



R.ETE.  
IMPRES E ITALIA

# Senato della Repubblica

Commissioni riunite

9<sup>a</sup> Agricoltura e produzione agroalimentare  
e 13<sup>a</sup> Territorio, ambiente, beni ambientali

**A.S. 86, A.S. 164, A.S. 438,  
A.S. 572, A.S. 843 e A.S. 866  
in materia di consumo del suolo**

Audizione

10 Aprile 2019



## Premessa

Il consumo del suolo e la rigenerazione urbana sono argomenti rilevanti, specie in ottica futura, rispetto ai quali non possiamo sottrarci poiché ci chiamano in causa come persone e cittadini, ancor prima che come imprenditori.

Allo stato attuale, il suolo, così come le altre matrici ambientali, è una risorsa a rischio - fortemente compromesso dagli interventi dell'uomo e allo stesso tempo ricco di funzioni sociali ed economiche storicizzate e consolidate - che necessita di azioni di prevenzione e risanamento, con scelte di uso e produttività compatibili con le esigenze ambientali, al fine di porre in sicurezza popolazioni, insediamenti e infrastrutture esistenti.

Gli ultimi dati ISPRA mostrano come il consumo di suolo, in Italia, sia inferiore rispetto a una decina di anni fa. Il rallentamento è dovuto sicuramente al perdurare di una crisi economica che ha coinvolto pesantemente anche il mondo dell'edilizia e delle costruzioni. Secondo il Rapporto ISPRA, in alcune Regioni, si assiste a una prima inversione di tendenza, con un incremento progressivo della ripresa dell'edilizia, dell'espansione delle aree urbane a bassa densità, della densificazione dei tessuti esistenti e con l'avvio di nuovi cantieri per infrastrutture e altre opere.

Il dato fornito dal **Rapporto ISPRA 2018** relativo alle aree classificate come "*Cantieri e altre aree in terra battuta*", appartenenti alla categoria "consumo di suolo reversibile", mostra come esse rappresentino, nell'arco temporale dell'ultimo anno, il 62,8% del nuovo consumo di suolo, pari a circa 3.000 ettari di terreno trasformato su un totale di quasi 6.000 ettari. Da questa considerazione si evince che gran parte di tali aree saranno destinate, nel prossimo futuro, a trasformarsi in "consumo di suolo permanente", aprendo il campo alle riflessioni sulla possibilità di recuperarle e rinaturalizzarle, almeno in parte, e sulla tempistica della loro reversibilità.

L'analisi ISPRA riferisce inoltre in merito alla distribuzione dello sviluppo di edificato come consumo di suolo: in particolare si evince come il tessuto urbano "*di cintura*" intorno a poli centrali consolidati, svolga un ruolo determinante pari al 50% del nuovo consumo di suolo. Si consideri inoltre che, tra il 2016 e il 2017, il 70% del nuovo consumo di suolo è avvenuto a scapito di aree agricole, mentre il restante 30% su aree erbacee o arbustive.

In tale contesto, ripensare alla funzione del suolo significa passare da una logica basata sul consumo e sullo sfruttamento della risorsa naturale ad una incentrata sulla valorizzazione della funzione sociale del suolo, immaginando un modo nuovo di concepire sia gli spazi aperti che quelli costruiti e tornando, in realtà, a quel sistema ancestrale che ci vedeva fruitori - e non sfruttatori - del contesto, nella coscienza del rispetto reciproco e dell'ambiente inteso come bene comune.

Si tratta di definire un chiaro quadro normativo nazionale che delinei procedure semplici, a favore della Pubblica Amministrazione, dei professionisti e delle imprese, per ridurre le **tante complessità burocratiche**.

La **disciplina regionale del consumo del suolo** è, infatti, molto disomogenea e differenziata. La questione è stata affrontata dagli anni Settanta in poi, ma solo negli ultimi cinque anni è stata oggetto di particolare attenzione per favorire il recupero di suolo abbandonato, degradato o sfruttato impropriamente.

In tal senso sono state approvate normative da parte di molte Regioni, o tramite leggi esclusivamente dedicate al consumo del suolo<sup>1</sup>, o all'interno di leggi disciplinanti la riqualificazione urbana e il recupero edilizio<sup>2</sup>, oppure attraverso sezioni specifiche delle normative regionali sul governo del territorio.<sup>3</sup> In alcune Regioni, ad oggi, non risultano disposizioni di legge sul contenimento del consumo di suolo, né iniziative legislative dei rispettivi Consigli<sup>4</sup>.

A livello nazionale, al contrario, è mancata una strategia chiara in grado di perseguire un modello coerente con l'obiettivo di tutela del suolo e più in generale del territorio: anziché dedicarsi alla manutenzione costante ed alla cura del territorio, si sono affrontate le emergenze determinate dalle catastrofi ambientali degli ultimi anni.

R.E TE. Imprese Italia, oltre a sostenere la necessità di perseguire questo cambiamento in termini di politiche e strategie di livello nazionale, ha da sempre sostenuto il **ruolo attivo che il sistema di micro e piccole imprese (MPMI)**

---

<sup>1</sup> Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto

<sup>2</sup> Abruzzo, Basilicata, Lazio, Marche e Puglia

<sup>3</sup> Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta

<sup>4</sup> Molise, Sicilia, Basilicata

complessivamente rappresentato, può svolgere in tal senso. Tali imprese, infatti, vivono in funzione del territorio in cui operano, poiché intrinsecamente legate ad esso attraverso dinamiche economiche, sociali e culturali. Pertanto, l'interesse per la sostenibilità, la cura e la sicurezza del territorio non sono solo un obiettivo, ma una vera e propria esigenza per le realtà rappresentate.

Le relazioni che intercorrono tra economia e territorio influenzano, dunque, lo sviluppo socio-economico, soprattutto in termini di sostenibilità. A questo proposito va osservato che R.E TE. Imprese Italia ritiene che la sostenibilità dello sviluppo debba coincidere con la compatibilità fra la crescita del benessere economico della società e la capacità produttiva delle funzioni dei servizi ecosistemici (come ad esempio la produzione di beni e materie prime, la regolazione dei cicli naturali e l'assorbimento degli inquinanti derivanti dalla produzione umana).

E' proprio sulle MPMI e sull'impresa diffusa di territorio - artigiane e del terziario - che si gioca, e si giocherà sempre di più in futuro, una partita strategica per l'intero Paese.

Abbiamo dunque un'occasione importante per ribadire la necessità e l'urgenza di dare corpo ad azioni coordinate di riduzione del consumo di suolo e minimizzazione del rischio idrogeologico. Siamo in tal senso favorevoli alle iniziative e alle proposte, contenute nei DDL sul contenimento del consumo del suolo, che puntino sulla riqualificazione e rigenerazione urbana, mediante l'introduzione di incentivi per le imprese. In tal senso, sintetizziamo di seguito alcuni elementi e proposte di dettaglio.

### **Osservazioni e proposte di R.E TE. Imprese Italia**

Con riferimento alle proposte di legge in esame A.S. 86, A.S. 164, A.S. 438, A.S. 572, A.S. 843 e A.S. 866, cogliamo con favore tutte le misure che mettono al centro la **rigenerazione urbana**, la pianificazione urbana e infrastrutturale, oltre all'introduzione di incentivi (quali detrazioni o cessione del credito d'imposta), viste oggi come concrete opportunità di ripresa per un mercato come quello dell'edilizia e del commercio di prossimità già da troppo tempo in sofferenza. Affinchè la rigenerazione urbana possa concretizzarsi, è necessaria l'elaborazione di un sistema

normativo che possa rendere la riqualificazione economicamente concorrenziale rispetto alla nuova costruzione. E' fondamentale perseguire il valore qualitativo, dato dall'efficienza energetica, dal rispetto dell'identità storico-culturale dei luoghi e dal canone oggettivo di "bellezza estetica" – da sempre peculiarità del nostro Paese – formando, nelle persone, una coscienza verso lo sviluppo sostenibile realmente attuabile.

In particolare le prime due proposte di legge A.S. 164 e A.S. 86 sembrano indirizzare l'intero comparto edilizio sulle opportunità di sviluppo derivanti da: recupero, rigenerazione, incremento dell'efficienza energetica e risanamento antisismico del patrimonio edilizio vetusto. Le MPMI e l'impresa diffusa di territorio, rappresentate da **R.E TE. Imprese Italia**, assumono un ruolo e un valore essenziale che può fare la differenza. Oggi l'intervento di **riqualificazione di aree urbane** richiede professionalità che abbiano, sempre più, una visione globale e sappiano, nel contempo, unire competenze specifiche ad altre complementari. Le imprese che rappresentiamo sono profondamente connesse alla tipicità dei territori in cui operano e possono sostenere tali processi di riqualificazione a fianco delle comunità di riferimento.

**R.E TE. Imprese Italia** ritiene fondamentale che si approvi un DDL in materia di contenimento del consumo del suolo e di riuso del suolo edificato, che abbia il pregio di:

- definire **a livello nazionale principi fondamentali** quali quelli del riuso, recupero e rigenerazione;
- prevedere una **disciplina di raccordo** con le innumerevoli **normative regionali**, che in molti casi differiscono tra loro nei contenuti e nelle procedure;
- prevedere **obblighi di mappatura e monitoraggio** (censimento delle aree dei territori comunali interessate da processi di edificazione, registro degli enti locali, registrazione interventi efficientamento energetico e di ristrutturazione sul portale ENEA, mappatura delle aree dismesse e classificazione delle stesse, etc.);

- definire **criteri e canoni** per rendere concorrenziale economicamente il processo di ristrutturazione rispetto alla **nuova costruzione** (incentivi e detrazioni fiscali, contributi ai Comuni, legislazione in grado di tutelare il committente privato che ristruttura un immobile al fine della locazione, normativa che promuova il “**chilometro zero**” per manutenzioni di opere pubbliche, etc.);
- prevedere uno **sviluppo della pianificazione territoriale** consapevole, coordinato e monitorato, a tutti i livelli.

Cogliamo con favore l’art. 3, dell’ A.S. 86 e dell’ A.S. 843, che introduce il concetto di “*riduzione progressiva del consumo di suolo*”. A prescindere dalla quantificazione percentuale, la previsione di una progressione nella limitazione al consumo del suolo appare condivisibile poiché permette agli Enti Locali di pianificare, in modo flessibile, la riorganizzazione del territorio.

Sebbene si condivida, data la particolare fragilità del territorio italiano, l’urgenza di definire standard e norme nazionali che permettano l’uso sostenibile del suolo, l’esperienza ha dimostrato che disposizioni troppo stringenti anziché promuovere comportamenti virtuosi hanno generato imbarazzo procedurale negli amministratori pubblici. Pertanto è auspicabile un approccio che permetta di accompagnare sia le Comunità che i Territori verso una corretta conservazione e valorizzazione ambientale del patrimonio naturale e antropico.

Si condividono i concetti contenuti nei DDL relativi alla “*individuazione, negli strumenti di pianificazione comunale degli ambiti urbanistici (...) che per le condizioni di degrado siano da sottoporre prioritariamente ad interventi di riuso e rigenerazione urbana*”; individuazione da **aggiornarsi periodicamente** (ogni due anni) e **pubblicarsi** (previsto all’art.4 sia nell’ A.S. 164 che nell’ A.S. 86). Tale previsione normativa appare utile e orientata alla trasparenza del procedimento amministrativo semplificando anche l’esercizio del diritto di accesso ai documenti della pubblica amministrazione da parte dei cittadini. La valutazione è sicuramente positiva in termini di opportunità ma si preferisce non entrare nel merito delle procedure individuate dai due articolati poiché l’onere degli adempimenti previsti sarà in capo agli Enti Locali, ai Comuni e alle Regioni che più opportunamente

potranno suggerire al Legislatore indicazioni operative e proposte capaci di soddisfare sia gli obiettivi sopra citati sia la fattibilità concreta.

**Operazioni di demolizione e ricostruzione che puntino alla rigenerazione di aree urbane degradate**, se viste nell'ottica del contenimento del consumo di suolo possono, anch'esse, giocare un ruolo importante, quando costituiscano necessaria alternativa alle ristrutturazioni. Ciò senza però trascurare gli **aspetti ambientali**.

**La bonifica dei terreni** rappresenta attualmente un onere importante, sia per la committenza privata che per l'imprenditoria, ma può diventare un'opportunità se correttamente gestita dalla pubblica amministrazione, in grado di avvalersi dei regolamenti e del personale tecnico specifico per far fronte a problematiche di carattere ambientale molto delicato, creando così nuovi scenari d'investimento e condizioni di salubrità per l'intera società.

**La gestione dei rifiuti** derivanti dal settore costruzioni rappresenta invece un potenziale tutto da sfruttare, attraverso sgravi per lo smaltimento dei rifiuti e soprattutto normative in grado di incentivarne il riuso come nuovi materiali da costruzione; il meccanismo attiverebbe un comportamento virtuoso nelle imprese, che troverebbero interessanti spunti economici, perseguendo la sostenibilità di un nuovo modo di costruire.

**R.E TE. Imprese Italia propone di:**

- consentire fin da subito un'azione improntata al recupero e alla ristrutturazione del patrimonio esistente, in particolare quello degradato;
- facilitare la **gestione dei rifiuti del settore costruzioni** con meccanismi normativi a livello nazionale che ne agevolino il recupero e il riutilizzo applicando i principi comunitari dell' **Economia Circolare**;
- **agevolare le pratiche di bonifica dei terreni** contaminati da attività industriali dismesse da parte dell'Ente pubblico, al fine di promuoverne la ridestinazione mettendole a disposizione dell'iniziativa imprenditoriale e della collettività.

Con riferimento alla *“Delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate”*, questione declinata in quasi tutti i DDL in esame, si esprime particolare apprezzamento su quanto contenuto nell' A.S. 164 (art 5). In particolare si prevede di delegare il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a incentivare l'effettivo utilizzo degli immobili inutilizzati e a disciplinare gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate e si prevede espressamente, che tra i principi e criteri direttivi, siano considerati anche i processi partecipativi. A nostro avviso, riteniamo che il processo architettonico, di riqualificazione e di riuso partecipato con le parti interessate, comunità locali e principali portatori di interesse, possa favorire, in generale, il processo autorizzativo di qualsiasi intervento sul territorio poiché permette di far emergere e risolvere l'eventuale dissenso delle parti interessate prima dell'inizio dell'intervento stesso.

Si ritiene condivisibile in linea di principio generale e di buon senso il *“Piano del verde e delle superfici libere urbane”*, così come le previsioni specifiche per gli uliveti, la viticoltura e i pascoli, trattate unicamente nell'A.S. 86 (artt. 6, 10, 11 e 12).

In conclusione, le considerazioni evidenziate ci portano ad osservare l'utilità, sicuramente ambientale ma anche economica, di ridurre il consumo di suolo per mettere in sicurezza il nostro Paese, attraverso un'adeguata pianificazione che consenta di creare nuove opportunità di sviluppo sostenibile. In quest'ottica le MPMI e l'impresa diffusa di territorio sono pronte a cogliere la sfida e si candidano a giocare un ruolo fondamentale.