

## Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna

*Lorenzo Minganti*

*Sommario: 1. Introduzione – 2. Il problema del consumo del suolo – 3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo – 4. Il silenzio del legislatore nazionale – 5. Il legislatore regionale del Veneto – 6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna – 7. Conclusioni*

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni è finalmente balzata all'attenzione dell'opinione pubblica la grave criticità derivante dal progressivo consumo di suolo. L'argomento non è certo nuovo per gli addetti ai lavori: geografi, pedologi, urbanisti se ne occupano da anni, spesso lanciando allarmi anche al grande pubblico, ma quest'ultimo è parso fin qui ben più attento ad altre problematiche ambientali, che non quella in oggetto.

Fortunatamente diversi fattori hanno contribuito ad inserire il consumo di suolo nell'*agenda setting* ambientale.

In primo luogo, una ricalibratura delle sensibilità sociali che ha portato a non preoccuparsi "solo" di emergenze e criticità acute, come incidenti ed inquinamento, ma a dedicare interesse anche al progressivo esaurimento delle risorse di cui è fornito il nostro pianeta. Dobbiamo a Kenneth Boulding la fortunata metafora che vuole la Terra quale un'astronave in viaggio nel sistema solare che possa contare solamente sulle risorse immagazzinate nella stiva<sup>1</sup>: bene, tutte queste risorse sono in progressivo depauperamento, l'unico apporto esterno è costituito dall'energia solare. Il suolo è una di queste risorse non rinnovabili:

---

(1) Il riferimento è ovviamente a K. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in H. JARRET (ed.), *Environmental quality in a growing economy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1966, testo fondamentale della cultura ambientalista.

l'uomo deve apprendere come utilizzare il suolo con parsimonia, pena la perdita della sua principale fonte alimentare e la compromissione dei servizi ecosistemici.

L'interesse sul consumo di suolo è stato decisamente influenzato dall'azione degli organi sovranazionali: innanzitutto l'Unione europea<sup>2</sup>, ed in parte minore anche l'Organizzazione delle Nazioni Unite<sup>3</sup>. Numerosi sono i documenti prodotti e le iniziative promosse. Fra questi, quello che ha maggiormente sferzato l'opinione pubblica è certamente l'impegno al «saldo zero del consumo di suolo» da raggiungersi entro il 2050, pro-

---

(2) Il lungo percorso di attenzione delle istituzioni comunitarie verso la materia in parola prende avvio già nel 2001 con il sesto programma di azione ambientale - PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, Decisione n. 1600/2002/UE del 22 luglio 2002, ove si declina l'obiettivo di prevenire i «fenomeni di erosione, deterioramento, contaminazione e desertificazione». Il principale precursore della politica europea in parola è la comunicazione «Verso una strategia tematica per la protezione del suolo», COM (2002) 179, in cui si evidenziava per la prima volta come il suolo fosse una risorsa non rinnovabile sottoposta a crescenti pressioni; a tale Comunicazione ne fece seguito una seconda nel 2006, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, che proponeva l'adozione di una direttiva quadro. La «Tabella di marcia verso un'Europa efficientemente nell'impiego delle risorse», COMMISSIONE EUROPEA, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM (2011) 571, propose per la prima volta l'obiettivo del saldo zero nell'occupazione di suolo da raggiungersi entro il 2050. La Comunicazione non aveva ovviamente valore cogente, pertanto tale obiettivo fu ribadito nel 2013 con il settimo programma di azione ambientale «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO, decisione n. 1386/2013/UE del 20 novembre 2013, che, essendo una decisione del Parlamento e del Consiglio, aveva natura normativa e quindi la forza giuridica per imporsi ai vari Stati membri. Non è però stato possibile giungere all'approvazione di una direttiva sul consumo del suolo, che è stata ritirata nel 2014, a causa della vivace opposizione di vari Stati membri che temevano che questa avrebbe depotenziato le politiche di tutela ivi già in essere: molti paesi, in particolare nordici, possiedono infatti una legislazione consolidata in materia. N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo di suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. Agroalimentare*, 1, 2017, p. 33; G.F. CARTEI, *Consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014.

(3) Meno noto di quest'ultimo, e comunque privo di alcuna cogenza normativa, è l'obiettivo delle Nazioni unite di allineare il consumo di suolo alla crescita demografica entro il 2030. Dopo aver invitato i Governi nazionali ad intervenire per arrestare i processi di degrado del suolo con le conclusioni della conferenza del 2012 *Il futuro che vogliamo*, UN (2012), *The future we want*, A/RES/66/288, United Nations, l'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite del 2012, UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda of Sustainable Development*, A/RES/70/1, United Nations, ha definito alcuni obiettivi per la conservazione del suolo, fra i quali garantire l'accesso universale a spazi verdi e spazi pubblici e soprattutto assicurare che il consumo di suolo non superi la crescita demografica; è seguito l'impegno dei paesi sottoscrittori ad attivare un sistema di rilevazione statistica, tramite appositi indicatori, del consumo di suolo a livello mondiale.

clamato dal settimo programma di azione ambientale UE del 2013. Si tratta, a ben vedere, di un obiettivo abbastanza modesto, ma si sa che nella terra dei nani è facile risultare giganti.

Un contributo importante alla nascita nel nostro Paese di questa consapevolezza lo si deve al rapporto che dal 2014 viene annualmente curato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)<sup>4</sup>: «In Italia si consumano 8 mq di suolo al secondo» è stata l'efficace sintesi del primo di questi rapporti<sup>5</sup>, che ha particolarmente colpito l'opinione pubblica; l'edizione più recente ha mostrato come il dato sia decisamente migliorato, attestandosi intorno ai circa 2 mq al secondo, evidenziando però come il consumo di suolo continui a crescere in Italia, avendo riguardato nel 2017 altri 54 kmq, ed inoltre come tale “rallentamento” sia forse da attribuire più alla crisi economica in atto, che non a virtuose politiche territoriali attuate dai decisori pubblici<sup>6</sup>.

Infine, deve ricordarsi la diffusione della categoria giuridica dei “beni comuni”, ovvero di quei beni il cui accesso risulti necessario per la tutela di diritti fondamentali<sup>7</sup>.

---

(4) Denominato dapprima «Il consumo di suolo in Italia» ed a partire dal 2016 «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici», giunto ormai alla sua VII edizione.

(5) ISPRA, *Il consumo di suolo in Italia*, 2014.

(6) Dal dopoguerra si sono consumati mediamente 7 mq al secondo per quasi 50 anni, toccando il livello più alto negli anni '90 con quasi 10 mq al secondo. Questo preoccupante dato non si spiega solo con la crescita demografica, basti pensare che nel 1950 l'occupazione del suolo era pari a 178 mq ad abitante, mentre nel 2012 questo dato era lievitato a 369 mq per abitante, P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, p. 14.

(7) Ha preso piede negli ultimi anni una innovativa interpretazione giuridica che vorrebbe considerare il suolo un “bene comune”, e conseguentemente ritenere la capacità edificatoria, il cosiddetto *ius aedificandi*, non inerente intrinsecamente alla proprietà; evidenziando come si tratti di una controversa categoria giuridica, è in ogni caso importante osservare come tale prospettiva paia idonea a contrastare l'approccio liberista che a partire dalla nota sentenza della Corte costituzionale n. 5/1980 ha ritenuto consustanziale al diritto di proprietà lo *ius aedificandi* e portato il decisore pubblico a giustificare e motivare la scelta di non rendere edificabile un'area. E. BOSCOLO, *Il suolo bene comune*, in P. STELLA RICHTER (cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / AIDU*, Milano, 2016, 123; v. poi S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata ed i beni comuni*, Bologna, 2013; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014.

Spinta da questa nuova attenzione la dottrina ha prodotto diversi studi, analizzando il problema del consumo di suolo sotto diverse prospettive, individuandone le possibili cause e proponendo alcune soluzioni<sup>8</sup>. Pare però che, nonostante questo recente proliferare di studi, non si sia ancora giunti ad un'analisi condivisa ed effettivamente convincente; ne deriva anche una non piena soddisfazione delle proposte avanzate per risolvere il problema.

In particolare, pare a chi scrive che si siano troppo spesso, e comodamente, individuati quali cause del consumo di suolo fenomeni patologici, come l'abusivismo edilizio, o degenerativi, come la speculazione edilizia, che possono tutt'al più spiegare una parte del problema, ma sono assai lontani dal descriverlo nelle sue globalità e complessità. Queste ricostruzioni, oltre forse a peccare di eccessiva assertività, hanno il limite di imputare il consumo di suolo a fenomeni certamente negativi che la generalità dei consociati non ha dubbi nel criticare; però, qualora non

---

(8) La dottrina pare volersi fare perdonare il ritardo con cui si è dedicata al tema con la numerosità dei contributi, tutti ovviamente recenti; si segnalano innanzitutto gli studi di P. PILERI, ad iniziare dal fondamentale *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma 2007, seguito da volumi che hanno avuto larga eco anche presso l'opinione pubblica, come *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Milano, 2016; *Il suolo sopra tutto. Cercasi "terreno comune": dialogo tra un sindaco ed un urbanista*, Milano, 2017; *100 parole per salvare il suolo*, Milano, 2018. Una speciale menzione per l'influenza verso il grande pubblico merita poi P. BONORA, *Atlante del consumo di suolo per un progetto di città metropolitana, il caso Bologna*, Bologna, 2013, seguito da ID., *Fermiamo il consumo di suolo*, 2015 ed ancora S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, cit. e G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014. Dal 2009 è attivo il CRCS - Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, diretto da A. Arcidiacono, promosso da INU - Istituto Nazionale di Urbanistica e da Legambiente, [www.consumodisuolo.org](http://www.consumodisuolo.org). L'INU cura poi il *Rapporto dal territorio*, che ha sempre dedicato molto spazio al tema in oggetto. Molto spazio è stato dedicato anche dalla Rivista *online* curata da E. SALZANO [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), all'interno della quale si segnala M. BAIONI, C.M. CARLINI, *Consumare stanza*, 9/4/2016, da cui numerosi richiami. L'associazione degli studiosi di diritto urbanistico ha dedicato al consumo di suolo il convegno svoltosi a Catanzaro nel 2014: P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / AIDU*, Milano, 2016. Fra i giuristi meritano infine un cenno P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 3, pp. 227-248, che spicca per autorevolezza, che ha anche curato *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015; ed E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, 2, 2014, pp. 129-146. In precedenza, fra i pochissimi studi, si possono segnalare P. BERDINI, *Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006*, in *Democr. Dir.*, 1, 2009, p. 60; e W. TOCCI, *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, *ivi*, 1, 2009, p. 7.

fossero per l'appunto sufficienti a descriverne le cause, ecco che queste comode spiegazioni avrebbero il difetto di deviare l'attenzione verso quella che potrebbe essere tutt'al più una concausa del problema, e certo non permetterebbero di risolverlo.

Forse, si può avanzare l'ipotesi che il consumo di suolo sia una criticità collaterale alla città post-moderna, ovvero a quella urbanizzazione che si è andata affermando dagli anni '80 in avanti: città opulenta, energivora, dai margini slabbrati. Se fosse così, ecco che non sarebbero affatto sufficienti a contrastare il fenomeno le mere lotte all'abusivismo edilizio ed alla speculazione, ma servirebbero cure ben più invasive, con effetti ortopedici sulle prassi urbanistiche.

Colto il problema, il legislatore, sia nazionale che regionale, ha cercato una risposta. Colpisce innanzitutto un'evidente contraddizione: mentre tutti i 21 legislatori hanno approvato testi legislativi che si propongono di limitare il consumo di suolo<sup>9</sup>, quello nazionale rimane silente, non essendo riuscito a giungere ad alcun approdo. Fra quelle regionali, spiccano le leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, approvate ambedue a fine 2017, ma diverse per impostazione e strumenti, pur entrambe finalizzate a porre un argine al dilagante consumo di suolo che, proprio in quelle Regioni, si è mostrato più preoccupante. L'Emilia-Romagna ha deciso di non consentire più il consumo di suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, consentendo però alcune eccezioni per ragioni di interesse pubblico o economico, e concedendo una "generosa" disciplina transitoria. Il Veneto ha invece deciso di contingentare con un provvedimento dell'organo esecutivo le previsioni urbanistiche già previste dagli strumenti urbanistici comunali e, nel solco di tale legge, decide oggi di usare i crediti edilizi da rinaturalizzazione quale leva per rimuovere edifici e manufatti incongrui dal territorio, che non meritino di rimanere oltre alla nostra vista.

---

(9) Un'analisi delle legislazioni regionali si può trovare in F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2016, p. 25; elencazioni aggiornate sullo stato della legislazione regionale si possono rinvenire in G. INZAGHI, *Consumo di suolo. La mappa delle leggi che danno lo stop a nuove costruzioni*; in *Edil. terr.*, 15/1/2018; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemi*, 2018, p. 15.

## 2. *Il problema del consumo del suolo*

Da un paio di secoli a questa parte gli uomini consumano le risorse della Terra come se queste fossero illimitate ed infinite. Una delle più basilari leggi dell'economia, ma forse ancora prima del buon senso, suggerisce che il consumo di un determinato bene non sia superiore al suo tasso di produzione, pena la cessazione delle sue riserve<sup>10</sup>. Invece l'uomo continua ad utilizzare le risorse che la Terra gli mette a disposizione con una rapidità, o forse potremmo dire voracità, tale da non permetterne la riproduzione. Restando immutato tale saggio di consumo vi sarà una generazione futura che non potrà più beneficiare di queste risorse, preceduta da altre generazioni che vedranno il costo crescente di quelle medesime risorse vista la loro progressiva indisponibilità.

Il mondo scientifico ha più volte lanciato segnali di allarme<sup>11</sup>. Il padre della termodinamica Rudolf Clausius, già a metà del XIX secolo, quindi nel pieno della rivoluzione industriale, diffidava l'uomo dal consumo dissennato del carbone, poiché si trattava di una risorsa destinata all'esaurimento. Altrettanto illuminate le parole di Giacomo Ciamician, professore dell'*Alma Mater* che a lui ha intitolato il Dipartimento di chimica, che già nel 1912 avvertiva che un giorno sarebbero terminate le fonti fossili, invitando a sviluppare fonti energetiche rinnovabili provenienti dal sole, come quella idroelettrica: una vera e propria anticipazione della "transizione energetica".

La crescita della popolazione in termini assoluti, ma soprattutto il desiderio delle popolazioni più povere di emulare il tenore di vita ed il benessere di quelle più ricche, ha portato nella direzione del consumo delle risorse. Il nostro pianeta non è però "grande abbastanza", nel senso che non ha abbastanza risorse, affinché tutta la popolazione mondiale possa usufruire del benessere della sua minoranza più abbiente. L'«impronta ecologica», introdotta a metà degli anni '90 da Mathias Wackernagel, misura l'area di superficie terrestre capace di fornire le risorse necessarie al consumo quotidiano di una persona e di smaltirne i ri-

---

(10) D.W. PEARCE, R.K. TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1991, p. 53 ss.

(11) M. CIARDI, *Terra: Storia di un'idea*, Roma-Bari, 2013, p. 120.

fiuti<sup>12</sup>. È inquietante sapere che avremmo bisogno di circa 1,8 Terre per produrre quanto consumiamo; ma forse lo è ancora di più sapere come uno statunitense medio abbia un'impronta ecologica di 9,6 Ha, mentre un eritreo di 0,7 Ha. Per la cronaca l'italiano medio necessita di 4,2 Ha, certo meno dell'opulento *yankee*, ma sempre di più di quella soglia di poco meno di 2 Ha che consentirebbe la riproducibilità delle risorse planetarie.

Ricordiamoci come siano assai numerose le funzioni del suolo. Esso è innanzitutto la piattaforma su cui si svolgono le attività umane. Ma soprattutto è fonte di biomassa, materie prime e soprattutto cibo: il 95% dell'alimentazione umana deriva dal suolo. Da non scordare come il suolo sia elemento imprescindibile del paesaggio e del patrimonio culturale. Da ultimo, ma non per importanza, il suolo è un *fornitore di servizi ecosistemici*: nel suolo vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, il carbonio e nutrienti vari: ogni forma di degradazione del suolo è quindi un pregiudizio ad uno o più dei sistemi che consentono la vita sul nostro pianeta. I processi fisici, chimici e biologici che portano alla costituzione del suolo, la "pedogenesi", richiedono un tempo assai lungo: per tale motivo affermiamo che *il suolo sia una risorsa sostanzialmente non rinnovabile*, in quanto una volta distrutto occorrerebbe un periodo temporale non comparabile con quello delle attività umane, per ricostituirlo<sup>13</sup>. Tutelare il suolo significa quindi tutelare la vita.

### 3. Possibili soluzioni al problema del consumo di suolo

La ricerca di soluzioni al problema sopra descritto ha animato un vivace dibattito, del quale qui si possono solo sintetizzare le linee principali. Pare innanzitutto ormai acquisita la consapevolezza che non possano praticarsi politiche di contenimento del consumo del suolo che non siano strettamente connesse con quelle di rigenerazione urbana, interve-

---

(12) M. WACKERNAGEL, *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, 1996.

(13) COMMISSIONE EUROPEA, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231, p. 2; ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, 2018, p. 1.

nendo in particolare su aree abbandonate o sottoutilizzate<sup>14</sup>. Fattori sfavorevoli alla rigenerazione sono i prezzi delle aree, spesso inseriti a libro cespite di chi li detiene con valori che superano l'ottimismo, i costi assolutamente imprevedibili delle bonifiche, ma soprattutto il costo di trasformazione edilizia delle aree vergini, che risulterà sempre inferiore di quelle dismesse. La concorrenza fra rigenerazione e nuova urbanizzazione, lasciata alle semplici regole del mercato, vedrà sempre la seconda prevalere. Per questo è necessario un intervento del decisore pubblico, che limiti il consumo di suolo e favorisca la rigenerazione, poiché l'asimmetria fra costi delle aree dismesse e costi delle aree agricole, vedrà il mercato indirizzarsi spontaneamente sempre verso le seconde.

Si è anche proposto che fossero corrisposte alla municipalità quote rilevanti delle plusvalenze generate dalle operazioni di trasformazione urbanistica, rammentando come ciò accada già in altre nazioni, come ad esempio in Francia e Germania<sup>15</sup>. La "cattura" da parte della mano pubblica di parte della rendita edilizia è un obiettivo individuato da tempo dalla più autorevole dottrina<sup>16</sup> e declinato in varie modalità come la «perequazione urbanistica»<sup>17</sup> o l'urbanistica negoziata<sup>18</sup>. Questi strumenti perseguono indubbiamente risultati pubblici significativi, ma non hanno la capacità di contenere il consumo di suolo, anzi, a ben vede-

---

(14) P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, Bologna, 2015, pp. 123-124; F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22, 2015; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592; F. TIGANO, *La riqualificazione dell'esistente*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione: atti del sedicesimo e del diciassettesimo Convegno nazionale*, Perugia, 11-12 ottobre e Catanzaro, 26-27 settembre 2014 / *Aidu*, Milano, 2016, p. 213.

(15) P. BONORA, *Fermiamo il consumo di suolo*, cit., p. 124.

(16) G. CAMPOS VENUTI, *Amministrare l'urbanistica*, Torino, 1967. V. anche E. MICELLI, *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Venezia, 2004; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011.

(17) S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo*, Milano, 1988.

(18) P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, Torino, 2007; F. CURTI, *Lo scambio leale*, Roma, 2006; M. DE DONNO, *Consensualità ed interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, 2015.



re, un'amministrazione locale potrebbe proprio incentivare un maggior consumo di suolo finalizzato ad un'ampia cattura del plusvalore fondiario generato, analogamente a chi pianifica in espansione alla ricerca di maggiori entrate da oneri di urbanizzazione; al riguardo, sarebbe certamente un disincentivo allo sfruttamento del territorio quale stampella per i bilanci comunali, ripristinare il vincolo di destinazione degli oneri di urbanizzazione previsto dalla legge Bucalossi e rimosso a partire dal 2007<sup>19</sup>.

Una proposta avanzata in dottrina in coerenza con gli obiettivi europei è quella del "*de-sealing*", ovvero della "desigillazione": questa condiziona l'occupazione di spazi liberi al contemporaneo ripristino ad usi permeabili di aree di pari superficie urbanizzate e impermeabilizzate; infatti, a ben vedere, il settimo programma di azione ambientale europea non richiede di non consumare suolo dal 2050, ma un'occupazione netta di suolo pari a zero (*no net land take*)<sup>20</sup>. Alcune esperienze di *de-sealing* e compensazione del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto zero sono state sviluppate in Germania: ad esempio la città di Dresda ha sviluppato un innovativo «bilancio per le compensazioni del suolo»: i promotori immobiliari possono scegliere se realizzare loro stessi gli interventi di *de-sealing* ovvero pagare un onere di compensazione all'*authority* ambientale del Comune che ha in carico la realizzazione di svariati progetti di *de-sealing* su aree pubbliche. Approcci simili sono stati seguiti dal Comune di Berlino e dal Comune di Stoccarda che è stato anche capofila del progetto *Urban Soil Management Strategy* (URBAN SMS3), finanziato dall'Unione europea.

Un ulteriore approccio è quello della «compensazione ecologica preventiva» che può, a ben vedere, applicarsi ad ogni forma di deterioramento di risorse ambientali e si basa su un principio apparentemente semplice, ovvero restituire alla natura quello che le fosse eventualmente tolto dall'azione antropica proponendo di dotare un'area, diversa da quella consumata, di un equipaggiamento ecologico-ambientale (es.

---

(19) E. FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. App.*, 2, 2017, p. 196.

(20) N. DALL'OLIO, *Consumo netto di suolo zero*, in *www.eddyburg.it*, 23/11/2013; Id., *Ce lo chiede l'Europa: consumo netto di suolo zero*, in *www.nicoladallolio.it*, 13/5/2012.

una fascia boscata oppure un'oasi umida) tale da compensare il danno ambientale, o per meglio dire la perdita di servizi ecosistemici, cagionata dal consumo stesso<sup>21</sup>. La compensazione ha il compito di garantire che i valori ambientali non vengano ridotti nel territorio ove si compie un'opera o una trasformazione (*no-net-loss*) rimpiazzando il "capitale naturale" pregiudicato. È però fondamentale sottolineare come il ricorso alla compensazione possa avvenire solo dopo aver escluso la possibilità di evitare l'intervento nonché di mitigarlo. Si è infatti rilevato come la compensazione ecologica preventiva potrebbe paradossalmente sortire un effetto ambientalmente negativo ove venga utilizzata come leva, o meglio giustificazione, per consumare suolo: ad essa deve ricorrersi residualmente e responsabilmente, ovvero intervenire solo ove sia ritenuto assolutamente necessario l'intervento impattante e già esclusa ogni possibile alternativa<sup>22</sup>. Questo approccio può annoverare alcuni buoni esempi di compensazioni ecologiche praticate in Paesi stranieri, come il piano strategico delle aree rurali olandesi, le «*mitigation bank*» statunitensi<sup>23</sup> o analoghe esperienze tedesche<sup>24</sup>.

#### 4. Il silenzio del legislatore nazionale

La ben nota latitanza del legislatore nazionale nell'approvare una riforma della legge urbanistica si riscontra anche con riguardo al tema in parola, nonostante diverse iniziative abbiano tentato di richiamare l'attenzione del legislatore sul problema del consumo di suolo, ad esempio quelle del CRCS - Centro di Ricerca sul Consumo di Suolo, nato da una collaborazione tra Legambiente ed INU - Istituto Nazionale di Urbanistica<sup>25</sup>.

---

(21) P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, 2007; P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva per un nuovo governo del territorio*, in *Urbanistica*, 2007, p. 125.

(22) P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, 2007, p. 209.

(23) [www.mitigationbank.org](http://www.mitigationbank.org); al momento limitata al possibile danneggiamento ambientale di aree umide.

(24) BAYERISCHE STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, *Bauen im Einklang mit Natur und Landschaft*, 2003.

(25) V. [www.consumosuolo.org](http://www.consumosuolo.org) e [www.inu.it/crcs](http://www.inu.it/crcs).

Il primo disegno di legge sull'argomento è stato presentato nel dicembre 2012 dal Ministro per le politiche agricole Mario Catania: si trattava di un testo teso più alla tutela delle risorse agricole che non alla lotta al consumo di suolo, in quanto completamente avulso dalla promozione della rigenerazione urbana e del riuso, ma ciò non lo priva del merito di aver avviato la discussione istituzionale sul punto; la ormai prossima scadenza della XVI legislatura (2008-2013), non ne ha consentito neppure l'avvio dell'*iter* di approvazione<sup>26</sup>.

La XVII legislatura (2013-2018) si è invece caratterizzata per una grande attenzione all'argomento: sono stati numerosi i disegni di legge presentati dalle forze politiche aventi ad oggetto il contenimento del consumo di suolo<sup>27</sup>; la discussione è stata però difficoltosa poiché, se da un lato tutte le forze politiche si dichiaravano favorevoli a contenere il consumo di suolo, dall'altro proponevano azioni assai diverse, che oscillavano tra bloccare qualsiasi forma di sviluppo territoriale, a quelle di chi non era invece disposto ad accettare il blocco di aree già pianificate<sup>28</sup>. Fra questi merita innanzitutto una menzione il disegno di legge C-948 dell'on. Catania il quale, non più Ministro, ripresentava il testo del suo precedente progetto legislativo<sup>29</sup>, che veniva raccolto in una proposta formulata direttamente dal Governo Letta e sottoscritto da tutti i Ministri competenti: il d.d.l. C-2039<sup>30</sup>. La norma presentava diversi spunti di sicuro interesse, come il riconoscimento del suolo quale «bene comune e

---

(26) E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, 2015, p. 91; A. RONDINONE, U. ROSSI, A. VANOLO, *Alle radici della crisi: questione urbana e consumo di suolo in Italia*, in *Riv. geog. it.*, 4, 2013, p. 428.

(27) Sinteticamente analizzati da E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., p. 93; l'elenco completo è proposto da N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo di suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, cit., p. 32, nt. 12.

(28) G. SANTILLI, *Ddl sul consumo di suolo, Pd alla ricerca di una mediazione alta tra blocco e riqualificazione*, in *Edil. terr.*, 29/6/2015.

(29) D.d.l. C948 presentato in data 15/5/2013 dall'on. Catania ed altri.

(30) D.d.l. C2039 presentato in data 3/2/2014 dai Ministri De Girolamo, Bray, Orlando, Lupi, Delrio, Saccomanni; SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. App.*, 10, 2016, p. 1068; F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o po-*

risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici» e come la sua tutela sia funzionale alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico ed all'adattamento ai cambiamenti climatici (art. 1). Il cardine della proposta legislativa era però costituito dalla norma che voleva che tramite un decreto del Ministero dell'agricoltura fosse determinato a livello nazionale, con cadenza quinquennale, il limite quantitativo di riduzione del consumo di suolo, in vista dell'appuntamento al 2050 con l'obiettivo del saldo zero; tale limite sarebbe poi stato suddiviso fra le varie Regioni, ed infine queste lo avrebbero trasferito ai propri Comuni (art. 3); il d.d.l. tentava quindi di mutuare l'esperienza tedesca del *plafond* nazionale di suolo trasformabile<sup>31</sup>. La norma recava poi una assai discussa norma transitoria che tentava di far salve le previsioni urbanistiche per un periodo di tre anni successivo all'entrata in vigore della legge (art. 9)<sup>32</sup>. Tale proposta legislativa sarà approvata dalla Camera in data 12/5/2016, dopo un travagliato *iter* durato quasi due anni, ma una volta giunta al Senato non sarà nemmeno discussa<sup>33</sup>. La dottrina che si è occupata di questa proposta legislativa ha consegnato riflessioni abbastanza critiche: pur condividendo l'opportunità di un provvedimento in materia, si è osservato come fosse molto lacunoso su alcuni punti, come il mancato coinvolgimento delle componenti economiche o l'assenza di una nuova disciplina del contributo di costruzione, o ancora la presunta incostituzionalità del divieto di cambio d'uso delle aree che abbiano ricevuto contributi comunitari, o infine la disciplina transitoria, giungendo a rilevarne addirittura la sua «ingenuità

---

co coraggio?, in *www.pausania.it*, 20/7/2016; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2016, p. 16.

(31) E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., p. 92.

(32) G. LATOUR, *Consumo di suolo, per evitare la tagliola non serve il permesso (basta la richiesta)*, in *Edil. terr.*, 5/5/2016; Id., *Primo sì al consumo di suolo, salvi tutti i progetti presentati prima dell'entrata in vigore*, in *Edil. terr.*, 13/5/2016.

(33) Al Senato presentato come S2383 verrà presentato in Commissione il 31/10/2017, certamente troppo tardi per poter essere approvato.

e rozzezza», auspicando infine un intervento con «scelte molto più nette e coraggiose»<sup>34</sup>.

L'attenzione non è venuta meno nel corso dell'attuale XVIII legislatura: risultano presentati oltre una decina di disegni di legge aventi, a vario titolo, ad oggetto il consumo di suolo<sup>35</sup>. Tutti condividono il principio della necessità di tutelare la "risorsa" suolo; diffusa è anche la definizione del suolo quale "risorsa non rinnovabile" e "bene comune". Sono previste fundamentalmente tre modalità di intervento; partendo da quella meno invasiva rispetto agli strumenti urbanistici vigenti, si vorrebbero innanzitutto fermare le eventuali nuove previsioni riducendo gradualmente quelle non attuate (984 ROSSOMANDO). La maggioranza delle proposte vorrebbe poi ridurre gradualmente il consumo di suolo di una certa percentuale, in genere determinata in base al consumo degli anni precedenti (es. 86 DE PETRIS, 843 TARICCO, 609 MOLLAME). Infine vi è chi vorrebbe non solo limitare, ma esplicitamente «arrestare», il consumo di suolo, cancellando ogni previsione che non sia in corso di attuazione (164 NUGNES)<sup>36</sup>. Il dibattito è attualmente in corso al Senato senza che si sia ancora individuato un testo comune<sup>37</sup>.

Alla data attuale l'Italia è ancora priva di una legge nazionale sul contenimento del consumo di suolo, mentre la sua legge urbanistica fondamentale sta per compiere gli ottant'anni. Superfluo è ricordare l'urgenza di un intervento del legislatore nazionale in materia.

### 5. Il legislatore regionale del Veneto

Il dato del consumo di suolo registrato in Veneto è uno dei più preoccupanti del nostro Paese. Secondo il rapporto ISPRA è la seconda Regio-

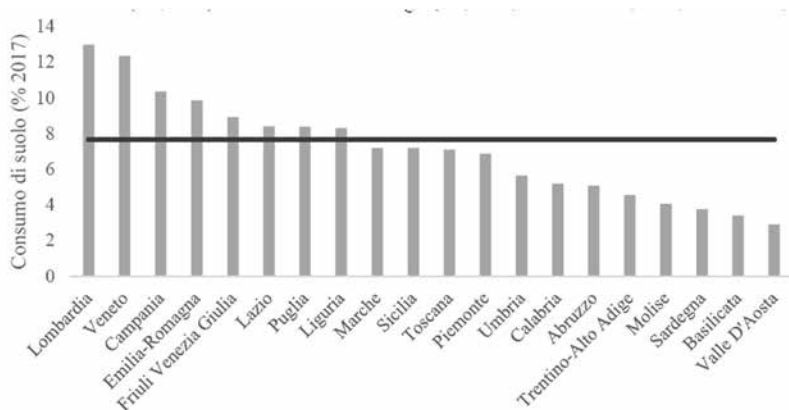
(34) F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, cit.

(35) Fra questi si segnalano i d.d.l. 86 DE PETRIS, 164 NUGNES, 843 TARICCO, 984 ROSSOMANDO, 609 MOLLAME, 866 NASTRI, 965 LA MURA, tutti aventi il consumo di suolo quale precipuo oggetto; si segnalano poi i d.d.l. 438 GALLONE, 63 QUAGLIARIELLO, 572 NASTRI, che si occupano principalmente di rigenerazione urbana e di riflesso anche di consumo di suolo.

(36) Tale proposta legislativa è stata apprezzata da V. DE LUCIA, G. STORTO, *Consumo di suolo: audizione al Senato*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 28/3/2019.

(37) M. SALERNO, *Consumo di suolo, riparte il dibattito al Senato (ma il testo del Ddl non c'è ancora)*, in *Edil. Terr.*, 16/1/2019.

ne italiana per consumo di suolo: 227 mila ettari pari al 12,35% del territorio regionale, preceduta dalla sola Lombardia con il 12,99%, ma soprattutto il Veneto è la Regione che ha visto maggiormente crescere tale percentuale tra il 2016 ed il 2017, essendo incrementata di 1.134 ettari, più del doppio della Lombardia.



Del resto, la dottrina aveva rilevato da tempo come l'urbanizzazione veneta si caratterizzasse per la rilevante dispersione e frammentazione urbana, in particolare lungo l'asse Venezia-Verona, osservando come nell'area centrale veneta la superficie urbanizzata fosse aumentata del 134%, a fronte di un incremento della popolazione solamente del 17%<sup>38</sup>. Una interessante ricerca aveva poi evidenziato una singolare criticità "derivata" dal consumo del suolo, ovvero i numerosi fenomeni di conflittualità e protesta spontanea: oltre 72 casi, concentrati lungo l'asse Verona-Venezia, relativi ad infrastrutture, progetti di espansione ed impianti a biomassa<sup>39</sup>. Il legislatore veneto aveva tentato una prima risposta con la l.r. n. 11/2004 che pareva voler porre un limite al consumo di suolo agricolo chiedendo

(38) L. FREGOLENT, *Veneto: consumo di suolo come problema collettivo*, in M. GIUDICE, F. MINUCCI (a cura di), *Governare il consumo di suolo*, Firenze, 2013, p. 63.

(39) L. FREGOLENT (a cura di), *Conflitti e territorio*, Milano, 2014; L. FREGOLENT, *Atlante del malessere territoriale*, in [www.iuav.it](http://www.iuav.it); L. FREGOLENT, *Malessere territoriale e proteste dei cittadini. Caratteri e peculiarità delle mobilitazioni territoriali in Veneto*, in [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it).

di motivare analiticamente le scelte urbanistiche espansive<sup>40</sup>. Il successivo monitoraggio ha però registrato un sovradimensionamento degli strumenti comunali, i PAT - Piani di Assetto del Territorio, sia relativamente al calcolo della popolazione che delle superfici trasformabili per cui, alla prova dei fatti, la sostenibilità ambientale è risultata nella pratica assai debole<sup>41</sup>. Il tentativo di arginare il consumo di suolo limitandosi ad aggravare l'onere motivazionale delle delibere di approvazione non pare aver sortito effetto, né in Veneto né in altre legislazioni regionali coeve.

Il legislatore regionale ha quindi deciso di intraprendere un'azione molto più decisa ed innovativa con l'approvazione della l.r. n. 14/2017, il cui obiettivo era palesato sin dal titolo, «Disposizione per il contenimento del consumo di suolo»<sup>42</sup>. Anche in questo caso, come già visto per il disegno di legge nazionale, la disciplina dettata è stata imperniata sull'obiettivo del saldo zero al 2050 stabilito dall'Unione europea.

Il primo comma della legge costituisce una sorta di premessa generale con il fine di chiarirne sin dall'apertura le finalità: «Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per la qualità della vita delle generazioni attuali e future, per la salvaguardia della salute, per l'equilibrio ambientale e per la tutela degli ecosistemi naturali, nonché per la produzione agricola finalizzata non solo all'alimentazione ma anche ad una insostituibile funzione di salvaguardia del territorio» (art. 1, c. 1); non rinnovabilità, bene comune, proprietà ecosistemiche del suolo paiono quindi ben presenti al legislatore veneto. Quest'ultimo si propone di tutelare il suolo tramite «la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale ...» nonché tramite «la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata» (art. 1, c. 2). In effetti diverse norme dell'articolato incentivano e promuovono la riqualificazione, sia ambientale che urbana, la rigenerazione ed il riuso (artt. 5, 6, 7, 8), ritenendo che il mercato edilizio dovrà nel futuro sempre più avere

---

(40) B. BAREL (a cura di), *La legge urbanistica della Regione Veneto*, Corriere del Veneto, 2004; F. SBETTI (a cura di), *Veneto. Norme per il governo del territorio*, Milano, 2006.

(41) L. FREGOLENT, *Veneto: consumo di suolo come problema collettivo*, cit., p. 68.

(42) B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Corriere del Veneto, 2017.

ad oggetto gli «ambiti di urbanizzazione consolidata», definiti all'art. 2, c. 1, lett. e) come «l'insieme delle parti del territorio già edificato, comprensivo delle aree libere intercluse o di completamento destinate dallo strumento urbanistico alla trasformazione insediativa, delle dotazioni di aree pubbliche per servizi e attrezzature collettive, delle infrastrutture e delle viabilità già attuate, o in fase di attuazione, nonché le parti del territorio oggetto di un piano urbanistico attuativo approvato e i nuclei insediativi in zona agricola».

Il vero perno della disciplina è però contenuto all'art. 4, che dispone che un'apposita delibera della Giunta regionale determini la «la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio regionale nel periodo preso a riferimento, in coerenza con l'obiettivo comunitario di azzerarlo entro il 2050, e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei»; tale quantità dovrà essere ripartita fra i vari Comuni anche in funzione di parametri quali le caratteristiche territoriali, lo stato della pianificazione, la tensione abitativa, le tipicità agroalimentari, ed altri ancora. È pertanto di tutta evidenza l'importanza di tale delibera a cui spetta stabilire quanto terreno possa ancora essere consumato e, conseguentemente, come debbano essere adeguati gli strumenti urbanistici comunali vigenti, affinché vengano recepite tali «tagli»<sup>43</sup>.

La delibera è stata assunta con d.G.r. n. 668 del 15 maggio 2018<sup>44</sup>, che riporta analiticamente nel suo allegato il percorso volitivo seguito. Ai fini della redazione si è chiesto ai Comuni veneti di indicare, tramite un'apposita scheda informativa, le previsioni di suolo da trasformare pianificate dai diversi strumenti urbanistici. Dall'analisi di queste è emerso come fossero previsti 33.547 Ha, dei quali 12.224 già effettivamente urbanizzati; pertanto restavano da consumare 21.323 Ha, pari al 1,15% della superficie regionale. Sulla base dei dati storici disponibili si è quindi calcolata la «velocità del consumo del suolo» individuando in particolare cinque periodi:

---

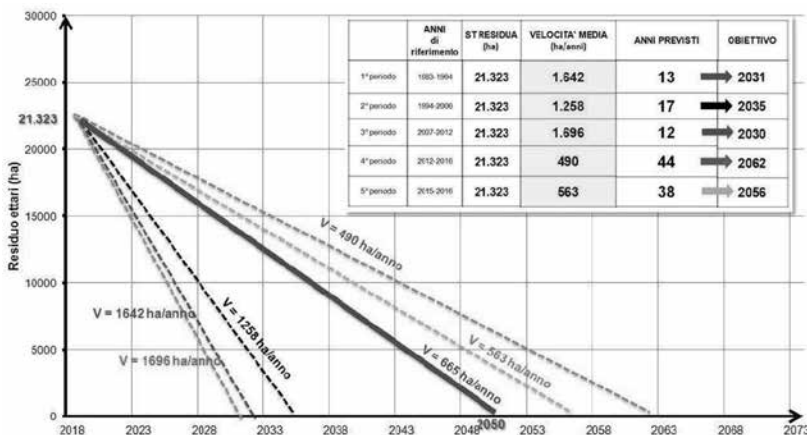
(43) Il legislatore regionale ha infatti opportunamente previsto una procedura semplificata di adeguamento dei piani urbanistici, al fine di poter celermente recepire le quantità massime di suolo da poter consumare stabilite dalla Giunta, e che in assenza di tali modifiche la Regione possa esercitare un potere sostitutivo (art. 13, l.r. n. 14/2017).

(44) Disponibile sul sito [www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/contenimento-consumo-di-suolo](http://www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/contenimento-consumo-di-suolo).



PERIODO	ANNI	ETTARI (ha)	VELOCITA' (ha/anno)	FONTE
1°	11 (1983-1994)	18.059	1.652	Regione Veneto DB Copertura suolo
2°	12 (1994-2006)	15.100	1.258	Regione Veneto DB Copertura suolo
3°	5 (2007-2012)	8.480	1.696	Regione Veneto DB Copertura suolo
4°	4 (2012-2016)	1.950	490	ISPRA
5°	1 (2015-2016)	563	563	ISPRA

Emerge chiaramente come negli ultimi anni sia fortemente diminuita la velocità di consumo di suolo, probabilmente a causa della crisi economica che ha particolarmente colpito il settore edilizio. Queste velocità sono state quindi proiettate al 2050 evidenziando come quelle dei primi tre periodi farebbero esaurire i 21.323 Ha residui ben prima del 2050, mentre al contrario quelle degli ultimi non la consumerebbero tutta nemmeno a quella data. Precisamente, la quantità di aree pianificate potrebbe essere consumata integralmente al 2050 se la velocità di consumo di suolo risultasse essere intermedia fra quella dei primi tre periodi e quella degli ultimi due, ovvero se fosse 665 Ha/anno:



Ipotizzando che il suolo fosse consumato alla più “lenta” fra le velocità registrate, emerge un ipotetico consumo al 2050 di 15.680 Ha, residuando quindi 5.643 Ha, pari al 26% della quantità totale pianificata; si può pertanto affermare che, ferma restando la velocità di consumo del suolo, si potrebbe tagliare il 26% delle previsioni urbanistiche comunali attuali.

La Giunta regionale ha però ritenuto non sufficiente tale riduzione, optando per un taglio molto più coraggioso e rispettoso del suolo, vale a dire del 40%, pari ad 8.530 Ha. Residuerrebbero pertanto trasformabili 12.793 Ha, pari al 60% delle previsioni attuali e corrispondenti allo 0,69% del territorio veneto. Si tratta di un taglio molto consistente che ha generato alcune critiche, in particolare da parte delle imprese del settore edilizio e di alcuni Comuni. Non può ovviamente che apprezzarsi l'intervento del legislatore veneto, che segna un'inversione di rotta rispetto ad un modello di sviluppo economico poco rispettoso dei valori ambientali, non mancando però di osservare come le previsioni pianificatorie residui appaiano comunque assai consistenti; ma forse era difficile che la politica potesse ottenere di più e vale la pena di vedere il famoso bicchiere mezzo pieno.

### *6. Il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna*

La legislazione urbanistica emiliano-romagnola è stata tradizionalmente considerata come una delle più avanzate ed attente alla qualità dell'urbanizzazione, alla presenza di servizi ed alla tutela ambientale; diverse amministrazioni locali si sono caratterizzate per il contrasto alla speculazione edilizia ed alla rendita fondiaria. Ciò nonostante, dal più volte citato rapporto ISPRA, emerge come l'Emilia-Romagna sia comunque in cima alla classifica delle Regioni che hanno consumato più suolo, al quarto posto con 221.190 Ha pari al 9,85% del proprio territorio, preceduta solo da Lombardia, Veneto e Campania. Pare però che tale aggressione al territorio stia rallentando, infatti nel 2017 risulta una delle Regioni ad avere consumato meno suolo, per quanto il dato resti comunque preoccupante: 456 Ha, pari allo 0,21% del territorio.

Questi pochi dati sarebbero già sufficienti per concludere che anche quelle istituzioni attente, e conosciute, per le buone prassi urbanistiche

possano non essere consapevoli del proliferare del problema in esame, o non riuscire efficacemente ad arginarlo.

Il contenimento del consumo di suolo, assieme alla promozione della riqualificazione urbana, era stato espressamente assunto dal legislatore regionale già con la l.r. n. 20/2000<sup>45</sup>, ispirata alle conclusioni del convegno INU di Bologna del 1995, che infatti disponeva di «prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione». Il medesimo obiettivo era poi stato recepito da tutti i PtCP - Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, in forma più o meno esplicita, ora indicando regole per i dimensionamenti dei piani comunali, ora indicando soglie percentuali come limite all'incremento del territorio urbanizzabile, ora addirittura con un approccio quantitativo a saldo zero<sup>46</sup>. È però risultato evidente, alla prova dei fatti, come i risultati di tale approccio non siano stati soddisfacenti<sup>47</sup>. Fra le cause vanno annoverati i «residui urbanistici», ovvero quelle aree pianificate dai precedenti strumenti urbanistici, anche risalenti, ma non ancor attuate, che venivano confermate nei nuovi per scongiurare possibili contenziosi con le proprietà o per non avere soluzioni di continuità alla maglia urbana, e che venivano così ad aggiungersi all'ordinaria pianificazione<sup>48</sup>. Parallelamente si è osservato come anche la rigenerazione urbana non sia riuscita ad incidere significativamente sui tessuti urbani: gli interventi sono risultati pochi, fondamentalmente solo quelli che beneficiavano di contributi pubblici. In dottrina è pertanto maturata la convinzione che la limitazione del consumo di

---

(45) G. GUARAGNO, B. NEROZZI, *Evitare, contenere e ridurre l'uso irrazionale del suolo: la pianificazione di area vasta dell'Emilia-Romagna*, in P. BONORA (a cura di), *Atlante del consumo di suolo*, 2013, p. 226.

(46) L'ordine temporale di approvazione dei PtCP, adeguati alla l.r. n. 20/2000, è stato il seguente: 2004 Bologna, 2005 Forlì-Cesena e Ravenna, 2007 Parma, 2008 Rimini, 2009 Modena, 2010 Reggio Emilia e Piacenza.

(47) G. GUARAGNO, *Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, in M. GIUDICE, F. MINUCCI (a cura di), *Governare il consumo di suolo*, cit., p. 72.

(48) Sul contenimento dei residui urbanistici v. il progetto europeo SOS4life in [www.sos4life.it](http://www.sos4life.it).

suolo sia “pre-condizione” necessaria affinché possa essere messa al centro dello sviluppo territoriale la promozione delle politiche di rigenerazione urbana<sup>49</sup>.

Le preoccupazioni conseguenti a tali riflessioni sono state fatte proprie dal legislatore regionale che ha deciso di avviare il percorso volto all'approvazione di una nuova legge regionale contro il consumo di suolo.

In primo luogo, è stato condotto uno studio non solo sull'impermeabilizzazione ma anche sullo stato della pianificazione urbanistica<sup>50</sup>. Lo studio ha definito «piuttosto preoccupante» il livello di consumo di suolo rilevando come al 2008 circa il 10% del suolo risultasse urbanizzato (in sostanziale coerenza con il rapporto ISPRA), seguito dal 33% di aree naturali e dal 57% di aree agricole. Il 25% del suolo consumato appare concentrato nei Comuni capoluogo, i quali ospitano il 36% della popolazione, confermando così la presenza di una struttura territoriale fortemente policentrica e diffusa. Lo *sprawl* è confermato da un secondo dato, speculare del precedente: il 23% del suolo consumato risulta disperso in agglomerati che non possiedono le caratteristiche minime di urbanità<sup>51</sup>.

Sotto il profilo diacronico, prendendo come intervallo il periodo 1976-2008, si è osservata una perdita di oltre duecentomila ettari di terreno agricolo trasformati in aree naturali o seminaturali (+119.400 Ha) o urbanizzate (+100.600 Ha)<sup>52</sup>.

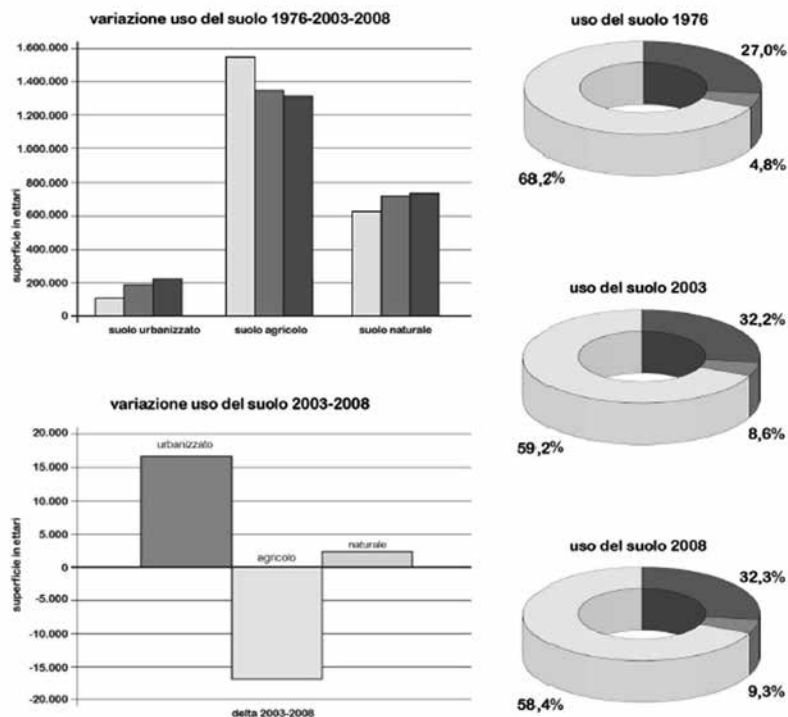
---

(49) G. GUARAGNO, *Il consumo di suolo nella pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna*, cit., p. 75.

(50) Si tratta dello studio REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Consumo di suolo e pianificazione. Conoscere per decidere*, ottobre 2015; i materiali preparatori sono disponibili sul sito Geoportale regionale <http://geoportale.regione.emilia-romagna.it/it/contenuti/monitoraggio-del-consumo-di-suolo-in-emilia-romagna>.

(51) *Ivi*, pp. 17-18.

(52) *Ivi*, p. 21.



Di certo interesse è però la rilevazione negli strumenti urbanistici (PRG e Psc) di ben 25.755 ettari di territorio potenzialmente urbanizzabile in ambiti di nuovo insediamento<sup>53</sup>. Tale dato apparentemente allarmante, e posto alla base della politica comunicativa della nuova legge urbanistica regionale<sup>54</sup>, merita però di essere ridimensionato, in quanto frutto della somma di due valori profondamente diversi, ovvero le aree «C» dei Piani Regolatori Generali<sup>55</sup> e gli areali di espansione dei Piani Struttu-

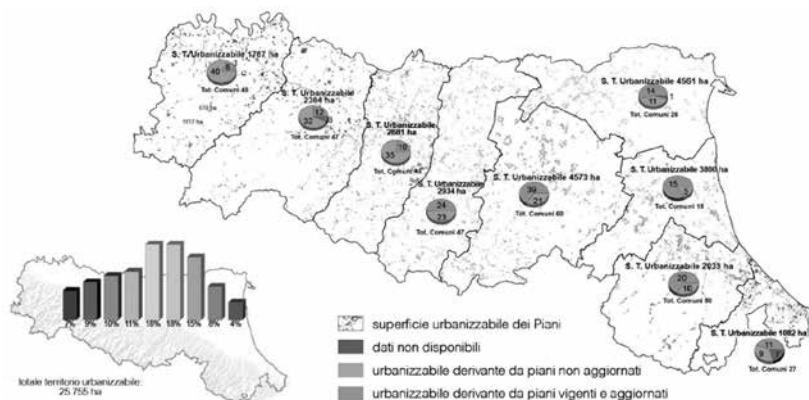
(53) *Ivi*, p. 23.

(54) Uno degli slogan per illustrare la nuova legge, di cui poco oltre si descriveranno i contenuti, era infatti passare dai “250 kmq di espansione” attuali ai “70 kmq previsti dalla nuova legge”, corrispondenti al 3% del suolo già consumato.

(55) Il d.m. n. 1444/1968 definisce le zone territoriali omogenee C come «le parti di territorio destinate a nuovi complessi insediativi che risultino inedificate», si tratta in altri termini delle

rali Comunali<sup>56</sup>: mentre le prime attribuiscono immediatamente capacità edificatoria ai suoli, i secondi si limitano a prevedere una possibilità edificatoria astratta, che dovrà poi essere attivata, nei limiti del dimensionamento massimo, dai Piani Operativi Comunali. Conseguentemente non pare metodologicamente corretta tale somma, anche considerando come i secondi siano stati spesso “sovradimensionati” al fine di mettere in concorrenza fra di loro le proprietà nell’ambito di politiche di lotta alla rendita fondiaria<sup>57</sup>, e dichiarando esplicitamente negli stessi piani come non tutti questi ambiti sarebbero poi stati effettivamente trasformati.

Potenziale consumo di suolo nei piani vigenti – *Consumo di suolo e pianificazione 2015*



Il legislatore regionale non si è accontentato di emendare la precedente legge, ritenendo non fosse possibile inserire istituti volti alla tutela

previsioni di sviluppo residenziale. A queste sono poi da sommare le zone D destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali.

(56) L’art. A-12 della l.r. n. 20/2000 definisce gli ambiti per nuovi insediamenti come le «parti di territorio oggetto di trasformazione intensiva»; la norma deve però esser eletta in combinato con l’art. 28 che stabilisce come il Psc non attribuisca «in nessun caso potestà edificatoria alle aree», facoltà che spetta invece al POC - Piano Operativo Comunale.

(57) L’art. 30 della l.r. n. 20/2000 prevedeva infatti che i Comuni potessero pubblicare appositi bandi per assegnare capacità edificatorie, in base anche alla maggior disponibilità delle proprietà a contribuire alla realizzazione di opere pubbliche, e quindi a catturare la maggior quantità di plusvalore fondiario.

del consumo di suolo in un testo pensato originariamente per l'ordinaria espansione urbanistica, ed ha così approvato a fine 2017 una nuova legge urbanistica, la l.r. n. 24/2017<sup>58</sup>, un testo assai complesso ed articolato, dove trovano collocazione istituti urbanistici diversi ed anche la disciplina regionale sul paesaggio. In estrema sintesi, vi si prevede un nuovo strumento urbanistico, il PUG - Piano Urbanistico Generale, chiamato a disciplinare invarianze strutturali, scelte strategiche ed uso del territorio, ma senza poter attribuire diritti edificatori, competenza attribuita agli accordi operativi, da stipularsi fra soggetti privati e Comune. Per quanto qui di interesse, il cuore della disciplina sul contenimento del consumo di suolo è contenuto negli artt. 5 e 6. Ivi è disposto, innanzitutto, il solito perseguimento dell'obiettivo del saldo zero al 2050 in linea con la disciplina europea; saldo che è definito come la differenza fra le aree al di fuori del perimetro urbanizzato, per le quali è prevista la trasformazione, ed aree all'interno del perimetro, per le quali è prevista la «desigillazione». Indi è disposto che al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato il consumo di suolo sia consentito esclusivamente per opere pubbliche, insediamenti produttivi strategici e per gli interventi residenziali che siano strettamente necessari per attivare interventi di rigenerazione-riuso, nonché per realizzare interventi di edilizia residenziale sociale. È poi stabilito un ulteriore limite: il consumo di suolo ammesso non deve comunque superare il 3% della superficie del territorio urbanizzato, misurato alla data di entrata in vigore della legge; sono previste alcune eccezioni a tale tetto, come le opere pubbliche di rilievo sovracomunale, l'ampliamento di insediamenti produttivi già insediati, gli insediamenti produttivi giudicati «strategici» o «rilevanti», i parchi urbani e le dotazioni ecologiche. Parimenti vengono promossi il

---

(58) S. CIRIESI, S. DELLA CASA, F. GUALANDI, A. MORELLO, G. RUSCONI, *La nuova disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, Confindustria Emilia-Romagna, 2018; I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2017; S. VASSALLO (a cura di), *Regulation review. Una strategia per la semplificazione a partire dai progetti su edilizia e urbanistica*, Bologna, 2017; B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. Giur. edil.*, 2018, p. 41; T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *questa Rivista*, 2018, p. 681; M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, *ivi*, p. 597; M. ROVERSI MONACO, *Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna*, *ivi*, p. 827.

riuso e la rigenerazione urbana con semplificazioni procedurali, deroghe agli standard urbanistici e riduzione del costo di costruzione (artt. 7-17). La legge è poi attenta ad individuare cosa faccia parte del «territorio urbanizzato», anche al fine di diminuire le possibili difficoltà interpretative in sede di attuazione (art. 32).

Parte della dottrina ha sollevato critiche contro tale meccanismo, in particolare è stato giudicato eccessivo il tetto del 3% perché consentirebbe un consumo di suolo ancora troppo consistente<sup>59</sup>; in realtà, a ben vedere, tale tetto risulta aggiuntivo al divieto di trasformare il suolo, se non per i pochi interventi visti prima, ed è ragionevole aspettarsi che sarà ben lungi dall'essere esaurito; infatti, è assai improbabile che le future opere pubbliche, i futuri insediamenti produttivi strategici e quella pochissime residenza futura consentita possano consumare il 3% del territorio urbanizzato, se non in situazioni molto particolari, come ad esempio quella di un Comune piccolo che si trovi interessato da una rilevante opera pubblica o dalla localizzazione di un insediamento strategico di rilevanti dimensioni. Anche le deroghe al summenzionato tetto paiono ipotesi assolutamente marginali e di scarsa incidenza, con forse l'unica eccezione consentita alle aziende già insediate di ampliarsi; ma in tal caso il legislatore ha effettuato una ponderazione fra interessi pubblici, privilegiando la valorizzazione del tessuto produttivo emiliano-romagnolo.

Anche la disciplina transitoria ha ricevuto critiche: questa prevede che entro il primo triennio di applicazione, una parte delle previsioni di espansione previste dagli strumenti urbanistici vigenti possa trovare at-

---

(59) P. DIGNATICI, *Enigmi e misteri dell'articolato*, in I. AGOSTINI (a cura di), *Consumo di luogo. Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 89 ss.; v. anche P. CAVALCOLI, *Una lettera dall'Emilia Romagna, Regione non più "rossa"*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 11/1/2018; S. CASERTA, *Per qualche ettaro in più*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 24/12/2017; I. AGOSTINI, S. CASERTA, *Emilia-Romagna, la fine del piano. Ipotesi per un'altra urbanistica*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 20/12/2017; A. BARBANENTE, *Rigenerazione urbana per chi?*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 3/12/2017; P. BONORA, *Rigenerazione urbana, un nuovo ciclo per la rendita passiva*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 29/11/2017; R. CAMAGNI, *Una legge sottomessa agli interessi immobiliari, fatale per la finanza pubblica locale*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 27/11/2017; P. CAVALCOLI, *La linea del Piave*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 22/11/2017; E. RIGHI, *Una dozzina di "semplificazioni" che ci complicheranno la vita*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 22/11/2017; P. ROCCHI, *Urbanistica in Emilia-Romagna: che tristezza*, in [www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it), 19/5/2017.



tuazione<sup>60</sup> prima della decadenza sancita dalla l.r. n. 24/2017 stessa, e comunque previa individuazione delle aree da parte dei Comuni. La dottrina vi ha letto una sorta di invito alle proprietà ad affrettarsi alla presentazione dei progetti edilizi per non perderne la possibilità; tale critica appare però troppo severa, poiché appare difficile immaginare come la legge potesse cancellare sin dalla sua entrata in vigore ogni previsione in espansione, senza tenere in debita considerazione le possibili conseguenze sui piani giuridico ed economico.

Forse sarebbe più opportuno evidenziare come, mentre l'Unione europea si sia assegnata l'obiettivo del "saldo zero" in un orizzonte temporale più che trentennale, la Regione Emilia-Romagna si sia data il medesimo obiettivo in tempo dieci volte più piccolo: né i disegni di legge nazionali, né le leggi regionali, si sono poste un obiettivo altrettanto ambizioso e tutelante per l'ambiente. Si può pertanto affermare che la disciplina scelta dal legislatore regionale emiliano-romagnolo si caratterizzi per essere la più severa e la più propensa ad una efficace tutela del suolo.

Naturalmente questa spiccata propensione alla tutela dell'ambiente non deve impedire di scorgere le criticità della legge, come alcune formulazioni testuali che paiono poco chiare, ad esempio la «cartografia ideogrammatica»<sup>61</sup> richiesta per rappresentare il territorio urbanizzato. Sul piano invece della concreta efficacia delle misure di contrasto del consumo di suolo, si rilevano l'apparente indebolimento del livello provinciale di pianificazione e la maggiore lassità della disciplina dei terreni rurali. Una delle concause dell'esplosione del consumo di suolo è infatti dovuta alla frammentazione della pianificazione locale, in cui i Comuni competono fra di loro per attrarre funzioni urbanistiche pregiate, oppure pianificano senza curarsi delle scelte *extra moenia*. La l.r. n. 24/2017 pare affievolire la coerenza ed i contenuti dei piani territoriali metropolitano e di area vasta (che prendono il posto di quel-

---

(60) Cfr. art. 4, cc. 1-3, l.r. n. 24/2017; l'attuazione potrà avvenire tramite accordi operativi (art. 38), oppure permessi di costruire convenzionati (art. 28-bis del d.p.r. n. 380/2001).

(61) Cfr. art. 33 l.r. n. 24/2017.

lo provinciale)<sup>62</sup>. A ciò si sommi l'aver attribuito il compito di emanare il «parere motivato» sui PUG e sugli accordi operativi ad un organo, il «Comitato Urbanistico», che rischia di non essere un adeguato contro-potere alle proposte pianificatorie comunali. Il CU è infatti composto da tre membri: un rappresentante del Comune proponente, uno della Città metropolitana o dell'Area vasta, ed un terzo della Regione, pertanto ben due membri su tre sono espressione diretta o indiretta del Comune, e questo potrebbe condizionarne le valutazioni<sup>63</sup>. La disciplina del territorio rurale appare poi assai meno rigorosa di quella precedente: sarà più facile costruire nuovi edifici e destinare edifici a funzioni non agricole. In dottrina si è infatti individuato, accanto al *land cover*, anche il *land take* quale problematica fattispecie di uso del suolo: questa scelta del legislatore regionale pare non capace di arginarlo adeguatamente<sup>64</sup>. Tali criticità appaiono in ogni caso marginali rispetto alla precipua attenzione dedicata da parte del legislatore regionale emiliano-romagnolo alle ragioni ambientali e alla lotta al consumo del suolo.

## 7. Conclusioni

Come si è visto il consumo di suolo è un problema acuto che il decisore pubblico non può ignorare oltre.

I legislatori regionali si sono dimostrati molto più attenti di quello nazionale, fornendo però risposte assai diverse fra di loro, anche in funzione delle differenti condizioni urbanistiche, sociali e politiche dei rispettivi territori. I modelli esaminati, quello veneto e quello emiliano-romagnolo, pur nelle loro differenze, sono accomunati dal piglio deciso con cui hanno affrontato l'argomento. È difficile formulare un giudizio prognostico assertivo sulla capacità di questi di risolvere il problema nel

---

(62) Cfr. artt. 41 e 42 l.r. n. 24/2017. La necessità di una pianificazione di area vasta risulta maturata già prima del II° conflitto mondiale da Abercrombie e dal noto Rapporto Barlow, con riferimento al caso del progetto della *Great London*: v. D. CALABI, *Storia dell'urbanistica europea*, Milano, 2008, p. 241.

(63) Come noto, a seguito della cd. riforma Delrio (l. n. 56/2014), le Città metropolitane e le Province sono state trasformate in «enti di secondo grado», i cui organi politici non sono più eletti dai cittadini, bensì dai membri dei consigli comunali del territorio all'interno di amministratori comunali.

(64) Cfr. art. 36 l.r. n. 24/2017.

lungo periodo. Importante sarà monitorare tempestivamente i risultati di questi, e adottare eventuali correttivi muovendosi anche per stadi di approssimazione progressivi.

Si ritiene, in ogni caso, che la frammentazione offerta dalle 21 diverse leggi regionali e provinciali possa pregiudicare l'efficacia della lotta al consumo di suolo. Si ritiene pertanto ormai improcrastinabile quell'intervento del legislatore nazionale in materia urbanistica, auspicato da decenni, che detti principi uniformi in materia urbanistica, contenimento del consumo di suolo e promozione di riuso e rigenerazione urbana.