

URBANISTICA ED EDILIZIA

Il patrimonio territoriale è il bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale e il governo di esso deve necessariamente collocarsi tra le priorità politiche di sviluppo e di pianificazione a livello regionale. Occorre quindi porre fine alle speculazioni territoriali ed alla cementificazione selvaggia, garantendo invece che l'edificazione avvenga nell'ambito di una visione organica di sviluppo urbano, territoriale e sociale. In tale prospettiva non è più procrastinabile l'approvazione da parte di tutti i Comuni Pugliesi sia del PUG sia dei Piani delle Coste e dunque noi procederemo al **rafforzamento degli strumenti volti a imporre agli enti locali l'approvazione dei PUG e dei Piani Comunali delle Coste.**

La legislazione pugliese in materia edilizia ed urbanistica è poi contenuta in plurime leggi regionali, sì che il coacervo di norme, tra loro non coordinate, non garantisce la certezza del diritto e non consente ai cittadini di conoscere preventivamente la valutazione giuridica di un dato comportamento e quali sono le sue eventuali conseguenze.

Per questo intendiamo predisporre un **testo unico regionale in materia urbanistica ed edilizia.**

Ed ancora la recente normazione ha snaturato l'istituto del cd. Piano casa, consentendo la realizzazione di interventi che esulano dall'ampliamento dell'esistente ai fini residenziali e che di fatto vanificano le competenze comunali in materia di programmazione urbanistica. Emblematica al fine di attestare la sostanziale non programmazione del corretto sviluppo del territorio da parte della regione è la vicenda che ha condotto alla sentenza n. 70 del 24 aprile 2020, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme regionali sul Piano Casa. In particolare con l'art. 2 della legge regionale n. 59 del 17 dicembre 2018 è stato previsto che la demolizione e ricostruzione di uno o più volumi potesse essere realizzata mediante ricostruzione con diversa soluzione planovolumetrica ovvero con diverse dislocazioni del volume dell'area all'interno dell'area di pertinenza. La norma è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale, contestandone anche la natura retroattiva, sì che la Regione Puglia è nuovamente intervenuta sulla questione con l'art.7 della legge regionale 5/2019, riproducendo sostanzialmente le disposizioni di cui l'art. 2 della legge regionale 59/2018 ma senza attribuire alla norma natura interpretativa ma esclusivamente innovativa. Anche detta norma è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale. Al momento dell'approvazione di entrambi gli articoli appena citati abbiamo segnalato la sicura illegittimità costituzionale della previsione poiché contrastante con le definizioni delle tipologie di intervento edilizio contenute nel DPR 380/2001, che nella versione vigente per la demolizione e ricostruzione impone il rispetto di sagoma e volume dell'edificio preesistente. Detta imposizione è funzionale a rendere chiara la distinzione tra nuova edificazione e ricostruzione, beneficiando la seconda fattispecie della possibilità di essere realizzata mediante SCIA e soprattutto di sottrarsi al rispetto delle norme sulle distanze. Infatti sul punto anche la circolare 7 agosto 2003 n. 4174 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, intitolata "Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301. Chiarimenti interpretativi in ordine alla inclusione dell'intervento di demolizione e ricostruzione nella categoria della ristrutturazione edilizia" emanata a valle dell'approvazione del d.l. 69/2013, che eliminava il riferimento alla "sagoma", afferma espressamente: "non si ritiene che l'esclusione di tale riferimento possa consentire la ricostruzione dell'edificio in altro sito, ovvero posizionarlo all'interno dello stesso lotto in maniera del tutto discrezionale. La prima ipotesi è esclusa dal fatto che, comunque, si tratta di un intervento incluso nelle categorie del recupero, per cui una localizzazione in altro ambito risulterebbe palesemente in contrasto con tale obiettivo". **Il legislatore regionale con il suo intervento ha, anziché incentivato l'attività edilizia, posto le diverse amministrazioni comunali nell'impossibilità di esitare favorevolmente procedimenti edilizi avviati sulla scorta della norma dichiarata incostituzionale e nel dover effettuare una complessa e dall'esito non scontato valutazione sugli effetti della pronuncia della Corte sui titoli già rilasciati.** A pagare le conseguenze di tale ostinazione saranno quindi gli enti e soprattutto gli imprenditori, che hanno impiegato tempo e risorse nella predisposizione dei progetti edificatori. La tutela dell'impresa e la necessità di misure che consentono il

rilancio dell'edilizia non passa e non può passare da tentativi normativi di sicura illegittimità, ma presuppone al contrario regole certe: intendiamo pertanto **rivisitare l'attuale normativa regionale sul cosiddetto Piano Casa**. Questo vale molto di più oggi, in cui è necessario essere al fianco di tutti coloro che operano nel settore edilizio che va salvaguardato e sostenuto. Occorre quindi valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico, assicurarne lo sviluppo sostenibile e durevole, tutelare il territorio rurale e costiero, valorizzare le identità storico-culturali dei luoghi, proteggere le risorse naturali mitigando gli effetti antropici sull'ambiente e sul clima e porre in essere interventi finalizzati alla mitigazione e contrasto del dissesto idrogeologico.

Occorre agire per ottenere il **progressivo azzeramento del consumo di suolo** sì che l'edificazione di nuove zone sia associata alla sussistenza di effettive esigenze demografiche ed alla cessione di adeguate opere per compensazione ecologico-ambientale.

Gli interventi in materia mireranno quindi a:

- **tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e territoriali esistenti** in modo da garantire mediante specifiche misure di protezione e di riqualificazione sia gli spazi aperti che quelli costruiti;
- **censimento, quantitativo e qualitativo, degli edifici e spazi aperti inutilizzati** presenti nel territorio regionale, anche mediante il coinvolgimento diretto delle strutture regionali e degli Enti locali;
- misure incentivanti il **riuso di edifici dismessi o sottoutilizzati**;
- incentivazione ai programmi di **rigenerazione urbana**;
- **rafforzamento degli strumenti di pianificazione sovracomunale** consentendo il reale coordinamento tra le differenti amministrazioni comunali rispetto ad alcuni temi di gestione (es. servizi) e alla riprogettazione del territorio (es. riqualificazione del paesaggio e interazione tra ambiente e città);
- incentivazione e omogeneizzazione delle **procedure e piattaforme telematiche di presentazione delle pratiche di edilizia privata** e di gestione del procedimento per il rilascio di autorizzazioni, concessioni edilizie, SCIA, DIA.

Nel corso della passata legislatura abbiamo sul punto proposto sia una legge volta a **regolamentare il consumo di suolo**, incentivando il riuso del patrimonio esistente, proposta tuttavia rimasta non esaminata, sia proposto la legge sulla banca della terra, questa approvata dal Consiglio regionale, che nella logica della valorizzazione del patrimonio agricolo e più in generale dell'ordinato assetto e sviluppo del territorio, consente la semplificazione delle procedure di accesso a terreni agricoli e fabbricati pubblici e privati abbandonati, attraverso la creazione del portale online **'Banca della Terra di Puglia'**, al quale si potrà accedere per visionare un elenco di terreni e fabbricati abbandonati censiti dai Comuni, da aggiornare ogni anno. Oggi è necessario incentivare il censimento da parte dei Comuni, prevedendo la stessa norma nell'ipotesi di inerzia la nomina del segretario generale come Commissario ad acta. L'assegnazione di terreni e fabbricati, oltre ad incentivare lo sviluppo agricolo, contribuisce alla valorizzazione e razionale utilizzazione del suolo, consentendo un ordinato sviluppo pianificatorio.

Quanto invece al consumo di suolo, questo rappresenta una delle emergenze ambientali che la politica è chiamata ad affrontare in tempi brevi, sì che occorre preservare il suolo agricolo, coerentemente con le indicazioni dell'Unione europea, la quale, nella tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, contenuta nella comunicazione COM(2011) 571, come confermato dal documento recante «Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo», afferma l'esigenza che **l'incremento della quota netta di occupazione di terreno tenda ad arrivare a zero entro il 2050**. Nel frattempo il *Forum* italiano dei Movimenti per la Terra e il paesaggio (chiamato «Salviamo il paesaggio») ha avviato un percorso per l'elaborazione di un nuovo testo finalizzato a fermare il consumo di suolo nel nostro Paese. Che il consumo di suolo sia un'emergenza assoluta è confermato dall'analisi dei dati offerti dagli enti pubblici, in particolare dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

Secondo il Rapporto ISPRA *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* del 2017, infatti, il consumo di suolo in Italia non conosce soste ed è passato dal 2,7% degli anni '50 al 7,6%

stimato per il 2016 (8,3% in Puglia). Il dato è più preoccupante nelle Province di Brindisi (10,6%) e Lecce (14,5%). Grazie alle analisi contenute nel rapporto dell'ISPRA 2017, si evidenziano, inoltre, i costi generati dal consumo di suolo in termini di perdita di servizi ecosistemici (l'approvvigionamento di acqua, cibo e materiali, la regolazione dei cicli naturali, la capacità di resistenza a eventi estremi e variazioni climatiche, il sequestro del carbonio – valutato in rapporto non solo ai costi sociali ma anche al valore di mercato dei permessi di emissione – e i servizi culturali e ricreativi), solitamente sottostimati o non contabilizzati. Un altro fattore di criticità è rappresentato dall'occupazione caotica di suoli derivata dalla dispersione insediativa (sprawl), che provoca la frammentazione e la disgregazione dei paesaggi che si sono sedimentati nel tempo per opera dell'uomo. Un patrimonio collettivo che riassume in sé valori storici, culturali e di appartenenza, fondamentale per il benessere dei cittadini e delle comunità, oltre che importante risorsa per forme di turismo sociale ed ecologico-naturalistico. Inoltre, il fenomeno dell'accaparramento delle terre (land grabbing) porta a una perdita di proprietà dei suoli da parte di piccole e medie imprese agricole, disperdendo così un requisito importante per la gestione sostenibile, sul piano sociale ed ecologico, del territorio. Secondo i dati dell'istituto «Scenari immobiliari» (istituto indipendente di studi e di ricerche che analizza i mercati immobiliari e, in generale, l'economia del territorio in Italia e in Europa) poi gran parte degli edifici di nuova costruzione oggi in vendita nel nostro Paese è stata costruita diversi anni fa e ha registrato nel 2015 un invenduto pari a 90.500 unità (escluse le abitazioni ancora in costruzione e non ancora poste sul mercato); nel contempo sono presenti immobili vetusti e quasi inutilizzabili che avrebbero invece bisogno di essere ristrutturati e riqualificati, con evidenti benefici sia economici sia di decoro e senza gravare sul suolo libero. Occorre quindi che gli strumenti di governo del territorio, nel rispetto dei criteri di sostenibilità e di minimizzazione del consumo di suolo, orientino gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate, degradate o dismesse ai sensi, sottoutilizzate da riqualificare o rigenerare, anche al fine di promuovere e non compromettere l'ambiente, il paesaggio, nonché l'attività agricola. Per consumo di suolo deve intendersi la trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento urbanistico, non connessa con l'attività agro-silvo- pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture sovracomunali; il consumo di suolo è calcolato come rapporto percentuale tra le superfici dei nuovi ambiti di trasformazione che determinano riduzione delle superfici agricole del vigente strumento urbanistico e la superficie urbanizzata e urbanizzabile, sì che gli strumenti di pianificazione comunale possono prevedere consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui gli strumenti medesimi abbiano dimostrato l'insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, prioritariamente mediante l'utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell'ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali.

Nell'ambito della più complessiva riforma urbanistica è altresì prioritario fissare regole chiare da far confluire in un testo unico regionale, mirando alla semplificazione e concentrazione dei procedimenti urbanistici, assicurando il **sostegno alle attività pianificatorie dei Comuni, anche attraverso l'erogazione di risorse finanziarie e specifica assistenza tecnica finalizzata al reperimento di finanziamenti volti alla riqualificazione degli immobili comunali.** Saranno altresì **sostenute e incentivate forme aggregative tra i piccoli Comuni per la gestione di servizi amministrativi** negli ambiti di urbanistica, edilizia, e lavori pubblici.

In questo senso non può non segnalarsi che anche il disegno di legge sulla bellezza per come predisposto dalla Giunta non va nel senso della semplificazione delle norme regionali in materia, continuando a convivere, tra le altre, con le LR nn. 56/80, 20/01 e 18/19. Il difficile coordinamento tra norme, tutte applicabili sia in fase di redazione della strumentazione urbanistica, sia al momento della richiesta dei titoli abilitativi edilizi contribuisce a creare un sistema che da un lato disincentiva gli investimenti privati nel settore, dall'altro e contestualmente si presta a distorsioni nell'esame della singola pratica. La modifica normativa, oltre a mirare alla chiarezza del contesto normativo di riferimento, deve altresì **incentivare la costruzione di edifici autosufficienti, realizzati secondo i principi della sostenibilità e del risparmio energetico, e la creazione contestuale di aree verdi** da destinare a giardini, orti oppure aree svago.

Deve essere altresì definito un sistema di **leve incentivanti attraverso le quali la Regione agevoli le operazioni di riqualificazione e recupero**. Al riguardo, potrebbe essere costituito un fondo regionale da destinare alle Amministrazioni pubbliche che si impegnino a realizzare interventi di riqualificazione del proprio patrimonio edilizio, validati, approvati e cofinanziati dalla Regione.

Sempre nella logica della semplificazione e soprattutto della chiarezza del contesto normativo in cui operare **va ripensata la gerarchia degli strumenti di pianificazione, evitando duplicazioni inutili e puntando ad una omogeneità anche dei contenuti minimi inderogabili degli stessi, nell'ambito di territori diversi ma interni alla medesima Regione**. Il principio di riferimento deve essere quello dell'unicità di Amministrazione per ciascun livello di pianificazione con una ripartizione di competenza tra le diverse P.A. per materia, sì che ogni strumento di pianificazione disciplini gli aspetti di sua esclusiva competenza.

Ulteriori interventi finalizzati alla certezza e controllo delle regole da attuare sono:

- **avvio di una nuova fase di analisi dell'edificato dei centri storici e dei borghi rurali**, che tracci l'opportunità di scelte di sostituzione edilizia e di conservazione ragionata;
- garanzia di **certezza dei tempi e delle procedure autorizzative** in presenza di vincoli.