



CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite
Agricoltura ed Ambiente

Senato della Repubblica

13 Giugno 2019

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

*Contenimento del consumo di
suolo e riuso del suolo
edificato*

A cura di:

Andrea Bianchi

Direttore Area Politiche Industriali
Confindustria

1. Premessa e valutazioni generali

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

Vi ringraziamo per l'invito a partecipare a questa audizione, che ci consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul tema del contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato.

Si tratta di un tema delicato e complesso, che Confindustria segue con grande attenzione fin dalla scorsa legislatura e che prosegue oggi nel solco dei tanti progetti di legge presentati.

L'Europa e le Nazioni Unite ci richiamano alla tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, al riconoscimento del valore del capitale naturale e ci chiedono di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050 (Parlamento Europeo e Consiglio, 2013), di allinearli alla crescita demografica e di non aumentare il degrado del territorio entro il 2030 (UN, 2015). Tali obiettivi sono ancor più importanti per noi, alla luce delle particolari condizioni di fragilità e di criticità del nostro Paese.

Dai dati disponibili emerge la necessità di fare di più e meglio.

Infatti, secondo le stime dell'ISPRA, nel 2017 in Italia sono stati impermeabilizzati al netto, ossia come differenza fra nuovo consumo e suolo ripristinato, 52 km² di terreno (circa 14 ettari al giorno), che, aggiungendosi alle superfici sigillate in passato, portano la copertura artificiale al 7,65% del territorio nazionale (negli anni Cinquanta la copertura artificiale era del 2,7%). A livello europeo, l'Italia, superando la media Europea stimata al 4,2%, si colloca al sesto posto dopo la Germania (7,4%).

Inoltre, sempre secondo le stime di ISPRA, nel 2017, a fronte dei citati 52 km² di nuovo suolo impermeabilizzato, sono stati riqualificati e rigenerati 2 km² di terreno, ovvero solo il 3,7% delle porzioni di terreno interessate da interventi di impermeabilizzazione.

Per fare di più e meglio è necessario affrontare il tema del contenimento del consumo di suolo con un approccio di politica industriale.

Il dibattito politico intorno al tema del consumo di suolo si è finora concentrato prevalentemente su "condotte negative", ossia dirette a non consumare suolo attraverso divieti e limiti, ma tale

approccio, se nell'immediato evita un aumento dell'impermeabilizzazione, certo non può rappresentare la soluzione definitiva del problema.

Il Paese deve crescere, creare nuova occupazione, innalzare la domanda interna, e allo stesso tempo prendersi cura del suo patrimonio naturale e culturale. Per combinare questi obiettivi, apparentemente contrapposti, occorre puntare sull'industria.

Riteniamo necessario, quindi, spostare il focus sulle "condotte positive", cioè cosa dobbiamo fare per prenderci cura del suolo, e quali azioni e misure mettere in campo.

Il territorio non è un concetto astratto e metrico equivalente a quello di spazio, né un qualcosa di statico, ma è un organismo vivente, il più complesso che ci sia. Esso esprime una sintesi di realtà diverse che convivono in simbiosi in un delicato equilibrio. Lo stato di salute di un territorio è, quindi, il risultato delle attività antropiche per promuovere la coesistenza e la salvaguardia del patrimonio socio-economico e del patrimonio ambientale e naturale.

Il suolo non antropizzato, ci ha insegnato l'esperienza, non equivale a suolo tutelato.

Certo il suo uso indiscriminato, oltre a costituire un uso inefficiente di una risorsa non rinnovabile, determina l'aggravarsi di fenomeni già diffusi di dissesto idrogeologico, che rendono instabile il territorio e causano ogni anno vittime e danni al patrimonio urbano e infrastrutturale.

Una gestione proattiva della tutela del suolo, capace di combinare sviluppo e tutela, a nostro avviso passa allora per: *i)* la rigenerazione urbana; *ii)* la riqualificazione delle aree; *iii)* la bonifica e reindustrializzazione sostenibile dei territori; *iv)* l'utilizzo di nuove tecnologie e materiali, a partire da quelli drenanti; *v)* il contrasto ai fenomeni di dissesto; *vi)* l'infrastrutturazione e la manutenzione del territorio.

La tutela del suolo e delle sue risorse non deve quindi essere vissuta in contrapposizione allo sviluppo economico, ma rappresentare una leva per lo sviluppo di opportunità, di investimenti e di occupazione.

Bisogna applicare le logiche dell'economia circolare anche alla gestione della risorsa suolo.

Il tema del contenimento del consumo di suolo va affrontato con una legge organica di riforma, che detti principi di pianificazione e programmazione cogenti per gli enti sub-statali, ispirati alle politiche sopra richiamate.

Le evidenze empiriche lo confermano.

In assenza di una legge organica statale, negli ultimi anni le Regioni hanno adottato discipline fortemente disomogenee. Quelle come la Lombardia, che hanno puntato su strumenti come la rigenerazione e la riqualificazione, hanno fatto registrare le migliori *performance*.

Infatti, se è vero che la Lombardia risulta essere la regione con la più alta percentuale di suolo consumato artificialmente (13%), seguita dal Veneto (12,35%) e dalla Campania (10,36%), è altrettanto vero che se rapportiamo gli ettari di suolo consumato alla produttività e al rendimento del terreno, la Lombardia, insieme al Lazio, risulta essere tra le regioni più virtuose.

Più in dettaglio, come emerge dai grafici in appendice elaborati da Confindustria sulla base dei dati ISPRA, l'indice di rendimento del suolo consumato per la Lombardia è pari a 0,85 ettari per milione di euro prodotto, a fronte di una media delle Regioni del Nord pari a 1,23. Tra le Regioni meno virtuose, in tal senso, troviamo Sardegna (2,70), Basilicata (2,88), Molise (2,89) e Trentino Alto-Adige (3,28). Se rapportiamo la quantità assoluta di suolo consumato anche all'altro fattore che richiede l'antropizzazione del terreno, ossia la popolazione residente, risulta di nuovo come la Lombardia, insieme alla Liguria, sia tra le regioni più virtuose al Nord e, in generale, nel Paese, con 309 ettari di suolo consumato per abitante, con una media del Nord pari a 404 ettari.

Confindustria è convinta che una riqualificazione del territorio si realizza agendo, anzitutto, con interventi di ristrutturazione mediante **demolizione, ricostruzione e sostituzione edilizia**, soprattutto quando si è in presenza, ad esempio, di edifici obsoleti, fatiscenti o incongrui, ovvero di delocalizzazione di volumi ubicati in sede impropria.

Sviluppo e tutela dell'esistente possono e devono coesistere, a condizione che si sia in grado di dotare l'amministrazione dei poteri e degli strumenti urbanistici, fiscali e finanziari, in larga parte utilizzati in tutto il mondo per riqualificare zone degradate e ammodernare i centri urbani.

In quest'ottica, quindi, occorre **puntare sull'industria delle costruzioni**, introducendo **incentivi** reali, e non formule ipotetiche che rinviano a facoltà delle Regioni, per la riqualificazione energetica, la sicurezza sismica, il riassetto idro-geologico e il rinnovo urbano in genere.

Altro aspetto dal quale non si può prescindere nell'elaborazione di una proposta di legge sulla riduzione del consumo di suolo, è quello legato alla **riconversione e la riqualificazione delle aree industriali dismesse**.

Coerentemente con quanto rappresentato sin'ora, siamo infatti convinti che la bonifica delle aree inquinate e il recupero/riutilizzo delle aree industriali dismesse rappresentino una leva decisiva per lo sviluppo del Paese, da attuare attraverso politiche in grado di rilanciare investimenti in questo settore, tutelando contemporaneamente la risorsa suolo.

Abbiamo stimato che, a fronte di un investimento complessivo di 10 miliardi di euro per il risanamento delle aree pubbliche e private (una superficie complessiva di 46.000 ettari), si avrebbe un aumento del livello di produzione di oltre 20 miliardi di euro e un incremento del valore aggiunto complessivo di circa 10 miliardi di euro, nel giro di soli cinque anni, con 400.000 nuovi posti di lavoro.

Per troppi anni la burocrazia ha bloccato le azioni di tutela dell'ambiente e della salute e il recupero di siti strategici per la nostra economia.

È il caso, ad esempio, del SIN della Valle del Sacco, dichiarata anche area di crisi complessa, dove gli investimenti per la bonifica e la reindustrializzazione sostenibile, con conseguente aumento dell'occupazione, sono bloccati dalle inerzie dell'Amministrazione.

Nella logica di riqualificazione del territorio è necessario considerare anche i nuovi obiettivi di crescita delle installazioni di impianti da fonti rinnovabili previsti dal Governo con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima presentato alla Commissione a gennaio del 2019. Secondo il PNIEC, per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità sarà necessario raddoppiare la potenza installata di impianti eolici e triplicare la potenza degli impianti fotovoltaici. All'interno delle politiche di recupero delle aree dismesse e di rigenerazione urbana si dovrebbe promuovere lo sviluppo degli impianti fotovoltaici e da fonte rinnovabile verso iniziative che minimizzano il

consumo di territorio. Inoltre, sarebbe opportuno prevedere comunque la diffusione anche di grandi impianti fotovoltaici a terra, privilegiando zone improduttive, non destinate ad altri usi.

Venendo quindi ai contenuti delle numerose proposte all'attenzione del Parlamento, non potendole analizzare tutte in modo approfondito in questa sede, ci limitiamo ad alcune considerazioni sugli aspetti più rilevanti.

In particolare, la normativa statale dovrebbe declinare presupposti indispensabili, ovvero: *i)* l'ambito di applicazione e le definizioni che devono guidare l'attuazione della nuova disciplina; *ii)* un adeguato regime transitorio, che consenta un graduale passaggio alle nuove regole, salvaguardando al contempo gli investimenti avviati; *iii)* il ruolo della pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici; *iv)* specifici interventi di rigenerazione, riqualificazione urbana con incentivi *ad hoc*, bonifica e reindustrializzazione.

In primo luogo, è imprescindibile un **quadro definitorio** che consenta di sviluppare una disciplina razionale e coerente con le indicazioni europee e tale da bilanciare i diversi interessi in gioco.

In quest'ottica, per quanto concerne la definizione di "consumo di suolo", è indispensabile un esplicito riferimento al concetto di consumo "netto" di suolo, inteso come saldo fra nuovo territorio impermeabilizzato e territorio non impermeabilizzato o in precedenza impermeabilizzato e ripristinato ad usi agricoli e naturali.

Inoltre, ulteriore elemento qualificante della nuova disciplina dovrebbe essere la definizione di "superficie agricola", concetto strettamente collegato a quello di consumo di suolo.

Al riguardo, riteniamo che tale nozione debba essere incentrata sulla destinazione d'uso impressa ai terreni dagli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore del provvedimento ovvero, in via subordinata e qualora si decidesse di considerare un perimetro più ampio, riteniamo indispensabile contemplare una serie di **esclusioni** fondamentali (es. le aree destinate a infrastrutture e insediamenti produttivi, quelle funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti e le zone di completamento). In questo modo, si eviterebbero veti nella localizzazione e nell'ampliamento degli impianti produttivi e delle infrastrutture di rilevanza nazionale e si valorizzerebbero, in un percorso di riuso e rigenerazione, anche le aree libere, ubicate in ambito urbano consolidato e aventi funzioni di "ricucitura" o completamento.

Quanto al **regime transitorio**, occorre garantire la gradualità del processo di trasformazione e la tutela degli investimenti già avviati o comunque programmati. In particolare, occorrerebbe far salvi i titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi a oggetto il consumo di suolo inedificato e i piani attuativi il cui procedimento amministrativo, sia stato avviato – o la relativa istanza presentata – prima dell’entrata in vigore della nuova legge, nonché le varianti il cui procedimento sia stato attivato prima della medesima data e che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi.

Quanto al **ruolo della pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici**, il meccanismo per la concreta attuazione del graduale contenimento del consumo di suolo deve prevedere il coinvolgimento di Stato, Regioni, Province e Comuni nell’ambito delle attività di pianificazione e programmazione di loro competenza. Bisognerebbe introdurre uno **strumento di pianificazione con il quale gli enti locali determinano e quantificano, programmando nel tempo, gli indici di riduzione del consumo del suolo sul proprio territorio**.

Infine, in linea con quanto anticipato, un’efficace politica di contenimento del consumo di suolo dovrebbe necessariamente passare attraverso la previsione di misure in grado di rendere diffusi, agevoli ed economicamente sostenibili gli interventi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente. In particolare, si potrebbe prevedere un’apposita regola che stabilisca di inserire gli interventi di demolizione e costruzione all’interno degli atti di pianificazione degli enti territoriali, unitamente ai meccanismi di premialità che ne favoriscano l’impiego, come, ad esempio, l’azzeramento degli oneri di urbanizzazione.

Sulla base di questo schema di ragionamento, abbiamo quindi esaminato i diversi disegni di legge presentati sul tema e di seguito, nel documento che lasciamo all’attenzione delle Commissioni, formuliamo alcune considerazioni di dettaglio sui singoli aspetti di maggior rilievo.

In conclusione, Confindustria guarda con favore agli obiettivi delle iniziative in atto che mirano al contenimento del consumo di questa preziosa risorsa e auspica che tale obiettivo venga perseguito attraverso l’attuazione di una sintesi virtuosa di più elementi in grado, insieme, di salvaguardare il suolo e le sue potenzialità. In questo senso, sarà fondamentale perseguire una **gestione “dinamica” della risorsa**, *in primis* mediante nuove regole cogenti di programmazione e

pianificazione, capaci, se impostate correttamente, di garantire la c.d. **“circularità dell’utilizzo del suolo”**.

2. Valutazioni di dettaglio

Alla luce delle considerazioni che precedono e con l’auspicio di collaborare utilmente all’adozione di un testo base di sintesi tra i diversi disegni di legge depositati, che riesca a conciliare la tutela dell’ambiente e la crescita del sistema produttivo, formuliamo di seguito alcune osservazioni e proposte di carattere puntuale che riguardano trasversalmente tutti i ddl presentati.

Ambito di applicazione

In primo luogo, riteniamo opportuno escludere dal campo di applicazione della nuova disciplina le aree destinate ad attività definite di interesse strategico, nonché le aree situate all’interno del perimetro di insediamenti produttivi e logistici e quelle necessarie alla realizzazione di opere e infrastrutture ad essi connesse.

Un’industria solida, infatti, è lo strumento fondamentale e non sostituibile per ridurre la disoccupazione, ma anche per qualificare il capitale umano, aumentare le retribuzioni degli occupati, attivando così i consumi e la domanda interna e assicurando investimenti in tecnologie sostenibili a tutela dell’ambiente.

La proposta di escludere le attività strategiche, le aree all’interno degli insediamenti produttivi e le opere ad essi connesse, non pregiudica gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo, ma allo stesso tempo è coerente con gli obiettivi di politica industriale ed economica espressi in sede europea, che il nostro Paese deve perseguire per rilanciare la crescita.

Il tema del contenimento del consumo di suolo in relazione alle aree industriali va quindi affrontato **mirando ad obiettivi integrati di politica industriale e ambientale**, coerenti con le indicazioni europee riguardanti, da un lato, l’uso sostenibile delle risorse e, dall’altro, come detto, la “reindustrializzazione” dei territori.

Definizioni

In tema di definizioni, i diversi DDL presentano **approcci sensibilmente disomogenei** e pertanto abbiamo cercato di enucleare i profili di maggiore importanza, evidenziando quale sarebbe a nostro giudizio la direzione da prediligere.

Per quanto concerne la definizione di **“consumo di suolo”**, è indispensabile un esplicito riferimento al concetto di consumo “netto” di suolo, affinché risulti chiaro che l’indicazione, di matrice comunitaria (Comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 571 *“Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse, relativa al “consumo netto di suolo a saldo zero”*), non equivale in assoluto al divieto di occupare nuovo territorio, ma al contrario consente l’utilizzo di spazi liberi, purché ciò avvenga ripristinando aree di pari superficie in precedenza impermeabilizzate.

In sostanza, il consumo netto di suolo deve indicare un saldo fra nuovo territorio impermeabilizzato e territorio non impermeabilizzato o in precedenza impermeabilizzato e ripristinato ad usi agricoli e naturali (Documento di lavoro della Commissione (2012)101 *“Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l’impermeabilizzazione del suolo”*).

Al riguardo, si richiama la definizione di consumo di suolo data dalla LR Lombardia n. 31/2014, dove si parla di *“trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l’attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture comunali e sovracomunali”*.

In questa direzione, vanno le definizioni di consumo di suolo contenute in alcune delle proposte di legge in discussione.

Si segnala, infatti, come positivo il **chiaro riferimento al consumo netto di suolo**, contenuto nelle disposizioni del DDL n. 1177, recante *“Norme per l’uso razionale e responsabile del suolo, del patrimonio edilizio e delle risorse naturali”*, oltreché il riferimento, nell’articolo 1 (contenente le finalità del DDL), alla definizione, su tutto il territorio nazionale, di una riduzione “progressiva” del consumo di suolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti a livello europeo.

Non mancano tuttavia approcci diversi (es. il DDL n. 164) che, individuando il consumo di suolo nella mera modifica della superficie agricola, senza che assuma rilievo il ripristino agli usi naturali di porzioni di terreno precedentemente impermeabilizzate, si pone in contrasto con gli obiettivi perseguiti a livello europeo e rischia di bloccare nuovi investimenti.

L'auspicio, dunque, è che possa essere adottata una definizione che contempli un meccanismo di calcolo del consumo di suolo in termini di saldo netto pari a zero, raggiungibile attraverso un bilanciamento tra gli interventi di utilizzo delle superfici libere e di contestuale ripristino di terreni già impermeabilizzati.

Ancora in tema di definizioni, ulteriore elemento qualificante della nuova disciplina dovrebbe essere la definizione di “**superficie agricola**”, concetto strettamente collegato a quello di consumo di suolo.

Al riguardo, riteniamo che tale nozione debba essere incentrata sulla destinazione d'uso impressa ai terreni dagli **strumenti urbanistici vigenti** alla data di entrata in vigore del provvedimento ovvero, in via subordinata e qualora si decidesse di considerare un perimetro più ampio, riteniamo indispensabile contemplare una serie di **esclusioni** fondamentali per la corretta applicazione della nuova legge. Il riferimento è, in particolare, a: *i*) le superfici destinate a servizi pubblici di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti; *ii*) le aree destinate a infrastrutture e insediamenti produttivi; *iii*) le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti e *iv*) i lotti interclusi e le aree ricadenti nelle zone di completamento.

Infatti, una formulazione di questo tipo, ripresa in alcune delle proposte di legge in esame (es. n. 1177), garantirebbe un migliore temperamento tra l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e le esigenze di matrice economica e ambientale. Ciò infatti consentirebbe di evitare veti nella localizzazione e nell'ampliamento degli impianti produttivi e delle infrastrutture di rilevanza naturale (viabilità, raccordi ferroviari industriali, parcheggi di scambio, aree di sosta attrezzate per l'autotrasporto, ecc.) e di valorizzare, in un percorso di riuso e rigenerazione, anche le aree libere, ubicate in ambito urbano consolidato e aventi funzioni di “ricucitura” o completamento.

Un diverso approccio, proprio di altre proposte di legge depositate (es. n. 164), che definisca la superficie agricola come omnicomprensiva di tutti i terreni utilizzati/edificati o

utilizzabili/edificabili e di tutte le superfici comunque impermeabilizzabili, senza alcun riferimento agli strumenti urbanistici e senza contemplare alcuna esclusione, risulterebbe troppo ampia e sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, nonché inidonea a salvaguardare quell'esigenza di certezza giuridica e applicativa necessaria a un processo di trasformazione come quello in atto. Tale impostazione rischia, infatti, di rendere molto complicata e incerta la delimitazione del perimetro effettivo della superficie agricola, aprendo la strada a interpretazioni tra loro potenzialmente molto diverse a livello territoriale.

Quindi, l'obiettivo dovrebbe essere quello di assicurare il contenimento del consumo di suolo ma allo stesso tempo evitare impatti collaterali negativi, non voluti, sia in termini ambientali che economici. Infatti, senza le citate esclusioni, gli investimenti industriali aventi a oggetto infrastrutture o impianti, compresi quelli diretti a migliorare la sostenibilità ambientale o a decontaminare le matrici naturali, rischiano di essere preclusi. Inoltre, una tale definizione consentirebbe ampliamenti funzionali dei siti produttivi, subordinandone tuttavia la realizzazione all'attuazione di interventi di compensazione ambientale, in modo da assicurare che il saldo netto del consumo di suolo sia sempre pari a zero, come chiede l'Europa.

Regime transitorio

Ulteriore profilo fondamentale da considerare, collegato alle definizioni, è quello del **regime transitorio**. Al riguardo, evidenziamo, in termini generali, che poiché la questione consumo del suolo non è solo di natura ambientale, urbanistica e civilistica, ma investe una pluralità di interessi economici e sociali particolarmente rilevanti, è necessaria una disciplina transitoria idonea a garantire ai soggetti interessati un arco temporale adeguato per valutare i propri investimenti, senza penalizzare il processo di contenimento del consumo di suolo, evitando così l'insorgere di innumerevoli contenziosi che non giovano a nessuna delle parti.

Infatti, considerati i tempi che sono necessari per una modifica dello strumento urbanistico generale, anche attraverso una variante puntuale, è necessario che la norma transitoria sia articolata nel miglior modo possibile e, soprattutto, sia in grado di evitare il blocco di operazioni di trasformazione urbanistica anche complesse, il cui iter avviato da tempo non ha ancora raggiunto la definizione.

Pertanto, tali evidenti ragioni di certezza giuridica e l'esigenza di evitare l'avvio di processi di trasformazione improvvisi, se non addirittura irrazionali, suggeriscono di far salvi i titoli abilitativi edilizi, comunque denominati, aventi ad oggetto il consumo di suolo ineditato e i piani attuativi il cui procedimento amministrativo, in coerenza con la pianificazione vigente, sia stato avviato – o la relativa istanza presentata prima dell'entrata in vigore della nuova legge, nonché le varianti il cui procedimento sia stato attivato prima della medesima data e che non comportino modifiche di dimensionamento dei piani attuativi. Si dovrebbe, quindi, garantire nel periodo transitorio l'attuazione non solo dei piani attuativi già adottati, ma anche di quelli per i quali vi sia comunque stata una manifestazione di volontà rispetto alla loro attuazione seppure non ancora adottati (es. avvio della procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) o di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)).

In questo modo, si garantisce un regime transitorio più equilibrato, che tiene conto dei legittimi interessi maturati da coloro che hanno effettuato investimenti in aree trasformabili.

Su questo tema, rileviamo una minore disomogeneità dei diversi DDL presentati - che tengono in considerazione, seppur in misure diverse, la necessità di garantire una disciplina transitoria adeguata - ma rileviamo comunque l'opportunità di calibrare meglio la portata di tale regime, ponendo ancora maggiore attenzione alla gradualità del processo di trasformazione e alla tutela degli investimenti già avviati o comunque programmati.

Questa direzione viene seguita dal DDL n. 1177 e, in parte, dal DDL n. 866, che fa presente la necessità di estendere le eccezioni previste - che fanno riferimento alla realizzazione di interventi già autorizzati e previsti dagli strumenti urbanistici, nonché per lavori e opere già inseriti negli strumenti di programmazione delle stazioni appaltanti e nel programma di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 -, anche alle opere classificate strategiche per il Paese.

Contenimento del consumo di suolo

Con particolare riferimento al meccanismo per la concreta attuazione del graduale contenimento del consumo di suolo, Confindustria condivide l'approccio del DDL n. 1177, secondo cui l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo è perseguito da Stato, Regioni, Province e Comuni, nell'ambito delle attività di pianificazione e programmazione di loro competenza.

Positiva, è infatti, l'idea del **Piano Territoriale** con cui gli enti locali determinano e quantificano, programmando nel tempo, gli indici di riduzione del consumo del suolo sul proprio territorio, disaggregandolo in ambiti omogenei, in relazione all'intensità del corrispondente processo urbanizzativo. Da tale disaggregazione, infatti, gli enti stabiliscono i conseguenti criteri, indirizzi e linee tecniche da applicare nei nuovi strumenti di governo del territorio, sia in termini di pianificazione, sia in termini di disposizioni immediatamente operative, per contenere il consumo di suolo.

Un tale approccio è certamente positivo poiché, considerato il fatto che ogni ente ha le sue peculiarità e specificità (territoriali, ma soprattutto economiche), è condivisibile l'idea che sia l'ente stesso a "regolarsi" sulle modalità di raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo, utilizzando un metodo calibrato sull'efficienza e sulla razionalità, in coerenza con la realtà territoriale.

Sempre con riguardo al DDL 1177, si guarda con favore anche alla previsione per cui le infrastrutture e gli interventi del settore dei trasporti e della logistica, nonché gli insediamenti produttivi e tutte le opere pubbliche e di pubblica utilità per le quali sia stata condotta la preventiva verifica dell'eventuale esistenza di alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate, **non concorrono al computo del consumo di suolo a livello comunale**. Non rientrano in tale computo anche gli accordi di programma promossi dagli enti locali, qualora la Regione ne ravvisi con delibera di giunta, valore di insediamento prioritario, nonché le iniziative anche private giustificate da motivato interesse pubblico o generale riconosciuto.

La previsione, va nella direzione da noi auspicata di non frustrare l'iniziativa imprenditoriale, soprattutto se è stato rispettato l'obbligo, ragionevole, per cui la priorità del riuso e della rigenerazione urbana, comporta la necessità di una valutazione delle alternative di localizzazione che garantiscono un bilancio ecologico positivo.

A tal proposito, molto interessante è il nuovo concetto, del medesimo DDL 1177, di "**bilancio ecologico del suolo**" - che incide sul consumo netto di suolo - che chiama in campo sia il rapporto tra superficie agricola trasformata dagli strumenti di governo del territorio e superficie urbanizzata/urbanizzabile (quindi, rapporto tra superfici in termini di estensione), sia - qui forse la principale novità - il rapporto tra benefici e svantaggi ambientali ed ecologici provocati dal

consumo di suolo (dunque, a prescindere dalle superfici consumate e recuperate). Positivo anche il riferimento al bilancio ecologico pari a zero, se *"nell'ambito di una procedura di VIA o una procedura di VAS viene dimostrato che i vantaggi ambientali, derivanti dalla realizzazione di un'opera o di un impianto, bilanciano o superano quelli derivanti dal consumo del suolo"*, nella misura in cui consente agli strumenti esistenti di *permitting* ambientale di assolvere le loro funzioni, ossia effettuare una valutazione a tutto tondo sulla congruità di un progetto dal punto di vista "ambientale", nell'ambito di un unico procedimento.

Giudizio positivo anche per il concetto della **"compensazione ecologica"**, nella misura in cui include anche le bonifiche del suolo tra gli interventi volti al ripristino o miglioramento delle condizioni di naturalità o seminaturalità dei suoli, finalizzati a compensare quelle perse con gli interventi di edificazione ed urbanizzazione.

Si esprime un giudizio favorevole anche con riguardo all'articolo 4, comma 1 del DDL 1177, che disciplina il **limite al consumo di suolo**, poiché assegna a un decreto ministeriale, la definizione di una riduzione progressiva in termini quantitativi, del consumo di suolo a livello nazionale.

Positivo anche l'esplicito riferimento al **riuso e alla rigenerazione urbana**, come principi fondamentali della materia del governo del territorio, insieme alla limitazione del consumo di suolo. In tal senso, piace la prescrizione di cui all'articolo 3, che prevede che l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo è perseguito da Stato, Regioni, Province e Comuni nell'ambito delle attività di pianificazione e programmazione di loro competenza.

Per quanto concerne la definizione di **"rigenerazione urbana"**, si valuta come positiva anche quella fornita dal DDL 866, poiché individua, nell'ambito di un insieme coordinato di interventi, sia pubblici che privati, vere e proprie "strategie" contro il nuovo consumo di suolo, senza però escludere totalmente la possibilità di effettuare investimenti per nuove opere, in una logica di riorganizzazione sostenibile dell'assetto urbano.

Incentivi agli interventi di riqualificazione mediante demolizione e ricostruzione

Un'efficace politica di contenimento del consumo di suolo, passa necessariamente attraverso la previsione di misure in grado di rendere diffusi, agevoli ed economicamente sostenibili gli interventi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente. La mera previsione di blocchi

o limiti al consumo del suolo, come già evidenziato, rischia non solo di non perseguire l'obiettivo, nazionale e comunitario, di un uso ragionato del territorio, ma anche di ingessare lo sviluppo economico del Paese, in un momento, peraltro, in cui è fondamentale promuovere una ripartenza economica.

Pertanto, per coniugare esigenze sia di riduzione del consumo di suolo, che di natura economica, occorrono misure idonee a spostare l'attività edilizia su quella parte di territorio già oggetto di interventi di urbanizzazione o infrastrutturali.

In particolare, si potrebbe prevedere un'apposita regola che stabilisca di inserire gli interventi di demolizione e costruzione all'interno degli atti di pianificazione degli enti territoriali, unitamente ai meccanismi di premialità che ne favoriscano l'impiego, come, ad esempio, l'azzeramento degli oneri di urbanizzazione.

In tal senso, si giudicano positivamente le disposizioni (artt. 5, 6, 7, 8, 9 e 11 del DDL 1177) in materia di rigenerazione, riqualificazione e relativi incentivi, poiché vanno decisamente nella direzione, da sempre auspicata da Confindustria, di armonizzare le politiche del territorio con quelle di politica industriale, attraverso l'implementazione della riqualificazione delle costruzioni esistenti e il recupero delle aree degradate e dismesse, compresi i siti inquinati.

In tal senso, si sottolinea anche la bontà delle misure previste in relazione alle operazioni di **demolizione e ricostruzione** - in special modo quelle che prevedono misure di incentivi economici - cui si suggerisce però un coordinamento con le disposizioni di cui all'articolo 5 del d.l. n. 32 del 2019 (cd "Sblocca Cantieri). Il citato articolo 5 del d.l. "Sblocca Cantieri", infatti, nel prevedere che in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo, amplia il raggio di azione delle suddette operazioni di demolizione e costruzione, rispetto a quello formulato dal DDL n. 1177 citato.

Positivo anche lo strumento finanziario previsto da parte della Cassa Depositi e Prestiti (DDL 1177 e 866) che, allo scopo di favorire l'accesso al credito dei proprietari di immobili ricompresi nei

settori della rigenerazione urbana, determina condizioni finanziarie vantaggiose per quei soggetti che vogliono investire nella sicurezza e nella sostenibilità ambientale.

Positivi anche gli articoli 7, 8, e 10 del DDL 1177 che, rispettivamente, prevedono l'istituzione di un Fondo intitolato "Fondo per la rigenerazione del suolo edificato", l'istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana (con una dotazione di 200 milioni annui) e una serie di misure incentivanti e detrazioni (peraltro cumulabili) per vari interventi di riqualificazione, tra cui gli interventi di riduzione del rischio sismico su edifici interi.

Allo stesso modo, per quanto concerne il ruolo della pianificazione e degli strumenti urbanistici, si ritengono positive le disposizioni (artt. 2 e 3) presenti nel DDL n. 866. In particolare, l'articolo 2 che reca misure in deroga ai vincoli imposti dal patto di stabilità interno in favore degli enti locali, a condizione che questi attuino adeguati piani per la messa in sicurezza del proprio territorio, per far fronte, *in primis*, alle criticità legate al dissesto idrogeologico, ed anche l'articolo 3 che prevede la possibilità che gli enti locali possano individuare, attraverso i propri strumenti urbanistici, degli ambiti di rigenerazione urbana da assoggettare ad interventi coordinati di riqualificazione.

Coerentemente, quindi, il successivo articolo 5, comma 1, della PdL 866, consente agli strumenti urbanistici di perseguire la perequazione urbanistica da realizzarsi attraverso l'equa distribuzione, fra le proprietà immobiliari, dei diritti edificatori che essi attribuiscono e degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali. Positiva anche la misura introdotta per cui si stabilisce che le aree cedute gratuitamente attraverso la perequazione sono destinate all'attuazione degli standard urbanistici e delle dotazioni territoriali.

Appendice

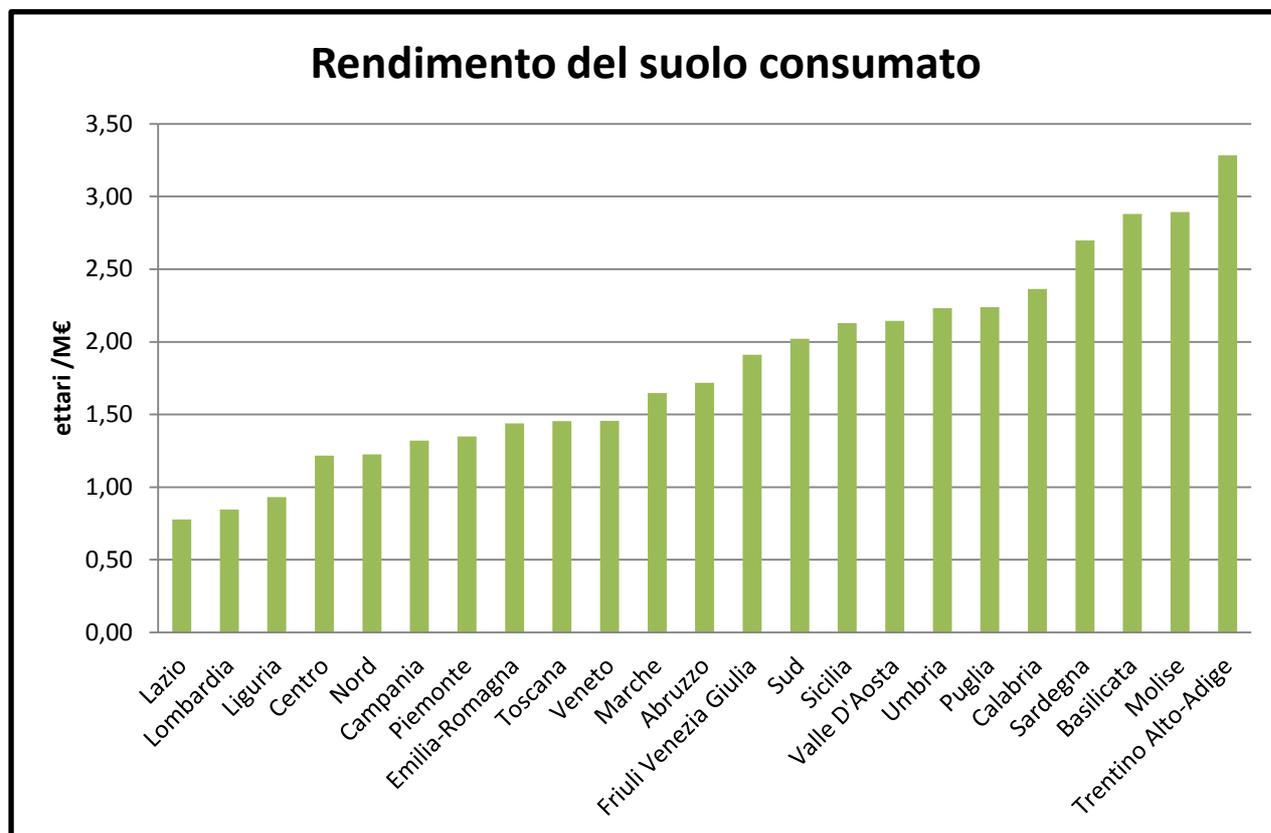


Figura 1 - Rendimento del suolo consumato per Regione espresso in ettari di suolo antropizzato per milione di euro prodotto. Elaborazioni Confindustria su dati ISPRA 2017

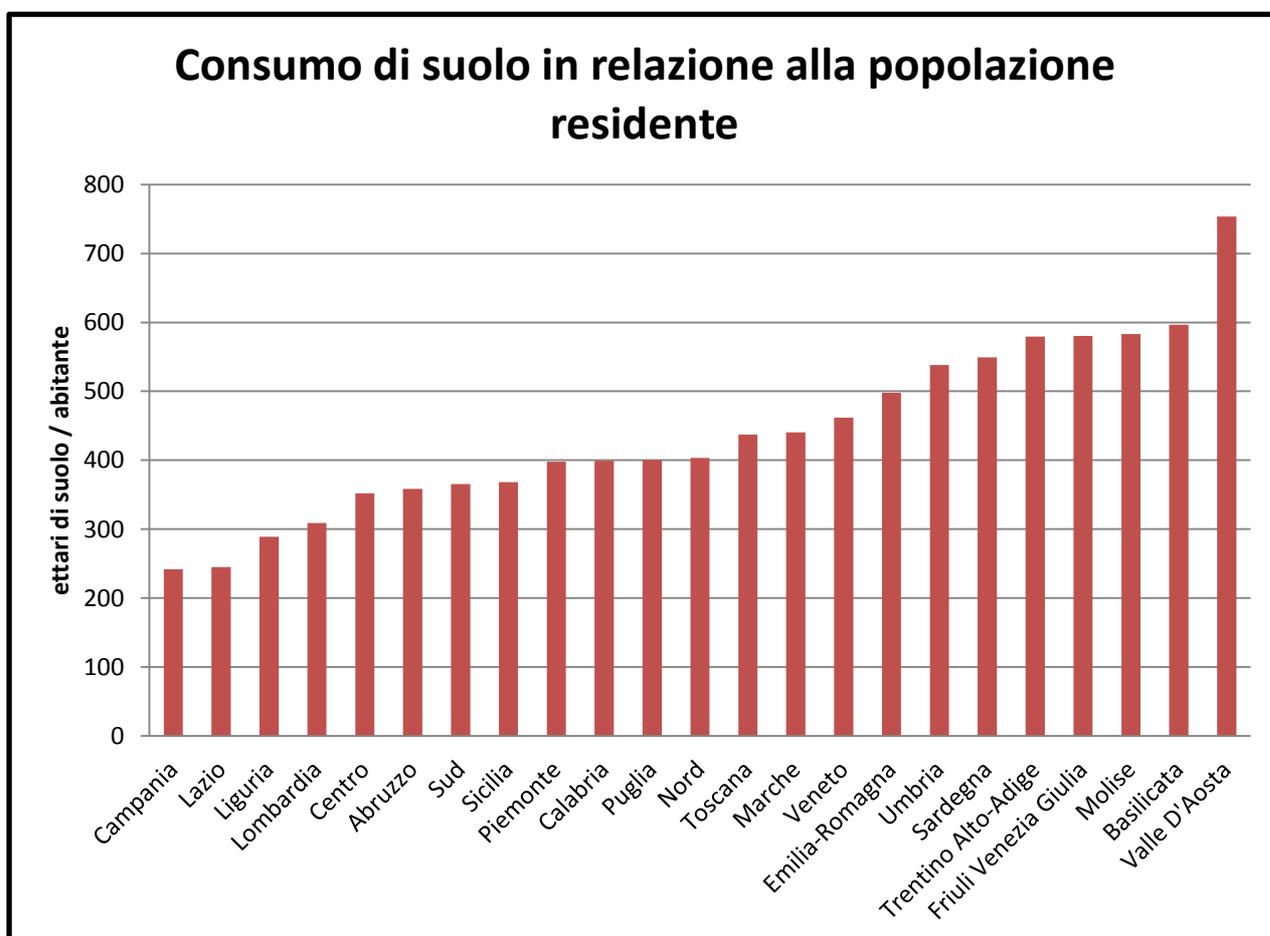


Figura 2 - Quantità di suolo consumato per abitante residente per Regione. Elaborazioni Confindustria su dati ISPRA 2017