

**Atto S/2383**

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

**Atti congiunti S/1734 – S/1181 – S/991 – S/769**

**Audizione Ance  
4 ottobre 2016**

*Senato della Repubblica  
Commissioni riunite 9° “Agricoltura e produzione agroalimentare” e  
13° “Territorio, ambiente, beni ambientali”*

*Premessa: alcuni dati*

La questione del consumo del suolo - o meglio di uso sostenibile e razionale del suolo - per la realizzazione di interventi edilizi di natura infrastrutturale e civile da parte di amministrazioni pubbliche e/o di committenti privati è di stretta attualità. Il dibattito, avviato oramai da diversi anni sulla base di istanze di matrice europea, ha visto prima le Regioni approvare principi e disposizioni finalizzate al contenimento del consumo del suolo ed ora anche lo Stato con diverse iniziative legislative.

La riduzione del consumo del suolo è un obiettivo condivisibile, ma che non può essere perseguito solo con il mero blocco delle trasformazioni territoriali, come da molte parti sostenuto, quanto piuttosto va sviluppato attraverso 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 e a regime volta a rendere agevoli, diffusi ed economicamente sostenibili gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Anche i dati sul consumo del suolo, dal 2014 diffusi annualmente dall'ISPRA, vanno letti congiuntamente con quelli legati alla rinaturalizzazione dei terreni agricoli non più coltivati.

Senza in alcun modo entrare nel merito dei dati prodotti dall'ISPRA, sarebbe opportuna una loro lettura sistematica con i dati che evidenziano come, accanto alla impermeabilizzazione ad opera di edifici ed infrastrutture, una delle cause principali della riduzione di superficie agricola è rappresentata proprio dall'abbandono dei terreni coltivati e dalla riespansione della vegetazione invadente o a bosco.

Il Dipartimento Gestione sistemi agrari dell'Università di Firenze, ad esempio, in un articolo sul Corriere della Sera del 25 novembre 2013 relativo al disastro idrogeologico avvenuto ad Olbia in Sardegna, ha evidenziato come **“agli 8.000 ettari all'anno di nuovo cemento di cui si parla ad ogni disastro, fanno da contraltare i più di 65.000 ettari di vegetazione invadente che dal 1910 in poi hanno portato a raddoppiare la superficie classificata come bosco, soprattutto in montagna e in collina”**. E ancora si legge che **“i quasi 9 milioni di ettari coltivati andati perduti da allora, non solo 5 come si è scritto, non sono quindi diventati cemento, ma nonostante questo i disastri continuano”**.

Anche nel Rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile in Italia) 2015 dell'ISTAT (Paesaggio e patrimonio culturale, pag. 212) i dati forniti parlano di **“un cambiamento di scenario** cui hanno collaborato la crisi economica degli ultimi anni e una certa rivitalizzazione del settore agricolo: **il crollo del settore delle costruzioni ha infatti ridimensionato la pressione dell'edilizia sul territorio**, mentre l'ultimo censimento registra per la prima volta dal 1970, **una battuta d'arresto nella perdita di superficie agricola utilizzata (Sau)**”. Al riguardo l'ISTAT specifica altresì come **siano “venute in primo piano altre minacce perlopiù legate proprio all'evoluzione dell'agricoltura** – dai processi di dismissione e rinaturalizzazione spontanea delle aree interne all'espansione delle monoculture industrializzate”.

L'ISTAT sottolinea poi che **nell'attuale fase storica l'integrità dello spazio rurale è minacciata da due principali forme di degrado: una di transizione dal rurale all'urbano (cd. *urban sprawl* ossia l'urbanizzazione a bassa densità che si propaga dai margini dei centri abitati e lungo le vie di comunicazione) e un'altra di transizione dal rurale all'incolto** (interessata da fenomeni di spopolamento, dismissione delle culture e rinaturalizzazione). Questi due indicatori mettono in luce come, rispetto alla situazione rilevata dai Censimenti 2000/2001, **nel decennio successivo siano progredite entrambe: più velocemente quella da abbandono che passa dal 28,5 al 36,1 del territorio nazionale**, più lentamente quella da *urban sprawl* che passa invece dal 19,9% al 22,2% (pag. 215-216).

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 una concorrenza sleale per l'attività edilizia regolare.

Infatti l'ISTAT evidenzia l'abusivismo edilizio come una piaga che in Italia continua ad avere una diffusione senza paragoni fra le maggiori economie avanzate e che la crisi economica ha contribuito addirittura ad aumentare. Nel 2014, pur in un contesto fortemente recessivo per il comparto dell'edilizia residenziale, il numero delle nuove costruzioni abusive è salito, rispetto all'anno precedente, da 15,2 a 17,6 ogni 100 autorizzate (ISTAT, Rapporto BES 2015, pag. 217).

Affrontare il tema della riduzione del consumo del suolo in un contesto avulso dagli altri fenomeni che provocano l'erosione del territorio naturale rischia di non fornire un quadro completo della questione e conseguentemente di introdurre misure non in grado di risolvere il problema o di risolverlo parzialmente.

### *Il disegno di legge S/2383*

Il disegno di legge C/2039 - S/2383 "Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato", rappresenta un passaggio importante nel percorso finalizzato a raggiungere l'obiettivo di ridurre il consumo del suolo e portarlo ad un saldo zero nel 2050, come richiesto dall'Europa.

Il testo del provvedimento, grazie alle modifiche apportate durante l'esame alla Camera dei Deputati, appare migliorato in diversi passaggi e quindi più sostenibile ai fini della futura applicazione, sebbene potrebbe essere ulteriormente affinato in alcune parti ed in questo senso si auspica il fattivo intervento del Senato.

#### ❖ Definizione di consumo di suolo (art. 2, comma 1, lett. a)

Rispetto al testo originario del DDL C/2039 la definizione appare migliorata perché si sono prese a riferimento le indicazioni comunitarie e cioè:

- è stato inserito il principio per cui il calcolo deve riferirsi al consumo di suolo "netto" che si ricava dal bilancio tra superfici agricole, naturali e semi-naturali in cui si è verificata l'impermeabilizzazione e le superfici in cui è stata rimossa la precedente impermeabilizzazione (vedi la Comunicazione della Commissione UE "Tabella di Marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" 20.9.2011 COM(2011) 571, dove entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno tenere conto dei loro impatti diretti ed indiretti sull'uso del territorio e il trend del consumo di suolo dovrà raggiungere l'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero nel 2050);
- è stato recepito il concetto di impermeabilizzazione (vedi Documento di lavoro della Commissione Europea 15.5.2012 SWD (2012) 101, contenente "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo", finalizzato a fornire informazioni sul livello di impermeabilizzazione del suolo nell'Unione Europea ed esempi di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo).

Ciò nonostante, **non appare ancora corretto definire il consumo di suolo in termini di "incremento annuale" poiché una definizione dovrebbe descrivere ciò che realmente avviene, mentre tale formulazione si basa su un mero raffronto fra dati di anni differenti e per di più necessariamente di segno positivo** (vedi la definizione di consumo di suolo in LR Lombardia 31/2014: "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").

❖ Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate (art. 5)

Durante i lavori parlamentari è stato inserito l'attuale art. 5 contenente una delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate. I provvedimenti legislativi del Governo avranno ad oggetto disposizioni per la semplificazione delle procedure per gli interventi "organici" relativi a edifici e spazi pubblici e privati. Si tratta evidentemente di misure per interventi complessi di rigenerazione di ambiti urbani da attuarsi mediante piani urbanistici attuativi.

L'Ance valuta positivamente la delega per la rigenerazione urbana, ma ritiene che, accanto alla individuazione di una fiscalità di vantaggio, **i principi e i criteri di delega andrebbero integrati con misure di immediata applicazione e non solo di indirizzo a carattere urbanistico e finanziario idonee ad incentivare la realizzazione di questo tipo di interventi.**

❖ Misure di incentivazione della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (art. 8);

**Le nuove disposizioni introdotte all'interno dell'art. 8** e volte ad incentivare in via immediata il processo di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente mediante interventi puntuali di demolizione e ricostruzione, proprio in virtù di quanto sopra detto, **potevano costituire un'occasione per incidere di più a favore di questa tipologia di intervento.** Si tratta in particolare di due misure:

- la prima, al fine di favorire la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente, consente la demolizione e ricostruzione di edifici residenziali appartenenti alle classi energetiche E, F o G o soggetti a rischio sismico o idrogeologico, di pari volumetria e superficie utile a condizione che il nuovo edificio abbia prestazione energetica di classe A o superiore e un'occupazione e un'impermeabilizzazione del suolo pari o minore rispetto a quelle antecedenti la demolizione (art. 8, commi 4, 5 e 6).
- la seconda, modificando l'art. 16 del Testo Unico Edilizia (Dpr 380/2001), impone ai comuni di rimodulare l'entità del costo di costruzione, assicurando un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia e quindi anche gli interventi di demolizione e ricostruzione (art. 8, comma 7).

Per una effettiva ed efficace attuazione della **prima misura**, si ritiene che **la norma dovrebbe essere affinata meglio soprattutto con riferimento al rapporto con gli interventi di demolizione e ricostruzione come definiti dall'art. 3, comma 1, lett. d) del Dpr 380/2001** che ad esempio consente, a parità di volumetria, l'aumento della superficie.

Quanto alla **seconda misura**, si potrebbe **introdurre un limite minimo di riduzione dell'entità del costo di costruzione da parte dei comuni.** Ad esempio, si potrebbe prevedere che **i costi di costruzione per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del Dpr 380/2001 debbano essere ridotti di almeno il 50% rispetto ai valori determinati per le nuove costruzioni.**

\*\*\*\*\*

❖ Gli effetti sulla pianificazione vigente

In via preliminare si osserva che senza un adeguato passaggio normativo tra la pianificazione vigente e quella che si dovrà adottare per effetto delle "nuove regole" si rischia non solo un periodo di blocco nell'attività, ma anche la necessità di dover aggiornare gli strumenti di pianificazione oggi vigenti con i necessari costi per i bilanci dei comuni nonché i connessi adempimenti amministrativi (es. varianti di piano, redazioni di nuovi piani, effettuazione valutazione ambientale strategica, verifica dei fabbisogni

ecc.).

Le modifiche apportate dalla Camera al testo originario vanno, in buona sostanza, in questa direzione. Si veda al riguardo la disposizione che fa salvi dal blocco del consumo di suolo previsto in via transitoria non solo i piani attuativi adottati, ma anche quelli per i quali i soggetti interessati abbiano presentato istanza per l'approvazione prima della data di entrata in vigore della legge.

A conferma della correttezza di quanto stabilito, si evidenzia che, in presenza di piani attuativi, i tempi necessari per lo sviluppo preliminare dell'iniziativa (definizione contenuti del piano con gli uffici del comune, ecc.) possono arrivare anche a 8/10 anni e pertanto non appare legittimo azzerare, in via normativa investimenti avviati anche molti anni prima e in fase avanzata.

❖ Rapporto Stato-Regioni

Resta invece irrisolto il nodo 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 del disegno di legge statale e, pertanto, una ulteriore questione da affrontare è quella del raccordo tra la futura normativa statale e quella regionale soprattutto nella logica di evitare incertezze o vuoti normativi che si ripercuoterebbero sull'attività del settore delle costruzioni.

*I disegni di legge congiunti S/1734, S/1181, S/991, S/769*

L'abbinamento degli altri disegni di legge in tema di consumo del suolo, già esaminati in via congiunta al ddl S/2383, dovrebbe rappresentare l'occasione per migliorare ulteriormente il testo uscito dalla Camera, soprattutto con riferimento alle disposizioni per agevolare la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

L'eventuale definizione di un testo unificato dei disegni di legge non deve determinare, infatti, "passi indietro" sulle tematiche in relazione alle quali si sono avute modifiche migliorative e soprattutto ripetizioni improprie di norme ed oneri già presenti nell'ordinamento e/o misure normative o economiche più gravose per la vita degli operatori del territorio.