

## **Destinazione di zone a verde agricolo e modifiche d'ufficio, per finalità di tutela ambientale, delle Regioni al Piano Regolatore Generale. \***

Mirta Liliana Bellotti\*\*

**Sommario:** 1) Premessa. 2) Strategia sull'ambiente urbano dell'Unione Europea. 3) Destinazione di zone a verde agricolo con finalità di tutela ambientale nel Piano Regolatore Generale. 4) Approvazione Regionale del Piano Regolatore Generale con modifiche d'ufficio attinenti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente. 5) Conclusioni.

### **1) Premessa.**

Nel rapporto uomo natura la condizione di equilibrio dell'ecosistema è perdurata fino al secolo XVII, ossia fino all'avvento della prima Rivoluzione industriale, momento in cui è iniziata l'epoca della sempre più progressiva alterazione delle componenti naturalistiche del pianeta, connesso con il massiccio uso del carbone nelle fabbriche e con l'esteso consumo di territorio conseguente all'urbanesimo. I fattori inquinanti si sono incrementati con il grande sviluppo dell'industrializzazione nel secolo XIX e ancora più con l'uso dei prodotti petroliferi per la produzione di energia e la moderna motorizzazione senza limiti del secolo XX.

L'enorme crescita della popolazione mondiale, l'irreversibile conurbazione delle città metropolitane a maggiore sviluppo, la progressiva deforestazione di enormi aree, gli scarichi inquinanti del traffico, la cementificazione e l'impermeabilizzazione di estese superfici del territorio, la grande produzione di rifiuti solidi urbani connessa al moderno consumismo, ha prodotto la rottura dell'armonia ambientale, e diventato un fenomeno molto sentito a livello planetario, come dimostrano le conferenze ONU di Rio de Janeiro del 1992 e di Johannesburg de 2002.

La Comunità Europea, oltre che ad allinearsi ai principi generali di tutela dell'ambiente formulati nelle assemblee mondiali promosse dalle Nazioni Unite, già negli anni '70 e '80, emanava una serie di direttive volte al miglioramento della qualità della vita in un contesto di azioni mirate alla salvaguardia del ambiente, con riferimento

alla tutela della salubrità delle acque, alla difesa dell'atmosfera dall'inquinamento, alla salvaguardia delle specie e delle aree protette, alla tutela dei suoli da scarichi inquinanti. Con il Trattato di Maastricht si introducono nell'Atto Unico Europeo principi generali e obiettivi di tutela dell'ambiente. Tutte le direttive su temi ambientali s'inseriscono in una strategia generale comunitaria di tutela ambientale, consistente in promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche attraverso la realizzazione di una crescita sostenibile rispettosa dell'equilibrio naturalistico, nel senso che le azioni della Comunità Europea devono tendere a: proteggere, salvaguardare e migliorare la qualità dell'ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; assicurare un'accorta utilizzazione delle risorse naturali.

I concetti di tutela sono stati sanciti nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che sancisce: "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione conforme al principio dello sviluppo sostenibile".

La conservazione della natura considerata come polmone verde, il paesaggio come valore da salvaguardare, il disinquinamento delle acque e dell'atmosfera, unito alla tutela dei centri storici, hanno acquisito una centralità assoluta nella pianificazione urbanistica e nella programmazione dell'uso del territorio, condizionando qualsiasi sviluppo territoriale<sup>1</sup>.

## **2) Strategia sull'ambiente urbano dell'Unione Europea.**

Conformemente al Sesto programma di azione in materia ambientale, è stata preparata la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento Europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano (Bruxelles, 11.1.2006 Com (2005) 718 )*<sup>2</sup>.

La Comunicazione accenna che l'ambiente urbano europeo desta sempre maggiori preoccupazioni. I problemi ambientali della città hanno notevoli conseguenze sulla qualità di vita dei cittadini e i risultati economici delle città. Il Sesto programma di

---

\* Pubblicato in Gazzetta Ambiente, Roma, , N° 4, 2007, p. 157-163 <http://www.gazzettaambiente.it/>

\*\*\* Dottoranda Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Dottorato di Ricerca in Stato e Persona Negli ordinamenti giuridici (Diritto Civile), e dell'Università di Cordoba (Argentina) Dottorato di Ricerca in Diritto e Scienze Sociali. Convenzione di Dottorato in Co-tutela.

<sup>1</sup> A. Monaco, *Urbanistica ambiente e territorio*, Napoli, 2003.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com\\_2005\\_0718\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/com_2005_0718_it.pdf)

azione in materia di ambiente invita allo sviluppo di una strategia tematica sull'ambiente urbano con l'obiettivo di contribuire a una migliore qualità ed elevato livello di vita e di benessere sociale per i cittadini attraverso un ambiente senza inquinamento che provochi danni alla salute umana ed all'ambiente attraverso uno sviluppo urbano sostenibile.

Nelle città si concentrano numerosi problemi di ordine ambientale, però esse sono il motore dell'economia, il centro degli affari e degli investimenti. Quattro europei su cinque abitano in area urbana.

Le città in genere devono affrontare gli stessi problemi ambientali, quali cattiva qualità dell'aria, traffico e congestione intensi, livelli elevati di rumore ambientale, cattiva qualità dello spazio edificato, presenza di terreni abbandonati, emissioni di gas serra, proliferazione urbana, produzione di rifiuti e di acque reflue.

Una qualità elevata dell'ambiente urbano è in linea con la strategia di Lisbona, che stabilisce l'obiettivo di *“rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro”*. Le città europee che riescano in un'elevata qualità dell'ambiente, rafforzeranno le loro potenzialità di crescita e di creazione di posti di lavoro.

La Commissione, ha fornito una prima analisi dei problemi da affrontare nelle aree urbane, ed ha proposto azione su quattro temi prioritari: gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia urbana sostenibile e l'eventuale istituzione dell'obbligo di adottare, a livello locale, piani in materia.

Le autorità locali ottengono migliori risultati se ricorrono ad un approccio integrato per la gestione dell'ambiente urbano adottando piani d'azione strategici ed a lungo termine. L'applicazione del principio di sussidiarietà implica le autorità locali che svolgono un ruolo decisivo.

L'ambiente urbano richiede tuttavia interventi a tutti i livelli: le autorità nazionali, regionali e l'Unione europea hanno ciascuna una funzione precisa da svolgere.

Le misure proposte nell'ambito della strategia mirano a contribuire ad una migliore attuazione delle norme e delle politiche comunitarie vigenti in materia di ambiente a livello locale.

Una pianificazione efficace dei trasporti richiede una visione a lungo termine, di concepire la incentivazione per la promozione di un trasporto pubblico di alta qualità e la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni e di garantire il coordinamento con la pianificazione territoriale ai livelli amministrativi idonei. La pianificazione dei trasporti

considererà aspetti come la sicurezza, l'inquinamento atmosferico, il rumore, le emissioni di gas serra e l'utilizzazione del territorio.

Il miglior modo in cui l'Unione Europea può sostenere gli stati membri e le autorità locali, è promovendo l'accesso alle soluzioni esistenti per avvalersi dell'esperienza altrui e concepire soluzioni alla loro situazione attraverso le informazioni convalidate dagli esperti. La Commissione studierà la fattibilità di un portale tematico destinato alle autorità locali.

Le aree urbane svolgono un ruolo importante nell'adattamento ai cambiamenti climatici e nella riduzione delle emissioni di gas serra. Le città sono vulnerabili alle grandi inondazioni, alle più frequenti ondate di caldo e siccità, che sono conseguenze dei cambiamenti climatici.

I settori prioritari ai fini della riduzione di gas serra sono i trasporti e l'edilizia. L'edilizia sostenibile migliora l'efficienza energetica con la conseguente diminuzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>. La Commissione ha incaricato il comitato europeo di normalizzazione di elaborare alcuni metodi di valutazione dell'efficienza ambientale integrata degli edifici.

La strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali farà enfasi nella necessità dell'uso razionale di esse. I piani d'insediamento ad alta densità e ad uso misto che evitano la proliferazione urbana, presentano vantaggi ambientali, in quanto all'utilizzo del territorio, trasporti e riscaldamento, favorendo un minore consumo pro capite delle risorse.

L'urbanistica sostenibile e la pianificazione territoriale adeguata aiuteranno a ridurre la proliferazione urbana, la perdita di habitat naturali e di biodiversità; ed a ridurre la impermeabilizzazione dei terreni. La strategia tematica sulla protezione dei terreni, in corso di elaborazione, affronterà probabilmente la riqualificazione e il riutilizzo delle aree dismesse e la pianificazione territoriale orientata al risparmio dello spazio. A questi aspetti si riferisce la giurisprudenza che studieremo nel paragrafo prossimo.

### **3) Destinazione di zone a verde agricolo con finalità di tutela ambientale nel Piano Regolatore Generale.**

Secondo l'articolo 8 (comma sostituito dall'art. 1 delle Legge n. 765 del 6 agosto 1967) della legge urbanistica nazionale n. 1150/42 il piano regolatore generale

incombe solo su alcuni comuni inclusi in appositi elenchi; per i rimanenti comuni esso è facoltativo, essendo questi ultimi tenuti a redigere uno strumento più semplice, il programma di fabbricazione. Tale dicotomia è in fase di superamento, poiché nella legislazione regionale si va affermando sempre più la tendenza a generalizzare il piano regolatore generale.

Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale; sia nella parte urbana che extraurbana. La legislazione regionale e le leggi speciali più recenti tendono ad arricchire il contenuto con prescrizioni di tutela del paesaggio, dell'ambiente, dei beni culturali e con disposizioni a valenza economica<sup>3</sup>.

I contenuti essenziali del piano regolatore generale sono indicati dall'art. 7 (sostituito dall'art. 1 della legge n.1187 dell' 19 novembre 1968) e riguardano:

“1) la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferrovie e navigabili e dei relativi impianti;

2) la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli da osservare in ciascuna zona;

3) le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;

4) le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico, nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;

5) i vincoli da osservare nelle zone di carattere storico, ambientale, paesistico;

6) le norme per l'attuazione del piano.”

Il P.R.G. costituisce lo strumento urbanistico di base, inteso a garantire un ordinato e razionale assetto degli insediamenti edilizi da distribuire in zone urbane a diversa destinazione urbanistica ed utilizzazione edilizia, e ad impedire lo sviluppo spontaneo e disordinato dei centri abitati. Le previsioni che contiene sono volte a: contenere la densità abitativa degli agglomerati urbani nei valori stabiliti dalla legge; indicare adeguate infrastrutture primarie e reti per la mobilità e le comunicazioni urbane ed extraurbane; individuare le aree di valore storico, artistico e ambientale da sottoporre a tutela, preservare e incrementare le aree destinate a verde attrezzato, individuare le aree necessarie per le attività produttive rapportate alle reali potenzialità di sviluppo e

---

<sup>3</sup> F. Salvia- F. Teresi, *Diritto Urbanistico*, settima edizione, Padova, 2002.

alla compatibilità ambientale del territorio comunale; il tutto mirante a conseguire uno sviluppo equilibrato ed armonico dell'abitato e ad elevare la qualità urbana<sup>4</sup>.

Il comma 2 dell'art. 7 della legge urbanistica si riferisce alla zonizzazione che consiste nella divisione del territorio in zone omogenee, che, in mancanza di nuove norme regionali, restano quelle indicate nell'art. 41 *quinquies* della legge n. 1150/42 e nell'art. 2 del D.M. del 2-4-1968, e classificate come zona A) centro storico, zona B) zona di completamento, zona C) zona di espansione, zona D) zona destinata a localizzazione alle attività industriali, artigianali, direzionali, commerciali e turistiche, zona E) zona agricola, zona F) zona destinata alla localizzazione dei servizi d'interesse generale.

La zonizzazione non riguarda soltanto la parte del territorio destinata ad usi residenziali, ma anche le aree ad utilizzazione produttiva (industriale, turistica, commerciale, agricola)

La giurisprudenza è orientata verso la tesi del carattere residuale del verde agricolo, secondo questa tendenza la destinazione agricola non deve necessariamente rispondere alla finalità della tutela degli interessi dell'agricoltura, potendo mirare a soddisfare altre esigenze di carattere urbanistico<sup>5</sup>.

Il tipo di politica urbanistica portato avanti in Italia sia dallo Stato con l'incentivazione della nuova edilizia, sia dai Comuni col sovradimensionamento delle zone di espansione ha determinato spesso l'eccessivo e senza criterio cambio di destinazione del suolo agricolo. La più recente legislazione regionale cerca di invertire la tendenza, ponendo speciali limiti al pianificatore nella possibilità di destinare ad altri usi terreni agricoli e finalizzando specificamente le nuove costruzioni nel verde agricolo all'effettiva conduzione del fondo, con l'inibizione di altre utilizzazioni residenziali<sup>6</sup>.

La giurisprudenza attribuisce alla destinazione agricola una finalità ambientale. Il Tribunale Amministrativo Regionale, sede di Milano nella recente sentenza del 24 novembre 2006<sup>7</sup> ha ritenuto che fosse valida la destinazione a zona E agricola per assicurare un ordinato sviluppo inteso alla tutela del paesaggio e dei valori ambientali, massime se il P.R.G. dichiara di perseguire una politica di contenimento delle espansioni, in particolare, per l'esigenza di evitare la proliferazione di interventi edilizi distribuiti "a pioggia", che se non sono disincentivati, determinerebbero

---

<sup>4</sup> Monaco, *Urbanistica ambiente e territorio*, cit.

<sup>5</sup> F. Salvia- F. Teresi, *Diritto Urbanistico*, cit.

<sup>6</sup> F. Salvia- F. Teresi, *Diritto Urbanistico*, cit.

<sup>7</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 novembre 2006, n.2847.

fenomeni di progressiva erosione del suolo senza le opere di urbanizzazione necessarie per il corretto sviluppo di parti rilevanti del territorio comunale, pregiudicando la valorizzazione ed il recupero del patrimonio agricolo esistente. Più avanti aggiunge che la zona agricola possiede anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assume la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano. Nella fase attuativa del nuovo P.R.G. si assicura un ordinato sviluppo, intenso alla tutela del paesaggio e dei valori ambientali particolarmente rilevanti nel territorio comunale.

La sentenza continua argomentando che l'area di proprietà si inserisce in un ambito a fronte del centro abitato, si situano aree verdi alternate ad insediamenti produttivi e commerciali, è così confermata la funzione di azionamento agricolo, di costituire un polmone dell'insediamento urbano.

Il Consiglio di Stato nella decisione del 19 gennaio de 2000<sup>8</sup> ha anche considerato che la zona agricola possieda pure una valenza conservativa dei valori naturalistici, costituendo il polmone dell'insediamento urbano, assumendo per tale via la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano. Le ragioni della scelta emergono dell'esigenza di assicurare una tutela piena delle aree rurali di pregio paesistico, specie in presenza di un decremento graduale delle superfici ospitanti aziende agricole nel periodo compreso fra il 1961 e 1990.

#### **4) Approvazione Regionale del Piano Regolatore Generale con modifiche d'ufficio attinenti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.**

Articolo 10 legge urbanistica nazionale n 1150/42. **“(Approvazione del piano generale)**. Il piano regolatore generale è approvato con decreto del Presidente della giunta regionale (Comma sostituito dall'art. 1 delle L. 1 giugno 1971, n.2919).

Con lo stesso decreto di approvazione possono essere apportate al piano, le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, tali cioè da mutare le caratteristiche essenziali del piano stesso ed i criteri di impostazione, le modifiche conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate con deliberazione del Consiglio comunale, nonché quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

---

<sup>8</sup> C.d.S., Sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245.

a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell'art 6, secondo comma;

b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato;

c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici;

d) l'osservanza dei limiti di cui agli articoli 41-*quinquies*, sesto e ottavo comma e 41-*sexies* della presente legge (Comma inserito dall'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n.765).

Le modifiche di cui alla lettera c) sono approvate sentito il Ministro per la pubblica istruzione, che può anche dettare prescrizioni particolari per singoli immobili di interesse storico-artistico (Comma inserito dall'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n.765).

Le proposte di modifica, di cui al secondo comma, ad eccezione di quelle riguardanti le osservazioni presentate al piano, sono comunicate al Comune, il quale entro novanta giorni adotta le proprie controdeduzioni con deliberazione del Consiglio comunale, che previa pubblicazione nel primo giorno festivo, è trasmessa al Ministero dei lavori pubblici nei successivi quindici giorni (Comma inserito dall'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n.765).

Nelle more di approvazione del piano, le normali misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sono obbligatorie. (Comma inserito dall'art. 3 della l. 6 agosto 1967, n.765).

Il decreto di approvazione del piano è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione. Il deposito del piano approvato, presso il Comune a libera visione del pubblico, è fatto nei modi e termini stabiliti dal regolamento.

Nessuna proposta di variante al piano approvato può aver corso se non sia intervenuta la preventiva autorizzazione del Presidente della giunta regionale che potrà concederla, in vista di sopravvenute ragioni che determinano la totale o parziale inattuabilità del piano medesimo o la convenienza di migliorarlo.

Non sono soggette alla preventiva autorizzazione le varianti, anche generali, intese ad adeguare il piano approvato ai limiti e rapporti fissati con i decreti previsti dall'ultimo comma dell'art. 41 *quinquies* e dall'art.41 *septies* della presente legge nonché le modifiche alle norme di attuazione e le varianti parziali che non incidano sui criteri informativi del piano stesso. (Comma aggiunto dall'art. 1 della l. 1 giugno 1971, n.291)

La variazione del piano è approvata con la stessa procedura stabilita per l'approvazione del piano originario”.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sede di Milano, Seconda Sezione nella sentenza del 17 ottobre 2005<sup>9</sup>, ha affermato che “Le modificazioni che può introdurre la Regione, in base all’art. 10 l. n.1150 del 1942, sono obbligatorie, quando siano indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l’adozione di standards urbanistici minimi; quelle facoltative, ovvero rimesse all’esercizio della discrezionalità da parte dell’Amministrazione regionale, invece, trovano il limite di non introdurre innovazioni sostanziali allo strumento di pianificazione”. Nel caso la Regione Lombardia approvava il nuovo piano con modifiche d’ufficio, introduceva la classificazione zona agricola per alcune aree, produceva il mutamento della destinazione di una intera area da residenziale ad agricola. Poiché la destinazione agricola ha una rilevanza di tutela ambientale, il T.A.R. ha ritenuto che si tratti di modifica obbligatoria, per cui le esigenze di tutela del paesaggio e dell’ambiente interessati dal piano regolatore sono state idonee a permettere le modifiche d’ufficio consentita dall’art. 10 comma 2 lett.c l. n. 1150 del 1942. La Regione ha esercitato il potere di modifica in un ambito in cui non trova il limite dell’introduzione d’innovazioni sostanziali al piano regolatore generale.

Il Tribunale Amministrativo Regionale, sede di Milano nella recente sentenza del 24 novembre 2006<sup>10</sup> ha giudicato che la destinazione a zona agricola, come modifica d’ufficio del P.R.G. ad opera della Regione sia pienamente riconducibile alla previsione dell’art. 10 secondo comma, lett. C), della l. n.1150/1942 e non soggiace al limite di divieto di innovazioni sostanziali posto dalla prima parte del secondo comma del medesimo art. 10. Questa disposizione prevede, infatti, il potere della Regione di proporre le modifiche d’ufficio al P.R.G. riconosciute indispensabili per assicurare la tutela del paesaggio, nonché di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici. La giurisprudenza costante afferma che l’attribuzione ad una data area della destinazione a zona agricola ben può essere dettata da finalità di tutela ambientale.

---

<sup>9</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 17 ottobre 2005, n. 3816.

<sup>10</sup> T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 novembre 2006, n.2847.

Il Consiglio di Stato nella decisione del 19 gennaio de 2000<sup>11</sup> anche ha ritenuto che il limite delle innovazioni sostanziali, fissato alle modifiche d'ufficio in sede di approvazione del piano dall'art.10, l. n 1150, non riguarda le modifiche attinenti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, che pertanto possono anche mutare le caratteristiche essenziali e i criteri d'impostazione del piano.

Il Consiglio di Stato nella decisione del 30 settembre 2002<sup>12</sup> ha sostenuto che le scelte operate dall'amministrazione regionale in strumenti urbanistici sovraordinati rispetto al piano regolatore generale, non ancora approvate, possano essere inserite d'ufficio da parte della Giunta regionale negli strumenti urbanistici sottoposti al suo esame, ciò è costituito dall'art. 10, comma 2, lett. C) della l. n1150 del 17 agosto 1942.

## **5) Conclusioni.**

L'enorme crescita della popolazione mondiale, l'irreversibile conurbazione delle città metropolitane a maggiore sviluppo, la progressiva deforestazione di enormi aree, gli scarichi inquinanti del traffico, la cementificazione e l'impermeabilizzazione di estese superfici del territorio, la grande produzione di rifiuti solidi urbani connessa al moderno consumismo, ha prodotto la rottura dell'armonia ambientale, e diventato un fenomeno molto sentito a livello planetario, come dimostrano le conferenze ONU di Rio de Janeiro del 1992 e di Johannesburg de 2002.

La Comunità Europea emanava una serie di direttive volte al miglioramento della qualità della vita in un contesto di azioni tese alla salvaguardia dell'ambiente. Tutte le direttive su temi ambientali s'inseriscono in una strategia generale comunitaria di tutela ambientale, consistente in promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche attraverso la realizzazione di una crescita sostenibile rispettosa dell'equilibrio naturalistico. I concetti di tutela ambientale sono stati sanciti nel Trattato di Maastricht e nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentale dell'Unione Europea.

Conformemente al Sesto programma di azione in materia ambientale, è stata preparata la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento*

---

<sup>11</sup> C.d.S., Sez. IV, 19 gennaio 2000, n. 245.

<sup>12</sup> C.d.S., Sez. IV.30 settembre 2002, n. 4984.

*Europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano (Bruxelles, 11.1.2006 Com (2005) 718 ).*

La Commissione ha proposto azioni su quattro temi prioritari: gestione urbana sostenibile, trasporto urbano sostenibile, edilizia urbana sostenibile e l'eventuale istituzione, dell'obbligo di adottare, a livello locale, piani in materia.

La gestione dell'ambiente urbano compete alle autorità locale adottando piani di azioni strategici ed a lungo termine, secondo il principio di sussidiarietà. L'ambiente urbano richiede tuttavia interventi a tutti i livelli: le autorità nazionali, regionali e l'Unione europea hanno ciascuna una funzione precisa da svolgere.

La pianificazione dei trasporti considererà aspetti come la sicurezza, l'inquinamento atmosferico, il rumore, le emissioni di gas serra e l'utilizzazione del territorio.

I settori prioritari ai fini della riduzione di gas serra sono i trasporti e l'edilizia. L'edilizia sostenibile migliora l'efficienza energetica con la conseguente diminuzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

L'urbanistica sostenibile e la pianificazione territoriale adeguata aiuteranno a ridurre la proliferazione urbana, la perdita di habitat naturali e di biodiversità; ed a ridurre la impermeabilizzazione dei terreni.

Il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale. Il P.R.G. costituisce lo strumento urbanistico mirante a conseguire uno sviluppo equilibrato e armonico dell'abitato e ad elevare la qualità urbana.

La zonizzazione non riguarda soltanto la parte del territorio destinata ad usi residenziali, ma anche le aree ad utilizzazione produttiva (industriale, turistica, commerciale, agricola)

La giurisprudenza è orientata verso la tesi del carattere residuale del verde agricolo, secondo questa tendenza la destinazione agricola non deve necessariamente rispondere alla finalità della tutela degli interessi dell'agricoltura, potendo mirare a soddisfare altre esigenze di carattere urbanistico.

Il tipo di politica urbanistica portato avanti in Italia ha determinato spesso l'eccessivo e senza criterio cambio di destino del suolo agricolo. La più recente legislazione regionale cerca di invertire la tendenza, ponendo speciali limiti al pianificatore nella possibilità di destinare ad altri usi terreni agricoli.

La giurisprudenza attribuisce alla destinazione agricola una finalità ambientale. Il Tribunale Amministrativo Regionale, sede di Milano nella recente

sentenza del 24 novembre 2006 ha ritenuto che fosse valida la destinazione a zona E agricola per assicurare un ordinato sviluppo inteso alla tutela del paesaggio e dei valori ambientali, massime se il P.R.G. dichiara di perseguire una politica di contenimento delle espansioni, in particolare, per l'esigenza di evitare la proliferazione di interventi edilizi distribuiti "a pioggia". La zona agricola possiede anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assume la funzione decongestionante e di contenimento dell'espansione dell'aggregato urbano, specie in presenza di un decremento graduale delle superfici ospitanti aziende agricole nel periodo compreso fra il 1961 e 1990.

La giurisprudenza, inoltre, ha affermato che "Le modificazioni che può introdurre la Regione, in base all'art. 10 l. n.1150 del 1942, sono obbligatorie, quando siano indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standards urbanistici minimi; quelle facoltative, ovvero rimesse all'esercizio della discrezionalità da parte dell'Amministrazione regionale, invece, trovano il limite di non introdurre innovazioni sostanziali allo strumento di pianificazione". Si è aggiunto che la destinazione a zona agricola, come modifica d'ufficio del P.R.G. ad opera della Regione sia pienamente riconducibile alla previsione dell'art. 10 secondo comma, lett. C), della l. n.1150/1942 e non soggiace al limite di divieto di innovazioni sostanziali posto dalla prima parte del secondo comma del medesimo art. 10. Le scelte operate dall'amministrazione regionale in strumenti urbanistici sovraordinati rispetto al piano regolatore generale, non ancora approvate, possono essere inserite d'ufficio da parte della Giunta regionale negli strumenti urbanistici sottoposti al suo esame, ciò è costituito dall' art. 10, comma 2, lett. C) della l. n1150 del 17 agosto 1942.

La giurisprudenza commentata dei T.A.R. e del Consiglio di Stato è conforme ai lineamenti della strategia tematica sull'ambiente urbano della Commissione dell'Unione Europea, poiché con la destinazione di zone a verde agricolo nel P.R.G. si evita la proliferazione urbana ed tende ad assicurare un elevato livello ambientale urbano.

Anche l'interpretazione giurisprudenziale che conferma la possibilità delle modifiche d'ufficio con finalità ambientale dalla Regione al P.R.G., è conseguente con la strategia accennata, che sostiene il principio di sussidiarietà nella gestione urbana,

appartenendo essa alle autorità locali, ma con partecipazioni di altri livelli di governo come in questo caso di quello regionale.