

RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO AGRICOLO IN EMILIA ROMAGNA

(Progetto di legge regionale n. 5674 in materia di "Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole")

Disposizione tecnico-organizzativa (DTO 38/2014)

(ai sensi dell'articolo 7/III del RUE e del c. 7, art. 4, L.R. n. 15/2013)

Si rende noto che in Emilia Romagna è in corso di approvazione il progetto di legge regionale n. 5674, in materia di "Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole", che si riporta in Allegato alla presente DTO.

Il provvedimento, approvato sotto forma di disegno di legge dalla Giunta Regionale il 17 giugno scorso (D.G.R. n. 880), deve ricevere ancora l'approvazione definitiva dell'Assemblea Legislativa, alla quale il progetto di legge è stato presentato in data 18.06.2014.

Il riuso e la rigenerazione urbana sono i punti centrali del progetto di legge.

Il provvedimento, definito già nei suoi contenuti fondamentali, sta viaggiando verso l'Assemblea Legislativa regionale per l'approvazione definitiva: la Regione Emilia Romagna già da 15 anni sta lavorando per tutelare il suolo e contenerne il tasso di consumo inserendo il tema al centro degli obiettivi generali della pianificazione territoriale e urbanistica.

Il nuovo progetto di legge fa imprescindibile riferimento alle recenti indicazioni dell'Unione Europea sul tema della riduzione del consumo di suolo (traguardo del consumo di suolo pari a zero entro il 2050) e tiene conto dei dati preoccupanti del settore agricolo in Regione, con la diminuzione delle aziende agricole attive, il calo della superficie agricola utilizzata e di conseguenza delle giornate lavoro.

Nel disegno di legge in primo luogo si stabilisce che il riuso e la rigenerazione urbana costituiscono gli obiettivi prioritari e fondamentali nell'ambito complessivo del governo del territorio: dall'entrata in vigore del provvedimento i piani territoriali e urbanistici (PSC, POC e RUE) non potranno contenere previsioni che comportino consumo di ulteriore suolo agricolo (ovvero il "territorio rurale", come definito nella legge urbanistica regionale, la L.R. n. 20 del 24.03.2000 "Disciplina sulla tutela e l'uso del territorio"), ad esclusione ovviamente della possibilità di realizzare opere pubbliche e di interesse pubblico. Maggiori vincoli pertanto per le Amministrazioni in sede di motivazione e documentazione per implementare lo sfruttamento di ulteriore suolo agricolo.

Il testo del comma 3 dell'articolo 1 del progetto di legge è il seguente:

"...Il riuso e la rigenerazione urbana, rispetto al consumo di ulteriore suolo, costituiscono obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non sono consentite nei piani territoriali e urbanistici previsioni che comportino nuovo consumo di suolo, salvo che nei casi di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico. Fuori da tali casi, dovrà

essere adeguatamente motivata e documentata nella VALSAT, di cui all'art. 5 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) ovvero nella VAS ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 (Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), la necessità di impegnare nuovi suoli agricoli, assicurando in ogni caso il minor impatto e consumo di suolo possibile."

Inoltre la legge obbligherà gli enti territoriali ad applicare i principi così fissati a tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, ora vigenti, per i quali, in data successiva all'entrata in vigore della legge stessa, verrà avviato l'iter di approvazione.

Viene istituito il Sistema Informativo della Pianificazione, il quale ha il ruolo di indagare la quota di superficie agricola esistente e di monitorare il consumo di suolo nel territorio regionale.

In ultima istanza saranno vietati gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia sulle superfici agricole, non funzionali all'attività agricola (fino alla trasmissione dei dati necessari al Sistema Informativo per l'indagine a riguardo).

L'obiettivo finale del provvedimento è quindi quello di ridurre il consumo di suolo al fine di garantire servizi "eco-sistemic" anche per la prevenzione e la mitigazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, oltre alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e alla valorizzazione dell'attività agricola sostenibile.

Attualmente è il Capo A-IV dell'Allegato alla L.R. n. 20/2000 che si occupa di disciplinare il territorio rurale. In particolare gli obiettivi che la disciplina urbanistica regionale oggi vigente persegue all'interno del territorio rurale sono manifestati all'articolo A-16 "Obiettivi della pianificazione nel territorio rurale", laddove si stabilisce, tra l'altro, l'obiettivo, nel territorio rurale di "preservare i suoli ad elevata vocazione agricola, consentendo il loro consumo, soltanto in assenza di alternative localizzative tecnicamente ed economicamente valide" e quello di "promuovere la valorizzazione e la salvaguardia del paesaggio rurale nella sua connotazione economica e strutturale tradizionale".

Ma anche tra gli obiettivi generali della pianificazione territoriale, a tutti i livelli, l'articolo 2 della L.R. n. 20/2000, annovera di "prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione".

I nostri strumenti urbanistici, di recentissima approvazione, Piano Strutturale Comunale, Piano Operativo Comunale e Regolamento Urbanistico Edilizio, sono adeguati alla L.R. n. 20/2000 e quindi anche ai suoi principi.

Al punto 0.2.5 della Relazione del PSC si afferma infatti che "Obiettivo del PSC è la conservazione attiva delle principali caratteristiche identitarie del paesaggio rurale del territorio comunale, cercando nel contempo di porre atto a un riequilibrio ambientale del territorio stesso, limitando il consumo diretto ed indiretto di suolo e privilegiando il riuso di aree già edificate o l'interessamento di aree intercluse marginali agli ambiti urbanizzati".

Ed al punto 2.6 della stessa Relazione si afferma che "La selezione dei nuovi ambiti il più possibile a ridosso dei centri abitati esistenti risponde alle esigenze di compattare gli sviluppi urbani degli ultimi decenni e di limitare al massimo il consumo di suolo agricolo".

E, tra gli obiettivi del PSC, al punto 3.2 della Relazione, si indica anche quello di "contenere in consumo di suolo e incentivare la riduzione dell'area coperta degli edifici con tipologie meno estensive".

La legge regionale n. 20/2000, nel suo testo originale, come già detto, ha introdotto all'art. 2, comma 2, lettera f) l'obiettivo generale secondo cui il consumo di territorio non urbanizzato può essere ammesso solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione. Questa affermazione di principio non era stata accompagnata però da specifiche prescrizioni volte alla verifica della sua osservanza. La L.R. n. 6/2009, ha invece stabilito che il PTCP provinciale, nel definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, debba fissare i criteri e le soglie dell'uso del territorio, stabilendo in particolare le condizioni e i limiti al consumo di suolo non urbanizzato (art. 26, comma 2, lettera e), della L.R. n. 20 del 2000, come

modificato dall'art. 27 L.R. 6 luglio 2009 n. 6). A tale scopo le Province potranno far leva anche sulla propria funzione di coordinamento dei POC, per quanto attiene alla programmazione pluriennale dell'attuazione delle previsioni dei PSC, di cui all'art. 26, comma 4, della L.R. n. 20/2000.

Sotto questo profilo, il PTCP 2007 è stato adottato con delibera di C.P. n. 17 del 16.2.2009 (successivamente approvato con atto C.P. n. 69 del 02.07.2010), ovvero antecedentemente all'approvazione della L.R. n. 6/2009, che è avvenuta in data 6.7.2009. In questo senso quindi il PTCP 2007 adottato ed in salvaguardia, non disponeva nulla di preciso. Il PSC si è formato sul PTCP adottato.

Con il nuovo comma 2, lettera b), dell'art. 28 della L.R. n. 20/2000 (modificato dall'art. 29 della L.R. 6 luglio 2009 n. 6) si prescrive alla pianificazione comunale di rispettare comunque i criteri e limiti stabiliti dal PTCP. Accanto a ciò, si richiede al PSC di individuare analiticamente quali fabbisogni potranno essere soddisfatti dal POC attraverso il consumo di nuovo territorio, per l'assenza di alternative insediative all'interno del territorio urbanizzato, e quali nuovi insediamenti potranno essere disciplinati dal POC stesso solo attraverso interventi sull'esistente. In tal modo, si stabilisce per la redazione del piano strutturale, un preciso onere di motivazione delle scelte di piano, per la verifica del soddisfacimento di questo obiettivo generale. Tali considerazioni, attenendo agli effetti ambientali e territoriali del piano, non possono che confluire nel documento di VALSAT del PSC ed essere sottoposte alla valutazione di cui all'art. 5 della L.R. n. 20/2000.

La tabella allegata al PSC riporta analiticamente il dimensionamento del PSC in termini anche di consumo di suolo. Da essa emerge certamente una previsione notevole, pari a oltre 1.244.000 mq di nuova superficie territoriale residenziale ed oltre 541.000 mq di nuova superficie territoriale produttiva. Tale previsione era comunque necessaria in ragione, si afferma nella Relazione di PSC, principalmente in riferimento:

- a) alla scarsa capacità residua in termini di nuovi abitanti che ancora manteneva il previgente PRG;
- b) alla necessità di far coincidere il limite della città del futuro con la nuova viabilità di progetto a sud;
- c) all'impossibilità di traslare verso nord l'ipotizzato tracciato della Circonvallazione sud, in ragione della conformazione del territorio.

Il progetto di legge regionale tiene conto dei più recenti indirizzi giurisprudenziali.

Ad esempio il Tar Toscana afferma la legittimità della conferma della destinazione agricola per fini di tutela ambientale e contenimento dell'urbanizzazione, con una pronuncia di rilievo in riferimento al concetto di conferma della destinazione agricola. La questione specifica si colloca nell'orbita concettuale di una decisione relativa a determinate aree di terreno per le quali non può in alcun modo essere ritenuta illogica la suddetta conferma della destinazione agricola. Il TAR Toscana mediante la sentenza n. 642, del 17 aprile 2014 (Sez. I) ha ritenuto legittima tale conferma in un'ottica di tutela volta al contenimento del consumo del suolo, insidia molto rilevante. L'illogicità veniva chiamata in causa in merito alla contiguità di questi terreni con lotti edificati, oltre al fatto che l'ubicazione non giustifica di per sé sola l'estensione dell'urbanizzazione, sia perché la contestata scelta urbanistica costituisce applicazione del principio ispiratore di interesse pubblico, espresso nel piano strutturale e preordinato al contenimento dell'ulteriore consumo del suolo.

La giurisprudenza amministrativa prevalente evidenzia da tempo come la destinazione agricola del suolo non debba rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione (e pertanto essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del suolo), potendo infatti essere direzionata nell'obiettivo virtuoso della sottrazione di parti del territorio comunale a nuove ed ulteriori edificazioni: garantendo in ultima istanza ai cittadini un più equilibrato bilanciamento delle condizioni di vivibilità e assicurando a questi ultimi una congrua quota di valori naturalistici e ambientali, dose necessaria a compensare gli effetti (talora esiziali) dell'espansione urbana. La finalità di tutela ambientale e di contenimento dell'espansione dell'insediamento urbano è pertanto ritenuta pienamente legittima ai fini della stesura degli strumenti urbanistici e dei vincoli di destinazione.

La piaga del consumo del suolo in Italia continua ad estendersi a macchia d'olio: nel corso del triennio precedente al 2012 l'Italia ha visto svanire ben 729 km quadrati di suolo. Per renderci conto delle

dimensioni della riduzione, si tratta di un'area equivalente alla somma coperta dai comuni di Milano, Bologna, Firenze, Napoli e Palermo.

Lombardia e Veneto al primo posto nella classifica della copertura artificiale, seguono Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia.

I dati provengono dal nuovo rapporto CRCS 2014, inerente al consumo di suolo in Italia elaborato dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra): nel *"report"*, presentato il 05.06 scorso, si può leggere che una quota pari al 7,3 % del territorio italiano è *"ormai persa irreversibilmente"*. Si tratta chiaramente di un record di consumo di suolo e due sono i dati impressionanti che depongono a favore di questa tesi negativa: i km quadrati divorati complessivamente fino al 2012 sono 22.000, con una impressionante velocità di consumo che raggiunge una progressione di 8 metri quadrati al secondo.

Le cause dell'incipiente perdita di suolo vanno ricercate in diversi settori: non è solo colpa dell'edilizia e dell'eccesso di edificazione *"selvaggia"* (in fondo la crisi ha rallentato questo settore). Tra le altre cause del fenomeno vanno infatti segnalate le costruzioni per infrastrutture, le quali in combinazione con gli edifici ricoprono quasi l'80% del territorio artificiale del nostro paese. Incidono poi su questo *"bilancio"* anche parcheggi, piazzali e aree di cantiere.

Come se non bastasse questo grado di cementificazione conduce effetti negativi e forti impatti sui cambiamenti climatici: secondo il rapporto Ispra il consumo di suolo dovuto a cementificazione ha comportato dal 2009 al 2012 l'immissione in atmosfera di 21 milioni di tonnellate di anidride carbonica per un costo complessivo stimato intorno ai 130 milioni di euro.

A livello regionale, Lombardia e Veneto, con oltre il 10% di suolo ricoperto, sono al primo posto nella particolare (e non lusinghiera) classifica della copertura artificiale, mentre Emilia Romagna, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia si collocano tutte tra l'8 e il 10%. I comuni più cementificati d'Italia si confermano senza alcun dubbio Napoli e Milano.

In conclusione, il rapporto dell'Ispra illustra una situazione in cui l'impatto negativo della cementificazione espande i suoi effetti anche sul ciclo dell'acqua e sulla capacità di produzione agricola, provocando perniciose conseguenze sulle coltivazioni e sull'alimentazione in generale: per non parlare dei costi complessivi di gestione derivanti dalla sommatoria di questi disagi.

Legambiente Emilia-Romagna, con un comunicato stampa, ha criticato il disegno di legge *"Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole"*, in quanto *"Il testo mostra una serie di buone intenzioni, che però non sono accompagnate da alcuno strumento vero e cogente per porre un freno al sacco del territorio di questa regione"*.

Queste le principali criticità per Legambiente:

- ▶ non si mette alcun limite numerico al consumo di suolo;
- ▶ non si individuano strumenti per rendere più costoso l'utilizzo del suolo vergine, e togliere quindi spinta alla speculazione derivante dal cambio di destinazione d'uso dei terreni;
- ▶ non si pone l'obiettivo temporale di arrivare al consumo di suolo netto zero, in tempi ragionevoli, mentre città come Dresda, Berlino, Stoccarda lo stanno già applicando oggi;
- ▶ non si propone la compensazione ambientale preventiva, che a fronte di nuove edificazioni de-cementifichi aree già compromesse.

Legambiente porta poi gli esempi di proposte di altre Regioni. *"Se il paragone con le realtà più avanzate d'Europa forse può essere azzardato per una regione considerata la culla dell'urbanistica, basta guardare oltre i confini regionali per verificare l'assoluta inconsistenza della proposta dell'Emilia Romagna. La Regione Toscana ad esempio, con la propria proposta di Giunta propone di consentire le previsioni urbanistiche con uso di suolo solo nell'ambito del territorio già urbanizzato (salvo poche eccezioni). La Regione Lombardia con un disegno di legge presentato poche settimane fa introduce il tema delle compensazioni ecologica preventiva, con l'acquisizione di terreni di servitù ad uso pubblico per uso agricolo od ecosistemico. Andando quindi a rendere più costoso l'edificazione di suolo vergine ed in qualche modo bilanciare la nuova cementificazione con la creazione di natura. Si tratta di*

provvedimenti parziali e perfettabili ma di gran lunga più concreti e tendenti al risultato dell'inconsistente disegno di legge emiliano romagnolo: insomma, siamo alla farsa".

L'assessore regionale alla programmazione territoriale e urbanistica Alfredo Peri ha respinto le critiche, in quanto *"Il progetto di legge, che non è ancora stato licenziato dalla Giunta – precisa l'assessore - è uno degli strumenti che stiamo proponendo per ridurre e azzerare il consumo di suolo e puntare decisamente sulla riqualificazione del territorio e del patrimonio edilizio. Nei confronti che abbiamo avuto, anche con Legambiente, abbiamo più volte dichiarato la volontà di agire su tutti gli strumenti utili. Abbiamo detto, e lo ribadisco, che stiamo lavorando sulla legge urbanistica (L.20 del 2000 e L.6 del 2010) e su un nuovo provvedimento che favorisca la riqualificazione e la rigenerazione urbana. Sappiamo che non tutti i punti di vista sono collimanti e che non tutti gli strumenti stanno in capo alla Regione – aggiunge Peri – Sappiamo anche che si tratta di un lavoro complesso e che, soprattutto, siamo di fronte ad un mutamento culturale e dunque dobbiamo porci obiettivi rigorosi. Per questo eviterei di alimentare polemiche urlate, privilegiando il lavoro di merito, in tutte le sue componenti. In questo senso - conclude Peri - propongo a Legambiente di incontrarci rapidamente per affrontare questi temi e poter valutare insieme il percorso che abbiamo avviato".*

Il progetto di legge è composto da un unico articolo suddiviso in nove commi.

Al **comma 1**, spiega la relazione illustrativa, la Regione Emilia Romagna dichiara di assumere gli obiettivi indicati dalla Unione Europea in merito al traguardo del consumo di suolo pari a zero entro il 2050, agendo in coerenza degli articoli 9, 44, 117 della Costituzione italiana e degli articoli 11 e 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. In particolare, la Regione si impegna a perseguire la valorizzazione e la tutela del suolo, in relazione alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, con l'obiettivo di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente mediante la riduzione del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile da tutelare. Infatti, come sottolineato dall'Unione Europea, la riduzione del consumo di suolo è funzionale a garantire servizi ecosistemici anche per la prevenzione e la mitigazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico.

Il **comma 2** definisce i termini fondamentali, utilizzati all'interno della legge, che precisano l'ambito di applicazione della legge stessa. In particolare determina cosa debba intendersi per «*superficie agricola*», «*consumo di suolo*» e «*rigenerazione urbana*».

Il **comma 3** stabilisce che il riuso e la rigenerazione urbana costituiscono gli obiettivi prioritari e fondamentali del governo del territorio. Pertanto, dall'entrata in vigore della legge i piani territoriali e urbanistici non potranno avere previsioni che comportino consumo di ulteriore suolo agricolo, ferma restando la possibilità di realizzare opere pubbliche e di interesse pubblico. Qualora l'Amministrazione Comunale ritenesse comunque di procedere allo sfruttamento di nuovi suoli agricoli invece che percorrere la strada del riuso o alla rigenerazione di aree già urbanizzate, dovrà motivare e documentare all'interno della Valsat ovvero della Vas tale necessità, assicurando in ogni caso il minor impatto e consumo di suolo possibile.

Con il **comma 4**, la Regione si impegna a porre in essere politiche regionali di trasformazione del territorio che, attraverso la riduzione del consumo di suolo, perseguano oltre che la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della sicurezza territoriale e il contrasto dei processi di degrado del suolo, soprattutto la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola sostenibile, anche al fine di assicurare la sicurezza alimentare e la tipicità agroalimentare.

Il **comma 5** stabilisce che gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica hanno il compito di definire e coordinare le politiche di sviluppo territoriale sostenibile, di riduzione del consumo del suolo e di tutela e valorizzazione del paesaggio, e che tali politiche dovranno essere assicurate dalla pianificazione urbanistica comunale nel territorio di riferimento. In tal senso, lo stesso comma 5 indica gli obiettivi che devono essere assunti dagli interventi strutturali e infrastrutturali già oggi previsti dai programmi regionali e locali di intervento.

Il **comma 6** impone agli Enti territoriali di applicare i principi così fissati a tutti i procedimenti di rinnovo

o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, ora vigenti, per i quali, in data successiva all'entrata in vigore della legge stessa, verrà avviato l'iter di approvazione.

Il **comma 7** istituisce, presso l'Osservatorio del Territorio regionale, il Sistema Informativo della Pianificazione, con il compito di indagare la quota di superficie agricola esistente e di monitorare il consumo di suolo in Regione. I criteri, le specifiche tecniche, le modalità e i termini per la corretta trasmissione da parte dei Comuni dei dati necessari al monitoraggio saranno oggetto di uno specifico provvedimento regionale da emanare entro 90 giorni. Il completamento del Sistema Informativo della Pianificazione deve concludersi entro tre anni dall'entrata in vigore della legge.

Il **comma 8** vieta gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia sulle superfici agricole, non funzionali all'attività agricola, fino alla trasmissione dei dati necessari al monitoraggio di cui al comma 7, mentre potranno essere comunque realizzati gli interventi di opere pubbliche e di interesse pubblico e le previsioni degli strumenti urbanistici che hanno già prodotto effetti conformativi sulla proprietà, già vigenti alla data di entrata in vigore della legge regionale. In applicazione dell'art. 28 della legge regionale n. 20 del 2000, la sospensione non si applica alle previsioni insediative dei PSC, in quanto *"non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui all'articolo 6, commi 1 e 2"*.

Il **comma 9**, infine, impegna la Giunta regionale a presentare ogni tre anni, sulla base degli esiti del monitoraggio di cui all'art. 7, il rapporto sullo stato del consumo di suolo in Regione.

Si tenga inoltre conto infine che anche a livello statale è stato approvato un analogo disegno di legge.

Il Consiglio dei Ministri del 12.12.2013 ha approvato infatti in via definitiva il disegno di legge recante *«Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato»*, dopo aver ricevuto il parere positivo della Conferenza unificata Stato-Regioni.

L'intervento normativo è finalizzato al contenimento del consumo di suolo, alla valorizzazione del suolo non edificato, alla promozione dell'attività agricola che sullo stesso si svolge o potrebbe svolgersi, nonché alla valorizzazione del suolo come risorsa da tutelare anche ai fini di mitigazione prevenzione del rischio idrogeologico.

Uno degli obiettivi prioritari del provvedimento consiste nella previsione del riuso e della rigenerazione edilizia del suolo edificato rispetto all'ulteriore consumo di suolo.

In sostanza, il complessivo scopo finale della legge è quello di impedire che il suolo venga eccessivamente eroso e consumato dall'urbanizzazione e al contempo promuovere e sostenere il riuso e la rigenerazione di aree già interessate da processi di edificazione.

In particolare il disegno di legge prevede quanto segue:

- ▶ le Regioni sono chiamate a disporre, con cadenza quinquennale, la riduzione in termini quantitativi del consumo di suolo ed a determinare i criteri e le modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica degli enti locali; in caso di inerzia interviene il Governo in forza del suo potere sostitutivo;
- ▶ le Regioni dettano disposizioni per orientare l'iniziativa dei comuni alla rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, delle aree già interessate da processi di edificazione, ma inutilizzate o suscettibili di rigenerazione, recupero, riqualificazione, nonché di prioritaria utilizzazione ai fini edificatori, e per la localizzazione di nuovi insediamenti produttivi e infrastrutturali; in caso di inerzia il Governo detta disposizioni uniformi applicabili in tutte le Regioni inadempienti fino all'intervento regionale. Nel caso in cui né il comune e né la regione adottino gli strumenti pianificatori recanti l'individuazione delle aree in oggetto, è vietata la realizzazione, nel territorio del comune inadempiente, di interventi edificatori privati, sia residenziali, sia di servizi che di attività produttive, comportanti, anche solo parzialmente, consumo di suolo inedito;
- ▶ sulle superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o finanziamenti europei sono vietati, per almeno 5 anni dall'ultima erogazione, usi diversi da quello agricolo, fatte salve disposizioni più restrittive. Sono altresì vietati, per la medesima durata, gli interventi di

trasformazione urbanistica nonché quelli di trasformazione edilizia non funzionali all'attività agricola, ad eccezione della realizzazione di opere pubbliche;

- ▶ con decreto ministeriale è istituito un registro dei Comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali al fine di conseguire la riduzione del consumo di suolo; ai comuni iscritti nel registro è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana.

Desto certamente sconcerto e preoccupazione la formulazione dell'articolo 9 di tale proposta di legge nazionale, laddove viene stabilito:

Art. 9 - Disposizioni transitorie e finali)

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla adozione del decreto di cui all'articolo 3, comma 1, e comunque non oltre il termine di tre anni, non è consentito il consumo di superficie agricola tranne che per la realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, nonché per i lavori e le opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

L'approvazione di tale disposizione di fatto congelerebbe l'attività edilizia prevista dal Piano Operativo Comunale nel nostro Comune. Infatti, al momento, il primo POC è stato approvato ma non ancora attuato, in quanto non ancora presentati i prescritti Piani Urbanistici Attuativi e, conseguentemente, rilasciati in seguito i necessari titoli edilizi.

Se tale norma venisse approvata prima degli "interventi già autorizzati dagli strumenti urbanistici vigenti" ne deriverebbe di fatto il blocco totale della nuova edificazione negli ambiti di nuovo insediamento, sia residenziale sia produttivo. Con buona pace dell'auspicata e tanto attesa ripresa dell'attività edilizia.

Si tratta di comprendere cosa il legislatore nazionale intenda per "interventi già autorizzati". In tal senso se ci si riferisse ai POC, l'impatto delle nuove disposizioni sarebbe praticamente nullo, in quanto il POC è attualmente approvato e pienamente vigente, ed esplicherebbe quindi i suoi effetti solo sui POC successivi. Se ci si riferisse invece ai titoli edilizi necessari per l'edificazione, segnatamente il Permesso di Costruire, allora la situazione sarebbe davvero di totale blocco di ogni edificazione.

Gli sviluppi più recenti a livello statale di tale impostazione legislativa non fanno sperare nulla di buono, in quanto paiono fornire tale chiarimento. In data 24.05.2014 infatti è stato presentato un nuovo ed ultimo disegno di legge sul tema, il cui articolo 17 recita:

Art. 17. - Disposizioni transitorie e finali.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 3, comma 4, non è consentito il consumo delle aree agricole e delle aree a vocazione ambientale tranne che per la realizzazione di interventi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e provvisti di titolo abilitativo edilizio non decaduto né annullato alla data di entrata in vigore della presente legge".

Dalla lettura del comma 8 dell'articolo unico della proposta di Legge Regionale sembra che la direzione scelta dalla Regione non sia quella del blocco totale dell'attività edilizia, in quanto l'affermazione, ivi contenuta: "Sono fatti salvi gli interventi relativi alle opere pubbliche e di interesse pubblico e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 28, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2000¹" è riferita evidentemente alle previsioni di Piano Operativo Comunale, le quali sarebbero salve.

¹ L.R. n. 20/2000 – Art. 28: Piano Strutturale Comunale (PSC):

1. Il Piano Strutturale Comunale (PSC) è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune, con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica ed ambientale e l'identità culturale dello stesso. Il PSC non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui all'articolo 6, commi 1 e 2.

Il Piano Operativo Comunale (POC) è, infatti, lo strumento, prescrittivo e vincolistico che, coordinandosi con il bilancio pluriennale comunale e assumendo il valore e gli effetti del Programma Pluriennale di Attuazione, conforma per cinque anni i diritti edificatori pubblici e privati.

Come pure, evidentemente, sarebbero salve le previsioni di Regolamento Urbanistico Edilizio, in quanto esse riguardano il territorio consolidato ed anche di nuova previsione per ambiti di estensione limitata, ma si tratta anch'esso di strumento di pianificazione territoriale che conforma i diritti di proprietà.

Castel San Giovanni, lunedì 23 giugno 2014



Firmato digitalmente da
SILVANO GALLERATI
Responsabile del Settore Sviluppo Urbano



² Questo documento è sottoscritto sul file originale (in formato .p7m) con firma digitale. Il documento originale, in formato elettronico, è conservato presso l'archivio informatico del Settore IV – Sviluppo Urbano – Sportello Unico dell'Edilizia del Comune di Castel San Giovanni. Ogni duplicazione del documento originale, anch'essa sottoscritta con firma digitale, costituisce originale. Ogni rappresentazione cartacea del presente documento non costituisce originale.

PROGETTO DI LEGGE

Riduzione del consumo del suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole

Art. 1 - Finalità e principi della legge

1. La Regione Emilia-Romagna, in coerenza con gli articoli 9, 44, 117 della Costituzione italiana e gli articoli 11 e 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, assume gli obiettivi indicati dalla Unione Europea in relazione al traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, previsto dal punto 4.6 della Comunicazione COM(2011) 571 del 23 settembre 2011 "Tabella di marcia verso una Europa efficiente nell'uso delle risorse". A tale fine, la Regione persegue la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, per promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché la riduzione del consumo di suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile che garantisce funzioni e servizi ecosistemici anche in relazione alla prevenzione e mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico.

2. Ai fini della presente legge si intende:

- a) per «superficie agricola»: i terreni qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici che costituiscono il territorio rurale, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola, ricomprese negli ambiti definiti come urbanizzabili;
- b) per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola, per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola;
- c) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici e sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero e la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi, il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologico-ambientali finalizzate all'incremento della biodiversità e della più efficace termoregolazione dell'ambiente urbano.

3. Il riuso e la rigenerazione urbana, rispetto al consumo di ulteriore suolo, costituiscono obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non sono consentite nei piani territoriali e urbanistici previsioni che comportino nuovo consumo di suolo, salvo che nei casi di realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico. Fuori da tali casi, dovrà essere adeguatamente motivata e documentata nella VALSAT, di cui all'art. 5 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) ovvero nella VAS ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della legge regionale 13 giugno 2008, n. 9 (Disposizioni transitorie in materia di valutazione ambientale strategica e norme urgenti per l'applicazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), la necessità di impegnare nuovi suoli agricoli, assicurando in ogni caso il minor impatto e consumo di suolo possibile.

4. Le politiche regionali di trasformazione del territorio perseguono prioritariamente la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola sostenibile, in funzione della sicurezza alimentare e della tipicità agroalimentare, attraverso la riduzione del consumo di suolo, la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della sicurezza territoriale e il contrasto dei processi di degrado del suolo.

5. Le politiche di sviluppo territoriale sostenibile, di riduzione del consumo del suolo e di tutela e di valorizzazione del paesaggio sono definite e coordinate dagli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica e assicurate dalla pianificazione urbanistica comunale. Gli interventi strutturali e infrastrutturali previsti dai programmi regionali e locali di intervento si conformano all'obiettivo del riuso e della rigenerazione dello spazio già urbanizzato o, per gli interventi lineari, del potenziamento delle infrastrutture o dei corridoi già pianificati.

6. I principi di cui alla presente legge sono applicati a tutti i procedimenti finalizzati al rinnovo o alla variazione degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica vigenti, per i quali, successivamente all'entrata in vigore della presente legge, venga convocata la Conferenza di Pianificazione ai sensi dell'articolo 32 della legge regionale n. 20 del 2000, ovvero che vengano adottati ai sensi della previgente normativa secondo quanto previsto dall'art. 41 della medesima L. R. 20 del 2000.

7. Al fine di accertare la determinazione della superficie agricola esistente e di assicurare il monitoraggio del consumo di suolo è istituito il Sistema informativo della pianificazione, nell'ambito dell'Osservatorio del Territorio regionale di cui all'articolo 50-bis della legge regionale n. 20 del 2000. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede a fissare i criteri, le specifiche tecniche, le modalità e i termini per la trasmissione dei dati necessari all'attuazione del monitoraggio. Il completamento del Sistema informativo della pianificazione deve avvenire entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge.

8. Sulle superfici agricole di cui al comma 2, fino alla trasmissione dei dati di cui al comma 7, sono vietati gli interventi di trasformazione urbanistico-edilizia non funzionali all'attività agricola. Sono fatti salvi gli interventi relativi alle opere pubbliche e di interesse pubblico e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 28, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2000.

9. La Giunta regionale, sulla base degli esiti del monitoraggio, presenta ogni tre anni il rapporto sullo stato del consumo di suolo in Regione.

SCHEMA TECNICO FINANZIARIA

Progetto di legge "Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole"

Il progetto di legge non comporta oneri per la finanza regionale, trattandosi di un intervento di carattere normativo. Con tale proposta la Regione Emilia Romagna, in coerenza degli articoli 9, 44, 117 della Costituzione italiana e degli articoli 11 e 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, dichiara di assumere gli obiettivi indicati dalla Unione Europea in merito al traguardo del consumo di suolo pari a zero entro il 2050, perseguendo la valorizzazione e la tutela del suolo, tenendo in considerazione le superfici agricole e le aree sottoposte a tutela paesaggistica, con l'obiettivo di promuovere e tutelare l'attività agricola e il paesaggio e l'ambiente attraverso la riduzione del consumo di suolo, a tutela della sua valore di bene comune e di risorsa non rinnovabile. In tal senso, il progetto di legge afferma che il riuso e la rigenerazione urbana costituiscono gli obiettivi prioritari e fondamentali del governo del territorio.

Per realizzare tali obiettivi il progetto di legge pone in essere le seguenti azioni:

- ▶ impegna la Regione a porre in essere politiche regionali di trasformazione del territorio che perseguano la riduzione del consumo di suolo, e valorizzino l'ambiente, il paesaggio, la sicurezza territoriale, contrando i processi di degrado del suolo, tutelando e valorizzando l'attività agricola sostenibile, anche al fine di assicurare la sicurezza alimentare e la tipicità agroalimentare;
- ▶ stabilisce che gli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica hanno il compito di definire e coordinare le politiche di sviluppo territoriale sostenibile, di riduzione del consumo del suolo e di tutela e valorizzazione del paesaggio, mentre alla pianificazione urbanistica comunale è dato il compito di assicurare tali politiche;
- ▶ agli Enti territoriali impone di applicare i principi così fissati a tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, e vieta, dall'entrata in vigore, il consumo di ulteriore suolo agricolo, facendo salva la realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, e stabilendo che qualora l'Amministrazione comunale ritenga comunque di procedere all'utilizzo di nuovi suoli dovrà motivare e documentare tale esigenza;
- ▶ inoltre, sospende la realizzazione sulle superfici agricole di interventi di trasformazione urbanistico-edilizia non funzionali all'attività agricola fino alla trasmissione, da parte dei Comuni, dei dati necessari al monitoraggio del consumo di suolo, che sarà effettuato dal Sistema informativo della pianificazione, istituito con il medesimo progetto di legge presso l'Osservatorio del Territorio regionale, facendo salvi la realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico e le previsioni degli strumenti urbanistici con contenuti conformativi della proprietà.