

Tutela dell'ambiente e riduzione del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017

Micol Roversi Monaco

SOMMARIO: 1. Tutela dell'ambiente e governo del territorio: la limitazione al consumo di suolo – 2. Il rapporto ISPRA 2018 – 3. Contenimento del consumo di suolo nella legge regionale dell'Emilia Romagna n. 24/2017

1. Tutela dell'ambiente e governo del territorio: la limitazione al consumo di suolo

La nuova disciplina introdotta dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2017, ponendo come obiettivo del governo del territorio la limitazione del consumo di suolo, contribuisce a manifestare, insieme alle altre leggi regionali recenti in materia¹, il rilievo che l'interesse della tutela ambientale ha nelle scelte di pianificazione territoriale ed urbanistica. La tutela dell'ambiente condiziona le scelte di governo del territorio²

(1) Si veda l'analisi di L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze, Firenze University Press, 2016; sulla legge regionale veneta: Id., *Il contenimento di consumo di suolo in Veneto*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2017, p. 597 ss.

(2) Per questo le scelte di governo del territorio sono sottoposte a procedimenti di valutazione ambientale strategica. Vi è, poi, uno strumento di pianificazione territoriale con una vera e propria "vocazione ambientale": il piano territoriale di coordinamento provinciale, che tra i suoi oggetti ha quello di individuare le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e le aree nelle quali istituire parchi o riserve naturali (art. 20, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000). Anche i c.d. programmi complessi (su cui si veda T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2014) possono perseguire, tra gli altri obiettivi, quelli di tutela dell'ambiente: in particolare, i programmi integrati di intervento possono essere volti a riqualificare il "tessuto ambientale" (art. 16, co. 1, della l. n. 179/1992); così, anche i progetti di riqualificazione che rientrano nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate di cui alla l. n. 190/2014 e i contratti di valorizzazione urbana che rientrano nel piano nazionale per le città di cui al d.l. n. 83/2012; i programmi di riqualificazione urbana possono realizzare opere di sistemazione ambientale e di recupero del degrado ambientale, anche attra-

e c'è tra tali funzioni una stretta interconnessione, essendo il territorio un elemento costitutivo dello stesso bene "ambiente"³. Nondimeno, tali funzioni sono state distinte nell'ordinamento giuridico⁴, nella giurisprudenza costituzionale⁵ e nelle riflessioni dottrinali⁶.

verso operazioni di bonifica territoriale (art. 5, comma 2, lett. c) e art. 12 del d.m. 21 dicembre 1994). Incidono, poi, sulla pianificazione urbanistica e territoriale i piani ambientali, tra cui il piano di bacino, il piano per l'assetto idrogeologico e il piano del parco, che assume anche il ruolo di piano territoriale. L'ordinamento disciplina i rapporti tra questi ultimi piani di settore e i piani territoriali prevedendo che prevalgano le previsioni del piano settoriale e che gli altri piani vi si debbano adeguare. Infine, si deve ricordare che la pianificazione territoriale disciplina i beni sottoposti a vincoli ambientali, quali il vincolo idrogeologico, il vincolo forestale, il vincolo per la tutela delle acque e i vincoli naturalistici, recependo i contenuti dei piani ambientali.

(3) Corte cost., 21 novembre 2011, n. 309.

(4) La distinzione tra funzione di governo del territorio e di tutela ambientale emerge anche a livello costituzionale, dove l'art. 117 della Costituzione ne individua due materie distinte. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 223, richiama anche la distinzione effettuata dall'art. 72 del *Grundgesetz*, dall'art. 148 della Costituzione spagnola e dalla legge sul governo del territorio svedese del 1987.

(5) Secondo la Corte costituzionale (Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62; Id., 7 ottobre 1999, n. 382; Id., 27 giugno 1986, n. 151), la distinzione tra pianificazione territoriale ed urbanistica e pianificazione ambientale poggia sulla diversità dei fini perseguiti. La prima ha lo scopo di fare sintesi dei vari interessi pubblici e privati presenti sul territorio, tra cui, ma non in posizione preminente, quello ambientale, interessi dunque non solo conservativi ma di sviluppo infrastrutturale ed edilizio, di competenza degli Enti locali. Non solo: la pianificazione di settore a tutela dell'ambiente deve necessariamente restare distinta da quella territoriale e urbanistica, anche se gli strumenti pianificatori ben possono essere coordinati fra loro: vale il principio "un interesse-un piano" (Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367).

(6) Si è ritenuto, infatti, che i piani ambientali diano luogo a quella che è stata definita disciplina territoriale differenziata o speciale, sottoponendo beni ed aree a regimi di tutela ulteriori rispetto a quelli discendenti dalla pianificazione urbanistico-territoriale, una tutela "parallela", "concorrente", rispetto a quella urbanistica, nella disciplina dell'uso del territorio: cfr. V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 386 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi diffusi*, in *Regioni*, 3, 1986, p. 665 ss.; P. STELLA RICHTER, *Il sistema delle fonti della disciplina urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 1987, p. 607 ss.; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990; N. AICARDI, *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in F. BASSI, L. MAZZAROLI, *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 37; P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006; A. DI MARIO, *La pianificazione sovracomunale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, cit., p. 186. In particolare, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, cit., specialmente pp. 226-228, sottolinea che, essendo la tutela dell'ambiente una "materia-fine", per la quale cioè conta il risultato, essa è tesa alla conservazione o ricostituzione di equilibri ambientali, e viene perlopiù affidata a centri di

Tuttavia, i piani territoriali ed urbanistici devono perseguire l'interesse della tutela ambientale, sia in attuazione di previsioni legislative statali⁷ sia in attuazione di previsioni legislative regionali. In questo senso, la giurisprudenza ha affermato che il governo del territorio non è funzionale solo all'interesse pubblico per l'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è volto a realizzare una pluralità di interessi pubblici, corrispondenti a valori costituzionalmente garantiti, tra cui quello della tutela dell'ambiente⁸.

imputazione differenti dagli enti locali, essendo di dimensione nazionale o sovralocale, riconducibili all'organizzazione statale. Con riguardo ai vincoli ambientali, M. RENNA, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, cit., p. 389 ss., sottolinea che i vincoli ambientali si caratterizzano, rispetto a quelli urbanistici, per non essere giustificati dall'interesse pubblico alla trasformazione di un'area, ma dall'esigenza di conservare l'esistente, i valori ambientali presenti nell'area, anche se talvolta attraverso interventi (come il rimboschimento o il rinsaldamento di terreni).

(7) Secondo la l. n. 1150/1942, infatti, il piano regolatore comunale deve considerare la totalità del territorio comunale, quindi anche le aree agricole, e i vincoli da osservare nelle zone a carattere ambientale (art. 7, comma 2, n. 5).

(8) Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36. In questo senso: Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4352; Id., 22 febbraio 2017, n. 821; Id., 19 febbraio 2015, n. 839; Id., 6 ottobre 2014, n. 4974; Id., 18 novembre 2013, n. 5452; Id., 21 dicembre 2012, n. 6656; Id., 10 maggio 2012, n. 2710; Id., 23 marzo 2010, n. 1695; Id., 13 ottobre 2010, n. 7478; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22; Cons. Stato, Ad. Plen., 3 ottobre 1988, n. 8; TAR Lazio, Latina, sez. II, 12 febbraio 1987, n. 235; Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 1981, n. 249. La Corte costituzionale (Corte cost., 27 luglio 2000, n. 378), in particolare, riconoscendo che i piani urbanistici e territoriali possono contenere disposizioni integrative della tutela assicurata all'ambiente e al paesaggio, come pure ai beni di rilevanza storica e artistica, dalle leggi dello Stato, poiché tali disposizioni sono esercizio legittimo dell'ampia discrezionalità che vanta l'amministrazione nella materia della pianificazione, ha affermato che si tratta di una tutela concorrente: gli enti locali e le Regioni possono introdurre nei loro piani a condizione di non snaturare o sminuire la tutela di cui i suddetti beni già usufruiscono in base alle leggi di settore che li riguardano. Ciò si ripercuote sull'individuazione dei soggetti legittimati ad agire. Infatti, la giurisprudenza ha talvolta riconosciuto che «gli atti che costituiscono esercizio di pianificazione urbanistica, la localizzazione di opere pubbliche, gli atti autorizzatori di interventi edilizi, nella misura in cui possono comportare danno per l'ambiente ben possono essere oggetto di impugnazione da parte delle associazioni ambientaliste, in quanto atti latamente rientranti nella materia "ambiente", in relazione alla quale si definisce (e perimetra) la legittimazione delle predette associazioni» (Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2015, n. 839; Id., 9 gennaio 2014, n. 36; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 22 ottobre 2013, n. 2336; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2013, n. 1203; Cons. Stato, sez. IV, 11 novembre 2011 n. 5986; Id., 11 novembre 2010, n. 8023). In alcune pronunce, invece, si rimarca che associazioni ambientaliste o comitati possono ricorrere contro atti a finalità urbanistico-edilizia solo se essi, «pur presentando aspetti urbanistici e sanitari, sono suscettibili di pregiudicare il bene dell'ambiente, compromettendone l'adeguata tutela» (Cons. Stato, sez. IV, 9 ottobre 2002, n. 5365; Cons. Stato, sez. V, 10 marzo 1998, n. 278). Questa lettura

Questo fenomeno si ascrive al principio di integrazione della tutela ambientale in tutti gli atti che toccano il territorio, richiesta dall'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ai sensi del quale «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»), come anche dall'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»), e, nell'ordinamento nazionale, dall'articolo 3-*quater* del d.lgs. n. 152/2006, dedicato al principio dello sviluppo sostenibile (che stabilisce che «l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione»). Ciò significa che la materia ambientale è trasversale e condiziona i contenuti di diverse politiche.

La rilevanza che il contenimento dell'uso di nuovo di suolo riveste nelle recenti leggi regionali, tra cui quella dell'Emilia-Romagna, è tale che la principale funzione della pianificazione attuale pare essere divenuta quella di tutelare l'ambiente, poiché l'esigenza di evitare il consumo ulteriore di suolo costituisce espressione di questo interesse⁹.

ra ha portato il giudice amministrativo a negare che tali soggetti siano legittimati ad agire nel caso in cui l'atto di governo del territorio non riguardi un bene oggetto di specifica disciplina al fine di tutela dell'ambiente e ad affermare che non è deducibile ogni tipo di censura, ma soltanto «quei vizi che – avuto riguardo all'interesse alla tutela dell'ambiente ed agli scopi statutari – hanno costituito il presupposto dell'individuazione ministeriale. In sostanza, le associazioni ambientali possono svolgere deduzioni se l'attività comportante trasformazione del territorio si trovi ad essere disciplinata dal concorso della normativa urbanistico-edilizia ed ambientale, con esclusione, quindi, degli atti e dei profili che abbiano valenza meramente urbanistica» (Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1382. Così anche TAR Toscana, Firenze, sez. I, 2 dicembre 2010, n. 6712; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 8 ottobre 2004, n. 5515; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 9 giugno 2003 n. 2307).

(9) Si vedano, sul tema, G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 6, p. 1261 ss.; G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in

Ciò si riflette anche sul sindacato del giudice amministrativo sul contenuto dei piani territoriali e urbanistici. La legittimità delle scelte urbanistiche, infatti, trova come parametro la presenza di una preventiva valutazione di sostenibilità e l'osservanza delle regole fissate dalle leggi regionali per assicurare una proporzione numerica tra aree destinate all'agricoltura e aree destinate alla trasformazione, tra aree che potranno essere cementificate ed aree che dovranno rimanere permeabili, tra aree di nuova urbanizzazione ed aree da riutilizzare e riqualificare¹⁰. Il potere di pianificazione urbanistica, inoltre, può tradurre l'obiettivo di tutela dell'ambiente nell'obiettivo di azzerare il consumo di suolo¹¹. Alcune pronunce¹², su questa linea, affermano che «il vincolo a verde agricolo è ormai preordinato non tanto alla mera salvaguardia de-

Riv. giur. ed., 5, 2014, p. 261 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, 2, 2014, p. 129 ss.; Id., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2015, p. 592 ss.; C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *Federalismi.it*, 9, 2015, p. 31 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2016, p. 69 ss.; G.F. CARTEI, *Il suolo tra tutela e consumo*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, p. 10 ss.; F.F. GUZZI, *Il contenimento del consumo di suolo alla luce della recente legislazione nazionale e regionale*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2016, p. 25 ss.; IDEM, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *Federalismi.it*, 22, 2016, p. 17 ss.; F. SCALIA, *Governo del territorio e tutela dell'ambiente: urbanistica e limitazione del consumo di suolo*, in *Urb. app.*, 10, 2016, p. 1065 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 3, 2016, p. 227 ss.; N. LUCIFERO, *Il "contenimento del consumo del suolo agricolo": un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Dir. agroalim.*, 1, 2017, p. 27 ss.; E. FERRERO, *Il contenimento del consumo di suolo: problemi e prospettive*, in *Urb. app.*, 2, 2017, p. 191 ss.

(10) Così, A. CALEGARI, *Riflessioni in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2014, p. 208 ss. Tra le sentenze più significative si vedano: TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 17 gennaio 2017, n. 47; Cons. Stato, 28 giugno 2016, n. 2921; TAR Campania, Napoli, sez. III, 1° dicembre 2016, n. 5555; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 27 febbraio 2015, n. 576.

(11) Cons. Stato, sez. IV, 18 settembre 2017, n. 4352, cit. Sulla legittimità di scelte pianificatorie volte a ridurre il consumo di suolo, anche TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 4 ottobre 2016, n. 1282; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2016, n. 1696; TAR Toscana, Firenze, sez. I, 22 settembre 2016, n. 1381; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 19 giugno 2015, n. 1430.

(12) Cons. Stato, sez. IV, 25 luglio 2007, n. 4149; Id. 3 novembre 2008, n. 5478; TAR Campania Napoli, sez. VIII, 17 settembre 2009, n. 4977; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 aprile 2015, n. 903; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 30 luglio 2015, n. 1880; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 20 dicembre 2013, n. 2898.

gli interessi dell'agricoltura, quanto piuttosto alla realizzazione di un migliore equilibrio tra aree edificate ed aree libere, ovvero a preservare una determinata area da un'eccessiva espansione edilizia che ne comprometta i valori ambientali»: dunque, l'interesse al contenimento del consumo di suolo può giustificare la destinazione a verde di un'area, senza necessità di consentire in ogni modo l'effettiva utilizzazione agricola.

2. Il rapporto ISPRA 2018

Un necessario riferimento per la politica relativa al consumo di suolo è costituito dai dati sul consumo di suolo in Italia, raccolti dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), all'interno del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (SNPA), e pubblicati annualmente dal 2014.

Nell'ultimo rapporto del 2018¹³, su scala nazionale si evidenziano due principali criticità legate all'aumento del consumo di suolo: quella relativa alle zone periurbane e urbane a bassa densità, e quella relativa alle aree nell'intorno del sistema infrastrutturale, entrambe verificatesi soprattutto nelle pianure del Settentrione, dell'asse toscano tra Firenze e Pisa, del Lazio, della Campania e del Salento, nelle principali aree metropolitane, e nelle fasce costiere, in particolare di quelle adriatica, ligure, campana e siciliana.

La stima del consumo di suolo a livello nazionale mostra che il rallentamento della velocità del consumo di suolo, iniziato una decina di anni fa, sta terminando. Nel 2017 il nuovo consumo di suolo ha riguardato 52 chilometri quadrati di territorio, al netto delle trasformazioni da suolo consumato a suolo non consumato. Il totale di suolo consumato in Italia è pari a 23.062,5 chilometri quadrati (il 7,65% del territorio). Nel complesso, il 70,6% del consumo di suolo è avvenuto su aree agricole, il 18,7% su aree a copertura erbacea non utilizzate per l'agricoltura, il 9,4% su aree a copertura arborea o arbustiva e il 1,2% su altre aree non vegetate. A livello comunale, il rapporto evidenzia che il maggio-

(13) ISPRA, Rapporti 288/2018, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, edizione 2018, reperibile al seguente link: http://www.isprambiente.gov.it/public_files/ConsumoSuolo2018/Rapporto_Consumo_Suolo_2018.pdf.

re consumo di suolo interessa i Comuni minori (il 71% del consumo di suolo tra il 2016 e il 2017 è dovuto ai Comuni con meno di 20.000 residenti) e i Comuni “di cintura” (il 48% del consumo di suolo nazionale). Dai dati raccolti nel rapporto dell’ISPRA emerge, infine, che l’Emilia-Romagna è la quarta Regione con consumo di suolo più elevato, con un totale di 221.645 ettari consumati, e un incremento di 456 ettari nel 2017 rispetto al 2016 (pari allo 0,21%).

3. Contenimento del consumo di suolo nella legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017

In tale panorama, la legge regionale dell’Emilia-Romagna n. 24/2017 tenta di rispondere alla criticità sopra evidenziate. Essa pone tra gli obiettivi del governo del territorio della Regione, il contenimento del consumo di suolo, definito «bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici», anche per prevenire gli eventi di dissesto idrogeologico e contribuire alle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici. Tale obiettivo converge in quelli, successivamente indicati, di «tutelare e valorizzare il territorio nelle sue caratteristiche ambientali e paesaggistiche favorevoli al benessere umano ed alla conservazione della biodiversità», e di «tutelare e valorizzare i territori agricoli».

La legge assume come obiettivo il raggiungimento del consumo di suolo pari a zero entro il 2050, auspicato in atti di *soft law* dell’Unione europea¹⁴.

L’articolo 6 fissa un limite quantitativo al consumo di nuovo suolo, prendendo come termine di riferimento la superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge. L’articolo 32 fornisce una definizione di “territorio urbanizzato”¹⁵, dando rilievo,

(14) Si veda G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, cit.

(15) In particolare, vi rientrano: le aree edificate con continuità a prevalente destinazione residenziale, produttiva, commerciale, direzionale e di servizio, turistico ricettiva, le dotazioni territoriali, le infrastrutture, le attrezzature e i servizi pubblici comunque denominati, i parchi urbani, i lotti e gli spazi ineditificati dotati di infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti; le aree per le quali siano stati rilasciati o presentati titoli abilitativi edilizi per nuove costruzioni o siano state stipulate convenzioni urbanistiche attuative; i singoli lotti di completamento individuati dal piano vigente alla data di entrata in vigore della legge e collocati all’interno delle

molto opportunamente, al carattere di continuità dell'edificazione e alla presenza di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti.

Il suolo consumabile fino al 2050 è pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge.

La legge, però, sottrae dal rispetto di questo limite alcune ipotesi, considerate di preminente interesse pubblico: opere pubbliche di rilievo sovracomunale e opere di interesse pubblico, interventi funzionali all'esercizio di attività economiche o agricole esistenti¹⁶, taluni insediamenti produttivi¹⁷, parchi urbani ed altre dotazioni ecologico-ambientali.

La nozione di consumo di suolo accolta nella legge regionale è quella di trasformazione edilizia di terreni non urbanizzati (*Land Take* o *Land Use*), così come nelle altre leggi regionali in materia¹⁸. Ciò nonostante, assume rilievo anche il dato della impermeabilizzazione del suolo. Infatti, la legge specifica che il calcolo del consumo di suolo sarà costituito dal saldo tra le aree per le quali la pianificazione urbanistica attuativa prevede la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato, e quelle per le quali la medesima pianificazione stabilisca una destinazione che richieda, all'interno del medesimo pe-

aree edificate con continuità o contermini alle stesse; i lotti residui non edificati, dotati di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti in quanto facenti parte di un piano urbanistico attuativo, comunque denominato, attuato o in corso di completamento. È specificato che non fanno parte del territorio urbanizzato le aree rurali, comprese quelle intercluse tra più aree urbanizzate aventi anche un'elevata contiguità insediativa; l'edificato sparso o discontinuo, collocato lungo la viabilità e le relative aree di pertinenza e di completamento; le aree permeabili collocate all'interno delle aree edificate con continuità che non siano dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; le aree di pertinenza delle infrastrutture per la mobilità, collocate al di fuori delle aree edificate con continuità.

(16) In particolare, la legge sottrae al limite del consumo di suolo gli interventi per il parziale recupero della superficie di edifici non più funzionali all'attività agricola, demoliti ai sensi dell'articolo 36, comma 5, lettera e) della legge in esame.

(17) In particolare, la legge sottrae al limite del consumo di suolo la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale che siano oggetto di accordi per l'insediamento e lo sviluppo o che presentino i requisiti di cui all'art. 6, co. 1, della legge regionale n. 14 del 2014 e di rilevanti insediamenti produttivi individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 2016, n. 194.

(18) Si veda L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo in Veneto*, cit., p. 598, che ricorda che la differente definizione del consumo di suolo come impermeabilizzazione dello stesso (*Land Cover* o *Soil Sealing*), più restrittiva, inserirebbe le relative disposizioni nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva statale.

rimetro, interventi di desigillazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo¹⁹.

La quantità di suolo consumabile, limite per il PUG, può essere attribuita ai Comuni in quote differenziate, accompagnate da misure di perequazione territoriale, dal Piano territoriale metropolitano e dal Piano territoriale d'area vasta o, prima della approvazione di tali strumenti, con la stipula di appositi accordi territoriali. Inoltre, nel caso di Unione di Comuni, alla quale non sia stata conferita la funzione di pianificazione urbanistica, la quota di suolo consumabile da ciascun Comune è fissata con un accordo. All'interno del sopraddetto limite quantitativo di consumo di nuovo suolo, quattro sono le possibili finalità del consumo di suolo. Innanzitutto, la realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, e la realizzazione di insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio; queste sono possibili nei soli casi in cui non esistano ragionevoli alternative al riuso o rigenerazione di aree già urbanizzate²⁰. È, poi, consentita la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico-finanziaria dell'intervento. Infine, nuove edificazioni residenziali sono possibili, ma solo se necessarie per attivare interventi di riuso e di rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale.

La legge, poi, specifica che i nuovi insediamenti al di fuori del territorio urbanizzato dovranno essere contigui a insediamenti esistenti o convenzionati e funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani e al rafforzamento dell'armatura territoriale esistente, al fine di non

(19) Tra l'altro, per gli interventi funzionali ad attività di impresa esistenti e gli insediamenti produttivi di interesse strategico, non computati nel calcolo del consumo di suolo ai sensi dell'art. 6, comma 5, lett. *b*), *c*) e *d*), la convenzione urbanistica può richiedere la realizzazione di interventi di desigillazione di aree urbanizzate, da destinare a dotazioni territoriali che prevedano la conservazione della permeabilità del suolo, scomputando l'intero valore delle opere dal contributo di costruzione dovuto.

(20) La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dei piani, degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica dovrà considerare le alternative localizzative che non comportino consumo del suolo, e la determinazione approvativa dei medesimi strumenti dovrà contenere specifiche e puntuali motivazioni relative alla necessità di prevedere l'utilizzo di suolo inedificato.

accrescere la dispersione insediativa. Inoltre, l'articolo 36 detta specifiche disposizioni per il territorio rurale²¹.

La legge disciplina anche le trasformazioni attuabili prima dell'approvazione dei nuovi PUG²². Innanzitutto, le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti, non sono computate nella quota massima di consumo di suolo.

In via di prima applicazione, la quota massima di superficie territoriale consumabile è riconosciuta a ciascun Comune o all'Unione cui sia stato conferito l'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica, con riferimento alla superficie del territorio urbanizzato perimetrato dal PUG. Nelle more dell'adozione del PUG e del PTM, i Comuni e la Città metropolitana di Bologna possono adeguare la disciplina del territorio rurale prevista nei propri strumenti di pianificazioni alle disposizioni dell'articolo 36. I limiti alla capacità edificatoria delle unità poderali agricole sono trascritti a cura e spese degli interessati presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, all'atto della variazione catastale degli edifici non più funzionali all'agricoltura.

Il monitoraggio delle trasformazioni realizzate in attuazione del piano vigente è effettuato dai Comuni, che devono inviarne semestralmente gli esiti alla Regione, secondo il modello dati indicato nella deliberazione della giunta regionale n. 376 del 2018.

La legge, infine, stabilisce che la Regione provvede al monitoraggio del consumo di suolo e alla pubblicazione sul proprio sito *web* dei relativi dati e che i Comuni debbano pubblicare annualmente i dati numerici e cartografici dello stato del consumo di suolo nel proprio territorio.

(21) Si stabilisce che nel territorio rurale la realizzazione di nuovi fabbricati è ammessa solo se necessaria alla conduzione del fondo, all'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse e se non sussistano ragionevoli alternative consistenti nel riuso o nella trasformazione di fabbricati esistenti. Essi devono essere realizzati all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, evitando la realizzazione di insediamenti isolati, che frammentino e alterino la struttura consolidata del paesaggio rurale, fatta salva l'osservanza delle prescrizioni zootecniche o igienico sanitarie che stabiliscono distanze minime per i nuovi impianti.

(22) Sul punto, si veda B. GRAZIOSI, *Il regime transitorio sulla quota massima di consumo del suolo nella nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna n. 24 del 21.12.2017*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018, p. 41 ss.