

# IL BENE "SUOLO".

## SOSTENIBILITA' 2050 E CONSUMO

### Vincoli ambientali e Vincoli urbanistici

*Adabella Gratani*



*Sommario: 1. La tutela del suolo come "bene" a se stante: vocazioni europee e internazionali - 2. Tensioni tra Stato e Regioni. L'ambiente investe il "territorio" - 3. La Lombardia : la prima a legiferare sul consumo del "bene suolo" - 4. Disegno di legge sul consumo del suolo - 5. La pianificazione territoriale e i complessi "vincoli ambientali" - 6. La pianificazione territoriale e i "vincoli urbanistici"*

#### **1. La tutela del suolo come "bene" a se stante: vocazioni europee ed internazionali.**

Con il termine "suolo" s'intende far riferimento ad una risorsa fortemente esauribile e limitata<sup>1</sup>; che si consuma per eventi naturali e per eventi dell'uomo, quali l'occupazione ovvero le cd. dinamiche insediative, atte a modificare inevitabilmente lo stato originario e naturale<sup>2</sup>. Le manipolazioni del suolo alterano numerosi aspetti, in primis l'habitat delle specie animali e vegetali, di poi il paesaggio, e l'equilibrio esistente. Il detto fenomeno porta a far emergere un rapporto fondamentale tra una determinata identità storica dei luoghi e il lasso temporale che segue caratterizzato dalla sua stessa

---

<sup>1</sup> In P. PILERI, secondo cui "La superficie delle terre emerse è spazialmente limitata. Ancor più limitata la superficie di quelle aree fruibili per impedimenti climatici, morfologici o ambientali. Il suolo si configura quindi come una risorsa limitata", in *La questione "consumo di suolo"*, in Primo Rapporto 2009 del Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo promosso da Istituto Nazionale Urbanistica e Legambiente. Dello stesso parere anche A. DE CESARIS, *Il progetto del suolo-sottosuolo*, Roma, 2012, in cui definisce il suolo come una "risorsa limitata".

<sup>2</sup> *Il consumo di suolo*, a cura dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).

alterazione, trasformazione<sup>3</sup>, spesso con prospettazioni in termini di vera e propria “*emergenza ecologica*”<sup>4</sup>, nella sua prospettiva di vulnerabilità territoriale. Gli aspetti del *vulnus* si verificano come diretta conseguenza dei fenomeni dell’urbanizzazione delle aree, naturali o agricole, determinando una perdita irreversibile delle capacità fisiche e biologiche delle stesse.

Nonostante la materia ambientale sia strettamente connessa al suolo, la tutela della prima, appare meritevole di separata avocazione in sede eurounitaria, dopo l’Atto unico europeo del 1986. Diversamente, devono attendersi diversi anni (dal 2002) per vedere azioni mirate alla tutela del suolo, come entità a se stante. La Commissione Europea procede a richiamare l’attenzione dei governi nazionali con la comunicazione intitolata “*Verso una strategia tematica per la produzione del suolo*”<sup>5</sup> e qualche anno dopo, nel 2006, ne elaborava una successiva “*Strategia tematica per la protezione del suolo*”<sup>6</sup>, ponendo come obiettivo la riduzione del consumo del suolo europeo, pari a zero, entro il 2050.

Grazie alla raccolta delle informazioni sul territorio UE, col programma c.d. “*Inspire*”, e al monitoraggio delle politiche ambientali e delle attività che possono avere ripercussioni sull’ambiente<sup>7</sup>, nuove attenzioni si pongono al bene suolo in sé considerato, fino a giungere nel 2013, a coinvolgere<sup>8</sup> tutti gli Stati in un Programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 “*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*”. Con la Decisione della Commissione che elabora detto programma si profila l’avvertita necessità di integrare le politiche europee, in specie quella della tutela ambientale con la protezione del suolo e il suo uso efficiente<sup>9</sup>. Seguono diverse Consultazione pubbliche, negli anni dal 2014 al 2016 afferenti a

---

<sup>3</sup> ARCIDIACONO A. *et al.*, *Questioni di conoscenza e di governo degli usi del suolo*, in Rapporto 2010 del Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo promosso da Istituto Nazionale Urbanistica e Legambiente.

<sup>4</sup> S. PAREGLIO, *Governare il territorio, limitando il consumo di suolo*, in AA.VV., *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Milano, 2014.

<sup>5</sup> Comunicazione COM (2002) 179 definitivo, Bruxelles, 16.04.2002, Document 52002DC0179, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2006) 231 definitivo, Bruxelles, 22.9.2006, Document 52006DC0231, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>7</sup> Direttiva del 14.03.2007, n. 2007/2/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che ha istituito l’Infrastruttura per l’informazione territoriale nella Comunità europea, c.d. “*Inspire*”, atta a monitorare le politiche ambientali o le attività che possono avere ripercussioni sull’ambiente (in G.U.U.E. n. 108 del 25.04.2007). La direttiva è stata trasposta in Italia con il D.lgs. 27.01.2010, n. 32, (G.U.RI n. 56 del 9.03.2010). Qui si legge si fa riferimento alla “*caratterizzazione del suolo e del sottosuolo in base a profondità, tessitura (texture), struttura e contenuto delle particelle e della materia organica, pietrosità, erosione, eventualmente pendenza media e capacità prevista di ritenzione dell’acqua*”. Vedere anche D.LGS. 3.04.2006, n. 152 (G.U.RI n. 88 DEL 14.04.2006) cfr. art 54, comma I, lett. a) il Suolo è “*il territorio, il suolo, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali*”.

<sup>8</sup> Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20.11.2013 (G.U.U.E. n. 354 del 28.12.2013 e in G.U.R.I. n. 16 del 27.02.2014)

<sup>9</sup> Cfr. “*Obiettivo prioritario 1: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell’Unione*” della Decisione secondo cui: “*Al fine di ridurre le pressioni più forti che l’uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi in Europa, si interverrà per garantire che le decisioni relative all’uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici*”.

profilare un' Agenda urbana europea<sup>10</sup>, ove l'attenzione è rivolta alle buone pratiche tra i paesi membri, in materia di rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile delle città e delle aree edificate<sup>11</sup>.

La sensibilità verso la tutela del suolo in se' considerata si fa sentire anche a livello internazionale in termini di sostenibilità del suolo, in particolare con la Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile<sup>12</sup>, tenutasi a Rio de Janeiro nel 2012, "Rio+20", ove i Paesi riconoscono la necessità di intervenire per garantire un accurato utilizzo, tenendo conto degli impatti ambientali generatori del suo degrado, e ponendo come obiettivo comune il 2030, il "land degradation neutral world".

In sede UNCCD, diventa sempre più sentita e attuale l'emergenza di intervenire a tutela del suolo e di porre come obiettivo primario di sviluppo sostenibile (OSS). Così anche nell'ultimo Summit del 10 febbraio 2018, dal titolo *Land degradation gets high visibility at sustainable development*, è avvertita la necessità di pervenire a "realizzare un mondo ove il degrado del terreno sia più neutro possibile e tale obiettivo sia integrato nell'agenda di sviluppo post-2015 intero."

L'insuccesso della conferenza sul clima a Doha nel 2012 ha comportato che non venissero prese le decisioni sulle questioni fondamentali della terra e dell'agricoltura. Gli studi condotti dalla Food and Agriculture Organization delle Nazioni Unite (FAO) attestano che il 25 per cento del terra nel mondo è altamente degradata e solo il 10 per cento di tale stima è in lento miglioramento. Ancora lontano l'obiettivo "zero degrado" del terreno netto (ZNL) e quanto mai vicino inverte la *dedline* del 2030.

## 2. Tensioni tra Stato e Regioni. L'ambiente investe il "territorio".

La "tutela dell'ambiente", quale "*bene della vita, materiale e complesso*"<sup>13</sup>, quale "*materia trasversale*"<sup>14</sup> che pur si "*intreccia*" con altri settori, rientra nella potestà legislativa statale esclusiva (art. 117, comma II, lett. s), Cost.), traducendosi in un limite alla potestà delle Regioni, essendo

---

<sup>10</sup> Testo reperibile <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda> vd. anche "EU Urban Agenda", del 30.05.2016, riunione ministeriale informale sulle questioni urbane d'accordo sul "Patto di Amsterdam", che enuncia i principi dell'Agenda urbana per l'UE

<sup>11</sup> Cfr. il paragrafo "*The need for an Urban Agenda for the EU*": "*In order to realise the full potential of the European Union and deliver on its strategic objectives, the Urban Agenda for the EU strives to involve Urban Authorities in achieving Better Regulation, Better Funding and Better Knowledge (knowledge base and exchange) (...)*" e, in un'ottica di tutela dell'ambiente, in "*Initial list of Priority Themes*" viene stabilito, al punto 9: "*The objective is to ensure that the changes in Urban Areas (growing, shrinking and regeneration) are respectful of the environment, improving quality of life. The focus will be on: urban sprawl, development of brownfields and on renaturing / greening Urban Areas*".

<sup>12</sup> Resolution adopted by the General Assembly, "*The future we want*", 27.07.2012, n. A/RES/66/288, par. 206. "*We recognize the need for urgent action to reverse land degradation*",

<sup>13</sup> Corte Cost., sent. 14.11.2007, n. 378 (G.U.R.I n. 45 del 21.11.2007), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), "*Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto*".

<sup>14</sup> Corte Cost., 23.01.2009, n. 12 (G.U.R.I n. 4 del 28.01.2009), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), "*la Corte ha comunque chiarito che la materia della tutela dell'ambiente non può essere considerata tale in senso tecnico, non configurando essa una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, intrecciandosi, invece, con altri interessi e competenze*".

precluso loro di derogare in *pejus* agli *standards* di tutela ambientale stabiliti a livello centrale<sup>15</sup>. Sul medesimo bene giuridico ambiente “unitariamente inteso” coesistono, da un lato, la tutela o la conservazione d’ispirazione statale e, dall’altro lato, la fruizione del medesimo di competenza concorrente<sup>16</sup>.

La materia ambientale è strettamente compenetrata alla gestione e al “governo del territorio”, alla tutela della salute dell’uomo e delle specie, alla protezione civile etc. ambiti riservati alla potestà concorrente Stato - Regioni a statuto ordinario (art. 117, comma III, Cost.).

Uno sguardo ulteriore impone di contestualizzare la materia del governo del territorio, che attiene all’uso e pianificazione del territorio e alla localizzazione di impianti e di diversificate attività<sup>17</sup>.

*Strictu sensu*, la gestione del territorio deve essere distinta dalla programmazione, progettazione, realizzazione, modifica e innovazione delle opere edificate e edificande che possono produrre un inevitabile impatto sull’ambiente circostante; materia quest’ultima più prettamente di carattere edilizio/urbanistico, portatrice di ulteriori interessi diversificati.

Nonostante la “tutela dell’ambiente” e il “governo del territorio” siano materie differenti e assoggettate a diverse discipline – con potestà diversificate, esclusiva l’una e concorrente l’altra –, inevitabile è il loro stretto legame e la necessità di fissare e rispettare principi fondamentali su tutto il territorio nazionale e di limitare una anarchia gestionale a livello regionale<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Le Regioni, invece, possono prevedere una tutela più elevata rispetto a quella statale; principio ribadito anche da R. GAROFOLI, *L’ambiente, il governo del territorio e l’espropriazione per pubblica utilità*, in Manuale di diritto amministrativo, Roma, 2017, p. 542 e ss.

<sup>16</sup> Corte Cost., sent. 31.10.2012, n. 244 (G.U.RI n. 44 del 7.11.2012), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), secondo cui: “*Sul punto e' costante la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui sul medesimo bene giuridico unitariamente inteso (ambiente) coesistono la tutela (o conservazione), di competenza esclusiva dello Stato, e la fruizione (in particolare il governo del territorio), di competenza concorrente regionale. In tale prospettiva è stato affermato che le Regioni possono prevedere, nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, misure di tutela ulteriori e/o maggiori rispetto agli standards unitari così definiti per disciplinare il diverso oggetto delle loro competenze*”; Corte Cost., 23.01.2009, n. 12 (G.U.RI n. 4 del 28.01.2009), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), che prevede che “*(...) la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente*» (sentenza n. 104 del 2008)”; e, infine, Corte Cost., 18.04.2008, n. 104 (G.U. n. 18 del 23.04.2008), secondo cui: “*la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi*”.

<sup>17</sup> Definizione in Corte Cost., sent. 7.10.2003, n. 307 (G.U.RI n. 41 del 15.10.2003), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), secondo cui “*comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività*”; in tale materia rientrerebbero anche l’urbanistica e l’edilizia secondo Corte Cost., 1.10.2003, n. 303 (G.U.RI n. 40 del 8.10.2003), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), “*La parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell’art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell’elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”*”, e secondo anche Corte Cost., sent. 19.12.2003, n. 362 (G.U.RI n. 51 del 24.12.2003), [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), “*Nella medesima prospettiva, anche l’ambito di materia costituito dall’edilizia va ricondotto al <<governo del territorio>>*”.

<sup>18</sup> M. MENGOZZI, *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi*, n. 15, 26.07.2017. L’A. illustra “*Il carattere funzionale e “recessivo” della materia “governo del territorio”, pur definita in*

### 3. Lombardia: la prima a legiferare sul consumo del "bene suolo".

Nell'ordinamento italiano, si intravedono alcune iniziative dirette ad avvalorare una *"rigenerazione urbana"*<sup>19</sup>, diretta al riutilizzo *dell'esistente* dal punto di vista della pianificazione territoriale, senza incidere sul consumo di *nuovo suolo*<sup>20</sup>, ovvero a raggiungere il contenimento del consumo del suolo, risorsa esauribile e non rinnovabile per addivenire a un modello di sviluppo nuovo incentrato sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente<sup>21</sup>.

La prima Regione che ha introdotto specifiche disposizioni per limitare il consumo di suolo e favorire la rigenerazione di aree già urbanizzate è la Lombardia<sup>22</sup>. Essa offre una connotazione del *"consumo di suolo"* come *la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovracomunali* (art. 2, comma I, lett. c). Introduce lo strumento del *"bilancio ecologico"* (art. 2, comma I, lett. d)), inteso come la differenza tra la superficie agricola che viene trasformata per la prima volta dagli strumenti di governo del territorio e la superficie urbanizzata e urbanizzabile che viene contestualmente ridestinata nel medesimo strumento urbanistico a superficie agricola.

Specifiche misure di incentivazione alla rigenerazione urbana sono individuate quali la priorità ai finanziamenti regionali ai Comuni affinché promuovano azioni concrete, nonché l'introduzione (previa approvazione da parte della Giunta Regionale) di misure di semplificazione e incentivazione per il recupero dell'esistente (art. 4).

La legge lombarda si pone come obiettivo la riduzione del consumo di suolo agricolo e non ancora edificato, attribuendo specifici compiti ai diversi enti coinvolti (Regione, Province e Comuni).

---

*termini molto ampi, finisce per lasciare alle regioni – accanto ai tradizionali ambiti dell'urbanistica e dell'edilizia – singole parti di oggetti, in un quadro assai frammentato, che può essere ricostruito solo "in negativo" rispetto alle competenze statali".*

<sup>19</sup> *"Urban regeneration"* che ingloba gli interventi che, rivolgendosi al patrimonio edilizio preesistente, limitano il consumo di territorio salvaguardando il paesaggio e l'ambiente con un'ottica di sostenibilità ambientale, differenziandosi dai progetti di *"urban renewal"*, o *"rinnovamento urbano"* che comportano opere di demolizione e di ricostruzione; definizione in Treccani, Lessico del XXI Secolo (2013).

<sup>20</sup> Secondo S. SALATA, *Rigenerazione urbana e consumo di suolo. Nuovi modelli di piano per una concezione dello sviluppo non focalizzato sulla crescita*, Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo promosso da Istituto Nazionale Urbanistica, Legambiente e Politecnico di Milano, 2014.

<sup>21</sup> In *Contenimento del consumo di suolo e riqualificazione urbana: quadro normativo regionale*, a cura della Direzione Legislazione Mercato Privato, Aggiornamento ottobre 2016, Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE).

<sup>22</sup> L.R. 28.11.2014, n. 31 (B.U.R.L. n. 49 dell'1.12.2014), denominata *"Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato"*<sup>22</sup> - recentemente modificata dalla L.R. 26.05.2017, n. 16<sup>22</sup> (B.U.R.L. n. 22 del 30.05.2017) - che emendava, in più punti, la L.R. 11.03.2005, n. 12 (B.U.R.L. n. 11 del 16.03.2005), disciplinante le norme di governo del territorio lombardo.

Scopo della normativa è quello di orientare i “nuovi” interventi edilizi verso aree già urbanizzate che si trovano in situazioni di degrado o dismissione *“anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola”* (art. 1, comma I, L.R. 28.11.2014, n. 31).

#### **4. Disegno di legge sul consumo del suolo**

E' allo studio un disegno di legge parlamentare, rubricato *“Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”*, attualmente (31 ottobre 2017) in esame presso le Commissioni del Senato<sup>23</sup>, diretto a valorizzare e tutelare il suolo – introducendo misure per contenerne il consumo – e a porre, come fondamenti della materia del governo del territorio, il riuso e la rigenerazione urbana.

Qui si annovera la definizione di *“consumo di suolo” quale incremento annuale netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione*<sup>24</sup> (art. 1, comma I, lett. a)).

Al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali compete la potestà di fissare, con decreto, la riduzione progressiva vincolante, in termini quantitativi, del consumo di suolo a livello nazionale. Tale potestà è esercitata di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e sentiti gli enti interessati.

La *“rigenerazione urbana”* è definita come un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socioeconomici nelle aree urbanizzate, comprendendo anche le misure volte a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana (orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi), di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari. Nello specifico, per le aree degradate, è prevista una delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi al fine di semplificare le procedure relative agli interventi di rigenerazione urbana (art. 5, comma I).

Nonostante il disegno di legge sia ancora in esame, le maggiori criticità delle disposizioni, sollevate nei pareri acquisiti dalle Commissioni, vertono sull'efficacia politica di tale tutela.

---

<sup>23</sup> Disegno di legge di iniziativa governativa, presentato alla Camera dei Deputati il 3.02.2014 e approvato, dalla stessa, il 12.05.2016; annunciato in Senato nella seduta del 17.05.2016 e in esame in Commissione dal 31.10.2017; in [www.senato.it](http://www.senato.it). Il DDL S. 2383 rappresenta il tentativo più preciso di regolamentazione della materia, [www.senato.it](http://www.senato.it); ma già con la L. 14.01.2013, n. 10 (G.U. n. 27 dell'1.02.2013), *“Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”*, veniva anticipato un interesse del Legislatore alla tutela del suolo prevedendo, tra le altre, specifiche facoltà in capo ai Comuni per salvaguardare le aree comunali non urbanizzate ai fini del risparmio del suolo.

<sup>24</sup> Per *“impermeabilizzazione”*, si intende: *“il cambiamento della natura o della copertura del suolo mediante interventi di copertura artificiale, scavo e rimozione del suolo non connessi all'attività agricola, nonché mediante altri interventi, comunque non connessi all'attività agricola, tali da eliminarne la permeabilità, anche per effetto della compattazione dovuta alla presenza di infrastrutture, manufatti e depositi permanenti di materiale”*, art. 1, comma I, lett. c).

Emerge una eccessiva frammentazione delle competenze in capo ai diversi enti competenti ad intervenire, unitamente alla mancanza di appositi strumenti di analisi<sup>25</sup>.

Del resto anche la definizione di “consumo di suolo” presenta aspetti di inefficienza strutturale in specie se la si vuole connettere alla valutazione di “impermeabilizzazione”. Difatti, nelle previsioni di sviluppo dei piani non è così immediato acquisire una prospettazione certa *ex ante* di quale e quanta parte di suolo rimarrà permeabile<sup>26</sup>. Di poi, la previsione di una esclusione dal computo di quelle aree assentite per i servizi di pubblica utilità di livello generale e locale, le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, le aree funzionali all’ampliamento di attività produttive esistenti, i lotti interclusi, le zone di completamento, gli interventi connessi in qualsiasi modo alle attività agricole<sup>27</sup>, sono elementi atti a inficiare una effettiva tutela dello stesso *bene suolo*.

## **5. La pianificazione territoriale e i complessi "vincoli ambientali"**

*Governo del territorio e pianificazione territoriale* rappresentano, da sempre, temi strategici del dibattito contemporaneo sulla effettività della tutela dell’ambiente<sup>28</sup>. Infatti, la pianificazione territoriale, che regola e organizza l’utilizzo del territorio e delle attività umane, deve tener conto anche dell’evoluzione normativa ambientale.

La materia del governo del territorio, di competenza concorrente, se svolta in maniera particolarmente oculata e “sostenibile”, può essere uno strumento di tutela del consumo di suolo.

Un’attenzione alla pianificazione territoriale, in termini di limitazioni, viene avvertita laddove si considerano i vincoli che sono apposti su determinati beni, mobili o immobili, pubblici o privati, in ragione del pubblico interesse. I cd. “vincoli conformativi” impongono un contenimento ai modi di godimento e di utilizzazione del bene; di tal guisa la funzione del vincolo non è solo di “puro diritto”, ma di “valore” economico<sup>29</sup>, da valutarsi anche in termini di valore aggiunto al diritto di proprietà<sup>30</sup>.

I vincoli possono essere di natura strettamente ambientale, accomunati sul piano sostanziale da tratti uniformi<sup>31</sup> e di natura urbanistica, atti a limitare la facoltà edificatoria. Spesso si registra una difficoltà di coordinamento delle diverse tipologie di vincoli, soprattutto per la sovrapposizione delle finalità

---

<sup>25</sup> *Nota sui disegni di legge in materia di consumo di suolo*, Audizione Confederazione Nazionale Coldiretti, Comunicazione nella Seduta n. 200 del 27.07.2016, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>26</sup> *Contributo*, Audizione Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), Comunicazione nella Seduta n. 215 del 2.11.2016, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>27</sup> *Nota informativa*, Audizione dell’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), Comunicazione nella Seduta n. 215 del 2.11.2016, [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>28</sup> C. PERRONE, G. GORELLI, *Il governo del consumo di territorio: metodi, strategie, criteri*, Firenze, 2012.

<sup>29</sup> G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p.104 e ss.,

<sup>30</sup> D. AMIRANTE, *Diritto ambientale e Costituzione: esperienze europee*, Milano, 2000, p. 60 e ss., che sostiene, parimenti, che: “La tutela dei valori ambientali deve, infatti, ricomprendere l’organizzazione delle infrastrutture e il disegno delle città” in un’ottica di “urbanistica dello sviluppo sostenibile”.

<sup>31</sup> G. BOTTINO, *Codice dell’ambiente: commento al D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornato alla Legge 6 giugno 2008, n. 101*, Milano, 2008, p.460.

che perseguono e delle competenze dei soggetti diversi chiamati a intervenire<sup>32</sup>.

La caratteristica che funge da comune denominatore, in tal senso, è la disciplina della tutela del suolo e delle aree protette in ossequio ai principi fissati, soprattutto, dal c.d. “Codice dell’ambiente”<sup>33</sup>. Tali vincoli, nello specifico, attengono alla “pianificazione ambientale” (art. 29-septies.) e hanno natura dichiarativa a effetto costitutivo non sottoposto a termine poiché discendono da qualità intrinseche del bene tutelato che il provvedimento di vincolo deve soltanto riconoscere e dichiarare<sup>34</sup>.

L’applicazione dei vincoli ambientali e paesistici è di potestà esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma II, lett. s), Cost., ed è disciplinata appositamente da organica normativa<sup>35</sup>. Generalmente la portata dei vincoli è di natura limitativa, consistendo nell’inibizione (o nella conformazione di un’attività rispetto a quanto prescritto) della piena disponibilità del bene per motivi di tutela ecologica, geologica o biologica, estetica e in diversi casi anche antropologica o storico-culturale<sup>36</sup>.

Nella categoria dei vincoli di natura ambientale rientrano i vincoli idrogeologici, forestali, per la tutela delle acque, i cd. naturalistici, paesaggistici e i cd. indiretti o di completamento per la tutela dei beni culturali<sup>37</sup>.

I *vincoli idrogeologici* sono finalizzati alla tutela della stabilità dei terreni di qualsiasi natura e destinazione<sup>38</sup>: si tratta di vincoli intesi ad

---

<sup>32</sup> M. RENNA, *Vincoli alla proprietà e diritto dell’ambiente*, in AA.VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

<sup>33</sup> D.lgs. 3.04.2006, n. 152 (G.U. n. 88 del 14.04.2006)

<sup>34</sup> T.A.R. Umbria, Sez. I, sent. 4.03.2009, n. 71, [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), “i vincoli paesaggistici ed ambientali in senso proprio, non divengono vincoli (meramente) urbanistici per il solo fatto di essere recepiti nel P.R.G., ma mantengono la loro natura - di vincoli dichiarativi ad effetto costitutivo non sottoposto a termine, in quanto discendenti non da una scelta discrezionale dell’amministrazione, bensì da qualità intrinseche del bene tutelato, che il provvedimento di vincolo deve soltanto riconoscere e dichiarare”.

<sup>35</sup> cfr. “Codice dell’ambiente”, il D.lgs. 22.01.2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (G.U. n. 45 del 24.02.2004) e la L. 6.12.1991, n. 394 “Legge quadro sulle aree protette” (G.U. n. 292 del 13.12.1991). L’imposizione (mediante piani o provvedimenti puntuali) e l’applicazione dei vincoli paesaggistici ed ambientali, sono oggi disciplinate, in attuazione della potestà esclusiva statale prevista dall’articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost., da organiche normative statali: il Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 42/2004 (e successive modifiche di cui ai decreti lgv n.157/2006 e 63/2008); il “t.u. ambientale” di cui al d.lgs. 152/2006 e s.m.i.; la normativa sulle aree naturali protette, di cui alla legge 394/1991, e s.m.i. Le competenze amministrative, spettano allo Stato ed alle Regioni (anche se è diffusa la pratica della subdelega o del conferimento dei poteri autorizzatori agli enti locali)”.

<sup>36</sup> G. CANGELOSI, *Tutela dell’ambiente e territorialità dell’azione ambientale*, Milano, 2009.

<sup>37</sup> M. Renna, Op. cit., secondo l’A. vi sarebbero anche i vincoli urbanistico-territoriali con finalità di tutela ambientale o paesaggistica.; P. Dell’Anno, Sanatoria urbanistica e vincoli di tutela ambientale, [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 30.11.2009, l’A. proponendo una “tassonomia dei vincoli ambientali”, suddivide i vincoli ambientali in base alla tipologia di interdizione, che individua in: divieti di produzione, zonizzazioni di salvaguardia, distanze di sicurezza o fasce di rispetto, localizzazioni negative, divieti di attività, limiti di accettabilità.

<sup>38</sup> R.D.lgs. 30.12.1923, n. 3267 (G.U. n. 117, 17.05.1924) art. 1, comma I, vd anche Sezione I, Capo I, Titolo I - “possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque”. Vd anche art. 866 c.c. rubricato “Vincoli per scopi idrogeologici e per altri scopi”, che recita: “Anche indipendentemente da un piano di bonifica, i terreni di qualsiasi natura e destinazione possono essere sottoposti a vincolo idrogeologico, osservate le forme e le condizioni stabilite dalla legge speciale, al fine di evitare che possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque.



assicurare il territorio da inondazioni, frane, smottamenti. Siffatto vincolo non limita completamente una eventuale attività edificatoria, ma richiede che l'intervento sia appositamente autorizzato sulla base di preventive valutazioni di natura ambientale. Si fa riferimento, in tal senso, non a mere prescrizioni operative, ma a misure restrittive e impeditive<sup>39</sup>.

I *vincoli forestali*, disciplinati dalla medesima normativa riguardante i vincoli idrogeologici<sup>40</sup>, sono limitazioni dirette alla salvaguardia del patrimonio boschivo, sia come conservazione dello stesso in quanto tale, sia come *habitat* naturale della biodiversità. Particolare è il vincolo del rimboschimento<sup>41</sup> che, nei terreni in cui interviene, ai sensi dell'art. 54<sup>42</sup> della normativa citata, dispone il divieto di qualsiasi coltura agraria nei terreni soggetti a tale opera.

I vincoli per la tutela delle acque sono disciplinati, poi, sempre a livello statale<sup>43</sup>, e le limitazioni fanno riferimento alla tutela delle risorse idriche dall'inquinamento con l'individuazione delle aree da salvaguardare, con una attenzione peculiare alle zone che trattano acque destinate al consumo umano<sup>44</sup>.

I *vincoli naturalistici* sono restrizioni di natura legale ed amministrativa individuati per "*per i beni di rilevante interesse paesaggistico e naturale*", in particolare per le aree protette<sup>45</sup>, intese come zone in cui vi è un particolare "*patrimonio naturale*" riconducibile a "*formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale*" (art. 1, co II) in cui vengono ricondotti parchi nazionali, parchi naturali regionali e a riserve naturali (art. 2).

Scopo di tale vincolo è la conservazione di specie animali o vegetali, la gestione o il restauro ambientale idonei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, la difesa e la ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

---

*L'utilizzazione dei terreni e l'eventuale loro trasformazione, la qualità delle colture, il governo dei boschi e dei pascoli sono assoggettati, per effetto del vincolo, alle limitazioni stabilite dalle leggi in materia. Parimenti, a norma della legge speciale, possono essere sottoposti a limitazione nella loro utilizzazione i boschi che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali*".

<sup>39</sup> G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2009, p. 42 e ss.

<sup>40</sup> cfr. Sezione II "*Vincoli per altri scopi*" del Capo I Secondo cui, all'art. 17, "*I boschi che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sotterramento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali, possono, su richiesta delle province, dei comuni o di altri enti e privati interessati, essere sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione*".

<sup>41</sup> A. LEONE, *Ambiente e territorio agroforestale: linee guida per la pianificazione sostenibile e gli studi di impatto ambientale*, Milano, 2004.

<sup>42</sup> "*Nei terreni rimboschiti per effetto del presente decreto non sarà mai permessa la coltura agraria. Il pascolo sarà in esso regolato in conformità delle norme contenute nell'art. 9. Il proprietario dei terreni rimboschiti deve compiere le operazioni di governo boschivo in conformità al piano di coltura e di conservazione approvato dal ministero dell'economia nazionale. (...)*".

<sup>43</sup> D.lgs. 11.05.1999, n. 152 (G.U. n. 177 del 30.07.1999).

<sup>44</sup> D.lgs. 11.05.1999, n. 152 art. 21 rubricato "*Disciplina delle aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano*"

<sup>45</sup> L. 6.12.1991, n. 394 (G.U. n. 292 del 13.12.1991)

I *Vincoli paesaggistici* sono dedicati ai beni culturali e al *paesaggio*<sup>46</sup>, intendendosi con tale ultimo termine<sup>47</sup>, il “*territorio espressivo di identità*” derivante da fattori naturali, umani e dalle interrelazioni tra questi due elementi. Si tratta di una definizione più ampia rispetto a quella di “*patrimonio naturale*” individuato nella Legge quadro dedicata alle aree protette e i relativi vincoli si pongono come diretti alla conservazione dei valori naturali, estetici e storico-culturali.

Il vincolo paesaggistico non richiede<sup>48</sup> una ponderazione degli interessi privati unitamente o in concorrenza con gli interessi pubblici, in quanto i beni sottoposti al vincolo, appartengono ad una categoria “*originariamente di interesse pubblico*”<sup>49</sup> proprio in virtù dell’elevazione del valore estetico-culturale a interesse primario dell’ordinamento secondo l’art. 9 Cost.

Il vincolo paesaggistico non inibisce completamente la facoltà di intervento del bene sottopostovi, ma disciplina una apposita procedura che consente il rilascio di autorizzazione paesaggistica da parte del soggetto pubblico competente (art. 146 e 149) su parere vincolante della Sovrintendenza ai Beni paesaggistici e ambientali. Una procedura più snella in materia è stata introdotta nel 2014<sup>50</sup>, prevedendo uno snellimento per determinati interventi, a scarso impatto, qualora non incidono sulla bellezza del paesaggio.

---

<sup>46</sup> Convenzione Europea del Paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo il 19.07.2000, all’art. 1, comma I, lett. a), secondo cui il paesaggio “*designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”; testo reperibile in [www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it](http://www.convenzioneeuropapaesaggio.beniculturali.it).

<sup>47</sup> D.lgs. 22.01.2004, n. 42 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*” (G.U. n. 45 del 24.02.2004) Parte III, art. 131, comma I.

<sup>48</sup> Corte Cost., sent. 27.06.1986, n. 151, in G.U. n. 31 del 2.07.1986, che sostiene che la tutela paesaggistica vada riconsiderata “*alla luce della primarietà del valore estetico-culturale*” e, ancora, “*è proprio tale primarietà - la quale impedisce di subordinare l’interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti - a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale*”; e Corte cost., 21.12.1985, n. 359, in G.U. n. 1 dell’8.01.1986, secondo cui la disciplina costituzionale del paesaggio “*è stabilita nell’art. 9 Cost.*” e che “*Questo erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell’ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore*”; in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it).

<sup>49</sup> Cons. Stato, Sez. VI, sent. 21.06.2006, n. 3733, [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), secondo cui: “*...per giurisprudenza amministrativa e costituzionale, da un lato l’imposizione del vincolo paesaggistico non richiede una ponderazione degli interessi privati unitamente e in concorrenza con gli interessi pubblici connessi con la tutela paesaggistica, sia perché la dichiarazione di particolare interesse sotto il profilo paesistico non è un vincolo a carattere espropriativo, costituendo i beni aventi valore paesistico una categoria originariamente di interesse pubblico, sia perché, comunque, la disciplina costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.) erige il valore estetico-culturale a valore primario dell’ordinamento (CdS, Sez. VI, 14 gennaio 1993, n. 29; Corte cost. 21 dicembre 1985, n. 359; 27 giugno 1986, n. 151)*”.

<sup>50</sup> L. 29.07.2014, n. 106 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo (G.U. n. 175 del 30 luglio 2014) e la L. 11.11.2014, n. 164 Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 11 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (G.U. n. 212 del 12.09.2014)

Il *vincolo archeologico* si distingue<sup>51</sup> da quello paesaggistico in quanto il primo è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di tale valore, mentre il vincolo paesistico tutela il territorio che conserva tali beni<sup>52</sup>.

I vincoli *c.d. indiretti o di completamento* per la tutela dei beni culturali fanno riferimento a limitazioni costituite sul territorio in prossimità degli immobili aventi natura culturale<sup>53</sup>. Compete al Ministero prescrivere le distanze, misure o altre norme dirette a evitare che sia messa in pericolo l'integrità stessa dei beni culturali, definendo, in capo agli enti pubblici territoriali, un obbligo di recepimento nei rispettivi regolamenti edilizi e strumenti urbanistici<sup>54</sup>. L'avviamento del procedimento per la tutela indiretta, ad opera della Soprintendenza Archeologica, Belle Arti e Paesaggio, quale organo periferico del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, impone cautelativamente la immodificabilità dell'immobile in relazione agli aspetti cui si riferiscono le prescrizioni contenute nella comunicazione stessa (art. 46).

## 6. La pianificazione territoriale e i "vincoli urbanistici"

I vincoli urbanistici<sup>55</sup> risalgono al 1942, quali misure limitative dell'attività di edificazione; essi comportano la compressione della facoltà di edificare e/o di disporre della proprietà fondiaria. Si tratta di vincoli di pianificazione posti in essere dall'amministrazione (principalmente dal Comune con il piano regolatore o di governo del territorio, ma anche dalla Provincia e dalla Regione con i rispettivi piani sovraordinati) che pongono limiti all'edificazione sul suolo<sup>56</sup> in base alle diverse zone d'uso. La scelta di apporre tali vincoli è una facoltà puramente discrezionale poiché mira ad attuare il modello di sviluppo deciso dagli organi degli enti territoriali, anche in base alle osservazioni della comunità di riferimento<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Cons. Stato, Sez. VI, sent. 21.06.2006, n. 3733, *cit.*

<sup>52</sup> Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 399 del 2.02.2016, [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), in base alla quale: *“Vincolo paesaggistico e vincolo archeologico sono, infatti, funzionali all’attuazione di un diverso tipo di tutela. Il vincolo archeologico è volto a realizzare la tutela dei beni riconosciuti di interesse archeologico, il vincolo paesistico la tutela del territorio che li conserva. La tutela paesaggistica delle zone di interesse archeologico ha carattere e contenuto diversi rispetto al puntuale vincolo archeologico. Il paesaggio archeologico non va confuso con il sito archeologico. Il paesaggio archeologico, infatti, non si propone di conservare il singolo reperto emergente o sotterraneo, ma di salvaguardare la forma del paesaggio che include il sito archeologico”*.

*“... non può essere considerato vizio della funzione preposta alla tutela del paesaggio il mancato accertamento della esistenza, nel territorio oggetto dell'intervento paesaggistico, di eventuali prescrizioni urbanistiche, che rispondono ad esigenze diverse che, in ogni caso, non si inquadrano in una considerazione globale del territorio sotto il profilo dell'attuazione del primario valore paesaggistico”*.

<sup>53</sup> D.lgs. 22.01.2004, n. 42 *cit.* art. 10, comma I prevede: *“Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”*; ai successivi commi II, III, IV e V viene, poi, elaborata una elencazione degli stessi.

<sup>54</sup> D.lgs. 22.01.2004, n. 42 *cit.* artt. 45 e ss.,

<sup>55</sup> L. 17.08.1942, n. 1150 (G.U.R.I n. 244 del 16.10.1942)

<sup>56</sup> G. BOBBIO, M. VALLERGA, *Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*, Milano, 2010.

<sup>57</sup> S. MORO, *I vincoli urbanistici per la tutela dei c.d. interessi differenziati e dell'equilibrio ecologico: spunti di riflessione propedeutici ad uno studio sulla relazione fra il potere di governo*

Detti vincoli possono avere finalità di tutela ambientale-paesaggistica quando esplicitano limitazioni in grado di integrare la tutela del territorio posta in essere dagli “altri” vincoli ambientali<sup>58</sup>. Essi si differenziano dai vincoli ambientali, in quanto sono prescrizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle previste per legge, atte ad incidere, generalmente, su zone omogenee<sup>59</sup>, quale espressione di scelte amministrative altamente discrezionali.

La protezione del paesaggio può essere perseguita anche per il tramite dei vincoli urbanistici<sup>60</sup> e in tal caso si verte in vincoli urbanistico-territoriali con finalità di tutela ambientale o paesaggistica. Questa nuova “sensibilità ambientale” della pianificazione urbanistica impone che (art. 3-*quater*, comma II, del “Codice dell’ambiente”) *“Anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”*.

22 febbraio 2018

---

*degli interessi collegati all’uso del territorio e il diritto di proprietà*, [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2015; secondo l’A.: *“In altri termini, i vincoli di cui sopra concorrono ad attuare il principio dello sviluppo sostenibile. Ebbene, come emerge dagli studi concernenti l’istituto della valutazione ambientale strategica, non può essere negato che esiste una pluralità di soluzioni pianificatorie egualmente idonee a realizzare lo sviluppo sostenibile e che la scelta di una di esse è il risultato dell’esercizio della discrezionalità amministrativa”*.

<sup>58</sup> Secondo M. RENNA, *Op. cit.*: *“È dunque tramite tali disposizioni che, a prescindere dalla vigenza di apposite norme regionali sull’argomento, viene ordinariamente realizzata la cd. tutela ambientale dei centri storici, nella misura in cui questa non può essere totalmente ottenuta attraverso i vincoli disciplinati dal codice dei beni culturali e del paesaggio”*.

<sup>59</sup> A. DI MARIO, *La pianificazione sovracomunale*, in M. A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2014, p. 177 e ss. Vd. Cons. Stato, Sez. V, sent. 24.04.2013, n. 2265, [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), ha evidenziato come un piano regolatore generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti non solo su aree omogenee, ma anche su singoli edifici quando tale tutela sia giustificata dall’esigenza di soddisfacimento di singole esigenze urbanistiche.

<sup>60</sup> Legge c.d. “Urbanistica” 17.08.1942, n. 1150, artt. 7, comma II, n. 5)<sup>60</sup>, e 10, comma II, lett. c)<sup>60</sup>, (G.U.R.I. 16.10.1942, n. 244),