.

Tuttavia, le misure previste dalle leggi regionali per la riduzione del consumo di suolo sono senza dubbio "strumenti" di governo del territorio: criteri di pianificazione urbanistica, divieti di edificare, trasferimento di diritti edificatori e così via. Sicché, da un punto di vista materiale, la legislazione sulla riduzione del consumo di suolo rientra nell'ambito del "governo del territorio"[26], di competenza concorrente; dal punto di vista del fine, tale disciplina ricade nella materia "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva dello Stato.

Tale ambiguità è perfettamente rappresentata dall'art. 1 del disegno di legge statale sul consumo di nuovo suolo: al primo comma, per indicare i fini della legge, evoca gli artt. 11 e 191 TFUE e gli artt. 9 e 44 Cost., ossia le disposizioni dei Trattati e della Costituzione che si riferiscono ai valori della tutela dell'ambiente e del paesaggio; al secondo comma invece dispone che il "riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione al consumo di suolo, costituiscono *principi fondamentali della materia del governo del territorio*".

Questa ambiguità è inevitabile, quasi fisiologica, nel nostro ordinamento, per via della diversa natura dei criteri impiegati dal legislatore costituzionale del 2001 per definire le materie "governo del territorio" e "tutela dell'ambiente". Il "governo del territorio" è una materia definita in base al criterio dell'oggetto della disciplina (la disciplina del territorio). La "tutela dell'ambiente" è invece una delle materie definite in base al fine perseguito, ossia in base al valore (o all'interesse) che la disciplina attua o intende attuare[27]. Perciò essa non ha un solo ambito di applicazione oggettivo o materiale in senso proprio, perché la tutela dell'ambiente può essere il fine, la *ratio* delle misure più disparate nei campi più vari: dal governo del territorio, dall'alimentazione, alle grandi reti di trasporto e navigazione; dai porti e gli aeroporti civili alla produzione, trasporto e distribuzione dell'energia[28]. La tutela dell'ambiente è cioè una delle "materie trasversali"[29] (o "materie non materie"[30] o "materie smaterializzate"[31]). Dunque quando viene in rilievo una materia trasversale (la tutela dell'ambiente) rispetto ad una materia in senso proprio (il governo del territorio) attribuite a livelli di governo differenti (rispettivamente lo Stato e Stato e Regioni in maniera concorrente), questa ambiguità sulla competenza legislativa è inevitabile.

Sulla base del canone di conservazione degli atti giuridici, l'ambiguità dovrebbe essere in ogni caso risolta a favore della materia trasversale: se la materia trasversale è una "materia senza materia", o essa prevale

[26] Cfr. P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, cit., par. 4; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., par. 5.
[27] F. BENELLI, *Art. 117, comma 2 ss.,* in R. BIN - S. BARTOLE (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1054.
[28] Tutte materie di legislazione concorrente, ex art. 117, comma 3, Cost.
[29] G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione,* in *Le Regioni*, 2001, p. 5.
[30] A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni cost.*, 2003, pp. 15 e ss.
[31] F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

sulle materie in senso proprio quale criterio di distribuzione delle competenze, oppure l'art. 117 Cost. rimane lettera morta per le parti in cui delinea materie in base al fine perseguito dalla legislazione. Pertanto, la legislazione sul consumo di suolo è di competenza esclusiva dello Stato, perché rientra nella "tutela dell'ambiente". Sicché, una volta ascritta la legislazione sul consumo di suolo alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 1, lett. s), Cost., ne dovrebbe discendere l'illegittimità costituzionale per incompetenza della disciplina regionale in materia.

La giurisprudenza costituzionale è però meno netta. Secondo l'interpretazione che del criterio di riparto di competenze per valori (o interessi) fornisce la Corte Costituzionale, l'ascrizione della legislazione sul consumo di suolo alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 1, lett. s), Cost., non implica che la disciplina regionale sia per ciò solo incostituzionale. La competenza esclusiva statale per l'attuazione di valori, infatti, "non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo"[32]. Allo Stato è riservata la competenza a stabilire "standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali"[33]. Per stabilire il limite della legislazione regionale nelle materie "intercettate" dalle materie trasversali di competenza esclusiva statale, la Corte costituzionale fa nella sostanza ricorso al regime della competenza concorrente. Tuttavia, il parametro di legittimità dell'esercizio della competenza regionale è in questi casi rappresentato dal "punto di equilibrio", ossia dal bilanciamento fra il valore della tutela dell'ambiente e i valori con esso incompatibili[34]: la legislazione regionale nella materia "intercettata" deve essere idonea e necessaria rispetto al fine, cioè al bilanciamento fra valori stabilito dalla legislazione statale nella materia "trasversale", e non può perseguire un bilanciamento fra valori diverso da quello perseguito dalla legislazione statale[35]. Al contempo, la riserva alla competenza esclusiva dello Stato deve essere letta secondo il criterio di sussidiarietà (cioè della proporzionalità nella distribuzione di competenze[36]): lo Stato

[32] Corte cost. nn. 536 e 407 del 2002.

[33] Corte cost. n. 407/2002; ma si vedano anche nn. 536/2002; 226, 307, 308 e 331/2003; 259/2004; 62 e 161/2005; 247/2006.

[34] All'"equilibrio tracciato dalla legge statale" fa espressamente riferimento Corte cost. n. 331/2003. Dal punto di vista dogmatico, la questione è stata espressa in questi termini da R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 319 e s.

[35] Corte cost. n. 331/2003.

[36] Di recente, F. TRIMARCHI BANFI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale*, in *Dir. amm.*, 2015, pp. 623 e ss., ove si mette in evidenza che il giudizio di proporzionalità si arresta in questo caso al test di idoneità e di necessità (cfr. par. 4).

non può spingersi a dettare norme di dettaglio quando sarebbe sufficiente arrestarsi a disporre "norme-quadro"[37].

Per la disciplina del consumo di suolo manca, tuttavia, il bilanciamento statale da utilizzare quale parametro della legislazione regionale: finché non sarà approvata una disciplina statale, non se ne potrà desumere il bilanciamento adottato dal legislatore nazionale (e che la legislazione regionale deve "rispettare"). La questione nel nostro caso è dunque ancora diversa: possono le Regioni legiferare nella materia "intercettata" senza che il legislatore statale abbia stabilito il bilanciamento fra il valore della tutela dell'ambiente e gli altri valori in gioco nella materia "trasversale"? Possono cioè le Regioni autonomamente bilanciare il valore la cui cura e la cui ponderazione sono riservate alla competenza esclusiva del legislatore statale (con il limite della sussidiarietà e dell'adeguatezza)?

Anche tale questione può essere risolta ricorrendo al regime della competenza legislativa concorrente. Secondo la tesi prevalente, infatti, nelle materie di competenza concorrente l'inerzia statale nell'emanazione dei "principi fondamentali della materia" non impedisce alle Regioni di esercitare la competenza legislativa "di dettaglio", fermo l'eventuale limite dei "principi" che emergano dalla disciplina statale già vigente[38]. Applicando tale regime al caso di materie trasversali che intersecano materie di competenza concorrente, l'inerzia del legislatore nazionale non impedisce al legislatore regionale di legiferare, salvo il rispetto del bilanciamento fra valori che dovesse emergere dalla disciplina già vigente. L'eventuale disciplina statale sopravvenuta sarà poi "misura" (della legittimità o dell'efficacia - in questa sede non rileva[39]) della disciplina regionale. In sostanza, il legislatore regionale può disporre misure per la riduzione del consumo di suolo nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, se "rispetta" il bilanciamento emergente dalla disciplina statale vigente: al legislatore regionale è vietato sia l'arretramento della tutela del suolo, sia la "fuga in avanti"[40].

è un giudizio da formulare nel concreto di ciascuna legge regionale. Si può tuttavia fornire qualche indicazione circa quale sia il "peso" della tutela del suolo nella disciplina statale in materia di governo del territorio.

---

[37] Si veda G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 483; in giurisprudenza: Corte cost., 378/2003 e 345/2004.

[38] Corte cost. n. 282/2002. Per le tesi avanzate in dottrina sul punto, A. CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, p. 86.

[39] Ossia se l'eventuale incompatibilità della legge regionale con la legge statale successiva conduca all'illegittimità della legge regionale (la cui efficacia deve dunque essere rimossa tramite una sentenza della Corte costituzionale che ne dichiari l'incostituzionalità) o all'inefficacia della legge regionale per abrogazione da parte della norma statale successiva.

[40] Cfr. Corte cost. n. 331/2003, secondo cui il legislatore regionale non può in ogni caso assicurare una tutela più penetrante all'ambiente: le Regioni non possono alterare "l'equilibrio", ossia il bilanciamento delineato dal legislatore statale.

La riduzione del consumo di suolo, come si è detto[41], è da lungo tempo fine delle norme statali più o meno attinenti alla disciplina (o governo) del territorio: si pensi alla l. n. 457/1978 sui piani di recupero (che preferisce la riqualificazione dell'edificato esistente all'impermeabilizzazione di nuovo suolo[42]), all'art. 135, comma4, lett. c), d.lgs. n. 42/2004 (che indica quale fine dei piani paesaggistici quello di assicurare "il minor consumo di territorio") e all'art. 6 della l. n. 10/2013[43] (dedicata alla salvaguardia degli spazi verdi urbani)[44].

Tutti questi interventi introducono cioè criteri di pianificazione, obblighi di ripristino del suolo "vergine" in capo alla p.a. e incentivi per il riuso del suolo già impermeabilizzato che sottintendono l'attenzione per la riduzione del consumo di suolo. A livello statale, dunque, la tutela del suolo e lo sviluppo urbano trovano un equilibrio (almeno per ora) che mira alla riduzione del consumo di suolo, rimessa al pianificatore locale e a varie forme di incentivazione, e che si rivolge allo sviluppo urbano futuro: non tocca i diritti edificatori già allocati dalla pianificazione urbanistica. Detto altrimenti, nel bilanciare i valori della tutela dell'ambiente e della libertà di iniziativa economica, il legislatore statale ha ammesso il sacrificio della liberta di iniziativa economica a favore della tutela dell'ambiente, con l'eccezione delle aspettative di edificazione già consolidate negli strumenti urbanistici.

Mentre la legge toscana e abruzzese (nella parte in cui è ancora in vigore) si attengono a questo bilanciamento, la legge lombarda eccede questa misura. In caso di mancata revisione degli strumenti urbanistici generali secondo il criterio del divieto di consumo di suolo (salvo che l'esigenza di edificare non possa essere altrimenti soddisfatta), i terreni la cui edificazione è soggetta all'approvazione di piani attuativi perdono le potenzialità edificatorie loro riconosciute dallo strumento urbanistico generale, salvi i procedimenti per l'approvazione di piani attuativi in corso e quelli avviati entro una certa data e salva la facoltà del Consiglio Comunale di confermare la capacità edificatoria nei casi in cui i proprietari non abbiano presentato istanza di piano attuativo nei termini[45]. La legge lombarda, cioè, ammette che la tutela del suolo possa pregiudicare definitivamente l'esigenza di sviluppo urbano e quindi la capacità edificatoria

[41] Cfr. par. 1, testo e note.

[42] Sia consentito nuovamente rinviare a F. FOLLIERI, *Dal recupero alla rigenerazione*, cit., par. 1.

[43] Che 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".

[44] Su queste due norme quali tentativi di introdurre la riduzione di consumo del suolo nella pianificazione urbanistica italiana, si veda nuovamente G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., par. 3.

[45] Così l'art. 5 della l.reg. Lombardia n. 31/2014, come modificato dalla l.reg. Lombardia n. 16/2017. Prima di questa modifica, la norma transitoria era ancora più restrittiva: non prevedeva la facoltà del Consiglio Comunale di confermare la volumetria.

già riconosciuta dagli strumenti urbanistici, se non pende ad una certa data il procedimento di approvazione del piano attuativo o se il Consiglio Comunale non conferma la capacità edificatoria.
Sotto tale profilo, dunque, la legge lombarda eleva la tutela del suolo ad un livello mai contemplato dall'ordinamento statale. Sicché potrebbe sollevare dubbi di incostituzionalità per incompetenza. Tali dubbi possono tuttavia essere fugati prendendo in considerazione la tutela del suolo in ambito europeo. Questo ordinamento ha infatti espresso, come si è detto, una spiccata preferenza per la tutela del suolo nello sviluppo urbanistico. Tale preferenza è sì espressa in atti privi di efficacia vincolante, ma è un'applicazione dell'art. 3, par. 3, TUE. Per il tramite di questa norma dei Trattati, dunque, lo "sviluppo urbano sostenibile" è criterio di bilanciamento tra esigenze di sviluppo urbano e tutela del suolo già vigente nel nostro ordinamento e cogente anche per le Regioni (art. 117, comma 1, Cost.).
La domanda è dunque se la legge lombarda massimizzi la tutela del suolo, cioè precluda *tout court* lo sviluppo urbano già previsto per tutelare il suolo non edificatoria. Tale indagine sarà condotta nel prossimo paragrafo, insieme alla valutazione dal punto di vista sostanziale delle altre leggi regionali e del disegno di legge statale.

3. Le misure nazionali e regionali per la riduzione del consumo di suolo

La valutazione dal punto di vista sostanziale delle misure in vigore o ipotizzate per far fronte al consumo di suolo deve prendere le mosse dalle cause del fenomeno. In questo modo, emergeranno gli interessi in gioco, se ne potrà valutare il peso e si potrà cogliere se il legislatore è intervenuto in maniera proporzionata (idonea, necessaria ed "equilibrata"[46]), rimuovendo l'origine del problema.

3.1. Le cause del consumo di suolo in Italia

Le due più intuitive cause dell'espansione della città, almeno potenzialmente indipendenti tra loro, sono la crescita demografica e lo sviluppo economico. L'aumento della popolazione comporta l'esigenza di costruire nuovi edifici residenziali[47]. L'espansione (attuale o attesa) della domanda di beni e servizi che la crescita economica produce induce l'aumento dell'offerta e, dunque, la costruzione di uffici, superfici commerciali e/o edifici produttivi (industriali e artigianali) strumentali a potenziare l'offerta. Entrambi

[46] Ossia proporzionata in senso stretto: l'importanza della soddisfazione dell'interesse preferito deve almeno "pari" al sacrificio dell'interesse recessivo. Sulla scansione in tre fasi del test di proporzionalità, sulla sua analisi e sulla giustificazione dei tre canoni (idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto), sia consentito rinviare a F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova, 2017, pp. 295 e ss., 499 e ss. e 529 e ss..
[47] Cfr. quanto rilevava E. STICCHI DAMIANI, *Profili giuridici di una riforma del regime di edificabilità dei suoli*, Lecce, s.d. [ma 1976], pp. 3 e s. circa le esigenze di nuovi appartamenti per far fronte alla crescita demografica nel nostro Paese negli anni '70 del Novecento.

questi fenomeni espansivi implicano poi l'esigenza di realizzare nuove infrastrutture o di ampliare quelle esistenti: il maggior numero di abitanti e/o l'aumento del volume dei beni e dei servizi scambiati sul mercato implica l'aumento di traffico e dunque l'esigenza di potenziare le infrastrutture (di tutti i generi). L'espansione della città implica infine la costruzione di edifici pubblici o destinati all'uso pubblico: scuole, edifici di culto, parcheggi, palazzetti dello sport. E anche questo genere di costruzioni consuma suolo.

In Italia, tuttavia, il tasso di crescita demografica è in calo da decenni, tanto che nel 2015 il nostro Paese è entrato ufficialmente in decrescita demografica[48]. L'Italia viene poi da un periodo di recessione (iniziato nel 2008), ha attraversato una stagione di stagnazione o quasi e vede una timida ripresa economica - tanto che il PIL annuo attuale è sostanzialmente identico a quello registrato nel 2000[49]. Sicché le due più intuitive ragioni dell'espansione della città e dunque del consumo di suolo non sono in grado di spiegare l'aumento del suolo impermeabilizzato che si registra ancora oggi in Italia.

Le ragioni del consumo di suolo in Italia risiedono invece in un diverso fenomeno demografico ed economico.

Ragioni culturali ed economiche[50] favoriscono infatti la concentrazione demografica nelle grandi aree urbane c.d. metropolitane[51]. Lo spostamento della popolazione (l'emigrazione, si sarebbe detto un tempo)[52] lascia dietro di sé edificazione inutilizzata e richiede nuova edificazione (residenziale e non) nelle aree urbane di destinazione.

---

[48] Dati ISTAT, tratti da *Il Sole 24 Ore* del 20 febbraio 2016, p. 20. È possibile, tuttavia, che la forte spinta migratoria cui il nostro Paese è attualmente sottoposto possa invertire tale tendenza.

[49] Si vedano i dati resi disponibili sul sito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in www.programmazioneeconomica.gov.it.

[50] Non indipendenti da fattori politici, come la riduzione dei "centri di potere" periferici (Tribunali, province, e così via), giustificata nell'ottica della *spending review*. Tale riduzione comporta infatti lo spostamento della popolazione che lavora in settori collegati a quelle amministrazioni: E. FOLLIERI, *Dalla pan urbanistica alla prevalenza del paesaggio. Un nuovo urbanesimo*, in *www.giustamm.it*, 2012, par. III).

[51] Si tratta di un fenomeno diffuso in tutto il mondo e di proporzioni notevolissime. Nei primi del Settecento, solo il 3% della popolazione mondiale viveva nelle città. Nel 2013, la quota è giunta circa al 50% e si prevede che il 2050 raggiungerà il 70%. In Italia, il 69% della popolazione vive in città e ha negli ultimi venti anni è aumentata del 2% - sebbene sia ancora al di sotto della soglia europea (attestata al 74%). Sul punto E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, [pp. 1267 e ss.], par. 2, il quale riporta i dati della Banca Mondiale (http://data.worldbank.org/topic/urbandevelopment#tp_wdi).

[52] Si tratta di una spinta demografica da sempre presente nel nostro Paese, ma che oggi si nutre anche dei diplomati liceali, i quali scelgono le grandi città (spesso del Nord) per i loro studi universitari, e dei giovani laureati. È quello che acutamente D. DI VICO, *Liceali e laureati lasciano il Sud*, in *Corriere della Sera*, 31 ottobre 2017, definisce "nuova emigrazione intellettuale", riportando la ricerca dell'economista G. Viesti. Secondo questi dati, le "matricole" universitarie hanno sempre rappresentato una porzione della nostra società molto incline allo spostamento. Tuttavia, di recente le ragioni in base alle quali si sceglie l'ateneo sono fondamentalmente le opportunità di trovare lavoro una volta laureati – con l'obiettivo di non tornare indietro, dunque. Il che favorisce le grandi città, Roma e (sempre di più) Milano. I giovani laureati, invece, rappresentano una reale novità in questo panorama: pur laureatisi in città medio-piccole (spesso del Centro e del Sud del Paese), si trasferiscono nelle grandi città in cerca di opportunità di lavoro che altrove non trovano. E ancora una volta i grandi aggregati urbani (Roma e soprattutto Milano) attraggono una parte rilevantissima di questo spostamento.

Le aree urbane di "concentrazione" demografica, anziché aumentare in densità edilizia (cioè crescere "in altezza"), tendono tuttavia a crescere in estensione territoriale e dunque a consumare suolo. Ciò accade per effetto di dinamiche, tra di loro connesse.

i) Al di là di malcostumi e incapacità della classe politica locale, ragioni di bilancio inducono i Comuni a permettere l'edificazione con maggiore ampiezza, anche oltre l'effettiva esigenza di nuove costruzioni. Infatti, quando esercitano il loro potere di pianificazione in modo da permettere l'edificazione in nuove aree del territorio comunale, i Comuni percepiscono (*recte*, si mettono nelle condizioni di percepire) maggiori oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e, spesso, i c.d. contributi straordinari (qualora l'intervento sia preceduto da una convenzione urbanistica o edilizia), oltre al contributo sul costo di costruzione (dovuto per quasi tutti gli interventi edilizi). Con l'abrogazione del vincolo di spendere queste entrate per la costruzione delle opere di urbanizzazione, la riqualificazione edilizia e la manutenzione del patrimonio comunale[53], tali oneri sono divenuti un modo per i Comuni di rimpinguare i bilanci locali. Sicché, specie in un periodo di vincoli di bilancio strettissimi, i Comuni sono inclini a "fare cassa" grazie alle "tasse sull'edificazione"[54]. In questo modo, la pianificazione urbanistica viene piegata (anche) al perseguimento di obiettivi finanziari dell'ente locale: il Comune ha una spinta finanziaria a permettere l'edificazione di nuovo suolo.

ii) Le "tasse sull'edificazione" sono calcolate in maniera indipendente dall'eventualità che la nuova edificazione comporti più o meno consumo di suolo. In questo modo, il maggior impatto ambientale dell'edificazione su suolo "vergine", esternalità negativa dell'edificazione, non viene trasferita sull'imprenditore e dunque non viene presa in considerazione nelle scelte economiche di questi, né si riflette sui prezzi del mercato immobiliare[55].

iii) Gli abitanti preferiscono insediarsi fuori dal centro cittadino, per fattori economici (il costo degli immobili), ambientali (il centro cittadino è più inquinato) e *lato sensu* regolatori (i centri cittadini sono

Questi flussi non sempre corrispondono ad un incremento del numero dei residenti (in senso stretto): in molti casi, gli "emigrati" non trasferiscono la residenza dalla loro città d'origine. È il c.d. "pendolarismo a lungo raggio".

[53] L'art. 136, comma 2, lett. c), del d.p.r. n.380/2001 (Testo unico dell'edilizia), infatti, ha abrogate l'art. 12 della l. n. 10/1977 (c.d. legge Bucalossi), che prevedeva: "i proventi delle concessioni e delle sanzioni [edilizie] sono versati in conto corrente vincolato presso la tesoreria del comune e sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali di cui all'articolo 13, nonché a spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale".

[54] Cfr. F. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. dir. fin.*, 2011, [pp. 231 e ss.], par. 1 e 5; R. MARINO, *L'evoluzione normativa in materia di oneri di urbanizzazione. Alcune riflessioni critiche*, in *Fin. loc.,* 2011, pp. 69 e ss.; S. BIMONTE - A. STABILE, *Veni, vidi, ici. Esiste un tradeoff tra pianificazione urbanistica e finanza locale?*, in *Pol. econ.*, 2013, pp. 220 e ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit., par. 4.

[55] F. CARRARO, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, cit.

oggetto di numerose restrizioni, quali ZTL, parcheggi a pagamento, vincoli agli interventi edilizi) ed in ciò sono agevolati dall'evoluzione dei trasporti e della tecnologia[56].

iv) I centri storici italiani sono (condivisibilmente) soggetti a tutela, per la conservazione edilizia ed urbanistica dell'esistente. Sicché l'aumento di volumetria nel centro storico è impedito, perché sono vietati gli interventi in grado di produrlo (demolizione e ricostruzione, sopraelevazioni e altri interventi "additivi"). Le aree adiacenti al centro storico, il "centro recente", è solitamente considerato zona già edificata e dunque trascurata dalla pianificazione urbanistica nella ripartizione delle volumetrie. Il che concorre ad aumentare il valore degli immobili in centro (storico e recente): l'immobile in centro è un bene scarso. Ma soprattutto concorre ad ampliare l'area occupata dall'abitato, perché il centro non può essere "densificato".

Queste dinamiche comportano che sia facile e conveniente (per l'imprenditore e per l'ente locale) costruire o permettere di costruire su nuovo suolo e, al contempo, difficile e costoso recuperare o "densificare" le aree già urbanizzate, particolarmente i centri storici.

3.2. I rimedi attuati o ipotizzati dal legislatore.

Nel contesto appena descritto, le misure in vigore o ipotizzate appaiono in parte insufficienti, in parte controproducenti nel breve periodo, ma comunque in grado di soffocare la timida ripresa del settore edilizio che intercetta la domanda di edificazione delle grandi città.

Elevare a criterio di pianificazione la riduzione del consumo di suolo è uno spot promozionale, di quelli tanto cari di recente e in tutti i settori al nostro legislatore. In questo modo, infatti, il legislatore delega al pianificatore locale l'attuazione del valore della tutela dell'ambiente (nella specie, della tutela del suolo) e il relativo bilanciamento con i valori contrapposti, imponendogli al più un onere di motivazione specifica. Sicché la concreta riduzione del consumo di suolo dipenderà dalla politica locale. E, come si è detto, essa è incline (non solo per ragioni poco limpide) a consentire la cementificazione: le "tasse sull'edificazione" rimpinguano le casse comunali, sempre più a corto di liquidità.

La misura della perdita della capacità edificatoria riconosciuta dagli strumenti urbanistici in vigore ad aree "vergini", nel caso in cui i Comuni non rivedano quegli strumenti urbanistici alla luce del criterio di riduzione del consumo di suolo entro il termine previsto, per come è attualmente in vigore in Lombardia, soffre dello stesso limite appena evidenziato per la fissazione della riduzione di consumo di suolo quale

[56] Cfr. European Environment Agency, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Eea Report n. 10/2006, p. 7: "historically the growth of cities has been driven by demographic pressure. Today is due to other driving forces such as the means of transportation, the price of land, individual housing preferences, demographic trends, cultural traditions and constraints, the attractiveness of exiting urban areas, and, not least, the application of land use planning policies at both local and regional scales".

criterio di pianificazione. La legge lombarda infatti rimette al consiglio comunale, cioè alla politica locale, di decidere se confermare la capacità edificatoria. E questa decisione è esposta alle stesse influenze cui è esposta ogni decisione di pianificazione: illecite e di finanza locale.

Il disegno di legge all'esame del Parlamento, invece, comporta nel breve periodo un aggravio del consumo di suolo. Diversamente da quanto previsto dalla legge lombarda, vi si ipotizza infatti la decadenza della capacità edificatoria già riconosciuta su terreno "vergine", salvi i procedimenti già avviati ad una certa data, senza potere di conferma per mezzo della pianificazione locale (cui è comunque impedito il consumo di nuovo suolo, salva specifica motivazione). Ciò induce i titolari di quelle aree ad avviare i relativi procedimenti per non perdere le capacità edificatorie, anche qualora l'edificazione non sia ancora effettivamente necessaria o giustificata dal punto di vista imprenditoriale: la perdita del valore del fondo che tale decadenza implica è o può essere una buona ragione per "anticipare i tempi" della presentazione dell'istanza di piano attuativo o di permesso di costruire. L'istanza mette in moto una serie di termini per l'amministrazione (di conclusione del procedimento) e per il richiedente (per l'edificazione) che accelerano la concreta edificazione. Sicché la "tagliola" dell'edificabilità almeno nel breve periodo rischia di essere controproducente rispetto al consumo di nuovo suolo, inducendo al consumo anche del suolo che (seppur edificabile) avrebbe potuto essere "risparmiato" per ragioni economiche[57].

Incentivare la demolizione finalizzata alla ri-permeabilizzazione, con ricostruzione in altro luogo rischia di essere una misura inutile, se non correttamente calibrata. La "mobilità" delle volumetrie (prevista a livello regionale) può avere effetto positivo sul bilancio del consumo di suolo solo se la volumetria demolita viene ricostruita su suolo già cementificato. Altrimenti, si rivela una misura ininfluente: ripristina il suolo consumato dove si demolisce, ma cementifica la porzione di suolo su cui si ricostruisce; in altre parole, sposta il consumo di suolo altrove, ma non lo riduce. La legge lombarda fornisce una preziosa indicazione in tal senso: l'incentivo è destinato alla demolizione e ricostruzione che "sposti" la volumetria all'interno del perimetro del "tessuto urbano consolidato"[58], ossia all'interno dell'"insieme delle parti di territorio su cui è già avvenuta l'edificazione o la trasformazione dei suoli, [incluse] le aree libere intercluse o di completamento"[59], sebbene solo nell'aree appositamente indicate dal Comune all'interno di questa zona e per la demolizione di edifici selezionati per la loro incongruità rispetto all'ambiente e al paesaggio agricolo in cui sono collocati. Tuttavia, la preziosa indicazione non è portata ad adeguato frutto. Questa norma infatti:

[57] Tale fenomeno non è meramente ipotetico: in Lombardia, ove la prima versione della legge regionale ricalcava questo schema "rigido", v'è stata una corsa all'avvio dei procedimenti urbanistici ed edilizi capaci di salvare la capacità edilizia – anche perché la modifica è intervenuta solo qualche giorno prima che il termine decorresse.
[58] Art. 4, comma 9, l. r. Lombardia n. 31/2014.
[59] Così l'art. 10, comma1, lett. a), l.reg. Lombardia n. 12/2005.

(i) comporta la diminuzione del valore delle aree di "atterraggio" della cubatura. Queste aree infatti sono destinate dal Comune solo ad interventi di tal genere e dunque sono private di capacità edificatoria "propria" che, se non già riconosciuta prima dell'identificazione comunale, era ragionevole attendersi che fosse attribuita dal pianificatore, giacché si tratta di aree vocate per posizione allo sviluppo edilizio ("zone libere intercluse o di completamento" all'interno di parti del territorio già edificate);
(ii) accolla all'operatore privato notevoli costi per realizzare questo intervento: (a) il costo della disponibilità del terreno di "atterraggio" della cubatura nel "centro", sebbene tale costo sia ridotto dalla delibera comunale che lo destina ad area per ricostruire cubatura demolita altrove; (b) il costo di demolire la volumetria esistente e di ri-permeabilizzare il relativo terreno; e (c) la diminuzione del valore del terreno "d'origine" che, a seguito della demolizione e ri-permeabilizzazione perde la capacità edificatoria;
(iii) non contempla misure di incentivazione da parte pubblica, né in termini di riduzione delle tasse sull'edificazione, né in termini di aumento di volumetrie: essa si fonda solo sulla convenienza economica dovuta all'aumento di valore della volumetria, demolita in contesto agricolo e ricostruita nel centro abitato – sempre che tale aumento di valore sia superiore ai costi che l'operatore deve sostenere in questa operazione.
I rimedi al momento in campo o ipotizzati non sono allora idonei a ridurre realmente il consumo di suolo e, al contempo, rischiano di infliggere ulteriori colpi al già debole comparto edilizio, in un momento nel quale stenta a riprendersi dopo la crisi del 2009. Si tratta dunque di misure sproporzionate.

4. Qualche spunto *de iure condendo*

La sproporzione delle misure che il legislatore nazionale e regionale ha adottato o intende adottare induce a volgere lo sguardo a modi equilibrati di risolvere il conflitto tra l'esigenza di arrestare il consumo di suolo e la domanda di nuova edificazione (concentrata soprattutto in alcune aree del territorio nazionale), cioè di assicurare la sostenibilità dello sviluppo urbano.
Come si è accennato, il modo per conciliare la riduzione del consumo di suolo e l'esigenza di nuova edificazione è la "densificazione" delle città, il loro sviluppo in altezza. Nell'attuale impianto del diritto urbanistico, si tratta di una soluzione impraticabile: le aree già edificate sono solitamente riconosciute come tali dalla pianificazione e dunque non viene attribuita loro altra capacità edificatoria[60]; comunque reperire le c.d. aree a standard per aumentare la volumetria già esistente è impossibile, se non in zone

[60] Salve misure eccezionali e comunque "indiscriminati" di attribuzione di premi volumetrici ad edifici esistenti, come la recente esperienza del "piano casa" (che in alcuni casi ha pure attribuito premi volumetrici a volumi meramente autorizzati e non ancora realizzati).

estremamente periferiche, mentre la monetizzazione di quelle aree è (correttamente) ammessa in maniera parziale ed è comunque un importante disincentivo economico all'aumento in altezza della città.

Rimediare a questo *impasse* è possibile, senza impiego di denaro pubblico. è sufficiente, infatti, intervenire sulla disciplina urbanistica, secondo i seguenti spunti:

(i) assicurare assoluta priorità nell'attribuzione di nuova volumetria alle aree già edificate, fra le quali preferire quelle da rigenerare/riqualificare, e rimuovere o innalzare i limiti all'altezza delle costruzioni (ove a ciò non ostino ragioni di sicurezza, ad esempio per la navigazione aerea, o vincoli di tutela paesaggistica o culturale).

(ii) calibrare il sistema delle tasse sull'edificazione in modo da penalizzare l'edificazione su suolo verde, ove mai l'applicazione della priorità nell'attribuzione di nuova volumetria consenta tale edificazione;

(iii) compensare i titolari di suoli esterni all'abitato per l'esclusione dalla percezione di volumetrie edificabili, tramite lo strumento collaudato (ancorché da perfezionare) del mercato dei diritti edificatori[61];

(iv) ripensare il modo di reperire gli standard urbanistici. L'art. 3 del D.M. 1444/1968, infatti, ammette solo per i parcheggi e "solo in casi speciali" che le superfici a standard possano essere distribuite su diversi livelli. Per densificare le aree già edificate, invece, è essenziale estendere la "stratificazione" delle superfici a standard, cedendo porzioni dell'edificio innalzato: ad esempio, aree verdi con giardini pensili (adeguatamente realizzati), spazi pubblici o di pubblica utilità ad un piano rialzato o su più livelli dell'edificio. In futuro, con il progredire dei sistemi di trasporto, le aree a standard potrebbero addirittura essere sistematicamente delocalizzate;

(v) integrare il sistema di trasporti pubblici nella pianificazione urbanistica. La crescita in altezza delle città implica infatti l'aumento della densità di popolazione. Per evitare che ciò causi problemi nella circolazione cittadina, vi sono diverse opzioni: ad esempio, potenziare la rete stradale esistente (alternativa difficilmente praticabile nelle aree già urbanizzate delle nostre città), migliorare l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico esistenti, mettere in esercizio nuovi mezzi di trasporto pubblico a percorso pre-stabilito o meno da affiancare o sostituire a quelli attuali per ridurre il volume dei veicoli circolanti. Quale che sia la misura più adeguata su questo fronte (eventualmente una misura che combini le precedenti opzioni citate a titolo d'esempio), la pianificazione urbanistica non può prescindere dalla soluzione di tale problema, sia includendo le relative misure negli strumenti urbanistici, sia tenendo in considerazione i relativi costi per la collettività negli oneri di urbanizzazione e includendo i servizi di trasporto e le aree ad essi necessarie negli standard urbanistici;

[61] Sul quale, di recente, G.A. PRIMERANO, *La circolazione dei diritti edificatori: verso un nuovo mercato?*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, pp. 536 e ss.

(vi) consentire con maggiore ampiezza il mutamento di destinazione d'uso degli edifici esistenti. In questa direzione si muove l'art. 23 ter del d.p.r. n. 380/2001. Per effetto di questa norma, è urbanisticamente irrilevante il mutamento di destinazione all'interno delle categorie funzionali ivi delineate. Tuttavia, quella norma fa salva la pianificazione locale[62] e dunque lascia sostanzialmente immutato lo *status quo ante*. Permettere con legge, in espressa deroga agli strumenti urbanistici locali, il mutamento di destinazione d'uso anche oltre i limiti delle (piuttosto ristrette) categorie funzionali delineate dall'art. 23 ter consentirebbe invece di recuperare più facilmente all'uso la superficie già edificata e dunque concorrerebbe a diminuire l'esigenza di impermeabilizzare nuovo suolo – ferma restando la dotazione di standard adeguata alla destinazione d'uso risultante dal mutamento (eventualmente reperibile tramite le modalità prima indicate)[63].

Queste sei direttive potrebbero arrestare la crescita dell'estensione città (dannosa anche dal punto di vista della gestione amministrativa) e il consumo di nuovo suolo. Se a queste si aggiungesse l'incentivo a demolire le volumetrie inutilizzate al "confine" con il suolo vergine, a ri-permeabilizzare il terreno liberato e a ricostruire quelle volumetrie per densificare il centro, il bilancio del consumo di suolo potrebbe addirittura segnare un aumento delle zone verdi.

L'esigenza di arrestare o invertire il consumo di suolo è poi ancora più rilevante, se si guarda all'estensione delle città in un'ottica di lungo termine. La nostra società (forse la nostra civiltà) va verso un modello completamente nuovo. Per effetto delle nuove tecnologie, infatti, l'attrazione delle città diminuirà: la sostituzione della manodopera umana con quella robotica per i lavori manuali (che richiedono la presenza del lavoratore in un certo luogo), l'introduzione massiccia di nuove tecnologie che rendono superflua la collocazione fisica del lavoratore "di concetto" e la sostituzione del commercio al dettaglio con la consegna tramite droni di beni acquistati su internet[64] renderanno meno appetibili i centri metropolitani e più rilevanti le esigenze (pure già avvertite dalla popolazione metropolitana) di aria pura, vita più serena e ritmi meno serrati che la vita fuori città è in grado di soddisfare. L'esigenza di nuova edificazione nelle città potrebbe dunque essere relativamente transitoria, perché superata dal ritorno nei piccoli centri – con ripopolamento degli immobili rimasti vuoti per via dello spostamento della popolazione. Consumare suolo "vergine" per soddisfare la domanda di edificazione nelle grandi rischia, perciò, di tradursi in uno spreco di suolo, cioè in un pessimo uso di quella risorsa scarsa.

[62] Così il comma terzo dell'art. 23 ter d.p.r. n. 380/2001.

[63] Questa misura prenderebbe in sostanza atto dell'inefficienza della pianificazione anche in ambito urbanistico, rimettendo la destinazione funzionale delle aree alla variabilità delle esigenze dell'abitante. Sull'inefficienza della pianificazione urbanistica, di recente P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito,* in *Riv. giur. urb.*, 2017, pp. 432 e ss..

[64] Su questi aspetti, in un'ottica di più ampio respiro, L.R. PERFETTI, *Beyond the Chinese Room. Appunti per una riflessione su intelligenza artificiale e diritto pubblico*, in P.A., 1/2017, pp. 457 e ss..