



CONFINDUSTRIA

**Commissioni riunite Agricoltura  
e Ambiente**

**Senato della Repubblica**

**11 Ottobre 2016**

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

**Disegno di legge recante  
“*Contenimento del consumo  
del suolo e riuso del suolo  
edificato*”**

**Audizione dei Direttori delle Politiche  
industriali e degli Affari legislativi  
di Confindustria**

*Andrea Bianchi e Antonio Matonti*



## 1.Valutazioni generali

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l’invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni sul 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 dall’avvio dell’iter legislativo.

Il provvedimento è ispirato a obiettivi e indirizzi europei riguardanti l’uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali, dal momento che l’Europa indica il traguardo di un incremento dell’**occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere entro il 2050**.

Al contempo, tuttavia, le istituzioni europee chiariscono che *“l’uso della terra è quasi sempre un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali”* e, coerentemente con questa impostazione, la Commissione pone 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.

La tematica dell’uso efficiente delle risorse è diventata, quindi, parte integrante delle strategie per la competitività e, proprio per questo, a nostro giudizio va affrontata attraverso un’efficace declinazione delle politiche industriali di sviluppo.

In questo contesto, Confindustria condivide la necessità di contenere il consumo di suolo, risorsa esauribile di indubbio valore, ma è fermamente convinta che l’espansione degli insediamenti produttivi, nonché la creazione di nuove infrastrutture, non possa e non debba entrare in conflitto con questo obiettivo.

Per evitare questo conflitto, è indispensabile una **visione integrata delle diverse politiche**, per considerare tutti gli interessi coinvolti dall’utilizzo della risorsa suolo.



La conseguenza, più volte da noi evidenziata, è che il tema del contenimento del consumo di suolo non può essere affrontato agendo soltanto attraverso divieti o deterrenti, ma con accorgimenti giuridici, economici e fiscali orientati verso un utilizzo più efficiente di questa risorsa e inseriti in una politica di **riqualificazione e riuso** del patrimonio urbano, edilizio e industriale esistente.

Questo **cambio di paradigma** è imprescindibile per le attività produttive, cui non può essere precluso a priori, ad esempio, l'utilizzo di nuovo suolo per ampliamenti o nuove localizzazioni. Al contrario, un approccio basato sul blocco pressoché totale del consumo di suolo rischia di determinare, già nel breve-medio termine, la paralisi di nuovi investimenti.

Il testo del disegno di legge approvato in prima lettura alla Camera ha recepito l'istanza di un approccio integrato al tema.

Infatti, rispetto al testo originario del provvedimento, sono stati apportati **significativi correttivi** che, in linea con le richieste di Confindustria, contribuiscono a garantire un maggior equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

Il riferimento è, 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, a tendere, avvenga a saldo zero, ovvero a fronte di un recupero di superfici precedentemente urbanizzate o industrializzate di pari estensione.

Allo stesso modo, abbiamo apprezzato gli ulteriori correttivi apportati alla definizione di **superficie agricola** e al **regime transitorio**.

Quanto al primo profilo, è stato ampliato il perimetro delle eccezioni, che contempla ora anche gli ampliamenti funzionali alle attività produttive esistenti e le zone di completamento, invertendo l'iniziale approccio iper-restrittivo.



Con riferimento al secondo profilo, il nuovo regime transitorio consente di far salvi gli interventi e i programmi di trasformazione per i quali sia stata presentata l’istanza di approvazione prima dell’entrata in vigore del provvedimento. Tale misura può contribuire a una fase transitoria più equilibrata, che tenga conto dei legittimi interessi maturati da chi ha effettuato investimenti in aree trasformabili.

Come detto, si tratta di interventi positivi, ma non ancora risolutivi, per cui mi soffermerò, nel seguito, su alcune proposte di correttivi.

Prima di farlo, e rinviando alle conclusioni una riflessione sul contesto istituzionale in cui si inserisce il provvedimento, vorrei sottoporVi un’osservazione in merito al **complesso iter procedimentale** per la definizione della progressiva riduzione del consumo di suolo previsto dal disegno di legge. Tale processo imporrà ai Comuni di rivedere la propria pianificazione urbanistica, in tempi peraltro relativamente stretti, avviando un oneroso processo amministrativo che difficilmente potrà essere realizzato, peraltro in assenza di adeguate risorse umane e strumentali.

Inoltre, tale iter non sembra contemplare alcun’attività di analisi in ordine all’uso e ai fabbisogni di consumo di suolo nei prossimi anni, valutazione che dovrebbe invece rappresentare un presupposto imprescindibile per un’efficace politica di contenimento.

Pertanto, considerando le ripercussioni delle future disposizioni sulle attività produttive e l’economia in generale, riteniamo necessaria una attenta e profonda riflessione sulle concrete possibilità di funzionamento del nuovo impianto normativo, soprattutto in mancanza di stanziamenti finanziari aggiuntivi.



## 2.Valutazioni di dettaglio

Come detto, i correttivi apportati in prima lettura, sebbene condivisibili, andrebbero potenziati con alcune modifiche puntuali in tema di definizioni, regime transitorio e rigenerazione urbana.

### **Definizioni (consumo di suolo e superficie agricola)**

Con riferimento al quadro definitorio, Confindustria apprezza le modifiche approvate in prima lettura alla definizione di consumo di suolo e di superficie agricola.

Infatti, quanto al **consumo di suolo**, superando l’iniziale impostazione del provvedimento che imponeva un consumo di suolo “pari a zero”, è stato introdotto il concetto di “saldo netto pari a zero”, in linea con gli indirizzi europei, che non impongono un divieto assoluto di consumo di suolo ma una riduzione del relativo saldo netto, da portare al livello zero entro il 2050.

In linea con questa impostazione, è stato quindi precisato nel DDL che il calcolo del consumo di suolo è dato dal saldo tra le superfici agricole, naturali e seminaturali in cui si è verificata l’impermeabilizzazione e le superfici in cui è stata rimossa la precedente impermeabilizzazione.

Tuttavia, è necessario un intervento chiarificatore per scongiurare difficoltà applicative.

In primo luogo, occorre definire il consumo di suolo non in termini di incremento annuale, ma come prima trasformazione o impermeabilizzazione della superficie agricola destinata a usi diversi. È questo, infatti, il dato rilevante per poter poi realizzare il raffronto tra suolo consumato e suolo restituito agli usi naturali, in coerenza col concetto di “saldo netto”.

A questo scopo, occorre poi introdurre specifici parametri su cui basare il calcolo del saldo netto, operazione che risulterebbe, altrimenti, impraticabile. Per esempio, si potrebbe assumere come parametro la quantità netta di suolo consumato per effetto di singoli interventi o in relazione a determinate aree e in un arco temporale definito.

Anche con riferimento alla definizione di **superficie agricola**, che è alla base del concetto di consumo di suolo, Confindustria apprezza le modifiche apportate dalla Camera, ma ritiene che la disposizione non salvaguardi quell’esigenza di certezza giuridica e applicativa necessaria a un processo di trasformazione come quello in atto.



In particolare, la superficie agricola viene individuata prevalentemente in via indiretta, mediante il ricorso a una formula di esclusione comprensiva, peraltro, di fattispecie tra loro disomogenee. Tale meccanismo rischia 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.

In tal senso, sarebbe stato opportuno, come più volte richiesto da Confindustria, escludere dalla definizione di superficie agricola tutte le aree non impermeabilizzate destinate agli insediamenti produttivi e non, invece, limitare l'intervento alle sole zone di completamento e ampliamento.

A questa situazione si aggiunge un'ulteriore criticità legata alla correlazione tra la definizione di superficie agricola e il regime transitorio (su cui v. anche *infra*), che può avere impatti molto negativi per le attività produttive. Sul punto, apprezziamo i correttivi apportati in prima lettura, ma riteniamo necessario un ulteriore intervento, dal momento che il DDL prevede che nella fase transitoria (tre anni) sia vietato il consumo di suolo.

Questa disposizione, in combinato disposto con l'attuale definizione di superficie agricola, rischia di tradursi in un blocco pressoché totale dell'occupazione di nuovo suolo già dall'entrata in vigore della legge, operazione che sarebbe del tutto irragionevole e non in linea con gli indirizzi europei.

Oltre a ciò, va considerato anche l'impatto che dalla combinazione delle due disposizioni deriverebbe sugli investimenti che le imprese hanno già effettuato, offrendo i propri terreni come garanzia bancaria. Il venir meno dell'edificabilità di tali aree ne farebbe crollare il valore in termini di affidamento, con le inevitabili conseguenti richieste degli istituti bancari di ottenere integrazioni della garanzia o di rientrare del credito concesso.

In questo contesto, il disegno di legge non affronta poi i potenziali riflessi delle nuove disposizioni sulla tassazione immobiliare. Ciò vale per quelle porzioni di suolo che oggi sono edificabili e che, perdendo tale destinazione, non sarebbero più assoggettabili a IMU, con conseguente perdita di gettito per le finanze locali.

Sempre con riferimento ai profili fiscali, si consideri il caso di quelle superfici impermeabilizzate (e perciò non agricole) ma non ancora edificate. Rispetto a queste aree si pone un problema di



incertezza in ordine al trattamento, anche fiscale, riservato da parte delle Regioni e degli Enti locali. Infatti, in assenza di criteri uniformi per stabilire se tali aree saranno effettivamente edificabili, vi è il rischio che le stesse vengano assoggettate a IMU pur non essendo ancora oggetto di potestà edificatorie.

Alla luce di queste considerazioni, Confindustria ritiene necessario ricondurre la definizione di superficizie agricola entro limiti precisi e ragionevoli. In questo senso, la proposta è di definire come agricoli esclusivamente i terreni indicati come tali dagli strumenti urbanistici.

Peraltro, è questa la scelta adottata nella legge regionale della Lombardia sulla riduzione del consumo di suolo (legge n. 31/2014), laddove la superficie agricola è definita come *“i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo pastorali”*. Tale legge, alla luce della ricognizione effettuata sulle normative regionali, appare un utile parametro di regolazione equilibrata e, nel complesso, idonea a contemperare i diversi interessi in gioco.

### **Regime transitorio**

Il testo del provvedimento approvato in prima lettura riformula la disciplina transitoria apportando alcuni correttivi che, rispetto alla versione originaria del testo, tutelano in modo più adeguato gli interessi degli operatori, in particolare quelli che nel tempo hanno effettuato investimenti in aree trasformabili.

A questo proposito, si segnala tuttavia che l’attuale formulazione non tiene conto delle esclusioni previste nella definizione di superficie agricola, con particolare riferimento alle aree funzionali agli ampliamenti delle attività produttive esistenti. Pertanto, al fine di rendere coerente l’impianto complessivo della disciplina, si propone di considerare questo profilo anche nel regime transitorio, escludendo esplicitamente tali ampliamenti dal divieto di consumo di suolo.

Inoltre, la disposizione approvata alla Camera, nel far salvi i procedimenti amministrativi avviati prima dell’entrata in vigore della legge, rischia di indurre gli operatori economici a valutazioni affrettate sugli eventuali interventi da intraprendere, che oltre a essere di per sé delicate,



dovranno essere effettuate tenendo in considerazione il divieto di consumo di suolo che l’attuale testo prevede nella fase transitoria.

Pertanto, 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 e i piani attuativi il cui procedimento amministrativo, in coerenza con la pianificazione vigente, sia stato avviato – o la relativa istanza presentata – **in un congruo arco temporale successivo all’entrata in vigore della nuova legge.**

Questa proposta – mutuata anch’essa dalla legge regionale lombarda – garantirebbe ai soggetti interessati un arco temporale adeguato per valutare i propri investimenti, senza penalizzare il processo di contenimento del consumo di suolo.

### **Rigenerazione urbana**

Durante l’esame in prima lettura, è stata inserita nel provvedimento una delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, che Confindustria valuta positivamente.

Sul punto, si auspica che la delega possa essere l’occasione per **un riordino e una razionalizzazione della legislazione vigente**, attraverso l’individuazione di livelli di riqualificazione e rigenerazione differenziati in rapporto al contesto su cui agiscono, alle vocazioni del territorio, alla domanda delle attività produttive e di destinazioni d’uso e di spazi, senza per questo prevedere duplicazioni delle procedure necessarie. In particolare, dovranno essere previste misure specifiche di incentivo e semplificazione in favore della rigenerazione degli ambiti produttivi, con particolare riguardo al tema delle aree da bonificare.

Ulteriore obiettivo dovrà essere di rimuovere quei profili di disciplina vigente che appaiono contraddittori rispetto agli obiettivi di sviluppo della rigenerazione e riqualificazione. Il riferimento è, ad esempio, all’applicazione del contributo straordinario per le valorizzazioni, introdotto dal Decreto Sblocca Italia per gli oneri di urbanizzazione. Si tratta di una previsione che, come già segnalato da Confindustria, presenta diversi profili critici per le imprese, sia in



qualità di operatori del settore edilizio, sia in qualità di interessati alla realizzazione degli interventi considerati dalla norma stessa.

Ulteriore profilo che la delega dovrebbe affrontare, sempre nell’ottica di razionalizzazione, è quello della **semplificazione dei livelli di pianificazione territoriale**.

Infatti, l’attuale articolazione e la gerarchia degli strumenti di pianificazione, benché adatta a contenere la fase espansiva che ha caratterizzato il mondo dell’edilizia e dell’urbanistica della fine degli anni novanta e dell’inizio degli anni 2000, non appare in linea con le mutate esigenze del quadro attuale, teso a ripensare la pianificazione urbanistica in un’ottica di sostenibilità, recupero e riqualificazione.

È evidente che in tale rinnovato quadro di riferimento, gli strumenti di pianificazione dovranno trovare una nuova identità ed essere semplificati, anche valorizzando il ruolo delle **Città Metropolitane**. Infatti, tra le funzioni fondamentali affidate a tali enti dalla Legge Delrio (legge n. /2014) è prevista la pianificazione territoriale generale, ivi compresa la fissazione di vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano.

Quanto, invece, alle misure di incentivazione immediatamente operative, Confindustria valuta positivamente le misure introdotte in prima lettura, che attestano una prima concreta apertura verso il tema della riqualificazione. Per potenziare l’efficacia di tali strumenti, si suggeriscono alcuni correttivi puntuali.

In particolare, andrebbe rafforzata la disposizione che prevede 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 e a condizione che il nuovo edificio abbia prestazione energetica di classe A o superiore e un’occupazione e un’impermeabilizzazione del suolo pari o inferiore a quelle antecedenti. In particolare, si potrebbe utilizzare la definizione degli interventi di demolizione e ricostruzione contenuta nell’art. 3 del Testo Unico Edilizia (DPR n. 380/2001) che consente, a parità di volumetria, di aumentare la superficie. Ciò anche per favorire i processi di mitigazione del rischio nelle zone a elevata pericolosità idrogeologica.

In relazione poi alla disposizione che – modificando l’art. 16 del Testo Unico Edilizia (DPR n. 380/2001) – impone ai Comuni di rimodulare l’entità del costo di costruzione, assicurando così un regime di favore per gli interventi di ristrutturazione edilizia, si potrebbe predeterminare un limite minimo di riduzione del costo di costruzione medesimo. Ad esempio, si potrebbe prevedere che i costi di costruzione per gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all’art. 3, co. 1, lett. d) del DPR n. 380/2001 debbano essere ridotti di almeno il 50% rispetto ai valori determinati per le nuove costruzioni.

## Conclusioni

In conclusione, e come anticipato, vorrei sottoporre alla Vostra attenzione una valutazione sul **contesto istituzionale** in cui si inserisce il DDL, così da offrire al dibattito un’ulteriore chiave di lettura.

Mi riferisco, in primo luogo, alla complessa questione del **raccordo tra la futura normativa statale e quella regionale** sul consumo di suolo, con particolare riferimento alle Regioni che hanno già disciplinato la materia. Sul punto abbiamo avviato un’attenta attività di monitoraggio delle leggi regionali, all’esito della quale è emerso un quadro estremamente disomogeneo.

Risulta, infatti, che poco più della metà delle Regioni abbia già dettato disposizioni sul contenimento del consumo di suolo, mentre in altre sono stati presentati progetti di legge. Ma soprattutto, tra le Regioni che hanno già disciplinato la materia, si assiste a un’ulteriore diversificazione, perché solo in pochi casi esiste una normativa organica, mentre l’approccio più diffuso è di stabilire principi nelle leggi urbanistiche o sul governo del territorio, demandandone poi la declinazione agli strumenti di pianificazione.

Collegato a questo oggettivo fattore di disomogeneità normativa, è il secondo aspetto su cui vorrei soffermarmi, ovvero il **rapporto tra le competenze statali e quelle regionali** che, in caso di esito positivo del referendum sulla riforma costituzionale, verrebbe modificato anche in relazione alla materia oggetto del provvedimento.

Infatti, con la riforma costituzionale in itinere la disciplina concorrente viene eliminata, riportando il governo del territorio nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato, chiamato



a dettare non più principi fondamentali, ma “*norme generali e comuni sul governo del territorio*”, che ben potrebbero uniformare gli aspetti sostanziali della disciplina in materia di contenimento del consumo di suolo.

Queste considerazioni sembrano, da un lato, confermare l'opportunità di individuare nella legislazione nazionale un punto fermo, che eviti la proliferazione di discipline variegata e, già per questo, in grado di disincentivare gli investimenti; dall'altro, suggeriscono di verificare se la Riforma costituzionale rappresenti un valido argomento per aggiornare il dibattito su un provvedimento così delicato al nuovo, auspicabile riparto delle competenze legislative che deriverebbe dal suo definitivo via libera.

A nostro giudizio, evidenti considerazioni di certezza giuridica imporrebbero di attendere gli sviluppi sul fronte costituzionale prima di disciplinare la materia del consumo di suolo.

Analoghe considerazioni dovrebbero imporsi anche ai legislatori regionali impegnati sullo stesso tema, a maggior ragione visto che è in discussione un provvedimento nazionale. Infatti, la proliferazione di ulteriori leggi regionali sul consumo di suolo alimenterebbe ulteriormente la disomogeneità del quadro normativo di riferimento.