ITALIA
EXPO MILANO 2015

CONFINDUSTRIA

ANCE | ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Position Paper

Contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato

DDL 2039/C e abbinati

Ottobre 2015

Indice

Premessa

1. Il DDL 2039: osservazioni e proposte

1.1. Ambito di applicazione

1.2. Definizione di superficie agricola, naturale e seminaturale

1.3. Definizione di consumo di suolo

1.4. Regime transitorio

1.5. Incentivi agli interventi di riqualificazione mediante demolizione e ricostruzione

2. Proposte per l'adozione di nuove politiche urbane

3. Principi per la riforma del governo del territorio nella direzione della sostenibilità

Premessa

Il Testo base del Disegno di Legge 2039 e abbinati all'esame delle Commissioni riunite Ambiente e Agricoltura della Camera dei Deputati ha ad oggetto il contenimento del consumo di suolo ai fini della tutela dell'attività agricola, del paesaggio e dell'ambiente.

L'iniziativa è ispirata ad obiettivi e indirizzi europei, riguardanti l'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali. In particolare, l'Europa, con una visione al 2050, intende perseguire un uso sostenibile della risorsa "suolo", chiarendo però che *"l'uso della terra è quasi sempre un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali"*.

Coerentemente a questa impostazione, infatti, la Commissione UE ha posto tra i suoi obiettivi prioritari anche la "reindustrializzazione" dell'Europa, nella convinzione che per uscire dalla crisi sia necessario valorizzare in via prioritaria le potenzialità dell'industria, anche attraverso investimenti produttivi per la sostenibilità ambientale. In particolare, lo scorso anno il Consiglio Europeo ha adottato l'Industrial Compact, che fissa l'ambizioso obiettivo di riportare il peso dell'industria sul PIL dall'attuale 16% al 20%.

La tematica dell'uso efficiente delle risorse è diventata, quindi, sia per le Istituzioni europee che per gli Stati membri, parte integrante delle strategie per la competitività da attuare attraverso politiche di sviluppo e industriali.

Alla luce di questo contesto, **il tema del contenimento del consumo di suolo va affrontato, nel nostro Paese, con una legge organica di riforma anche del governo del territorio**, nella quale porre le premesse per un **nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente**.

Il DDL 2039 invece è basato unicamente su un meccanismo complesso che prevede la **quantificazione a livello nazionale di un limite annuale di suolo consumabile** e, a cascata, la ripartizione di tale quantitativo fra le Regioni, le Province e le Città metropolitane e i Comuni.

Si tratta di un meccanismo che:

- è avulso dalla pianificazione urbanistica vigente che avrà bisogno di un periodo di tempo medio-lungo per adeguarsi alle nuove indicazioni sul contenimento del consumo del suolo;

- si inserisce nel quadro già difficile del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, rischiando di generare un ennesimo conflitto davanti alla Corte Costituzionale;
- si basa su una logica meramente "punitiva" del consumo di suolo, senza prevedere misure per sviluppare gli interventi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente.

Un provvedimento di questo tipo, basato su un blocco pressoché totale del consumo di suolo **rischia di determinare già nel breve-medio termine uno "sviluppo zero"**, incompatibile con l'attuale necessità di crescita e con l'esigenza di riqualificare e rimodernare i centri urbani.

L'impostazione appare, inoltre, totalmente sganciata dai citati indirizzi comunitari e da una visione d'insieme delle fondamentali esigenze del Paese; quali la tutela delle risorse naturali, il rilancio della crescita e l'innalzamento dei livelli occupazionali.

Gli obiettivi di salvaguardia delle risorse ambientali, a partire da quelli fissati a Bruxelles, **non devono dunque essere perseguiti attraverso irrazionali divieti o aggravando oneri e costi per le imprese**, ma vanno **inseriti - o comunque coordinati - all'interno di politiche economiche e industriali che, ad esempio, favoriscano investimenti per tecnologie e innovazioni in grado di soddisfare le esigenze di tutela delle risorse naturali e, al tempo stesso, rilanciare la crescita**.

Il nostro Paese ha una grande potenzialità inespressa, il più delle volte limitata proprio dall'approccio restrittivo della legislazione, che si ripercuote sulla competitività delle imprese italiane. La sfida ambientale deve essere trasformata in un'opportunità di crescita, puntando su quei settori in cui il nostro Paese vanta delle eccellenze industriali o potenziali filiere produttive.

Soltanto puntando sull'industria l'Italia e l'Europa possono riavviare un processo di crescita stabile, sostenibile e duraturo.

Con riferimento al DDL 2039, occorre quindi tenere presente che **attorno alla risorsa "suolo" ruotano una molteplicità di interessi e valori che concorrono in pari misura a formare le basi della nostra società**.

L'importanza di salvaguardare anche questi valori è testimoniata dalle numerose iniziative di livello sia internazionale che nazionale dirette a migliorare la qualità dell'ambiente e ad accrescere la coesione sociale e la competitività delle imprese.

Il benessere di una società, infatti, non è raggiungibile se non attraverso azioni che puntino a un contesto in cui i beni ambientali, i livelli occupazionali e l'iniziativa produttiva siano tutti ugualmente tutelati.

Confindustria ed ANCE avvertono, forte, il peso della responsabilità di dare il proprio contributo per l'adozione di nuove politiche in grado di assicurare alle generazioni attuali e future, condizioni di benessere, dando risposta alle emergenze ambientali, economiche e sociali in cui versa il Paese.

Con l'auspicio quindi di collaborare all'adozione di iniziative in questa direzione, di seguito sono indicate in dettaglio le osservazioni e le proposte riguardanti il contenimento del consumo e riuso del suolo.

1. Il DDL 2039: osservazioni e proposte

In primo luogo vi è l'auspicio che si possa riesaminare l'intera problematica rielaborando un nuovo testo basato sulle indicazioni contenute nel presente documento. Ad ogni buon conto si ritiene che i vari emendamenti presentati dai Relatori vadano nella direzione di semplificare il testo e renderlo maggiormente attuabile.

Di seguito alcune riflessioni per migliorare ulteriormente il testo.

1.1. Ambito di applicazione

Si ritiene opportuno **escludere dal campo di applicazione del DDL 2039 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 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.

Le politiche dirette a realizzare questi obiettivi non sono da considerare antagoniste rispetto alle esigenze di contenimento del consumo di suolo, ma vanno con esse coordinate al fine di individuare un punto di equilibrio, come la stessa Europa chiede di fare.

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 altresì affrontato in linea con l'approccio espresso dal DDL 1836/S all'esame della Commissione Industria del Senato**.

Esso esprime **obiettivi integrati di politica industriale e ambientale coerenti con le indicazioni europee** riguardanti, da un lato, l'**uso sostenibile delle risorse, dall'altro, la "reindustrializzazione" dei territori**. Il provvedimento, infatti, ha sostanzialmente un duplice obiettivo: ridare vita e una nuova missione alle aree industriali dismesse o in via di dismissione; valorizzare i territori attraverso nuovi investimenti ambientali e produttivi in modo da evitare il consumo di ulteriore suolo, ma anche di rilanciare le attività economiche.

1.2. Definizione di superficie agricola, naturale e seminaturale

Si valuta positivamente l'introduzione delle eccezioni previste dagli emendamenti dei Relatori riguardanti:

- le **superfici destinate a servizi pubblici di livello generale e locale previsti dagli strumenti urbanistici vigenti**;

- i **lotti e spazi interclusi** già dotati di opere di urbanizzazione primaria e destinati prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione.

Con riferimento a questi ultimi, **sarebbe opportuno eliminare l'inciso *"già dotati di opere di urbanizzazione primaria"*** poiché con l'attuale formulazione dell'emendamento si rischia di includere nella definizione di superficie agricola i numerosi lotti e spazi interclusi **non dotati di opere di urbanizzazione primaria ma comunque ricompresi in aree provviste di opere di urbanizzazione primaria**.

Se la finalità di questa disposizione è permettere alle aree libere ubicate in ambito urbano consolidato di partecipare ai processi di riuso e rigenerazione anche con funzioni di "ricucitura", è necessario che essa sia la più ampia possibile e faccia riferimento a tutti i lotti e gli spazi interclusi senza restrizioni.

In questo senso sarebbe opportuno fare riferimento, oltre che agli spazi e ai lotti interclusi, anche ai lotti di completamento dotati di urbanizzazioni. In quest'ultimo caso vanno considerate tutte quelle aree libere in ambito urbano consolidato anche non propriamente intercluse.

1.3. Definizione di consumo di suolo

La definizione di "consumo di suolo", data dal testo base dei disegni di legge 2039 e abbinati, dovrebbe essere migliorata sotto diversi aspetti.

Essa attualmente fa riferimento all' *"incremento annuale netto della superficie oggetto di impermeabilizzazione del suolo nonché di interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione del suolo non connessi all'attività agricola"*.

Prima di tutto non appare corretto parlare in termini di "incremento annuale netto" poiché la definizione deve descrivere ciò che realmente avviene, mentre l'attuale formulazione si basa su un raffronto fra dati non omogenei in quanto di anni differenti.

Al riguardo si richiama la definizione di consumo di suolo data dalla LR Lombardia 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 secondo luogo la definizione attuale sembra individuare un processo irreversibile di trasformazione del suolo, mentre, al contrario, se il riferimento deve essere all'impermeabilizzazione, come previsto a livello europeo, possono avvenire processi di reversibilità del suolo da impermeabilizzato a non impermeabilizzato.

In questo senso, la definizione di consumo di suolo proposta dai relatori appare preferibile rispetto a quella contenuta nel testo base poiché più aderente alla realtà. La definizione proposta fa riferimento alla *"superficie agricola, naturale e seminaturale soggetta ad interventi di impermeabilizzazione"*, mentre nella definizione attuale si parla anche di interventi di copertura artificiale, scavo o rimozione del suolo, ossia pratiche che non hanno necessariamente un effetto di impermeabilizzazione.

Pur a fronte di questi aspetti positivi, la nuova definizione **dovrebbe comunque esplicitare il 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 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 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"*).

1.4. Regime transitorio

L'art. 10 del testo base disciplina il regime transitorio della nuova legge, prevedendo un divieto di consumo di nuovo suolo dall'entrata in vigore della legge e fino all'adozione del Decreto del Ministro delle politiche agricole che stabilisce il limite annuo di suolo consumabile a livello nazionale (che dovrebbe avvenire entro un anno) e comunque per un massimo di tre anni. Sono fatti salvi soltanto:

- opere inserite nei programmi triennali delle opere pubbliche delle amministrazioni aggiudicatrici e nel programma della Legge 443/2001 cd. "Legge Obiettivo";
- procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge relativi al rilascio di titoli abilitativi edilizi aventi ad oggetto consumo di suolo;
- interventi e programmi di trasformazione previsti nei piani attuativi adottati prima dell'entrata in vigore della legge.

Ciò ricordato è inevitabile evidenziare che il futuro delle attività di trasformazione del territorio e quindi di almeno l'80% dell'attività del settore delle costruzioni e del suo indotto, nel breve/medio periodo sono affidate esclusivamente a questa disposizione.

La formula utilizzata nel testo base nell'immediato determinerà un blocco pressoché totale dell'edilizia e successivamente non sarà idonea ad evitare un potenziale e progressivo blocco dell'attività, qualora l'adeguamento degli strumenti urbanistici non si verifichi nel termine di 18-36 mesi successivi all'entrata in vigore della legge.

Considerati i tempi ragionevolmente e soprattutto, realisticamente, più lunghi 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.

Considerato che tra avvio di un piano di trasformazione urbana e sottoscrizione della convenzione tra comune e operatori, nonché rilascio dei permessi di costruire (o di altro titolo abilitativo edilizio) intercorre spesso un arco temporale anche di un decennio è evidente l'importanza e la delicatezza di individuare un regime transitorio effettivamente in grado di

assicurare il passaggio dall'attuale schema di pianificazione a quello conseguente all'applicazione del nuovo regime di progressiva limitazione nel consumo del suolo.

Un obiettivo del genere può essere così conseguito:

- **in via principale, facendo salve le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore della legge (diritti edificatori acquisiti)**;
- **in via subordinata, facendo salvi gli strumenti attuativi comunque denominati in relazione ai quali alla data di entrata in vigore della legge, sia stato avviato (attraverso qualsiasi atto o manifestazione di volontà) il procedimento di formazione ovvero il cui procedimento di formazione sia avviato nei 36 mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge**.

Ove il regime transitorio dovesse delineare un indirizzo più restrittivo, a prescindere dal contenzioso che di certo si avrà tra i soggetti privati e gli enti locali non solo a livello amministrativo/civile, ma anche di natura fiscale (restituzione dell'IMU versata e mancato gettito per l'IMU futura ecc.), relativamente alle aree per le quali verrà meno il diritto ad edificare in conseguenza della nuova normativa, si avranno conseguenze anche sul piano patrimoniale sia per i proprietari, sia per le banche.

Entrambi vedranno diminuire immediatamente il valore dei beni ricevuti a garanzia dei finanziamenti concessi o ricevuti con l'immediata necessità di reintegra (rischio default per gli operatori che non saranno in grado di mantenere immutato il valore della garanzia attraverso il conferimento di beni immobili e altre garanzie patrimoniali, per le banche rispetto dei parametri Basilea 3).

È quindi evidente 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 in un momento come quello attuale nel quale si sta cercando in ogni modo di uscire dalla crisi e pertanto è necessaria un'azione coordinata che eviti l'insorgere di innumerevoli contenziosi che non giovano a nessuna delle parti e agli i Enti locali.

L'emendamento dei relatori - pur andando nella direzione della semplificazione con riferimento in particolare all'art. 10 comma 1, ultimo periodo - **dovrebbe 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).

Sempre in relazione al regime transitorio **è fondamentale che l'art. 10, comma 1, venga coordinato con le indicazioni dell'art. 4, comma 4**, che prevede un divieto di realizzare interventi privati su aree inedificate, qualora i comuni non adempiano entro un certo termine all'obbligo di individuare negli strumenti di pianificazione ambiti da riqualificare.

Poiché l'art. 4, comma 4, prevede che il divieto operi decorsi circa due anni dalla data di entrata in vigore della legge, tutto ciò sembra non raccordarsi con l'art. 10, comma 1, che blocca il consumo del suolo da un minimo di un anno sino ad un massimo di tre, fatte salve le eccezioni sopra evidenziate (procedimenti in corso relativi al rilascio di titoli abilitativi edilizi, piani adottati).

In sostanza, l'applicazione dell'art. 4 comma 4, in caso di inadempienza dei comuni, potrebbe rendere vano il regime transitorio, impedendo l'esecuzione di quegli interventi privati fatti salvi dall'art. 10 ancora da realizzare.

1.5. 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 in cui si avvertono finalmente primi segnali di ripresa.

In estrema sintesi 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, come di seguito indicate:

- in primo luogo il ddl deve incentivare, in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale e **nell'ambito della ristrutturazione edilizia, interventi di demolizione e ricostruzione non solo mediante modifica della sagoma, ma anche dei prospetti e della destinazione d'uso**. A tal fine il contributo di costruzione va corrisposto in misura ridotta ed in particolare gli oneri di urbanizzazione sono dovuti solo nel caso in cui vi sia un aumento del carico urbanistico; .
- si applica il permesso di costruire in deroga nel caso in cui il piano urbanistico generale non consenta l'intervento o il cambio di destinazione d'uso;
- qualora l'intervento comporti la realizzazione di standard e dimostrata la possibilità di reperire aree idonee, è ammessa la monetizzazione.

Per la realizzazione di **immobili in classe energetica A** vanno ammessi gli eventuali **incrementi volumetrici necessari per conseguirla anche in deroga agli strumenti urbanistici e al codice civile**.

Eventuali ulteriori indicazioni potranno essere oggetto di un decreto attuativo.

2. Proposte per l'adozione di nuove politiche urbane

L'espansione dei centri urbani e la creazione di infrastrutture non può e non deve entrare in conflitto con la valorizzazione dei terreni agricoli e naturali che sono una risorsa di altrettanto valore.

Occorre, però, chiedersi se sia sufficiente vietare per legge il consumo di suolo per riuscire a tutelare il territorio e riqualificare le città: gli "steccati normativi" non sono la soluzione a un problema pur annoso come quello della tutela del territorio che necessita di un piano d'azione coraggioso e non di semplici divieti.

Troppo spesso in questo dibattito sul consumo del suolo, invece, si assiste a vere e proprie campagne contro lo scempio che infrastrutture e abitazioni avrebbero perpetrato nei confronti del territorio, come se non fosse evidente che di quelle case e di quelle infrastrutture ve ne è stata necessità per diventare il Paese che siamo. Anzi si è persa competitività **negli ultimi anni**

perché non si è riusciti a valorizzarle, o ad individuare le infrastrutture che veramente servono al Paese, a fronte di una spesa pubblica spesso inefficiente.

Lo scempio del territorio non si cancella con una linea divisoria, ma lo si ricuce con un'attenta valutazione di cosa è utile e di cosa non lo è.

In questo senso, il DDL 2039 in discussione in Parlamento rischia di sancire il fallimento e l'incapacità a governare il territorio e agisce deresponsabilizzando l'amministrazione pubblica che, invece, è l'unica in grado di decidere se e dove è giusto costruire e perché e dove invece bisogna preservare terreni agricoli e aree naturali.

Un recente studio OCSE dimostra, infatti, che nelle aree metropolitane nelle quali è presente una forte *governance* dei processi di urbanizzazione, la dispersione e lo sfruttamento del suolo diminuisce. Per raggiungere questo obiettivo, afferma ancora lo studio, è necessario creare stabili strutture di governo e di collaborazione, in particolare su 3 temi: **sviluppo regionale/locale, pianificazione urbanistica e pianificazione dei trasporti**.

Serve dunque un sistema di *governance* evoluto e strumenti normativi in grado di favorire interventi di **riqualificazione urbana così da limitare al minimo il consumo di nuovo territorio, intervenendo sull'esistente**.

In Italia è mancata la capacità concreta di fare cooperare gli enti locali, al contrario di quanto è avvenuto in Francia, dove si è investito sulla intercomunalità per contenere la crescente dispersione insediativa, con una pianificazione della 'città effettiva'.

Ulteriore punto fondamentale è quello degli strumenti per **attuare la densificazione della città**; la riqualificazione urbana presuppone **un'azione che consenta di intervenire anche in modo radicale**, e cioè tramite interventi di ristrutturazione mediante **demolizione e ricostruzione**, soprattutto quando si è in presenza ad esempio di edifici obsoleti, fatiscenti o incongrui ovvero di delocalizzazione di volumi ubicati in sede impropria.

Come già evidenziato, il progetto attualmente all'esame del Parlamento non affronta questo rilevante aspetto, ma 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.

Occorre che lo Stato esprima una visione forte e unitaria, pur nella diversità delle aree urbane, in grado di superare la frammentazione delle decisioni.

Il controllo del consumo di suolo può essere realizzato soltanto attraverso una programmazione integrata che tenga conto dei diversi temi e settori che influiscono sulla vita quotidiana dei cittadini e quindi sulle dinamiche insediative. I provvedimenti settoriali ed episodici, come quelli degli ultimi tempi, hanno spesso scarsa lungimiranza e ancora minore efficacia.

Altro aspetto, sul quale occorre riflettere è quello delle **trasformazioni del territorio attuate illegalmente da attività edilizie, industriali e agricole e nei confronti delle quali gli enti territoriali troppo spesso non hanno assunto ne' i necessari provvedimenti di prevenzione, ne' quelli finalizzati al ripristino dei luoghi**.

E' dunque evidente la necessità di ricompattare le città attraverso interventi sul costruito, evitando ulteriore consumo di suolo e privilegiando una molteplicità di azioni**,** l'efficienza energetica degli edifici, l'*housing* sociale, l'accessibilità al bene casa, il trasporto sostenibile, il miglioramento della vivibilità degli edifici (scuole, invecchiamento della popolazione), la valorizzazione del patrimonio culturale) e attraverso una molteplicità di percorsi e relazioni tra i tanti e diversi attori/fruitori del processo di rigenerazione urbana.

Non va perduta l'occasione, come troppo spesso è accaduto in passato, di affrontare una questione fondamentale per lo sviluppo e la tutela del nostro Paese finalmente in modo organico e complessivo, senza farsi trasportare dall'emotività del momento e da visioni ideologiche.

3. Principi per la riforma del governo del territorio nella direzione della sostenibilità

Il tema del contenimento del consumo di suolo deve essere quindi inserito in un quadro più ampio di riforma della disciplina del governo del territorio, da considerarsi essenziale per lo **sviluppo di un vero e proprio "Progetto Paese" diretto alla sostenibilità dell'uso della risorsa "suolo" e alla riqualificazione ambientale, valorizzazione e rilancio produttivo dei territori**.

Nella condivisa consapevolezza che il territorio rappresenta una risorsa esauribile e non rinnovabile, per passare ad un modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla rigenerazione urbana ed edilizia occorre:

- incentivare una politica di riqualificazione, recupero e manutenzione dell'esistente;
- uscire dalla logica degli interventi speciali;
- introdurre a regime misure concrete per agevolare e rendere sostenibili, sia dal punto di vista ambientale che economico, gli interventi di sostituzione edilizia.

L'obiettivo del contenimento del consumo deve essere accompagnato dalla previsione non tanto e non solo di strumenti che agiscano quali divieti o deterrenti al consumo di nuovo suolo, ma soprattutto di meccanismi giuridici, economici e fiscali che permettano di attuare realmente una politica di riqualificazione urbana, considerata anche l'attuale scarsezza di risorse pubbliche.

Più in dettaglio, l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo può partire solo da un approfondimento delle condizioni di fattibilità/sostenibilità del riuso rispetto a:

- tempi e costi (in gran parte connessi a costi e iter procedurali delle bonifiche);
- destinazioni d'uso ammesse nelle aree da riutilizzare coerenti con il contesto, il livello di infrastrutturazione e le esigenze espresse dal territorio;
- qualità dei suoli;
- obiettivi di densificazione (il tema del consumo di suolo ha nella pratica portato ad un paradossale abbassamento degli indici di edificabilità anche in aree centrali);
- criteri di vincolo delle tutele culturali e paesaggistici e iter burocratici ad essi connessi, spesso sproporzionati rispetto al valore effettivo degli immobili potenzialmente interessati da interventi di riuso. In molti casi, in alternativa a vincoli sull'esistente, potrebbero essere fissati obiettivi di qualità progettuale e sostenibilità da raggiungere nel caso di riuso.

È fondamentale che le misure sul contenimento del consumo di suolo tengano conto del differente grado di mobilizzazione territoriale esistente tra le destinazioni d'uso. In particolare, alcune attività produttive, principalmente manifatturiere e sanitarie, difficilmente sono

rilocalizzabili o possono trovare condizioni localizzative adeguate (in termini di dimensioni, di accessibilità, ecc.) in aree già urbanizzate.

E' quindi necessario che le norme **non blocchino l'operare delle attività produttive in modo indifferenziato, vietando il riutilizzo di suolo solo perché non pavimentato** (condizione presente anche nei siti industriali).

L'obiettivo del contenimento del consumo di suolo nell'ottica del consumo netto pari a zero (*no net land take*) previsto dalla Commissione Europea, non significa l'imposizione di divieti assoluti di occupazione di nuovo territorio. Anzi, il consumo di spazi liberi è consentito purché avvenga a saldo zero ovvero a fronte di un recupero di superfici precedentemente urbanizzate/industrializzate.

Questo cambio di paradigma è fondamentale per garantire l'ineliminabile consumo di suolo necessario alla sopravvivenza delle attività produttive, che non possono non poter consumare nuovo suolo per ampliamenti o nuove localizzazioni.

Il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale non deve determinare un ingiustificato sacrificio di interessi e valori economico-sociali, che risulterebbe peraltro dannoso anche per l'ambiente ed incongruente con **l'obiettivo di riqualificazione dei *brownfields* e sviluppo della green economy**.

E' necessario avviare una riforma della disciplina del governo del territorio cogliendo le interconnessioni con le politiche europee e le azioni su cui Governo e Parlamento sono impegnati attualmente per accrescere i livelli occupazionali e stimolare gli investimenti produttivi, anche in funzione di risanamento ambientale, come, ad esempio, l'incentivo alla riconversione di siti produttivi e aree dismesse.

Occorre in prima battuta puntare sull'industria delle costruzioni per rilanciare la competitività dei territori attraverso la rigenerazione urbana, intesa come azione organica finalizzata ad avviare l'ammodernamento di infrastrutture, servizi ed immobili.

I problemi del consumo del suolo e della tutela del paesaggio vanno affrontati in modo organico e strutturale, legandoli ad una riforma complessiva del governo del territorio, nella

consapevolezza della loro essenzialità per il rilancio territoriale, economico e produttivo del Paese.

L'ideologia che deve accompagnare un percorso normativo di questo tipo non può essere ricondotta unicamente a porre un divieto generalizzato di consumo di ulteriore suolo. Si tratta, invece, di ripensare le logiche della pianificazione urbanistica non più e non solo in chiave espansiva, alla luce delle mutate esigenze del contesto economico e sociale andando a riqualificare e rinnovare il patrimonio edilizio esistente con lo scopo di rispondere alle nuove esigenze abitative e evitando che questo diventi fatiscente e degradato, tale da rimanere sfitto e abbandonato.

Bisogna evitare quindi l'impostazione del DDL 2039, in base alla quale solo in caso di impossibilità circa il recupero delle aree esistenti si può fare ricorso al consumo di nuovo suolo affidando agli enti locali un potere totalmente discrezionale e dirigistico circa la realizzazione degli interventi e dei connessi investimenti. In questo tipo di impostazione, è forte il rischio che per autorizzare la nuova urbanizzazione in suolo nuovo l'ente territoriale richieda all'impresa interessata "oneri impropri" e opere compensative tali da far lievitare enormemente i costi, che renderebbero non economico l'investimento.

Occorre poi promuovere, con incentivi reali e non con formule ipotetiche che rinviano a facoltà delle regioni, la riqualificazione energetica, la sicurezza sismica, il riassetto idro-geologico e il rinnovo urbano in genere.

Di seguito si riportano alcuni primi contributi per avviare una riforma del governo del territorio che sia in grado di coniugare la tutela dell'ambiente e lo sviluppo economico.

In via principale

- la rigenerazione urbana e il recupero della città costruita sono attività che hanno un obiettivo finale pubblicistico e vanno **dichiarate di interesse pubblico** al fine di consentire di avvalersi di strumenti operativi (accordo di programma ecc.) già oggi utilizzati per altre fattispecie;
- la dichiarazione di pubblico interesse costituisce presupposto necessario per dichiarare il piano urgente ed indifferibile e conseguentemente procedere coattivamente nei confronti

dei dissidenti anche secondo le maggioranze previste dall'art.30 della legge 457/78, ovvero quelle dell'art. 27 L. 166/02 (50,1%);

- occorre distinguere tra interventi organici (piani di riqualificazione o assimilati) e interventi singoli, ai quali si applicheranno solo alcune disposizioni di quelle indicate di seguito.

Norme per interventi organici

- tutti gli interventi sull'edificato debbono essere oggetto di una **disciplina innovativa per il calcolo del contributo di costruzione**. Il contributo dovrà riguardare solo il maggior carico urbanistico che si andrà eventualmente a realizzare (visto che urbanizzazione e volumi già esistono) e non dovrà esservi alcuna contribuzione straordinaria se l'intervento è conforme al piano;
- nell'ambito degli interventi comprendenti una pluralità di immobili **le indicazioni in materia di standard potranno essere sostituite da norme specifiche definite da norme regionali** o d'intesa con il comune;
- i comuni debbono prevedere negli strumenti urbanistici, anche attraverso **procedure di variante semplificate**, la possibilità di autorizzare **interventi di rigenerazione**, compresi quelli **siti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico** a condizione che, per questi ultimi, ci sia il consenso dell'autorità preposta alla tutela del vincolo;
- gli interventi, se oggetto di **convenzione**, dovranno potersi avvalere di un **periodo di esecuzione maggiore rispetto ai consueti dieci anni** soprattutto se di particolare impegno tecnico-finanziario (anche per effetto della necessità di eventuali bonifiche per le aree dismesse);
- occorre rendere **flessibili i cambi di destinazione d'uso** attraverso l'indicazione nella pianificazione delle destinazioni assolutamente incompatibili. Da ciò consegue la **liberalizzazione delle altre destinazioni**;

- **la rigenerazione urbana è soggetta a VAS esclusivamente se l'area di intervento è superiore a 50 mila mq** e interessi aree/immobili sottoposti a vincolo paesaggistico (sempreché la stessa non sia stata già svolta in sede di approvazione dello strumento urbanistico generale). I relativi tempi sono ridotti della metà e in caso di inadempienze l'interessato può richiedere la nomina del commissario ad acta da parte del presidente della Regione;
- **per le aree nelle quali è necessario un intervento di bonifica** si procederà per questo aspetto, su richiesta del promotore, mediante **convocazione della conferenza dei servizi** da concludersi entro i 60 gg successivi. Il verbale della conferenza conterrà le relative prescrizioni tecniche, i termini di esecuzione e costituirà titolo autorizzativo per l'esecuzione delle opere e l'avvenuta bonifica dovrà essere attestata entro 30 gg;
- va definita una fiscalità non solo non penalizzante, ma mirata alla rigenerazione urbana e alla sostenibilità complessiva degli interventi.