

## A proposito di suolo “bene comune”\*

*Stefano Fanetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Beni comuni e beni ambientali. - 3. Suolo, bene comune? - 4. Note conclusive. “Conseguenze” della riconduzione del suolo all’ambito dei beni comuni.

### 1. *Introduzione*

Il tema del suolo e del suo consumo è, ormai da tempo, al centro del dibattito politico dal piano internazionale a quello locale. Rispetto all’aggressione a questa risorsa – o meglio “bene” –, il discorso è spesso (direi correttamente) apocalittico: con un’efficace sintesi verbale si può sostenere che “consumo di suolo” equivalga a “consumo di futuro”<sup>1</sup>.

In effetti, la letteratura scientifica suggerisce come il suolo rappresenti una risorsa limitata ed essenzialmente non rinnovabile, in considerazione dei tempi lunghissimi per la sua formazione. Proprio per questo, esso deve essere tutelato in modo da preservarne i fondamentali servizi ecosistemici, anche in funzione delle future generazioni<sup>2</sup>.

Già, ma cosa si intende per suolo da un punto di vista giuridico? A tal proposito, occorre sottolineare come, almeno fino a un tempo molto recente, in diversi Paesi (tra cui l’Italia e la Francia), sia «mancata la sottoposizione di questa matrice ad un formale processo

---

\* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*. Il presente contributo costituisce una rielaborazione, in chiave sintetica e con modifiche, di alcune parti del volume: S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un’ottica di diritto comparato*, Milano, 2019

<sup>1</sup> Così: P. Pileri, *Consumo di suolo, consumo di futuro / Consuming land, consuming the future*, in *Urbanistica*, 2009, 138, p. 81 ss.

<sup>2</sup> M. Munafò (a cura di), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2019*, Report SNPA 08/19, Roma, 2019, p. 11.

qualificatorio in guisa di bene ambientale (a differenza di quanto è accaduto ormai da decenni con riguardo all’acqua e all’aria)»<sup>3</sup>.

Del resto, anche a livello europeo, non è rintracciabile una definizione di suolo, eccetto la poco originale indicazione fornita dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali<sup>4</sup>. A ciò si legano certamente la mancata approvazione della direttiva volta a istituire un quadro per la protezione del suolo (proposta nel 2006)<sup>5</sup> e, più in generale, un approccio frammentario e incompleto al tema da parte delle istituzioni europee, in contrasto col consueto dinamismo dell’UE in materia ambientale<sup>6</sup>.

Comunque sia, di fronte alle titubanze dei legislatori nazionali ed europeo, la dottrina ha cercato di inquadrare giuridicamente la nozione di suolo. A questo proposito, sempre più di frequente, il suolo viene ricondotto alla discussa categoria dei “beni comuni”, su cui si tornerà ampiamente in questo contributo.

L’inclusione del suolo nel novero dei beni comuni, oltre a essere ampiamente sdoganata in dottrina, sta via via emergendo anche in numerosi atti normativi che, a vari livelli e in differenti ordinamenti, si occupano della “protezione” di questa risorsa.

---

<sup>3</sup> 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: tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, p. 69 ss., spec. p. 74. Per la Francia, si veda: P. Donadieu, É. Remy, M.C. Girard, *Les sols peuvent-ils devenir des biens communs?*, in *Natures Sciences Sociétés*, 2016, 24, p. 261 ss., spec. p. 266. Considerazioni differenti possono essere fatte, invece, per Germania e Paesi Bassi, dove, da tempo, il legislatore ha provveduto a definire giuridicamente il suolo. A questo proposito, sia consentito un rinvio a: S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni. Contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un’ottica di diritto comparato*, Milano, 2019, p. 198 (in nota).

<sup>4</sup> Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento) (rifusione), GUUE L 334 del 17.12.2010, pag. 17. In particolare, secondo il punto 21 dell’articolo 3 della direttiva il suolo sarebbe «lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi». Sul punto: H. Deters, *Agenda-Dynamics in the European Politics of Land: Explaining the Soil Protection Gap*, in T. Bartley (a cura di), *The Politics of Land (Research in Political Sociology, Volume 26)*, Bingley, 2019, p. 97 ss., spec. p. 100.

<sup>5</sup> Sul punto si veda il paragrafo 3 del presente lavoro.

<sup>6</sup> H. Deters, *Agenda-Dynamics*, cit., p. 100.

Questa operazione non è ovviamente priva di significato. Inquadrare il suolo come “bene comune” evidenzia, da una parte, la natura di bene che, a prescindere dall'appartenenza, deve essere fruibile a tutti nel rispetto dell'equità intergenerazionale e, dall'altra, sottolinea l'esposizione della risorsa «ad un grave problema di esauribilità-consumabilità determinato in questo caso da possibili condotte manipolative poste in essere, alla scala micro, dai proprietari delle singole particelle»<sup>7</sup>.

Ciò spiega inequivocabilmente le ragioni per le quali in diversi Paesi sono state adottate politiche più o meno originali per la limitazione del consumo di suolo, che si inseriscono nel processo, da tempo in corso, di ripensamento del diritto di proprietà in risposta agli obiettivi di tutela di fondamentali beni ambientali.

## *2. Beni comuni e beni ambientali*

L'accostamento tra suolo e beni comuni schiude il vaso di Pandora del problematico inquadramento dei *commons*. Su tali beni la discussione, innescata principalmente dal noto saggio di Garrett Hardin “The Tragedy of the Commons”<sup>8</sup> e alimentata da un profluvio di letteratura (tra cui bisogna necessariamente citare “Governing the Commons” di Elinor Ostrom<sup>9</sup>), è ancora oggi molto vivace<sup>10</sup>. Non

<sup>7</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 83.

<sup>8</sup> G. Hardin, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, 162, p. 1243 ss. (Traduzione in italiano: *La tragedia dei beni comuni*, a cura di L. Coccoli, disponibile su <http://archiviomarini.sp.unipi.it/511/1/hardin.pdf> — ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>9</sup> E. Ostrom, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006 (edizione originale: E. Ostrom, *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, 1990).

<sup>10</sup> Per quanto riguarda l'Italia, il dibattito, costantemente alimentato dalle proposte di introdurre la categoria dei beni comuni nel nostro ordinamento (e, in particolare, nel codice civile), è stato di recente animato anche dall'approvazione della legge 168 del 2017 in tema di domini collettivi (legge 20 novembre 2017, n. 168 “Norme in materia di domini collettivi” - GU Serie Generale n. 278 del 28 novembre 2017). Sul punto: P. Cacciari, *Domini collettivi. Terre d'uso comune*, in *Comune-info.net*, 22 novembre 2017, disponibile al link: <https://comune-info.net/domini-collettivi-terre-duso-comune/> (ultimo accesso: 23 marzo 2020). Per un commento alla

essendo questa ovviamente la sede per dar conto delle varie posizioni in campo<sup>11</sup>, ci si limiterà a un sommario tentativo di identificare i caratteri unificanti della nozione, operazione già di per sé piuttosto complessa dato che l'espressione “beni comuni” è accostata a situazioni tra loro molto eterogenee<sup>12</sup>.

Ciò premesso, semplificando all'estremo, può dirsi che i *commons* siano beni di importanza vitale<sup>13</sup> e, come tali, da tutelare anche in un'ottica di equità intergenerazionale. Si tratterebbe altresì di beni non definibili in base all'appartenenza, ma piuttosto in funzione della loro accessibilità e fruizione collettiva<sup>14</sup>.

I caratteri appena abbozzati sono esposti in maniera assai chiara nell'ambito della ormai datata proposta della Commissione per la modifica delle norme del nostro codice civile in materia di beni pubblici (nota anche come Commissione Rodotà)<sup>15</sup>: in tale sede i beni comuni

---

legge, si vedano anche: S. Orrù, *Usi civici*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche - Sezione Civile*, XI aggiornamento, 2018, p. 479 ss.; G. Di Genio, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *federalismi.it*, 2018, 18, disponibile al link: [https://www.federalismi.it/nv14/articolo\\_documento.cfm?Artid=37117](https://www.federalismi.it/nv14/articolo_documento.cfm?Artid=37117) (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>11</sup> Sul punto si rimanda a: S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 129 ss.

<sup>12</sup> A tal proposito, Barberis utilizza la brillante espressione di «abracadabra buono per tutti gli usi» (M. Barberis, *Benicomuni: l'eresia e l'abracadabra*, in P. Ferretti, M. Fiorentini, D. Rossi (a cura di), *Il governo del territorio nell'esperienza storico-giuridica*, Trieste, 2017, p. 163 ss., spec. p. 163).

Sulla difficoltà ad individuare un insieme di caratteristiche distintive per una categoria a cui sono ascritti beni tra loro molto diversi si veda anche: M.H. Bruun, *Communities and the commons. Open access and community ownership of the urban commons*, in C. Borch, M. Kornberger (a cura di), *Urban Commons. Rethinking the City*, Abingdon-New York, 2015, p. 153 ss., spec. p. 154.

<sup>13</sup> A. Dani, *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso, 2013, p. 12.

<sup>14</sup> Si vedano: E. Berge, *Reflections on Property Rights and Commons in the Economies of Western Europe*, in *The Common Property Resource Digest*, 2002, 62, p. 1 ss., spec. p. 4; E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 81 ss.

<sup>15</sup> Commissione Rodotà — elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni — istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 giugno 2007. La Commissione ha presentato

vengono definiti come «cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall’ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o soggetti privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge»<sup>16</sup>.

La formulazione appena riportata mette in luce due aspetti fondamentali tra loro interconnessi: da una parte, come già detto, i *commons* non sono definiti sulla base di chi è proprietario, ma da come il proprietario esercita il suo dominio<sup>17</sup>; dall’altra parte, la loro “gestione” deve essere improntata nel segno di accessibilità e fruibilità. Si badi, tuttavia, come evidenzia lo stesso Rodotà in una sua famosa opera<sup>18</sup>, che l’accessibilità non rappresenterebbe tanto una caratteristica empirica dei beni comuni, quanto piuttosto ciò che si reputa giusto garantire<sup>19</sup>: «è la qualità dei diritti da garantire che porta alla qualificazione di un bene come “comune” e all’ulteriore, necessaria, attrazione nell’ambito dei diritti dell’accesso a tali beni»<sup>20</sup>.

Emerge, conseguentemente, un ulteriore carattere saliente di questi beni, ossia la loro “funzione sociale”<sup>21</sup>; essi, infatti, assolverebbero per loro naturale vocazione «all’interesse sociale, servendo immediatamente (...) la (...) collettività in persona dei suoi componenti»<sup>22</sup> e, pertanto, il loro sfruttamento produttivo potrebbe essere sacrificato o comunque adeguato a «preminenti esigenze

---

il disegno di legge delega al Ministro della giustizia il 15 febbraio 2008. Tale proposta non si è poi tradotta in legge.

<sup>16</sup> Commissione Rodotà, Schema di disegno di legge, articolo 1, comma 3, lettera c.

<sup>17</sup> E. Berge, *Reflections on Property Rights*, cit., p. 4.

<sup>18</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012.

<sup>19</sup> S. Moroni, *Suolo*, in E. Somaini (a cura di), *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, Torino, 2015, p. 163 ss., spec. p. 165 ss.

<sup>20</sup> S. Rodotà, *Il diritto*, cit., p. 136.

<sup>21</sup> U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, p. 54.

<sup>22</sup> A. Lucarelli, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un’occasione perduta?*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell’economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010, p. 85 ss., spec. p. 90.

esistenziali» ad essi riconducibili<sup>23</sup>. Non solo: la preservazione di questi beni e delle loro fondamentali utilità risponderebbe ad un’ottica di equità intergenerazionale, secondo una prospettiva che si richiama allo “sviluppo sostenibile”<sup>24</sup>; in sostanza, la fruizione di questi beni dovrebbe avvenire all’insegna di una sorta di accessibilità sostenibile, anche in considerazione dei “diritti” delle generazioni future<sup>25</sup>.

Altro tema chiave, qui da approfondire, è quello dell’appartenenza. A questo proposito, la definizione presentata dalla Commissione Rodotà richiama il fatto che i beni comuni possono ben essere nella titolarità di soggetti privati; in effetti, la questione fondamentale non è a chi appartengano tali beni, essendo invece centrale la loro gestione che deve tendere a garantirne l’accesso<sup>26</sup>, proprio in considerazione delle essenziali funzioni ad essi collegate<sup>27</sup>. Questo passaggio è forse il più complesso ed è spesso foriero di confusione: a tal proposito, va rimarcato come anche la nostra giurisprudenza di legittimità abbia accostato “comune” a “pubblico”. Assai paradigmatica, in questo senso, è una nota pronuncia della Cassazione del 2011<sup>28</sup>, in cui, pur richiamandosi all’«etichetta categoriale dei beni comuni», si arriva ad affermare la demanialità (e,

---

<sup>23</sup> G. Carapezza Figlia, *Ambiente e beni comuni*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014, p. 85 ss., spec. p. 87.

<sup>24</sup> S. Nespòr, *Il governo dell’ambiente*, Milano, 2009, p. 326. Vale la pena qui riprendere la classica definizione di “sviluppo sostenibile” offerta dal Rapporto della Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED) “Our Common Future”, meglio noto come “Rapporto Brundtland” (da Gro Harlem Brundtland, all’epoca presidente del WCED): «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs» (così: WCED, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987, p. 54, disponibile al link: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/42/427&Lang=E) — ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>25</sup> S. Mabellini, *I beni culturali e lo status di beni comuni: un’assimilazione indispensabile?*, in *Economia della Cultura*, 2017, 1, p. 81 ss., spec. p. 83.

<sup>26</sup> S. Rodotà, *Il valore dei beni comuni*, in *La Repubblica*, 5 gennaio 2012, p. 26.

<sup>27</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 86

<sup>28</sup> Cass. S.U., 14 febbraio 2011, n. 3665 (seguita poi da Cass. S.U., 16 febbraio 2011, n. 3811).

con essa, la pubblicità) delle valli da pesca nelle lagune venete<sup>29</sup> e, quindi, a sposare «la tendenza a risolvere le incertezze che solleva lo statuto dei beni comuni mediante una estensione dell'appartenenza pubblica»<sup>30</sup>. Questa operazione non è solo banalizzante, ma anche rischiosa perché la sovrapposizione tra “comune” e “pubblico” porterebbe ad escludere dall'ambito del “comune” classi di beni che presentano «i caratteri strutturali dell'essenzialità delle prestazioni rese, della non escludibilità e della esauribilità»<sup>31</sup>. Un esempio su tutti è proprio il suolo, bene prevalentemente ad appartenenza privata.

C'è da dire che questo discutibile appiattimento si riscontra anche in alcune recenti proposte legislative; a questo proposito, il riferimento va al disegno di legge presentato al Senato dai Senatori Paola Nugnes, Virginia La Mura, Matteo Mantero, Maurizio Buccarella, Carlo Martelli e Saverio De Bonis “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà”<sup>32</sup> e all'essenzialmente analoga proposta di legge presentata alla Camera dall'Onorevole Stefano Fassina<sup>33</sup>. In effetti, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge in Senato viene definito “assurdo” il già citato passaggio della proposta Rodotà secondo cui «sono titolari dei beni comuni le pubbliche amministrazioni o i privati»<sup>34</sup> e nell'articolato si detta una definizione di “beni comuni” (che andrebbe a comporre un nuovo articolo del Codice Civile, l'art. 810-*bis*) perfettamente in linea con un modello “panpubblicistico”: «(s)ono beni comuni le cose, materiali o immateriali, che, per la loro natura e per la loro funzione, soddisfano diritti fondamentali e bisogni socialmente rilevanti,

---

<sup>29</sup> F. Cortese, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, Commento a Cass. S.U., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, 11, p. 1170 ss., spec. p. 1178.

<sup>30</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 88.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Disegno di legge d'iniziativa dei senatori Nugnes, La Mura, Mantero, Buccarella, Martelli e De Bonis, comunicato alla presidenza il 24 luglio 2019, “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà” (n. S 1436)

<sup>33</sup> Proposta di legge “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di disciplina del diritto di proprietà”, presentata dall'on. Fassina il 21 febbraio 2019 (n. C 1617).

<sup>34</sup> Relazione al Disegno di legge “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà”, p. 2.

servendo immediatamente la collettività, la quale, in persona dei suoi componenti, della presente e delle future generazioni, è ammessa istituzionalmente a goderne in modo diretto. Detti beni sono naturalmente fuori commercio e in proprietà collettiva demaniale o in uso civico e collettivo, urbano e rurale. Essi non possono essere sottratti alla loro destinazione pubblica. Qualora si trovino in proprietà privata, la pubblica amministrazione è tenuta a riacquisirli al patrimonio pubblico, mediante lo strumento della prelazione nelle vendite, o a istituire sugli stessi le necessarie servitù pubbliche. In ogni caso la pubblica amministrazione è tenuta a controllare che sia perseguita da parte del proprietario la funzione sociale dei beni a lui nominalmente appartenenti e che il diritto di disposizione del bene sia esercitato in modo da non contrastare l'utilità sociale o recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana (...)»<sup>35</sup>.

Un ulteriore attributo dei *commons*, poc' anzi citato, è quello della esauribilità, che, tuttavia, non sarebbe proprio di tutti i beni che, ad oggi, vengono riferiti alla categoria del “comune”. In effetti, nell'ampio insieme dei beni comuni si ritrovano «beni immateriali a consumo non rivale, come la conoscenza e il *web*» (che pongono se mai il problema di individuare dispositivi idonei a permetterne l'effettivo *open access*) e i beni comuni ambientali, rispetto ai quali si pone l'ineludibile problema della esauribilità da sovrapprelievo<sup>36</sup>.

Dunque può dirsi che tra beni ambientali e beni comuni non ci sarebbe una relazione di assoluta identificazione, ma piuttosto un rapporto di specialità concettuale: in sostanza, «i beni ambientali sono beni comuni, ma non tutti i beni comuni sono beni ambientali», anche se i beni ambientali rappresentano di gran lunga i beni comuni più importanti «sui quali l'attenzione della comunità internazionale, per almeno trent'anni si è concentrata in modo quasi esclusivo»<sup>37</sup>. A conferma di ciò, la già richiamata proposta della Commissione Rodotà, dopo aver enunciato la definizione di beni comuni, propone un'elencazione non esaustiva dei beni inclusi nella categoria: «(s)ono

---

<sup>35</sup> Articolo 1 del Disegno di legge “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di contenuti del diritto di proprietà”.

<sup>36</sup> E. Boscolo, *I beni ambientali (demaniale e privati) come beni comuni*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2017, 3, p. 379 ss., spec. p. 390 ss.

<sup>37</sup> C. Micciché, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018, p. 30.

beni comuni, tra gli altri: 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 di 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»<sup>38</sup>.

Tale elenco è in gran parte coincidente con le varie definizioni compilative di ambiente offerte dal legislatore europeo<sup>39</sup> o desumibili nell'ambito di convenzioni internazionali<sup>40</sup>. A titolo esemplificativo, ci si può riferire alla vigente direttiva europea in materia di VIA<sup>41</sup>, che, nel concetto di “impatto ambientale”, ricomprende gli effetti significativi, diretti e indiretti su «a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)»<sup>42</sup>. Questa ampia corrispondenza non è affatto casuale dal momento che, come anzidetto, le risorse ambientali rappresentano l'archetipo dei *commons*, presentandone tutti i tratti distintivi.

---

<sup>38</sup> Commissione Rodotà, Schema di disegno di legge, articolo 1, comma 3, lettera c.

<sup>39</sup> Sul punto si rimanda a: S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 71 ss.

<sup>40</sup> *Ivz*, p. 61 ss. A titolo esemplificativo può essere citata la Convenzione di Espoo che, seguendo un'impostazione analoga a quella delle direttive europee in materia di VIA, nella definizione di “impatto” include «ogni effetto ambientale di un'attività prevista, in particolare sulla salute e la sicurezza, la flora, la fauna, il suolo, l'aria, l'acqua, il clima, il paesaggio ed i monumenti storici o altre costruzioni, oppure l'interazione tra questi fattori; indica altresì gli effetti sul patrimonio culturale o le condizioni socio-economiche che risultano da modifiche di questi fattori» (così: Articolo 1, punto vii, della Convenzione sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, Espoo, 25 febbraio 1991)

<sup>41</sup> Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GUUE L 26 del 28.1.2012, pag. 1. Tale direttiva è stata modificata anche per la parte che qui interessa da: Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, GUUE L 124 del 25.4.2014, p. 1.

<sup>42</sup> Articolo 3, paragrafo 1, della Direttiva 2011/92/UE, così sostituito dall'articolo 1 della Direttiva 2014/52/UE.

### 3. Suolo, bene comune?

Tornando un attimo all’elenco della Commissione Rodotà si può notare con una certa sorpresa come la proposta, accanto a matrici ambientali quali l’aria o l’acqua, non annoveri anche il suolo nell’elenco dei beni comuni<sup>43</sup>. Pur trattandosi di una lista soltanto esemplificativa, questa mancanza rimane, tuttavia, assai eclatante, soprattutto se ci riferiamo alle sopra accennate definizioni compilative di ambiente nel diritto europeo, in cui il suolo è sempre contemplato.

Di contro, va detto che, come già specificato nel paragrafo introduttivo di questo lavoro, in diversi ordinamenti il suolo, a differenza di aria e acqua, non è stato oggetto, fino a tempi molto recenti, di «un formale processo qualificatorio in guisa di bene ambientale»<sup>44</sup>, restando il dibattito su che cosa sia il suolo per lo più ancorato a un discorso scientifico.

A ciò si lega il fatto che i tentativi della dottrina di inquadrare giuridicamente il suolo, pur non del tutto assenti, non sempre si sono mostrati convincenti. In particolare, il suolo è stato accostato a concetti limitrofi come “terra” o “territorio”, cercando, talvolta, di operare una distinzione tra tali nozioni in modo da non renderle completamente sovrapponibili. Per esempio Graziani riconduce all’espressione “terra” sia la *res frugifera*, «fonte di vita e vita essa stessa», sia «la terra ritenuta sterile - sabbie e deserti, rocce e spiagge, grotte e cave dismesse - che contiene, essa pure, forme di vita e che comunque, al pari della terra feconda, coinvolge la persona in un rapporto profondo, perciò vitale»<sup>45</sup>. Al contrario, non sarebbero “terra” gli ambiti “violentati” (perché edificati, cementificati e impermeabilizzati), che potrebbero essere piuttosto inclusi nella nozione di “suolo”<sup>46</sup>. Il suolo rappresenterebbe quindi un concetto “neutro”, ricomprendente la “terra”, ma non

---

<sup>43</sup> E. Boscolo, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 2, p. 129 ss., spec. p. 140.

<sup>44</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 74.

<sup>45</sup> C.A. Graziani, *Terra bene comune tra interpretazione giuridica e iniziativa politica*, in *Glocale*, 2015, 9-10, p. 159 ss., spec. p. 164.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

soltanto<sup>47</sup>: esso, infatti, identificherebbe, in via generale, la parte superficiale della crosta terrestre, rimanendo dunque distinto da sottosuolo e soprasuolo<sup>48</sup>.

Questo tentativo di distinguere concettualmente “suolo” e “terra” sembra, invero, assai complicato. Anzitutto, da un punto di vista squisitamente nominalistico, si deve osservare come, nel contesto internazionale, il consumo di suolo (una delle principali forme di aggressione alla risorsa) venga generalmente indicato con l’espressione *land take*<sup>49</sup>.

Inoltre, sotto un profilo più “sostanziale”, la ricerca di un’autonoma connotazione giuridica rispetto alla terra risulterebbe del tutto improduttiva se costruita attorno alla presunta neutralità del concetto di suolo. Un’idea così “asettica” del suolo si scontra, infatti, con la crescente consapevolezza del suolo come risorsa fornitrice di fondamentali servizi ecosistemici<sup>50</sup>, ma, al contempo scarsa e non

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> M. Pennasilico, *Il bene “terra” e la “proprietà ambientale”*, in M. Pennasilico (a cura di), *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014, p. 92 ss., spec. p. 92.

<sup>49</sup> Sul punto: M. Munafò, L. Ciccarese, *Uso e abuso del suolo*, in *Scienzainrete.it*, 19 luglio 2017, disponibile al link: <http://www.scienzainrete.it/articolo/uso-e-abuso-del-suolo/michele-munaf%C3%B2-lorenzo-ciccarese/2017-07-19> (ultimo accesso: 23 marzo 2020); M. Munafò, F. Lupia, I. Marinosci, *Valutazioni sul consumo di suolo mediante dati di copertura e telerilevati*, in *GEOmedia*, 2012, 6, p. 38 ss., spec. p. 38.

<sup>50</sup> In sostanza, il suolo garantirebbe «la fornitura di peculiari servizi ecosistemici, ovvero i benefici che l’uomo ottiene, direttamente o indirettamente, dagli ecosistemi (...) e necessari al proprio sostentamento» (M. Di Legnino *et al.*, *Funzioni del suolo, servizi ecosistemici e minacce*, in ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Rapporti 248/2016*, Roma, 2016, p. 1 ss., spec. p. 1). Il più noto e “storico” inquadramento dei servizi ecosistemici è offerto da Costanza *et al.*: «(t)he services of ecological systems and the natural capital stocks that produce them are critical to the functioning of the Earth’s life-support system. They contribute to human welfare, both directly and indirectly, and therefore represent part of the total economic value of the planet» (R. Costanza *et al.*, *The values of the world’s ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 1997, 387, p. 253 ss., spec. p. 253). Quanto alle tipologie di servizi ecosistemici, esse possono suddividersi come segue: «- servizi di approvvigionamento (prodotti alimentari e biomassa, materie prime, etc.); - servizi di regolazione e mantenimento (regolazione del clima, cattura e stoccaggio del carbonio, controllo dell’erosione e regolazione degli elementi della fertilità, regolazione della qualità dell’acqua, protezione e mitigazione dei fenomeni

rinnovabile<sup>51</sup>, oltre che assolutamente vulnerabile a fronte di una pressione umana in costante aumento<sup>52</sup>: ciò ha portato al progressivo emergere di una sua autonoma rilevanza giuridica quale bene ambientale<sup>53</sup>. Questa impostazione, di cui si trova peraltro traccia in importanti documenti di *policy* a livello internazionale ed europeo, pare ora essere largamente condivisa non solo dalla dottrina, ma anche sul piano legislativo in alcuni ordinamenti giuridici.

Un passaggio “primordiale” in questa direzione è rappresentato, a giudizio di chi scrive, da un documento assai risalente elaborato dal Consiglio d’Europa, ossia la Carta europea del suolo del 1972<sup>54</sup>. In particolare, nella Carta si rimarca tanto la fondamentale importanza del suolo, quanto la sua vulnerabilità e limitatezza<sup>55</sup>, affermando che: «1. Il suolo è uno dei beni preziosi dell’umanità. Consente la vita dei vegetali, degli animali e dell’uomo sulla superficie della Terra. Il suolo è un substrato vivente e dinamico che permette l’esistenza della vita vegetale e animale. È essenziale alla vita dell’uomo quale mezzo produttore di nutrimento e di materie prime. È un elemento fondamentale della

---

idrologici estremi, riserva genetica, conservazione della biodiversità, etc.); - servizi culturali (servizi ricreativi e culturali, funzioni etiche e spirituali, paesaggio, patrimonio naturale, etc.)» (M. Munafò (a cura di), *Consumo di suolo*, cit., p. 11).

<sup>51</sup> Effettivamente, a differenza di altre risorse (come, ad esempio, aria e acqua), il suolo è un bene «a scarsità assoluta, di fatto non riproducibile, dati i ritmi e i tempi della pedogenesi» (L. Cassibba, B. Giau, S. Novelli, *Tutela e consumo di suolo agricolo in Piemonte*, in *Agriregionieuropa*, 2010, 6(22), p.61 ss., spec. p. 61).

<sup>52</sup> Si veda: Comitato Capitale Naturale, *Secondo Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, 2018, p. 40 (disponibile all’indirizzo: [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/II\\_Rapporto\\_Stato\\_CN\\_2018\\_2.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/II_Rapporto_Stato_CN_2018_2.pdf) - ultimo accesso: 23 marzo 2020).

Nello specifico, ci sono fenomeni come la cementificazione e, più in generale, l’impermeabilizzazione che determinano una dispersione irreversibile delle proprietà ambientali del suolo (E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 74).

<sup>53</sup> W. Gasparri, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Diritto Pubblico*, 2016, 1, p. 69 ss., spec. p. 81.

<sup>54</sup> Consiglio d’Europa, Carta europea del suolo, Strasburgo, 1972, testo disponibile al link: <http://www.arpa.veneto.it/temi-ambientali/soilo/file-e-allegati/documenti2/importanza-dei-suoli/Carta%20Europea%20del%20Suolo%201972.pdf> (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>55</sup> T. Kuokkanen, *International Law and the Environment: Variations on a Theme*, The Hague, 2002, p. 162.

biosfera e contribuisce, assieme alla vegetazione e al clima, a regolare il ciclo idrologico e a influenzare la qualità delle acque. Il suolo costituisce, di per sé, un'entità ben definita. Dato che contiene le tracce dell'evoluzione terrestre e dei suoi esseri viventi e costituisce il supporto dei paesaggi, deve essere preso in considerazione anche per il suo interesse scientifico e culturale. 2. Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente (...)»<sup>56</sup>.

Passando a tempi decisamente più recenti, la caratterizzazione del suolo come bene ambientale è chiaramente indicata da un importante documento della Commissione Europea, ossia la Comunicazione “Strategia tematica per la protezione del suolo” del 2006<sup>57</sup>. In tale sede, la Commissione non si limita a formulare una generica definizione del suolo in senso “materiale”<sup>58</sup>, ma ne identifica anche rilevanti caratteristiche (tra cui la sua non rinnovabilità e la sua vulnerabilità a fenomeni come erosione e impermeabilizzazione) ed essenziali funzioni da esso svolte. Rispetto a quest'ultimo tema, il suolo è visto come «fonte di cibo, biomassa e materie prime» e «piattaforma per lo svolgimento delle attività umane». Il suolo rappresenta, inoltre, «un elemento del paesaggio e del patrimonio culturale», svolgendo nel contempo un ruolo fondamentale «come habitat e pool genico» e come risorsa in cui «vengono stoccate, filtrate e trasformate molte sostanze, tra le quali l'acqua, i nutrienti e il carbonio»<sup>59</sup>. Si tratta, come evidente, di una visione tutt'altro che neutra del suolo; la risorsa è, infatti, vista nella prospettiva dei vitali servizi ecosistemici offerti, da salvaguardare anche per le future generazioni.

Le conseguenze di questa impostazione sono di ampia portata: le politiche sull'utilizzo del suolo non possono rispondere a una logica «puramente mercantile», dal momento che esso ha tutte le caratteristiche di un bene comune e come tale deve essere concepito,

---

<sup>56</sup> Consiglio d'Europa, Carta europea del suolo, punti 1 e 2.

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Strategia tematica per la protezione del suolo”, Bruxelles, 22.9.2006, COM(2006) 231 definitivo.

<sup>58</sup> «(...) per “suolo” s'intende lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da componenti minerali, organici, acqua, aria e organismi viventi. Rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera» (COM(2006) 231 definitivo, p. 2).

<sup>59</sup> *Ibidem*.

portando così a una «revisione concettuale delle modalità di controllo e gestione delle dinamiche territoriali»<sup>60</sup>.

Questo approccio è seguito, in maniera assai esplicita, dalla Commissione Europea nella proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo del 2006<sup>61</sup>, presentata nel contesto della appena citata Strategia tematica per la protezione del suolo, ma mai approvata<sup>62</sup>. In particolare, pur riconoscendo che il suolo, a differenza dell'aria e delle acque, è «essenzialmente una risorsa di proprietà privata»<sup>63</sup>, si sottolinea che esso deve essere concepito come «una risorsa naturale di interesse comune» da salvaguardare «per le generazioni future»<sup>64</sup>. Ciò spiega perché «(n)ell'interesse pubblico (...) i proprietari di terreni devono essere tenuti ad adottare misure di precauzione nei casi in cui si possa presumere che l'utilizzo che fanno del suolo possa ostacolare in maniera rilevante le funzioni che questo svolge»<sup>65</sup>.

Anche a livello degli Stati membri dell'Unione Europea comincia piano piano a farsi strada l'idea di “suolo come bene comune”. Un esempio, in questo senso, è offerto dalla Francia e, in particolare, dalla

<sup>60</sup> G. Caridi, *Common ground. De-mercificare la risorsa suolo*, in Aa.Vv., *Commons/Comune: geografie, luoghi, spazi, città, Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Roma, 11 dicembre 2015*, Firenze, 2016, p. 327 ss., spec. p. 328. Sul punto anche: J. Davies, *The business case for soil*, in *Nature*, 2017, 543, p. 309 ss., spec. p. 311.

<sup>61</sup> Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, Bruxelles, 22.9.2006, COM(2006) 232 definitivo.

<sup>62</sup> La proposta si è impantanata quasi subito a causa delle resistenze di alcuni Stati membri, preoccupati dei possibili impatti economici negativi connessi all'implementazione della direttiva (sul punto: L. D'Aprile, *Le posizioni in campo sulla proposta di direttiva*, in *Ecoscienza*, 2010, 3, p. 85). Qualche anno dopo, nel 2014, la proposta di direttiva è stata definitivamente ritirata dalla Commissione (si veda: Ritiro di proposte della Commissione che non hanno un carattere di attualità, in GUUE C 153 del 21.5.2014, p. 3).

<sup>63</sup> Considerando 12 della proposta di direttiva — COM(2006) 232 definitivo, p. 12.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

recente legge sulla biodiversità del 2016<sup>66</sup>. Tale importante atto normativo accosta il suolo al patrimonio comune della nazione individuato dal Codice dell’ambiente: «I. — Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l’air, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d’usage. Les processus biologiques, les sols et la géodiversité concourent à la constitution de ce patrimoine»<sup>67</sup>. C’è da dire che diversi autori si sono confrontati circa la reale portata di questa formulazione. In particolare, secondo alcuni, essa determinerebbe, di fatto, l’integrazione della risorsa nell’ambito del patrimonio comune della nazione e l’affermazione della protezione del suolo come “di interesse generale”<sup>68</sup>. Secondo altri, invece, la disposizione appare piuttosto equivoca e lascia dei dubbi circa l’effettiva riconducibilità del suolo a detto patrimonio<sup>69</sup>. Questa ambiguità ha portato qualcuno ad affermare che, in base alla lettura della norma, il suolo non faccia parte del patrimonio comune della nazione, ma che vi “partecipi”, vale a dire che non sono “i suoli” in

---

<sup>66</sup> LOI n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, testo in vigore (in francese) disponibile alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033016237&categorieLien=id> (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>67</sup> Attuale versione dell’art. L110-1 del *Code de l’environnement*. Il testo in vigore del Codice dell’ambiente (in francese) è disponibile alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220> (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>68</sup> Si veda: L. Bosc, *Propriété et protection des sols. Réflexions civilistes sur la prise en compte de la qualité des sols*, in C. Hermon (a cura di), *Services écosystémiques et protection des sols. Analyses juridiques et éclairages agronomiques*, Versailles, 2018, p. 65 ss., spec. p. 78. L’autore richiama alla necessità che tale qualificazione non rimanga “sulla carta” e, pertanto, venga predisposto un puntuale regime giuridico: «(...) le modèle apparaît intéressant mais supposerait de déterminer un véritable régime juridique, surtout préalablement, de consacrer l’efficience des patrimoines communs, considérés pour l’instant comme simplement déclaratoires» (*ibidem*).

<sup>69</sup> M. Desrousseaux, *Le sol, étrange objet de droit*, in G. Dhérissard (a cura di), *Les sols au coeur de la zone critique 2: Enjeux de société*, London, 2018, p. 51 ss., spec. p. 60.

quanto tali a essere oggetto della qualifica, ma che il loro ruolo è riconosciuto nella formazione dei paesaggi, della biodiversità, etc...<sup>70</sup>.

Passando al nostro Paese, occorre evidenziare come nel panorama giuridico italiano (a livello nazionale e, soprattutto, regionale) siano rinvenibili diversi riferimenti al suolo come bene comune. Un'esplicita indicazione in questo senso emerge dal disegno di legge “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, approvato dalla Camera nel 2016 per poi bloccarsi in Senato<sup>71</sup>, in cui il suolo viene descritto come «bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici»<sup>72</sup>. È importante sottolineare che si tratta di uno dei primi casi di utilizzo della categoria giuridica dei “beni comuni” da parte del legislatore nazionale, come a chiarire la fondamentale importanza attribuita al suolo<sup>73</sup>.

Il binomio “suolo-bene comune” torna anche in diverse proposte legislative che hanno visto la luce nell'attuale legislatura (la diciottesima). A tal proposito, sicuramente ricco di suggestioni appare il disegno di legge d'iniziativa della Senatrice Nugnes “Disposizioni per l'arresto del consumo del suolo e la rigenerazione urbana”<sup>74</sup>. Tale DDL riprende la proposta formulata dal Forum “Salviamo il paesaggio” e messa a disposizione delle diverse forze politiche durante la campagna elettorale 2018<sup>75</sup>, emendandola e integrandola. Un elemento di

---

<sup>70</sup> P. Billet, M. Desrousseaux, *Sols et législations*, Septembre 2017, disponibile al link: <https://www.afes.fr/les-sols/sols-et-legislations/> (ultimo accesso : 23 marzo 2020).

<sup>71</sup> Disegno di legge “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, approvato dalla Camera dei deputati il 12 maggio 2016 (n. C 2039) e trasmesso al Senato (n. S. 2383).

<sup>72</sup> Articolo 1, comma 1, del disegno di legge “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”.

<sup>73</sup> F. Gualandi, *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *Lexitalia.it*, 2016, 7.

<sup>74</sup> Disegno di legge d'iniziativa della senatrice Nugnes, comunicato alla presidenza il 9 luglio 2019, “Disposizioni per l'arresto del consumo del suolo e la rigenerazione urbana” (n. S 1398).

<sup>75</sup> Il testo della proposta di legge d'iniziativa popolare “Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati” (a cura del Gruppo di Lavoro Tecnico-Scientifico multidisciplinare del Forum nazionale Salviamo il Paesaggio) è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/wp->

interesse del testo è l’indicazione di una definizione giuridica di “suolo”, ossia: «lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie; è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi; è l’interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biodiversità, costituisce habitat unici, insostituibili e irripetibili, bene comune, risorsa non rinnovabile, limitata, vulnerabile e strategica per la sovranità alimentare; fornisce servizi ecosistemici essenziali»<sup>76</sup>. Questo apprezzabile tentativo appare invero un po’ confusionario; soprattutto sembra alquanto incoerente la qualificazione del suolo come bene comune vista la definizione che la stessa proposta dà di “beni comuni” all’interno di un articolo significativamente intitolato “funzione sociale della proprietà”: «con l’espressione “beni comuni” si intendono le cose materiali e immateriali che per la loro natura o per la loro funzione, soddisfano diritti fondamentali e bisogni socialmente rilevanti, servendo immediatamente la collettività, la quale, in persona dei suoi componenti, è ammessa istituzionalmente a goderne in modo diretto. Detti beni sono naturalmente fuori commercio e in proprietà collettiva demaniale o in uso civico e collettivo, urbano e rurale. Qualora si trovino in proprietà privata, la pubblica amministrazione è tenuta ad acquisirli al patrimonio pubblico»<sup>77</sup>. Se, da una parte, è evidente come questo passaggio sia quasi totalmente sovrapponibile al concetto di “beni comuni” espresso nel sostanzialmente coevo DDL “Modifiche al codice civile in materia di beni comuni e di disciplina del diritto di proprietà” (di cui la Nugnes stessa è prima firmataria), dall’altra appare non del tutto comprensibile come una simile definizione di “beni comuni” possa rientrare in una legge sul consumo del suolo, bene comune, ma, come già evidenziato, per lo più ad appartenenza privata.

Al di là dunque dei numerosi (ma, al momento, non fruttuosi) tentativi di introdurre a livello nazionale una regolamentazione legislativa del consumo di suolo e, con essa, un inquadramento del suolo come bene comune, qualche risultato tangibile in questo senso si

---

[content/uploads/2018/02/DEFINITIVO-Proposta-di-legge-iniziativa-popolare-Forum-SiP-agg.-31-1-2018.pdf](https://www.governo.it/content/uploads/2018/02/DEFINITIVO-Proposta-di-legge-iniziativa-popolare-Forum-SiP-agg.-31-1-2018.pdf) (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>76</sup> Articolo 3, comma 1, lettera a, del disegno di legge “Disposizioni per l’arresto del consumo del suolo e la rigenerazione urbana”.

<sup>77</sup> Articolo 25, comma 2, del disegno di legge “Disposizioni per l’arresto del consumo del suolo e la rigenerazione urbana”.

può ritrovare in diverse leggi regionali che interessano la materia. Così, in Emilia Romagna, nella fondamentale legge regionale 24 del 2017<sup>78</sup> (con cui, tra l'altro, si rivoluzionano gli strumenti di governo del territorio), il suolo è definito come «bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici»<sup>79</sup>.

Per quanto riguarda invece la Lombardia, l'articolo 4-*quater* della legge regionale 31 del 2008<sup>80</sup>, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera f, della legge regionale 25 del 2011<sup>81</sup>, stabilisce che «(l)a Regione riconosce il suolo quale bene comune». Più di recente, nella legge regionale 31 del 2014<sup>82</sup> si offre, all'articolo 1, comma 2, una definizione assai articolata di suolo: «Il suolo, risorsa non rinnovabile, è bene comune di fondamentale importanza per l'equilibrio ambientale, la salvaguardia della salute, la produzione agricola finalizzata alla alimentazione umana e/o animale, la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico». È opportuno, peraltro, leggere questa disposizione in modo congiunto all'articolo 1, comma 1, della stessa legge regionale, con cui, di fatto, si evidenzia quale suolo sia da tutelare, ossia quello agro-naturale: «La presente legge detta disposizioni affinché gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse (...), sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola (...)».

---

<sup>78</sup> Legge regionale (Emilia Romagna) 21 dicembre 2017, n. 24 “Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio” (BUR Emilia Romagna n. 304 del 21 dicembre 2017).

<sup>79</sup> Articolo 1, comma 2, lettera a, della legge 24 del 2017.

<sup>80</sup> Legge regionale (Lombardia) 5 dicembre 2008, n. 31 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale” (BURL n. 50, 1° suppl. ord. del 10 dicembre 2008).

<sup>81</sup> Legge regionale (Lombardia) 28 dicembre 2011, n. 25 “Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica” (BURL n. 52, suppl. del 29 dicembre 2011).

<sup>82</sup> Legge regionale (Lombardia) 28 novembre 2014, n. 31 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato” (BURL n. 49, suppl. del 01 dicembre 2014).

Un concetto di suolo, del tutto simile a quella contemplato dalla legge regionale lombarda 31 del 2014, è rintracciabile nella legge della Regione Veneto 14 del 2017<sup>83</sup>. In particolare, l'articolo 1, comma 1, di tale legge stabilisce che: «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». Il secondo comma del medesimo articolo fissa poi i principi che guidano la politica regionale di contenimento del consumo di suolo, ovvero: «la programmazione dell'uso del suolo e la riduzione progressiva e controllata della sua copertura artificiale, la tutela del paesaggio, delle reti ecologiche, delle superfici agricole e forestali e delle loro produzioni, la promozione della biodiversità coltivata, la rinaturalizzazione di suolo impropriamente occupato, la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata, contemplando l'utilizzo di nuove risorse territoriali esclusivamente quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente (...)». Anche qui emerge la distinzione tra suolo urbanizzato e suolo agro-naturale (da tutelare, in primis, per le sue essenziali qualità ambientali).

Tale dicotomia tra suolo urbano e rurale è palesata in modo decisamente chiaro all'interno della legge della Regione Toscana 65 del 2014<sup>84</sup>, in cui la protezione del bene suolo non passa dalla determinazione di soglie di consumo, ma si sostanzia in «una soluzione 'leggera', quella di dividere il territorio in due parti distinte e tra loro opponibili: il territorio urbano e quello rurale»<sup>85</sup>. A tal proposito, la legge, oltre a fornire un'interessante definizione di patrimonio

---

<sup>83</sup> Legge regionale (Veneto), 6 giugno 2017, n. 14 “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”” (BUR Veneto n. 56 del 9 giugno 2017).

<sup>84</sup> Legge regionale (Toscana) 10 novembre 2014, n. 65 “Norme per il governo del territorio” (BUR Toscana n. 53, parte prima, del 12 novembre 2014).

<sup>85</sup> W. Gasparri, *Suolo, bene comune?*, cit., p. 150.

territoriale come bene comune<sup>86</sup>, stabilisce che i Comuni devono identificare il territorio urbanizzato<sup>87</sup> - unico ambito in cui sono permesse, in via generale, trasformazioni che implicano un «impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali» -, distinguendolo dal territorio non urbanizzato, in cui, salvo particolari eccezioni, «(n)on sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali»<sup>88</sup>.

Forse con una leggera forzatura, potrebbe affermarsi che questa “differenziazione tra suoli” sottende la necessità di distinguere “ciò che è prezioso da ciò che lo è meno”<sup>89</sup>, avendo ben presente che il territorio si compone di «oggetti diversi per caratteri, funzioni e proprietà emergenti»: il suolo agro-naturale, «bene ambientale atto a generare servizi ecosistemici», e il sistema urbano, trasformabile e rimodellabile per garantire le utilità insediative<sup>90</sup>. È evidente che da una simile impostazione discende non solo la necessità di formulare limiti quantitativi al consumo di suolo, ma anche quella di dirigere i nuovi sviluppi verso il territorio urbanizzato e, in particolare, verso aree

---

<sup>86</sup> Nello specifico l’articolo 3, comma 1, della legge 65 del 2014 stabilisce che: «La Regione promuove e garantisce la riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune costitutivo dell’identità collettiva regionale (...). Per patrimonio territoriale si intende l’insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità».

<sup>87</sup> Ex articolo 4, comma 3, della legge 65 del 2014, «(i)l territorio urbanizzato è costituito dai centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi inedificati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria».

<sup>88</sup> Articolo 4, comma 2, della legge 65 del 2014.

<sup>89</sup> Questa idea è tracciata in modo chiaro nell’ambito dell’integrazione del Piano Territoriale Regionale (PTR) della Lombardia: Progetto di integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31/14 (approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. XI/411 del 19/12/2018). Criteri per l’attuazione della politica di riduzione del consumo di suolo, p. 30.

<sup>90</sup> Sul punto: E. Boscolo, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti*, Intervento a XXI Congresso Nazionale AIDU “Verso le leggi regionali urbanistiche di quarta generazione”, Varese 28-29 settembre 2018 (in pubblicazione).

dismesse da rigenerare, soprattutto per non trovarsi di fronte a scelte tragiche rispetto ad esigenze difficilmente conciliabili<sup>91</sup>.

#### 4. *Note conclusive. “Conseguenze” della riconduzione del suolo all’ambito dei beni comuni*

La riconduzione del suolo e, in particolare, del suolo agrodnaturale all’ambito dei beni comuni non è priva di significato: da un lato ne sottolinea la natura di bene che, prescindendo dai diritti di proprietà, deve essere fruibile a tutti (tenendo conto anche dell’equità intergenerazionale), dall’altro mette in luce come questo bene comune ad appartenenza (soprattutto) privata sia sottoposto a un problema di esauribilità, in primis a causa delle condotte poste in essere dai proprietari per massimizzare la propria utilità<sup>92</sup>. Ciò evidentemente palesa il potenziale conflitto tra l’interesse individuale del proprietario, orientato allo sfruttamento della risorsa, e l’interesse collettivo, rivolto alla conservazione del bene affinché possa continuare a offrire essenziali servizi ecologici.

Di conseguenza, l’applicazione dell’etichetta di “bene comune” al suolo non è programmaticamente diretta a scardinare la «tradizionale dicotomia proprietà pubblica-proprietà privata»<sup>93</sup>, ma risponde a un’esigenza diversa, ossia quella di promuovere, a tutela dell’interesse generale, politiche idonee a preservare le funzionalità ambientali del bene a fronte di comportamenti individuali che possono rivelarsi incompatibili.

In tal senso, occorre peraltro evidenziare come la visione (di marca liberal-ottocentesca) della assolutezza dell’istituto della proprietà appaia un retaggio superato<sup>94</sup>; basti pensare al richiamo,

---

<sup>91</sup> La notissima espressione “scelte tragiche” è stata plasmata da Calabresi e Bobbitt: «(l’)obiettivo di *public policy* deve essere (...) la definizione, rispetto ad ogni particolare scelta tragica, di quella combinazione di metodi che più limita la tragedia e che tratta quel minimo irriducibile nel modo meno dannoso» (G. Calabresi, P. Bobbitt, *Scelte tragiche*, Milano, 1986 p. 161).

<sup>92</sup> E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo*, cit., p. 83.

<sup>93</sup> *Ivì*, p. 85.

<sup>94</sup> L. Casertano, *Proprietà e ambiente. La soluzione italiana a confronto con le nuove esigenze di tutela*, Milano, 2008, p. IX.

contenuto in diverse costituzioni e carte fondamentali, alla cosiddetta “funzione sociale” della proprietà, che può essere considerata come una sorta di formula conformativa grazie a cui viene effettuata una sintesi tra interesse individuale del proprietario e interessi collettivi<sup>95</sup>, mutevoli e in evoluzione. A questo proposito, c’è chi si spinge ad affermare, con particolare riferimento ai beni immobili, che questa “funzione sociale”, all’inizio del XXI secolo, divenga fundamentalmente una “funzione ambientale”<sup>96</sup>. In effetti, negli ultimi decenni, la questione ambientale ha assunto una rilevanza sempre maggiore e ciò ha avuto un notevole impatto rispetto all’“istituto dominicale”: la necessità di proteggere risorse naturali, di cui si comprende sempre più la finitezza, ha portato a superare la visione classica della proprietà, nata e sviluppatasi «in un contesto caratterizzato dalla fiducia illimitata nel progresso tecnico e scientifico e nella capacità di controllo e dominio dell’uomo sulla natura e sull’ambiente circostante»<sup>97</sup>.

Tale riconoscimento porta con sé notevoli conseguenze: da una parte, il diritto di proprietà si presta «ad essere conformato in funzione delle esigenze di tutela ambientale»<sup>98</sup>, dall’altro il proprietario «è chiamato a responsabilizzarsi di fronte alla società»<sup>99</sup> nell’ottica di proteggere beni comuni ambientali sempre più scarsi e conservare le fondamentali funzioni da questi espletate.

Sotto quest’ultimo aspetto e con specifico riferimento al suolo, vale la pena ricordare il già citato passaggio della mai approvata proposta di direttiva europea del 2006 in cui si richiamavano i

---

<sup>95</sup> P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Seconda edizione riveduta ed integrata, Napoli, 1991, p. 447.

<sup>96</sup> B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété*, in L. Vacca (a cura di), *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Beauchard. Roma 13-14 giugno 2014*, Napoli, 2015, p. 109 ss., spec. p. 113.

<sup>97</sup> A. Nervi, *Proprietà. Problemi attuali ed esigenze sistematiche in tema di titolarità e gestione delle risorse*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2017, 2, p. 359 ss., spec. p. 359.

<sup>98</sup> M. Renzulli, *Tutela dell’ambiente e proprietà privata*, in *LexItalia.it*, 2006, 3, disponibile al link: [http://www.lexitalia.it/articoli/rezulli\\_ambiente.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/rezulli_ambiente.htm) (ultimo accesso: 23 marzo 2020).

<sup>99</sup> S. Fanetti, *Adattamento ai cambiamenti climatici e proprietà edilizia in contesti urbani*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2019 (vol. X), p. 227 ss., spec. p. 258.

proprietari ad adottare, nell’interesse pubblico, «misure di precauzione nei casi in cui si possa presumere che l’utilizzo che fanno del suolo possa ostacolare in maniera rilevante le funzioni che questo svolge»<sup>100</sup>. Accanto a questo, proprio per scongiurare che la prevalenza dell’interesse individuale continui a sostanzarsi in forme di aggressione della risorsa, gravi e, per certi versi, irreversibili (tra cui, in primis, il galoppante consumo di suolo), è fondamentale operare una revisione delle modalità di gestione del territorio: ciò, inevitabilmente, comporta degli impatti sul diritto di proprietà.

A tal proposito, senza entrare nel merito, l’analisi comparatistica mette in luce una pluralità di strumenti differenti con cui, nei vari ordinamenti, si è cercato di contrastare il consumo di suolo. Il riferimento va, in primis, a classici strumenti *command and control*, come, ad esempio, le *green belts* (concepiti negli anni trenta del XX secolo nel Regno Unito) e gli *urban growth boundaries* (di matrice nordamericana). Accanto a ciò, nel tempo sono emersi anche più innovativi strumenti economici<sup>101</sup>, come la tassazione del nuovo consumo, i *payments for ecosystem services* (ossia, essenzialmente, la previsione di un riconoscimento economico per chi utilizza le aree di sua proprietà in modo da preservare fondamentali servizi ecosistemici) e i *tradable permit or rights systems* (tra cui i *transferable development rights*, che, in estrema sintesi, mirano, attraverso sistemi di scambio di diritti edificatori, a concentrare gli sviluppi in determinate zone e, nel contempo, a tenere indenni da nuove edificazioni altre aree considerate da proteggere)<sup>102</sup>.

La regolamentazione del consumo di suolo (come il diritto ambientale in genere) si presenta quindi come un terreno assai fertile per la circolazione dei modelli. Questo fenomeno è, in qualche modo,

---

<sup>100</sup> Considerando 12 della proposta di Direttiva — COM(2006) 232 definitivo, p. 12.

<sup>101</sup> A tal proposito, occorre segnalare che spesso, anche in documenti ufficiali e istituzionali, si utilizza una terminologia piuttosto confusa, ad esempio sovrapponendo l’uso delle espressioni “strumenti economici” e “strumenti di mercato”. In merito: R. Pirard, *Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: A lexicon*, in *Environmental Science & Policy*, 2012, 19-20, p. 59 ss.

<sup>102</sup> Per un’ampia analisi degli strumenti di contenimento del consumo di suolo sia consentito un rimando a: S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 209 ss.

facilitato dal fatto che le problematiche affrontate sono tendenzialmente omogenee, ma anche perché le questioni con cui ci si confronta sono intimamente connesse al sapere scientifico circa l’impatto delle aggressioni ambientali sull’uomo e sull’ambiente, rivestendo «proprio per questo motivo un certo grado di tecnicismo»<sup>103</sup>. Se ciò è vero, non bisogna dimenticare che «le regole e gli istituti presi in prestito anche nel settore ambientale dovranno confrontarsi con il particolare *legal process* del sistema d’arrivo e con una *path dependance* che varierà di contesto in contesto, fattori questi che verranno sicuramente ad incidere sull’efficacia concreta dello strumento o della regola “trapiantata”»<sup>104</sup>. Del resto, il rischio (concretizzatosi anche in riferimento al contrasto del consumo di suolo<sup>105</sup>) è che i legislatori nazionali, seguendo una sorta di *legislative fashion*<sup>106</sup>, si limitino a copiare strumenti che altrove si sono mostrati di successo, senza convinzione e senza valutarne l’efficacia alla luce delle particolari caratteristiche del proprio ordinamento.

\*\*\*

**ABSTRACT:** This article considers the legal definition of soil and, specifically, the recognition of soil as a common good. This recognition opens up a Pandora’s box of the problematic classification of the commons, whose main features are explained herein. After focusing on the commons and on environmental goods (which, within the commons, represent the most important sub-category), attention is paid to a specific common (environmental) good, the soil. In this regard, it is important to underline how the inclusion of soil in the category of commons, in addition to being widely recognized by scholars, is also gradually emerging in many legislative acts which, at various levels and in different systems, deal with the protection of soil.

---

<sup>103</sup> B. Pozzo, *Modelli notevoli e circolazione dei modelli giuridici in campo ambientale: tra imitazione e innovazione*, in Aa.Vv., *Un giurista di successo. Studi in onore di Antonio Gambaro*, Tomo I, Milano, 2017, p. 335 ss., spec. p. 338 ss.

<sup>104</sup> *Ivi*, p. 339.

<sup>105</sup> S. Fanetti, *Ambiente e beni comuni*, cit., p. 326.

<sup>106</sup> I. Seidl-Hohenveldern, *The role of comparative law in the international protection of environment*, in *Comparative Law Yearbook*, 1977, 1, p. 195 ss., spec. p. 197.

Stefano Fanetti

*A proposito di suolo "bene comune"*

Classifying the soil as a common good means, on the one hand, that this good, regardless of ownership, must be accessible to all taking into account the intergenerational equity and, on the other hand, underlines that the resource is exposed to a serious risk of depletion, due in this case to the behaviour of owners who wish to maximize its exploitation. This explains the reasons why different (more or less innovative) policies have been adopted in various countries for limiting soil consumption. These policies are part of the process, which has been underway for some time, of rethinking property rights in response to the protection of fundamental environmental resources.

**KEYWORDS:** soil, common goods, property, environment, ecosystem services.

**Stefano Fanetti** – Ricercatore di Diritto Privato Comparato nell'Università degli Studi dell'Insubria