

***Senato della Repubblica
Commissioni riunite 9° Agricoltura e 13° Territorio e Ambiente***

Audizione Ance

Contenimento del consumo del suolo

Disegni di legge n. 86 e 164

15 Gennaio 2019

Premessa

La questione del consumo del suolo - o meglio di un uso sostenibile e razionale del suolo - per la realizzazione di interventi edilizi di natura infrastrutturale e civile domina da diversi anni il panorama culturale, sociale e normativo legato al governo del territorio. Il dibattito, avviato sulla base di istanze di matrice europea, ha visto prima le Regioni approvare principi e disposizioni finalizzate al contenimento del consumo del suolo e successivamente anche lo Stato con diverse iniziative legislative. Si tratta certamente di un tema delicato e complesso che l'Ance segue con grande attenzione fin dall'inizio e che prosegue oggi nel solco dei tanti progetti di legge presentati nell'ambito della XVIII legislatura.

La riduzione del consumo del suolo è un obiettivo condivisibile, che andrebbe perseguito non già con il mero blocco delle trasformazioni territoriali, quanto piuttosto mediante **un'azione sistematica di manutenzione del territorio e delle sue infrastrutture**, una **politica di controllo e di repressione all'abusivismo edilizio** e soprattutto con una **politica organica volta a rendere agevoli, diffusi ed economicamente sostenibili gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente**.

I tragici eventi dell'agosto scorso hanno messo in evidenza la drammatica situazione in cui versano le infrastrutture nel nostro Paese: c'è un problema non solo di vetustà ma di manutenzione, rinnovamento e soprattutto di insufficienza rispetto alla domanda. Peraltro il Rapporto Ispra 2018 mostra come siano le infrastrutture il principale utilizzatore di suolo nel nostro Paese.

Il Paese ha poi un enorme "patrimonio costruito" da riconvertire in termini di miglioramento più generale delle prestazioni sismiche, energetiche, ambientali e di sicurezza e la rigenerazione urbana rappresenta quindi il tema del futuro *versus* contenimento dell'uso di nuovo suolo.

A ciò va aggiunto il fenomeno dell'abusivismo, a cui non sono bastati tre condoni, ma che continua a rappresentare non solo un *vulnus* per il territorio, vista la carenza dei controlli, ma anche un problema di sicurezza delle costruzioni, di lavoro nero, di fenomeni malavitosi che danneggiano l'attività edilizia regolare.

Ogni anno l'ISTAT nel Rapporto BES (Benessere equo e sostenibile) evidenzia l'abusivismo edilizio come una piaga che in Italia continua ad avere una diffusione senza paragoni e che la crisi economica ha contribuito addirittura ad aumentare. Se nel 2007, alla vigilia della crisi la proporzione era di 9 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate, nel 2017 l'indice di abusivismo è salito fino a quasi 20 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate (con precisione 19,4 costruzioni abusive ogni 100 autorizzate: ISTAT, Rapporto BES 2018, pag. 125).

Un ulteriore fattore di riduzione della superficie agricola è rappresentato dalla rinaturalizzazione dei suoli in seguito all'abbandono colturale. Come emerge anche nel nuovo Rapporto dell'Ispra *"Territorio: processi e trasformazioni in Italia"* pubblicato lo scorso dicembre, l'espansione dei territori boscati, soprattutto nelle aree interne e collinari/montane del Paese, determinata da fenomeni di abbandono colturale, è una delle cause principali dell'aggressione del suolo agricolo. Viceversa l'espansione urbana riduce i terreni coltivati prevalentemente nelle zone pianeggianti.

I dati Ispra evidenziano in particolare come in Italia fra il 2012 e il 2017 gli alberi siano cresciuti del 4,7% arrivando ad estendersi su circa 14 milioni di ettari (Ispra, Rapporto Territorio 2018, pag. 20).

Parallelamente all'abbandono, anche la trasformazione delle pratiche agricole verso forme di sfruttamento intensivo per aumentare la resa delle aree coltivate, attraverso la meccanizzazione e l'utilizzo di tecniche di coltivazione, di irrigazione, di fertilizzazione e di difesa fitosanitaria ha prodotto negli ultimi sessant'anni profondi mutamenti nell'assetto di tali aree (Ispra, Rapporto Territorio 2018, pag. 3).

L'Ance ritiene che **il tema del contenimento del consumo di suolo**, sia agricolo che con altro uso, **vada affrontato nell'ambito di una legge organica di riforma del governo del territorio**, composta da pochi principi, **nella quale porre le basi per un nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente**.

In questo contesto, un ruolo fondamentale per contenere il consumo di suolo dovrebbe essere affidato anche alla **revisione della disciplina degli standard urbanistici contenuta nel DM 1444/1968**. Il Decreto, finalizzato a gestire la crescita delle città nell'ambito di un modello territoriale incentrato sull'espansione (Legge urbanistica 1150/1942), è improntato ad un criterio di reperimento delle dotazioni urbane di tipo meramente quantitativo (mq/abitante) che contrasta nettamente con il principio della riduzione del consumo di suolo.

In assenza di una legge organica di riforma del governo del territorio, l'Ance ritiene fondamentale che:

- **si approvi con urgenza una normativa in grado di incentivare la rigenerazione urbana;**
- **si consenta fin da subito un'azione improntata alla sostituzione edilizia degli edifici esistenti.**

Affrontare il tema della riduzione del consumo del suolo in un contesto avulso dagli altri fenomeni che portano al medesimo risultato rischia di non fornire un quadro completo della questione e conseguentemente di promuovere misure non in grado di risolvere il problema o di risolverlo parzialmente.

Il consumo di suolo nella scorsa legislatura

Nel corso della passata legislatura, l'Ance ha seguito l'iter del DDL recante "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" (Atto C/2039- S/2383), approvato in prima lettura dalla Camera nel maggio 2016 e trasmesso al Senato dove l'esame, però, si è interrotto per la fine della legislatura.

Tale provvedimento - correttamente ispirato all'obiettivo europeo di ridurre il consumo del suolo portandolo ad un saldo zero nel 2050 - rappresenta un passaggio importante in questo percorso perché grazie alle modifiche apportate durante l'esame alla Camera dei Deputati, si era arrivati ad un testo piuttosto equilibrato e sostenibile ai fini della futura applicazione, sebbene mancasse ancora una normativa efficace sulla rigenerazione urbana.

In particolare, l'Ance valutava positivamente alcuni correttivi introdotti dalla Camera al testo originario. Il riferimento era, anzitutto, alla corretta declinazione del principio europeo del **consumo di suolo "a saldo zero"** che, superando l'impostazione originaria, introduce il tema del bilancio fra nuovo territorio impermeabilizzato e territorio ripristinato a usi agricoli e naturali.

Infatti, l'obiettivo europeo del "consumo netto pari a zero" non impone divieti assoluti di occupazione di nuovo territorio. Anzi, il consumo di spazi liberi è consentito purché avvenga a saldo zero, ossia a fronte di un recupero di superfici precedentemente impermeabilizzate di pari estensione.

Positive anche le modifiche apportate alla **definizione di superficie agricola e al regime transitorio**.

Quanto alla **prima**, correttamente erano state escluse dal divieto di consumo di nuovo suolo: *i)* le aree funzionali all'ampliamento delle attività produttive esistenti; *ii)* i lotti interclusi e le aree ricadenti nelle zone di completamento. Ciò consentiva 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 permette 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.

Anche con riferimento al **regime transitorio**, andava nella giusta direzione la previsione che consentiva di far salvi gli interventi e i programmi di trasformazione per i quali fosse stata presentata l'istanza di approvazione prima dell'entrata in vigore del provvedimento garantendo un regime transitorio più equilibrato, che teneva conto dei legittimi interessi maturati da coloro che avevano effettuato investimenti in aree potenzialmente trasformabili.

In assenza di un testo unificato dei disegni di legge o di un testo base sul quale formulare proposte puntuali, l'Ance indica di seguito alcune proposte finalizzate a garantire l'approvazione di una normativa equilibrata in materia.

Proposte e osservazioni

- Definizione di consumo di suolo e di superficie agricola

Per quanto concerne la definizione di "consumo di suolo, è fondamentale **esplicitare il concetto di consumo "netto" di suolo**, affinché risulti chiaro che l'indicazione, di matrice comunitaria (vedi 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 ad occupare nuovo territorio, ma al contrario consente l'utilizzo di spazi liberi purché questo 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 in precedenza impermeabilizzato e ripristinato ad usi agricoli o naturali (vedi Documento di lavoro della Commissione (2012)101 *"Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo"*).

Per quanto riguarda la **definizione di superficie agricola, come anticipato, si ritiene positiva la formulazione prevista dal DDL 2039 approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati nella scorsa legislatura.**

- Regime transitorio

Con riguardo alla previsione di un necessario regime transitorio, ferme restando le riflessioni sopra esposte, occorre tenere presente, in termini generali, che 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 e pertanto è necessaria un'azione coordinata che eviti l'insorgere di innumerevoli contenziosi che non giovano a nessuna delle parti e agli Enti locali.

Nel periodo transitorio va garantita l'attuazione:

- **degli interventi "puntuali", ossia in diretta esecuzione del piano urbanistico generale per i quali prima della entrata in vigore della nuova normativa sia stata presentata domanda di rilascio del permesso di costruire (ovvero Scia);**
- **dei piani attuativi non solo 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. presentazione dell'istanza secondo le regole stabilite a livello regionale).**

- Promuovere interventi di rigenerazione

Se da un lato le iniziative per ridurre e bloccare il consumo di nuovo suolo sono a livello culturale, sociale e normativo, ampiamente promosse, dall'altro **non si può dire che anche le politiche per il riuso del territorio abbiano la medesima attenzione.** Con generalismo si parla di un eccesso di produzione edilizia, ma nello stesso tempo **non si delinea nessun nuovo strumento che consenta di avviare un percorso di recupero e di rigenerazione urbana, visto che con quanto oggi si dispone le possibilità di intervento sono minime.** Scelte di questo tipo non fanno altro che bloccare qualsiasi processo non solo di trasformazione urbana, ma anche di semplice manutenzione urbana e immobiliare.

Il degrado e la vetustà del patrimonio, in particolar modo di quello residenziale, rappresentano **un'urgenza non più rinviabile.** Secondo l'Istat, nel 2011 gli edifici ad uso residenziale erano 12.187.698 per un totale di 31.208.161 abitazioni. Di queste, il 53,7%, pari a circa 16,5 milioni di unità, ha più di 40 anni, con caratteristiche strutturali e prestazionali ormai del tutto superate, spesso inadeguate anche con riferimento alla sicurezza.

Il 93,3% delle abitazioni occupate appartiene a persone fisiche (22,5 milioni di unità), mentre solo l'1,5% appartiene a imprese o società. Lo stock di patrimonio abitativo pubblico raggiunge appena il 4,1% del totale.

Il tema della riqualificazione/rigenerazione delle città, inoltre, deve affrontare quello della sicurezza dello stock immobiliare, vividamente percepito a seguito dei recenti eventi sismici. Nelle aree a rischio sismico, che rappresentano l'85% della superficie del territorio italiano e l'80% in termini di popolazione e famiglie, lo stock edilizio è costituito da circa 11 milioni di edifici, di cui 1,1 milioni nella zona a rischio più elevato, 5,1 milioni nella zona 2 e 4,8 in zona 3. L'88,4% degli edifici utilizzati è ad uso abitativo e di questi quasi 7 milioni di immobili sono stati edificati prima della piena operatività della normativa antisismica del 1974 e dei relativi decreti attuativi emanati negli anni successivi.

A ciò si aggiunga che per effetto di politiche urbanistiche degli anni passati incentrate sulla quantità rispetto alla qualità abitativa, sono spesso **frequenti situazioni di degrado nei confronti delle quali non è sufficiente intervenire con interventi di manutenzione e ristrutturazione edilizia**, ma è necessario avviare politiche sostenibili di rigenerazione urbana e sostituzione edilizia.

Si tratta di **intervenire in ambiti nei quali ad esempio la qualità e la manutenzione delle infrastrutture a servizio dei cittadini non è in linea con gli standard attuali**, la qualità immobiliare è lontana dai parametri dell'efficienza energetica e della sicurezza sismica, vi sono immobili con presenza di manufatti in cemento amianto o comunque pericolosi, o in condizioni nelle quali è necessario compiere un'accurata verifica delle condizioni statiche ecc..

Considerata la vetustà del patrimonio edilizio è pertanto necessario avviare un piano di verifiche sulle condizioni statiche degli immobili, anche con riferimento alla loro rispondenza alle norme sismiche, prevedendo, altresì, un sistema di interventi obbligatori accompagnati da idonei incentivi economici diretti ed indiretti.

Senza considerare quale possibile ulteriore elemento di degrado da contrastare **l'eventuale presenza (anche perché in stato di abbandono) di siti produttivi dismessi inglobati nel tessuto urbano**, la cui fatiscenza spesso non è solo edilizia, ma ambientale e che quasi sempre richiedono considerevoli interventi di bonifica o quanto meno di messa in sicurezza indipendentemente dall'eventuale riutilizzo.

Peraltro, la problematica della rigenerazione delle aree produttive dismesse è comune con altre tipologie di aree/immobili che non avevano una vera e propria destinazione produttiva, ma più in generale con una destinazione non residenziale, quali aree/immobili ferroviari o statali o degli enti pubblici.

Nel comparto urbano e soprattutto residenziale l'attività di sostituzione edilizia e di rigenerazione si è sino ad ora mossa tra molte difficoltà. La domanda che sorge spontanea è perché non si riesce ad avviare la rigenerazione con gli strumenti amministrativi e legislativi di cui già oggi si dispone?

Rimuovere gli ostacoli alla rigenerazione

Gli ostacoli da rimuovere sono numerosi, ma sostanzialmente si possono ricondurre a quattro questioni ossia:

- **la strumentazione urbanistica, caratterizzata da un'eccessiva articolazione** e nello stesso tempo **rigidità che non consente di seguire l'evoluzione della domanda**, la difficoltà del rapporto con gli altri piani di settore e le normative di settore (es. quelle ambientali);
- **il frequente frazionamento della proprietà immobiliare** tra numerosi proprietari privati e talvolta anche pubblici;

- **la normativa fiscale che non agevola** i trasferimenti di proprietà finalizzati alla rigenerazione e nello stesso tempo non contiene norme efficaci nel contrastare la proprietà inattiva;
- **gli elevati costi a carico degli operatori privati per la realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana che spesso non consentono di raggiungere un equilibrio economico finanziario.**

Per superare tutto ciò occorre che **la politica della rigenerazione non sia “fatta” solo di “opportunità immobiliari”**, ma debba:

- ✓ **fare parte di un processo di pianificazione ordinario** attraverso norme di livello statale e locale nell’ambito delle rispettive competenze;
- ✓ **essere finalizzata al miglioramento della qualità sia dell’immobile sia del contesto nel quale esso si colloca** attraverso la sostenibilità del progetto con azioni mirate, ad esempio, alla sicurezza ed alla salute pubblica (miglioramento sismico), all’ambiente (riduzione delle emissioni, efficienza energetica etc.), alla qualità e dotazione infrastrutturale urbana.

Insomma **per la rigenerazione urbana è necessario un atto di coraggio!**

Come fare

Le ipotesi operative per la rigenerazione vanno articolate, prima ancora che sulla scala di intervento, su quella territoriale. Infatti, in un’ottica di tipo sartoriale, **la rigenerazione deve essere sviluppata secondo le necessità del territorio** e non secondo principi e contenuti predefiniti come sino ad ora troppo spesso è avvenuto e che alla fine hanno messo sullo stesso piano Città metropolitane e Italia dei comuni, a fronte di situazioni fra le più diverse.

Per questi motivi la rigenerazione deve potersi articolare secondo forme di intervento differenziate e rimesse alla scelta degli operatori ed alle istanze degli utenti e più in generale del territorio. Se così non sarà si corre il **rischio concreto dell’ennesimo strumento avulso dalla realtà.**

Ciò premesso si propongono i seguenti indirizzi attuativi:

- **interventi di rigenerazione coordinati su una pluralità di immobili in un ambito urbano** individuato dal Comune, **basati sulla sostituzione edilizia con possibilità di accorpamento e incremento volumetrico, di redistribuzione** nell’ambito di intervento, **di mutamento delle destinazioni d’uso e frazionamento, anche in deroga allo strumento urbanistico e al DM 1444/1968** (altezze, distanze, densità), nonché in deroga alla distanza da strade, tramvie e metropolitane nel centro abitato, con **esclusione dall’applicazione del contributo straordinario** di cui all’art. 16, comma 4, lett. d-ter) DPR 380/2001, **corresponsione degli oneri di urbanizzazione solo nel caso di incremento del carico urbanistico** e calcolo sulla differenza tra edificazione esistente e edificazione che si realizzerà;
- **interventi puntuali finalizzati al recupero di singoli immobili o complessi immobiliari che prevedono o il mantenimento del volume originario (Decreto Legge 69/2013) ovvero un incremento volumetrico da definire con varie modalità.** Il percorso che si propone per questa seconda tipologia è quello di **una norma di indirizzo statale, eventualmente sul modello del Decreto Legge 70/2011**, di cui se ne debbono confermare i contenuti a livello regionale, ma **con carattere, questa volta, effettivamente vincolante, che obblighi le Regioni a definire le condizioni in base alle quali gli interventi di sostituzione edilizia potranno beneficiare di un**

incremento volumetrico che deve poter consentire la sostenibilità economica della proposta. Nella premessa che **gli interventi di rigenerazione sono qualificati di interesse pubblico**, i Comuni potranno individuare degli ambiti territoriali nei quali consentire tali progetti per i quali sarà possibile **derogare al DM 1444/1968** (altezze, distanze, densità) e alla distanza da strade, tramvie e metropolitane nel centro abitato, **modificare la destinazione d'uso**, nonché sarà **esclusa l'applicazione del contributo straordinario di cui all'art. 16, comma 4, lett. d-ter) DPR 380/01** e la **corresponsione degli oneri di urbanizzazione sarà prevista solo nel caso di incremento del carico urbanistico e calcolo sulla differenza tra edificazione esistente e edificazione che si realizzerà**. Sarà ammessa la monetizzazione degli **standard** ove non ne sia possibile la realizzazione.

Per gli interventi di demolizione e ricostruzione senza modifica volumetrica (DL 69/2013) **qualificati come ristrutturazione edilizia** sarà comunque possibile **modificare i prospetti** e saranno fatti **salvi gli eventuali incrementi volumetrici necessari per il raggiungimento dell'efficienza energetica**. Sarà inoltre possibile, anche per questa tipologia di intervento, la **deroga al DM 1444/1968 per altezze, distanze, densità edilizia**.

- *Evitare conflitti fra normativa statale e normativa regionale*

Un altro passaggio fondamentale in termini di certezza del diritto e di corretta attuazione della nuova normativa statale è la previsione di una disciplina dei rapporti con le leggi/disposizioni regionali sul contenimento del consumo di suolo, che in molti casi differiscono nei contenuti e nelle procedure ordinarie e transitorie da quelle dei disegni di legge statali e, pertanto, è fondamentale un raccordo tra la futura disciplina statale e quella regionale.

Ad esempio si potrà prevedere un sistema in cui **le Regioni siano chiamate ad adeguare la propria normativa sul governo del territorio ai nuovi principi in tema di contenimento dell'uso di nuovo suolo e rigenerazione urbana, entro un certo termine dall'entrata in vigore del provvedimento di riforma (es. 180 giorni)**.

Poiché è presumibile che il termine non verrà rispettato dalle Regioni, è **necessario prevedere una forma di automatismo nell'applicazione della nuova normativa, soprattutto nella parte relativa alla rigenerazione urbana** (es. obbligo per i comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici alle nuove norme e immediata applicazione delle norme per gli interventi di rigenerazione urbana).

Sono fatti salvi gli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati che, in applicazione di normative regionali, siano già orientati al principio del contenimento del consumo del suolo e alla rigenerazione urbana. Questi comuni dovranno adeguarsi alla nuova normativa nazionale nell'ambito del primo adeguamento (nuovo piano o variante generale) previsto della pianificazione urbanistica vigente.