

Il principio del contenimento del consumo di suolo: tra utopia e realtà

di Domiziana Carloni

1. L'eccessivo sfruttamento del suolo come ostacolo allo sviluppo territoriale sostenibile; 2. Lo stato dell'arte: il quadro normativo europeo e nazionale; 3. Gli approdi della giurisprudenza più recente relativamente al consumo di suolo; 4. Riflessioni sul principio del contenimento del consumo di suolo.

1. - *L'eccessivo sfruttamento del suolo come ostacolo allo sviluppo territoriale sostenibile.* Il consumo di suolo è uno dei temi di maggiore attualità ed interesse in ragione delle sue implicazioni ambientali, economiche e sociali; l'esigenza di contenere lo sfruttamento di «una risorsa limitata che si distrugge facilmente»¹, si collega a quella di promuovere il capitale naturale e il paesaggio, all'opportunità di rigenerare le aree dismesse o degradate, alla valorizzazione delle aree rurali, conformemente ai principi di solidarietà ed equità intergenerazionale.

In quest'ottica, il crescente processo di urbanizzazione e conversione del paesaggio è stato attenzionato già nella Strategia tematica per la protezione del suolo della Commissione europea (COM/2006/231 del 22 settembre 2006), che ne ha rilevato gli effetti negativi tanto sui servizi ecosistemici essenziali (ad esempio, produzione alimentare, assorbimento idrico, capacità di filtraggio e tamponamento del suolo) quanto sulla biodiversità, portando ad una sempre più consistente e ininterrotta periferizzazione generale e dando vita a luoghi in cui non c'è città, ma ammasso di oggetti urbani costruiti².

La comunicazione, pur non essendo vincolante per gli Stati membri, ha messo in luce quanto fenomeni come lo *sprawl* urbano e la diffusione di nuclei caratterizzati da una bassa densità demografica costituiscono, da un lato, una delle principali minacce a uno sviluppo territoriale sostenibile (ad esempio, viene rilevato che l'erogazione di servizi pubblici è più costosa e difficile, le risorse naturali sono sovrasfruttate, le reti di trasporto pubblico sono insufficienti e vi è una forte dipendenza dall'utilizzo dell'automobile) e, dall'altro, un rischio per la conservazione dell'*habitat*, aumentando il rischio di alluvioni e siccità e ostacolando la regolazione del microclima in ambienti ad alta densità urbana.

2. - *Lo stato dell'arte: il quadro normativo europeo e nazionale.* La problematica dell'eccessivo consumo di suolo è presente nell'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e nei relativi Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) da raggiungere entro il 2030 ai *target* 11 «Rendere le città e le comunità più sostenibili» e 15 «Proteggere, ristabilire e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, la gestione sostenibile delle foreste, combattere la desertificazione, fermare il degrado del territorio e arrestare la perdita della biodiversità».

In linea con gli ambiziosi obiettivi fissati dalla comunità internazionale, la Commissione europea ha recentemente approvato la «Strategia del Suolo per il 2030», che, pur essendo un atto meramente programmatico – ancora una volta, una comunicazione –, definisce misure per proteggere e ripristinare i suoli in modo da garantirne un uso sostenibile; in particolare, l'Unione europea dovrebbe conseguire un consumo netto di suolo pari a zero (*zero net land take*) entro il 2050.

A tal fine, gli Stati membri sono tenuti a stabilire, entro il 2023, degli ambiziosi obiettivi nazionali, regionali e locali per ridurre il consumo netto di suolo entro il 2030, così da contribuire in modo quantificabile all'obiettivo dell'UE per il 2050 e registrare i progressi compiuti e ad integrare la «gerarchia del consumo di suolo» nei piani di inverdimento urbano. Ciò, dando priorità al riutilizzo e al riciclo di terreni a livello nazionale, regionale e locale, attraverso le idonee iniziative di regolamentazione e la graduale abolizione

¹ In questi termini viene definito il suolo dalla Carta europea del suolo del 1972.

² W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, Bologna, 2020, 421.

degli incentivi finanziari contrari a questa gerarchia, come ad esempio eventuali incentivi fiscali locali per la conversione di terreni agricoli o naturali in ambienti edificati entro il 2050.

Da ultimo, il 5 luglio 2023, la Commissione europea ha pubblicato il testo della proposta di direttiva per il monitoraggio e la resilienza del suolo (*Soil Monitoring Law*), che, qualora approvata, produrrà un effetto decisamente più incisivo sulla legislazione degli Stati membri, i quali saranno chiamati a recepirne il contenuto³.

Quanto ai valori circa il consumo di suolo e l'impermeabilizzazione⁴, questi dovranno essere aggiornati a cadenza annuale sulla base di una metodologia condivisa a livello europeo, che prende come riferimento, per tutti gli Stati membri, il sistema di monitoraggio già assicurato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dal Sistema nazionale protezione ambiente (SNPA) per l'Italia.

A livello nazionale, il quadro normativo vigente si presenta frammentato, tanto nelle varie discipline di settore coinvolte (per citare le più rappresentative: edilizia, urbanistica, agricoltura) quanto nella legislazione regionale; difatti, in virtù del titolo di potestà legislativa concorrente «governo del territorio», numerose Regioni si sono rese promotrici di disposizioni per la riduzione del consumo di suolo⁵.

Gli urbanisti invocano da anni⁶ una legge nazionale sul governo del territorio che possa portare ad un ordinato sviluppo delle città, alla salvaguardia e manutenzione dei centri storici, alla razionalizzazione e rigenerazione degli insediamenti, ad interventi di riconversione degli edifici dismessi, e, più in generale, alla tutela del suolo⁷.

Tanto premesso, l'introduzione di una disciplina nazionale organica si dimostra essere non solo auspicabile, ma anche necessaria per conseguire l'obiettivo, delineato in ambito europeo, di azzerare il consumo di suolo entro il 2050; si è osservato⁸ che il passaggio imposto dalla «filosofia del consumo di suolo zero», unitamente al concretizzarsi della transizione digitale, ecologica e di inclusione sociale attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), comporterà un vero «cambio di libro» e non un semplice «voltar pagina», che, in ultimo, si tradurrà nell'elaborazione di nuovi strumenti di salvaguardia e di tutela del

³ Più specificamente, nell'ambito della valutazione della salute del suolo, ogni Stato membro dovrà, su base quinquennale, monitorare i processi di degrado del terreno, come salinizzazione, erosione, perdita di carbonio organico e compattazione, servendosi di un set di indicatori, il cui valore dovrà essere confrontato con specifici criteri di valutazione, alcuni dei quali sono definiti a livello europeo, mentre altri sono demandati, entro certi limiti, al Legislatore nazionale. Il monitoraggio e valutazione della salute del suolo sarà oggetto di un report quinquennale da parte degli Stati membri alla Commissione e all'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), i quali si impegnano a rendere tali dati accessibili attraverso un portale europeo.

⁴ Con «impermeabilizzazione del suolo» ci si riferisce alla riduzione della capacità del terreno di permettere il passaggio dell'acqua, che si manifesta per la compresenza di una varietà di fattori, tra cui la compattazione del suolo, la sovrapposizione di strati di terreno di diversa natura o pendenza, la costruzione di strade e di edifici e di impianti produttivi di varia natura.

⁵ Come evidenziato nel rapporto del Servizio studi della Camera in collaborazione del giugno 2022, «*numerose Regioni hanno approvato leggi che a vario titolo - alcune nell'ambito di interventi più complessivi dedicati anche alla regolamentazione degli istituti urbanistici e degli strumenti di pianificazione del territorio, altre con normative di portata più circoscritta - introducono non solo discipline di dettaglio ma anche - in assenza di una specifica legislazione statale - principi in tema di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana. Gli interventi legislativi regionali appaiono sostanzialmente ispirati a due modelli generali che rispondono a logiche diverse, anche se talvolta compresenti all'interno dello stesso impianto legislativo: un modello di regolamentazione incentrato prevalentemente sul perseguimento delle finalità di rigenerazione urbana attraverso un sistema di premialità urbanistiche ed edilizie e di incentivi, in alcuni casi previa definizione in ambito regionale di quantità massime di suolo consumabile a fini edificatori; un modello di regolamentazione maggiormente incline a considerare prioritari i processi di riuso e sostituzione edilizia senza consumo di nuovo suolo e orientato a garantire una più netta perimetrazione dei margini di confine dei centri abitati, configurando l'espansione edilizia come eccezione.*

⁶ Per completezza espositiva, si ricorda che il primo disegno di legge sul consumo di suolo risale al 2012 e non è stato approvato a causa della fine anticipata della Legislatura. Numerose proposte sono state successivamente avanzate al Parlamento, tra le quali si ricorda quella del 25 ottobre 2022, «*Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati*», che ricalca fedelmente la proposta elaborata dal Forum Nazionale salviamo il paesaggio del febbraio 2018. Per la consultazione del testo del d.d.l. Si rinvia a: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/Am0040.pdf>.

⁷ Cfr. V. SCAVONE, *Consumo di suolo. Un approccio multidisciplinare ad un tema trasversale*, Milano, 2014.

⁸ G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. IV, Napoli, 2020, 380.

territorio, la cui applicazione dovrà essere uniforme sull'intero territorio nazionale e trasversale alle numerose discipline di settore coinvolte.

Prescindendo dalla necessità, avvertita tanto a livello europeo quanto nazionale, di elaborare una disciplina organica per arginare il consumo di suolo (finalità, questa, raggiungibile solo attraverso azioni diversificate, che, al di là dell'*input* normativo, devono essere combinate tra loro⁹), occorre guardare agli strumenti pianificatori come ad un mezzo per conseguire il «razionale sfruttamento del suolo»¹⁰, coerentemente con quanto disposto all'art. 44 Cost. e all'art. 191 TFUE (che cristallizza il principio dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali), oltre che con gli indirizzi recentemente espressi dalla Commissione europea, sia pure mediante documenti e atti di *soft law*.

3. - Gli approdi della giurisprudenza più recente relativamente al consumo di suolo. Il dovere delle amministrazioni di fronteggiare il problema del consumo di suolo costituisce una premessa logica per lo sviluppo sostenibile dei territori e ne condiziona la discrezionalità dell'agire¹¹. La tensione tra le esigenze di sviluppo economico e di tutela ambientale è un dato ineliminabile in tutti i processi decisionali che coinvolgono le istituzioni pubbliche ad ogni livello, e, nell'ambito della pianificazione urbanistica, gli insostenibili modelli di espansione urbana, unitamente alla spinta verso una maggiore produzione agricola, si scontrano con l'esigenza di preservare il suolo dall'impermeabilizzazione e dall'impoverimento. In tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha assunto un ruolo centrale nell'orientare le scelte dell'amministrazione, interpretando le disposizioni e gli strumenti a sua disposizione in modo da garantire un elevato grado di protezione ambientale.

In particolare, il Consiglio di Stato ha posto in evidenza che la pianificazione territoriale (coerentemente con quanto disposto dall'art. 80 del d.p.r. n. 616/1977, secondo cui «*le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*») non è solo strumentale a garantire una disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli, ma è volta allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, al fine di realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati¹².

Il Collegio, inoltre, non ha mancato di enfatizzare la matrice ecosistemica dei suoli non impermeabilizzati, riconoscendo che la destinazione «a verde» non implica necessariamente lo svolgimento dell'attività agricola sui fondi, ben potendo, invece, essere unicamente funzionale ad assicurare un miglior equilibrio tra aree libere e edificate. In forza di una rinnovata interpretazione dell'art. 44 Cost., prende forma l'idea per cui il «razionale sfruttamento del suolo» non può essere unicamente riassunto intorno al profilo della promozione e protezione dell'agricoltura intesa come produzione; al contrario, un'utilizzazione accorta e ragionevole («sostenibile») di una risorsa naturale sensibile, quale il suolo, presuppone che ne venga curata, congiuntamente, la sua tutela e la sua valorizzazione in quanto «presidio eco-sistemico», bene produttivo di una pluralità di benefici sociali in senso lato¹³.

In altri termini, la destinazione «zona agricola» non impone, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, ma può avere, in negativo, lo scopo di evitare insediamenti residenziali e produttivi (c.d. principio del contenimento del consumo del suolo); ne deriva, che se si considera il territorio come un complesso di ecosistemi interagenti, la zona agricola possiede una valenza conservativa dei vincoli naturalistici, costituendo il polmone dell'insediamento urbano e assumendo, per tale via, anche

⁹ Cfr. V. SCAVONE, *op. cit.*

¹⁰ Cfr. G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 1285.

¹¹ G. GARDINI, *Alla ricerca della città «giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *www.federalismi.it*, 2020, 24, 52.

¹² Cfr. Cons. Stato, Sez. IV 10 maggio 2012, n. 2710, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 5, 1160, relativa al noto caso del PRG di Cortina. In senso analogo, si veda Cons. Stato, Sez. IV 22 febbraio 2017, n. 821, in *Foro amm.*, 2017, 2, 303.

¹³ W. GASPARRI, *op. cit.*, 429-430.

una funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano¹⁴. L'area agricola, così individuata, finisce per svolgere una funzione essenziale per il paesaggio e per la salute dei cittadini, al tempo stesso ecologico-ambientale, sanitaria, protettiva, sociale e ricreativa, igienica, culturale e didattica, estetico-architettonica¹⁵.

La tutela del suolo è stata anche oggetto di una significativa pronuncia della Corte costituzionale¹⁶ con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 5, comma 4, della l.r. Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014, che avrebbe impedito ai Comuni di apportare varianti per ridurre le previsioni e i programmi edificatori nel periodo necessario all'integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale e dei piani di governo del territorio.

Nel censurare la normativa regionale, la Corte, in primo luogo, ha definito il suolo «*quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*»; in quest'ottica, la pianificazione urbanistica viene intesa come strumento per realizzare il principio dello sviluppo sostenibile e per valorizzare la funzione sociale del suolo, espressa nelle previsioni costituzionali sul diritto di proprietà (art. 42, comma 2, art. 44 Cost.).

In secondo luogo, ha ribadito che la funzione pianificatoria spetta tradizionalmente al Comune, ai sensi degli artt. 5, 117, comma 2, lett. p), e 118, commi 1 e 2, Cost., in quanto ente più vicino alla cittadinanza; qualora la Regione gli sottraesse, anche solo temporaneamente, questa potestà, inciderebbe «*in modo non proporzionato sull'autonomia dell'ente locale, non solo perché impedirebbe la rivalutazione delle esigenze urbanistiche in precedenza espresse (...), ma soprattutto perché, al tempo stesso, la precluderebbe quando questa sia rivolta alla protezione degli stessi interessi generali sottostanti alle finalità della legge regionale (ossia contrastare il fenomeno del consumo di suolo) e quindi coerenti con queste*». Ciò, tuttavia, non significa che al legislatore regionale, a cui comunque compete la materia «governo del territorio» ex art 117, comma 3, Cost., sia precluso disciplinare – se non addirittura – conformare il potere di pianificazione in nome della tutela di interessi generali collegati a una più ampia valutazione delle esigenze diffuse sul territorio, specie quelle legate alla produzione. Ed infatti, come sottolineato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 7 luglio 2016, n. 160¹⁷, il predetto riconoscimento «*non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali*»; è stato, pertanto, escluso che «*il sistema di pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti*»¹⁸.

Emblematica, tanto nel senso di riconoscere un limite al potere pianificatorio del Comune quanto a perimetrare il principio del contenimento del consumo di suolo, è la sentenza del T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 12 marzo 2021, n. 240¹⁹, in cui viene disposto, su ricorso di un imprenditore agricolo, l'annullamento di una deliberazione del Consiglio comunale avente ad oggetto una variante al PRG che limita la capacità edificatoria ai «presidi rurali» al precipuo fine di minimizzare il consumo di suolo, precludendo la realizzazione di interventi edilizi funzionali alla conduzione del fondo, pur ammissibili ai sensi della vigente normativa regionale. Secondo il Collegio, non è sufficiente invocare il principio del contenimento

¹⁴ In proposito si rinvia alla pronuncia del T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 29 luglio 2015, n. 1871, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, secondo cui la scelta di mutare la destinazione urbanistica di un'area da industriale ad agricola ai fini di mitigazione ambientale per creare una fascia «cuscinetto» fra i quartieri residenziali e quelli per funzione produttiva non è né manifestamente illogica né irrazionale.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV 17 agosto 2016, n. 3643, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>; Cons. Stato, Sez. IV 9 maggio 2018, n. 2780, *ivi*; Cons. Stato, Sez. II 31 luglio 2023, n. 7407, *ivi*.

¹⁶ Corte cost. 31 luglio 2019, n. 179, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁷ In *Foro it.*, 2016, 9, I, 2631.

¹⁸ Corte cost. 27 dicembre 2018, n. 245, in www.osservatorioagromafie.it.

¹⁹ In *Riv. giur. edil.*, 2021, 3, I, 937.

del consumo di suolo per giustificare la portata di una simile variante e derogare allo statuto della disciplina edificatoria regionale delle aree agricole, poiché, così facendo, l'ente locale introdurrebbe una disposizione ulteriore, che trascura la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo allo sviluppo della propria attività e che, inoltre, prescinde da una strategia preordinata ad azioni concrete finalizzate a limitare la perdita di *green field*.

4. - *Riflessioni sul principio del contenimento del consumo di suolo*. L'orientamento giurisprudenziale richiamato è chiaro nell'affermare che la destinazione agricola delle aree non presuppone il concreto esercizio dell'attività, dal momento che quella stessa destinazione realizza e soddisfa, di per sé, la funzione di tutela paesaggistico ed eco-ambientale; ciò, tuttavia, non implica che il principio del contenimento del suolo debba necessariamente essere applicato nel senso di ostacolare l'esercizio dell'attività agricola nelle zone con destinazione «a verde».

Come osservato da autorevole dottrina²⁰, non si deve dimenticare che, sebbene lo svolgimento dell'attività agricola, tanto più laddove le misure di politica agricola finiscano per premiare il suo profilo quantitativo, comporti necessariamente lo sfruttamento del suolo, anche una produzione agricola meno intensiva – o addirittura assente – pone più di un interrogativo, tenuto conto che i benefici per l'ambiente, derivanti da un minor consumo di suolo, potrebbero essere compromessi dalla mancata cura e manutenzione della risorsa stessa.

In tal senso, sorge spontanea la domanda se il terreno incolto assolva ugualmente alla funzione di tutela e salvaguardia ambientale e, dunque, se essa sia garantita dall'abbandono della pratica agricola.

A questo interrogativo può risponderci che l'interesse alla tutela ambientale non è avulso dall'attività agricola, ma, proprio perché quest'ultima incide naturalmente sul bene suolo con effetti sul suo stato di conservazione, l'obiettivo della sua tutela è parte del contenuto dell'attività agricola stessa; in altre parole, «non è solo la natura fisica della terra, ma è la stessa considerazione della funzione economico-sociale del bene che connota il prevalente interesse pubblico a perseguire la finalità della sua protezione»²¹.

Ciò è tanto più vero se si considera che sta emergendo un nuovo modo di fare agricoltura, proiettato al di là della sfera tradizionale degli immediati interessi di natura produttivistica, per includere il perseguimento di ulteriori finalità come la tutela dell'ambiente; in questo contesto, forme di sinergia tra differenti tecnologie – quali l'agrivoltaico, che coniuga l'installazione di pannelli fotovoltaici alla agricoltura di precisione – rappresentano un'opportunità per affrontare le sfide della transizione ecologica e digitale, oltre che per recuperare i terreni che versano in stato di abbandono. Relativamente a quest'ultimo profilo si è recentemente espresso il Consiglio di Stato con sent. n. 8209 del 30 agosto 2023²², rimarcando che «nell'agrivoltaico le esigenze della produzione agricola vengono soddisfatte grazie al recupero, da un punto di vista agronomico, di fondi che versano in stato di abbandono» e aggiungendo, quanto al consumo di suolo, che «la fattispecie di un impianto agro-voltaico si caratterizza per una decisa schermatura dell'area di riferimento e, per tale ragione, non implica ulteriore consumazione di suolo, ma ha come scopo quello di coordinare l'attività di produzione di energia e attività agricola». Conclusivamente, preme rimarcare che il principio del contenimento del consumo di suolo, pur rappresentando un valido strumento per orientare la funzione pianificatoria degli enti territoriali verso un uso sostenibile del terreno, non basta a colmare il vuoto normativo dato dall'assenza di una disciplina nazionale organica sul consumo di suolo, soprattutto se si considerano le implicazioni che questo fenomeno produce sull'ambiente e, più in generale, sulla promozione del capitale naturale e del paesaggio.

²⁰ L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 16-40; W. GASPARRI, *op. cit.*, 460 e ss.

²¹ S. MASINI, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulla riforma delle autonomie locali*, Milano, 2000, 96.

²² In <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.