

FEDERICO GUALANDI\*

## **Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?**

---

---

### **1. Considerazioni preliminari.**

Si tratta di un disegno di legge sicuramente ambizioso, e che da un nucleo centrale (il contenimento del consumo di suolo) si è progressivamente “allargato” ad ulteriori tematiche (il riuso di suolo edificato, la rigenerazione delle aree urbane degradate, lo sviluppo delle aree agricole rurali, etc...) che, peraltro appaiono trattate in modo episodico e senza l’inserimento all’interno di un “telaio organico” [1].

Proprio per questo appare fondamentale che l’occasione non venga sprecata, dato che non si ripresenterà a breve; in altri termini, se bisogna evitare di consumare suolo, altrettanta attenzione va riposta nell’evitare che si sprechino opportunità di dibattito e di <regolazione> in una materia così importante e – al momento – di così grande attualità, anche alla luce delle grandi difficoltà che – come è ben noto – hanno sempre incontrato i tentativi di una organica riforma della Legislazione urbanistica nazionale.

In effetti, manca un collegamento organico e un disegno unitario, dato che gli articoli appaiono sostanzialmente “affiancati”, senza una precisa logica.

Ma la carenza più evidente, forse è rappresentata dal fatto che se la Legge si occupa delle “procedure”, nella stessa mancano (o non sono individuati) gli “Attori” di questa rigenerazione e cioè le componenti economiche e di mercato che siano concretamente in grado di far “decollare” queste previsioni.

Non ci sono, in sostanza, misure strutturali che aiutino (un po’ come è avvenuto per le “Energie rinnovabili”) a creare un nuovo “mercato della rigenerazione urbana”, facendo emergere (o aiutando ad emergere) nuove professionalità e nuovi operatori economici, con una profonda modifica di quel modello economico (tutto basato sull’espansione e sul consumo di suolo) che ha connotato fino ad ora il settore delle costruzioni.

In effetti, come abbiamo scritto in un precedente contributo, la rigenerazione dovrebbe essere, innanzitutto, una rigenerazione di categorie giuridiche e (prima di tutto) una rigenerazione del pensiero, con un riesame critico di vecchie e consuete categorie e di dogmi che (a torto) si considerano tuttora insuperabili e irrinunciabili [2].

Basti pensare, ad esempio, che ancora oggi tutto il sistema di contribuzione alla “Città pubblica” si fonda e si impenna sul “Contributo di costruzione” che, a sua volta, si scompone nel costo di costruzione e nella corresponsione della quota parte degli oneri di urbanizzazione (primari e secondari).

L’intero sistema è, in effetti, tuttora incentrato sul (presunto) aumento di “Carico Urbanistico” (CU) che l’intervento determina e cioè su un presupposto che, in molte ipotesi di rigenerazione potrebbe risultare inesistente, con l’ulteriore conseguenza che il privato che ha già corrisposto inizialmente gli oneri, in occasione dell’originario intervento, non sarebbe chiamato a corrispondere alcunché [3] e ciò anche nell’ipotesi in

cui l'immobile sia stato costruito in un'epoca in cui non vigeva ancora l'istituto del contributo di costruzione, dato che l'onere *“deve ritenersi assolto virtualmente”* [4].

Risulta allora evidente che occorre ripensare e modificare questo presupposto di partenza, se si intende far sì che il privato sia chiamato a contribuire al risanamento della Città già costruita (e oggi da “rigenerare”).

In sostanza, mentre in passato il contributo di costruzione era costruito come una forma di concorso (postumo) alle spese che l'Amministrazione aveva già affrontato per la costruzione della Città pubblica, ora – nell'età della rigenerazione – il contributo dovrebbe avere un'altro presupposto e dovrebbe costituire un <concorso> del privato ai costi per la <bonifica> delle aree degradate della Città.

Ma prima ancora di passare all'esame delle singole previsioni, vi è un nodo di fondo che occorre sciogliere (e che, non può certo essere imputato alla Legge) e cioè la riconducibilità della materia alla tutela del Paesaggio e dell'Ambiente (competenza esclusiva statale) ovvero al “Governo del territorio”.

La questione potrebbe perdere di rilievo pratico nell'ipotesi di definitiva conferma della riforma Costituzionale, laddove si attribuisce alla Legislazione statale la facoltà di dettare le **“disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”**, tra cui sicuramente sono da ricomprendere le norme sul contenimento del consumo di suolo.

In un recente intervento relativo all'art. 3 bis del D.P.R. 380/2001 (introdotto dal cd. “Sblocca Italia” e cioè dalla Legge n. 164/2014), la Corte ha dettato una serie di importanti precisazioni, affermando che quanto previsto dalla norma: *“si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta “perequazione urbanistica”, inteso a combinare, in contesti procedimentali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche migliorativo, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l'altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo». Tale quadro di riferimento è indubbiamente connesso alla competenza dello Stato a determinare «principi fondamentali» di settore (nella specie, perfettamente rispondenti anche all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori. Resta pertanto inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree cui si riferisce l'intervento di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere). Si inserisce qui la specifica e contestata previsione: secondo la quale, fino alla («nelle more dell'») attuazione del Piano – e, dunque, in via meramente transitoria, fintanto, cioè, che le amministrazioni competenti non provvedano come dovrebbero – ai proprietari degli immobili «resta salva» (espressione evidentemente ricognitiva di un potere già attribuito e non attributiva di una nuova facoltà) la possibilità di eseguire «tutti gli interventi conservativi» che non comportino la demolizione con successiva ricostruzione, a meno che quest'ultima non sia, poi giustificata «da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario».*

**Si tratta di una previsione chiaramente configurabile in termini “di principio”, coerente con la prospettiva coltivata dalla disposizione nel suo complesso: la quale, nel proporsi di evitare che, relativamente alle attività di risanamento urbanistico su tutto il territorio della Repubblica, possano determinarsi disparità di disciplina che, qua e là, vanifichino gli scopi perseguiti dallo Stato nell’interesse dell’intera comunità nazionale,** si propone anche di evitare che l’eventuale inerzia delle amministrazioni locali, relativamente alla attuazione di «interventi di conservazione» del patrimonio edilizio esistente, impedisca comunque agli stessi proprietari degli immobili di esercitare – entro, com’è ovvio, i previsti limiti e, comunque, nell’osservanza dei diversi obblighi “pubblicistici” – scelte o facoltà direttamente connesse al proprio diritto dominicale” [5].

La sentenza appare importante, perché afferma come il “risanamento urbanistico” non debba avvenire “a macchia di leopardo”, ma costituisca un “interesse dell’intera Comunità nazionale”.

## **2. I singoli articoli.**

Nell’ articolo 1 c’è un richiamo all’ art. 44 della Costituzione e cioè ad una norma un po’ desueta[6], che prevede la possibilità di introdurre obblighi e vincoli alla proprietà terriera per stabilire equi rapporti sociali.

Il punto di partenza è questo, più che l’ art. 41 della Costituzione e cioè la cd. <funzione sociale> della proprietà.

Viene poi introdotta la nozione di “suolo” come “*Bene comune*”.

Si tratta di una delle prime volte che il Legislatore utilizza tale (discussa) categoria giuridica [7], che come è noto, individua alcuni beni che devono essere fruibili da tutti, prescindendo dalla loro proprietà e che devono essere fruiti rispettando i diritti delle generazioni future.

Si specifica che il suolo è una risorsa non rinnovabile, che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, importanti anche per prevenire e mitigare gli eventi di dissesto idrogeologico e per contribuire ai processi di adattamento ai cambiamenti climatici.

Nel 2° comma si introduce il tema del riuso e della rigenerazione e il fondamentale principio per cui il consumo di suolo è consentito “*esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse*”.

Si tratta di un principio che è già presente in alcune Leggi regionali [8] e che era stato “timidamente” anticipato dal comma 2 dell’art. 6 della L. n. 10/2013, laddove si prevede che “**Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i comuni possono:** a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti; b) prevedere opportuni strumenti e interventi per la conservazione e il ripristino del paesaggio rurale o forestale non urbanizzato di competenza dell’amministrazione comunale”.

L' apparente rigidità del nuovo principio non pare però armonizzarsi perfettamente con la definizione di cui al successivo articolo 2 dato che, introducendosi il concetto di consumo di suolo "netto", il consumo di suolo non dovrebbe essere valutato sul singolo intervento, ma come <bilancio complessivo> tra superfici di nuova impermeabilizzazione e superfici per le quali è stata rimossa l' impermeabilizzazione.

Molta attenzione viene riservata anche alla realizzazione delle Opere Pubbliche, per le quali occorre valutare obbligatoriamente, la insussistenza di alternative che non comportino consumo di suolo.

I Piani urbanistici dovranno, invece, fornire specifiche e puntuali motivazioni relative all' effettiva necessità di consumo di suolo ineditato.

Un aspetto importante è il collegamento forte tra riduzione e consumo di suolo e tutela e valorizzazione delle attività agricole [9], un tema che trova più declinazioni nella legge, dal utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati ai cd. "Compendi agricoli neorurali".

In realtà, la norma non scioglie, ancora una volta, il nodo relativo alla natura delle aree agricole, e cioè se le stesse siano oggetto di valorizzazione in quanto fondamentale strumento di produzione, anche ai fini del sostentamento alimentare o se, viceversa, sia fondamentale l' aspetto della loro conservazione in quanto terreni con valenze ambientali ed ecosistemiche (cosicché rientrerebbe a pieno titolo in tale prospettiva anche il terreno incolto).

L'art. 2 detta le "Definizioni" e, come si è detto, introduce la importante precisazione per cui il consumo di suolo è l' incremento "netto" della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione. Pertanto, il calcolo consiste nel bilancio complessivo tra superfici di nuova impermeabilizzazione e superfici per le quali è stata rimossa l' impermeabilizzazione [10].

Si tratta di un sistema che presenta qualche analogia con quello dei "Certificati verdi", dato che non si impedisce il consumo di suolo, ma lo si consente solo se viene contemporaneamente "compensato" da un equivalente recupero di superfici precedentemente impermeabilizzate.

In sostanza, il recupero di una superficie precedentemente impermeabilizzata potrebbe costituire una sorta di "bonus" volumetrico o credito edificatorio che consente un corrispondente consumo.

E' evidente che occorrerà comprendere a quale "scala" (regionale, comunale, singolo intervento?) ciò sarà possibile e quali siano i meccanismi concreti di controllo e di verifica con riferimento a tale "bilancio" [11].

Sarà altresì interessante comprendere se ciò comporterà la possibilità di una circolazione dei "diritti edificatori" così acquisiti, con la creazione di un vero e proprio mercato del "recupero".

Tornando al tema del consumo di suolo "netto", è nota la polemica su questo tema del consumo di suolo "netto", soprattutto da parte di alcuni settori del mondo "ambientalista", che evidenziano come sia del tutto utopistico e illusorio ipotizzare il recupero di superfici compromesse, anche in ragione dei costi elevatissimi che ciò può comportare.

E questo rappresenta la vera sfida della Legge; una sfida che in realtà la Legge non affronta e cioè il tema e cioè i costi di queste cd. “bonifiche” (si pensi alle aree industriali dismesse) che, come è noto, costituiscono la tematica più rilevante e più urgente in tema di rigenerazione urbana [12].

Occorrerebbe poi interrogarsi sul fatto se sia sufficiente la rimozione della cd. impermeabilizzazione per fare ritenere come la risorsa sia stata effettivamente recuperata alle sue specifiche funzioni ed ai suoi servizi ecosistemici, secondo una “reversibilità” che la Legge affronta in modo abbastanza semplicistico e superficiale.

Inoltre, un approccio solo “quantitativo” (tot recupero = tot consumo) se non adeguatamente disciplinato ed indirizzato, potrebbe comportare il rischio di produrre la “desertificazione” (o l’ abbandono) di alcune porzioni del territorio, a fronte della “densificazione” (o cementificazione, se si vuole essere più brutali) di altre.

La norma contiene anche la definizione di “*superficie agricola naturale e seminaturale*” che viene definita come il territorio qualificato come agricolo dallo strumento urbanistico, nonché le altre superfici non impermeabilizzate, con l’ eccezione delle superfici destinate a servizi di pubblica utilità di livello generale e locale; delle aree destinate a infrastrutture e insediamenti prioritari di cui al D. Lgs. n. 50/2016; delle aree funzionali all’ ampliamento della attività produttive esistenti; dei lotti interclusi e delle aree ricadenti nelle zone di completamento.

Ci si deve chiedere, allora, come debbano essere classificate le cd. “Aree di espansione” o di “trasformazione” (le cd. zone C), dato che si tratta di aree generalmente non impermeabilizzate e che non paiono rientrare fra le eccezioni sopra indicate [13].

La questione non è di poco conto, se si considera, ad esempio, le possibili conseguenze e le ricadute sotto il profilo espropriativo e/o fiscale, di una qualificazione delle stesse come “*superficie agricola naturale e seminaturale*”.

Molto importanti anche le altre definizioni di impermeabilizzazione, di area urbanizzata, di rigenerazione urbana, di mitigazione e di compensazione ambientale.

L’art. 3 individua l’ iter con il quale si intende pervenire alla riduzione progressiva, in termini quantitativi e vincolanti, del consumo di suolo a livello nazionale, tenendo conto dell’ obiettivo dell’ UE del consumo di suolo pari a zero entro il 2050.

L’iter – sulla falsariga del “plafond” nazionale tedesco – si articola attraverso l’ emanazione di un Decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con gli altri Ministeri interessati.

I criteri e le modalità per la definizione della riduzione sono definiti in sede di Conferenza Unificata che stabilisce anche la ripartizione, in termini quantitativi, fra le varie Regioni.

Il monitoraggio sul consumo di suolo è affidato all’ ISPRA che cura altresì che i dati siano pubblicati e resi disponibili.

Spetta poi alle singole Regioni definire i criteri e le modalità che la pianificazione urbanistica di livello comunale dovrà rispettare per raggiungere la riduzione quantitativa stabilita.

Si tratta di un meccanismo estremamente complesso, che si articola su di una serie di progressiva articolazione delle scelte.

Il forte dubbio che la norma induce è quello di un meccanismo che necessiti di tempi assai lunghi per giungere a regime e ben poco rassicuranti appaiono i meccanismi sostitutivi, se si considera la (giusta) ritrosia con la quale si procede al loro utilizzo.

In sostanza, pare un meccanismo che potrebbe avere quale effetto quello di “procrastinare” per un periodo più o meno lungo l’ effettiva efficacia delle riforma.

Probabilmente sarebbe stato meglio una previsione magari più rozza (analoga alle norme che nelle recenti leggi di stabilità hanno drasticamente “tagliato” possibilità di assunzioni o di disporre nuove spese), ma sicuramente più efficace.

L’art. 4 si occupa della cd. “priorità del riuso”, stabilendo che le Regioni debbono individuare specifiche disposizioni per incentivare i Comuni a porre in essere strategie di rigenerazione urbana, con particolare riferimento alle aree industriali dismesse .

A tal fine, la norma indica gli obiettivi da perseguire in via prioritaria: l’ efficienza energetica, l’ accessibilità ciclabile, l’ accesso ai servizi di trasporto collettivo, il miglioramento della gestione delle acque, anche in riferimento all’ invarianza idraulica ed ai deflussi.

La norma invita a utilizzare strumenti di perequazione, compensazione, premialità, purchè ciò non si traduca in un ulteriore consumo di suolo e gli interventi abbiano ad oggetto esclusivamente aree già urbanizzate.

In questo quadro, grande importanza viene data al cd. “Censimento” degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti.

Tale “censimento” viene ritenuto presupposto “*necessario e vincolante*” per l’ eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo, con la previsione di meccanismi sostitutivi in caso di inerzia da parte della Regione e con la previsione che nel territorio del Comune inadempiente è vietata la realizzazione di interventi edificatori privati (sia residenziali sia di servizi sia di attività produttive) che comportino anche solo parzialmente, consumo di suolo (comma 6).

Viene infine previsto che i Comuni segnalino al Prefetto (?) le “*proprietà fondiarie*” in stato di abbandono o suscettibili, a causa del degrado e dell’ incuria in cui sono lasciate, di arrecare danno al paesaggio o ad attività produttive.

E’ singolare questo riferimento al (solo) paesaggio ed alle (sole) attività produttive, che lascia fuori le ipotesi in cui si ponga un problema di igiene, di sicurezza o di ordine pubblico.

Qui la legge “lambisce”, ma non affronta (o sceglie di non affrontare) uno dei nodi assolutamente centrali della rigenerazione urbana e cioè la cd. “parcellizzazione” proprietaria ed il rapporto con il diritto di proprietà e con le corrispondenti norme del Codice civile.

Non vi è dubbio, infatti, che in un quadro ancora connotato da norme nate in un diverso periodo storico e connotate da una forte difesa del diritto di proprietà del singolo

comproprietario (si pensi alle norme del codice civile sull' uso delle parti comuni o sulle distanze) queste norme rendono, di fatto, estremamente difficoltose (se non impossibili) molte delle operazioni di rigenerazione urbana, dato che una (talvolta) esigua minoranza ha il potere di paralizzare e rendere inattuabile l' intervento di recupero.

Senza una precisa "opzione" di fondo, analoga a quella che consente, per motivi di interesse generale e salvo indennizzo, di espropriare la proprietà privata, è difficile ipotizzare che la rigenerazione urbana possa effettivamente decollare.

Si pensi, inoltre, alle recenti problematiche poste dalla nuova nozione di ristrutturazione (senza vincolo di sagoma e di sedime), ovvero ai problemi posti dalla "premieria" prevista in molte Leggi regionali (per l' Emilia – Romagna, si veda, ad esempio, quanto dispone l' art. 7 ter) della L.R. 20/2000) e la difficoltà a far convivere la qualificazione "pubblicistica" dell' intervento con i diritti dei terzi e con la lettura (tutta, giustamente, "privatistica") del Giudice Ordinario [14].

In sostanza, appare indispensabile introdurre, anche nella Legislazione statale e con norme riconducibili all' "Ordinamento civile" o ai "Livelli Essenziali delle Prestazioni", l' idea che la rigenerazione urbana soddisfa un importante "interesse pubblico" (o, se si vuole, assolve ad una importante "funzione sociale"), cosicché è possibile che essa possa trovare attuazione anche a fronte del dissenso di alcuni dei comproprietari e salvo indennizzo degli stessi (indennizzi che dovranno sì rappresentare un "serio ristoro", ma non possono essere tali da rendere concretamente impraticabile, sotto l' profilo economico, l' intera operazione).

L'art. 5 prevede una delega al Governo per l' emanazione di Decreti Legislativi volti a disciplinare la rigenerazione delle aree urbane degradate.

Vengono così individuati i principi e criteri direttivi, che vanno dalla necessità di progetti organici, alla necessità di garantire elevati livelli di sicurezza idromorfologica e sismica, alla cd. fiscalità di vantaggio, alla necessità di fare salve le vigenti autorizzazioni in tema di aree e immobili vincolati e di interventi nei centri storici.

L'art. 6 si occupa dei cd. "**Compendi agricoli neorurali**", nell' ottica di prevedere nuove modalità di sviluppo economico sostenibile con riferimento agli insediamenti rurali locali.

La norma sottolinea l' importanza del collegamento con le nuove tecnologie di comunicazione e di trasmissione di dati, per offrire un modo nuovo di sviluppo economico ed occupazionale, che peraltro rimane estremamente vago sia nelle sue caratteristiche che nei suoi contenuti.

Per consentire l' attuazione del Compendio, viene consentita anche la demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti e – ferma la prevalenza della destinazione ad uso agricolo – l' insediamento di nuove destinazioni (turistico-ricreative, ludico ricreative, istruzione, servizi medici e di cura, servizi sociali, vendita diretta di prodotti agricoli locali, etc...), con l' espressa esclusione delle destinazioni residenziali, produttive ed artigianali.

Il progetto di "Compendio agricolo neorurale" è un Progetto unitario convenzionato, analogo ad un Permesso di costruire convenzionato (cfr. art. 28 bis del DPR 380/2001), dove si prevede l' impegno a conservare immutate le destinazioni d'uso prescelte per un

ventennio ed a lasciare indivisa la superficie del compendio; tale vincolo viene trascritto nei registri immobiliari.

La previsione sorprende per la sua ingenuità e la sua rozzezza: in un mondo globalizzato ed in continuo cambiamento, il Compendio agricolo neorurale è ipotizzato come un' isola felice, indivisibile e impermeabile a qualsiasi cambiamento per almeno un ventennio.

Senza considerare che, come correttamente evidenziato nei primi commenti [15], la tecnica normativa è alquanto scarsa e sarà fonte di contrasti e dubbi interpretativi, dato che la norma non precisa con quale sia lo strumento della pianificazione (regionale o comunale) mediante il quale procedere all' individuazione dei "Compendi", non precisa in che termini debba intendersi la prevalenza dell' attività agricola (cioè se con riferimento ad ogni singola destinazione o con riferimento all' insieme delle altre destinazioni), ma l' aspetto più preoccupante è dato dal fatto che, come è stato giustamente rilevato, la necessità di dotare il Compendio di dotazioni territoriali e di servizi comporterà necessariamente "*un ulteriore e consistente consumo di suolo*", in palese contrasto con gli obiettivi dichiarati del Disegno di Legge [16]

L'art. 7 si occupa di alcuni "*mutamenti di destinazione d'uso*" che vengono vietati.

In particolare, si prevede che per le superfici agricole per le quali sono stati erogati aiuti dall' UE, sono vietati per almeno 5 anni usi diversi da quello agricolo, con l' esclusione degli interventi per l' esecuzione di opere pubbliche.

A tal fine, si prevede che venga stilato un elenco dei terreni, suddivisi per Comune e che i certificati di destinazione urbanistica contengano l' annotazione del vincolo.

In effetti, gli atti di trasferimento e in tutti i negozi aventi ad oggetto la modifica soggettiva nella conduzione agricola, dovranno indicare l' esistenza del vincolo, pena l' applicazione di una sanzione pecuniaria fino a 50.000 euro unitamente alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi.

Anche questa previsione è difficilmente comprensibile, se si considera che opera una indebita commistione fra regime degli aiuti all' agricoltura e disciplina urbanistica, di più che dubbia costituzionalità.

In sostanza, per effetto dell' erogazione dell' aiuto, i Comuni verrebbero sostanzialmente espropriati (con l' eccezione della realizzazione delle opere pubbliche) del loro potere di <governo del territorio> e ciò per effetto di scelte e valutazioni (relative alla politica agricola comune e alle politiche di sviluppo rurale) che perseguono obiettivi e scopi del tutto differenti da quelli di governo del territorio.

Senza considerare le difficoltà di carattere pratico, relative alla necessità di indicare nelle "Tavole dei vincoli" dei vari strumenti urbanistici limitazioni come quelle ora in esame, temporalmente mutevoli e non sempre agevolmente identificabili, con tutti i connessi e ben noti problemi di responsabilità della Pubblica Amministrazione per danno da "informazioni inesatte".

L' art. 8 si occupa di "Misure di incentivazione" e prevede che i finanziamenti sia statali che regionali siano assegnati con priorità ai Comuni iscritti nel Registro dei cd. "Comuni virtuosi" e cioè quelli che hanno adeguato i propri strumenti urbanistici secondi i criteri ed



i metodi previsti dalla Regione per la riduzione del consumo di suolo o che, addirittura, prevedono una riduzione superiore o nessun consumo di suolo.

Analoga priorità è riservata ai soggetti privati, singoli o associati, che si trovino nei Comuni virtuosi di cui sopra.

Viene poi prevista la possibilità, al fine di migliorare l'efficienza energetica, migliorare la sicurezza sismica o ridurre il rischio idrogeologico, di interventi di demolizione e ricostruzione di edifici residenziali, che possono essere ricostruiti "*all' interno della medesima proprietà*", con pari volumetria e superficie utile, ma purchè vi sia un' occupazione ed un' impermeabilizzazione del suolo pari o minore di quella antecedente.

Anche in questo caso, stupisce il riferimento alla "proprietà", che non è, notoriamente, un parametro di riferimento in edilizia ed in urbanistica e che, presumibilmente, deve intendersi come "lotto di proprietà", ma con tutte le imprecisioni e le incertezze che anche questo parametro si porta con sé.

E' in ogni caso singolare (e indicativo della scarsa convinzione con cui il Legislatore affronta il tema) la precisazione secondo la quale è indispensabile che dal regime di favore eventualmente messo in campo da Regioni e Comuni non derivino "*minori entrate per la finanza pubblica*" (!).

In effetti, come ricorda il proverbio, è alquanto difficile <fare le nozze con i fichi secchi>.

L'art. 9 si occupa del Registro degli Enti locali di cui si è detto, mentre l' art. 10 prevede che i proventi dei titoli abilitativi edilizi, che in passato erano stati utilizzati per finanziare le "spese correnti" vengano ora destinati esclusivamente alla realizzazione e manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento ed alla rigenerazione urbana, ad interventi di demolizione degli abusi, alla acquisizione e realizzazione di aree verdi ad uso pubblico, ad interventi di tutela e riqualificazione del paesaggio e dell' ambiente, alla prevenzione e riduzione del rischio sismico e idrogeologico e, infine, a favorire l' insediamento di attività agricole in ambito urbano.

L'art. 11, che è forse la norma più problematica, si occupa delle disposizioni transitorie e finali, stabilendo che dalla data di entrata in vigore della Legge e per un triennio, non è consentito il consumo di suolo se non per opere pubbliche e di pubblica utilità già inserite negli strumenti di programmazione delle Amministrazioni e per le quali sia stata obbligatoriamente valutata la insussistenza di alternative che determinino un minor consumo di suolo.

Per quanto riguarda gli interventi privati, sono fatti salvi i procedimenti in corso relativi ai titoli abilitativi (e che ne sarà, quindi delle SCIA che non prevedono <procedimenti>?) nonché gli interventi e i programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi, comunque denominati, per i quali gli interessati abbiano presentato "istanza per l' approvazione" prima dell' entrata in vigore della Legge, nonché le varianti che non incidano sul dimensionamento.

Decorsi i tre anni, non è in ogni caso consentito un consumo di suolo superiore al 50% della media del consumo di suolo di ciascuna Regione nei 5 anni precedenti [17].

### **3. Valutazioni conclusive.**

In sintesi, si tratta di un intervento importante, più per i principi generali che per le concrete misure messe in campo.

In effetti, va sicuramente apprezzato il tentativo di “sancire” normativamente alcuni importanti principi come quello che identifica il “suolo” come un “bene comune” e come una risorsa non rinnovabile che svolge fondamentali funzioni ecosistemiche.

Altrettanto importante è il tentativo di introdurre un sistema di rilevazione (censimento) e di monitoraggio successivo, entrambi adempimenti fino ad ora del tutto assenti e/o carenti.

Non pare però che alle importanti enunciazioni di principio conseguano altrettanto significative e coerenti modifiche sul piano dei procedimenti amministrativi di pianificazione e di governo del territorio.

In effetti, se il suolo è un bene comune e una risorsa non rinnovabile, allora sarebbe stato necessario prevedere, coerentemente che la (nuova) pianificazione muova da tale presupposto, procedendo prioritariamente ad identificare le parti del territorio che occorre “non consumare” e quelle che occorre “rigenerare” e solo all’ esito di questo processo, in modo residuale, ad identificare le aree nelle quali sia possibile operare nuove trasformazioni.

Suscita, viceversa, un certo imbarazzo la tecnica normativa, non solo un po’ datata, ma che in alcuni passaggi denuncia ingenuità (come il riferimento al Prefetto, la demolizione e ricostruzione nell’ area di <proprietà>, ovvero i vincoli che discendono dal Compendio neorurale e dalla concessione di aiuti e sovvenzioni UE) o (peggio) appare velleitaria (come il rilancio dei territori rurali locali attraverso i “Compendi neorurali” o la possibilità di attuare la rigenerazione ed il recupero a costo zero, sotto il profilo fiscale).

Più pericolosa la disciplina della fase transitoria che, se appare inevitabile, è ipotizzata in modo del tutto rozzo e senza tenere minimamente conto dell’ evoluzione che l’ urbanistica ha avuto in sede regionale.

A prescindere dal fatto che la norma innescherà un (giusto) meccanismo di “corsa” alla presentazione di proposte di intervento per evitare di vedere azzerata la propria capacità edificatoria, resta tutto da comprendere come la norma possa “calarsi” in sistemi regionali in cui, ad esempio, si prevede che i diritti edificatori vengono riconosciuti dal Piano Operativo Comunale e cioè, ad esempio, se sarà riconosciuta equivalente (e con quali modalità) all’ istanza per l’ approvazione del PUA, una richiesta di inserimento nel Piano Operativo , che è notoriamente, uno strumento la cui redazione ed approvazione compete alla (sola) “mano pubblica”.

In effetti, si introducono delle soluzioni che mal si attagliano con la concreta situazione (di fatto di diritto) delle diverse realtà regionali , con il concreto rischio di impegnare per anni gli interpreti ed i Giudici nel tentativo di evitare un’ applicazione ingiusta e irrazionale di principi teorici più che condivisibili (vedi il recente esempio del divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria).

Più grave è verificare come sia scarso (o pressochè nullo) il ruolo dei Cittadini, il dibattito ed il confronto con la “Società civile” e le “Formazioni sociali” nonché le stesse possibilità di partecipazione in quella ottica di “sussidiarietà orizzontale” che ci sarebbe aspettati nei

confronti delle scelte relative ad un “bene comune” come l’ uso del suolo. In effetti, si tratta di una carenza non da poco, se si considera che tutta la Dottrina che si è occupata dei cd. “Beni comuni” è assolutamente concorde nell’ evidenziare la fondamentale importanza di un governo “partecipato” del bene comune. [18]

In effetti, se come è stato correttamente rilevato, la rigenerazione urbana deve essere correttamente intesa “*come ripristino dell’ integrità strutturale e fisiologica della città e del territorio*” e consiste “*in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sull’ inclusione sociale*” [19], pare davvero difficile prescindere da una gestione partecipata del “bene comune” e dalla previsione “*di più incisive modalità di partecipazione dei cittadini alle decisioni*” [20].

Conclusivamente, si può dire che se il Disegno di Legge rappresenta un primo (timido) tentativo di intervenire in una materia molto difficile e complessa (e, sotto questo aspetto, è certamente da apprezzare e da incoraggiare), occorre però avere la consapevolezza che si può fare di più e di meglio.

In effetti, se si vogliono dare “gambe per correre” a quello che in un precedente contributo abbiamo sinteticamente qualificato come *jus restituendi* [21] (e cioè la nuova situazione giuridica soggettiva di vantaggio che connota le più ampie possibilità oggi concesse dall’ Ordinamento per intervenire sugli immobili esistenti), servirebbero scelte molto più nette e coraggiose.

---

(\*) *Avvocato in Bologna, Docente a contratto presso l’Università di Venezia.*

[1] Il rilievo è di BARBIERI C.A. in “*Contenimento del consumo di suolo e “Compendi agricoli neorurali”?*”, in *Urbanistica Informazioni*, 1/2016, p. 53.

[2] Sia consentito il rinvio a GUALANDI F., “*Dallo <jus edificandi> allo >jus restituendi>*”, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it) 4/2014, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2014/10528>

[3] Si veda, ad esempio, Cons. di Stato, sez. IV, 29.10.2015 n. 4950 che afferma che “*in caso di ristrutturazione edilizia il pagamento degli oneri di urbanizzazione è dovuto solo nel caso in cui l’ intervento abbia determinato un aumento del carico urbanistico, nella misura in cui unicamente in tale ipotesi deriva un incremento della domanda di servizi nella zona*”; ma vedi anche Cons. di Stato, sez. IV, 05.10.2015 n. 4631..

[4] Così Cons. di Stato, sez. VI, 02.07.2015 n. 3298.

[5] Si tratta della sentenza della Corte n. 67 del 05.04.2016.

[6] Su tale norma: RODOTA’ S., *Art. 44 in Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA G., Bologna, 1982; vedi anche ALBISINNI F., *L’ interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1996, II, p. 202 ss; URBANI P., *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione dell’ attività economica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2010, II, p. 29 ss.

[7] Sul tema, si veda, RODOTA’ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 2013; SETTIS S., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino, 2014; MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, 2014. Secondo BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo*

di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa, in [www.pausania](http://www.pausania), 2014, “il medesimo oggetto, ossia la medesima partizione dello spazio fisico terrestre, dà origine a due beni giuridici diversi: il suolo come oggetto della proprietà privata, atta a garantire talune utilità al rispettivo proprietario, e il suolo quale risorsa di natura, atta a garantire utilità ad un novero non circoscrivibile di soggetti, a condizione che se ne mantengano integre talune caratteristiche originarie”.

[8] Si veda, ad esempio, Legge regionale n. 20/2000 dell’ Emilia – Romagna che all’ art. 2 prevede che è possibile “il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione”.

[9] Sul rapporto tra agricoltura e consumo di suolo, si vedano le interessanti riflessioni di IUDICA G., *Ruolo dell’ agricoltura e consumo di suolo*, in Riv. Giur. Ed., 2014, II, p. 261 ss, secondo il quale “nei recenti disegni di legge sul consumo di suolo, il ruolo dell’ agricoltura è alquanto minimale, malgrado le enfatiche formulazioni di principio”.

[10] Il riferimento alla “impermeabilizzazione” pare un criterio eccessivamente restrittivo, non idoneo a ricomprendere altre fattispecie in cui non vi sia stata una effettiva impermeabilizzazione, ma i suoli risultino ugualmente “consumati” e ormai inglobati nell’ “area urbanizzata” di cui all’ art. 2.

[11] In Germania, ad esempio, sono stati previsti i cd. “certificati di superficie” che i Comuni possono scambiarsi tra loro, per realizzare progetti di sviluppo locale.

[12] In alcune interessanti proposte si è ipotizzato che la previa bonifica divenga una sorta di standard o di “dotazione territoriale” e una condizione di sostenibilità, intesa come possibilità di subordinare l’attuazione degli interventi di trasformazione alla contestuale realizzazione di interventi di recupero del territorio già consumato.

[13] In alcune Regioni (come l’ Emilia – Romagna, ad esempio) la Legge regionale (cfr. la L.R. 20/2000) distingue il territorio in urbanizzato, urbanizzabile e rurale; ma all’ articolo A-16 si dice che “Il territorio rurale è costituito dall’insieme del territorio non urbanizzato”, per cui anche il territorio urbanizzabile, finchè non è urbanizzato finisce per essere qualificato come “rurale”.

[14] **“Quando la ricostruzione non è fedele, l’ intervento è inquadrabile nella nuova costruzione, assoggettata alla normativa in materia di distanze legali nel suo complesso; ove lo strumento urbanistico contenga una norma espressa in tal senso, oppure, in mancanza, per le sole parti eccedenti le dimensioni dell’ edificio originario” (Cass., sez. II, 04.04.2014 n. 8031)** **“La costruzione eseguita previa regolare concessione per ristrutturazione con ampliamento, può essere considerata nuova costruzione ai fini del rispetto delle distanze legali, posto che la regolarità amministrativa dell’ attività di edificazione e il rispetto della disciplina dei rapporti tra proprietari confinanti riguardano profili diversi in quanto tutelano interessi diversi (Cass., sez. II, 06.06.2014 n. 12800).** *Attesa la consistenza delle modifiche intervenute, tali da configurare l’intervento quale nuova costruzione, non vi è dubbio che la controinteressata fosse tenuta al rispetto delle distanze legali; d’altra parte, anche a sussumere l’intervento nel novero della ristrutturazione cd.pesante, deve ritenersi che, ai fini delle distanze legali tra fabbricati, deve assimilarsi al concetto di nuova costruzione un intervento (quale quello in esame)*

*che abbia comportato una significativa modifica della volumetria e della sagoma di un fabbricato preesistente, **onde non eludere l'applicazione delle disposizioni inderogabili in tema di distanze mediante il ricorso al mero dato formale dell'inquadramento nella categoria della ristrutturazione di un intervento edilizio che abbia stravolto lo stato di fatto preesistente.** In altri termini, il regime di favore relativo al mantenimento delle posizioni acquisite in tema di distanze, riconosciuto dalla Giurisprudenza nell'ipotesi di interventi di ristrutturazione (anche mediante demolizione e ricostruzione), non può ritenersi esteso anche al caso della ristrutturazione cd. pesante, poiché non vi è ragione di consentire a chi modifica la volumetria e la sagoma di un preesistente fabbricato di incidere negativamente sulle posizioni dei proprietari finitimi. (TAR Sicilia, Catania, 09.04.2015 n. 1050).*

[15] MARTINO G., *Osservazioni sui Compendi agricoli neorurali del Ddl C2039*, in *Urbanistica Informazioni*, 1/2016, p. 54 ss.

[16] Così MARTINO G., *op. cit.*, il quale rileva che “*Se non insensato, appare almeno paradossale prevedere con legge dello Stato che nell'ambito di nuclei rurali esistenti possano essere attivate destinazioni d'uso del tutto incongrue con i caratteri socio-economici dell'attività agricola e di un territorio rurale quali quelle indicate (l'ordine dell'elencazione forse non è causale) dal comma 5. Questa previsione rivela che l'espressione <neorurale> è stata impiegata in termini del tutto impropri o addirittura forse con maliziosa ipocrisia, posto che un Can quale quello prefigurato dalla norma in commento non avrà nulla a che fare con nuove modalità di produzione agricola di alta qualità strettamente integrate al mercato urbano, ma al contrario consisterà nell'introdurre forzatamente nel tessuto agricolo destinazioni d'uso tipicamente urbane.*”

[17] A tale riguardo, non pare inutile rammentare che, secondo l'ISPRA (Rapporto 2015), le Regioni che hanno il consumo di suolo maggiore sono la Lombardia e il Veneto, seguite da Campania, Puglia ed Emilia – Romagna.

[18] Si veda, per tutti, OSTROM E., *Governing the Commons. The evolution of institutions for Collective Action*, 1990, Cambridge.

[19] Così DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, II, 2014, p. 248 – 249.

[20] Così CHIRULLI P., *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2015, II, p. 614.

[21] GUALANDI F., *op. cit.*