



AUDIZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE 9° E 13° DEL SENATO IN RELAZIONE AI DISEGNI DI LEGGE SUL CONSUMO DI SUOLO

PREMESSA

L'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo è stato definito a livello europeo già con la [Strategia tematica per la protezione del suolo del 2006](#), che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per ridurre gli effetti negativi del consumo di suolo e in particolare della sua forma più evidente e irreversibile: l'impermeabilizzazione (*soil sealing*).

Entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno perciò tenere conto dei loro impatti diretti e indiretti sull'uso del territorio e questo obiettivo generale è stato ulteriormente richiamato nel 2011, con la [Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse](#), nella quale si propone il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere in Europa entro il 2050.

L'obiettivo è stato rafforzato recentemente dal Parlamento Europeo con l'approvazione del [Settimo Programma di Azione Ambientale](#).

La Commissione ha ritenuto utile anche indicare le priorità di azione e le modalità per raggiungere tale obiettivo e nel 2012 ha pubblicato le [linee guida per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo](#).

Il percorso legislativo per recepire le direttive europee è iniziato proprio nel 2012, al termine della XVI legislatura, quando è stato presentato da parte dell'allora Ministro delle Politiche Agricole Mario Catania un disegno di legge di cui però non è mai iniziato l'esame.

Il disegno di legge è stato ripresentato ed a maggio del 2016 è stato approvato dalla Camera dei Deputati, ma al Senato è stato affiancato da numerosi altri disegni di legge, il cui esame non si è concluso al termine della XVII legislatura.

Il 23 marzo 2018, giorno dell'insediamento della attuale XVIII legislatura, sono stati presentati alla Camera dei Deputati i disegni di legge C63 (Daga e altri), C108 (Boldrini), C178 (Gallinella e altri) e C279 (Muronì e altri) ed al Senato il disegno di legge S86 (De Petris e altri): 3 giorni dopo sempre al Senato è stato presentato il disegno di legge S164 (Nugnes e altri).

Ancora al Senato il 28 marzo 2018 è stato presentato il disegno di legge S193 (Taricco e altri), ritirato poi il 3 ottobre 2018.

Sono stati presentati in seguito alla Camera dei Deputati i disegni di legge C809 (Braga e altri - 28 giugno 2018) e C 1145 (Fassina e altri - 10 settembre 2018), mentre al Senato sono stati presentati i disegni di legge S438 (Gallone e altri, ma sulla riqualificazione delle aree urbane degradate - 30 maggio 2018), S572 (Nastri - 5 luglio 2018), S609 (Mollame, ma sulla difesa del suolo - 9 luglio 2018), S715 (Donno, ma sulle terre incolte abbandonate e le zone agricole - 25 luglio 2018), S843 (Taricco e altri - 4 ottobre 2018) ed S866 (Nastri - 15 ottobre 2018).

Sono stati quindi fin qui presentati 15 disegni di legge riguardanti più o meno direttamente il consumo di suolo, di cui 6 alla Camera e 9 al Senato, uno dei quali (S193) è stato ritirato ed un altro non è stato considerato attinente (S609): si è in attesa di un ulteriore disegno di legge annunciato dalla Lega.

Il 10 ottobre 2018 le Commissioni riunite Agricoltura e Ambiente del Senato hanno iniziato l'esame dei primi 2 disegni di legge (S86 e S164), su cui hanno tenuto tre audizioni informali il 6 e 18 dicembre 2018 ed il 15 gennaio 2019, sapendo fin dal 10 ottobre che erano *in itinere* gli altri disegni di legge che intervengono sulla stessa materia del consumo di suolo e che pertanto, una volta assegnati formalmente alle Commissioni riunite, saranno abbinati per l'esame ai disegni di legge S86 ed S164.

L'audizione informale anche con l'associazione "Verdi Ambiente e Società (VAS) è quindi in relazione ai 7 disegni di legge sul consumo di suolo, riguardo ai quali intende portare il presente contributo che si spera utile alla redazione di un testo unificato che possa essere il più largamente condiviso.

OSSERVAZIONI

Si tratta quindi di procedere ad un testo unificato, che recepisca quanto meno tutte le parti comuni riscontrabili nei 7 disegni di legge fin qui presentati al Senato, a partire dal titolo.

Titolo del provvedimento di legge

Dal momento che ai sensi della lettera s) del successivo art. 117 lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre alle Regioni spetta la legislazione concorrente in materia sia di governo del territorio che di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, il provvedimento di legge che si intende approvare va impostato come "legge quadro" che detta principi fondamentali su questo particolare aspetto del governo del territorio.

Quanto ai suoi contenuti, dal confronto dei 7 titoli emerge che due disegni di legge (S86 ed S572) parlano di "*riduzione di suolo*", due di "*contenimento del suolo*" (S843 ed S866) ed uno di "*arresto del consumo di suolo*" (S164): per evitare perplessità sulla prevalenza della "*riduzione*" e/o del "*contenimento*" su un vero e proprio "*arresto del consumo di suolo*", è opportuno che il titolo del provvedimento sia quello più generalizzato di una "*legge quadro in materia di consumo di suolo*" lasciando all'articolato del testo unificato l'eventuale distinguo tra le tre suddette possibilità.

Dal confronto dei 7 titoli emerge altresì che si parla del "*riuso del suolo edificato*" e di "*rigenerazione delle aree urbane degradate*", lasciando intendere quasi una differenza che però non c'è tra queste due definizioni.

Si ritiene allora che il titolo completo più opportuna possa essere quello di una "**legge quadro in materia di consumo di suolo, riuso del suolo e rigenerazione delle aree urbane degradate**".

Titolo e contenuti dell'articolo 1

Sei dei 7 disegni di legge danno all'art. 1 il titolo per lo più di "*Finalità e ambito di applicazione*" della legge, mentre il disegno di legge S164 ha come titolo dell'art. 1 "*Finalità, principi e ambito di applicazione*".

Se si dà al provvedimento l'impostazione di una "legge quadro", allora l'articolo 1 deve precisare anche quali principi fondamentali si vengono a dettare.

Al 2° comma dell'art. 1 dei disegni di legge S86, S164 e S843 si afferma che «*il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio*»: in un modo diverso il 1° comma dell'art. 1 del disegno di legge S866 afferma che «*la presente legge detta principi fondamentali in materia di pianificazione del territorio*».

Con riguardo sempre ai principi fondamentali nessuno dei 7 disegni di legge parla invece di previsioni strutturali con validità di "invarianti ambientali" a tempo indeterminato, relative alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale dell'intero territorio nazionale.

Previsioni strutturali con validità di "invarianti ambientali"

Si propone di integrare l'art. 1 del testo unificato inserendo un apposito comma o in alternativa dedicando al tema un articolo a sé stante, dal seguente possibile testo:

«1. Sono da considerarsi previsioni strutturali, con validità di "invarianti ambientali" a tempo indeterminato, relative alla tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale dell'intero territorio, le seguenti destinazioni individuate negli strumenti urbanistici generali di ogni Comune :

- **Zone territoriali omogenee A di cui al D.M. n. 1444 del 2.4.1968, relativamente all'edificato del centro storico e della città storica fino all'età ottocentesca;**
- **Zone territoriali omogenee E di cui al D.M. n. 1444 del 2.4.1968, relativamente alla superfici aziendali minime di almeno 20 ettari;**
- **Zone territoriali omogenee F di cui al D.M. n. 1444 del 2.4.1968 relativamente ai parchi pubblici urbani e territoriali.**

2. Sono altresì da considerarsi previsioni strutturali le prescrizioni cogenti relative ai seguenti beni individuati e disciplinati dai piani paesistici delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano:

- **corsi d'acqua;**
- **aree boschive e forestali individuate e classificate come zone di tutela integrale;**
- **zone di interesse archeologico individuate e classificate come zone di tutela integrale;**
- **zone soggette ad uso civico;**
- **aree golenali individuate e classificate come zone di tutela integrale dai Piani di Bacino.**

3. Per tutte le destinazioni e per tutti i beni e le aree di cui ai commi precedenti non è possibile nessuna variante, nemmeno in accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. n. 267 del 18.8.2000, né ai Piani Urbanistici Comunali Generali (PUCG) né ai Piani Territoriali Provinciali Generali (PTPG) né ai superiori strumenti di pianificazione territoriale (Piani Territoriali Paesistici Regionali, Piani di Assetto, Piani di Bacino).»

Finalità ed ambito di applicazione

Ai fini della redazione di un testo unificato si ritiene opportuno che il 1° comma dell'art.1 faccia espresso riferimento in particolare alla direttiva europea in materia di "*strategia tematica per la protezione del suolo*" del 2006 ed in generale agli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché alla Convenzione europea sul paesaggio ed agli articoli 9, 41, 42, 44 e 117 della Costituzione.

All'art. 1 dei disegni di legge S86, S164 ed S843 si sostiene che anche la pianificazione paesistica si deve adeguare alle norme di cui alla presente legge: si fa presente che in base alla gerarchia delle fonti normative il presente provvedimento legislativo non può considerarsi sovraordinato alla normativa posta a tutela del paesaggio che è stata dettata dal "Codice dei Beni Culturali e

del Paesaggio” e specificatamente dal 3° comma dell’art. 145 del D.Lgs. n. 42/2004, ai sensi del quale *«le previsioni dei piani paesaggistici ... non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difforme eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell’adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali.*

Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

La cogenza dei piani paesaggistici anche sui piani di assetto dei parchi è stata sancita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 180 del 19 maggio 2008.

Si chiede quindi di eliminare il suddetto “adeguamento” dal futuro testo unificato.

Definizioni

L’art. 2 dei disegni di legge S86, S164 ed S843 è dedicato alle “Definizioni”, che vengono però date in modo disuguale, ad eccezione di quelle relative a «consumo di suolo», a «superficie libera», a «impermeabilizzazione» e «rigenerazione urbana», più o meno comuni nei disegni di legge S86, S164 ed S843, nonché al comma 2 dell’art. 3 del disegno di legge S866.

Si ritiene opportuno ricomprendere nell’art. 2 del testo unificato anche tutte le altre definizioni date, come «mitigazione», «compensazione ambientale», «contesto prevalentemente artificiale», «contesto a media densità», «contesto prevalentemente agricolo o naturale» (contenute nei disegni di legge S86 ed S843) o come «suolo», «superficie agricola, superficie naturale e seminaturale», «copertura artificiale del suolo», «area urbanizzata», «area edificata», «area di pertinenza», «area infrastrutturata», «servizi ecosistemici» ed «edificio» (contenute nel disegno di legge S164, nonché nel disegno di legge S866 ma solo per la definizione di «suolo» e di «suolo agricolo»).

Si conviene anche sulla opportunità di aggiungere all’articolo 5, comma 1, lettera v-quater), secondo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, che il suolo è una risorsa non rinnovabile, come fanno i disegni di legge S86, S164 ed S843.

Limite o arresto del consumo di suolo

L’art. 3 dei disegni di legge S86 ed S843 è dedicato al «limite del consumo di suolo», mentre l’art. 3 del disegno di legge S164 è dedicato all’«arresto del consumo di suolo» e l’art. 13 del disegno di legge S866 vieta il consumo di suolo agricolo.

La differenza tra “limite” e “arresto” sta nel fatto che il 1° comma dell’art. 3 dei disegni di legge S86 ed S843 fanno riferimento all’obiettivo stabilito dall’Unione europea del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, per cui viene definita a livello regionale, una riduzione progressiva del consumo di suolo che deve essere pari ad almeno il 20% (S86) o 15% (S843) ogni tre anni rispetto al consumo di suolo rilevato nei tre anni precedenti, sia per il consumo permanente che per il consumo reversibile.

I disegni di legge S164 ed S866 fanno scattare invece fin dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo la prescrizione secondo cui «non è consentito consumo di suolo per qualsiasi destinazione; le esigenze insediative e infrastrutturali sono soddisfatte tramite il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti» (S164): vengono fatti salvi (al successivo art. 9 del disegno di legge S164) «i lavori e le opere inseriti negli

strumenti di programmazione delle amministrazioni aggiudicatrici, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge» ed «i titoli abilitativi edilizi comunque denominati, rilasciati o formati alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché gli interventi e i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi, comunque denominati, approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge e le relative opere pubbliche derivanti dalle obbligazioni di convenzione urbanistica ai sensi dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n.1150».

La differenza sta quindi nel prescrivere da un lato una riduzione complessiva del consumo di suolo pari al 15% o al 20% ogni 3 anni o nell'imporre dall'altro lato un arresto del consumo di suolo fin dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo.

Tenuto conto che come legge quadro il provvedimento, prima ancora che dai singoli Comuni, deve essere recepito dalle Regioni e dalle Province Autonome che ne potrebbero impugnare la eccessiva centralizzazione presso la Corte Costituzionale, sarebbe opportuno mantenere l'obiettivo stabilito dall'Unione europea di una riduzione progressiva da qui al 2050, fissando al tempo stesso una moratoria per il tempo necessario (di 6 o 12 mesi) a Regioni e Province Autonome a recepire la normativa statale di una legge quadro, facendo salvo quanto indicato nel disegno di legge S164.

Si condivide il monitoraggio del consumo di suolo così come previsto nei disegni di legge S86, S164 ed S843.

Priorità del riuso

L'art. 4 dei disegni di legge S86 ed S843 è dedicato esclusivamente alla *“priorità del riuso”*, mentre l'art. 4 del disegno di legge S164 è esteso anche alla *“rigenerazione urbana”*, ma tutti e tre trattano di *“rigenerazione urbana”* come *“riuso del territorio”*, ma con differenti forme e modalità. I disegni di legge S86 ed S843 assegnano a Regioni e Province Autonome il compito di adottare *«disposizioni per incentivare i comuni, singoli e associati, a promuovere strategie di rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, degli ambiti urbanistici e delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio»*.

Il disegno di legge S164 assegna invece tale compito direttamente ai Comuni, scavalcando le Regioni cui spetta la legislazione concorrente in materia di governo del territorio e che quindi potrebbero impugnare il provvedimento legislativo presso la Corte Costituzionale.

Si ritiene quindi opportuno un art. 4 del testo unificato secondo il testo dei disegni di legge S86 ed S843, assegnando a Regioni e Province Autonome il compito di dettare per i Comuni disposizioni che indichino gli stessi criteri dettati all'art. 4 del disegno di legge S164.

Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate

L'art. 5 dei disegni di legge S86, S164 ed S843 è dedicato alla *“Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate”* e prevede una delega al Governo ad *«adottare, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a incentivare con opportune misure fiscali interventi di rigenerazione di aree urbane degradate attraverso il miglioramento delle condizioni urbanistiche abitative, socio-economiche, paesaggistiche, ambientali e culturali»* (testo dei disegni S86 ed S843).

Riguardo alle *“opportune misure fiscali”* i suddetti tre disegni di legge si raccordano con il disegno di legge S866, che all'art. 2 disciplina gli *«Interventi in favore degli enti locali e deroghe al patto di stabilità interno»*, prevedendo agevolazioni fiscali e l'accesso al credito anche dei proprietari di

immobili ricompresi negli ambiti di rigenerazione urbana che *«intendano investire nella messa in sicurezza antisismica nel risparmio energetico e idrico delle loro unità immobiliari»*.

Il disegno di legge S866 prevede anche all'art. 5 che *«gli strumenti urbanistici possono perseguire la perequazione urbanistica, ovvero il pari trattamento delle proprietà di beni immobili che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, da realizzare attraverso l'equa distribuzione, fra le proprietà immobiliari, dei diritti edificatori che essi attribuiscono e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali, compresa la cessione gratuita delle aree necessarie all'attuazione degli obiettivi di piano»*.

Dal momento che i tre disegni di legge S86, S164 ed S843 prevedono una delega al Governo per incentivare con opportune misure fiscali interventi di rigenerazione di aree urbane degradate attraverso il miglioramento delle condizioni urbanistiche abitative, socio-economiche, paesaggistiche, ambientali e culturali, si ritiene opportuno che il disegno di legge S866 venga per il momento accantonato, in attesa che venga più o meno recepito in uno o più dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare al riguardo.

Per le stesse ragioni è opportuno accantonare per il momento, in attesa che venga più o meno recepito in uno o più dei decreti legislativi che il Governo è delegato ad emanare al riguardo, anche:

- il disegno di legge S438, dedicato ai finanziamenti per la riqualificazione delle aree urbane degradate;
- il disegno di legge S572, dedicato alle agevolazioni mediante credito d'imposta per l'acquisto di fabbricati da restaurare;
- il disegno di legge S715, dedicato alla promozione di iniziative locali per il recupero di terreni abbandonati e la creazione di orti sociali.

Tutela dei centri storici

Il disegno di legge S86 alla lettera f) del 1° comma dell'art. 5 dispone che fra i principi ed i criteri direttivi che il Governo deve seguire nell'adottare uno o più decreti legislativi riguardanti la rigenerazione urbana delle aree degradate c'è quello di *«prevedere che la nuova disciplina non si applichi ai centri storici e alle aree urbane ad essi equiparabili per qualità dei tessuti edilizi, delimitate con apposito atto dei comuni, nonché agli immobili e alle aree di cui agli articoli 10 e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.»*

Si condivide la necessità di tutelare i centri storici nonché i cosiddetti "beni culturali", che però sarebbe opportuno estendere anche ai "beni paesaggistici".

Il disegno di legge S164 all'art. 5 dedica un intero 4° comma per dettare in modo più esteso il divieto di applicare la rigenerazione urbana ai centri storici, ma ne consente invece l'applicazione nelle aree urbanizzate degradate soggette sia ai vincoli paesaggistici decretati (art. 136 del D.Lgs. n. 42/2004) che ai vincoli paesaggistici relativi ai cosiddetti "beni diffusi" (art. 142 del D.Lgs. n. 42/2004) con la seguente formulazione: *«Prevvia espressa autorizzazione della competente soprintendenza, la stessa disciplina può essere applicata alle aree urbanizzate degradate oggetto di tutela paesaggistica ai sensi degli articoli 136, 142 e 157 del citato codice di cui al decreto legislativo n.42 del 2004; sono in ogni caso fatti salvi le specifiche disposizioni di maggior tutela contenute nei piani paesaggistici e i vincoli presenti all'interno degli strumenti urbanistici comunali.»*

Per quanto già detto precedentemente riguardo alla gerarchia delle fonti normative anche la disciplina della rigenerazione urbana delle aree degradate, estesa anche alle aree ed agli immobili a vario titolo vincolati, non può considerarsi sovraordinata alla normativa posta a

tutela del paesaggio che è stata dettata dal “Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio” e specificatamente dal 3° comma dell’art. 145 del D.Lgs. n. 42/2004: ne deriva che non appare corretta la formulazione della disposizione dettata dal disegno di legge S164, anzitutto perché la “*autorizzazione della competente soprintendenza*” è unica quando vale solo per i “beni culturali”, mentre per i “beni paesaggistici” è equiparata a “parere” vincolante che è però propedeutico al rilascio della “autorizzazione paesaggistica” (ai sensi dell’art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004) da parte della Regione o del Comune subdelegato.

Riguardo alla formulazione sarebbe stato più corretto dire che «*la stessa disciplina può essere applicata alle aree urbanizzate degradate oggetto di tutela paesaggistica solo laddove consentita dalle prescrizioni dei piani paesaggistici*».

Il disegno di legge S843 alla lettera f) del 1° comma dell’art. 5 dispone invece che fra i principi ed i criteri direttivi che il Governo deve seguire nell’adottare uno o più decreti legislativi riguardanti la rigenerazione urbana delle aree degradate c’è quello di «*prevedere che la nuova disciplina si applichi anche ai centri storici ed alle aree urbane ad essi equiparate*».

Non si è d’accordo su questa disposizione di senso opposto rispetto ai disegni di legge S86 ed S164, perché si ritiene che si debba sempre e comunque assicurare l’identità storica e culturale dell’intero territorio, facendo riferimento anche all’«*esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali*», così come disciplinato dall’art. 52 del D.Lgs. n. 42/2004.

Si ritiene opportuno quindi inserire nel testo unificato un apposito comma dal seguente testo:

«*La disciplina di cui ai decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, relativamente agli interventi di demolizione, ricostruzione e sostituzione, non è applicabile ai centri storici, alle aree ad essi equiparate, ivi compresa la città storica del Comune di Roma, agli immobili individuati nelle mappe di impianto del catasto edilizio urbano che abbiano mantenuto una configurazione architettonica tradizionale caratterizzante il tessuto storico, nonché alle aree e agli immobili individuati dall’articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

Per la compatibilità dei cambi di destinazione d’uso nei centri storici si deve tener conto di quanto dispone l’art. 52 del D.Lgs. n. 42/2004 relativo all’esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali.

La stessa disciplina può essere applicata alle aree urbanizzate degradate oggetto di tutela paesaggistica ai sensi degli articoli 136, 142 e 157 del citato codice di cui al decreto legislativo n.42 del 2004 solo laddove compatibile con le prescrizioni dei piani paesaggistici»

Misure di incentivazione

L’art. 6 del disegno di legge S164 e l’art. 8 dei disegni di legge S86 ed S843 prevedono una priorità per i Comuni singoli o associati «*nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana odi bonifica dei siti contaminati, nel rispetto della disciplina di settore e del principio “chi inquina paga”, nonché per gli interventi volti a favorire l’insediamento di attività di agricoltura sociale e contadina di piccola scala a basso impatto ambientale, anche all’interno dell’area urbanizzata e il ripristino delle colture nei terreni agricoli incolti, abbandonati o in ogni caso non più utilizzati ai fini agricoli, ad esclusione delle aree coperte da boschi e da foreste, come definiti dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n.227; relativamente ai terreni incolti o abbandonati, la concessione degli eventuali finanziamenti deve essere valutata in riferimento alla suscettibilità d’uso attraverso un piano agricolo di zona o un piano di sviluppo aziendale.*»

Lo stesso ordine di priorità è attribuito anche a «*soggetti privati, singoli o associati, che intendano realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture nei territori rurali, nonché il recupero del suolo a fini agricoli o ambientali, anche mediante la demolizione di capannoni e di altri fabbricati rurali di recente edificazione, incongrui rispetto al contesto paesaggistico*».

Il successivo 3° comma dell'art. 6 dispone che Regioni e Province Autonome «*nei limiti delle proprie competenze, possono adottare misure di incentivazione, anche di natura fiscale, per il recupero del patrimonio edilizio esistente, al fine di prevenire il dissesto idrogeologico e il degrado dei paesaggi rurali e di favorire il reinsediamento di attività agricole in aree interessate da fenomeni di abbandono nonché di favorire l'attività di selvicoltura*».

Dal momento che trattasi di incentivazioni che non riguardano la delega al Governo, peraltro prevista da tutti e tre i disegni di legge, si ritiene opportuno mantenere questa disposizione nell'articolato del testo unificato.

Piano del verde e delle superfici libere urbane

L'art. 6 dei soli disegni di legge S86 ed S843 dispone che «*le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ..., definiscono criteri e modalità di realizzazione del Piano del verde e delle superfici libere urbane, che deve essere adottato da ciascun comune entro dodici mesi dall'adozione delle disposizioni relative alla progressiva riduzione del consumo di suolo*».

Anche se non prevista dal disegno di legge S164, si ritiene opportuno inserire la suddetta disposizione nell'articolato del testo unificato.

Divieto di mutamento di destinazione

L'art. 6 dei soli disegni di legge S86 ed S843 dispone per tutte le superfici in favore delle quali sono stati erogati aiuti dall'Unione europea, previsti dalla politica agricola comune o dalla politica di sviluppo rurale, il divieto per almeno 5 anni dall'ultima erogazione «*di usi diversi da quello agricolo, ..., e l'adozione di atti amministrativi finalizzati al cambiamento della destinazione d'uso, fatta salva l'applicazione di eventuali disposizioni più restrittive*».

Si ritiene opportuno inserire la suddetta disposizione nell'articolato del testo unificato.

Registro degli Enti Locali

L'art. 9 dei disegni di legge S86 ed S843 prevede l'istituzione presso le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano di un registro pubblico, accessibile sul sito *internet* istituzionale delle medesime Regioni e Province Autonome, in cui sono iscritti i comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali, nei quali non è previsto consumo di suolo o è prevista una riduzione del consumo di suolo superiore alla quantità del 15% o del 20%.

Anche se non prevista dal disegno di legge S164, si ritiene opportuno inserire la suddetta disposizione nell'articolato del testo unificato.

Disposizioni specifiche per la tutela degli uliveti di rilievo paesaggistico

L'art. 10 del solo disegno di legge S86 è dedicato alle «*Disposizioni specifiche per la tutela degli uliveti di rilievo paesaggistico*» e prevede che «*entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni provvedono a censire nel territorio di rispettiva competenza i complessi arborei costituiti da più esemplari di ulivo che rivestano particolare interesse dal punto di*

vista paesaggistico, botanico o di tutela dell'assetto idrogeologico e a disporre la pubblicazione in appositi elenchi».

Anche se non previste dai disegni di legge S164 ed S843, si ritiene opportuno inserire le suddette disposizioni nell'articolato del testo unificato.

Disposizioni specifiche per la tutela della viticoltura di interesse storico e paesaggistico

L'art. 11 del solo disegno di legge S86 è dedicato alle *“Disposizioni specifiche per la tutela della viticoltura di interesse storico e paesaggistico”*, che dettano le forme e le modalità di tutela.

Anche se non previste dai disegni di legge S164 ed S843, si ritiene opportuno inserire le suddette disposizioni nell'articolato del testo unificato.

Disposizioni specifiche per la tutela dei pascoli in altura

L'art. 12 del solo disegno di legge S86 è dedicato alle *“Disposizioni specifiche per la tutela dei pascoli in altura”*, che dettano le forme e le modalità di tutela.

Anche se non previste dai disegni di legge S164 ed S843, si ritiene opportuno inserire le suddette disposizioni nell'articolato del testo unificato.

Disposizioni specifiche per la tutela dei boschi e delle foreste

Si tratta di un articolo che manca in tutti e 7 i disegni di legge, ma che si ritiene più che opportuno introdurre nel testo unificato.

Da un esame dei testi dei 7 disegni di legge emerge che il problema della tutela di boschi e foreste è solo sfiorato (in termini di *«utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati»*), benché si tratti di una parte non secondaria del nostro patrimonio nazionale e dei cosiddetti “beni diffusi” sottoposti automaticamente a vincolo paesaggistico dalla “legge Galasso” n. 431 del 8 agosto 1985, poi abrogata ma recepita fra le “aree tutelate per legge” del “Codice dei Beni Culturali e del paesaggio” (art. 142 del D.Lgs. 42/2004).

Se ne propone il seguente testo di massima:

«1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni e le Province Autonome provvedono a censire nel territorio di rispettiva competenza i complessi boschivi e forestali che fanno parte del patrimonio nazionale e che rivestano particolare interesse dal punto di vista conservativo, individuandone una zonizzazione che operi una distinzione tra boschi e foreste da destinare alla produzione e boschi e foreste che devono restare indisturbati, ed a disporre la pubblicazione in appositi elenchi.

2. Il censimento di cui al precedente comma deve distinguere i boschi e le foreste da sottoporre ad una “gestione attiva” rispetto ai boschi ed alle foreste nei cui confronti attivare la “Gestione Forestale Sostenibile” richiamata nella Strategia Forestale UE 1999/C/56/01.

3 – Si deve evitare ad ogni modo una “gestione attiva” che comporti costi ambientali come perdita di suolo, bassi livelli di potenzialità per gli habitat faunistici ed emissione di CO2.

3 – Ai fini di una “gestione sostenibile” il censimento deve individuare le “riserve integrali” e le “isole ad invecchiamento indefinito” da tenere separate da ogni “gestione attiva” che comporti comunque consumo di territorio.

5 – Sono comunque vietati il danneggiamento, l'espianto, il trasporto e il commercio di tutti gli esemplari delle “riserve integrali”.

6 - La “gestione sostenibile” deve essere considerata “buona pratica forestale”, meritevole di pagamento dei servizi ecosistemici (PSE).

7 - Per la tutela, l'eventuale conduzione colturale e la manutenzione delle aree su cui insistono i complessi arborei, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono ricorrere a convenzioni con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228.

8. Chiunque violi le disposizioni di cui al comma 5 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro ... a euro per ogni complesso arboreo oggetto delle violazioni.

9 - La vigilanza sul rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo è affidata al Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare dell'Arma dei Carabinieri, alle guardie addette alla vigilanza dei parchi nazionali e regionali, agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, alle guardie volontarie delle associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alle quali sia attribuita la qualifica di guardia giurata e alle guardie ecologiche riconosciute da leggi regionali.»

Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi

L'art. 7 del disegno di legge S164 e l'art. 10 del disegno di legge S843 sono dedicati alla *“Destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi”*, riservati *«esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano.»*

Anche se non prevista dai disegni di legge S164 ed S843, si ritiene opportuno inserire la suddetta disposizione nell'articolato del testo unificato.

Funzione sociale della proprietà

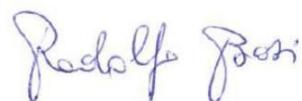
L'art. 8 del solo disegno di legge S164 è dedicato alla *“Funzione sociale della proprietà”*, di cui dà le definizioni dei diversi tipi allo stato di fatto, dettando le misure di disciplina.

Anche se non prevista dai disegni di legge S86 ed S843, si ritiene opportuno inserire la suddetta disposizione nell'articolato del testo unificato.

Disposizioni transitorie e finali

Le *“disposizioni transitorie”* sono dettate soltanto all'art. 13 del disegno di legge S86 ed all'art. 11 del disegno di legge S843, mentre il disegno di legge S164 all'art. 9 detta solo le *“disposizioni finali”*, che però sono abbastanza simili alle disposizioni transitorie.

Dott. Arch. Rodolfo Bosi



30 gennaio 2019