



## **Le CITTÀ DEL VINO ESPRIMONO LE LORO PREOCCUPAZIONI SULLA PROPOSTA SULL'USO DEL SUOLO IN DISCUSSIONE IN PARLAMENTO**

Riprendendo e aggiornando le posizioni già espresse sui disegni di legge *“Disposizioni per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni”* (2011) e *“Valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo”* (2012), l'Associazione nazionale Città del Vino non può esimersi dall'esprimere **perplessità e obiezioni di fronte** ad uno scenario che sembra ignorare sia i due principi - **riduzione del consumo dei suoli agricoli** e destinazione **degli oneri di urbanizzazione** - contenuti nel disegno di legge sostenuto nel 2012 dall'allora ministro dell'Agricoltura, Mario Catania, sia la risoluzione n. 7-00274 approvata all'unanimità dalla Commissione ambiente e territorio del Senato della Repubblica l'11 luglio 2012, che impegna il governo a **norme urgenti di indirizzo in materia urbanistica** con l'obiettivo di limitare il consumo del suolo libero, attivare politiche di sviluppo sostenibile delle città e avviare processi di riqualificazione urbana.

Il **disegno di legge in materia di contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato approvato dal Consiglio dei Ministri** rappresenta senza dubbio un **deciso miglioramento** rispetto alla Proposta di legge AC/70 *“Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana”*, presentata il 24 marzo scorso in Parlamento dal presidente della Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera - Ermete Realacci.

Se le intenzioni della **proposta Realacci** erano buone e condivisibili - la relazione, infatti, richiamava il ddl Catania e ricordava gli inquietanti dati Istat, Ispra e Wwf sul consumo di suolo in Italia, le misure di contenimento di altri Paesi, la risoluzione europea che impegna il governo a norme urgenti di analogo segno, il consenso dell'Ance a un radicale cambio di rotta verso la riqualificazione degli immobili - il suo articolato conteneva **una serie di passaggi critici**. Tra questi: ammissibilità del consumo di suolo libero (anche se gli oneri di urbanizzazione triplicano nel caso di edificazione di suoli forestali o a elevata naturalità, duplicano nel caso di suoli agricoli), diritti edificatori commerciabili senza limiti e incrementati da ulteriori incentivazioni, conferimento ai Comuni della facoltà di attribuire ai privati



ulteriori quote di edificabilità in cambio di aree per l'edilizia sociale e ai consorzi tra proprietari privati della facoltà di presentare un proprio piano urbanistico.

A differenza dell'Ac/70, che dedicava al consumo di suolo meno di un terzo del ddl concentrandosi sull'introduzione degli istituti classici dell'urbanistica contrattata (perequazione, compensazione, trasferimento di diritti edificatori connaturati alla proprietà delle aree), il **testo del Governo Letta può costituire, invece, una buona base di discussione, ma non ancora un punto d'arrivo**. Ispirato al **modello tedesco**, basato sulla quantificazione di obiettivi di consumo di suolo a scala nazionale e regionale, da definire e gestire con meccanismi co-decisionali contingentati, la formulazione "governativa" sembra ad esempio rinunciare alla commerciabilità dei diritti edificatori.

Ma restano **molti punti critici**, tra i quali segnaliamo:

**Art. 1:** il comma 3 contiene una **formulazione equivoca**: la pianificazione territoriale e quella paesaggistica attuano le politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio e non sono qualcosa di diverso con cui queste ultime devono coordinarsi;

**Art. 2:** al comma 1 non viene precisato che per "superficie agricola" si intendono i terreni qualificati dagli strumenti urbanistici "**vigenti al 1° Giugno 2013**", precisazione indispensabile per evitare la corsa alle variantine di "deruralizzazione" di comodo.

**Art. 3:** si continua a prevedere **nuovo consumo di suolo** e un **farraginoso meccanismo** per decidere in quale misura poterlo fare: il Comitato (commi 7 e 9), il DPCM, la ripartizione ad opera della Conferenza unificata, ecc.. Tra l'altro, è quantomeno contraddittorio sostenere che le province vanno abolite e continuare ad assegnare loro compiti, o almeno considerarle ambiti territoriali significativi (comma 10). Il consumo di nuovo suolo (se proprio si deve!) non è riservato esclusivamente alla costruzione di **edifici ed attrezzature pubblici** (e non anche d'interesse pubblico!) e infrastrutture.

**Art. 7:** non sono sufficientemente illustrati **funzioni e utilità del Registro** dei "buoni" enti locali.

**Art. 8:** l'auspicato ripristino della destinazione originaria degli oneri non è "sostenuto" dall'indicazione dei gettiti con cui sostituirli e non c'è nessun impegno per una seria e veloce **riforma della finanza locale**, rischiando di avere un impatto "simbolico" rispetto all'entità del plusvalore generabile dalla trasformazione edilizia di suoli agroforestali.



**Città del Vino**  
Associazione Nazionale



Il testo è dunque largamente da migliorare, a cominciare dallo stabilire il principio **che il suolo coltivabile (quindi quasi tutto) è una risorsa collettiva strategica del Paese**, destinata a garantire l'indipendenza e la sicurezza alimentare, idrica e - in una prospettiva non remota - energetica, pertanto non è disponibile per altri usi. Il suolo agrario è il suolo coltivato o suscettibile di coltivazione, come riconosce l'art. 2, dunque il primo passo sarebbe tracciare rapidamente una **mappa nazionale del suolo agrario**.

Fin dal 1996 andiamo scrivendo **contro l'urbanistica tradizionale** (e ormai possiamo dire senz'altro "vecchia") incapace di riconoscere la campagna come titolare di valori specifici e diversi dal destino di divenire – prima o poi - città anch'essa. L'urbanistica, per intenderci, che chiamava la campagna "aree extraurbane", incapace di riconoscerne la complessità e l'essenzialità per produrre le condizioni della vita umana. L'urbanistica che maldestramente applicava alla campagna le categorie culturali, le procedure e gli strumenti messi a punto per la città.

Un'efficace proposta di legge, che disciplini anche una nuova reciprocità tra città e campagna e la valorizzazione dei terreni agricoli, non può prescindere dal fatto che se il territorio rurale è parte fondamentale del **nostro capitale sociale (il bene comune) e della qualità della nostra vita**, deve allora essere messa in risalto la centralità (federalismo e funzioni) dei **Comuni che appunto governano il territorio**.

Dalla definizione e riconoscimento dei paesaggi del vino alla conservazione dei vigneti storici, patrimonio paesaggistico e di biodiversità, come vere e proprie opere d'arte; dall'integrazione tra le città e le loro campagne alla mappatura dei terreni vocati alla viticoltura da tutelare; dall'uso delle risorse pubbliche anche per il paesaggio al sostegno economico per i comuni "virtuosi" nel mantenerlo: ecco allora **alcune delle riflessioni che, secondo le Città del Vino, pubblico e privato devono condividere** per conservare i territori del vino, patrimonio comune, vetrina delle nostre produzioni di eccellenza e risorsa del turismo, dove aspetto estetico e logiche produttive devono necessariamente coesistere.

**Associazione Nazionale Città del Vino**

Via Berardenga, 29 – Villa Chigi – 53019 Castelnuovo Berardenga (Siena)  
Tel. +39.0577.353144 – Fax +39.0577.352584 – info@cittadelvino.com – www.cittadelvino.it



**Città del Vino**  
Associazione Nazionale



Il **paesaggio e l'ambiente**, in quanto patrimonio comune, **non sono negoziabili** e **l'agricoltura è la principale garante del corretto uso del patrimonio territoriale comune**. In particolare le produzioni agro-alimentari di pregio (vite e olivo, ma anche allevamento e pastorizia) garantiscono prodotti anche da esportare, che giovano alla bilancia commerciale.

L'obiettivo della legge **non dovrebbe essere quello di contingentare il consumo del suolo o di monetizzarlo, ma di arrestarlo**. Non decidere anno per anno quanto altro suolo agrario posso distruggere, ma smettere di distruggerlo e trovare per la città altre vie di sviluppo nella sostituzione edilizia e urbanistica, nella riqualificazione, nella densificazione, a condizione che questa non si riduca a eliminare gli standard e a costruire nei cortili.

Le **città devono ritrovare un loro confine**. Gli oneri di urbanizzazione e il contributo commisurato al costo di costruzione devono tornare alla loro **destinazione originaria (servizi pubblici) e non servire alla spesa corrente**, da garantire - invece - con la **riforma della finanza locale**.

Da decenni ai Comuni si addossano nuove funzioni e si sottraggono risorse, mettendo in sofferenza proprio il livello amministrativo con più lunga e consolidata tradizione di governo del territorio e più vicino al cittadino. È giusto affrancare i Comuni dalla "schiavitù del mattone", ma nel quadro di una seria, completa e non più differibile riforma della finanza locale, che assicuri ai Comuni entrate certe e sufficienti. Riforma di cui deve far parte una seria revisione del "patto di stabilità", che nella crisi attuale è un ulteriore e grave fattore recessivo e non distingue tra enti "virtuosi" e enti "spendaccioni". Intanto, si potrebbe **distinguere tra attività edilizia che consuma nuovo suolo** (non rurale), inasprando gli oneri e vietando di usarli per la spesa corrente, e **attività che riqualifica i tessuti urbani esistenti** - degradati e non - permettendo di usare per la spesa corrente una parte degli oneri, ed anche qui opportunamente distinguendo tra urbanizzazione primaria e secondaria. Magari con una rivisitazione del principio introdotto nel 1977 dalla legge Bucalossi e poi cancellato, che destinava obbligatoriamente tali proventi alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici ed alle spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

**Associazione Nazionale Città del Vino**

Via Berardenga, 29 – Villa Chigi – 53019 Castelnuovo Berardenga (Siena)  
Tel. +39.0577.353144 – Fax +39.0577.352584 – info@cittadelvino.com – www.cittadelvino.it



**Città del Vino**  
Associazione Nazionale



Ma in ogni caso sostituendo le risorse tagliate con altre di diversa provenienza, ma d'importo almeno pari. Purtroppo, invece, anche alla luce dell'approvazione alla Camera e al Senato del **decreto sblocca debiti P.A.** (DI n. 35/2013) - che proroga di due anni la possibilità per tutti i Comuni italiani di utilizzare una parte rilevante degli oneri di urbanizzazione anche per far fronte alle spese correnti - per i Comuni meno virtuosi "monetizzare" il suolo libero rimane ancora una possibilità facile e allettante.

E se a questo si aggiunge un DPR in dirittura d'arrivo che semplifica le autorizzazioni paesaggistiche anche nelle zone soggette a vincolo individuale, il futuro delle aree agricole e dei paesaggi rurali si prospetta nerissimo.

La premessa da cui sembra partire **il disegno di legge sulle semplificazioni**, approvato dal precedente Governo, che tanta polemica ha giustamente sollevato, appare essere quella secondo cui la tutela del paesaggio è un inutile freno all'edilizia - considerata come il principale motore dell'economia del Paese contro ogni evidenza - e in contrasto con la **Costituzione**, per la quale, invece, la tutela del paesaggio è compito primario della Repubblica (art. 9), e inoltre espressione dei «*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*» (art. 2), indirizzata al «*pieno sviluppo della personalità umana*» (art. 3), collegata alla *libertà di pensiero e di parola* (art. 21), alla *libertà dell'arte, della scienza e del loro insegnamento* (art. 33), al *diritto allo studio* (art. 34), alla *tutela della salute «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»* (art. 32).

**Il silenzio non è mai una risposta**, né per approvare, né per negare un'autorizzazione, tanto più se si tratta di autorizzazioni per nuove opere o edificazioni. La pubblica amministrazione, ad ogni livello, ha il dovere e la responsabilità di rispondere positivamente o negativamente o di chiedere ulteriori approfondimenti; certo è che il silenzio-assenso deve essere considerato uno strumento per snellire la burocrazia quando questa diventa un ostacolo oggettivo ad una risposta tanto attesa dal cittadino. Il problema non sta tanto nella norma in sé, ma nella capacità che ha la **pubblica amministrazione di rispondere in tempi certi, con competenza, saggezza e lungimiranza**, nei modi previsti dalla legge (Legge 140/91 sulla trasparenza delle procedure amministrativa) che già esiste e alla quale sarebbe opportuno ottemperare.

**Associazione Nazionale Città del Vino**

Via Berardenga, 29 – Villa Chigi – 53019 Castelnuovo Berardenga (Siena)  
Tel. +39.0577.353144 – Fax +39.0577.352584 – info@cittadelvino.com – www.cittadelvino.it



La città deve svilupparsi entro i propri confini, in un quadro di **razionalizzazione delle funzioni, di risparmio energetico, di riduzione dell'impronta ecologica e di miglioramento dei servizi** e della mobilità collettiva, anche con l'aiuto delle nuove tecnologie.

Il paesaggio vitivinicolo deve essere oggetto di una particolare attenzione, per valorizzarlo e conservarlo come un vero e proprio patrimonio culturale. Bisogna tradurre in pratica, con norme e regolamenti condivisi tra ente pubblico e impresa, l'assunto che il **paesaggio ha un valore identitario, economico e turistico** e che rappresenta, insieme alla qualità, il vero valore aggiunto delle nostre produzioni, componente essenziale della competitività dei nostri territori.

D'altra parte non è possibile pensare di fare del paesaggio rurale un elemento immutabile, una sorta di museo a cielo aperto, perché se i paesaggi di molte delle nostre aree vinicole (basta pensare al Chianti o alle Langhe, come esempi tra tutti) sono tra i più riconosciuti al mondo è proprio perché nel corso dei secoli l'uomo lo ha modellato. Si deve passare **da una conservazione passiva, fatta soprattutto di vincoli e divieti, ad una attiva**, con un nuovo sistema di incentivi per gli agricoltori, una drastica semplificazione degli oneri burocratici ed una migliore distribuzione delle risorse.

Quattro, in conclusione, i **punti nodali** su cui richiamare l'attenzione e tenere alta la guardia:

- 1) **Arresto del consumo di suolo**: nuova edificazione solo all'interno del perimetro urbano, e recupero delle aree dismesse artigianali, commerciali e industriali (riqualificazione e riuso di edifici e sistemi insediativi rurali, ecc.);
- 2) **Centralità dell'agricoltura**, in specie di quella dell'eccellenza (viticoltura, olivicoltura, ecc.), per ridefinire una nuova reciprocità tra città e campagna con innovative strategie pianificatorie (mappatura dei terreni vocati all'agricoltura, messa in sicurezza delle aree di pregio, Piano Regolatore delle Città del Vino, definizione del perimetro delle città, ecc.) e per sviluppare nuove opportunità di crescita economica e sociale anche attraverso forme di diversificazione del reddito nelle aree rurali
- 3) (creazione e/o mantenimento di piccole e medie imprese agricole, artigiane e di servizi, improntate alla multifunzionalità);



**4) Recupero dei centri storici e dei nuclei abitati rurali**, accordando maggiori poteri sostitutivi ai Comuni per accedere al possesso-proprietà e alla gestione degli immobili (sistema integrato di finanziamenti, di incentivazioni, di defiscalizzazioni, di semplificazioni burocratico amministrative, ecc.), premiando i privati che investono (defiscalizzazione degli investimenti, incentivi finanziari e premi di insediamento, ecc.) e stabilendo ad esempio che nuovi impegni di suolo sono possibili solo per edifici pubblici (non "d'interesse pubblico", perché ci rientrerebbero anche strutture ricettive) e infrastrutture, e sempre nell'ambito del Piano comunale, mai in deroga;

**5) Riforma della finanza locale** che permetta di riportare gli **oneri edilizi** alle **destinazioni originarie** (opere di urbanizzazione e servizi pubblici) cui aggiungere azioni di salvaguardia e miglioramento ambientale, con attenzione particolare alle aree periurbane.

L'Associazione **invita il Parlamento a non compiere scelte affrettate** su un provvedimento che potrebbe avere impatti rilevanti e irreversibili su beni della collettività così importanti come territorio, agricoltura, ambiente e paesaggio, prestando ascolto attento alle istanze che provengono da cittadini, esperti e associazioni.

## **PROPOSTA ESEMPLIFICATIVA DI ARTICOLATO ALTERNATIVO**

### ***Art. 1 – (Tutela e contenimento del consumo del suolo).***

1. Questa legge tutela il suolo rurale come risorsa primaria, essenziale, finita, non sostituibile e non riproducibile.
2. Ai fini di questa legge, il suolo rurale è il suolo boscato, coltivato o suscettibile di coltivazione, ancorché abbandonato, comprese le acque interne.
3. Il suolo rurale è bene comune destinato a riprodurre le condizioni della sopravvivenza biologica umana e animale e a garantire la sicurezza e la sovranità alimentare, idrica ed energetica del Paese.
4. Il suolo rurale, come definito al comma 2, non è disponibile per usi diversi da quelli di cui al comma 3, ed è vietato:



- ridurre l'estensione;
- comprometterne la fertilità,
- comprometterne l'equilibrio idrogeologico.

### **Art. 2 – Norme urbanistiche**

1. Le aree esterne al perimetro dei centri abitati non sono edificabili, salvo quanto previsto dal comma 6 di questo articolo.
2. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge, i Comuni aggiornano il perimetro dei centri abitati ai sensi dell'art. 41/quinquies della Legge 1150/1942. Il perimetro è approvato con la procedura prevista per le varianti agli strumenti urbanistici. Sono esentati i Comuni che abbiano aggiornato il perimetro nei due anni precedenti l'entrata in vigore di questa legge.
3. Dall'entrata in vigore di questa legge e fino all'approvazione del perimetro di cui al comma 1, è vietato apportare varianti agli strumenti urbanistici comunali. Possono essere approvate le varianti in itinere per le quali la deliberazione di controdeduzione alle osservazioni sia divenuta esecutiva prima dell'entrata in vigore di questa legge.
4. Il perimetro può comprendere tutte le aree edificate, le aree libere intercluse e le aree edificabili previste dagli strumenti urbanistici approvati entro il 31.12.2011 comprese in aree B urbanizzate o C con lottizzazione approvata e convenzionata prima dell'entrata in vigore di questa legge. Il perimetro può escludere aree libere già edificabili che gli strumenti urbanistici adottati o in formazione non confermano. Il perimetro può sempre essere ridotto. Queste disposizioni valgono anche per gli strumenti urbanistici che usino definizioni diverse da quelle del DM 1444/1968.
5. È vietato comprendere nel perimetro suolo rurale, ancorché abbandonato.
6. Dopo l'approvazione del perimetro dei centri abitati, al di fuori di esso gli strumenti urbanistici possono ammettere solo:
  - parchi, giardini e orti periurbani;
  - edifici ed attrezzature necessari all'agricoltura e alle attività forestali;
  - infrastrutture e loro pertinenze;
  - attrezzature e edifici pubblici che per la loro intrinseca funzione non possono stare negli abitati.



7. Gli strumenti urbanistici soddisfano il fabbisogno abitativo, produttivo, infrastrutturale e di servizi con il restauro, il recupero, la riqualificazione, la sostituzione dei tessuti urbani esistenti e delle aree libere, nel rispetto degli standard di cui al DM 1444/1968.
8. Gli strumenti urbanistici evitano l'edificazione sparsa e la saldatura degli abitati lungo gli assi viari interponendo spazi a verde pubblico attrezzato o aree agricole.
9. La costruzione abusiva fuori dei centri abitati, o che determina la saldatura di abitati prima separati non è mai sanabile, è demolita a spese del proprietario ed è colpita da sanzione amministrativa e penale doppia rispetto al più grave abuso sanzionato dalle norme vigenti.

### **Art. 3 - Edifici strumentali**

1. Ai fini di questa legge s'intendono per edifici strumentali quelli adibiti a processi produttivi di qualsiasi tipo.
2. Gli edifici strumentali possono essere realizzati solo con titolo abilitativo all'attività edilizia soggetto a scadenza temporale. Il Sindaco dichiara scaduto il titolo quando ricorrono le condizioni di cui al comma 3.
3. Gli edifici strumentali in cui la produzione è cessata da oltre cinque anni, da cui sono stati asportati i macchinari, in tutto o in parte, e in ogni caso che versano in condizioni d'abbandono sono equiparati a tutti gli effetti a quelli privi di titolo abilitativo, di cui all'art. 31 del DPR 06.06.2011, n. 380 e s.m.
4. Ai fini di cui al comma 3, al rilascio del titolo abilitativo all'attività edilizia, l'interessato presta fideiussione bancaria o assicurativa pari al costo di demolizione e di ripristino del sito stimato dall'UTC, aumentato del dieci per cento.
5. Gli edifici strumentali che si trovano nelle condizioni di cui al comma 3 alla data d'entrata in vigore di questa legge sono equiparati a tutti gli effetti a quelli privi di titolo abilitativo, di cui all'art. 31 del DPR 06.06.2011, n. 380 e s.m.
6. Gli immobili acquisiti ai sensi di quest'articolo sono usati per realizzare opere d'urbanizzazione secondaria o abitazioni popolari e possono essere alienati solo per gli stessi scopi.
7. Con specifica variante gli strumenti urbanistici sono aggiornati per determinare le nuove funzioni e inserirle armonicamente nel contesto urbano.



**Art. 4 – Norme di finanza locale**

1. Dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore di questa legge, l'IMU è incamerata per intero dai Comuni.
2. Dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore di questa legge, i Comuni non possono usare per la spesa corrente i proventi degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, che sono destinati esclusivamente a migliorare le condizioni insediative urbane e rurali.
3. Dall'esercizio finanziario successivo all'entrata in vigore di questa legge, i Comuni possono usare i proventi derivanti dal contributo commisurato al costo di costruzione solo per:
  - a) studi e documentazione del territorio;
  - b) formazione e aggiornamento degli strumenti urbanistici e delle relative valutazioni;
  - c) monitoraggio delle dinamiche territoriali e ambientali e degli effetti della pianificazione territoriale e delle politiche con effetto territoriale
4. Ai Comuni è vietato iscrivere nel bilancio preventivo i proventi da sanzioni di qualsiasi tipo. I proventi da sanzioni di qualsiasi tipo sono iscritti come sopravvenienze attive nel bilancio consuntivo.
6. È abrogato l'art. 2, comma 8, della legge 24.12.2007, n. 244, come modificata dalla legge 26.02.2011, n. 10.
7. Entro tre mesi dall'entrata in vigore di questa legge il governo presenta al Parlamento un disegno di legge organico di riforma della finanza locale, in forma di testo unico.

**Art. 5 – Competenza delle Regioni e delle Province autonome**

1. Le Regioni e le Province autonome possono precisare, con legge o con i propri piani territoriali e paesaggistici, criteri e modi per attuare quanto previsto da questa legge.
2. Le Regioni e le Province autonome vigilano sul rispetto delle prescrizioni del comma 3 dell'art. 2