GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Questo giorno martedì 17 **del mese di** giugno
dell' anno 2014 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA
la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:

1) Errani Vasco	Presidente
2) Saliera Simonetta	Vicepresidente
3) Bianchi Patrizio	Assessore
4) Bortolazzi Donatella	Assessore
5) Gazzolo Paola	Assessore
6) Marzocchi Teresa	Assessore
7) Melucci Maurizio	Assessore
8) Mezzetti Massimo	Assessore
9) Peri Alfredo	Assessore
10) Vecchi Luciano	Assessore

Funge da Segretario l'Assessore Peri Alfredo

Oggetto: PROGETTO DI LEGGE REGIONALE RECANTE: "RIDUZIONE DEL CONSUMO DEL SUOLO, RIUSO DEL SUOLO EDIFICATO E TUTELA DELLE AREE AGRICOLE".

Cod.documento GPG/2014/893

Num. Reg. Proposta: GPG/2014/893

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Visti:

- gli articoli 9, 44, 117 della Costituzione italiana;
- gli articoli 11 e 191 del Trattato di Lisbona;
- la L. R. 24 marzo 2004, n. 20, recante "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", e successive modifiche ed integrazioni;

Visti gli artt. 50 e 51 dello Statuto della Regione;

Premesso che:

- la Regione Emilia Romagna già con la legge n. 20 del 2000, ha già improntato la normativa del governo del territorio con la previsione di una progressiva riduzione del consumo di suolo, introducendolo all'art. 2, comma 2, lett. f), tra gli obiettivi generali della pianificazione territoriale e urbanistica, la disposizione per cui il consumo di nuovo territorio sia possibile soltanto quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero della loro riorganizzazione e riqualificazione;
- inoltre, con la modifica apportata dalla L. R. n. 6 del 2009, all'art. 26 della citata L. R. n. 20 del 2000, e in particolare al comma 2, lett. e) dell'articolo stesso, è stato previsto, tra i compiti del PTCP, quello di definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per il territorio di competenza le condizioni e i limiti del consumo di territorio non urbanizzato nell'osservanza dell'obiettivo generale di riduzione del consumo di suolo;

Preso atto delle fondamentali indicazioni della Unione Europea sul tema della riduzione del consumo di suolo, e in specifico:

- la Comunicazione della Commissione Europea "*Strategia tematica per la protezione del suolo*" (COM(2006)231) del 2006, che ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo;
- la Comunicazione della Commissione Europea "*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*" (COM (2011) 571), che ha ulteriormente esplicitato questo obiettivo generale, con la quale si propone che, entro il

2020, le politiche dell'UE tengano conto delle conseguenze che producono sull'uso dei terreni, fissando il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere entro il 2050;

- inoltre, lo studio Servizi della Commissione Europea *"Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo"* del 2012, che ha ripreso tali concetti con l'individuazione di buone pratiche atte a limitare, mitigare e compensare questo problema;
- infine, il 20 novembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato in via definitiva il *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"* (cosiddetto *Settimo programma d'azione per l'ambiente*), con il quale si ribadisce che il degrado, la frammentazione e l'uso non sostenibile del suolo stanno compromettendo la fornitura dei servizi ecosistemici importanti, minacciando la biodiversità e aumentando la vulnerabilità dell'Europa rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a favorire il degrado del suolo e la desertificazione, e che pertanto, al fine di ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi, si interverrà per garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici, intensificando gli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e aumentare la materia organica presente al suo interno, per bonificare i siti contaminati e migliorare l'integrazione degli aspetti legati all'uso del suolo in processi decisionali coordinati, coinvolgendo le istanze decisionali a tutti i livelli e integrandoli con l'adozione di obiettivi relativi al suolo e ai terreni in quanto risorsa nonché di obiettivi di pianificazione territoriale;

Premesso che:

- in Regione, si registra una diminuzione delle aziende agricole attive, un calo della superficie agricola utilizzata (SAU), e di conseguenza delle giornate lavoro, come risulta evidente dal sesto censimento generale dell'agricoltura (approvato con delibera di Giunta regionale n. 1836 del 29 novembre 2010 che ha aggiornato il Piano Regionale di Censimento già oggetto della precedentemente delibera di Giunta n. 369 dell'8 febbraio 2010);
- nelle zone di montagna la diminuzione della SAU (-26 000 ettari) è generata dall'abbandono e produce fenomeni per lo più di rinaturalizzazione, mentre in pianura e in collina la perdita di SAU (-36.000 ettari), che colpisce i terreni più fertili, più produttivi e delicati sotto il profilo idrogeologico, genera la degradazione della capacità

produttiva e stati di fatto irreversibili da imputare alla pressione antropica, alla rendita fondiaria, alla moltiplicazione delle reti;

- nell'ambito dei lavori del Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano-Alpino-Marittima, che vede riunite le Regioni e le Province autonome a nord del fiume Po, più la Liguria e l'Emilia Romagna, con l'obiettivo di approfondire temi collegati alla tutela e gestione del territorio, sono stati studiati e individuati congiuntamente metodi di calcolo e valutazione del fenomeno;

Considerato che:

- i dati preoccupanti nel settore agricolo sopra indicati, e la consapevolezza che occorre operare con nuovi modelli per uscire anche dalla pesante crisi che ha investito il settore edilizio, portano ad affrontare il problema del consumo di suolo nella prospettiva di un nuovo paradigma di sviluppo "a consumo zero", capace di soddisfare le plurime esigenze insediative attraverso una rigenerazione degli spazi già urbanizzati e di preservare le risorse territoriali non rinnovabili, in primo luogo il suolo agricolo, superando la dicotomia tra esigenze di crescita e di preservazione dei valori ambientali e sociali;
- per perseguire effettivamente una vera ed efficace politica di contenimento del consumo di suolo è necessario puntare sul sostegno alla rigenerazione urbana come unico sviluppo territoriale oggi sostenibile in termini economici, ambientali e sociali;
- in quest'ottica, il consumo di suolo è solo un aspetto, anche se strategico, tra quelli che è necessario affrontare all'interno di una più ampia strategia di riqualificazione complessiva del territorio e di miglioramento della sua qualità, che si può perseguire solo attraverso un insieme diversificato di politiche settoriali dagli effetti interrelati capaci di promuovere una vera politica di rigenerazione urbana e una più qualificata relazione fra spazio rurale e spazio urbano;
- pertanto, è opportuno agire contemporaneamente e in modo coordinato non solo sulle politiche di pianificazione, campo privilegiato di intervento, come sottolineato anche dalla Commissione Europea, in quanto luogo in cui ricadono gli effetti di tutte le politiche settoriali e quello in cui è possibile creare sinergie e ricomporre eventuali conflitti tra le azioni, ma anche in settori quali: la fiscalità locale, la tassazione della rendita fondiaria, l'edilizia, l'energia, l'agricoltura, l'ambiente, i trasporti, nonché sulla programmazione finanziaria, così da declinare politiche per un uso sostenibile del suolo in coerenza con l'organizzazione spaziale del sistema territoriale e delle dinamiche di trasformazione;

Considerato inoltre, che:

- il problema della riduzione del consumo di suolo non può ridursi alla quantificazione di quanto suolo sia possibile consumare, ma riguarda anche la valutazione del dove, ovvero di quali suoli e per quali funzioni, nonché quali principi e priorità debbano essere adottati nelle scelte tra i possibili e conflittuali utilizzi del territorio;
- pertanto, le politiche di contrasto al consumo di suolo non possano essere declinate semplicemente con un astratto limite/obiettivo quantitativo, né definite per legge effettuando delle inevitabili "standardizzazioni", ma devono essere oggetto di un processo e una costruzione degli strumenti di pianificazione che tenga adeguatamente conto delle specificità territoriali e formuli obiettivi e scelte di trasformazione differenziate e coerenti con le caratteristiche e vocazioni che i territori esprimono;
- oltre a ciò, si sottolinea che il sistema agroalimentare in Emilia-Romagna si caratterizza per la rilevanza nazionale e internazionale di numerose produzioni in termini sia quantitativi sia soprattutto qualitativi, e che il sistema di qualità, eccellenza del Made in Italy, non deve identificarsi non solo con le specifiche di prodotto e/o di produzione (35 prodotti tra DOC, DOCG o IGT per i vini, DOP, IGT o STG per gli altri prodotti) ma anche per una più ampia individuazione di fattori che vanno dalla sicurezza alimentare alle tradizioni e l'appartenenza locale, da fattori etico-sociali al rispetto dell'ambiente e al benessere animale;

Ritenuto, alla luce delle suddette considerazioni, di procedere, in stretta collaborazione tra i settori regionali competenti in materia di pianificazione territoriale e urbanistica e di territorio rurale, all'elaborazione di un progetto di legge regionale che promuova la riduzione del consumo di suolo in regione;

Esaminata la proposta elaborata dal Servizio regionale Pianificazione urbanistica, paesaggio e uso sostenibile del territorio e dal Servizio regionale Territorio rurale ed attività faunistico-venatorie, composta dalla Relazione illustrativa generale e dall'articolato del progetto di legge regionale, di cui all'Allegato, parte sostanziale e integrante alla presente deliberazione;

Dato atto che il progetto di legge regionale:

- partecipa al percorso culturale che intende affermare una nuova visione dell'utilizzo del territorio, che, sulla base della fondamentale importanza della riduzione del consumo di suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile, e riconosce la necessità che il riuso e la rigenerazione urbana

costituiscono l'obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio;

- afferma che le politiche regionali di trasformazione del territorio, definite e coordinate dagli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica e assicurate dalla pianificazione urbanistica comunale, devono perseguire la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola sostenibile, in funzione della sicurezza alimentare e della tipicità agroalimentare, attraverso la riduzione del consumo di suolo, la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della sicurezza territoriale e il contrasto dei processi di degrado del suolo;
- dispone che gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica devono assumere i principi della legge e applicarli ogniqualvolta si attivino procedimenti di rinnovo o variante degli strumenti vigenti;
- ribadisce i contenuti della vigente legislazione regionale, con l'intento di avviare a un processo di organica revisione della stessa, collegando gli obiettivi indicati dal progetto di legge agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e tenendo nella dovuta considerazione gli sviluppi della riforma dell'ordinamento istituzionale in atto, e, infine, di pervenire alla definizione delle regole per l'attuazione del riuso e della rigenerazione delle aree già urbanizzate;

Dato atto, inoltre, che, in un ottica di condivisione e partecipazione dell'azione regionale, sono stati svolti il 2 dicembre 2013 e il 4 dicembre 2013 due incontri con i soggetti istituzionali e della società civile, al fine di condividere gli intenti del progetto di legge ed eventuali osservazioni e contributi;

Acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie Locali nella seduta del 10 marzo 2014, assunto ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 13/2009, con il quale, nell'esprimere parere favorevole al progetto di legge, il CAL ha sottolineato la necessità di apportare alcuni emendamenti al testo del progetto stesso, che sono stati recepiti all'interno della proposta;

Ritenuto pertanto necessario proporre all'Assemblea Legislativa regionale l'approvazione del progetto di legge regionale recante "Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tenuta delle aree agricole", ai sensi degli art. 49 e seguenti dello Statuto regionale;

Richiamata la propria deliberazione n. 2416/2008 recante "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera n. 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" così come modificata dalla deliberazione n. 199/2014 recante "Linee organizzative in materia

di copertura finanziaria delle leggi regionali e dei regolamenti proposti dalla Giunta regionale”;

Dato atto dei pareri allegati;

Su proposta dell'Assessore alle Programmazione territoriale, urbanistica. Reti materiali e immateriali. Mobilità, logistica e trasporti e dell'Assessore Agricoltura, economia ittica, attività faunistico-venatoria;

A voti unanimi e palesi

D E L I B E R A

1) di approvare, per le motivazioni richiamate in premessa, il progetto di legge regionale recante “Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tenuta delle aree agricole”, composto di un articolo unico, nel testo allegato preceduto dalla relazione illustrativa e seguito dalla relazione tecnico-finanziaria, che costituiscono parti integranti e sostanziali della presente deliberazione;

2) di inviare il progetto di legge medesimo all'Assemblea Legislativa regionale, per l'approvazione ai sensi degli articoli 49 e seguenti dello Statuto regionale;

3) di pubblicare nel BURERT il progetto di legge e la relativa relazione illustrativa.

ALLEGATO

Relazione al progetto di legge regionale di iniziativa della Giunta regionale recante “Riduzione del consumo di suolo, riuso del suolo edificato e tutela delle aree agricole”

Premessa

Nel corso degli ultimi decenni l'occupazione di suolo per l'urbanizzazione e la costruzione di infrastrutture è aumentata ad un ritmo più di due volte superiore al tasso di crescita demografica, tendenza che non può che rivelarsi insostenibile a lungo termine. L'impermeabilizzazione del suolo è una delle prime cause di degrado del territorio, comporta l'accrescimento del rischio di inondazioni e di scarsità idrica, contribuisce al riscaldamento globale, minaccia la biodiversità e suscita particolare preoccupazione allorché vengono ad essere ricoperti terreni agricoli fertili.

L'importanza del tema ha portato la Unione Europea a impegnarsi per favorire un uso più sostenibile del territorio e del suolo. Già con la Comunicazione della Commissione Europea “*Strategia tematica per la protezione del suolo*” (COM(2006)231) del 2006 ha sottolineato la necessità di porre in essere buone pratiche per mitigare gli effetti negativi dell'impermeabilizzazione sulle funzioni del suolo. Questo obiettivo generale è stato ulteriormente esplicitato nel 2011 con la Comunicazione della Commissione Europea “*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*” (COM (2011) 571), nella quale si propone che, entro il 2020, le politiche dell'UE tengano conto delle conseguenze che producono sull'uso dei terreni, fissando il traguardo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere entro il 2050. Nel 2012, inoltre, con lo studio svolto dai Servizi della Commissione Europea “*Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*” tali concetti sono stati ripresi con l'individuazione di buone pratiche atte a limitare, mitigare e compensare questo problema. Infine, il 20 novembre scorso il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno approvato in via definitiva il *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta”* (cosiddetto *Settimo programma d'azione per l'ambiente*), con il quale si ribadisce che il degrado, la frammentazione e l'uso non sostenibile del suolo stanno compromettendo la fornitura di diversi servizi ecosistemici importanti, minacciando la biodiversità e aumentando la vulnerabilità dell'Europa rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali, oltre a favorire il degrado del suolo e la desertificazione. Al fine di ridurre le pressioni più forti che l'uomo esercita sui terreni, sul suolo e su altri ecosistemi, si interverrà per garantire che le decisioni relative all'uso dei terreni a tutti i livelli di pertinenza tengano debitamente conto degli impatti ambientali, sociali ed economici, intensificando gli sforzi per ridurre l'erosione del suolo e aumentare la materia organica presente al suo interno, per bonificare i siti contaminati e migliorare l'integrazione degli aspetti legati all'uso del suolo in processi decisionali coordinati, coinvolgendo le istanze decisionali a tutti i livelli e integrandoli con l'adozione di obiettivi relativi al suolo e ai terreni in quanto risorsa nonché di obiettivi di pianificazione territoriale

Anche a livello di legislazione nazionale la tematica della mitigazione del consumo di suolo è al centro del dibattito, così da vedere la presentazione di diverse proposte di disegni di legge, provenienti da tutte le forze politiche e istituzionali, tra i quali quello recante il titolo “*Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato*”, di iniziativa del Governo, è stato oggetto di esame della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome per il parere di competenza, e approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 13 dicembre 2013,

ma che per il momento non ha trovato per il momento seguito nelle azioni del nuovo Governo.

La Regione Emilia Romagna già dalla legge n. 20 del 2000¹, recante la “*Disciplina generale sulla tutela e l’uso del territorio*”, ha improntato la normativa del governo del territorio con la previsione di una progressiva riduzione del consumo di suolo. Infatti, l’art. 2, comma 2, lett. f) inserisce tra gli obiettivi generali della pianificazione territoriale e urbanistica “prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero della loro riorganizzazione e riqualificazione;”. Inoltre, con la modifica apportata dalla L. R. n. 6 del 2009² all’art. 26 della citata L. R. n. 20 del 2000, e in particolare al comma 2, lett. e) dell’articolo stesso, ha previsto, tra i compiti del PTCP, quello di definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per il territorio di competenza le condizioni e i limiti del consumo di territorio non urbanizzato nell’osservanza dell’obiettivo generale di riduzione del consumo di suolo (art. 2, comma 2, lett. f) della stessa L. R. n. 20 del 2000).

Il Progetto di legge regionale proposto si inserisce in questa situazione normativa generale partendo dalla consapevolezza che il fenomeno del consumo di suolo, largamente originato, pur nella sua complessità, dalla progressiva dispersione degli insediamenti nello spazio rurale, costituisce un fattore di inefficienza del sistema territoriale e una delle principali minacce a uno sviluppo territoriale sostenibile. Il consumo di suolo è dunque un fenomeno complesso che comprende non solo l’impermeabilizzazione, ma più in generale l’organizzazione spaziale del sistema territoriale e le sue dinamiche di trasformazione: concerne i problemi più complessi dello *sprawl* e della *frammentazione territoriale* e fenomeni di matrice socio culturale che attribuiscono scarso valore all’ambiente, all’agricoltura, all’irriproducibilità del suolo.

Nell’ambito dei lavori del Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell’area Padano-Alpino-Marittima, che vede riunite le Regioni e le Province autonome a nord del fiume Po, più la Liguria e l’Emilia Romagna, con l’obiettivo di approfondire temi collegati alla tutela e gestione del territorio, si sono individuati metodi comuni di calcolo e valutazione del fenomeno.

Nella nostra Regione, come ci dice il sesto censimento generale dell’agricoltura³, si registra una diminuzione delle aziende agricole attive, un calo della superficie agricola utilizzata (SAU), e delle giornate lavoro.

Mentre nelle zone di montagna la diminuzione della SAU (-26 000 ettari) è generata dall’abbandono e produce fenomeni per lo più di rinaturalizzazione, in pianura e in collina la perdita di SAU (-36.000 ettari) genera la degradazione della capacità produttiva e stati di fatto irreversibili da imputare alla pressione antropica, alla rendita fondiaria, alla moltiplicazione delle reti. La SAU perduta in pianura e collina colpisce i terreni più fertili, più produttivi e delicati sotto il profilo idrogeologico.

Questi dati preoccupanti nel primo settore e la consapevolezza che occorre operare con nuovi modelli per uscire anche dalla pesante crisi che ha investito il settore edilizio, ci portano ad affrontare il problema del consumo di suolo nella prospettiva di un nuovo paradigma di sviluppo “a *consumo zero*”, capace di soddisfare le plurime esigenze insediative attraverso una rigenerazione degli spazi già urbanizzati e di preservare le risorse territoriali non rinnovabili, in primo luogo il suolo agricolo, superando la dicotomia tra esigenze di crescita e di preservazione dei valori ambientali e sociali.

¹ L. R. 24 marzo 2000, n. 20.

² L. R. 6 luglio 2009, n. 6 recante “Governo e riqualificazione solidale del territorio”.

³ Con delibera n. 1836 del 29 novembre 2010 è stato aggiornato il Piano Regionale di Censimento precedentemente approvato con delibera di Giunta n. 369 dell’8 febbraio 2010.

Se si vuole effettivamente perseguire una vera ed efficace politica di contenimento del consumo di suolo è necessario puntare sul sostegno alla rigenerazione urbana come unico sviluppo territoriale oggi sostenibile in termini economici, ambientali e sociali.

Il consumo di suolo è dunque solo un aspetto, anche se strategico, tra quelli che è necessario affrontare all'interno di una più ampia strategia di riqualificazione complessiva del territorio e di miglioramento della sua qualità, che si può perseguire solo attraverso un insieme diversificato di politiche settoriali dagli effetti interrelati capaci di promuovere una vera politica di rigenerazione urbana e una più qualificata relazione fra spazio rurale e spazio urbano. Ciò comporta agire contemporaneamente e in modo coordinato non solo sulle politiche di pianificazione (che, come sottolinea la Commissione Europea⁴, sono campo privilegiato di intervento), ma anche in settori quali: la fiscalità locale, la tassazione della rendita fondiaria, l'edilizia, l'energia, l'agricoltura, l'ambiente, i trasporti, nonché sulla programmazione finanziaria.

Per assicurare l'integrazione e il coordinamento di queste politiche settoriali è quindi necessario assumere un approccio di pianificazione capace di tradurle in una coerente strategia territoriale: il territorio è infatti il luogo in cui ricadono gli effetti di tutte le politiche settoriali e quello in cui è possibile creare sinergie e ricomporre eventuali conflitti tra le azioni.

L'approccio di pianificazione è l'unico capace di declinare le politiche per un uso sostenibile del suolo in coerenza con l'organizzazione spaziale del sistema territoriale e delle sue dinamiche di trasformazione.

Il problema che si pone non è infatti riduttivamente solo chiedersi quanto suolo è possibile consumare, ma riguarda anche la valutazione del dove, ovvero di quali suoli e per quali funzioni è possibile consumare, nonché quali principi e priorità debbano essere adottati nelle scelte tra i possibili e conflittuali utilizzi del territorio.

E' quindi evidente come politiche efficaci di contrasto al consumo di suolo non possano essere astrattamente declinate semplicemente mediante un limite/obiettivo quantitativo, né possono essere definite per legge effettuando delle inevitabili "standardizzazioni". Infatti, solo attraverso il processo e la costruzione degli strumenti di pianificazione si riesce a tenere adeguatamente in considerazione delle specificità territoriali, e così formulare obiettivi e scelte di trasformazione differenziate e coerenti con le caratteristiche e vocazioni che i territori esprimono.

Non è inopportuno ricordare che il sistema agroalimentare in Emilia-Romagna si caratterizza per la rilevanza nazionale e internazionale di numerose produzioni in termini sia quantitativi, che soprattutto qualitativi. Il sistema di qualità che rappresenta l'eccellenza del Made in Italy non solo va identificato con le specifiche di prodotto e/o di produzione (35 tra DOC, DOCG o IGT per i vini, DOP, IGT o STG per gli altri prodotti) ma per una più ampia individuazione di fattori che vanno dalla sicurezza alimentare alle tradizioni e l'appartenenza locale, da fattori etico-sociali al rispetto dell'ambiente e al benessere animale.

Il progetto di legge regionale si inquadra pertanto in un percorso culturale che intende affermare una nuova visione dell'utilizzo del territorio, che prenda atto della fondamentale importanza della riduzione del consumo di suolo in quanto bene comune e risorsa non rinnovabile, e riconoscendo al tempo stesso che il riuso e la rigenerazione urbana debbano da oggi in avanti costituire obiettivo prioritario e fondamentale del governo del territorio. Viene affermato che le politiche regionali di trasformazione del territorio, che devono essere definite e coordinate dagli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica e assicurate dalla pianificazione urbanistica comunale, che dovranno essere tesi alla riduzione del consumo di suolo, in tal modo perseguire la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola sostenibile, la tutela del territorio dal punto di vista ambientale,

⁴ Documento "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" 2012.

paesaggistico, della sicurezza territoriale e consentire il contrasto dei processi di degrado del suolo. Pertanto, con il progetto di legge si stabilisce che i principi da essa fissati debbano informare gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica già dalla sua entrata in vigore: tali principi dovranno quindi essere attuati da tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti vigenti, per i quali venga convocata la Conferenza di pianificazione oppure che siano adottati, a seconda della natura giuridica dello strumento vigente.

Inoltre, il progetto di legge vuole essere un richiamo a orientamenti già contenuti nella legislazione regionale, con l'intento di avviare a un processo di organica revisione della stessa. Da un lato, infatti, sarà necessario collegare in maniera più stringente gli obiettivi indicati da questo progetto di legge agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, dall'altro, sarà opportuno considerare gli sviluppi della riforma dell'ordinamento istituzionale in atto, che potranno affermare un assetto diverso da quello che ha retto finora il sistema delle trasformazioni del territorio.

Pertanto, impegno della Regione sarà di far seguire a questo progetto la riforma della L. R. n. 20 del 2000, così da rendere diretto il rapporto tra la pianificazione territoriale e urbanistica e la riduzione del consumo di suolo, e quindi di pervenire alla definizione delle regole per l'attuazione del riuso e della rigenerazione delle aree già urbanizzate.

Con l'obiettivo di coordinare l'attuazione della legge stessa, il progetto di legge prevede la realizzazione di un Sistema informativo della pianificazione che avrà il fondamentale compito di svolgere il monitoraggio degli strumenti di pianificazione in merito all'attuazione dei principi della legge. Il Sistema sarà alimentato dai dati inviati dai Comuni, ai quali si impone il divieto di realizzare su superficie agricola interventi di trasformazione urbanistico-edilizia che non siano funzionali all'attività agricola nelle more di trasmissione dei dati richiesti per il monitoraggio. Vengono fatti salvi soltanto gli interventi di opere pubbliche e di interesse pubblico e le previsioni degli strumenti urbanistici che abbiano contenuti conformativi della proprietà già vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

Relazione all'articolo

Il progetto di legge è composto da un unico articolo.

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

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

Il comma 3 dell'articolo unico del progetto di legge stabiliscono che il riuso e la rigenerazione urbana costituiscono gli obiettivi prioritari e fondamentali del governo del

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

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

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

Il comma 6 dell'articolo unico del progetto di legge impone agli Enti territoriali di applicare i principi così fissati a tutti i procedimenti di rinnovo o di variante degli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, ora vigenti, per i quali, in data successiva all'entrata in vigore della legge stessa, verrà avviato l'iter di approvazione.

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

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

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

PROGETTO DI LEGGE DI INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE

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

Art. 1.

(Finalità e principi della legge)

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

2. Ai fini della presente legge si intende:

a) per «superficie agricola»: i terreni qualificati agricoli dagli strumenti urbanistici che costituiscono il territorio rurale, nonché le aree di fatto utilizzate a scopi agricoli indipendentemente dalla destinazione urbanistica e le aree, comunque libere da edificazioni e infrastrutture, suscettibili di utilizzazione agricola, ricomprese negli ambiti definiti come urbanizzabili;

b) per «consumo di suolo»: la riduzione di superficie agricola, per effetto di interventi di impermeabilizzazione, urbanizzazione ed edificazione non connessi all'attività agricola;

c) per «rigenerazione urbana»: un insieme coordinato di interventi urbanistici e sociali che includono la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero e la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi, il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologico-ambientali finalizzate all'incremento della biodiversità e della più efficace termoregolazione dell'ambiente urbano.

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

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

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

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

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

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

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

SCHEDA TECNICO FINANZIARIA

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

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

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

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

L’istituzione del Sistema informativo della pianificazione, in quanto integrato presso l’Osservatorio del Territorio regionale già previsto dall’art. 50bis della L. R. n. 20 del 2000, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Enrico Cocchi, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/893

data 28/05/2014

IN FEDE

Enrico Cocchi

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Valtiero Mazzotti, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE AGRICOLTURA, ECONOMIA ITTICA, ATTIVITA' FAUNISTICO-VENATORIE esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/893

data 28/05/2014

IN FEDE

Valtiero Mazzotti

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Maurizio Ricciardelli, Responsabile del SERVIZIO AFFARI LEGISLATIVI E QUALITA' DEI PROCESSI NORMATIVI esprime, ai sensi della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., il parere di adeguatezza tecnico-normativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/893

data 17/06/2014

IN FEDE

Maurizio Ricciardelli

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Filomena Terzini, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE CENTRALE AFFARI ISTITUZIONALI E LEGISLATIVI esprime, ai sensi della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., il parere di legittimità in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/893

data 17/06/2014

IN FEDE

Filomena Terzini

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Antonella Soldati, Responsabile del SERVIZIO BILANCIO E FINANZE esprime, ai sensi della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., il parere sugli equilibri economico-finanziari senza oneri a carico del bilancio regionale in merito all'atto con numero di proposta GPG/2014/893

data 17/06/2014

IN FEDE

Antonella Soldati

omissis

L'assessore Segretario: Peri Alfredo

Il Responsabile del Servizio
Segreteria e AA.GG. della Giunta
Affari Generali della Presidenza
Pari Opportunita'