



PdL 217/2023
**Norme della
pianificazione per
il governo del
territorio**

**Audizione III
Commissione consiliare
permanente**

5 ottobre 2023



Sommario

1. Premessa e considerazioni generali	3
Riforma indispensabile	3
Per una disciplina unitaria e condivisa	4
2. Valutazioni sulla proposta di legge	5
Conferenza CeVi e concertazione	5
Destinazioni d'uso	5
Incentivi per la rigenerazione	7
Norma transitoria	9
3. Sintesi delle proposte	10

1. Premessa e considerazioni generali

Riforma indispensabile

La necessità di riformare la disciplina regionale per il governo del territorio rappresenta un'esigenza pienamente condivisa da ANCE Marche, Confindustria Marche, Confartigianato Imprese Marche e ANAEPA-Confartigianato Marche, CNA Imprese Marche e CNA Costruzioni Marche.

Eventi sismici, emergenze idriche ed alluvioni, e da ultimo la pandemia, hanno accelerato cambiamenti sociali ed economici già in atto nella nostra regione, imponendo un ripensamento del modo di vivere e degli spazi di vita e il conseguente adeguamento dei format edilizi alle nuove esigenze.

Inoltre, l'arrivo della direttiva europea per la tutela del suolo e della nuova direttiva sulla prestazione energetica, rappresentano l'ulteriore fattore che spingerà il settore verso una transizione ecologica che impatterà notevolmente in termini di mercato, comportando l'avvio di una vasta azione di ammodernamento e riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, in gran parte vetusto e degradato.

Pertanto, occorre riflettere sulle dinamiche presenti e future indirizzate sul tema della rigenerazione urbana e territoriale, antitetici alle politiche di espansione che hanno caratterizzato il nostro passato recente, mantenendo un occhio vigile sullo sviluppo economico dei nostri territori anche al fine di contrastarne lo spopolamento.

I centri urbani, in quanto costituiti da un insieme di persone e oggetti mobili ed immobili soggetti all'uso e al consumo, non possono essere considerati quali entità eterne e immutabili, ma hanno necessità di manutenzione e trasformazione nell'ambito della crescita e dello sviluppo economico e sociale del Paese.

Considerando sia la vetustà della legge vigente – che risale al 1992 – sia la stratificazione legislativa presente in questa materia, come anche **l'incessante evoluzione sociale, ambientale ed economica che richiede un aggiornamento non più rinviabile delle politiche e delle regole per lo sviluppo territoriale regionale**, l'iniziativa della Giunta regionale è quindi da ritenersi necessaria. Presenta alcuni aspetti d'impianto da considerarsi innovativi ma necessita di alcune modifiche ed integrazioni.

Ricordiamo che a livello nazionale sono in corso di discussione alcuni progetti di legge in materia, in particolare sulla rigenerazione urbana, che intendono recepire le istanze più avanzate ed innovative sia a livello di principi ispiratori che a livello tecnico.

È importante, dunque, che **la presente disciplina si inserisca nel solco delle riforme che**

stanno avvenendo a livello nazionale in maniera migliorativa ed innovativa, così da non scontare in seguito un disallineamento che penalizzerebbe il nostro territorio.

Il risultato che ci auguriamo venga raggiunto è quello di definire una normativa che consenta un reale ed efficace intervento sul territorio, superando steccati e divisioni ideologiche, introducendo un sistema di regole in grado di incentivare la rigenerazione urbana e territoriale, semplificare e accelerare le procedure per affrontare il mercato e i suoi cambiamenti in modo efficace e rapido all'interno di una cornice pianificatoria coerente e coordinata.

La nuova legge regionale **deve assicurare la chiarezza delle funzioni dei vari Enti istituzionali e specificare la portata dei vari strumenti di pianificazione** (ad esempio non limitandosi ad una generica definizione di PUE e AO ma declinandone contenuti e differenze), **indicare i procedimenti per la loro adozione e le modalità di funzionamento e di deliberazione delle CeVi**, nonché **garantire la chiarezza delle norme transitorie ed offrire certezza del diritto a Istituzioni, operatori economici e cittadini**.

Disciplina unitaria e condivisa

La proposta di legge n. 217/2023 si pone come una legge di principi, di impostazione generale della materia del governo del territorio.

Di conseguenza, la PdL rimanda per la definizione e/o l'applicazione delle disposizioni a specifici criteri o linee guida, da adottarsi in molti casi – quasi tutti – a cura della Giunta Regionale; solo a parziale citazione: artt. 4, 7, 8, 15, 25, 27, 29, 30, 31, 34 etc.

In generale si condivide tale modalità, che assicura flessibilità e adattabilità della norma generale, la quale viene integrata ai fini di attuazione da una disciplina di rango secondario (regolamentare) e/o da indicazioni comunque “para-vincolanti” (linee guida o best practices), ma al contempo va segnalato come sia opportuno, per quanto possibile e nella maggioranza dei casi, uno sviluppo contestuale di tali documenti normativi/criteri/indirizzi da parte degli Uffici regionali, al fine di permettere un tendenziale rispetto dei tempi di transizione programmati a regime in lasso temporale non inferiore a 48 mesi.

Se ne richiede quanto più possibile l'approvazione contestuale al fine di evitare successivi “blocchi” procedimentali o vuoti normativi.

In ogni caso, **riteniamo imprescindibile il coinvolgimento delle nostre Organizzazioni** attraverso consultazione preventiva all'adozione degli atti e/o regolamentari da parte della Giunta Regionale, perché saranno questi criteri ed indirizzi a sostanziare nel concreto la proposta di legge.

Occorre superare le divisioni e raggiungere un accordo tra tutti i soggetti pubblici e privati e tra le rappresentanze politiche in grado di attivare, nel più breve tempo possibile, un'azione di rinnovamento dei centri urbani.

2. Valutazioni sulla proposta di legge

Conferenza CeVi e concertazione

La Conferenza di copianificazione e valutazione interistituzionale rappresenta sicuramente uno strumento di grande importanza e semplificazione che contiamo possa esplicitare le proprie potenzialità (artt. 4, 11 e 13) nella sua operatività.

Data la centralità della CeVi nella pianificazione regionale e locale, risulta di fondamentale rilievo la partecipazione delle rappresentanze stabili del territorio.

L'art. 11 al comma 5, invece, si limita a prevedere che «*La Conferenza può, altresì, consultare altri soggetti, anche portatori di interessi diffusi*» in modo estremamente sintetico e generico.

Chiediamo, pertanto, nuovamente di **precisare meglio le modalità di inclusione delle associazioni di categorie maggiormente rappresentative a valore regionale.**

Considerata la portata Strategica Programmatoria del PTR si ritiene funzionale al buon esito del Piano stesso l'inclusione de-facto delle rappresentanze regionali delle Categorie.

Quindi, si ritiene opportuna una modifica, sia in corrispondenza del riferimento ai «*soggetti...portatori di interessi diffusi*», sia **prevedendo l'obbligo di consultare i suddetti soggetti**, anche solo prevedendo la possibilità per gli stessi di partecipare e di fornire contributi da visionare.

Si suggerisce anche di fare riferimento, a tale fine, alla nozione di "interessi collettivi", che meglio risponde alla natura di "categoria" dei succitati soggetti, lasciando quella di "interessi diffusi" per i soggetti che invece possono – e non devono – essere invitati da parte della Conferenza.

Destinazioni d'uso

Il vigente sistema di gestione del territorio è immobilizzato su regole, parametri e limiti pensati per un'altra epoca non più compatibile con il nuovo modello di sviluppo basato sulla trasformazione e la rigenerazione degli ambienti, degli spazi e dei volumi urbani. Una legge per il governo del territorio che guarda al futuro non può prescindere dal presente rischiando, altresì, di scivolare indietro nel tempo di intere decadi.

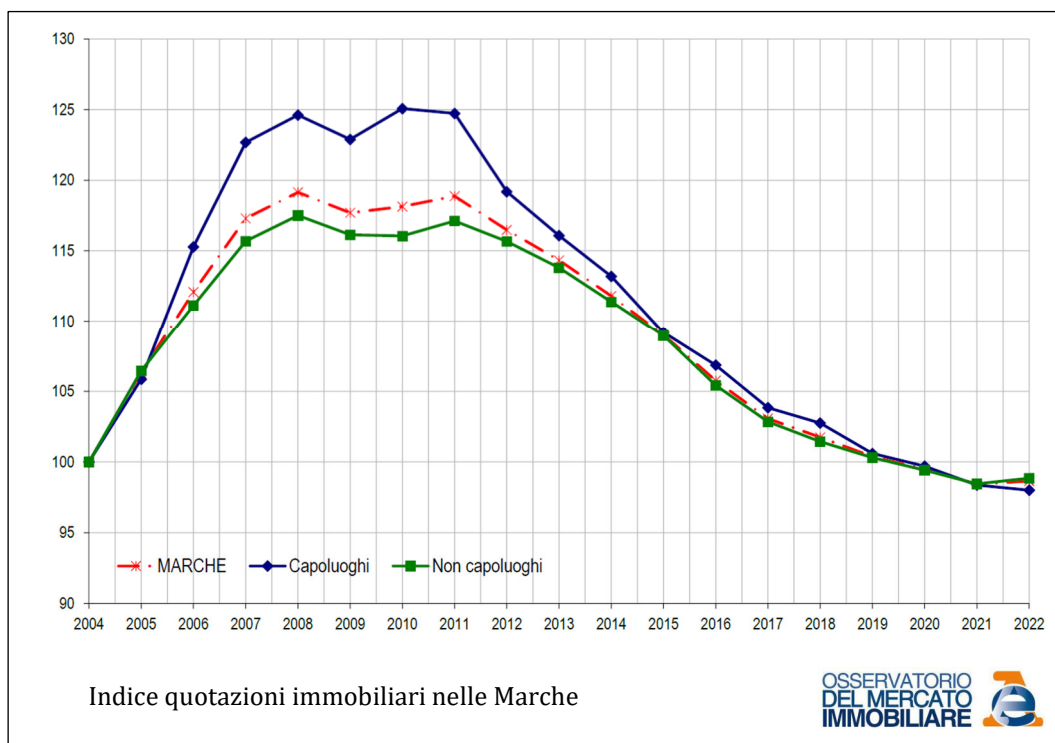
Il punto di partenza è contenuto nell'art. 23 della L. 164/2014 c.d. "Sblocca Italia" che semplifica e razionalizza le destinazioni d'uso **individuando cinque macrocategorie: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, infine, rurale.**

Per fornire una risposta adeguata ai repentini mutamenti delle esigenze abitative e produttive, infatti, è importante **agevolare i cambi di destinazione d'uso** soprattutto nel territorio urbanizzato **liberalizzando i mutamenti fra destinazioni appartenenti alla stessa categoria funzionale ed individuando i casi di compatibilità e complementarità tra le destinazioni appartenenti anche a categorie diverse** per rendere i processi di rigenerazione urbana più rapidi e in linea con le esigenze territoriali, sociali ed economiche.

A tal fine, si suggerisce di definire tra loro compatibili o complementari le destinazioni d'uso individuate all'interno delle seguenti categorie funzionali:

- residenziale, turistico-ricettivo, direzionale, servizi, nonché produttivo e commerciale limitatamente agli esercizi di vicinato e alle medie strutture di vendita fino a 2500 mq di superficie;
- produttivo, direzionale, servizi e commerciale limitatamente alle medie strutture da 2500 mq di superficie e alle grandi strutture di vendita.

Incentivi per la rigenerazione



Mesi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gennaio	77,6	81,6	83,6	87,4	89,4	93,0	92,6	96,1	98,5	99,5	99,3	99,8	100,2	100,7	101,6	102,9	103,1	104,7	113,3	123,3
Febbraio	78,3	81,9	83,8	87,9	89,7	92,9	92,7	96,0	98,8	99,8	99,5	99,6	100,2	100,5	101,5	102,9	103,0	104,9	113,9	122,9
Marzo	78,5	83,0	85,2	88,0	89,8	92,7	93,0	96,4	98,9	99,6	99,2	99,6	100,1	100,7	101,5	102,9	103,0	105,4	117,9	122,7
Aprile	78,8	83,0	85,2	88,4	90,2	92,6	94,4	96,5	99,2	99,5	99,3	99,5	100,2	100,8	101,6	102,4	103,1	106,0	120,2	122,7
Maggio	79,8	82,8	85,3	88,6	90,8	92,7	94,5	96,7	99,2	99,9	99,2	99,6	100,3	100,8	101,7	102,5	103,0	106,6	121,2	122,3
Giugno	79,9	82,9	85,3	88,5	93,6	92,6	94,4	97,1	99,2	99,7	99,3	99,6	100,3	100,8	101,7	102,6	102,9	107,4	121,3	122,0
Luglio	80,4	83,2	85,5	88,5	93,5	92,4	94,4	97,1	99,1	99,7	99,7	99,7	100,4	100,3	100,8	102,6	102,9	107,9	121,1	123,2*
Agosto	80,5	83,4	85,7	88,6	93,4	92,5	94,5	97,2	99,0	99,8	100,0	100,5	100,3	100,9	102,9	103,0	103,1	108,5	121,8	
Settembre	80,6	83,5	85,7	88,7	93,3	92,5	94,5	97,3	99,2	99,9	99,9	100,5	100,4	101,0	102,8	103,0	104,0	108,7	122,6	
Ottobre	80,8	83,4	85,7	88,5	92,8	92,6	94,5	97,3	99,3	99,6	99,7	100,2	100,5	101,1	102,9	102,9	104,0	109,1	123,2	
Novembre	80,9	83,5	85,9	88,6	92,2	92,5	94,4	97,3	99,2	99,6	99,7	100,2	100,5	101,2	103,0	102,9	104,0	109,8	123,3	
Dicembre	81,0	83,3	85,9	88,7	92,2	92,5	94,5	97,3	99,2	99,5	99,8	100,2	100,5	101,1	103,0	103,0	104,1	110,3	123,3	
MEDIA	79,8	82,9	85,2	88,3	91,7	92,6	94,0	96,8	99,1	99,7	99,6	100,0	100,3	100,8	102,2	102,8	103,4	107,4	120,3	

Indice costo di costruzione di un fabbricato residenziale



In generale, **le iniziative per le trasformazioni urbane e territoriali avviate fino ad oggi**, sia a livello nazionale che locale, **hanno incontrato difficoltà in termini di esiguità di risorse assegnate** – focalizzate quasi sempre esclusivamente sulla progettazione – e di **incapacità di attrarre ed attivare risorse private**, queste ultime, fondamentali al fine di attuare gli interventi.

Nel corso dell'ultima decade, nel nostro territorio gli immobili hanno subito un forte ed incessante deprezzamento, di contro, abbiamo assistito ad un continuo e costante rialzo dei costi di costruzione che ha interessato non solo il settore privato ma anche quello delle opere pubbliche.

In particolare, nel mercato immobiliare – fatte salve alcune “isole felici” rappresentate da alcuni Comuni della costa e capoluoghi di provincia – oggi assistiamo al paradosso per cui il prezzo di vendita di un manufatto residenziale, in molti casi, non copre i costi di realizzazione.

Pertanto, affinché si realizzi una riqualificazione degli ambienti urbani, sub-urbani e naturali, **gl'interventi di rigenerazione urbana e territoriale devono essere supportati da misure incentivanti e semplificazioni procedurali quali:**

- riconoscimento di volumetrie e superfici aggiuntive pari **almeno** al 20 per cento dell'edificio originario;
- diversa distribuzione volumetrica, modifiche della sagoma, del sedime, dei prospetti, delle caratteristiche plani-volumetriche, tipologiche e funzionali dell'edificio originario, anche con eventuale delocalizzazione in aree diverse;
- le volumetrie o le superfici aggiuntive possono essere realizzate con ampliamenti fuori sagoma o in sopraelevazione, anche con il superamento dell'altezza massima dell'edificio preesistente e dei limiti di densità edilizia, purché sia garantito il rispetto delle distanze preesistenti o la collocazione delle parti aggiunte ad una distanza maggiore di quella preesistente, ancorché inferiore a quella minima prevista;

- esenzione dal contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lett. d-ter) del Dpr 380/2001 e all'articolo 14, comma 16 lettera f), del Decreto-legge del 31 maggio 2010, n. 78;
- commisurazione degli oneri di urbanizzazione al volume o alle superfici eccedenti quelle originarie;
- riduzione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 del Dpr 380/2001 in misura non inferiore al 35% rispetto alle tabelle parametriche regionali, con facoltà per i comuni di deliberare riduzioni maggiori fino alla completa esenzione dallo stesso;
- commisurazione degli standard dovuti al volume o alle superfici eccedenti quelle originarie;
- ulteriori modalità di adempimento degli obblighi derivanti dal DM 1444/1968, quali, in alternativa alla cessione delle aree, il riconoscimento della monetizzazione nei casi di comprovata impossibilità di cessione o di cessione inopportuna per localizzazione, estensione e conformazione nonché la possibilità di assicurare i servizi pubblici necessari nell'ambito urbano di intervento all'interno degli edifici rigenerati, sia mettendo a disposizione del comune talune superfici, sia gestendo direttamente il servizio. Le somme corrisposte a titolo di monetizzazione sono destinate alla realizzazione o alla manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con riferimento prioritario a quelle ubicate negli ambiti urbani dove ricade l'intervento di rigenerazione;
- scomputo dal contributo di costruzione dei costi degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente.

Norma transitoria e abrogazioni

Appare fondamentale definire un regime transitorio chiaro, semplice ed efficace, al fine di garantire in tutto il territorio la prosecuzione dei procedimenti in corso all'entrata in vigore della nuova normativa e, soprattutto, per quelli da avviare a partire dal 1° gennaio 2024 sino alla data di piena ed effettiva operatività della nuova legge – che coinciderà con l'approvazione dell'ultimo Piano Urbanistico Generale.

L'attuale formulazione della norma transitoria (art. 33) sviluppa un sistema complesso di acquisizione di pareri vincolanti e approvazioni amministrative sovraordinate al PdC che, inevitabilmente, ingenererà un blocco generalizzato delle istanze.

Basti pensare che l'avvio degli interventi previsti dal comma 17 viene subordinato al parere vincolante delle Commissioni locali del Paesaggio di cui, di fatto, molti enti locali non sono attualmente dotati, unitamente ad una preliminare approvazione dei "competenti uffici periferici del Ministero della cultura".

In considerazione del fatto che la maggior parte di suddetti interventi sono di modesta

entità e riguardano in concreto opere minori – ad esempio, la chiusura di volumi esigui quali logge o porticati, o il recupero dei sottotetti – si suggerisce di **operare una differenziazione al fine di escludere queste tipologie di fattispecie dalle predette procedure.**

Altro aspetto valutare con attenzione riguarda le **opere pubbliche, soprattutto se connesse ai finanziamenti del PNRR**, così come gli interventi legati alla ricostruzione post sisma 2016 e 2022: affinché non sconti un aggravio procedurale che possa comprometterne la realizzazione, occorre **esplicitare nell’articolo la deroga da suddetta vincolistica.**

Infine, auspichiamo un **maggiore e migliore coordinamento della proposta di legge con la vecchia disciplina** suggerendo di richiamare, ad esempio, la precedente regolamentazione del “Piano Casa” per gli interventi di cui al già menzionato comma 17, al fine di evitare blocchi delle procedure correlati a problemi di natura interpretativa o a vuoti normativi.

A tal proposito, un ulteriore esempio è rappresentato dalle varianti ai piani regolatori. Infatti, fino all’entrata in vigore dei PUG sono fatti salvi gli strumenti urbanistici generali e attuativi efficaci alla data di entrata in vigore della legge, tuttavia, per tali strumenti le sole varianti ammesse sono quelle previste dagli artt. 15 comma 5, 26 bis, 26 ter e 26 quater della L.R. 34/92 che vengono però di fatto abrogati – non sono inseriti nelle eccezioni.

3. Sintesi delle proposte

Conferenza CeVi e concertazione

- Prevedere l'obbligo di consultare i soggetti portatori di interessi collettivi;
- richiamare in tutti gli articoli di competenza, o quantomeno all'art. 4, quanto previsto dal comma 14 dell'art.13.

Destinazioni d'uso

- Stabilire cinque macrocategorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, infine, rurale;
- liberalizzare i cambi all'interno della stessa categoria funzionale;
- individuare casi di compatibilità/complementarità tra destinazioni appartenenti a diverse categorie per rendere i processi di rigenerazione urbana più rapidi;
- maggiore semplificazione dei procedimenti autorizzativi dei cambi d'uso.

Incentivi e semplificazioni

- Volumetrie e superfici aggiuntive pari almeno al 20 per cento;
- diversa distribuzione volumetrica, modifiche della sagoma, del sedime, dei prospetti, delle caratteristiche plani-volumetriche, tipologiche e funzionali dell'edificio originario, anche con eventuale delocalizzazione in aree diverse;
- le volumetrie o le superfici aggiuntive possono essere realizzate con ampliamenti fuori sagoma o in sopraelevazione, anche con il superamento dell'altezza massima dell'edificio preesistente e dei limiti di densità edilizia, purché sia garantito il rispetto delle distanze preesistenti o la collocazione delle parti aggiunte ad una distanza maggiore di quella preesistente, ancorché inferiore a quella minima prevista;

- esenzione dal contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lett. d-ter) del Dpr 380/2001 e all'articolo 14, comma 16 lettera f), del Decreto-legge del 31 maggio 2010, n. 78;
- commisurazione degli oneri di urbanizzazione al volume o alle superfici eccedenti quelle originarie;
- riduzione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 del Dpr 380/2001 in misura non inferiore al 35% rispetto alle tabelle parametriche regionali, con facoltà per i comuni di deliberare riduzioni maggiori fino alla completa esenzione dallo stesso;
- commisurazione degli standard dovuti al volume o alle superfici eccedenti quelle originarie;
- ulteriori modalità di adempimento degli obblighi derivanti dal DM 1444/1968, quali, in alternativa alla cessione delle aree, il riconoscimento della monetizzazione nei casi di comprovata impossibilità di cessione o di cessione inopportuna per localizzazione, estensione e conformazione nonché la possibilità di assicurare i servizi pubblici necessari nell'ambito urbano di intervento all'interno degli edifici rigenerati, sia mettendo a disposizione del comune talune superfici, sia gestendo direttamente il servizio. Le somme corrisposte a titolo di monetizzazione sono destinate alla realizzazione o alla manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con riferimento prioritario a quelle ubicate negli ambiti urbani dove ricade l'intervento di rigenerazione;
- scomputo dal contributo di costruzione dei costi degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente.

Norma transitoria

- Esenzione dalla vincolistica per la realizzazione di opere minori, delle OO.PP., e di tutte le opere ricomprese nel PNRR e nella ricostruzione post sisma 2016 e 2022;
- garantire un migliore raffronto e coordinamento con la disciplina vigente – in particolare L.R. 34/1992 e L.R. 22/2009 – al fine di scongiurare rallentamenti e/o blocchi delle attività.