

Commissione Quinta

Da: Ance Puglia <ancepuglia@ancepuglia.it>
Inviato: mercoledì 11 luglio 2018 14:18
A: Commissione Quinta; Di Cosmo Tiziana
Cc: 'Ance Puglia'
Oggetto: OSSERVAZIONI PROPOSTA DI LEGGE
Allegati: Osservazioni PDL 802_A.pdf



Consiglio Regionale
Ance Puglia
N 20180058395
11/07/2018 15 10
UOP 12
Commissione IV - V

Spett.le V Commissione
Consiglio Regionale Puglia

ENTRATA

A nome del presidente di Ance Puglia, Nicola Bonerba, si trasmette in allegato documento di osservazioni alla proposta di legge n. 802/A "Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo del suolo".

Cordiali saluti

ANCE | PUGLIA

Tel. 0805648816
via N. Tridente, 22
70125 Bari

Le informazioni contenute in questo messaggio di posta elettronica sono riservate e confidenziali e ne è vietata la divulgazione con qualunque modalità. Se Lei non fosse la persona cui il messaggio è destinato, La invitiamo a non leggerlo e ad eliminarlo dandone cortesemente tempestivo avviso al mittente. Qualsiasi utilizzo non autorizzato del contenuto di questo messaggio costituisce violazione dell'obbligo di non prendere cognizione della corrispondenza tra altri soggetti, salvo più grave illecito, ed espone il responsabile alle relative conseguenze.

This email is confidential, do not use the contents for any purpose whatsoever nor disclose them to anyone else. If you are not the intended recipient, you should not copy, modify, distribute or take any action in reliance on it. If you have received this email in error, please notify the sender and delete this email from your system.

CONSIGLIO REGIONALE
V COMMISSIONE CONSILIARE
RIC. 11-07-2018
REG. 456

CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA
V Commissione

PROPOSTA DI LEGGE n. 802/A
**“Norme in materia di perequazione, compensazione
urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del
consumo del suolo”**

OSSERVAZIONI ANCE PUGLIA

Luglio 2018

Premessa metodologica generale

La proposta di legge n. 802/A interviene sulla normativa in tema di governo del territorio regionale, per orientarla verso un modello di sviluppo incentrato sul contenimento del consumo del suolo e sulla rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. L' intento dichiarato nella Relazione Illustrativa è quello di *"superare un modello di urbanizzazione fondato sulla continua espansione urbanistica, ormai non più praticabile e sostenibile"* nonché di *"cogliere le grandi potenzialità di sviluppo del riuso e della rigenerazione urbanistica allo scopo di migliorare la qualità urbana degli insediamenti abitativi"*.

La pdl n. 802/A si presenta quindi come una riforma parziale dell'urbanistica regionale, andando ad integrare e specificare la LR 20/2001 mediante la previsione espressa di strumenti quali la perequazione, la compensazione urbanistica, di misure premiali e soprattutto mediante una ulteriore articolazione dei contenuti della pianificazione urbanistica comunale.

La pdl, per contro, non interviene sulla disciplina di formazione del PUG, se non per puntualizzare e definire i contenuti delle parti strutturali e programmatiche, lasciando invariata la attuale previsione legislativa in base alla quale gli effetti conformativi della proprietà si determinano soltanto con l'approvazione definitiva del PUG stesso (che si compone, per l'appunto, di due parti, strutturale e programmatica).

E' un dato di comune dominio quello che a distanza di 17 anni dalla entrata in vigore della LR 20/2001 un numero esiguo di Comuni pugliesi siano riusciti a dotarsi del PUG. Esito vieppiù reso meno agevole dalla entrata in vigore del PPTR e dalla previsione in esso contenuta in base al quale l'adeguamento al Piano Paesaggistico degli strumenti urbanistici deve avvenire necessariamente per l'intero territorio comunali, e non – come invece potrebbe essere – per parti di esso inserite in progetti/programmi significativi e strategici (progetti di rigenerazione urbana, progetti strategici di sviluppo, partenariati pubblico privato).

Poiché la disciplina proposta nella pdl presuppone l'inserimento delle nuove norme e degli strumenti perequativi e compensativi nell'ambito del PUG, è di tutta evidenza come essa possa scontare in partenza una certa resistenza o difficoltà operativa qualora anche la disciplina per la formazione del PUG non venga sottoposta ad una opportuna quanto improcrastinabile revisione e semplificazione.

Tanto premesso, in linea di principio, la pdl n. 802/A si inserisce in ogni caso in un percorso di riforma già intrapreso da numerose altre regioni che si sono già dotate (vedi, tra le altre, LR Lombardia 31/2014, Toscana LR 65/2014, Veneto 14/2017, Lazio 7/2017 e da ultimo LR Emilia Romagna 24/2017)

ovvero si stanno dotando (Abruzzo, Prov. Bolzano, Piemonte, ecc.) di nuove normative incentrate su principi di contenimento di consumo del suolo e rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, principi peraltro già presenti a livello regionale nell'ambito delle LR 13/2008, 21/2008, 26/2014 e da ultimo nella LR 12/2018 che ha riformato il Codice del commercio regionale.

Ance Puglia apprezza la volontà di dare vita ad una pianificazione urbanistica in grado di *"coniugare sempre più efficacemente in un approccio sistemico, tutela del territorio e interventi antropici"* e quindi di coniugare il contenimento del consumo di suolo con la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità urbana.

Ance Puglia valuta positivamente l'introduzione di strumenti ampiamente diffusi in altre realtà regionali come la perequazione, la compensazione urbanistica e soprattutto la premialità, così come l'approccio equilibrato al tema della riduzione del consumo di suolo. Il nuovo modello di sviluppo territoriale della Regione appare incentrato su un uso sostenibile e razionale del territorio: non vi sono, a differenza di altre Regioni (es. Toscana, Calabria, Emilia Romagna), "divieti o blocchi", totali o parziali, del consumo di suolo su tutto il territorio comunale o all'esterno del perimetro urbano, così come non vengono fissati limiti quantitativi annui di suolo consumabile a livello regionale.

Nella pdl viene consentita l'individuazione di ambiti di trasformazione (art. 5, comma 3), così come la previsione di comparti edificatori (art. 5, comma 4), mentre all'art. 6 si precisa che al fine di ridurre il consumo di suolo, le quantità edificatorie riconosciute a titolo premiale o compensativo non sono utilizzabili nelle zone omogenee E (zone agricole) del DM 1444/1968.

In ogni caso Ance Puglia, pur ribadendo la necessità che si intervenga con un revisione generale e complessiva della LR 20/2001 che declini una disciplina di semplificazione nella formazione del PUG (considerazione che sarà illustrata nella seconda parte del presente Documento), evidenzia in prima battuta taluni principali aspetti la cui modifica/integrazione permetterebbe di garantire in modo più efficace il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Osservazioni partecipative al testo della proposta di legge.

Misure premiali (art. 4)

Le misure premiali previste dalla pdl sembrano essere positive, ma è necessario che vengano, da un lato, implementate al fine di risolvere alcuni aspetti più critici che si frappongono agli interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e, dall'altro, individuate una serie di misure

applicabili in via immediata. Il comma 1 dell'art. 4 stabilisce infatti che *"Gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale possono prevedere in favore di soggetti attuatori di trasformazioni edilizie e urbanistiche... misure premiali a fronte di interventi volti a migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, ecc."*.

Sotto il primo aspetto Ance Puglia propone di inserire ulteriori misure normative, economiche e procedurali, quali:

- la **corresponsione degli oneri di urbanizzazione solo nel caso e in rapporto all'incremento volumetrico eventualmente generato dall'intervento**;
- la **previsione di deroghe agli standard edilizi del DM 1444/1968, ossia ai limiti di densità edilizia, altezza e distanza fra edifici**. Di recente la Regione Emilia Romagna nella LR 24/2017 e la Regione Lazio nella LR 7/2017 hanno previsto **deroghe espresse ai limiti di densità edilizia e di altezza (art. 7 e 8 DM 1444/1968) per gli interventi di sostituzione edilizia tramite demolizione e ricostruzione**. Per quanto riguarda invece il limite di distanza di 10 metri fra edifici stabilito dall'art. 9 del DM 1444/1968, la LR 24/2017 dell'Emilia Romagna ha previsto, in attuazione dell'art. 2-bis del Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia", **la possibilità che gli "incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possano essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del DM 1444/1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del DM 1444/1968 o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori"** (art. 10);
- la **monetizzazione degli standard urbanistici**, qualora non sia possibile reperire aree per servizi nel contesto urbano in cui si colloca l'intervento;
- la **previsione di una disciplina agevolata del cambio di destinazione d'uso sia sotto il profilo procedurale che economico**;
- la possibilità che nell'ambito degli interventi di demolizione e ricostruzione, vengano **modificati anche i prospetti**, oltre che la sagoma dell'edificio originario;
- **semplificazioni procedurali specifiche** per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (es. istruttoria preventiva sul progetto).

Infine, con riferimento alla **riduzione del contributo di costruzione**, si evidenzia che sarebbe opportuna la previsione di **una misura minima**. In particolare, come già previsto in altre Regioni (es. Emilia Romagna), i **comuni dovrebbero ridurre il contributo di costruzione in misura non inferiore, ad esempio, al 20% rispetto a quello per le nuove costruzioni**. I comuni inoltre dovrebbero avere **la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni fino alla completa esenzione** da esso, ad esempio in presenza di interventi che

richiedano la bonifica di suoli inquinati o la rimozione dell'amianto o altri materiali pericolosi per la salute;

Un altro aspetto fondamentale per il settore delle costruzioni è che l'**azione di rinnovo del patrimonio edilizio esistente venga garantita fin dall'entrata in vigore della nuova legge.**

Potrebbe pertanto essere utile che siano **resi stabili nella pdl gli interventi di rigenerazione previsti dal Piano Casa regionale (ampliamenti, demolizione e ricostruzioni) ovvero, in subordine, che la scadenza del Piano casa venga ancorata all'approvazione dei piani urbanistici così come rivisti secondo la presente normativa premiale.**

Ance Puglia propone di:

- **inserire nella pdl ulteriori misure premiali sia di tipo procedurale, che economico che normativo in grado di consentire l'avvio di un processo di rigenerazione diffusa e capillare sul territorio (come deroghe agli standard edilizi, monetizzazione degli standard urbanistici, modifiche dei prospetti, riduzione del contributo di costruzione in misura non inferiore, ad esempio, al 20% rispetto a quello delle nuove costruzioni, esenzione dal contributo di costruzione in alcuni casi specifici, ecc.);**
- **rendere stabili nella pdl gli interventi di rigenerazione previsti dal Piano Casa regionale (ampliamenti, demolizione e ricostruzioni) ovvero, in subordine, ancorare la scadenza del Piano casa all'approvazione dei piani urbanistici così come rivisti in base alla presente normativa premiale.**

Strumenti di piano (art. 5)

Ance Puglia, al fine di dare una valutazione positiva alla norma, ritiene necessario **che venga compiuto un ulteriore sforzo nel senso di chiarire, all'interno dell'art. 5, che gli interventi che possono usufruire delle misure premiali siano consentiti in via ordinaria anche in diretta esecuzione del PUG.**

Ance Puglia propone di:

- **chiarire che gli interventi di rigenerazione che usufruiscono delle misure premiali siano consentiti in via ordinaria anche in diretta esecuzione del PUG.**

Contributo straordinario (art. 9)

Ambito di applicazione

L'articolo 9 della pdl riproduce sostanzialmente quanto contenuto nell'articolo 16, comma 4 lettera d-ter) del Dpr 380/2001 prevedendo l'applicazione del contributo straordinario nel caso di interventi su aree o immobili che richiedono l'approvazione di "varianti urbanistiche o il rilascio di deroghe o un cambio di destinazione d'uso". Al comma 9 sono poi riportati alcuni casi specifici di esclusione del versamento di contributo straordinario, mentre al comma 10 si prevede che il contributo straordinario non è dovuto qualora gli strumenti urbanistici comunali definiscano forme compensative o misure premiali diverse finalizzate al perseguimento di obiettivi di interesse generale ai sensi degli articoli 3 e 4 del presente pdl.

In via generale sarebbe opportuno definire maggiormente l'ambito di applicazione della normativa nonché introdurre una disciplina che favorisca gli interventi di rigenerazione urbana.

Ance Puglia propone di:

- **Prevedere, in aggiunta a quanto contenuto nel comma 10, una norma che escluda l'applicazione del contributo straordinario all'interno del territorio urbanizzato. Una disposizione simile è stata introdotta in Emilia Romagna (art. 8 Legge 24/2017) la quale ha espressamente previsto l'esclusione del contributo straordinario all'interno del territorio urbanizzato relativamente alle previsioni di piano che, per privilegiare il riuso e la rigenerazione di tali aree, prevedano la variazione dei parametri urbanistici stabiliti dagli strumenti di pianificazione previgenti o il mutamento della destinazione d'uso precedentemente ammesse, nonché nel caso di rilascio di permessi di costruire in deroga alle previsioni generali di piano.**

Fermo restando quanto sopra è comunque opportuno che a livello regionale sia definita maggiormente la normativa specificando che:

- **Il contributo è dovuto solo in caso di varianti urbanistiche o cambi di destinazione d'uso in deroga alle previsioni di piano che comportino un maggior valore di trasformazione dell'area o dell'immobile (il versamento del contributo deve essere correlato all'effettivo riscontro dell'incremento di valore);**
- **Il contributo non è dovuto, oltre che nei casi indicati al comma 9 della pdl, per:**
 - **le varianti attivate all'interno di Accordi di Programma ai sensi dell'art. 34 del D.lgs. 267/2000;**
 - **le varianti ai piani urbanistici già adottate e in corso di approvazione alla data di adozione del presente progetto di legge;**

- **gli interventi di trasformazione urbana di natura privata per i quali l'amministrazione ha già assunto, alla data di adozione del presente progetto di legge, con specifici atti e provvedimenti, precisi impegni e puntuali forme di assenso;**
- **gli interventi realizzati ai sensi del Decreto Legge 13 maggio 2011, n. 70 "Prime disposizioni urgenti per l'economia" convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2011, n. 106**

Infine, è opportuno che sia specificato al comma 11 che le disposizioni previste nell'articolo non si applicano anche ai piani urbanistici attuativi e le varianti adottate alla data di entrata in vigore del progetto di legge

Modalità di calcolo

Per la determinazione del contributo la pdl prevede delle ipotesi applicando diverse formule di calcolo. In via generale è opportuno che sia prestata attenzione ai risultati economici che derivano dall'applicazione di tale sistema di calcolo attraverso delle simulazioni effettuate da tecnici in rappresentanza delle associazioni di categoria interessate e degli enti locali.

Ance Puglia propone di:

- introdurre delle riduzioni (es. 5%/10%) qualora gli interventi si caratterizzino per:

- **positive e stabili ricadute occupazionali attraverso l'insediamento di nuove attività produttive;**
- **un'elevata qualità edilizia e ambientale.**

- con riferimento al costo di trasformazione come definito al comma 4, specificare anche le seguenti voci:

- **per i contributi di cui all'articolo 16 del Dpr 380/2001 si dovrà tener conto anche dell'eventuale monetizzazione di aree per standard urbanistici;**
- **il costo per rendere idonea l'area come le opere di bonifica dell'area, di cantierizzazione, gli allacciamenti, le indagini archeologiche, le indagini geologiche nonché qualsiasi ulteriore spesa imprevista necessaria per la realizzazione dell'intervento.**

Destinazione e modalità di versamento

Nel comma 8 sono disciplinate le forme di destinazione dei proventi derivanti dal contributo di costruzione mentre nulla viene detto con riferimento alle modalità di versamento.

Ance Puglia propone di:

- prevedere in via generale che le somme riscosse dal Comune per il contributo straordinario siano vincolate e destinate alla realizzazione di opere nel contesto in cui ricade l'intervento e non in altre parti del territorio. In merito alle modalità di versamento il progetto di legge dovrebbe stabilire:

- **forme di rateizzazione del contributo;**
- **la possibilità di compensare il contributo straordinario mediante la cessione al Comune di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità e/o di interesse generale.**

Considerazioni in ordine alla esigenza di revisionare la LR 20/2001 anche attraverso la elaborazione di un T.U.

Come detto in premessa, ANCE PUGLIA, pur condividendo in linea di principio la proposta di legge regionale oggetto della presente audizione, segnala almeno tre circostanze che meritano di essere analizzate e approfondite.

La prima, concerne la esigenza di **individuare un modello di partenariato tra pubblico e privato** che agevoli la azione di condivisione rispetto alle scelte del governo del territorio urbano, declinando in concreto il principio della copianificazione. Anche a mente del PO 2014 2020, infatti, con espresso riferimento all'attuazione dell'Asse XII ed alle previsioni di cui all'art.7 del Regolamento (UE) 1303/2013 circa l'ammissibilità della spesa <<La definizione degli interventi da finanziare deve avvenire attraverso un **modello di intervento basato sulla "co-progettazione"** tra soggetti istituzionali (regione e comuni) e garantendo la partecipazione della cittadinanza, degli stakeholder, delle associazioni datoriali e ambientaliste e di categoria. **Il coinvolgimento attivo degli abitanti, non deve essere un mero ascolto o una semplice consultazione, ma si deve sostanziare in un ruolo attivo e di responsabilità sia in fase di definizione delle scelte progettuali che di gestione e presa in carico di attrezzature e servizi, attraverso una mutazione dei comportamenti, dei modelli culturali e delle abitudini, in chiave di miglioramento della qualità della vita nell'interesse di tutti**>>. Si tratta di un metodo del tutto coerente con le più recenti iniziative legislative della Regione Puglia in tema di "partecipazione", che deve trovare anche nel procedimento di formazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi una concreta ed effettiva forma di declinazione. ANCE PUGLIA è infatti persuasa che il maggiore e migliore ricorso alle tecniche perequative e compensative nella regolazione

delle scelte del governo del territorio non possa non esigere una reale ed effettiva modalità dialogica tra le amministrazioni, i cittadini e le imprese, orientata a declinare la c.d. "amministrazione per accordi", che vede il suo archetipo giuridico nell'istituto dell'accordo sostitutivo del provvedimento disciplinato dalla legge 241 del 1990 (art.11).

La seconda circostanza sulla quale occorre soffermarsi è la presa d'atto della **mancata attuazione della LR 20 del 2001** (e del Documento Regionale di Assetto Generale, disciplinato dall'art.4, legge regionale n.20 del 2001) **con riferimento al perfezionamento degli strumenti urbanistici generali di nuova generazione (PUG)**; che avrebbero dovuto basarsi, per l'appunto, sul principio della perequazione urbanistica. Proprio questa legge regionale, per altro, e significativamente, assume tra i principi che intende assicurare quello della "perequazione" (art.2, lett. D) e, non meno significativamente, quello della "sussidiarietà, mediante la concertazione tra i diversi soggetti coinvolti, in modo da attuare il metodo della copianificazione" (art.2, lett. A). Infine, la stessa legge dedica una norma specifica alla perequazione disponendo che "Al fine di distribuire equamente, tra i proprietari interessati dagli interventi, i diritti edificatori attribuiti dalla pianificazione urbanistica e gli oneri conseguenti alla realizzazione degli interventi di urbanizzazione del territorio, il PUG può riconoscere la stessa suscettività edificatoria alle aree comprese in un PUE" (art.14).

Sta di fatto che, per variegata e complesse ragioni - che non è conferente analizzare in questa sede - a distanza di oltre tre lustri dal varo della LR 20 del 2001 sono davvero pochi i Comuni della Puglia che sono riusciti a dotarsi di un nuovo strumento urbanistico generale. Sì che, non si può fare a meno di osservare, con riferimento alla proposta di legge in argomento, che essa si propone meritoriamente di introdurre nei Piani nuove ed efficaci tecniche perequative le quali, tuttavia, rischiano anch'esse di rimanere inattuata qualora non si metta mano (semplificandola) alla legislazione regionale che disciplina la "formazione degli strumenti urbanistici generali". ANCE PUGLIA ha già collaborato con l'Assessorato competente al fine di individuare delle possibili modifiche nella disciplina in parola, quali, per esemplificare, la scomposizione non soltanto funzionale del Piano Urbanistico Generale nella parte strutturale e in quella programmatica attraverso la previsione di un effetto giuridico conformativo della proprietà già a partire dalla approvazione della prima; parte strutturale alla quale, inoltre, si potrebbe immaginare di assegnare la funzione di adeguamento del piano urbanistico generale al Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR), anche per parti di essa significative e/o strategiche (progetti di rigenerazione urbana e/o complessi) e non necessariamente per l'intero territorio comunale (come allo stato richiede l'art. 97 delle nta del PPTR). Inoltre, in contesti comunali, come quelli pugliesi, in cui i nuovi piani urbanistici perequativi intervengono innestandosi su strumentazioni

urbanistiche sedimentate (in alcuni casi addirittura PDF) per diversi decenni, non si dovrebbe ragionevolmente prescindere dagli affidamenti a vario titolo legittimamente consolidatisi anche in ragione della costante contribuzione tributaria dei proprietari dei suoli; ciò anche nell'ottica di attenuare, se non addirittura elidere, il contenzioso avverso il nuovo Piano.

Le considerazioni che precedono consentono infine di fare un focus sulla terza circostanza, vale a dire **l'approfondimento del complesso rapporto tra i piani urbanistici e il PPTR.**

La insufficiente e sparuta genesi di nuovo Piani urbanistici (PUG varati successivamente alla entrata in vigore del PPTR a regime) dimostra empiricamente quanto sia complessa e a tratti inutilmente asfittica questa disciplina e quanto i Comuni non adeguatamente attrezzati per farvi fronte. Da questo punto di vista, se i regimi di tutela dei beni paesaggistici di rilievo statale, condivisi dalla Regione con il MIBACT e il MATTM in sede di gestazione e approvazione del PPTR rappresentano una soglia verosimilmente non facilmente valicabile (se non nei limiti in cui lo stesso Piano lo consente), lo stesso non può dirsi per la teoria di regimi di tutela correlati alla creazione dei c.d. "eventuali ulteriori contesti" di genesi squisitamente regionale che, sia per numero che per rigidità di tutele, pare in tutta franchezza che sia andata ben oltre i dettami del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs 42/2004). In particolare, la legge delega al Codice prevedeva chiaramente che non si sarebbero dovuti introdurre, al di là del novero dei beni già tutelati e se non in casi davvero eccezionali, ulteriori restrizioni alla proprietà privata. Lo stesso dicasi del patto "città-campagna" che - sia pure condivisibile in linea di principio - dovrebbe risultare come una opzione consapevole delle comunità locali, magari sostenuta da misure premiali, e non una costrizione sostenuta da un dissimulato quadro di previsioni normative prescrittive.

Al di là dei contributi stanziati dalla Regione in favore degli enti locali per la formazione dei piani urbanistici di cui alla l. r. 20 agosto 1974 n. 31 s.m.i. - invero non sufficienti e comunque da integrare con dei percorsi di "accompagnamento" tecnico in favore degli stessi enti locali - ANCE PUGLIA reputa opportuno un approfondimento del vigente corpus normativo regionale che metta capo ad una testo unico della legislazione del governo e uso del territorio; metodo che consentirebbe di traguardare il tema nella sua poliedricità e complessità, onde evitare che singoli interventi di modifica legislativa - sia pure animati da buoni e condivisibili propositi - restino per così dire non operanti, in quanto il contenitore in cui dovrebbero collocarsi (il PUG) non viene approvato in tempi ragionevolmente contenuti e con modalità adeguatamente semplificate.