

## **A PROPOSITO DELLA RIDUZIONE DEL CONSUMO DI SUOLO.**

### **1. Premessa**

Da qualche tempo ha assunto un certo rilievo nel dibattito politico istituzionale il tema della riduzione del consumo di suolo, approvato anche in parlamento a seguito della presentazione di alcuni progetti di legge d'iniziativa sia di alcuni parlamentari sia del governo.

Al fondo della questione vi è la constatazione che la crescente urbanizzazione delle aree urbane, la concentrazione della forza lavoro verso le città specie quelle metropolitane, l'abbandono delle campagne, la terziarizzazione delle attività d'impresa, l'uso di tecnologie meccaniche applicate agli usi del territorio in passato impensabili, hanno prodotto nel tempo un consumo di territorio "agricolo" le cui proiezioni temporali hanno allarmato specie in Europa le istituzioni centrali di molti paesi, ipotizzandosi fenomeni *lato sensu* urbanizzativi incompatibili con la difesa del territorio e dell'ambiente.<sup>1</sup>

In tale prospettiva, la questione di fondo sembra allora essere quella di prevedere una disciplina che fissi alcune invarianti circa il consumo di suolo, ovvero introduca politiche nazionali che preservino il territorio non urbanizzato da qualunque trasformazione che metta in discussione proprio la difesa del territorio e dell'ambiente naturale. Sempre in premessa, sembra utile chiarire che secondo l'accezione comune, per consumo di suolo s'intendono quegli interventi che producono l'impermeabilizzazione o sigillazione della superficie<sup>2</sup>, creando una alterazione spesso irreversibile delle caratteristiche ambientali delle originarie superfici verdi ed una sottrazione progressiva della superficie agricola, naturale o seminaturale.

Il tema presenta elementi di complessità non indifferenti poiché qualunque soluzione venga adottata, questa coinvolge il sistema degli enti locali, delle regioni e delle relative competenze legislative ed amministrative, il regime della proprietà privata, i fatti della società e dell'economia che del territorio e delle sue utilizzazioni sono parte integrante. Ne consegue che dovendo incidere sulla azione di tali soggetti pubblici e sulle potestà d'intervento sul territorio, non può che procedersi attraverso un intervento legislativo i cui contenuti abbiano efficacia su tutto il territorio nazionale ai fini del raggiungimento del postulato principale che è quello appunto della riduzione del consumo di suolo nel senso dianzi specificato. Questo profilo appare decisivo ai fini dell'impostazione di qualunque intervento normativo in materia, considerando che come è noto è già presente in parlamento alla Camera un testo unificato in materia *di contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato* del quale si accennerà in seguito.

Dovendosi ipotizzare un intervento legislativo occorre ragionare sull'ambito della materia legislativa nella quale rientri il tema del consumo di suolo poiché da questa scelta discende se questa rientri tra le competenze esclusive dello stato (art.117 2 co lett.s) o si sia nell'ambito della disciplina concorrente (art.117 3 co.). In breve, se si ritiene che questa sia materia di

---

<sup>1</sup> Su questi temi M.G.Boschetti, *Gestione della risorsa suolo e politiche pubbliche: politiche a confronto. In* .....

<sup>2</sup> Nonché la desertificazione e la salinizzazione.

regolamentazione nell'ambito della protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, o invece attenga alla materia concorrente del governo del territorio, considerando che comunque, la disciplina legislativa prefigurata non può che incidere sotto il profilo della sua attuazione sull'esercizio delle funzioni amministrative dei diversi attori pubblici, centrali o regionali/locali che saranno investiti di nuovi compiti al fine di raggiungere gli obiettivi finalistici dell'intervento legislativo .

E' evidente che nel primo caso si tratterà di disposizioni imperative cui dovranno attenersi in particolare gli enti regionali e locali, mentre nel secondo caso il legislatore statale potrà emanare solo principi fondamentali della materia cui dovranno attenersi le regioni in fase attuativa, dovendosi se del caso, rispettare anche le eventuali norme di dettaglio fino all'emanazione delle leggi regionali.

Va tuttavia sottolineato che il cosiddetto consumo di suolo va riportato nei suoi giusti limiti, poiché questo in sostanza riguarda , come avviene anche in altri paesi europei, i territori di medie o grandi città la cui espansione progressiva spesso incontrollata (il cosiddetto *sprawl*) produce proprio quel consumo di suolo naturalistico che non rientra tra le categorie di beni immobili "differenziati" di cui l'ordinamento prevede una più o meno marcata disciplina di tutela integrale o relativa, o perché rientranti nella categoria dei beni pubblici demaniali, o ancorchè di proprietà privata siano soggetti a prescrizioni che ne conformano gli usi e le possibili trasformazioni.

## **2. Le categorie di beni immobili oggetto di tutela differenziata.**

Il nostro sistema legislativo, infatti, già prevede da tempo la disciplina di "materie" quali la tutela del paesaggio, la protezione dei parchi, la difesa idrogeologica e delle acque, i boschi e le foreste – tutti rientranti nell'ambito dell'art.117 2 co cost lett. s) – il cui obiettivo principale è proprio quello di tutelare tali beni immobili naturalistici, ancorchè di proprietà privata, da possibili trasformazioni che ne rendano incompatibile la tutela, da tramandare alle generazioni future o che ne compromettano la fruizione e la rigenerazione nel tempo.

Si tratta, come è noto, di una legislazione anche risalente che ha alcuni tratti unitari: individuazione della "dimensione" dell'interesse pubblico da salvaguardare, scelta del soggetto pubblico "specializzato" in grado di meglio soddisfare tali interessi, strumenti per raggiungere l'obiettivo di tutela, poteri sostitutivi in caso di inerzia di questi e sanzioni nei confronti dei soggetti che violano le regole di protezione dei beni .

Alla base della cura dell'interesse pubblico vi è l'individuazione delle categorie di beni differenziati per le quali il legislatore in molti casi fissa le condizioni di trasformabilità, o la loro conservazione totale, sia attraverso la previsione ex lege della loro classificazione<sup>3</sup>, sia mediante l'indicazione legislativa delle categorie di beni la cui concreta individuazione sul territorio opera attraverso l'apposizione di provvedimenti certativi che comunemente rientrano nella categoria delle cosiddette prescrizioni vincolistiche. Si tratta di vincoli posti a tempo indeterminato e senza

---

<sup>3</sup> Pensiamo ai beni paesaggistici della cosiddetta legge Galasso (l.312/1985).

indennizzo (qualora di proprietà privata) considerati come beni originariamente d'interesse pubblico per i quali in molti casi se ne determinano le condizioni d'uso in sintonia con la tutela (sent. Corte cost. 56/68). Nel dibattito giuridico, in caso di beni immobili di proprietà privata, non rileva se trattasi di proprietà "dimidiata" o di determinazione del contenuto della proprietà, poiché il risultato pratico non cambia<sup>4</sup>. E' pur vero, comunque, che si tratti pur sempre di proprietà "conformata" poiché è comune alle discipline richiamate, l'apposizione di "prescrizioni" che in base all'oggetto di tutela (vincolo idrogeologico, beni naturalistico ambientali, forestali, beni paesaggistici) determinano la destinazione d'uso dei suoli prevedendo norme di comportamento vincolanti da parte del proprietario, e allo stato della disciplina vigente, anche attraverso atti di pianificazione di area vasta (piano del parco, piano di assetto idrogeologico, piano paesaggistico) e non di soli provvedimenti individuali, ordinandosi così il regime delle tutele speciali per piani, analogamente a quanto avviene attraverso gli strumenti urbanistici generali, in primis per i comuni ma oggi anche per le province, riguardo l'assetto ordinato dei diversi interessi presenti sui territori di riferimento.

Il modello legislativo, risalente al secolo scorso, ha trovato applicazione coerentemente sia nel caso del paesaggio, dei parchi, delle aree a rischio idrogeologico, dei beni ambientali e forestali.

In breve, l'ordinamento sottrae intere categorie di beni "naturalistici" alla trasformazione e ne subordina qualunque diverso utilizzo alla preventiva autorizzazione o nullatenenza dei soggetti preposti alla tutela dell'interesse pubblico protetto, verificandone la compatibilità con la tutela del "valore" dei beni protetti e del contenuto delle prescrizioni.

### **3. Il territorio degli enti locali e gli interessi statali. Breve viaggio nella distribuzione delle competenze legislative e amministrative in materia di governo del territorio e dell'ambiente.**

L'assetto ordinamentale delineato ha come presupposto l'attribuzione allo stato delle competenze legislative e amministrative nella materia del paesaggio, dei parchi, della tutela dalle acque, dei beni ambientali, dei boschi e delle foreste, in base al Titolo V cost., riunificando così la disciplina delle materie a livello d'apice (ancorchè articolata per amministrazioni nazionali o di settore) cui compete l'esercizio delle funzioni amministrative fissate dalla legislazione. Alle regioni, nelle stesse materie, residua solo una competenza meramente attuativa delle disposizioni statali.<sup>5</sup>

Ma la disciplina delle "conservazioni" si scontra inevitabilmente con la disciplina delle "trasformazioni" poiché il territorio – su cui insistono anche

---

<sup>4</sup> La seconda interpretazione è di M.S.Giannini sempre contrario ad interpretare le prescrizioni oggetto di conformazione come effetto di compressione della proprietà privata. Peraltro, nel caso dei vincoli differenziati parla di categorie proprietarie (indipendentemente che siano pubbliche o private) ad "uso controllato". Vedi dell'autore, I beni pubblici, Roma 1963.

<sup>5</sup> Così nel paesaggio ove le regioni redigono il piano paesaggistico regionale attenendosi rigorosamente ai contenuti previsti dal d.legsl.42/2004, o in materia di difesa del suolo ove recepiscono le prescrizioni dell'Autorità di bacino, o in materia di beni culturali, cui spetta solo la loro misurata valorizzazione, mentre in caso di parchi nazionali la disciplina di tutela è dettata dalle Autorità del parco.

i beni differenziati – è il luogo nel quale agiscono le comunità locali insediate da tempo immemorabile, ove le popolazioni residenti traggono da quel territorio la ragione della loro permanenza, trasformando, edificando, urbanizzando le aree funzionali all'esercizio delle attività di produzione di beni e servizi per la loro sopravvivenza e la loro crescita. Il territorio negli stati unitari, superata la signoria del sovrano degli stati preunitari, è appannaggio degli enti locali che esercitano su di esso la loro sovranità e legittimazione nei confronti degli amministrati, per quanto attiene la soddisfazione degli interessi locali di riferimento.

E proprio tali soggetti, esponenziali degli interessi delle collettività rappresentate fin dal medioevo hanno espresso quel modello di crescita sociale ed economica in rapporto alle risorse del proprio territorio, che testimonia il valore di civiltà di quelle comunità coniugando l'uso dei beni territoriali con il modello di sviluppo che meglio rispondeva agli interessi comunitari. Il paese delle "cento città" di Cattaneo è un esempio calzante del rapporto stretto tra territorio e comunità insediate e della loro attività economica agricola, commerciale di scambio in rapporto allo loro collocazione geografica.

Le trasformazioni del territorio locale ovvero la loro disciplina attengono come è noto alla materia dell'urbanistica, funzione tradizionalmente di competenza dei comuni che la esercitano, con caratteri di uniformità, almeno a partire dal 1942 con la l.1150 e cui compete regolare gli usi del territorio determinandone la destinazione d'uso su tutto il territorio comunale di propria competenza.

Dalla costituzione del 1948 (art.117) la materia rientra nella competenza concorrente potendo le regioni esercitare l'attività legislativa nei limiti dei principi fondamentali della materia o desumibili dall'ordinamento vigente. Che poi il titolo V Cost. abbia assorbito la materia urbanistica nel "governo del territorio" (art.117 3 co), non ha rilievo ai fini del nostro ragionamento sia perché i principi della materia sono rimasti immutati sia perché il contenuto del piano regolatore generale ancorché mutato sotto il profilo degli aspetti procedurali della formazione delle scelte pubbliche (cosiddetto sdoppiamento del prg)<sup>6</sup> operato da molte regioni non solo riguarda sempre tutto il territorio comunale (art 7 lu) ma soprattutto comporta che nell'esercizio dell'attività discrezionale della pianificazione, l'amministrazione ha l'obbligo di contemperare tutti gli interessi pubblici e privati in gioco ai fini dell'ordinato assetto del territorio.

Ne discende, ai nostri fini, che il comune "debba" pianificare tutto il territorio comunale – e quindi anche le aree agricole – ai fini della sua trasformazione (nonché se del caso ai fini della sua conservazione) e nei limiti della disciplina prevalente posta in essere dai provvedimenti centrali di tutela per i beni differenziati esistenti sul proprio territorio.

**I responsabili del consumo di suolo sono quindi i comuni** (a tacere dei limiti posti nel caso di opere infrastrutturali d'interesse nazionale) che nella loro attività di pianificazione determinano il fabbisogno abitativo, l'edificabilità dei suoli, la loro trasformazione a fini residenziali produttivi

---

<sup>6</sup> Sul punto sia consentito rinviare a P.Urbani, *La riforma regionale del PRG, un primo bilancio.Efficacia, contenuto ed affetti del piano strutturale. Il piano operatorio tra discrezionalità nel provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà* in Riv. Giur.Urb. 2007, 471; ora anche in P.Urbani *Scritti Scelti* Vol II p. 1031 Giappichelli 2015.

terziari o agricoli. Possiamo dire, cioè, che al di là dei limiti interni (standards urbanistici) o di quelli esterni – disciplina dei beni differenziati, opere pubbliche sovra locali – riemerge nella pianificazione quella sovranità territoriale appannaggio dei quasi novemila comuni che coprono tutto il territorio nazionale.

Qualunque politica di contenimento del consumo di suolo, dunque, allo stato della legislazione vigente, non può prescindere dal ruolo attribuito alle regioni nel governo del territorio – cui compete legiferare in materia incidendo anche sulla potestà comunale della pianificazione urbanistica (nei limiti dei principi della materia) da un lato – e dalla discrezionalità attribuita ai comuni nel determinare la crescita dell’espansione, la sua riqualificazione o riconversione urbana. **Il consumo di suolo è tutto qui.** La variante urbanistica che rende edificabili terreni in precedenza ineditati o agricoli, o la redazione di un nuovo piano regolatore che decida l’espansione della città mutando la destinazione dei suoli agricoli a fini edificatori: sono questi i provvedimenti destinati nel tempo ad aumentare il consumo di suolo a scapito delle aree ancora inedificate.<sup>7</sup> L’urbanistica quindi e la sua disciplina pervasiva sul territorio comunale sono la causa principale dell’eccessivo consumo di suolo.

Né può dirsi che nella legislazione vigente siano previste norme che limitino il consumo di suolo da parte dei comuni, poiché, mentre in passato, prima dell’attuazione dell’ordinamento regionale, esistevano indirizzi ministeriali tesi ad ancorare l’espansione urbana al cosiddetto fabbisogno edilizio, di talché, passate le competenze alle regioni in materia di controllo sui PRG, era prassi che queste censurassero previsioni di piano sovradimensionate, oggi in realtà residuano solo i vincoli prescrittivi del contenuto del piano territoriale di coordinamento provinciale, che non sempre, fissa le condizioni di crescita dei piani regolatori, in rapporto alle sue previsioni di tutela. Né la legislazione regionale individua parametri o criteri cui ancorare il contenuto espansivo dei nuovi piani regolatori, seppure in molti casi (vedi ad es. la Toscana, la Lombardia) si vincola l’attività discrezionale dei comuni prevedendo che le scelte di piano debbano dar conto di una serie di

---

<sup>7</sup> Né come sappiamo sono indenni da trasformazioni i beni differenziati identificati sul territorio lì dove la loro disciplina non contenga norme di contenimento del consumo di suolo, limitandosi alla previsione che qualunque trasformazione sia soggetta all’autorizzazione del soggetto preposto alla tutela, ai fini della verifica della compatibilità degli interventi di trasformazione con la tutela del valore del bene (tipico il caso dei beni paesaggistici di cui all’art.136 e 142 fino alla modifica recente del D.Legisl. 42/2004 ove vengono soppressi i vincoli “vuoti” sostituendoli con prescrizioni imperanti, (di concerto tra regione e ministero) che fissano già il contenuto delle eventuali trasformazioni ammesse. E’ noto infatti che ancorché oggetto di disciplina differenziata il comune ha la potestà di pianificare tutto il territorio sempre che la disciplina di questi beni non si sostituisca integralmente alla potestà pianificatoria dell’ente primario determinandone cogenti limiti di trasformazione. Ed è appena il caso di dire che giocando proprio sull’equivocità dei vincoli privi di prescrizioni cogenti sono stati autorizzati, nel tempo, interventi edificatori da parte dei sovrintendenti che nulla avevano a che fare con la tutela giocando sull’ampia discrezionalità attribuita a questi ultimi nella valutazione di compatibilità delle opere edilizie con la tutela astratta del valore paesaggistico. Si pensi ai 300 metri lungo le coste della cosiddetta legge Galasso del 1985 che rientrano nella categoria dei beni paesaggistici *ex lege* subordinandone la trasformazione all’autorizzazione paesaggistica ma non prevedendone originariamente l’inedificabilità.

invarianti ambientali o naturalistiche che costituiscono il presupposto conoscitivo che condiziona le scelte di trasformazione.

Il tema è quello di ridurre la discrezionalità amministrativa di piano (discrezionalità politica) a favore della discrezionalità tecnica. Di talchè si amplia la sindacabilità delle scelte avanti al giudice amministrativo puntando sulla modifica dell'orientamento che circoscrive l'obbligo di motivazione degli atti di pianificazione generale. Lo stesso strumento della VAS va applicato integralmente e costituisce oggetto di scrutinio da parte del giudice amministrativo per verificare la ragionevolezza delle scelte di piano in rapporto al contenuto della VAS. In altre parole la trasformabilità delle aree è sottoposta a numerose valutazioni prodromiche alla decisione che attiene alla discrezionalità tecnica. Si parla di statuto oggettivato dei suoli<sup>8</sup> e di limiti altrettanto oggettivati di sostenibilità delle trasformazioni. Si tratta, a ben vedere, comunque di casi isolati legati soprattutto all'agire di comuni virtuosi e non di disciplina legislativa statale che non è mai entrata, dopo la legge del 1942, nel merito del procedimento di formazione delle scelte pianificatorie, ancorando l'esercizio del potere di piano al cosiddetto rispetto del consumo di suolo.

#### ***4. Legislazione regionale e pianificazione di area vasta***

A partire dagli anni '80 le regioni, in virtù della potestà concorrente in materia di agricoltura e foreste di cui all'art.117 e del trasferimento di numerose funzioni amministrative nel 1972 e 1977, hanno emanato numerose leggi organiche in materia di governo del territorio che inglobano la disciplina delle aree agricole nel sistema di pianificazione urbanistica multilivello.

In sostanza delle aree agricole se ne individua una tipizzazione procedendo quindi attraverso la loro differenziazione (montane, di pianura, zone prossime a grandi centri urbani, zone soggette a spopolamento, zone ad intensa cultura e zone boschive).<sup>9</sup> La divisione in classi comporta una lettura

---

<sup>8</sup> Vedi E.Boscolo *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa* in P.Urbani (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale* Giappichelli 2015.

<sup>9</sup> Dello stesso tenore la legge provinciale Bolzano n.22/91 che prevede che sia il piano provinciale ad individuare le aree di rilevante interesse agricolo che devono essere recepite dai piani subordinati urbanistici che ne prevedono una disciplina funzionalizzata alla tutela dei valori agricoli. La provincia di Trento - lp. 29/87 - distingue tra aree agricole d'interesse primario riconoscibili attraverso l'accertamento della qualità dei suoli e quelle d'interesse secondario per le quali, tuttavia, è possibile in rapporto alle esigenze di urbanizzazione modificarne i perimetri. La lr Umbria 12/2005 fa espresso riferimento alla tutela delle aree agricole in termini di "qualità dello spazio rurale" prevedendo una disciplina puntuale del recupero degli edifici rurali esistenti, anche con premio di cubatura, e di rispetto delle caratteristiche architettoniche e tipologiche tradizionali. La lr. Valle D'Aosta 11/88 fa riferimento alla riserva per l'agricoltura "delle buone terre coltivabili" rinviando, tuttavia, per la loro disciplina effettiva alle disposizioni del PRG. La lr. Veneto 11/2004 - dopo il saccheggio del territorio agricolo a favore del modello di sviluppo produttivo familiare del nord-est - è corsa ai ripari prevedendo una disciplina assai analitica che ha al centro il rispetto nel piano regolatore comunale del rapporto tra superficie agricola utilizzata (SAU) e superficie territoriale comunale (STC) dal quale discende la possibilità o meno di trasformare urbanisticamente le zone agricole. In questo caso la disciplina non si lega alla "qualità" dell'area agricola ma si limita a garantire un

del territorio agricolo fondato su elementi conoscitivi sulla base dei quali vengono individuati gli interventi ammessi che riguardano finalità diverse: recupero e riuso del patrimonio edilizio agricolo esistente, potenziamento e ammodernamento degli edifici al servizio delle aziende agricole, disciplina della tipologia delle opere connesse, *favor* per le colture specializzate e pregiate e ad elevata produttività, realizzazione di servizi ed impianti serventi l'attività agricola etc.). Si tratta di norme di disciplina sostanziale che in questo caso non trovano come diretti referenti i comuni e gli strumenti urbanistici ma attengono ai contenuti del piano territoriale di coordinamento provinciale ovvero riguardano una dimensione di media area – l'ambito provinciale – che permette quindi una pianificazione sovracomunale al di fuori delle logiche zonizzative del PRG. E' il piano provinciale quindi che delinea gli ambiti agricoli secondo le differenti vocazioni o lo stato di fatto prima richiamati e ne detta di conseguenza la disciplina d'uso che dev'essere recepita dagli strumenti urbanistici comunali in sede di attuazione delle disposizioni del piano provinciale. E' un tentativo, assai condivisibile, di uscire dalla dimensione urbanistica del territorio comunale e collocare le aree agricole nelle loro differenti caratterizzazioni in una dimensione pianificatoria di ampio raggio che ne salvaguardi l'unitarietà al di fuori dei confini amministrativi dei singoli comuni.<sup>10</sup> Già in queste disposizioni, ma più marcatamente nella più recente produzione normativa regionale comincia ad evocarsi il nesso agricoltura-ambiente lì dove le aree a vocazione agricola concorrono alla salvaguardia ambientale del territorio<sup>11</sup>

---

equilibrio percentuale tra aree trasformabili ed aree destinate all'agricoltura. Disposizione in parte analoga a quella di livello statale che prevede che il PRG debba riservare all'edilizia residenziale pubblica almeno il 40% delle fabbisogno complessivo di edilizia abitativa valutato per il decennio (art.13 l.10/77). Di particolare interesse la disciplina delle aree agricole della Regione Calabria (lr 19/02 mod. dalla lr 14/6) ove negli artt.50,51,52 si condensa tutta la disciplina più avanzata prodotta a livello regionale sulle aree agricole. Diviene recessiva l'indicazione di piano regolatore per le zone agricole e assume rilievo invece l'area agricola di cui si richiede un processo di conoscenza per qualificarne la categoria produttiva, forestale o ambientale, Procedimento affidato alla pianificazione sovraordinata (piano paesaggistico, piano provinciale) cui si lega anche la pianificazione aziendale o di bonifica. In breve, attraverso l'unità minima aziendale e le proposte dell'impresa agricola si determina di conseguenza l'edificabilità delle aree strettamente funzionali all'attività agricola. Su questi aspetti, P.Urbani, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti* in E.Rook Basile (a cura di) *Dopo la modifica dell'art.117 Cost: problemi ed esperienze sulla competenza in materia di agricoltura*, Atti del convegno Siena 25/26 nov. 2005, 110, Giuffrè 2006; E.Picozza, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, Convegno AIDU "Urbanistica e paesaggio" Parma 18-19 11 2005, Giuffrè 2006.

<sup>10</sup> Ed in effetti l'entrata in vigore del PTCP in molte regioni ha costituito un limite all'espansione urbanistica dei comuni vincolando le aree agricole. Vedi da ultimo la sent. TAR Lombardia Milano sez. II 576/2015 (in [www.pausania.it](http://www.pausania.it)) con il quale il giudice amministrativo ha annullato l'intero PGT del comune di Segrate poiché le trasformazioni previste dal PGT avrebbero comportato un consumo di suolo largamente eccedente rispetto a quanto consentito dal PTCP.

<sup>11</sup> Di rilievo programmatico la lr Toscana n.1/2005 che all'art.3 fissa un principio cardine della pianificazione: "nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono esclusivamente consentiti qualora non sussistano alternative di riutilizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti". La stessa legge, confermando un'attenzione legislativa precedente e consolidata ai suoli agricoli, dedica il capo III "Il

## 5. Rimedi, proposte, suggerimenti

A questo punto non ci si può non domandare quali possano essere le soluzioni possibili per raggiungere l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e quale sia lo strumento legislativo più adatto a tal fine.

Avendo tuttavia chiaro un punto. Quello cioè di contemperare gli interessi statali con quelli locali trovando il giusto equilibrio tra le esigenze delle comunità locali e la domanda di tutela del territorio espressa dalla comunità nazionale (e comunitaria).

Le soluzioni – che richiedono certamente un intervento normativo – si pongono in una diversa prospettiva a seconda che la materia di cui si discute – il consumo di suolo – rientri, come abbiamo detto, nella competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell'ambiente o in quella del governo del territorio, disciplina concorrente.

Questo profilo appare decisivo ai fini dell'impostazione di qualunque intervento normativo in materia, considerando che la presenza in parlamento alla Camera del testo unificato in materia *di contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato*.

Preliminarmente occorrerebbe stabilire a quale ambito di materia corrisponda il cosiddetto consumo di suolo. Concettualmente il suolo ed il suo consumo sembrano appartenere al tema della difesa del suolo e come tale riguardare la materia della tutela dell'ambiente – competenza esclusiva statale – anche se vi sono certamente imbricazioni con la materia del governo del territorio – *rectius* l'urbanistica – ma in questo caso la questione “suolo” entra in gioco solo per gli effetti relativi al consumo e non al suo contenimento poiché l'urbanistica è disciplina delle trasformazioni in aperta contraddizione con la finalità protettiva.

Ne deriva che attribuire al governo del territorio la finalità del contenimento appare improprio o almeno riduttivo se non vi è a monte una disciplina che ne fissi autonomamente i parametri e questa non può che appartenere alla materia dell'ambiente. D'altronde, la caratteristica della legislazione ambientale si muove sempre più nella direzione di individuare, a seconda degli oggetti di tutela, i cosiddetti “standards minimi” che costituiscono le invarianti della disciplina d'immediata applicazione.

In questo senso, il testo di legge parla di coerenza con gli artt. 94 e 117 cost. (senza indicare per quest'ultimo art. la materia) ma successivamente affermando che “la limitazione al consumo di suolo costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio” così radicando l'intero

---

territorio rurale” alla sua tutela e valorizzazione identificando le zone con esclusiva o prevalente funzione agricola per le quali è prevista un'analitica disciplina di salvaguardia e tutela anche attiva a favore delle attività agricole insediate. A questa si aggiunge anche una normativa sulla realizzazione di edifici rurali. Ulteriori limiti sono apposti alla circolazione dei fondi agricoli fuori dai programmi aziendali di miglioramento con il divieto, per dieci anni dalla cessione, della realizzazione di nuovi edifici. Va osservato che il legislatore regionale ancora l'attività di pianificazione urbanistica delle aree agricole all'osservanza di criteri e parametri contenuti del piano territoriale di coordinamento, che costituisce così un limite alla discrezionalità pianificatoria comunale. Questa legislazione comunque tiene strettamente collegato il profilo produttivo e quello “di risorsa essenziale del territorio limitata e non riproducibile” con il vincolo di destinazione agricola delle aree.



provvedimento nell'ambito della competenza concorrente, con elemento di aggravio poiché si afferma che la pianificazione paesaggistica (competenza esclusiva statale) si "adegua" alle norme di cui alla presente legge. In buona sostanza pare di capire che attraverso i principi fondamentali del governo del territorio si possa incidere da parte delle regioni anche sul contenuto della pianificazione paesaggistica. Ma anche qui non si comprende il riferimento alla disciplina del paesaggio, oggetto di un'attenta disciplina esclusiva statale ai sensi del d.legisl. 42/2004 ove è prevista la redazione dei piani paesaggistici regionali, rientrando l'intera materia nell'ambito della disciplina dei beni differenziati. Il riferimento a questa materia rischia di creare una sorta di commistione tra settori – paesaggio e governo del territorio – di cui non si sente assolutamente l'esigenza di nuova e confusa regolamentazione.

Peraltro il testo fa riferimento in particolare alle superfici agricole ed alle aree sottoposte a tutela paesaggistica al fine di promuovere l'attività agricola il paesaggio e l'ambiente nonché di contenere il consumo di suolo e favorire il riuso e la rigenerazione urbana. Si tratta in breve di riferimenti a politiche da porre in essere di carattere trasversale, tutte ancorate tuttavia all'azione concorrente Stato regioni nella materia del governo del territorio. Come si è già detto quindi, affrontando il problema dai piedi e non dalla testa.

Nel testo unificato in discussione alla Camera dei deputati il suolo è definito *"bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di adattamento ai cambiamenti climatici"* (art. 1) ed è stabilito il principio-cardine secondo cui *"Fatte salve le previsioni di maggiore tutela delle aree inedificate introdotte dalla legislazione regionale"<sup>12</sup>, 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"* (art. 1), per rendere effettivo il quale si valorizzano, innanzitutto, gli strumenti di valutazione ambientale<sup>13</sup>. La strategia per la riduzione del consumo di suolo si impernia sulla determinazione, tramite decreto ministeriale (assunto sentito il parere della Conferenza unificata) del valore-soglia di *"riduzione progressiva, in termini quantitativi, del consumo di suolo"*, sino al raggiungimento del consumo zero al 2050 (art. 3). Decreto da adottare entro un anno dall'approvazione della legge, sulla scorta di *"criteri e modalità"* definiti dalla Conferenza unificata (art. 3, II comma) destinata a divenire il luogo di una mediazione preventiva con le regioni<sup>14</sup>. Sempre alla

---

<sup>12</sup> ma perché non citare anche la maggior tutela prevista dalle norme statali?

<sup>13</sup> *"Nell'ambito delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, di valutazione ambientale strategica e di verifica di assoggettabilità delle opere pubbliche diverse dalle infrastrutture e dagli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, ai sensi della normativa vigente, l'obbligo della priorità del riuso comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che non determinino consumo di suolo ineditato. Per le opere pubbliche non soggette alle procedure di valutazione d'impatto ambientale, alla valutazione ambientale strategica e alla verifica di assoggettabilità, la medesima valutazione deve risultare dall'atto di approvazione della progettazione definitiva degli interventi"*.

<sup>14</sup> *"2. Con deliberazione della Conferenza unificata, sentiti gli enti di cui al comma 7, sono stabiliti i criteri e le modalità per la definizione della riduzione di cui al comma 1, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, delle caratteristiche qualitative dei suoli e delle loro funzioni ecosistemiche, delle produzioni agricole in funzione della sicurezza alimentare, della tipicità agroalimentare, dell'estensione e localizzazione delle aree*

Conferenza spetterà ripartire tra le diverse regioni il vincolo di riduzione di consumo di suolo. Alle regioni compete poi definire gli obiettivi quantitativi di riduzione del consumo da perseguire dettando criteri e modalità da rispettare nella pianificazione urbanistica comunale. Qui sta, a nostro avviso, l'elemento di debolezza della proposta, poiché si riproduce nuovamente quella diversificazione tra territori legata ad una diversa interpretazione dei criteri e delle modalità da parte delle regioni nei confronti della pianificazione urbanistica comunale, mentre di fronte ad una questione centrale come la riduzione del consumo di suolo la disciplina dovrebbe essere uniforme per tutto il territorio nazionale senza margini di discrezionalità politica (o tecnica) fissando criteri standards non opinabili o interpretabili da un lato, e dall'altro prevedendo – per quanto riguarda le modalità – che i piani regolatori generali si attengano tassativamente e uniformemente nell'attività di conformazione dei suoli all'individuazione delle aree insuscettibili di trasformazione.

Al contrario, si continua a lasciare alle regioni la possibilità di incidere sia sul procedimento sia sul contenuto del prg, come già accaduto con l'esperienza dello sdoppiamento del prg in molte regioni, ma non in tutte, creando una babele di disposizioni che impediscono la libera circolazione delle persone, dei servizi dei capitali e delle merci, riproducendo così in molti casi delle “gabbie” territoriali che rendono difficile gli investimenti e la realizzazione delle opere edilizie da parte degli operatori del settore.

Con la riforma costituzionale in fase di approvazione definitiva la disciplina concorrente è stata eliminata riportando il governo del territorio (*rectius* urbanistica ed edilizia) nell'ambito della competenza esclusiva dello stato all'art.117 2 lett.u) ove si parla di “norme generali e comuni sul governo del territorio” che potrebbero ricomprendere proprio il contenimento del consumo di suolo emanando quindi *non* principi fondamentali ma più efficacemente norme cogenti in materia. In una materia così delicata come il consumo di suolo limitarsi – come fa il testo di legge – all'emanazione di principi fondamentali la cui articolazione ed il recepimento a livello regionale lascia lo spazio inevitabile ad una tutela più o meno efficace o a macchia di leopardo non offre quelle garanzie di uniformità a livello nazionale che dovrebbe assicurare certamente una normativa esclusiva statale.

Se questi sono i termini del problema converrà partire allora dall'oggetto principale – il territorio agricolo – del quale non è possibile dare una omogenea definizione poiché se ne devono rintracciare almeno due caratteristiche fondamentali: la prima è la sua localizzazione all'interno del piano regolatore comunale, la seconda la sua più o meno marcata vocazione agricolo/produttiva.

## **6. Il territorio agricolo**

Quest'ultimo viene classificato come tale in base alle norme del piano regolatore che considera queste come “zone” escluse dalle altre destinazioni di piano (residenziali produttive terziarie) e che allo stato possono essere

---

*agricole rispetto alle aree urbane e periurbane, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato e della presenza di edifici inutilizzati”.*

destinate all'esercizio dell'attività dell'imprenditore agricolo con un indice di edificabilità di base pari a mq 0,03 mc x mq<sup>15</sup>. Come ribadito dalla giurisprudenza amministrativa queste, qualora identificate nel PRG come zone E, non debbono tuttavia avere "vocazione" necessariamente agricola poiché comunque la loro legittimità deriva dall'assolvere ad una funzione di riequilibrio tra vuoti e pieni.<sup>16</sup> In realtà i piani regolatori dovendo necessariamente pianificare tutto il territorio comunale (art.7 lu) attribuiscono la destinazione agricola alle aree che non concorrono alla copertura del fabbisogno abitativo e come tali ne ricevono tale destinazione. Teoricamente, nel calcolo del fabbisogno abitativo del PRG – e in qualche caso li dove il PTCP fissi la quota di aree edificabili in un arco temporale medio lungo – queste ultime sono destinate a rimanere tali indipendentemente dalla loro utilizzazione agricola.<sup>17</sup>

Li dove non esiste produzione agricola queste sono aree in attesa di futura trasformazione edificatoria (aree di riserva) qualora il mercato ne richieda il mutamento di destinazione d'uso. E sappiamo anche che nelle "manovre" di piano, i comuni hanno operato, specie in passato una restrizione delle aree C destinate all'espansione residenziale urbana – favorendo così, medio tempore, la crescita della rendita fondiaria.

### ***7. L'agricoltura "produzione".***

Prima di entrare nel merito della disciplina urbanistica e delle proposte sulle quali ritorneremo, va sottolineato l'altro aspetto relativo alle cosiddette aree agricole, ovvero quello della loro più o meno marcata vocazione agricolo/produttiva.

E' quanto affermava Gianniini distinguendo tra "agricoltura produzione" e "agricoltura protezione."<sup>18</sup>

Se parliamo della prima, potremmo già affermare che questa non riguarda il tema del consumo di suolo poiché si tratta di settore produttivo, relativamente ad un "comparto" legislativo che attiene al favor del legislatore (art.44 cost.) per lo svolgimento dell'attività produttiva agricola,

---

<sup>15</sup> Ma come vedremo modificabile nel caso in cui l'imprenditore presenti un piano di sviluppo agricolo che richieda per l'esercizio dell'attività d'impresa una edificabilità maggiore destinata sia alla residenza che alle attività produttive. Sul punto sia consentito rinviare a P.Urbani, *Le aree agricole tra disciplina urbanistica e regolamentazione delle attività economiche* in RGE n.1/2010, 107 s.

<sup>16</sup> P.Urbani, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa* in RGE n. 1/1994 87 s. Recentemente, CdS IV 7478/2010, Tar Lazio sez. II bis 9903/2012.

<sup>17</sup> A proposito di calcolo del fabbisogno abitativo, si cita qui una sent. TAR Lombardia Brescia n.951/2011 nella quale è stato annullato il Pgt del comune di Sorcino per illogicità manifesta riguardo la previsione d'incremento della popolazione non suffragata da dati adeguati, anzi smentita dall'evoluzione demografica del territorio comunale. Il ricorso nasceva dall'opposizione di alcuni proprietari di aree a destinazione agricola che il nuovo piano rendeva edificabili per varie destinazioni d'uso.

<sup>18</sup>Secondo la lucida intuizione di Massimo Severo Gianniini., che contrapponeva ad essa l'agricoltura-protezione in occasione dei lavori della Commissione da lui presieduta per l'attuazione della l.382/75 sul trasferimento delle funzioni statali alle regioni ed agli enti locali, poi divenuto DPR 616/77.

che trova fondamento anche nella disciplina comunitaria che da tempo prevede misure incentivanti per la produzione dei prodotti agricoli.

E' una vicenda che affonda le sue radici ancor prima della 1984/97 con l'introduzione dei piani zonali, successivamente con i piani di sviluppo agricolo, ove in sostanza entra in gioco la programmazione dell'attività agricola, e quindi di tutto ciò che si riconnette all'attività economica ed agli strumenti d'incentivazione comunitaria che vede come attori principali le regioni cui vengono trasferite funzioni importanti in materia,(DPR 11/72<sup>19</sup> e DPR 616/77 art. 66-78 Capo VII). In breve, gli attori dell'economia agricola, siano essi gli operatori privati del settore ma anche le associazioni rappresentative, a vario titolo, degli interessi dell'agricoltura vedono nella regione l'interlocutore principale per lo sviluppo agricolo sul territorio nella sua fase più strettamente operativa sia come valorizzazione dell'attività e dei prodotti ma anche come difesa del suolo e dei territori montani.

Sulla scia di questo intreccio tra programmazione economica in agricoltura e pianificazione territoriale s'intravede la tendenza – oggi quasi a regime in tutte le regioni – del rovesciamento del principio prima richiamato e di fatto attuato dalla normativa urbanistica tradizionale, che sia la pianificazione del territorio a dirigere l'attività economica condizionandone gli esiti sul territorio pianificato.

Siamo cioè di fronte ad una *funzionalizzazione* dell'attività di trasformazione del territorio agricolo alle esigenze dell'agricoltura/produzione.

In particolare non alla singola attività agricola ma al complesso delle attività produttive agricole contenute nel piano di sviluppo aziendale o interaziendale, la cui disciplina è contenuta in leggi regionali di programmazione dell'agricoltura. Si salda così quel processo relativo all'organizzazione degli interessi agricoli in funzione economica con le scelte di pianificazione territoriale ove è sono i primi, che opportunamente istruiti e valutati, in tutti loro elementi tecnici funzionali e finanziari possono determinare effettivamente le prescrizioni urbanistiche da osservare nelle zone agricole.

Tali effetti si ottengono attraverso due tipologie di disposizioni normative: la prima (E.Romagna) che sostanzialmente prevede che il contenuto del piano di sviluppo agricolo possa *derogare* agli indici di zona, prevedendo quindi una premialità edificatoria non prevista dal PRG. La seconda (Toscana) più radicale, attribuisce invece al piano di sviluppo aziendale il potere di *porre* le prescrizioni o, in altre parole, l'edificabilità delle aree agricole è concessa ed ammessa in funzione delle esigenze imprenditoriali<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici*. DPR 616/77 *Attuazione delega l.382/75*.

<sup>20</sup> Così Morbidelli G., *La legislazione urbanistica regionale per le zone agricole* in Riv.Dir.Agr.1981, 76 che in questi casi parla già di "depianificazione". La lr Toscana n.65/2014 *Norme per il governo del territorio* al capo III *disposizioni per il territorio rurale* prevede numerose norme in materia di trasformazione edilizia distinguendo tra interventi in assenza del piano aziendale e interventi soggetti a piano aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale.

Cambiano, in sostanza, le tecniche di pianificazione urbanistica che – in luogo di assegnare indici di edificabilità – li sostituiscono invece con il solo requisito della superficie fondiaria minima aziendale (che in tal caso favorisce il riaccorpamento dei fondi) e rende più flessibile la concertazione pubblico- privato in sede di piano aziendale. La fissazione delle prescrizioni urbanistiche nel territorio agricolo è oggetto quindi di piano attuativo negoziato che si caratterizza per essere un piano convenzionato nel quale la realizzazione di nuovi edifici rurali o ad uso abitativo, nonché quelli legati alle attività connesse, sono subordinati all'approvazione del “programma aziendale pluriennale di miglioramento agricolo ambientale” di durata decennale, ma prorogabile e modificabile in base ad diverse esigenze (LR Toscana 65/2014 art.71), presentato dall'imprenditore agricolo, che a tal fine s'impegna a mantenere in produzione superfici fondiarie minime non inferiori a quanto previsto dai piani territoriali di coordinamento delle province. In breve, le indicazioni del piano urbanistico nelle zone agricole si autovincolano a delineare lo scenario nel quale pubblico e privato ovvero amministrazione pubblica e imprenditori agricoli concordano le condizioni di trasformabilità del territorio agricolo in base alle esigenze dell'impresa agricola.

In questo processo è decisiva la disciplina comunitaria che non solo amplia il novero delle attività agricole che non riguardano solo strettamente la produzione ma attengono allo svolgimento delle attività turistiche o artigiane o mediante la fabbricazione e la vendita nell'azienda di prodotti dell'azienda stessa, ma supera anche la rigidità della figura dell'imprenditore a titolo principale poiché gli imprenditori agricoli pur non essendo agricoltori a titolo principale, ricavano almeno il 50% del loro reddito totale dalle attività agricole, forestali, turistiche o artigianali, oppure da attività di conservazione dello *spazio naturale* che usufruiscono di sovvenzioni pubbliche, svolte nella loro azienda purché il reddito direttamente proveniente dall'attività agricola nell'azienda non sia inferiore al 25% del reddito totale dell'imprenditore e il tempo di lavoro dedicato alle *attività esterne all'azienda* non superi la metà del tempo di lavoro totale dell'imprenditore.

L'azienda agricola è ormai per la Comunità Europea “azienda agricola multifunzionale” proponendosi come specifica struttura produttiva che mantiene una qualificazione giuridica agricola (tale da consentirle di beneficiare dei contributi propri dell'agricoltura e con ciò del regime di questa) pur in presenza di un'attività agricola che produce appena un quarto del reddito complessivo dell'imprenditore. Un dato soprattutto va sottolineato: “con il regolamento n.1257/1999 va in pensione dopo quasi un trentennio la risalente (e in Italia non compresa appieno) figura dell'imprenditore a titolo principale. Alla logica del modello uniforme e tutto sommato autoritario dello IATP quale unica idonea garanzia di efficiente utilizzazione delle risorse comunitarie si sostituisce quella dell'azienda agricola che dimostri redditività rispetti i requisiti minimi in materia di ambiente, igiene e benessere degli animali ed il cui imprenditore possieda conoscenze e competenze professionali adeguate”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> F.Albisinni *Dall'agricoltura allo spazio rurale verso il 2013: ritorno al passato o fine della PAC ?* in Accademia dei Georgofili Firenze, 15 marzo 2011 *Dagli interventi sulle strutture a quelli sull'ambiente rurale.*

Nel caso di produzioni agricole non è interesse del proprietario mutarne la destinazione d'uso così come non dovrebbe rientrare negli interessi della comunità locale privarsi della produttività a volte anche qualificata di queste ultime. In molti comuni anzi queste ultime costituiscono la principale risorsa dell'economia locale. In breve, nelle aree a produttività agricola si riflette il DNA di quella comunità. E' agevole affermare che nel rapporto tra pianificazione urbanistica e produttività delle aree agricole la prima sia recessiva rispetto alla seconda ed il piano regolatore non può che limitarsi a registrare il processo economico in corso che risponde, quanto alla sua evoluzione, a dinamiche che esulano dalla pianificazione urbanistica poiché rispondono ad altri canoni.

Non ha senso quindi in questo caso annoverare queste aree nel concetto di consumo di suolo poiché quest'ultimo evoca un abbandono delle prerogative del suolo che dovrebbe avere come fine la sua conservazione proprio a fini agricoli, eliminando in radice la impermeabilizzazione.

### **8. La necessaria revisione dei contenuti del PRG.**

Siamo sicuri allora che il piano regolatore che riguarda la disciplina delle trasformazioni compatibilmente con gli interessi di tutela differenziata debba riguardare anche le zone agricole facendole così rientrare nella potestà di piano? O ancora: il prg deve riguardare l'intero territorio comunale o solo il territorio suscettibile di trasformazione? A chi competerebbe classificare le aree agricole se queste venissero escluse dal contenuto del prg? Quali sarebbero i criteri per classificare la ruralità delle aree inedificate? Nel caso di richieste o di esigenze di nuove urbanizzazioni quali sarebbero i meccanismi attraverso i quali queste ultime potrebbero assumere una edificabilità residenziale, produttiva, terziaria?

Se si procedesse in tal senso si lederebbe l'autonomia dei comuni incidendo soprattutto su uno degli elementi costitutivi che è il territorio sul quale l'ente esercita la propria potestà pianificatoria?

Si tratta di questioni complesse che toccano la materia dell'urbanistica e in special modo il contenuto del piano regolatore. E' ormai acquisito che l'impostazione tradizionale del prg articolato mediante il criterio della zonizzazione sia ampiamente superato poiché non più rispondente all'attuale modello di sviluppo locale nel quale sembra privilegiarsi non solo la *mixité* delle destinazioni d'uso ma anche il recupero del patrimonio edilizio esistente e delle aree dismesse o degradate attraverso riconversioni e riqualificazioni urbane. L'uso dei modi di formazione delle scelte pubbliche tramite modelli perequativi ha accentuato la *primature* delle aree urbanizzate o urbanizzabili in base a precisi criteri, ad esclusione delle aree agricole che anche nei modelli più recenti dei nuovi piani strutturali restano ai margini delle scelte di piano più qualificanti, considerandole fuori dai processi di trasformazione. Tuttavia, al di là della durata a tempo indefinito dei prg, il loro stesso inserimento nelle previsioni del piano legittima il governo locale a considerarle suscettibili, *certus an incertus quando*, possibili occasioni di nuova trasformazione urbanistica, creando inoltre aspettative nei proprietari di quelle aree agricole confinanti con le aree già urbanizzate.

Se non si interrompe questo collegamento tra *urbano* e *rurale* diviene impossibile prevedere una disciplina generale sul consumo di suolo e la sua riduzione che abbia carattere di generalità su tutto il territorio nazionale, al di fuori della discrezionalità dei singoli comuni nel mutarne la destinazione d'uso a fini edificabili.

In realtà, non è più possibile considerare in modo unitario il territorio comunale articolandolo solo attraverso le differenti destinazioni d'uso a fini edificatori<sup>22</sup>, occorre procedere in modo più drastico sottraendo alla trasformazione (non alla potestà comunale) le aree che ad una certa data siano considerate dagli strumenti urbanistici agricole.

La differenziazione delle fattispecie territoriali è d'altronde già nei fatti. Si pensi ai piani strutturali che al loro interno prevedono aree del patrimonio edilizio esistente oggetto di uno specifico strumento di piano che è il "regolamento urbanistico" a testimoniare che quelle aree già in gran parte trasformate vanno sottoposte ad o specifico regime urbanistico conservativo o rigenerativo.

Le aree agricole dunque costituiscono un "limite" all'esercizio dell'attività di pianificazione ma certamente non del controllo delle sue trasformazioni edilizie funzionali all'attività agricola. In breve, o si riduce in tal modo la discrezionalità dell'amministrazione comunale oppure dobbiamo rassegnarci alle sole esperienze di qualche comune virtuoso che dell'equilibrio tra vuoti e pieni ne fa una bandiera ecologista<sup>23</sup>.

Orbene, se questi sono i termini del problema che focalizzano l'attenzione sul contenuto del PRG entra in discussione proprio il principio fondamentale della materia urbanistica che prevede che il prg – ovvero lo strumento urbanistico generale comunque denominato dalla legislazione regionale – debba riguardare l'intero territorio comunale. Ancora una volta si ripropone la necessità impellente di attrarre nella competenza esclusiva statale il consumo di suolo di talchè diviene possibile emanare norme imperative che si applichino immediatamente a tutti gli strumenti urbanistici fissando nuove regole o meglio "norme di azione" cui i comuni sono tenuti ad adeguarsi in tempi categorici, superando il riferimento al contenuto di un principio fondamentale, per necessità generale, il cui rispetto è rimesso alle regioni, con il rischio che tale principio sia interpretato diversamente da

---

<sup>22</sup> Sul punto vedi la sent. 2710/2012 del CdS sez IV in merito al PRG di Cortina nel quale il G.A. oltre a dichiarare non vincolante il criterio della zonizzazione, ha affermato che *L'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio. Che tenga conto, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione de futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.* Nel caso specifico il Comune aveva scelto di rendere edificabili sono le cosiddette "aree regoliere" di proprietà pubblica destinate all'edificazione per i soli residenti. Il commento in P.Urbani, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali* in Urbanistica e Appalti 2013 n.1 59

<sup>23</sup> Sulla scia della sent.2710/2012 cit. analogamente i comuni di Gressan (2427/13), Trani (3606/13), Trento (4454/13) Gioia del Colle (6040/2013).

regione a regione continuando a creare quella babele di discipline pianificatorie eterogenee che ha caratterizzato finora l'ordinamento urbanistico degli ultimi dieci anni.

Uno studioso tra i più appassionati nel delineare le nuove frontiere del diritto urbanistico mette in evidenza proprio l'esigenza di trattare in modo diversificato quelli che l'autore chiama i "tessuti urbani" e gli "areali-agro naturali".<sup>24</sup>

Ma tali suggestioni si riferiscono alle pratiche pianificatorie di alcuni comuni senza che vi siano specifiche disposizioni che impongano tale lettura diversificata del territorio comunale. Si tratterebbe in breve, di un lento e accidentato percorso culturale non di conformazione dell'esercizio del potere urbanistico a regole stringenti fissate dalle legge.

Eppure, basterebbe andare a leggere quanto previsto nella recente l.r. Toscana n.65 del novembre 2014 per constatare che questa ha già previsto che *"Le trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentiti esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale ai sensi dei commi 3 e 4, tenuto conto delle relative indicazioni del piano di indirizzo ter ritoriale (PIT), salvo quanto previsto dal comma 7. Ed ancora si aggiunge Non sono comunque consentite nuove edificazioni residenziali fuori del territorio urbanizzato, fermo restando quanto previsto dal titolo IV, capo III.*

A questo punto viene definito il territorio urbanizzato costituito da: *i centri storici, le aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti e gli spazi ineditati interclusi dotati di opere di urbanizzazione primaria. L'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato tiene conto delle strategie di riqualificazione e rigenerazione*

---

<sup>24</sup> Vedi E.Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo: alla ricerca di una disciplina legislativa* in P.Urbani (a cura di) *Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale* Giappichelli 2015, 69 s." : *Sul piano giuridico una separazione molto netta tra l'ambito di esplicazione delle funzioni riferibili ai sistemi urbani e lo spazio delle funzioni ambientali rilevanti da sottrarre perciò alle trasformazioni. abbandonata l'idea di una compattezza ed omogeneità della funzione pianificatoria, la struttura di questi piani mette quindi in rilievo due blocchi pianificatori improntati a valori, obiettivi e tecniche notevolmente diversi e il tema cruciale nel periodo più recente è sempre più spesso rappresentato dall'esigenza di ricercare un equilibrio osmotico tra queste due politiche, rappresentabili come due blocchi corrispondenti ad oggetti territoriali diversificati, da trattare con obiettivi e mediante tecniche diversificate. sul piano pratico ed in attesa di interventi legislativi, questo schema consente di fondare su basi più solide e meno opinabili rispetto al passato l'affermazione di un limite all'espansione urbana e dell'eccezionalità di ogni deroga rispetto del confine che delimita le due parti del territorio. una eccezionalità che non costituisce dunque più espressione solamente di una decisione di disegno urbano connotata da ampi margini di discrezionalità, nella sostanza sempre rivedibile, bensì il risultato della messa a fuoco di valenze ambientali non completamente disponibili per il pianificatore e anche perciò resistenti alla pressione generata dai proprietari alla ricerca della enorme rendita che si genera ad ogni scorrimento di un fondo dalla condizione giuridica di suolo agro-naturale e quella di suolo urbano trasformabile.*



urbana , ivi inclusi gli obiettivi di soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, laddove ciò contribuisca a qualificare il disegno dei margini urbani.

Si elencano poi le fattispecie che non costituiscono territorio urbanizzato:

a) le aree rurali intercluse, che qualificano il contesto paesaggistico degli insediamenti di valore storico e artistico, o che presentano potenziale continuità ambientale e paesaggistica con le aree rurali periurbane , così come individuate dagli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica dei comuni, nel rispetto delle disposizioni del PIT;

b) l'edificato sparso o discontinuo e le relative aree di pertinenza . Per i nuclei presenti nel territorio rurale si applica l'articolo 65.

Infine, qualora si pongano esigenze di consumo di suolo non edificato al di fuori del territorio urbanizzato: le trasformazioni non residenziali al di fuori del territorio urbanizzato, che comportino impegno di suolo non edificato, sono consentite esclusivamente con il procedimento di cui all'articolo 25, al fine di verificarne la sostenibilità per ambiti sovracomunali. Fermo restando quanto previsto ai commi 3 e 4, nuovi impegni di suolo a fini insediativi o infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere e alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale.

Si tratta, a ben guardare, di disposizioni esemplari che prendono atto che il tema centrale è la ridefinizione dei contenuti del piano regolatore generale fissando, almeno in questa regione, norme vincolanti per la pianificazione comunale omogenea per tutto il territorio regionale.

Come si può regolare la richiesta legittima di nuove espansioni o trasformazioni del territorio comunale? Anche qui la norma chiarisce che nel caso siano avanzate dal comune tali esigenze si procede attraverso un procedimento complesso di tipo aggravato che sposta a livello sovracomunale la composizione degli interessi sottoponendo alla conferenza di copianificazione – ove sono presenti la provincia, la regione e gli altri enti interessati – la compatibilità delle richieste con le esigenze di conservazione degli assetti del consumo di suolo a livello di media area.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 25 - Disposizioni per la pianificazione di nuovi impegni di suolo esterni al perimetro del territorio urbanizzato. Conferenza di copianificazione

1. Le previsioni di trasformazione che comportano impegno di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato, come definito all'articolo 4, commi 3 e 4, comprese e quelle di cui all'articolo 64, comma 6, sono subordinate al previo parere e favorevole della conferenza di copianificazione di cui al presente articolo, fatta eccezione per le previsioni di cui agli articoli 88, comma 7, lettera c), e articolo 90, comma 7, lettera b) e articolo 91, comma 7, lettera a b). (3)2. Non sono soggette alla conferenza di cui al comma 1 le previsioni che comportano impegni di suolo non edificato all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato nei seguenti casi:

a) interventi di adeguamento delle infrastrutture lineari esistenti;  
b) interventi attinenti alla sicurezza e al pronto soccorso sanitario;  
c) ampliamento delle strutture esistenti artigianali, industriali, o produttrici di beni e servizi, purché finalizzato al mantenimento delle funzioni produttive;  
d) ampliamento delle opere pubbliche di competenza comunale esistenti e nuove opere pubbliche di competenza comunale necessarie a garantire i servizi essenziali, privilegiando localizzazioni che contribuiscono a qualificare il disegno dei margini urbani;  
e) varianti al piano strutturale che costituiscono adeguamento ai piani di settore regionali

La disciplina regionale ora richiamata prende spunto dalla disciplina urbanistica in Germania ove il piano regolatore generale non riguarda tutto il territorio comunale<sup>26</sup> ma si basa sulla distinzione tra *perimetro interno* e *perimetro esterno*. Il primo è costituito dal territorio urbanizzato oggetto di prescrizioni conformative del territorio o della proprietà ove vengono previsti lo sviluppo urbanistico ed edilizio del comune denominato “piano edilizio”, mentre quello esterno è oggetto di disposizioni generiche non vincolanti per i proprietari denominato “piano di uso delle aree”. In queste ultime, su richiesta dei proprietari o d’iniziativa dell’amministrazione possono essere previsti interventi urbanistici oggetto di strumenti consensuali come gli accordi urbanistici<sup>27</sup> disciplinati dalla legge urbanistica sia per interventi singoli che mediante piani settoriali e parziali (equivalenti alle nostre varianti). In questi casi può anche operare la cosiddetta compensazione ecologica che nei casi di consumo di suolo in edificato impone al proprietario di garantire altra area agricola di proprietà

---

approvato con il procedimento di cui al titolo II, capo I.

3. La conferenza di copianificazione è costituita dai legali rappresentanti della Regione, della provincia o della città metropolitana, del comune interessato o dell’ente responsabile dell’esercizio associato, o loro sostituti sulla base dell’ordinamento dell’ente. Alla conferenza partecipano, senza diritto di voto, anche i legali rappresentanti dei comuni eventualmente interessati da effetti territoriali sovracomunali derivanti dalle previsioni, tenuto conto degli ambiti di cui all’articolo 28.

4. La conferenza di copianificazione è convocata dalla Regione entro trenta giorni dalla richiesta dell’amministrazione che intende proporre le previsioni. In sede di convocazione la Regione individua gli eventuali comuni interessati da effetti territoriali sovracomunali, i quali possono partecipare ed offrire contributi ai lavori della conferenza. Tutte le amministrazioni chiamate a partecipare alla conferenza danno avviso sul proprio sito istituzionale della data in cui si svolge, nonché dell’oggetto della conferenza. La conferenza si svolge presso la Regione. Ai soggetti partecipanti sono trasmesse e gli elaborati relativi alla previsione in esame almeno quindici giorni prima della data fissata per la prima riunione della conferenza e le motivazioni della proposta. 5. La conferenza di copianificazione verifica che le previsioni proposte siano conformi al PIT, che non sussistano alternative sostenibili di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e infrastrutture esistenti, e indica gli eventuali interventi compensativi degli effetti indotti sul territorio. 6. La conferenza di copianificazione decide a maggioranza entro il termine di trenta giorni dallo svolgimento della prima riunione. Il termine può essere sospeso una sola volta, per un periodo non superiore a trenta giorni, per acquisizione di integrazioni o documentazione necessaria alle determinazioni della conferenza. Il parere sfavorevole espresso dalla Regione è vincolante, salvo che in presenza di piano strutturale intercomunale, ed è espressamente motivato con riferimento ai profili di cui al comma 5.7. A seguito del pronunciamento positivo della conferenza, il comune procede alla formazione dello strumento o dell’atto ai sensi degli articoli 18, 19 e 20. L’approvazione delle previsioni comporta integrazione dei contenuti del PTC o del PTCM, ove necessario mediante ratifica, entro trenta giorni, dapprima della provincia o della città metropolitana. 8. Nel caso in cui la conferenza accetti la necessità di variare il PIT si procede mediante accordo di pianificazione ai sensi dell’articolo 42.9. I nuovi impegni di suolo comportanti effetti territoriali sovracomunali sono oggetto di perequazione territoriale ai sensi dell’articolo 102 con le modalità indicate dalla conferenza di copianificazione nel pronunciamento di cui al comma 7.

<sup>26</sup> Ad eccezione delle cosiddette città stato: Berlino, Amburgo, Brema.

<sup>27</sup> Rinvio sul punto a P.Urbani, *Urbanistica consensuale. Pregiudizio del giudice penale e trasparenza dell’azione amministrativa* in RGE 009 n.2 47 ora in P.Urbani, *Scritti Scelti* Vol.II, 1169.

inedificabile o se del caso acquisendola sul mercato.<sup>28</sup>

## 9. Conclusioni .

La ricostruzione operata mette in evidenza che nonostante il nostro ordinamento disponga di una legislazione finalizzata alla tutela dei beni immobili naturalistici – anticipatrice di molte e successive discipline europee – tesa a salvaguardare un vasto patrimonio ambientale, paesaggistico, forestale, naturalistico, non ci si può esimere dal constatare che dalle ultime rilevazioni emerge che il consumo giornaliero di suolo “agricolo” nel nostro paese sia pari a 75 ettari e che questo consumo comporti in sostanza l’impermeabilizzazione di aree prospicienti i centri urbani, spesso non utilizzate a fini agricoli ma in fase di abbandono o in attesa di “acquisire” una trasformazione urbanistica *multi purpose*.

Non si può sottacere che in questi ultimi anni, ad opera di alcune regioni e di molti comuni responsabili, si sia posta un’attenzione particolare ad utilizzare norme e strumenti amministrativi tesi a circoscrivere la tendenza al consumo di suolo.

Le previsioni dei piani paesaggistici, oggi estesi all’intero territorio regionale, prevedono al loro interno, oltre alla tutela delle fattispecie di cui agli artt.136 e 142 del d.legsl.42/2004, anche vincoli paesaggistici di vasti compendi agricoli, i PTCP dettano direttamente prescrizioni vincolanti circa i limiti dell’edificabilità delle aree nei territori comunali, la disciplina della VAS (quando ben interpretata) costituisce un limite interno alla discrezionalità politica delle scelte di piano regolatore. Tuttavia, non può sottacersi che solo il 30% delle regioni si è dotata dei nuovi piani paesaggistici e vi sono forti resistenze regionali ad approvarli, che non tutti i PTCP si muovono nell’ottica della limitazione del consumo di suolo, che nella stragrande maggioranza dei casi il procedimento della VAS è una foglia di fico per giustificare interventi di trasformazione del territorio naturale, che nel 50% dei comuni i PRG vigenti sono stati ancora redatti nel rispetto del principio di zonizzazione senza alcuna attenzione all’equilibrio tra territorio urbanizzato e aree naturalistiche e che quindi, se non vi sono comandi legislativi che impongono la revisione dei piani, le relative previsioni continueranno ad essere attuate in contrasto con la tutela, che è sempre più comune il ricorso a varianti di piano per favorire nuovi insediamenti residenziali, commerciali o *latu sensu* produttivi<sup>29</sup>.

E’ pur vero che il testo unificato in itinere prevede (art.11) l’apposizione di misure di salvaguardia triennali tese a congelare le previsioni dei piani urbanistici (fatte salve alcune fattispecie connesse con i procedimenti già in corso) dal momento dell’entrata in vigore della legge fino all’emanazione delle leggi regionali di adeguamento alle disposizioni del decreto ministeriale, tuttavia l’impianto normativo non incide – come è ormai evidente – sul contenuto del piano urbanistico in modo unitario per tutte le regioni, lasciando ad esse – come già detto – la fissazione di criteri e modalità che lasciano adito ad una diversa interpretazione sia delle aree da

---

<sup>28</sup> Sul modello tedesco v. E.Buoso, *La disciplina urbanistica tedesca contro il consumo di suolo e sulle misure compensative* in P.Urbani (a cura di) *Politiche urbanistiche* op.cit. 269 s.

<sup>29</sup> Si pensi solo al favor del legislatore per gli interventi urbanistici ai sensi dello sportello per le attività produttive di cui all’originario DPR 447/98.

sottrarre alla trasformazione sia delle modalità di formazione delle scelte urbanistiche.

Ecco perché occorrerebbe incidere – già nel testo di legge – sul contenuto e sull’articolazione territoriale del piano regolatore generale – prendendo esempio dalla legge toscana – in modo da fissare le invarianti generali, o i requisiti minimi cui devono attenersi tutti i comuni ai fini dell’obiettivo della riduzione del consumo di suolo.

Anche in presenza di una infelice normativa connessa con il solo governo del territorio, nulla impedisce al legislatore di declinare in modo tassativo il contenuto del principio fondamentale rappresentato dal principio di pianificazione fissandone regole tassative e uniformi. Non solo. Basterebbe a questo proposito richiamare l’art.117 2 co lett. m) che riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, per attrarre nella competenza esclusiva statale quelli che potrebbero chiamarsi “*standards di sostenibilità del suolo*” per affrontare in modo meno rapsodico la questione<sup>30</sup>.

Pur mantenendo in piedi l’impianto della proposta, si potrebbe, allora, prevedere che il piano urbanistico preveda la ripartizione del territorio comunale in “urbanizzato” e “naturalistico”, mentre la sua “attuazione” potrebbe essere affidata, di concerto con le regioni, alle determinazioni del decreto ministeriale, nel quale potrebbe essere declinato cosa rientri nel territorio urbanizzato e cosa riguardi il territorio naturalistico.

A guardar bene, è quanto si fece con la l.765/67 quando si introdussero gli standards edilizi ed urbanistici (ora art.41 *quinquies* co 7 l.1150/42) per zone omogenee, demandando ad un decreto interministeriale la loro fissazione. I contenuti del DM.144/68 valgono per tutto il territorio nazionale, sarebbe ora – vista la *primature* della riduzione del consumo di suolo – che la nuova articolazione del piano urbanistico già vigente in Toscana e che abbiamo richiamato, si applicasse a tutto il territorio nazionale.

D’altronde, se la riforma costituzionale, dopo aver riportato al centro una congerie di materie (infrastrutture, energia, porti aeroporti etc.) nella competenza esclusiva statale, ha sentito il bisogno di attrarre al centro anche le “norme generali e comuni sul governo del territorio” lasciando alle regioni la sola competenza esclusiva della pianificazione territoriale regionale, vi è motivo di ritenere che questa scelta vada proprio nella direzione di intervenire, tra l’altro, anche sul contenuto del principio di pianificazione che ormai non risponde più ai criteri introdotti dalla l.1150 del 1942.<sup>31</sup>

Ma ancorché, si proceda in tal senso, resta da affrontare un altro nodo. Al di

---

<sup>30</sup> Peraltro, già la disciplina degli standards urbanistici rientrerebbe oggi nella competenza statale di cui all’art.117 2 lett.m).

<sup>31</sup> Che il rinvio ai principi fondamentali della materia spesso non esplicitati ma desumibili dalla legislazione vigente, non regga più come limite all’esercizio dei poteri legislativi regionali, in un settore come quello del governo del territorio, è dato in particolare dal caso della disciplina dell’edilizia ove si è aperto un lungo ed ancora perdurante contenzioso con la Corte Cost. circa l’interpretazione dei principi della materia edilizia in base ai titoli abilitativi di cui al dpr 380/2001. Tra le tante, Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309 Paolo Urbani, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell’edilizia*, in *Giurisprudenza italiana* 2012, 1159.

l'attività dell'intervento legislativo, è emerso che finora il contrasto al consumo di suolo comunale si è svolto spostando a livello sovra comunale la disciplina di tutela demandando, in molte leggi regionali, alla provincia e quindi al PTCP il compito di programmare lo sviluppo dei territori di media area, imponendo tetti o limiti all'espansione, o vincolando direttamente areali agro naturalistici la cui dimensione supera spesso il confine dei singoli territori comunali. Un intervento *ab externo*, che si configura quindi come limite alla pianificazione urbanistica comunale alla stregua della disciplina dei beni immobili oggetto di tutela differenziata la cui disciplina prevale direttamente sugli strumenti urbanistici comunali.

Ma la proposta legislativa non fa alcun riferimento né alle province né tantomeno al piano territoriale di coordinamento provinciale, influenzata dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* che ha trasformato le province in enti intermedi espressione degli enti locali d'area. Ma la legge Del Rio non le ha soppresse al contrario – qualificandole quali enti con funzioni di area vasta – ha attribuito a queste ultime le funzioni fondamentali tra cui *la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza*.

Ne discende che appare riduttivo che il testo di riforma preveda che le regioni “determinano criteri e modalità da rispettare nella pianificazione comunale” obliterando il ruolo centrale sia della provincia sia del piano territoriale di media area. Al contrario, in una legge di principi, andrebbe ribadito il ruolo di indirizzo dell'ente intermedio e dello strumento di pianificazione proprio nella direzione già consolidata del controllo del consumo di suolo. In realtà, proprio la dimensione dell'area vasta, condivisa dagli enti primari nell'azione di governo dell'ente intermedio-provincia costituisce quel cambio di prospettiva verso il superamento della dimensione del piano regolatore comunale, a favore di una pianificazione sovra comunale che renda partecipi e responsabili tutti i comuni coinvolti.

In un'ottica di salvaguardia generale degli interessi ambientali non ha più senso affermare che le funzioni di media area debbano necessariamente essere esercitate da ente diverso dall'ente primario. Il tema è quello della “cattura” del regolatore da parte del regolato, o del bisticcio tra il ruolo di controllore/controlato secondo le interpretazioni dei politologi che in questo caso non ha ragion d'essere<sup>32</sup>. L'esercizio delle funzioni attribuite all'ente intermedio ad elezione indiretta, espressione degli interessi locali dell'area che attengono alla pianificazione territoriale provinciale, alla tutela dell'ambiente, alle reti di trasporto e alla realizzazione delle reti stradali, all'edilizia e alla rete scolastica<sup>33</sup> – funzioni fondamentali – non può che trovare adeguata soluzione se non nel coinvolgimento degli enti primari, destinatari dell'attuazione di quelle determinazioni, riportando in tal modo gli eventuali conflitti già nel procedimento di formazione delle scelte, ai fini poi di una migliore amministrazione di risultato. Peraltro questo accade già da tempo nella formazione del PTCP ove in molte regioni sono presenti le

---

<sup>32</sup> P.Urbani *La riforma del governo locale: dalle funzioni al governo degli interessi locali in Italia Decide*, Roma 30 novembre 2015, Camera dei deputati, *ricostruire un equilibrio per il governo locale: comune, nuova area vasta, città metropolitana*

<sup>33</sup> L.56/2014 art.1 co 85.

Conferenze di copianificazione con i comuni per la determinazione delle scelte territoriali che coinvolgono interessi sovracomunali, proprio ai fini della loro effettiva condivisione .

Difficile intervenire in un momento in cui l'orientamento del parlamento si sta consolidando su un testo di legge di cui abbiamo qui esposto i forti limiti, ma forse è ancora possibile che il legislatore si ravveda ai fini di una più incisiva ed effettiva politica di contenimento del consumo di suolo.

Roma 2 marzo 2016