DIRITTO AGROALIMENTARE
Anno II Fasc. 1 - 2017
ISSN 2499-7463

Nicola Lucifero

IL «CONTENIMENTO DEL CONSUMO DEL SUOLO AGRICOLO»: UN PROBLEMA DI QUALIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE GIURIDICA

Estratto

Milano • Giuffrè Editore

Il «contenimento del consumo del suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica

Il lavoro affronta i problemi giuridici connessi al contenimento del *consumo del suolo* attraverso le diverse fonti normative, principalmente europea ed interna. In dettaglio, il lavoro si prefigge di mettere in luce talune criticità correlate all'intervento legislativo in corso di definizione con l'obbiettivo di evidenziare come la questione richieda di essere affrontata, non in logica settoriale come fino ad ora è stato fatto, bensì muovendo dalla funzione che il suolo ricopre nelle aree urbane e in quelle agricole e così perseguire finalità di urbanizzazione, ambientali e sociali per le prime, salvaguardando la vocazione produttiva dei terreni agricoli.

The work addresses issues related to the containment of soil consumption through the different sources of law, in particular at the European and domestic level. In detail, the research aims to highlight certain critical issues related to Italian law proposal who is near to be defined, with the scope to highlight how the issue needs to be addressed, not in a sectoral approach as it has been done until now, but moving from the function that the ground covers in the urban areas and in the agricultural area in order to satisfy the urban purposes, environmental and social, and defense the productive vocation of the agricultural area.

Keywords: *agricoltura - consumo del suolo - ambiente - alimentazione - governo del territorio*

1. Introduzione: cause ed effetti del *consumo del suolo*. - 2. Il consumo del suolo nella disciplina europea di protezione dell'ambiente. Strategia e prospettiva del legislatore europeo attraverso gli atti di *soft law*. - 3. La regolamentazione del contenimento del consumo del suolo in Italia, ambiguità delle norme, diversità di vedute e prospettive *de jure condendo*. - 4. La nozione giuridica di *consumo del suolo*: una chimera. Un problema di concetto, di competenze e di implementazione normativa. - 5. La sicurezza alimentare a margine della normativa sul *contenimento del consumo del suolo*. - 6. Conclusioni. La ricerca di un approccio unitario al problema del *contenimento del consumo del suolo*. Le disposizioni costituzionali sulla proprietà fondiaria quali direttrici per un intervento normativo.

1 - Introduzione: cause ed effetti del *consumo del suolo*.

Il tema del *consumo del suolo*, e l'individuazione di regole per il suo *contenimento*, nel corso degli ultimi anni ha attirato l'attenzione di Istituzioni, di studiosi e dell'opinione pubblica in generale. Con tale termine si intende un fenomeno associato ai processi di urbanizzazione e consistente nella perdita di una risorsa fondamentale a causa dell'occupazione di una superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale, in favore dell'espansione delle città e della densificazione o della conversione di un terreno entro un'area urbana attraverso la costruzione di nuovi edifici, fabbricati o insediamenti. La caratteristica saliente di tale fenomeno è la sua irreversibilità, infatti la variazione che si determina attraverso l'intervento antropico, ossia la copertura artificiale del suolo, è tutt'altro che modificabile e ha sempre carattere permanente con evidenti conseguenze sulla destinazione di uso del terreno.
Il consumo del suolo, *rectius*: l'erogazione del suolo agricolo, non rappresenta un fenomeno isolato, ma è connesso e consequenziale alle profonde modificazioni del quadro economico e sociale, la cui portata non è circoscrivibile su base locale, essendo globale come testimoniano i diversi studi dei ricercatori che si sono interessati al problema che descrivono come il fenomeno si sia sviluppato in aree diverse, dal tessuto economico e sociale distinto, e lontane geograficamente tra loro[1]. Certamente il tema ha assunto rilievo ed è concretamente percepibile ove si consideri l'impatto che l'impermeabilizzazione dei suoli (c.d. «*soil*

[1] In argomento, C. Couch - G. Petschel-Held - L. Leontidou, *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-use Change and Policy*, Oxford, 2007; A. Schneider - C.E. Woodcock, *Compact, dispersed fragmented, extensive? A comparison of urban growth in twenty-five global cities using remotely sensed data, pattern metrics and census information*, in *Urban Studies*, 2008, 45; R. Lal, *Soil degradation and global food security: a soil science perspective*, in K. Wiebe (edited by), *Land quality, agricultural productivity, and food security*, Cheltenham, 2003, 16.

sealing»), derivante dal processo di copertura dello strato superficiale del terreno[2], può determinare su una risorsa scarsa e irriproducibile, vocata per sua natura ad assolvere numerose funzioni per lo più connesse alla produzione agricola, nonché al mantenimento della sicurezza idrogeologica e idraulica del territorio, e alla salvaguardia delle risorse ambientali e del paesaggio.

A livello nazionale i recenti studi presentati dall'ISPRA[3] hanno fornito dati, informazioni e valutazioni puntuali sul consumo del suolo nel nostro Paese evidenziando l'entità del problema e le difficoltà connesse ad un intervento risolutivo. Basti pensare che la copertura del suolo già consumato, ovvero la quota di territorio con copertura artificiale, in Italia è pari al 7,0 per cento del totale contro il 4,3 per cento della media dei Paesi dell'Unione europea[4]. Le attività economiche legate al settore primario, ove è innegabile che il suolo (*rectius*: fondo rustico[5]) rappresenti un insostituibile fattore produttivo, appaiono incapaci di costituire un valido presidio contro l'espansione urbana, di cui subiscono, piuttosto, impatti, anche di grave entità. Invero, in Italia tra il 1971 e il 2010, a fronte di una crescita della popolazione di circa il 10 per cento, si è avuta una riduzione della superfice agricola utilizzata (SAU) di circa il 28 per

[2] Per impermeabilizzazione del suolo» si intende quel processo che si determina attraverso la copertura della parte superficiale del terreno con l'impiego di materiali quali calcestruzzo o pietre, quale risultato della costruzione di nuovi edifici, ovvero di asfalto ed altri materiali con i quali sono realizzate strade, parcheggi ed aree pubbliche o private. A seconda del grado di copertura, la capacità del suolo di essere impermeabile si riduce e non appare più completamente in grado di esplicare le sue funzioni di impermeabilizzazione e di servizio ecosistemico.

[3] Cfr. ISPRA, *Il consumo del suolo in Italia*, 2012; ISPRA, *Consumo del suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici,* 2016.

[4] La perdita di suolo è stata determinata da una forte prevalenza di tessuti urbani a bassa densità, quindi con un elevato indice di dispersione delle trasformazioni urbanistiche sul territorio.

[5] Il terreno è inteso quale «strato più superficiale della crosta terrestre che fa da supporto alla vegetazione e che rende possibile l'esercizio dell'agricoltura»; mentre il *fondo rustico* è lo strumento produttivo agricolo, bene dell'azienda agricola. Così G. Galloni, *Fondo rustico*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, VIII, Torino, 1992, 369: Id., *ivi*, Agg., Torino, 2000, 399. In argomento, A. Sciaudone, *Il fondo rustico nella proprietà e nell'impresa*, Napoli, 1997. Va precisato che la distinzione riflette una qualificazione amministrativa atta a far assurgere una singola porzione di terreno a fondo rustico e quindi a strumento produttivo dell'azienda agricola. Tale considerazione ha indotto la dottrina a sottolineare che la destinazione della terra all'agricoltura, prima ancora che alla volontà del soggetto proprietario, risponde all'attività programmatoria della pubblica amministrazione diretta a stabilire l'uso corretto delle risorse, attraverso strumenti urbanistici di pianificazione che individuano le aree urbane, industriali e agricole e così differenziandone l'impiego. In sostanza, la destinazione agricola del suolo non è più soltanto un fatto che può venire preso in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, bensì risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente di vita dell'uomo.

cento (pari a più di 5 milioni di ettari). Nel 2012 la SAU era pari a 12,9 milioni di ettari, frutto di una graduale e progressiva riduzione dell'impiego della terra da parte di altri settori, e principalmente del fenomeno dell'urbanizzazione. Peraltro, la continua riduzione della superficie coltivata non è più compensata, come in passato, dall'incremento della produttività che appare oggi oramai stabilizzata per la maggior parte delle coltivazioni agricole[6], con l'effetto dell'aumento della dipendenza dall'estero del fabbisogno alimentare nazionale.

Circoscrivendo l'attenzione a livello nazionale, non si può non evidenziare come la perdita di terreno coltivabile sia stata per lo più frutto di un concorso di fattori che hanno trovato luogo negli ultimi decenni del secolo scorso: da un lato la crescente urbanizzazione, con conseguente sottrazione delle aree agricole ai fini urbani, oppure industriali o relativi al settore terziario[7] e, dall'altro, l'abbandono delle terre da parte della popolazione agricola riversatasi nelle città[8]. A ciò deve aggiungersi una disciplina di pianificazione inefficace a scoraggiare fenomeni di frammentazione insediativa e infrastrutturale, la molteplicità dei livelli di governo politico e amministrativo, nonché la proliferazione della pianificazione di settore, le quali, moltiplicando i centri di decisione delle scelte territoriali, rappresentano le principali cause che hanno determinato un processo di *depianificazione*, che con il fenomeno in esame ha un rapporto consequenziale[9]. Non da ultimo l'impulso al fenomeno dell'espansione urbanistica, e quindi al processo irreversibile di consu-

[6] Nonostante, tuttavia, che le nuove tecnologie abbiano permesso di innalzare la produttività e intensificare principalmente le attività zootecniche. Cfr. Rapporto MiPAAF, *Costruire il futuro: difendere l'agricoltura dalla cementificazione. Perdita di terreni agricoli, approvvigionamento alimentare e impermeabilizzazione del suolo*, 2012.

[7] Basti pensare che in Italia dal 1956 al 2012 il territorio nazionale edificato è aumentato del 166 per cento, con una stima di circa 90/100 ettari di perdita di suolo. Il consumo del suolo a livello nazionale è passato da 2,9 per cento negli anni '50 al 7,3 per cento nel 2012.

[8] Per completezza va osservato che, complice anche l'abbandono delle campagne, si è più di recente verificato un crescente aumento della superficie boschiva che ha guadagnato più di 3 mila ettari (cfr. INEA, *Rapporto sullo stato dell'agricoltura*, 2012). Tuttavia, mentre l'avanzata del bosco costituisce un fenomeno naturale da cui è possibile in ogni momento procedere con il recupero dei suoli da destinare all'attività agricola, l'impermeabilizzazione risulta essere di fatto un processo irreversibile.

[9] Questa la condivisibile osservazione di G.F. Cartei, *Il problema del consumo del suolo*, in *Riv. it. diritto pubbl. com.*, 2014, 1271. Segnatamente alle cause e allo sviluppo del fenomeno cfr. ISPRA, *Consumo del suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, cit., 12-23. In merito alla *depianificazione*, conseguenza della introduzione a livello normativo di un gran numero di piani urbanistici e di settore, v. P. Stella Richter, *Relazione generale*, in *La sicurezza del territorio. Pianificazione e depianificazione, Quaderni della Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, 143 ss.

mo del suolo, è da attribuire anche alla disciplina tributaria, ed in particolare ai contributi richiesti da parte dei Comuni per il rilascio dei permessi di costruzione[10]. Ciò, anziché contrastare l'eccessivo consumo del suolo, lo ha di fatto agevolato, posto che ha rappresentato una delle principali cause della progressiva erosione di terreni destinati all'agricoltura. Invero, il rilascio dei titoli abitativi ha da tempo rappresentato per gli enti territoriali locali una fonte rilevante per il bilancio comunale, e non ha risposto ad una coerente pianificazione urbanistica né si è accompagnato a considerazioni di carattere urbanistico, paesaggistico e ambientale, oltre che agricolo[11]. Tali ed altri fattori hanno così determinato nel corso degli ultimi decenni un eccessivo, e sregolato, processo di urbanizzazione, per lo più privo di una politica di governo del territorio coerente con le vocazioni produttive locali, specialmente in campo agricolo, con la conseguente perdita di aree destinate all'attività primaria.

Se la conseguenza di ciò che riconduciamo nel concetto di *consumo del suolo* è dato dalla sua irreversibilità, va altresì detto che uno strumento potenzialmente rilevante per contrastarlo può ravvisarsi nel ripristino delle aree urbanizzate in aree agricole. Tuttavia, non si può non rilevare come l'attuale crisi di mercato impedisca tali trasformazioni sul territorio: in molte aree del Paese dove la crisi ha colpito anche il settore immobiliare si sono registrati fenomeni di abbandono di capannoni e di opifici industriali con relativo abbassamento dei valori degli immobili, e il processo di recupero si è reso oltremodo complesso e difficile da attuare.

Il fenomeno non è rimasto estraneo al legislatore ed ha ben presto raccolto l'attenzione dei membri dei due rami del Parlamento che, con presupposti distinti e obbiettivi mai univoci, hanno presentato

[10] La disposizione contenuta nella l. 28 gennaio 1977, n. 10 avrebbe dovuto scoraggiare l'eccessivo consumo di suolo e asservire alla parziale copertura delle spese connesse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione. Invece, esse hanno rappresentato una delle principali entrate per le amministrazioni locali. Ciò si è incentivato con l'abrogazione dell'art. 12 della citata legge, ad opera dell'art. 136, comma 1, lett. *c*) del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, a decorrere dal 1° gennaio, che ha consentito di destinare i proventi degli oneri di urbanizzazione al finanziamento di spese correnti di vario tipo. In argomento, F. Carraro, *Consumo di suolo e federalismo fiscale ambientale*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 2011, 242; R. Marino, *L'evoluzione normativa in materia di oneri di urbanizzazione. Alcune riflessioni critiche*, in *Fin. loc.*, 2011, 69.

[11] Rileva tale criticità L. Russo, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, 626; G.F. Cartei, *Il problema del consumo del suolo*, cit., 1272-1273.

nell'attuale Legislatura ben venti disegni di legge[12], molti dei quali tutt'ora stagnano all'esame delle Commissioni, per altri l'*iter* non ha neppure avuto inizio, mentre si trova decisamente in uno stadio più avanzato il nuovo testo di legge governativo che, all'esito dell'esame da parte delle Commissioni ambiente e agricoltura riunite, è stato trasmesso alle Commissioni competenti[13]. Anche a livello europeo si rinvengono numerosi documenti e atti di *soft law* che, tuttavia, affrontano il problema in modo più ampio. Infine, i riferimenti al *contenimento del consumo del suolo* sono presenti anche in molti testi normativi regionali da anni in vigore in materia di governo del territorio.

In tale contesto si colloca questo lavoro che, una volta delineato l'insieme dei problemi giuridici connessi al contenimento del *consumo del suolo* e tratteggiata l'evoluzione dei diversi interventi giuridici, si prefigge di mettere in luce talune criticità interne all'intervento legislativo in corso di definizione; l'obbiettivo è quello di evidenziare come la questione richieda di essere affrontata, non in logica settoriale, bensì muovendo dalla funzione che il suolo ricopre nelle aree urbane e in quelle agricole e così perseguire finalità di urbanizzazione, ambientali e sociali per le prime, salvaguardando la vocazione produttiva dei terreni agricoli.

---

[12] I disegni di legge presentati in Parlamento durante la XVII Legislatura sono: S.129, *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*; C.150, *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana*; S.600, *Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; C.902, *Norme in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; C.948, *Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*; C.1050, *Disposizione per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*; C.1128, *Norme per il governo del territorio mediante la limitazione del consumo del suolo e il riutilizzo delle aree urbane, nonché delega al Governo per l'adozione di misure fiscali e perequative*; S.769, *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo*; C.1176, *Modifica dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, in materia di deroga al patto di stabilità interno in favore degli enti locali per la realizzazione di piani per la messa in sicurezza del territorio contro i rischi derivanti dal dissesto idrogeologico, nonché disposizioni per la valorizzazione delle aree agricole e il contenimento del consumo del suolo*; S.812, *Disposizioni per il contenimento e la riduzione del consumo del suolo*; C.1322, *Norme per il contenimento e la riduzione del consumo del suolo*; S.991, *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo e la tutela del paesaggio*; C.1873, *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo*; C.1889, *Norme per il contenimento del consumo del suolo e la riconversione ecologica delle città*; C.1909, *Disposizioni per il contenimento del consumo del suolo agricolo e per la tutela del paesaggio*; C.1996, *Norme per la riduzione del consumo del suolo*; C.2039, *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*; C.2047, *Disposizione in materia di consumo del suolo e di tutela e valorizzazione dell'agricoltura*; S.2262, *Disposizione per il contenimento del consumo del suolo*; S.2383, *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato.*

[13] Trattasi del disegno di legge S.2383, *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato* (corrispondente alla Camera all'atto C.2039) che assorbe i disegni di legge C.902 e C.1909. Il testo ha ottenuto l'approvazione alla Camera e si trova attualmente all'esame del Senato ove si è tenuta l'ultima audizione il 5 luglio 2016.

2. - Il consumo del suolo nella disciplina europea di protezione dell'ambiente. Strategia e prospettiva del legislatore europeo attraverso gli atti di *soft law*.

In un'ottica ricostruttiva merita prendere le mosse dalla normativa di fonte europea. Com'è stato autorevolmente espresso il *consumo del suolo* costituisce un'espressione sconosciuta all'Unione europea a cui è preferita la locuzione *protezione del suolo*[14]. In tal senso la prospettiva è assai più ampia in quanto non si limita al mero consumo del territorio ma abbraccia tutti i fattori che determinano una diminuzione delle funzioni del suolo e si estende alle garanzie che consentono le sue funzioni.
A livello europeo il tema della protezione del suolo va collocato nell'ambito della più generale disciplina ambientale (art. 191 TFUE) che, infatti, pone tra gli obbiettivi della politica europea la qualità dell'ambiente e l'utilizzazione razionale delle risorse naturali. Ciò detto, va rilevato che la questione è affrontata attraverso atti di *soft law* che si sono intensificati nell'ultimo decennio. La finalità perseguita non si esaurisce nella generica limitazione della trasformazione del nuovo suolo e della tutela dello stesso per le implicazioni che tali modificazioni determinano, ma si estende alla salvaguardia e ripristino delle garanzie che ne consentono le relative funzioni ambientali.
L'importanza del suolo a livello europeo si percepisce fin dalla *Carta europea del suolo* adottata dal Consiglio d'Europa nel 1972, come rivelano sinteticamente i primi articoli che indicano che *il suolo è uno dei beni più preziosi dell'umanità* (art. 1) ed *è una risorsa limitata che si distrugge facilmente* (art. 2). Gli ulteriori atti evidenziano l'approccio non settoriale del legislatore europeo e l'obbiettivo di cercare un possibile equilibrio tra le diverse politiche europee nella logica del principio dello sviluppo sostenibile per contrastare la perdita del suolo e la diminuzione della sua fertilità[15]. Nei successivi atti di *soft law,* il

[14] Così G.F. Cartei, *Consumo del suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, in G.F. Cartei - L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014, 45. Sul tema, in generale, con riferimento ai profili di diritto europeo e interno, G.F. Cartei, *Il problema del consumo del suolo*, cit., 1261.
[15] Cfr. Comunicazione della Commissione europea del 15 maggio 2001, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 def. Emblematica in tal senso è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 13 dicembre 2005, *Sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile*, COM (2005) 658 def., ove si rileva che «la strategia per lo sviluppo sostenibile fornisce il quadro politico atto a definire il modo migliore per contrastare le più importanti tendenze non sostenibili. Un elemento essenziale

suolo è destinatario dell'attenzione del legislatore in quanto risorsa essenzialmente non rinnovabile, caratterizzata dalla sua velocità di degrado per i processi di formazione e di rigenerazione estremamente lenti[16], espressione di funzioni fondamentali di carattere ambientale, sociale ed economico, le cui condizioni occorre preservare dai possibili fattori di deterioramento, tra cui in particolare il fenomeno della c.d. «impermeabilizzazione del suolo», concetto che per molti aspetti richiama il significato comunemente adottato in Italia di consumo del suolo[17].
La strategia per la protezione del suolo è principalmente contenuta nella Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006[18] e, come nell'ultima relazione sullo stato dell'ambiente europeo a cura dell'Agenzia europea dell'ambiente[19], considera l'impermeabilizzazione come uno dei maggiori processi di degrado del suolo. In tale documento, delineata la portata e la crescita del fenomeno dell'impermeabilizzazione, si mettono in luce le funzioni essenziali del suolo – quali la sicurezza alimentare, l'equilibrio ecologico e la preservazione dell'ambiente fisico e culturale – e le azioni e gli interventi da porre in essere. Al riguardo la Commissione ritiene che le attuali politiche comunitarie a difesa del suolo non siano sufficienti a garantire una adeguata politica di protezione a causa della eterogeneità delle strategie perseguite dai singoli Stati membri e della loro inidoneità ad offrire un quadro di protezione

di tale quadro è costituito dalle interrelazioni fra le tendenze: sono numerose quelle esistenti fra le priorità chiave definite nel documento di base. Un esempio chiaro è la lotta ai cambiamenti climatici, che trae vantaggio da un maggiore ricorso all'energia rinnovabile. Analogamente, migliorando l'uso del suolo, rendendo i trasporti più sostenibili e cambiando i modi di consumo dell'energia, si protegge la biodiversità. Le diverse strategie e piani d'azione, pertanto, non vanno considerati singolarmente: ciascuno di essi, a modo proprio, contribuirà a risolvere problemi in altri campi».

[16] Cfr. Comunicazione della Commissione del 16 aprile 2002 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2002) 179 def.

[17] Per *impermeabilizzazione del suolo* si intende «la costante copertura di una area di terreno e del suo suolo con materiali impermeabili artificiali, con asfalto e cemento». Così, Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, 2012, 11 [SWG (2012) 101 fin/2].

[18] Cfr. Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2006 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Strategia tematica per la protezione del suolo*, COM (2006) 231 def. Sul punto fornisce una visione di insieme sull'attuazione della strategia adottata dalla Commissione la Relazione della Commissione del 13 febbraio 2012 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Attuazione della strategia tematica per la protezione del suolo e attività in corso*, COM (2012) 46 def.

[19] Cfr. AEA, *L'ambiente in Europa - Stato e prospettive nel 2010: suolo. Agenzia europea per l'ambiente*, Copenaghen, 2010.

coerente. In tale contesto sono stati definiti i princìpi guida che devono ispirare un utilizzo sostenibile del suolo, *i.e.* prevenzione per mitigare l'ulteriore degrado del suolo, recupero e ripristino della funzionalità del suolo per riportare i terreni degradati ad un livello di funzionalità. Sotto il profilo attuativo, la Commissione ritiene che per garantire un approccio completo, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, si debba adottare una direttiva quadro[20] in forza della quale a livello locale gli Stati membri dovranno individuare le misure specifiche per fare fronte ai problemi del suolo.

Merita osservare come l'approccio del legislatore europeo sia chiaramente in linea con il diritto ambientale[21], difatti la suddetta proposta evoca i princìpi generali rimettendo nella parte più propriamente prescrittiva agli Stati membri l'obbligo di valutare l'impatto delle politiche settoriali adottando strumenti attuativi diversi in ragione delle differenze che caratterizzano le regioni europee. D'altra parte la direttiva segue un orientamento generale e tradizionale della materia ambientale e si regge sul principio di integrazione attribuendo proprio agli Stati il compito di valutare l'impatto delle politiche settoriali «nei settori della pianificazione territoriale in ambito urbano e regionale, dei trasporti, dell'energia, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, della selvicoltura, dell'estrazione di materie prime, del commercio e dell'industria, della politica sui prodotti, del turismo, dei cambiamenti climatici, dell'ambiente, della natura e del paesaggio» [22]. In altri termini, è stata prevista

[20] A tale fine è stata presentata la Proposta di direttiva del 22 settembre 2006 che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM (2006) 232 def. Tale proposta non è stata adottata ed è stata ritirata per alcuni contrasti insorti tra gli Stati membri per la presunta violazione del principio di sussidiarietà. In argomento, L. Marmo, *La strategia tematica per la protezione del suolo e la proposta di direttiva quadro della Commissione europea*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, I, 175.

[21] Così G.F. Cartei, *Consumo del suolo: la prospettiva dell'Unione europea*, cit., 47-48 ove l'A. osserva che la Commissione fa salvo il principio di sussidiarietà ed articola la sua strategia ponendo al centro la proposta di una direttiva finalizzata alla protezione e all'uso sostenibile del suolo mediante piani preordinati ad affrontare i problemi relativi al degrado del suolo. Con riferimento alla politica ambientale a livello europeo, *ex multis*, L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario dell'ambiente*, Milano, 2000, spec. 103 ss.; C. Blumann, *Historique de la politique communautaire de l'environnement*, in J. Dutheil De La Rochere (a cura di), *Le Droit communautaire de l'environnement. Mise en oeuvre et perspectives*, Paris, 1998, 25. Da ultimo, P. Fois, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in G. Gordini - P. Fois - S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005; O. Porchia, *La politica dell'Unione europea in materia ambientale,* in R. Ferrara - M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, 2014, 153.

[22] Cfr. art. 3 Proposta direttiva, cit.

l'attribuzione agli Stati membri di compiti ulteriori ed importanti, tra i quali l'adozione di misure opportune a contrastare o attenuare gli effetti dell'impermeabilizzazione, il controllo sul rispetto delle misure di precauzione e prevenzione idonee a ridurre al minimo gli effetti negativi sulla protezione del suolo, l'individuazione di aree con maggiori pericoli di degrado ambientale, la predisposizione di programmi per la riduzione del rischio, l'adozione delle misure di prevenzione della contaminazione del suolo e l'individuazione degli eventuali interventi di bonifica.
Benché la proposta di direttiva sia stata ritirata, gli ulteriori interventi del legislatore europeo confermano un approccio di carattere generale nell'ambito delle politiche ambientali e non settoriale alla tutela del suolo. La tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse del 20 settembre 2011[23] ha proposto che entro il 2020 le politiche dell'Unione europea tengano conto delle ripercussioni dirette e indirette sull'uso del suolo da parte degli Stati membri e che l'incremento di quota netta di occupazione di terreno tenda ad arrivare a zero entro il 2050. Pertanto, sebbene il documento sia incentrato nello specifico sull'impermeabilizzazione del suolo, affronta anche il tema dell'occupazione di terreno. Fattori questi che si legano in larga misura alla pianificazione territoriale, posto che l'uso dei terreni rappresenta quasi sempre un compromesso fra esigenze speciali, economiche e ambientali diverse e la pianificazione territoriale può svolgere un ruolo importante nel favorire un uso più sostenibile dei terreni che prenda in considerazione la qualità e le caratteristiche di aree e funzioni del suolo diverse a fronte di obbiettivi e interessi concorrenti.
Nei più recenti atti europei si sottolinea il ruolo della pianificazione territoriale per contrastare l'impermeabilizzazione del suolo e ridurre il suolo occupato o riutilizzare quello già edificato[24]. A tale proposito, è marcata l'importanza che nella buona prassi riveste la qualità del suolo al fine di orientare i nuovi insediamenti verso terreni di qualità inferiore, ciò al pari della capacità degli Stati e delle regioni, maggiormente colpite dai fenomeni di occupazione e impermeabilizzazione del suolo, di controllare e valutare le perdite di suolo, attuando misure adegua-

[23] Cfr. Comunicazione della Commissione del 22 settembre 2011 al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse,* COM (2011) 571 def.
[24] Così, Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, cit., 23 e 33.

te alla futura domanda di terreno, mediante l'indicazione di obbiettivi vincolanti o caratterizzati da ampia condivisione. Se l'obbiettivo perseguito dalla Commissione è limitare l'occupazione e l'impermeabilizzazione del suolo, le azioni volte alla mitigazione e alla compensazione degli effetti dell'occupazione di nuovo suolo rappresentano le soluzioni complementari ed accessorie. Così è stata sottolineata l'importanza della valutazione ambientale strategica per piani e programmi e della valutazione di impatto ambientale dei progetti. Con riguardo alle misure di compensazione della perdita del suolo, queste dovrebbero realizzarsi contestualmente, o addirittura precedentemente a che si verifichi l'impatto ambientale, essere equivalenti e collegate alle funzioni ecologiche perse e ritenersi ammesse soltanto quando non sia possibile ricorrere ad altra misura[25].

Va tuttavia osservato che la soluzione del problema dell'impermeabilizzazione e dell'occupazione del suolo non può esaurirsi nella mera riduzione quantitativa dell'espansione urbana, ma deve essere accompagnata da una proposta operativa caratterizzata da princìpi quali la conservazione delle funzioni del suolo, la prevenzione del suo degrado, la mitigazione degli effetti, il ripristino e le integrazioni delle politiche territoriali, ma soprattutto il suo impiego produttivo in agricoltura, attività economica capace di compendiare il fine produttivo e quello conservativo[26]. In questo senso non può non cogliersi nell'approccio della Commissione l'assenza di una disciplina specifica per la proprietà fondiaria, punto di riferimento fondamentale per perseguire le finalità anzidette di tutela dell'ambiente e della sicurezza alimentare, invece il suolo viene considerato a prescindere dalla sua destinazione di impiego in agricoltura. Quando anche si tratta di terreno arabile esso viene comunemente preso in considerazione equiparandolo ad altro suolo impiegato per altri fini, senza alcun riferimento, anche nella logica compensativa, alla tutela della qualità del fondo e della sua produttività.

Malgrado l'attenzione attribuita alla tutela del suolo a livello europeo[27], al

[25] Così, Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, cit., 8.

[26] Così rileva E. Rook Basile, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, 42, circa l'uso attivo del bene terra attraverso la duplice funzione di uso produttivo e, contestualmente, di uso conservativo. In argomento sul rapporto tra agricoltura e ambiente v. S. Carmignani, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012.

[27] Da ultimo confermata dalla Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, n. 1386/2013/UE, *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta»*.

momento si registrano interventi di *soft law* e un approccio, per certi versi, troppo generale e rimesso all'attuazione dei princìpi in materia ambientale – tra cui in particolare il principio dello sviluppo sostenibile – che si colloca nella più ampia disciplina della tutela delle risorse, e del loro impiego più efficiente, rimettendo agli Stati membri l'attuazione delle misure idonee a preservare il suolo. Tuttavia, non si può non osservare che è proprio il livello europeo a fornire agli ordinamenti nazionali analisi e dati che torneranno utili qualunque sia la soluzione perseguita.

3. - La regolamentazione del contenimento del consumo del suolo in Italia, ambiguità delle norme, diversità di vedute e prospettive *de jure condendo*.

A livello statale, come detto, non si rinviene una disciplina unitaria ed organica, ma la sensibilizzazione al tema ha dato luogo a molteplici proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento, i cui *iter* di approvazione risultano oltremodo lenti, prive di un approccio comune al problema del consumo del suolo. Non deve essere ritenuto un caso che il primo disegno di legge sul *contenimento del consumo del suolo* sia stato di matrice «agraria»[28]. In esso, mediante la perimetrazione del campo di intervento, che ruotava attorno alla definizione di terreni agricoli (quelli che sulla base degli strumenti urbanistici in vigore hanno destinazione agricola), si introduceva un meccanismo di identificazione dell'estensione massima di terreni agricoli edificabili e si prevedeva un divieto di modificare la destinazione di uso per tutti i terreni agricoli che hanno usufruito di aiuti statali o europei. Era poi incentivato il recupero del patrimonio edilizio rurale per favorire l'attività di manutenzione e ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti.
A questa proposta, altre sono seguite con presupposti, obbiettivi e strumenti attuativi assai diversi tra loro, pur avendo punti in comune, so-

[28] Infatti, è da attribuire all'allora Ministro del MiPAAF, On. Catania, il primo disegno di legge in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del suolo approvato dal Consiglio del ministri n. 45 del 14 settembre 2012. Il provvedimento mirava a garantire l'equilibrio tra terreni agricoli e le zone edificate o edificabili, ponendo un limite al consumo del suolo e stimolando il riutilizzo delle zone già urbanizzate. Ha inoltre l'obbiettivo di promuovere l'attività agricola che si svolge (o si potrebbe svolgere) su di essi, contribuendo alla salvaguardia del territorio. Il mantenimento dell'attività agricola infatti consente di poter gestire il territorio e contribuisce a diminuire il rischio di dissesti idrogeologici.

prattutto con riferimento alle tecniche conoscitive del fenomeno – principalmente gli atti europei o le ricerche condotte dall'ISPRA – e agli strumenti attuativi – misure di incentivazione. Questi ultimi possono essere accorpati in tre filoni normativi in ragione della prospettiva da cui si è mosso il legislatore: sia essa urbanistica, ambientale o agricola. Difatti, dalla disamina dei diversi testi normativi, vigenti e di prossima emanazione, si coglie una caratteristica centrale al fenomeno in esame: l'oggetto dell'analisi può variare a seconda dei profili che si intendono affrontare: cosicché il *contenimento del consumo del suolo* può riflettere logiche di tutela ambientale, del governo del territorio, e quindi collocarsi nel processo di urbanizzazione che regola il rapporto tra città e campagne, oppure riflettere logiche di tutela delle aree rurali e di protezione della vocazione naturale dei terreni agricoli a discapito di scopi non agricoli in una logica di *food security*.

Venendo alle proposte di legge, il primo nucleo tende a risolvere il problema del consumo del suolo definendo a livello nazionale e regionale gli obbiettivi quantitativi di contenimento di uso di suolo e incentivando le operazioni di rigenerazione urbana[29]. Lo strumento per perseguire questo fine è rappresentato dall'introduzione di un onere di urbanizzazione aggiuntivo quale misura disincentivante l'utilizzo del territorio non edificato[30]. Questa soluzione che, in altri termini, affronta il problema sotto il profilo urbanistico attraverso il meccanismo dell'aumento degli oneri e dei costi di costruzione, risulta essere pericolosa e ambivalente. Infatti, ove venisse approvata, questa disposizione determinerebbe, paradossalmente, una spinta al consumo del territorio soprattutto da parte dei Comuni che si vedrebbero aumentare le entrate con l'aumento delle quantità di nuovo territorio assoggettato a edificazione. Peraltro, l'impostazione della legge risulta censurabile in ragione del riparto delle competenze *ex* art. 117 Cost. per il fatto che il legislatore statale disciplina nel dettaglio il contributo aggiuntivo, anziché limitarsi a enunciare princìpi fondamentali per definire il contenimento del consumo del suolo e lasciando al legislatore regionale i propri ambiti di intervento normativo.

---

[29] In generale, per una disamina dell'evoluzione della disciplina urbanistica delle aree agricole, v. F. Albisinni, *Diritto agrario territoriale*, Roma, 2004, 133 e ss.; P. Urbani, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, *Il diritto agroambientale*, II, Torino, 2011, 597; W. Gasparri, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 69 ss.
[30] Cfr. d.d.l. S.129, C.150, C.70, C.1128.

Nella medesima prospettiva di stampo urbanistico si collocano altre proposte di legge che introducono regole generali di pianificazione del territorio[31]. Tali proposte prevedono che il fabbisogno di nuovo suolo non possa mai essere superiore alla quantità di superficie territoriale riutilizzata, riqualificata o recuperata; in ogni caso, il consumo del suolo non urbanizzato, quando consumato, deve essere riequilibrato in ragione dei maggiori oneri per la collettività, sia in termini di definitiva perdita di una risorsa naturale irriproducibile sia per l'approntamento di nuove opere di urbanizzazione, mediante interventi fiscali o urbanistici. Se da un lato si coglie con favore l'idea di definire degli obbiettivi di contenimento, così confermando la centralità della pianificazione pubblica, dall'altro, va detto che attraverso tali disegni di legge si tende ad assegnare il potere attuativo a livello comunale quando, invece, in questo contesto la prospettiva dovrebbe essere a un livello di governo maggiore in modo da essere più ampia[32].
Su un diverso piano si pongono le proposte di stampo ambientale finalizzate anche alla tutela del paesaggio che, ritenendo che la salvaguardia del territorio non urbanizzato sia parte della tutela dell'ambiente[33], prevedono una perimetrazione del territorio agricolo e naturale e sottopongono *ex lege* il territorio non urbanizzato (sia allo stato naturale, sia sottoposto ad attività agricola e forestale) a vincolo paesaggistico assoggettato altresì a specifiche prescrizioni di conservazione e recupero del piano paesaggistico[34]. La proposta, estremamente articolata e dettagliata nella sua disciplina, risulta interessante nella definizione degli strumenti di perimetrazione mentre non pare troppo condivisibile l'idea di assoggettare *ex lege* le aree non edificate al vincolo paesaggistico in ragione del loro potenziale valore; ciò, nel caso delle aree agricole, potrebbe determinare evidenti problemi anche per lo svolgimento della semplice attività, oltre a consentire una significativa compressione della rendita fondiaria[35].

---

[31] Cfr. d.d.l. C.1322.
[32] Ritenere che il problema possa essere affrontato solo su scala comunale risulta essere una scelta miope, l'obbiettivo deve essere perseguito a livello regionale (soprattutto ora che sono venute meno alcune funzioni provinciali).
[33] Cfr. d.d.l. C.1050, S.991, C.1909.
[34] Cfr. artt. 3 e 4, d.d.l. C.1050.
[35] Così osserva puntualmente L. De Lucia, *Il contenimento del consumo del suolo nell'ordinamento italiano*, in G.F. Cartei - L. De Lucia (a cura di), *Contenere il consumo del suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, cit., 102.

Infine, va segnalato un diverso gruppo di disegni di legge, dalla matrice agraria, caratterizzati per perseguire la finalità di tutelare le aree agricole da interventi di edificazione, trasformazione e urbanizzazione[36]. Tali proposte, che sostanzialmente riprendono l'impianto normativo del disegno di legge fonte governativa del 2012, si basano sull'individuazione a livello nazionale, per atto del MiPAAF di concerto con gli altri Ministeri competenti per materia e le Regioni, della superficie agricola massima consumabile sull'intero territorio nazionale. A loro volta le Regioni provvedono a determinare il suolo consumabile a livello provinciale. Queste proposte si caratterizzano per approcciare la questione da una prospettiva più ampia, e non locale, affrontando il problema su scala nazionale con un evidente beneficio in termini di quantificazione del suolo agricolo consumato e non. Va tuttavia segnalato un problema, peraltro comune ad altri disegni di legge, sotto il profilo delle competenze costituzionali nonché per l'impatto sulla materia del governo del territorio.

In questo contesto si colloca il d.d.l. S.2283 sul *Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*[37] il cui *iter* legislativo è oramai giunto a termine. Il testo riconosce l'importanza del suolo come bene comune[38] e risorsa non rinnovabile, fondamentale per i servizi ecosistemici che produce, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici (art. 1). È imposto l'adeguamento della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica vigente alla regolamentazione

[36] Oltre al d.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri n. 45 del 14 settembre 2012, su cui v. *supra*, cfr. d.d.l. C.948 e C.902 entrambi assorbiti dal d.d.l. S.2383 attualmente in corso di approvazione in Senato, nonché C.2047 e S.600.

[37] Il d.d.l. S.2283 (corrispondente atto Camera C.2039) assorbe i d.d.l. C.902, C.948, C.476 e C.1909.

[38] Al riguardo si richiama la definizione della Commissione Rodotà - chiamata a stilare un testo di legge delega per la riforma del libro III (della proprietà) del codice civile e, in particolare, degli articoli sui beni, nel 2007 - che ha definito i *beni comuni* come «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità», inserendo nella categoria «i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge; le *foreste* e le *zone boschive*; le zone montane d'alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate». In argomento, *ex multis*, U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; S. Rodotà, *Beni comuni: una strategia globale contro lo* human divide, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, 311; U. Mattei - E. Reviglio - S. Rodotà (a cura di), *Invertire la rotta,* Bologna, 2007.

proposta e, in particolare, il consumo del suolo *è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistano alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse* (art. 1, comma 2), e comunque nei limiti degli obbiettivi imposti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo netto di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050. Norma di riferimento è l'art. 4, rubricata «priorità del riuso», che affida alle Regioni l'adozione di disposizioni per incentivare i Comuni a promuovere strategie di rigenerazione delle aree già urbanizzate e, in particolare, il censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti, che i Comuni debbono eseguire al fine di verificare se le previsioni urbanistiche che comportano consumo del suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione. Come in altri d.d.l. caratterizzati dalla matrice agraria, anche in questo, la riduzione del consumo del suolo è perseguita a livello nazionale, e si articola, attraverso un complesso meccanismo, in diversi passaggi a cascata su base regionale e infine comunale (art. 3). Maggiori criticità si delineano con riferimento alle definizioni adottate dal testo normativo, tra cui in particolare quella di «superficie agricola, naturale e seminaturale» [art. 2, comma 1, lett. *b*)], parametro di riferimento nella misurazione del consumo del suolo, che contiene una serie di esclusioni che, oltre ad inficiare la misurazione e quindi incidere sull'attività di pianificazione, pone seri problemi di carattere tecnico.
Infine, merita puntualizzare come la qualificazione del suolo, in termini di *bene comune*, sia posta a evidenziare la sua rilevanza collettiva in quanto bene capace di produrre servizi ecosistemici, che richiede una tutela anche in funzione della prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico[39]. Tuttavia, si crede che questo riferimento ai beni comuni non deve essere interpretato nella logica del regime di appartenenza, alternativo rispetto alla proprietà pubblica o privata, bensì quale espressione di una necessità di conformazione del territorio. Invece, nel momento in cui si qualifica il suolo quale bene comune, si intende considerare la sua valenza di bene di interesse pubblico, evocare le esternalità positive collegate al suolo e quindi anche i valori condivisi dalla collettività: concetti insiti nella capacità del bene di produrre utilità di fruizione collettiva. Tuttavia, si crede che tale riferimento

[39] Sul punto M. Gorlani, *L'inquadramento costituzionale dell'annunciata disciplina del suolo agricolo quale bene comune,* in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 660.

nella norma sia privo di una concreta forza precettiva ma acquisisca una notevole valenza concettuale[40].

Dalla breve analisi svolta si rileva la ricchezza delle proposte normative che dimostrano l'attenzione del legislatore a un problema di estrema attualità. Non si può tuttavia sottacere come tali proposte si presentino estremamente deboli e carenti dal punto di vista della tecnica normativa, e sottovalutare i molti inconvenienti applicativi determinati dal metodo di analisi del tema troppo settoriale. Se si considera la lunghezza dei tempi di approvazione, e i successivi tempi di attuazione, non si può non sottolineare come a livello nazionale, a differenza della elaborazione avvenuta in sede europea, ancorché priva di atti vincolanti, la disciplina giuridica sul consumo del suolo risulti lenta e parziale. Si tratta di un tema molto complesso, dalle diverse sfaccettature, che si articola tra profili di diritto pubblico e privato, generalmente riconducibile nella sfera della disciplina del governo del territorio, che non sembra idoneo a perseguire l'auspicato risultato. Il rischio che sembra intravedersi è una evidente difficoltà attuativa di tali strumenti normativi e il pericolo di creare ulteriori impedimenti alle attività, non solo agricole, presenti sul territorio. Sotto il profilo applicativo sarebbe auspicabile perseguire il contenimento del consumo del suolo attraverso la duplice leva del recupero delle aree urbane e della conservazione della terra per finalità produttive. La pianificazione urbanistica in tal senso deve tracciare il confine tra le aree urbane e quelle agricole, privilegiando nelle prime il recupero edilizio ove queste sono abbandonate, per soddisfare l'esigenza della società, mentre in base al principio residuale – enunciato anche in taluni progetti di legge – il territorio rurale, in linea di principio escluso dal processo di urbanizzazione, viene ad essere ricompreso solo quando non vi siano alternative.

---

[40] La questione evoca il problema dell'individuazione dei beni pubblici, del perseguimento da parte dell'agricoltore e del soddisfacimento collettivo. Si tratta infatti di beni che l'Unione europea ritiene meritevoli piuttosto che altri in quanto soddisfano utilità collettive immateriali che la collettività avverte come essenziali per il soddisfacimento di bisogni fondamentali. Strumento della produzione di tali beni pubblici è l'impresa agricola multifunzionale attraverso un uso sostenibile e razionale delle risorse naturali e della terra in particolare. Il dettato costituzionale dell'art. 44, infatti, nel prevedere un *razionale sfruttamento del suolo* determina una relazione tra attività primaria e tutela del bene terra (*rectius*: fondo) e, in tal modo, come è stato detto «avverte come la terra svolga, con il proprio ciclo vitale, la funzione di assicurare all'uomo alimenti essenziali alla vita, esigendo però una sorta di autoconservazione onde non si interrompa la catena delle risorse rinnovabili». In tal senso, A. Germanò, *Dalla multifunzionalità ai beni «comuni»*, in A. Germanò - D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Milano, 2012, 116, ove l'A. ricorda che un'agricoltura razionale, il cui esercizio consente non solo la produzione di alimenti ma anche il mantenimento o la non-compromissione degli elementi che caratterizzano gli equilibri ambientali con i quali essa interagisce, è un'agricoltura che ha anche il fine di realizzare esternalità ecocompatibili. Sia infine lecito rinviare a N. Lucifero, *Proprietà*

4. - La nozione giuridica di *consumo del suolo*: una chimera. Un problema di concetto, di competenze e di implementazione normativa.

La sintetica panoramica ora esposta mette in luce un problema di natura concettuale che è alla base di una corretta formazione normativa e di una sua efficace applicazione. La locuzione *consumo del suolo* ha assunto una portata molto più ampia rispetto alla prima proposta di legge governativa summenzionata, a conferma delle numerose e multiformi finalità che si intendono perseguire attraverso le regole di *contenimento* del consumo del suolo, siano esse di tutela ambientale, paesaggistica, urbanistica o agricola.
Praticamente il fenomeno, come detto, si concretizza nella trasformazione del suolo agricolo o naturale in suolo urbano, con la conseguente perdita, in modo irreversibile, per il fondo di poter assolvere alle numerose finalità che esplica e a cui è naturalmente destinato: principalmente, ma non esclusivamente, quella produttiva primaria. Da ciò si rileva la connessione esistente tra l'essenza del bene (il suolo), quale risorsa naturale scarsa, il suo sfruttamento e la sua propensione a soddisfare diverse esigenze collettive che possono subire modifiche profonde e durature attraverso l'intervento antropico[41]. Pertanto, l'atto maggiormente rilevante sul quale concentrare le politiche di contenimento non deve ridursi alla regolamentazione urbanistica del territorio, bensì a limitare la trasformazione del suolo. In tal senso la rilevanza del suolo, inteso non come mero strato superficiale calpestabile, bensì come realtà unitaria complessa e risorsa naturale e limitata vocata all'attività primaria, discende dalle numerose funzioni vitali e di natura ecosistemica che esso svolge[42]. In altri termini, se si vuole regolamentare il contenimento del consumo del suolo, deve essere compresa la rilevanza del bene e le sue finalità attraverso un approccio non settoriale bensì omnicompren-

fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna, Milano, 2012.

[41] In questi termini L. Paoloni, *Consumo e risparmio del suolo: uno sguardo al presente ed uno al futuro*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2014, 1025, ove l'A. ricorda, correttamente, che sotto il profilo del consumo del suolo devono essere comprese, non solo le attività lecite in quanto formalmente coerenti con le disposizioni normative, ma anche le copiose attività illecite.

[42] Si riporta la definizione di G. Galloni, *Fondo rustico*, cit., 369, secondo cui il terreno è inteso quale «strato più superficiale della crosta terrestre che fa da supporto alla vegetazione e che rende possibile l'esercizio dell'agricoltura»; mentre il *fondo rustico* è lo strumento produttivo agricolo, bene dell'azienda agricola.

sivo. Alla suddetta funzione produttiva primaria, che comprende anche la produzione di biomassa vegetale e di materie prime agroalimentari destinate alla produzione del cibo, e dunque destinata a garantire la sicurezza alimentare (*food security*), il suolo svolge compiti fondamentali di regolazione idrica, garantisce la sicurezza idrogeologica e l'assorbimento dei fattori inquinanti, conserva la biodiversità, l'ecosistema e gli elementi fondamentali per la vita e, infine, crea e modifica il paesaggio rurale. Senza considerare che un'attenta conformazione delle aree agricole, se poste in relazione al loro contesto fisico e funzionale, si traduce, anche, in uno strumento efficace di promozione dello sviluppo locale e di crescita dell'identità culturale della comunità che vi opera[43]. Invece, la prospettiva che si ricava dall'approccio del legislatore è prevalentemente – se non esclusivamente – urbanistica mentre viene trascurata (e talvolta non compresa) la naturale capacità del fondo agricolo di assolvere a finalità produttive e conservative contestualmente. In altri termini, agricoltura e ambiente non rappresentano fattori estranei e conflittuali ma forze sinergiche che attraverso l'attività primaria regolano e conformano il territorio e il contesto ambientale.

Criticabile peraltro è il metodo adottato dal legislatore, soprattutto nella proposta di legge di prossima emanazione, che non sembra cogliere l'obbiettivo auspicato. Si vuole regolamentare il contenimento quantitativo del *consumo del suolo* prendendo in considerazione l'intero territorio, urbanizzato e non, attraverso una procedura complessa di individuazione delle aree che muove dal livello statale per giungere a livello locale. In un territorio fortemente diversificato come quello italiano, caratterizzato da aree pianeggianti, collinari, montane e costiere, e peraltro con un alto indice di densità di popolazione, il processo deve essere inverso in modo che siano le Regioni a delineare le aree destinate alle attività agricole e, salvaguardando le aree a vocazione agricola, secondo il criterio residuale dell'*assenza di altre alternative*, intervenire con il meccanismo del consumo del suolo. Prospettiva, questa ora descritta, delineata

[43] Condivisibili le puntuali osservazioni di S. Masini, *Sulla* qualità *(alimentare) come regola conformativa della destinazione d'uso del suolo*, in *Aestimum*, 2011, 120-122, il quale, tra le altre cose, osserva che l'avanzata fisica dell'urbano e delle sue dotazioni infrastrutturali, la riduzione di suolo, precedentemente occupato da produzioni capaci di esprimere relazioni positive con *habitat* particolarmente delicati e ricchi di biodiversità, «può portare ad una semplificazione dell'ambiente ma, soprattutto, è destinata ad incidere sulle possibilità di gestione del territorio in funzione della sostenibilità del modello di approvvigionamento alimentare di cui è portatrice la comunità».

dalla l.r. Toscana del 10 novembre 2014, n. 65, *Norme per il governo del territorio*, che per il tramite dei Comuni ha previsto una perimetrazione del proprio territorio tra superficie urbanizzata e non, e concentrato l'attività edilizia all'interno del territorio già urbanizzato, incentivando interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana, e regolamentando appositamente, in funzione prevalentemente agricola, gli interventi nei territori rurali[44].
La complessità della regolamentazione del consumo del suolo si segnala anche sotto il profilo delle regole costituzionali sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni *ex* art. 117 Cost. ove si consideri che le norme volte a contenere la trasformazione del suolo coinvolgono diverse materie di competenza dello Stato, delle Regioni o concorrente. Se si considera che il suolo evoca la tutela dell'ambiente e del paesaggio, il governo del territorio e l'agricoltura, si comprende come la materia intercetti in modo diretto ambiti che, a loro volta, corrispondono ad altrettanti titoli di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni. Pertanto, l'intervento normativo statale deve tradursi in un testo normativo articolato in modo coerente nell'ambito di competenze esclusive (quale la materia ambientale) oppure concorrenti (quale il governo del territorio), e in questo ultimo caso attraverso la definizione di disposizioni di principio da sviluppare in sede regionale.
Le proposte di legge sul contenimento del consumo del suolo sono per lo più delineate nell'ambito della materia concorrente, posto che l'obbiettivo è la definizione del problema in chiave urbanistica. Tuttavia, sotto questo profilo non si può non segnalare una criticità, a cui peraltro si è accennato in precedenza, relativamente ad alcuni disegni di legge che risulterebbero censurabili in termini di eccesso di regolazione di dettaglio.
Nell'ambito sempre delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si pone un ulteriore e non secondario problema. Come puntualmente osservato[45], il legislatore statale ha deciso di intervenire per la prima volta con norme di sistema in una materia di legislazione concorrente che si collocano in un

[44] In argomento, segnatamente alla l.r. Toscana 65/2014, sia lecito rinviare a N. Lucifero, *Il territorio rurale e la disciplina delle trasformazioni edilizie da parte dell'imprenditore agricolo*, in F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Milano, 2015, 337-371.
[45] Il riferimento è a L. De Lucia, *Il contenimento del consumo del suolo nell'ordinamento italiano*, cit., 97-98 ove l'A., dopo una ampia ricognizione dei testi normativi regionali in materia, osserva come il legislatore statale non possa trascurare la produzione normativa regionale e debba agire *ex informata coscientia*. In generale sull'impatto della regolamentazione v. B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi*, Bologna, 2011.

ambito già normato a livello regionale[46]. La questione non è secondaria se si considera che molte leggi regionali, recenti e più datate, fanno riferimento al contenimento del consumo del suolo nell'ambito degli obbiettivi della pianificazione regionale e locale. Pertanto, l'attività di formazione normativa da parte del legislatore statale, deve tenere in considerazione i testi regionali già in essere e definire norme di principio e di regolazione generale, altrimenti il rischio è di determinare un inevitabile conflitto di competenze.
In questo contesto, la citata l.r. Toscana n. 65/2014 rileva come, nell'ambito di una complessa riforma del sistema di governo del territorio, il legislatore regionale sia intervenuto tenendo in considerazione il consumo del suolo quale parametro della pianificazione territoriale e limitando le trasformazioni che comportano un impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali esclusivamente all'interno dell'area urbanizzata (art. 24). Peraltro, anche in termini di qualità del territorio rurale, l'art. 68 esprime le finalità che devono perseguire i soggetti a cui sono preposte le funzioni amministrative[47] indicate sotto la formula *qualità del territorio rurale.* Il riferimento – qui maggiormente evidente – è all'attività agricola come attività economico-produttiva, nonché alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale e del contenimento del consumo di suolo agricolo anche limitandone la frammentazione ad opera di interventi non agricoli. In altri termini, il legislatore, mediante una disposizione diretta ai soggetti a cui sono preposte le funzioni amministrative, mette in luce gli elementi della c.d. «qualità del territorio» che, a ben vedere, riflettono la vocazione del territorio toscano: l'attività agricola e la valorizzazione e la tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale[48].

---

[46] Si vedano, a titolo di esempio, oltre alla citata l.r. Toscana 65/2014, la l.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, la l.r. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24, la l.r. Calabria 16 aprile 2014, n. 19, la l.r. Marche 23 novembre 2011, n. 22, la l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, la l.r. Campania 22 dicembre 2004, n. 16 e la l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11 come modificata dalla l.r. Veneto 26 maggio 2011, n. 10.
[47] Le funzioni amministrative relative al governo del territorio sono esercitate, nell'ambito delle rispettive competenze, dai Comuni, dalle unioni di Comuni, dalle Province, dalla città metropolitana e dalla Regione, secondo i princìpi di collaborazione istituzionale, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 8, comma 1).
[48] In merito alla disciplina del paesaggio v. d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137. In dottrina, per tutti, N. Ferrucci, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroambientale,* cit., 175; M. Giuffrida, *La tutela giuridica del paesaggio tra esigenze di conservazione e prospettive di sviluppo*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, 23; Ead, *Il paesaggio agrario e la sua disciplina,* in A. Germanò - D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, cit., 175. Sul punto si veda anche N. Lucifero, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi*

Nella medesima prospettiva ora segnalata si pone la l.r. Lombardia del 28 novembre 2014, n. 31 in cui trovano spazio disposizioni destinate a contenere il consumo del suolo attraverso una procedura di pianificazione – regionale, provinciale e comunale – destinata a rispettare i criteri e le soglie di riduzione del consumo del suolo stabiliti a livello regionale. La l.r. Abruzzo del 28 aprile 2014, n. 24, nella prospettiva della tutela delle aree agricole e del paesaggio, contempla il fine di *contenere il consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici* (art. 1, comma 1). L'obbiettivo indicato viene perseguito attraverso un'attività di pianificazione che si concretizza nella delimitazione a livello regionale dell'estensione massima di superficie agricola consumabile sul territorio. In tale quadro normativo, l'art. 4 pone un divieto nei confronti di ogni mutamento di destinazione di uso diverso da quello agricolo per le aree che hanno beneficiato di aiuti a livello europeo o statale, pur facendo salvi gli interventi previsti nei piani urbanistici approvati o adottati e le opere pubbliche già inserite negli strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici.

5. - La sicurezza alimentare a margine della normativa sul *contenimento del consumo del suolo*.

La questione del consumo del suolo richiede di essere affrontata non solo sotto il profilo ambientale, perché l'impermeabilizzazione del suolo o il suo abbandono in aree strategiche comporta inevitabilmente esternalità negative sotto più punti, in primo luogo dell'ecosistema e dell'erosione del suolo, ma anche con riferimento alle interazioni tra consumo del suolo e *food security*[49]. Le criticità connesse al rapporto tra consumo del suolo e sicurezza degli approvvigionamenti alimentari sono state sino ad oggi per lo più circoscritte agli studi scientifici[50], e alla dottrina

modelli di tutela, in E. Rook Basile - S. Carmignani - N. Lucifero (a cura di), *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, 159 ss.

[49] In tal senso L. Russo, *Una nuova stagione per la proprietà fondiaria?*, *op. cit.*, 620-621. Ulteriori spunti si rinvengono in L. Russo, *Il consumo di suolo agricolo all'attenzione del legislatore*, in *Aestimum*, 2013, 1674; G. Strambi, *Il consumo del suolo e l'insediamento di impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili*, in A. Germanò - D. Viti (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, cit., 84.

[50] Cfr. *Report* FAO, *Il suolo è fondamentale per la vegetazione*, 2015, reperibile su *www.fao.org* ove si rileva che il rapporto simbiotico tra suolo e vegetazione è evidente nel settore dell'agricoltura: ad esempio, la sicurezza alimentare e la nutrizione dipendono dalla salute del suolo.

in particolare[51], restando una tematica estranea agli interventi diretti del legislatore europeo ed interno.
Le implicazioni che incidono sulla riduzione di terreni suscettibili di destinazione agricola rivelano questa evidente competizione: a fronte della progressiva riduzione dei terreni coltivati appare sempre più probabile il rischio di un'insufficiente produzione agroalimentare rispetto al fabbisogno concretizzando in tal modo un problema in termini di *food security*, in quanto incide sotto il profilo dell'approvvigionamento alimentare[52].
A ben vedere, la correlazione tra tutela del suolo e sicurezza alimentare è rilevante ove si consideri che la completa e regolare funzione di un suolo possa essere assicurata solo a condizione di mantenere intatta la struttura. Occorre tenere presente che ecosistemi agricoli salubri sono alla base della sicurezza alimentare, tanto con riferimento alla quantità, tanto con riguardo alla qualità delle produzioni. D'altronde non si può non considerare che la sottrazione dei terreni all'agricoltura ha una diretta ed immediata conseguenza nella diminuzione della produzione agricola e quindi nella distribuzione alimentare, determinando un problema di *food security* particolarmente rilevante soprattutto in un periodo come quello attuale caratterizzato da una forte e crescente espansione della domanda mondiale di prodotti agricoli e, a livello europeo, da una politica agricola comune le cui regole hanno da tempo abbandonato gli strumenti di programmazione della produzione, rimessa in parte alle scelte degli agricoltori, e si caratterizzano sempre più per l'attenzione all'ambiente e alla sua protezione[53].
Vero è che tra gli obbiettivi che il legislatore europeo ed interno si è proposto nell'affrontare il consumo del suolo, si rinviene spesso il riferimento alla sicurezza alimentare, tuttavia non può non essere colto come tale indicazione si perda nella norma e resti priva di una effettiva attuazione. Del resto il problema del consumo del suolo, complice l'elabora-

[51] Con riferimento alla *food security*, per tutti, L. Costato, *Dalla* food security *alla* food insecurity, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 3; A. Jannarelli, *La nuova* food in-security*: una prima lettura sistematica*, in A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, Milano, 2011, 17. Nella medesima prospettiva si pone l'analisi economica di P. De Castro, *Corsa alla terra*, Roma, 2012, 135.
[52] Così L. Russo, *Il consumo di suolo agricolo all'attenzione del legislatore*, cit., 165.
[53] Chiaro in tal senso è l'autorevole monito di L. Costato, *L'agricoltura cenerentola d'Europa*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 213, ove l'A. osserva come il disaccoppiamento introdotto con la riforma della PAC del 2003, attraverso il reg. 1782/2003 ha determinato un problema di *food security* che ha causato aumento dei prezzi della spesa alimentare dei cittadini europei, e italiani in particolare.

zione di *soft law* della Commissione europea[54], si delinea attraverso due coordinate giuridiche: quella di governo del territorio e quella di tutela ambientale. Invece, resta prevalentemente a margine della formazione normativa la rilevanza agricola del suolo, le cui finalità rilevano non solo sotto il profilo dell'esercizio dell'impresa, ma anche dei suoi fini capaci di soddisfare interessi specifici della collettività a poter usufruire dei suoi frutti per fini alimentari, nonché alla preservazione del suolo e alla sua conservazione. Tuttavia, anche nei più recenti interventi normativi che hanno avuto una incisione diretta sui terreni agricoli, la *ratio* sottesa all'intervento normativo è sempre stata di ordine diverso da quello della salvaguardia della finalità produttiva del fondo. Si pensi all'art. 65 del d.l. n. 1 del 24 gennaio 2012 che ha escluso la possibilità di poter usufruire di incentivi statali per gli impianti di produzione di energia che impiegano pannelli fotovoltaici posti su terreni agricoli[55]. In tal caso le motivazioni sono di ordine principalmente paesaggistico e ambientale, posto che spesso gli impianti per le loro dimensioni alterano sensibilmente il paesaggio circostante, ma indirettamente tale provvedimento ha una rilevante valenza di carattere prettamente agricolo, se si considera che la proliferazione degli impianti collocati a terra comporta – salvo i casi di tecnologia avanzata che possono conciliare le medesime attività – la sottrazione di terreni da destinare all'attività produttiva primaria.

A conferma di quanto fino ad ora sostenuto, la l. 14 gennaio 2013, n. 10, *Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*, si colloca a pieno titolo nella prospettiva ambientale e di governo del territorio. Si tratta di un testo dalla trama normativa a maglie molto larghe, in alcuni passi oltremodo generica, destinato a disciplinare gli spazi verdi urbani attraverso l'intervento degli enti territoriali che devono promuovere l'incremento di queste aree e di *cinture verdi* attorno alle conurbazioni al fine di favorire il risparmio e l'efficienza energetica, l'assorbimento delle polveri sottili e la riduzione dell'effetto della «isola di calore estiva». La legge cita-

[54] Si richiama quanto detto *supra*, in particolare con riferimento all'approccio ambientale posto che la tematica investe solo di riflesso il territorio e la sua declinazione urbanistica, mentre l'attenzione è piuttosto rivolta al suolo nell'accezione di risorsa naturale a garanzia dell'equilibrio ecologico.

[55] L'obbiettivo della norma è stato quello di escludere gli incentivi statali, non il divieto di installazione di pannelli fotovoltaici, di fatto tuttavia essendo i primi essenziali per la remunerazione dell'intervento la loro installazione si è drasticamente interrotta.

ta rileva per un duplice ordine di considerazioni: il nucleo normativo esprime una prospettiva di intervento del legislatore volta a soddisfare esigenze collettive di stampo ambientale nell'ambito delle aree urbanizzate. Inoltre, il secondo comma dell'art. 6 prevede che al fine del risparmio del suolo e alla salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate i Comuni possano *prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti*; inoltre *prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di amministrazione comunale.* Seppur con una diversa *ratio legis*, la legge ora citata sembra potersi inserire nella più ampia riflessione sulla c.d. «agricoltura urbana» di cui si conoscono alcune esperienze da parte di certi Comuni che guardano a tale attività per soddisfare le nuove esigenze dei cittadini attraverso le aree urbane e periurbane, e in generale tutte le aree marginali presenti ai limiti delle città[56]. Va tuttavia osservato che la legge n. 10/2013, ancorché circoscritta per il suo ambito di applicazione limitato, rappresenta una delle prime esperienze con cui il legislatore statale è intervenuto sul tema del consumo del suolo.

In definitiva, ciò che sembra caratterizzare i diversi interventi normativi del legislatore, europeo e statale, nel tentativo di contenere il consumo del suolo, è il suo approccio troppo settoriale e privo di una visione di insieme, ove il suolo è colto in quanto «bene da tutelare» piuttosto che in funzione dell'attività a cui esso è naturalmente preposto.

6. - Conclusioni. La ricerca di un approccio unitario al problema del *contenimento del consumo del suolo*. Le disposizioni costituzionali sulla proprietà fondiaria quali direttrici per un intervento normativo.

La questione del consumo del suolo rappresenta un problema complesso, certamente non semplice da risolvere, soprattutto perché richiede una prospettiva di pianificazione di lunghe vedute. Esso è frutto di una

[56] Con riferimento all'agricoltura urbana v. F. Adornato, *L'agricoltura urbana nella società globale: primi appunti*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, Napoli, 2014, 17, ove l'A. ricostruisce le prime esperienza delineando le principali criticità sotto il profilo giuridico.

crescente esigenza della moderna società, e per questa ragione risulta anche difficile da contenere considerando il progressivo aumento demografico in molte parti del mondo. Tuttavia, la prospettiva deve tenere in dovuto conto i diversi interessi, privati ma soprattutto collettivi, che ruotano attorno all'obbiettivo del contenimento del consumo del suolo ma che muovono da presupposti diversi e non convergenti: la pianificazione urbanistica, la protezione dell'ambiente e la tutela dell'attività primaria in quanto fonte, tra le altre cose, di beni alimentari. Se si persegue il fine considerando l'uno e non l'altro dei profili ora menzionati, si rischia di cadere in scelte non strategiche ma fortemente limitate in una prospettiva temporale ristretta, quando invece «cibo» e «terra» rappresentano le due facce di una medesima medaglia.

Come si accennava, la rilevanza del suolo, sotto il profilo giuridico, dipende dalla connessione esistente tra l'essenza del bene (il suolo), quale risorsa naturale scarsa, il suo sfruttamento e la sua propensione a soddisfare diverse esigenze collettive, alimentari in primo luogo, che possono subire modifiche profonde e durature attraverso l'intervento antropico. Invece, l'esperienza normativa ha messo in luce prevalentemente la valenza urbanistica del suolo mentre ne è stata trascurata la funzione produttiva. In questa prospettiva si pone quell'autorevole dottrina che, affrontando le questioni più attuali della proprietà fondiaria, considera che innanzi alle forme di «rapina di suolo» (c.d. *land grabbing*[57]) occorre parlare non di «suolo» ma di «terra». Ciò in quanto «il suolo è neutro, inerte, la terra, anche la più arida, è viva, feconda, non si calpesta, vi si affonda. La terra si lavora; il suolo non si lavora» e ancora, essa ha la capacità di generare benessere collettivo, dove benessere collettivo significa soprattutto cultura, tradizione, salute, ambiente, conservazione dei valori e dei beni fondamentali[58].

La questione non è solo teorica ma rileva in modo concreto sotto il profilo della proprietà fondiaria, che rinviene nell'art. 44 Cost. il suo punto di riferimento costituzionale. D'altra parte, la destinazione della terra all'agricoltura, prima ancora che alla volontà del soggetto proprietario, dipende dall'attività programmatoria della Pubblica Amministrazione diretta a stabilire l'uso corretto delle risorse, attraverso strumenti ur-

[57] Si tratta di un fenomeno dalla rilevante portata mondiale che consiste nell'accaparramento della terra su vasta scala innescato dalla crisi alimentare del 2006-2008.

[58] Così, C.A. Graziani, *Dal diritto alla terra al diritto della terra*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2012, 67.

banistici di pianificazione che individuano le aree urbane, industriali e agricole e così differenziandone l'impiego[59]. In sostanza, la destinazione agricola del suolo non è più soltanto un fatto che può venire preso in considerazione sotto il profilo del potere esercitato dal titolare, bensì risponde all'interesse generale di salvaguardia dei caratteri originali ed essenziali dell'ambiente e della vita dell'uomo. In questa prospettiva, il richiamo all'art. 44 Cost. rileva anche ai fini del contenimento del consumo del suolo attraverso interventi volti a valorizzare, conservandole e potenziandole, le superfici agricole.

Merita mettere in evidenza lo speciale statuto che la Costituzione riserva alla proprietà fondiaria cui collega una serie di interventi pubblici particolarmente penetranti che comprendono obblighi di fare (art. 44 Cost.). Peraltro, nella sua moderna concezione l'agricoltura, come attività economica, non si concentra nel solo sfruttamento del fondo per finalità produttive, bensì ricomprende anche una visione più ampia e integrata, riassumibile nelle politiche di sviluppo rurale (attuata prima con il reg. 1257/1999, dopo con il reg. 1698/2005 e ora con il vigente reg. 1305/2013) che danno luogo a nuovi percorsi economici per gli agricoltori e innescano nuove problematiche giuridiche, a partire da quelle legate alla produzione di servizi. Nell'ambito dello sviluppo rurale peraltro si comprendono gli obbiettivi della gestione sostenibile delle risorse naturali e di miglioramento della gestione del suolo[60]. Va detto che, il perseguimento delle finalità *del razionale sfruttamento del suolo*, da un lato, e *degli equi rapporti sociali* (art. 44 Cost.), dall'altro, conserva così straordinariamente intatta la sua valenza conformativa per tutti gli interventi destinati ad interessare la proprietà terriera, anche per quelli

[59] In dottrina A. Germanò, *Il ruolo della pubblica amministrazione nella «creazione» dell'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1995, 389; S. Masini, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995. Va rilevato che la compiuta destinazione del terreno all'agricoltura fa sì che la pianificazione urbanistica finisca, essa stessa, con l'essere conformata dalla precedente attività agricola svolta sul terreno. Sul punto, F. Albisinni, *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 1996, I, 201. In giurisprudenza v. Cons. Stato 15 gennaio 2003, n. 156, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, 14, con nota di F. Albisinni, *L'attività agricola regola del costruire*, ove i giudici amministrativi, su iniziativa di un vicino agricoltore, avevano dichiarato illegittima una concessione edilizia in zona agricola, poiché il Comune non aveva accertato la sussistenza di un effettivo collegamento funzionale dell'opera con le esigenze della conduzione del fondo.

[60] In particolare si rinvengono regimi agroambientali che possono sostenere in modo specifico operazioni di protezione dei suoli, misure volte a evitare la marginalizzazione e misure a tutela della biodiversità.

più attuali (si pensi alle interrelazioni tra la proprietà fondiaria e la tutela dell'ambiente, al ruolo da attribuire ai terreni agricoli nell'attività di pianificazione urbanistica, oppure al rapporto tra terreni e produzione energetica da fonti rinnovabili) stante la possibilità di utilizzare la disposizione costituzionale in un'ottica che trascende gli aspetti collegati alla sola agricoltura-produzione, e che si concretizzano in una dimensione di interessi che oltrepassano l'ambito economico, perché comprendono la tutela ambientale[61], e quindi giustificano limiti alla libertà di iniziativa economica per il rispetto di interessi rilevanti collettivi, non solo quelli della vita, della sicurezza e della salute della collettività, ma anche la conservazione della terra e dell'ambiente rurale a beneficio delle generazioni presenti e di quelle future[62].
Infatti, l'attività agricola è proiettata nel «territorio» ed è espressione di un profondo valore culturale e tradizionale; la terra rappresenta la forma sintetica di quest'ultimo, ove, il paesaggio è, infine, la forma impressa al territorio dalla complessità dei beni paesaggistici, quali sono i singoli immobili o aree che esprimono i valori storici, culturali, naturali e morfologici ed estetici del territorio stesso[63]. Tale particolare rilevanza, insita nell'attività primaria, può garantire la tutela, la conservazione ma soprattutto lo sviluppo armonioso degli *habitat* naturali e la riparazione

[61] In questi termini v. E. Rook Basile, *Introduzione al diritto agrario*, cit., 42 ove l'A. per prima, individua nell'art. 44 Cost. i profili correlati all'agricoltura di protezione, oltre a quelli della produzione.
[62] Si tratta di una responsabilità il cui orizzonte è ampliato oltre i confini tradizionali per divenire *erga omnes* e *pro omne*s, ossia nei confronti e per conto delle altre forme di vita vegetali e animali consentendo loro di esistere, conservarsi ed evolversi, e di tutta la civiltà umana presente e futura, e che rinviene la necessaria ortodossia nel contesto della responsabilità solidale, dell'uguaglianza, del consenso, del progresso e dell'annullamento delle asimmetrie. Sul criterio ordinante del principio di autoresponsabilità, A. Germanò - E. Rook Basile, *Premessa sulla natura del* corpus *normativo ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 524.
[63] Sul piano della disciplina applicativa il riferimento alla ruralità si rinviene nel vigente reg. 1305/2013 sul sostegno allo *sviluppo rurale* ove, tra gli obbiettivi preposti dal legislatore europeo, si prevede che il sostegno allo sviluppo rurale, comprese le attività nel settore alimentare e non alimentare, nonché forestale, contribuisce *a stimolare la competitività del settore agricolo; garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; e a realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.* In tal senso va ricordata quella dottrina che ha saputo coniugare nell'attività agricola i riferimenti della tutela del territorio e delle sue componenti: infatti, il settore agricolo ha saputo guardare al suo interno e dare un ruolo di grande rilievo all'aspetto tipico della terra, quale è il suo profilo ambientale, paesaggistico e culturale. In argomento F. Albisinni, *Ruralità come regola di diritto per lo sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto, Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, I, 2000, 419.

degli ecosistemi impattati[64], in quanto la compatibilità ambientale non vale per essa come elemento esterno, vincolo eteroimposto o limite di movimento, ma quale modo di essere intrinseco al suo sviluppo. La varietà delle formule finisce in realtà per rinviare alla distinzione a cui si è cennato in precedenza tra agricoltura-produzione e agricoltura-protezione, forse non più troppo adeguata per descrivere i recenti orientamenti della politica agricola comune, ma sempre attuale per descrivere il profilo dell'interrelazione tra agricoltura e tutela dell'ambiente[65] nella disciplina d'uso del territorio ove il concetto della ruralità rinvia ad attività che sono esterne all'azienda agricola e a una multifunzionalità che si esprime all'interno della azienda. In altri termini, le vocazioni di uso del territorio diventano un canone chiamato a guidare le scelte di uso, in una comparazione tra plurimi interessi riconosciuti, esplicitamente comprendente l'interesse alla produzione agricola e alla tutela ambientale. In sintesi, ciò che si ritiene opportuno sottolineare è la necessità di una prospettiva di ampio raggio e che consideri il tema del consumo del suolo con riferimento alle attività che vi si esercitano nonché alle utilità, in primo luogo quella alimentare, dalla quale l'intera collettività trae sostegno. Finalità quest'ultima certamente non perseguibile attraverso il contenimento del consumo del suolo, bensì perseguibile attraverso una più efficiente politica agricola europea e un'incentivazione alla produzione agricola.

Com'è stato autorevolmente osservato «l'antico rapporto tra diritto e natura è stato ormai sostituito dal rapporto fra diritto e tecnica» e questo rappresenta la «potenza capace di asservire la natura, di conformarla ai bisogni dell'uomo, di stringere a sé anche nascita e morte dell'uomo»[66]. Tale indicazione, nel richiamare il rapporto tra regola e tecnica, porta a considerare il rilievo della terra, quale punto d'incontro tra agricoltura, alimentazione e ambiente, nella definizione della norma

[64] In tal senso G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1993, 5, per il quale «il punto di incontro inderogabile tra agricoltura e ambiente (…) è rappresentato dal territorio».

[65] Sul punto assai rilevanti le osservazioni di G. Galloni, *op. ult. cit.*, 2. Si tratta di una relazione assai forte tra agricoltura e ambiente che la dottrina più avveduta ha sempre osservato evidenziando che «la tutela dell'ambiente e lo sviluppo dell'attività produttiva sono elementi di un medesimo processo di acquisizione del territorio ad una funzione sociale». Così E. Rook Basile, *Inquinamento in agricoltura*, in N. Irti (a cura di), *Dizionari di dir. priv.*, vol. IV, *Diritto agrario*, Milano, 1988, 507.

[66] L'espressione è di N. Irti, *L'uso giuridico della natura*, Roma, 2013, 33.

giuridica destinata a regolare il contenimento del consumo del suolo. La prospettiva sopra delineata induce a ritenere corretto l'approccio che guarda alla terra quale «ultimo rifugio» e bene da conservare in un'ottica che coinvolge gli aspetti collegati all'agricoltura-protezione con quelli collegati all'agricoltura-produzione, in una dimensione di interessi collettivi rilevanti, riconducibili a quelli della vita, della sicurezza alimentare (*food security*) e della salute della collettività che, quindi, richiede l'impegno delle generazioni presenti a conservare la terra a beneficio di quelle future.