

***Al Presidente della Giunta***

**Francesco Acquaroli**

[presidente@regione.marche.it](mailto:presidente@regione.marche.it)

[regione.marche.protocollogiunta@emarche.it](mailto:regione.marche.protocollogiunta@emarche.it)

***All'Assessore all'Urbanistica***

**Stefano Aguzzi**

[stefano.aguzzi@regione.marche.it](mailto:stefano.aguzzi@regione.marche.it)

[regione.marche.serviziotoritoriale@emarche.it](mailto:regione.marche.serviziotoritoriale@emarche.it)

***Al Dirigente del Dipartimento Infrastrutture, Territorio  
e Protezione Civile***

**Nardo Goffi**

[nardo.goffi@regione.marche.it](mailto:nardo.goffi@regione.marche.it)

***Alla Dirigente del Settore Urbanistica, paesaggio ed  
edilizia residenziale***

**Maria Cristina Borocci**

[maria.cristina.borocci@regione.marche.it](mailto:maria.cristina.borocci@regione.marche.it)

**della Regione Marche**

Ancona, 6 giugno 2022

Oggetto: **Prime osservazioni** – PDL *“Norme integrate per il governo del territorio”*

### **Premessa**

La **necessità di riformare la disciplina regionale per il governo del territorio rappresenta un'esigenza pienamente condivisa da ANCE Marche e Confindustria Marche.**

In questa logica, **l'iniziativa della Giunta delle Marche è da valutare in modo positivo**, considerata sia la stratificazione legislativa presente in questa materia, sia l'incessante evoluzione sociale, ambientale ed economica che richiede un aggiornamento non più rinviabile delle politiche e delle regole, oramai datate, per lo sviluppo territoriale regionale.

**Altrettanto positivi** nella Proposta di Legge sono:

- **l'approccio organico e integrato fra aspetti urbanistici e edilizi;**
- **i principi ispiratori e gli obiettivi** che, correttamente sono indirizzati verso **la riduzione del consumo di suolo, la promozione della rigenerazione urbana**, nonché verso la semplificazione delle procedure amministrative e la certezza dei tempi di attuazione.

In assenza di una revisione della normativa a livello statale, la Proposta di Legge ha il merito di voler “invertire la rotta” dello sviluppo del territorio regionale verso un modello di trasformazione basato sulla sostenibilità.

Per via dell'approssimazione del quadro normativo allo stato attuale, in quanto trattasi di prima bozza di stesura, non è facile comprendere appieno il nuovo sistema di pianificazione nonché le conseguenti e coerenti procedure dell'iter di formazione degli strumenti dello stesso.

Ciò nonostante, la versione analizzata, pur non definitiva e ancora da approfondire nelle numerose parti mancanti e/o scritte in corsivo, presenta **molti aspetti che necessitano di un ripensamento o di una revisione** nell'ottica di arrivare ad un **testo chiaro, certo, ben coordinato al suo interno e in grado di perseguire realmente gli obiettivi prefissati**.

Il risultato che ci auguriamo venga raggiunto è quello di definire una normativa funzionale alle nuove esigenze del territorio finalizzate ad introdurre un sistema di regole in grado di incentivare la rigenerazione urbana, razionalizzare 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.

## Le priorità

- **Stimolare la formazione di un tessuto edilizio più funzionale alle esigenze economiche del territorio**

Per i Cambi di destinazione d'uso, affermare il principio dell'indifferenza funzionale consentendo agli enti locali di individuare le sole destinazioni incompatibili (ammettendo le altre) e ponendo dei limiti ai cambi d'uso solo se sussistono esigenze particolari (es. con la tutela del rischio idrogeologico, con la normativa in tema di sicurezza ecc.).

Analogamente a quanto previsto dalla Regione Lombardia si dovrebbe prevedere che i mutamenti di destinazione d'uso di immobili non comportanti la realizzazione di opere edilizie, purché conformi alle previsioni urbanistiche comunali ed alla normativa igienico-sanitaria, siano soggetti esclusivamente a preventiva comunicazione dell'interessato al comune.

- **Incentivare le operazioni sul patrimonio edilizio esistente ed in particolare la demolizione e ricostruzione**

Rendere sostenibili le operazioni di demolizione e ricostruzione: riduzioni/esenzione del contributo di costruzione maggiori del 50% (L.R. Lombardia n. 12/2005 art. 43 comma 2 quater e D.g.r. Lombardia 5 agosto 2020 - n. XI/3509), scomputo dei costi per gli interventi di bonifica, ulteriori incentivi per gli interventi finalizzati alla riqualificazione, al miglioramento/adeguamento alle normative antisismiche o al raggiungimento di una migliore prestazione energetica, esenzione del contributo straordinario in caso di interventi di recupero nel territorio urbanizzato ecc.

Indispensabile il superamento di approcci conservativi di tipo generale, volti a limitare gli interventi ricostruttivi, al fine di arrivare ad una logica dove la salvaguardia e la tutela degli immobili sappia conciliarsi con i processi di innovazione tecnologica e rivitalizzazione di quelle parti ormai inadeguate.

- **Tempistiche**

La PDL spesso non detta le tempistiche per l'espletamento di alcune fasi e procedure. Secondo noi, invece, è importante avere anche un contesto temporale di riferimento e di impegno per le Amministrazioni regionale e locali.

- **Semplificazioni**

Devono essere introdotte e costruite semplificazioni che perseguano l'efficacia e flessibilità della pianificazione, la riduzione dei procedimenti, la diminuzione dei tempi della formazione dei piani e delle procedure di approvazione.

- **Introdurre un innovativo modello di rapporto con la PA e una razionalizzazione delle procedure**

Attraverso il rafforzamento e l'implementazione della conferenza di servizi in modalità semplificata al fine di superare la frammentazione delle competenze decisorie.

- **Regime transitorio funzionale**

Prevedere un regime transitorio che eviti qualsiasi blocco delle attività edilizie a seguito dell'introduzione delle nuove norme che necessitano il passaggio a nuove procedure.

## Osservazioni

Premesso che molti riferimenti normativi statali devono essere aggiornati e che vengono spesso usati termini non riscontrabili a livello definitorio, si formulano di seguito alcune osservazioni.

### Consumo di suolo e rigenerazione urbana

L'obiettivo che l'Unione europea ha indicato agli Stati Membri è quello dell'**azzeramento "netto" del consumo di suolo entro il 2050**, ossia di un saldo o bilancio pari a zero nel 2050 fra superfici che vengono impermeabilizzate e superfici riportate allo stato naturale mediante la de-impermeabilizzazione. Questo concetto dovrebbe essere meglio declinato all'**art. 1, comma 1**, lett. a) e successivamente anche nelle definizioni (**art. 2**), dove il consumo di suolo viene definito come una mera *"variazione da una copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo"* e vengono evidenziate una serie di opere in grado di consumare suolo (peraltro per alcune è da verificare, in linea anche con l'evoluzione tecnica e tecnologica, l'effettiva capacità di copertura del suolo come per i pannelli fotovoltaici, i campi sportivi ecc.).

Con specifico riferimento agli strumenti per perseguire l'azzeramento del consumo di suolo, la PDL sembra demandare tale compito in via esclusiva al piano urbanistico comunale attraverso la **perimetrazione del territorio urbanizzato e il divieto di nuove urbanizzazioni al di fuori di esso** (**art. 11, comma 4**).

Si tratta di una previsione già presente in altre leggi regionali (Emilia Romagna, Toscana, ecc.) che, per essere sostenibile ed efficace, **deve essere affiancata e sostenuta da una disciplina della rigenerazione urbana ampia e molto incentivante**.

A titolo esemplificativo si richiamano alcune delle misure previste dalla LR 24/2017 dell'Emilia Romagna per supportare la riduzione del consumo di suolo al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato (**artt. 8 e ss.**):

- **il contributo straordinario** di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, **non trova applicazione all'interno del territorio urbanizzato**;
- **il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore al 35 per cento per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali**. I Comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso, in particolare per interventi di addensamento o sostituzione urbana che richiedano la bonifica dei suoli inquinati o la rimozione dell'amianto e di altri materiali pericolosi per la salute, ecc.;
- **deroghe agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e cioè ai limiti di densità edilizia, altezza e distanza**;
- **utilizzo ampio del permesso di costruire convenzionato** che, peraltro in Lombardia sostituisce il piano attuativo per l'intervento nel tessuto consolidato;
- **costruzione e successiva demolizione** nel caso di interventi di ristrutturazione urbanistica;
- **altre forme di incentivazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana legate alla qualità progettuale degli interventi** (es. rispetto di requisiti tecnici delle opere edilizie più elevati rispetto ai livelli minimi richiesti dalla disciplina vigente; realizzazione e gestione di aree ecologicamente attrezzate; osservanza dei criteri della

bioarchitettura; realizzazione di insediamenti abitativi di cohousing e altri interventi residenziali innovativi per rispondere al disagio abitativo di categorie sociali deboli.

Nella PdL, invece, **la rigenerazione urbana** viene affrontata principalmente nell'[art. 14](#) dove:

- viene legata ai **solli ambiti degradati**, **mentre dovrebbe riguardare tutto il territorio comunale** nell'obiettivo proprio di prevenire il degrado, dando nuova vita, attualità e qualità al patrimonio costruito;
- è soggetta a numerosi adempimenti amministrativi in carico ai Comuni (*ricognizione delle aree degradate; redazione del Documento Programmatico per la Rigenerazione urbana*, i cui contenuti peraltro sono demandati ad un apposito *Atto di coordinamento Tecnico*; **individuazione nel PUC degli ambiti oggetti di interventi di rigenerazione ai sensi dell'art 3, comma 1, lett. d)** del Dpr 380/2001 e cioè ristrutturazione edilizia anche mediante demolizione e ricostruzione; censimento degli edifici che presentano scarsa qualità edilizia previsto invece dall'[art. 3, comma 7](#));
- vi è scarsa chiarezza circa l'attuazione degli interventi che sembra avvenire secondo le procedure ordinarie e *“anche nell'ambito degli accordi di cui agli articoli 11 e 15 della Legge 241/1990... e delle deroghe di cui all'art. 14 del Dpr 380/2001...”*.

Quest'ultimo riferimento desta particolare perplessità considerato che la PDL dovrebbe essere l'occasione per integrare la rigenerazione nella pianificazione urbanistica evitando così l'ulteriore ricorso a strumenti in deroga al piano;

- sono presenti pochi incentivi, al di là del riconoscimento di crediti edilizi e compensazioni fino al 20% della volumetria esistente e della disciplina degli usi temporanei.

Se a questo uniamo il fatto che non risulta chiara la previsione sui cambi di destinazione d'uso, ne esce un **quadro scarno, poco semplificato e incerto che necessita di una ampia revisione da parte della Giunta**.

Ulteriori misure per la rigenerazione urbana sembrano contenute nell'[art. 19](#) dove viene disciplinata l'attuazione degli **interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici residenziali con eventuale ampliamento della volumetria esistente**. La norma, in larga parte ancora in corso di approfondimento da parte della Giunta e quindi oggetto al momento di un giudizio approssimativo, sembrerebbe riprodurre **una sorta di Piano Casa regionale** non più in deroga ma nel rispetto della pianificazione urbanistica vigente.

Da ciò deriva che sarà fondamentale vigilare affinché i comuni nei propri PUC prevedano la possibilità di realizzare tali interventi e i relativi incrementi volumetrici, considerato anche che il [comma 7 dell'art. 19](#) in caso di carenza di tali previsioni nei PUC, consente la demolizione e ricostruzione solo nell'ambito degli accordi attuativi o dei piani di iniziativa pubblica (questi ultimi peraltro non previsti fra le tipologie di piano dall'[art. 5, comma 2](#)).

### Pianificazione territoriale e urbanistica

In via preliminare non appare condivisibile la scelta di rimettere i contenuti e le politiche dei diversi piani territoriali ed urbanistici ad uno specifico Atto di coordinamento tecnico della Giunta ([art. 5, comma 5](#)). Solo una fonte di rango primario – la legge regionale – appare idonea a incidere legittimamente, attraverso la pianificazione, sulla proprietà immobiliare.

Sempre in via preliminare desta perplessità per l'eccessiva discrezionalità la norma dell'[art. 5, comma 3](#) secondo la quale *“ogni piano detta i criteri ed i limiti entro i quali il piano di livello*

*inferiore può modificare il piano di livello sovraordinato senza che sia necessario procedere a una variante dello stesso". È corretta la previsione che i piani di livello inferiore possano modificare quelli di livello superiore per recepire innovazioni territoriali o nuove normative senza necessità di ricorrere a procedura di variante, ma occorre che la nuova legge detti indicazioni chiare e univoche sui casi in cui ciò possa avvenire, evitando di rimettere tali casi alla discrezionalità di ciascuna singola amministrazione proponente.*

Con riferimento alla pianificazione territoriale si evidenzia soprattutto la necessità che **sia lo strumento regionale, sia quello provinciale siano strettamente correlati alle scelte finanziarie di questi enti** in modo da garantire la cosiddetta **territorializzazione degli investimenti** e cioè la previsione delle opere, delle infrastrutture e degli interventi di carattere sovracomunale programmati e finanziati da Regione e Provincia in modo da garantirne la celere attuazione.

**Il modello di pianificazione urbanistica comunale** è incentrato correttamente su un **piano unico** - il PUC – efficace a tempo indeterminato, che, sul modello del PUG dell'Emilia Romagna, suddivide il territorio in urbanizzato e non urbanizzato ([art. 11](#)).

La PdL sembrerebbe quindi abbandonare la rigidità della zonizzazione funzionale derivante dal DM 1444/1968, ma successivamente sia l'[art. 19](#) che l'[art. 20](#) fanno riferimento alle zone omogenee del DM ai fini dell'individuazione del loro ambito di applicazione, creando una notevole incongruenza.

Sempre in aderenza alla LR 24/2017 dell'Emilia Romagna, la PdL rimette l'attuazione del piano in via indiretta agli **Accordi attuativi (di iniziativa pubblica o privata)** che sostituiscono quindi i piani attuativi (ma l'Emilia Romagna li ha invece mantenuti se di iniziativa pubblica) idonei ad attribuire diritti edificatori sulle aree una volta approvati.

Si evidenzia che gli accordi attuativi, per come configurati nella PdL (e anche nella Legge dell'Emilia Romagna), **sembrano rappresentare lo strumento di attuazione delle grandi trasformazioni urbane su parti di città**. Ciò porta con sé inevitabili valutazioni sia sulla dimensione e sulla capacità finanziaria delle imprese associate, sia sulla effettiva applicazione di tale strumento in rapporto alle realtà urbane regionali.

Per garantire lo sviluppo di interventi complessi ma meno ampi sotto il profilo dimensionale dovrebbe essere **valorizzato il permesso di costruire convenzionato** di cui all'art. 28-bis del Dpr 380/2001 come già previsto da alcune Regioni (Lazio, ma anche la stessa Emilia Romagna ispiratrice della presente PdL) e che in Lombardia rappresenta lo strumento ordinario per intervenire sul territorio urbanizzato in luogo del piano attuativo.

L'attuazione diretta, invece, è rimessa ai titoli abilitativi edilizi come previsti dalla normativa statale vigente (e pertanto, ai sensi del Dpr 380/2001 permesso di costruire, Scia, Scia alternativa al permesso, ecc.), senza però la previsione di alcuna semplificazione procedurale.

La PdL prevede una procedura unica per l'approvazione di tutte le tipologie di piano, con riferimento alla quale si sottolineano diversi aspetti critici:

- **previsione di una sola fase decisoria denominata “Adozione della proposta di piano”** (anziché due fasi: Adozione e Approvazione come avviene per i piani urbanistici) con riferimento alla quale però la PdL parla di atto di approvazione e di piano approvato ([art. 12, comma 3, lett. c](#)). Premesso che un solo momento decisivo potrebbe rappresentare una semplificazione, la norma andrebbe comunque modificata al fine di garantire una maggiore chiarezza e certezza delle situazioni giuridiche;
- **rimessione all'amministrazione procedente della possibilità di integrare la procedura di approvazione in considerazione della rilevanza e complessità delle previsioni dello**

**strumento** (art. 12, comma 4). La PdL non dovrebbe attribuire tale decisione all'amministrazione pena una eccessiva discrezionalità, sia sui casi in cui è possibile l'aggravio delle procedure, sia sugli ulteriori adempimenti cui il piano può essere sottoposto.

- **possibilità per le province e i comuni, nei casi e con le modalità previste dalla presente legge, di proporre modifiche agli strumenti di piano sovraordinati** *“previo parere della amministrazione titolare del piano oggetto di modifica”* e per comprovate esigenze degli enti territoriali (art. 12, comma 5). Premesso che la norma sembra contrastare con l'articolo 5, comma 3 sopra evidenziato, la questione del rapporto fra i livelli di pianificazione andrebbe regolata in modo più chiaro e univoco;
- **rinvio alla procedura di approvazione del piano per le varianti al PUC**, fatta salva la previsione di alcune modifiche che non costituiscono variante (art. 12, comma 6). Si ritiene che le varianti debbano essere oggetto di una disciplina più ampia ed articolata che, oltre ai casi ordinari e a quelli esclusi, individui anche le ipotesi di varianti oggetto di una procedura semplificate;
- per le opere di interesse statale è necessario un rinvio espresso alle procedure delineate nel Dpr 383/1994.

### Procedure paesaggistiche

**Appare corretto l'approccio integrato nella PdL fra urbanistica e paesaggio**, evidente dalla presenza di diverse norme in materia paesaggistica (artt. 4, 8, 9) e dalla attribuzione al Piano di indirizzo Territoriale Regionale del valore di Piano paesaggistico ai sensi del D.lgs. 42/2004 cd. “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (art. 7).

Nella PdL però, al di là dei riferimenti normativi spesso datati (ad esempio all'art. 4 sulle competenze provinciali e comunali si richiamano ancora le norme della “vecchia” Legge 1497/1939 mentre oggi la disciplina è contenuta nel D.lgs. 42/2004), l'integrazione fra urbanistica e paesaggio sembra avere un carattere più “formale” che “sostanziale”.

Il piano paesaggistico, nel modello introdotto dal D.lgs. 42/2004 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio*”, dovrebbe rappresentare, in quanto inserito in un percorso condiviso fra Regione e Ministero dei beni culturali, **il primo atto per arrivare ad una nuova stagione di piani territoriali ed urbanistici già coordinati con il sistema delle tutele per il paesaggio e in grado di assicurare certezza delle regole e dei tempi per attuare le trasformazioni e conseguentemente la semplificazione delle procedure amministrative a valle delle scelte territoriali operate**.

La PdL regionale dovrebbe essere quindi l'occasione per introdurre una regolamentazione del piano paesaggistico e dell'adeguamento dei Piani urbanistici più articolata, puntuale e improntata a garantire gli obiettivi della certezza e della semplificazione, mentre l'art. 7 appare generico e poco chiaro su numerosi aspetti (cfr. in particolare il comma 7).

Ad esempio, al fine di evitare il blocco a tempo indeterminato delle iniziative edilizie in seguito alla adozione del piano paesaggistico, sarebbe opportuno prevedere un limite massimo di efficacia delle misure di salvaguardia (ad esempio, due/tre anni), come previsto a livello urbanistico dall'art. 12, comma 3 del DPR 380/2001 “*Testo Unico Edilizia*”. Il D.lgs. 42/2004, al riguardo, stabilisce solo che a far data dall'adozione del piano paesaggistico sugli immobili e nelle aree vincolate non sono consentiti interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste dal piano stesso (art. 143, comma 9).

Un'altra previsione opportuna dovrebbe riguardare procedure semplificate di variante in caso di recepimento delle previsioni dei piani paesaggistici da parte degli strumenti urbanistici.

Con specifico riferimento alle Commissioni locali del paesaggio ([art. 9](#)), come previsto dall'art. 11 del Dpr 31/2017, si potrebbe prevedere espressamente che nei procedimenti di rilascio della autorizzazione paesaggistica semplificata il parere della Commissione non è richiesto.

Inoltre, pur consapevoli che l'atto regionale di pianificazione prevede una fusione dei precedenti PIT e PPAR nello strumento denominato PIT/PPR – che contiene sia pianificazione territoriale che paesaggistica, coordinate con i programmi di sviluppo economico – riteniamo che la parte di promozione economica del territorio non sia sviluppata all'[art. 7](#).

### **Procedure e attività edilizia**

#### *Disciplina CILA e SCIA (art. 17)*

L'articolo affronta in maniera disorganica la disciplina dell'attività di edilizia libera, della CILA e della SCIA.

In particolare, con riferimento alla parte dell'attività di edilizia libera è da valutare l'inserimento di un elenco così dettagliato.

Inoltre, alcune casistiche non sembrano allinearsi con quanto previsto dal DPR 380/2001 e dal DM 2 marzo 2018 (cosiddetto Glossario dell'attività libera) essendo in alcuni casi troppo ampie (con il rischio anche di possibili impugnative – es. la [lettera h](#) – che il DPR 380/2001 include in CILA) in altre più riduttive. Tra quest'ultime si segnalano: la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento delle barriere architettoniche con la previsione del limite di dislivelli inferiori a 1 mt ([lettera c](#)); la tinteggiatura esterna dei fabbricati con i limiti per le zone A o gli immobili ricadenti in ambiti soggetti a tutela paesaggistica ([lettera i](#)). La parte dell'attività di edilizia libera, inoltre, dovrà prevedere anche l'inserimento delle recenti novità previste dal DL 17/2022 come convertito in Legge 34/2022 per l'installazione degli impianti solari termici e fotovoltaici ora classificati come manutenzione ordinaria ed eseguibili nell'attività edilizia libera.

In merito alla CILA non è chiaro a quali tipologie di intervento si riferisca. È opportuno che, in linea con quanto previsto dalla normativa statale, si specifichi che la stessa assume carattere residuale ossia che vi ricadono tutti gli interventi non soggetti a PDC, SCIA e attività libera.

Nel merito degli aspetti procedurali della CILA si evidenzia che il testo normativo opera una confusione con quelli previsti per la SCIA. In particolare, in linea con la natura della CILA, il SUE non svolge alcuna attività istruttoria (che deve invece essere prevista per la SCIA) ma solo un controllo di conformità dell'intervento nell'ambito del quale, come previsto da altre leggi regionali (es. Emilia Romagna) avviene sulla base di un campione non inferiore al 10% delle pratiche presentate.

Lo stesso Consiglio di Stato con il parere n. 1784/2016 ha evidenziato che la differenza con la SCIA risiede nei diversi poteri attribuiti alla Pubblica amministrazione in quanto ci si trova di fronte ad un potere meramente sanzionatorio (in caso di CILA) con un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di 'autotutela' (con la SCIA). Ne consegue che solo nella SCIA è prevista un'attività istruttoria.

Tra le questioni da proporre in tema di CILA si suggerisce di prevedere la possibilità anche per la CILA di presentare le varianti in corso d'opera attualmente non specificata a livello nazionale ma prevista da altre normative regionali (es. Emilia Romagna).

Si suggerisce, inoltre, di prevedere anche una procedura per il permesso di costruire (che la proposta non sembra contenere) con l'obiettivo di inserire maggiori semplificazioni. In particolare, da approfondire il [comma 21](#) che non si comprende se si riferisce al permesso di costruire visto che fa riferimento *“al rilascio del titolo abilitativo”*.

#### Interventi di ristrutturazione edilizia (Art. 19)

Con riferimento agli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'[art. 19](#) non risulta chiaro se si tratta di interventi ordinari o straordinari e cioè in deroga al piano urbanistico comunale, come quelli del Piano casa. Tali interventi dovrebbero essere sempre consentiti in via ordinaria dal PUC.

#### Variazioni essenziali (Art. 21)

In merito al tema delle variazioni essenziali la norma riproduce quanto oggi già previsto nell'articolo 8 della LR 17/2015. Valutare se ampliare i contenuti di alcune tipologie di variazioni essenziali come il mutamento delle destinazioni d'uso sul quale si potrebbe proporre la seguente indicazione: *“mutamenti della destinazione d'uso comportanti il passaggio ad una diversa categoria rilevante ai sensi dell'articolo 23ter del presente decreto non consentite dallo strumento urbanistico vigente o mutamenti che implicino variazioni in aumento degli standard previsti dal DM 1444/68 salvo che l'interessato non ceda o monetizzi le ulteriori aree ad integrazione della quota prevista in rapporto alla mutata destinazione d'uso”*.

#### Tolleranze (art. 21)

In riferimento alle tolleranze vengono anche in questo caso riprodotte le stesse norme attualmente contenute nell'art. 9 bis LR 17/2015. È opportuno che siano modificate le disposizioni in quanto si richiama l'art. 34, comma 2 ter (abrogata dal DL 76/2020) invece che il nuovo articolo 34bis del Dpr 38/2001 che apportato delle modifiche alla relativa disciplina delle tolleranze ampliandone anche i contenuti.

Si evidenzia, inoltre, che rispetto a quanto previsto dal testo statale è stata riprodotta una norma (già prevista nella LR 17/2015) volta ad includere nell'ambito delle tolleranze anche le parziali difformità eseguite nel passato per le quali sia poi seguita la certificazione di agibilità ovvero le parziali difformità che l'amministrazione ha accertato nell'ambito di un precedente procedimento edilizio che non sia stato poi contestato. Si tratta di una norma positiva prevista anche da altre Regioni come l'Emilia Romagna. Tuttavia, si segnala che la medesima disposizione (non oggetto di censura in passato per la Regione Marche e per l'Emilia Romagna) è stata invece di recente dichiarata illegittima nella Regione Sardegna con la sentenza della Corte costituzionale n.24/2022. Nel merito vi è, quindi, il rischio che la sua proposizione all'interno di questa proposta possa essere impugnata.

#### Recupero dei sottotetti (art. 21)

Riguardo, invece, alla disciplina dei sottotetti anche qui si riporta la precedente normativa come prevista all'articolo 13 della LR 17/2015 fatta eccezione per una disposizione che i ritiene opportuno riproporre ossia la possibilità che gli interventi siano consentiti anche su immobili aventi destinazione d'uso turistico-ricettiva, ubicati nelle zone omogenee A di cui al D.M. 1444/1968.

### **Procedure per il recupero dei territori colpiti dal Sisma 2016**

L'[art. 18](#) *“Procedure per il recupero dei territori colpiti dal Sisma 2016”* intende rivedere le disposizioni necessarie per affrontare una tematica complessa quale è la Ricostruzione post-sisma 2016, argomento incerto nella sua futura evoluzione nonché strettamente connesso con

la programmazione economica statale e regionale. Il testo dell'articolato, a parte piccoli refusi (es. al comma 6 il corretto riferimento dovrebbe essere al comma 17 dell'art. 20 e non viceversa), appare per certi versi ridondante rispetto alla normativa speciale che disciplina nello specifico tali interventi (ad esempio commi 4 e 8).

### **Disciplina transitoria e abrogazioni**

Le disposizioni che regolano il passaggio al nuovo sistema di pianificazione rappresentano il reale punto chiave del progetto, considerando anche che il ritardo e la debolezza del sistema di pianificazione esistente nella nostra regione renderà qualunque cambiamento lungo e frammentato.

L'**art. 28 "Abrogazioni"** riporta le undici vigenti leggi regionali da abrogare: cinque attengono all'Urbanistica (13/1990 – 34/1992 – 19/2001 – 16/2005 – 22/2011); cinque all'Edilizia (23/2004 – 22/2009 – 17/2015 – 25/2017 – 8/2018; una al Paesaggio (34/2008). Tuttavia, nell'articolato di legge, si riscontrano altre parziali ed implicite abrogazioni e/o sostituzioni. Ad esempio, l'**art. 13 "Valutazione della sostenibilità ambientale nei programmi di trasformazione del territorio"** interviene su disposizioni contenute nella Lr. n. 6/2007 *"Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000"*, nella D.G.R. n. 1647/2019 *"Linee guida regionali per la Valutazione Ambientale Strategica e revoca della D.G.R. 1813/2010"*. Premesso che tutto l'**art. 26** su *"Misure di salvaguardia/Disposizioni transitorie e di coordinamento"* risulta in corso di approfondimento da parte della Giunta, si formulano fin da subito alcune osservazioni generali. L'articolo, infatti, nella versione attuale, non sembra fornire quelle fondamentali garanzie di certezza, organicità ed equilibrio che devono assolutamente caratterizzare il passaggio alla nuova normativa urbanistica e alla nuova pianificazione territoriale e urbanistica.

Molte disposizioni dell'**art. 26** appaiono generiche e poco chiare, come ad es. il **comma 2** che parla di adeguamenti dei piani *"anche mediante verifica di conformità alle norme integrate per il territorio da parte delle province competenti per territorio"*, il **comma 4** in base al quale *"La presente legge non si applica agli strumenti pianificatori"*, e soprattutto il **comma 10** che, nell'attesa dell'adeguamento dei piani provinciali e comunali alla nuova legge, dispone la prevalenza della nuova legge sulle disposizioni comunali contrastanti, di fatto determinando una grande incertezza applicativa.

Se a tutto questo uniamo l'abrogazione fin dall'entrata in vigore della nuova legge (o degli Atti di coordinamento tecnico) di tutte le leggi regionali sull'urbanistica e l'edilizia (**art. 28**) e la previsione nella PdL di altre norme a carattere transitorio non perfettamente coordinate con l'**art. 26** (ad es. **art. 11, comma 11** *"I comuni e le Unioni di Comuni approvano i PUC entro 24 mesi dall'entrata in vigore degli appositi Atti di Coordinamento Tecnico"*), vi potrebbe essere il rischio di un blocco delle attività di trasformazione sul territorio della Regione.

## Conclusioni

Viviamo in una società in crescente e sempre più rapida trasformazione, sia dal punto di vista socioeconomico che sotto il profilo tecnologico e ambientale, ciò impone una maggiore flessibilità normativa e procedurale che sia in grado di adattarsi alle esigenze che via via vengono a delinearsi, assicurando la giusta proporzionalità e gradualità tra adempimenti e tipologia di intervento. La stessa emergenza post sisma 2016 unitamente alla più recente crisi pandemica, hanno mutato il nostro modo di vivere e allo stesso tempo hanno avuto importanti riflessi sulle esigenze territoriali.

È quindi necessario che la nuova legge in materia di governo del territorio sia in grado di gestire il cambiamento orientando la disciplina edilizia verso obiettivi di flessibilità, sia per l'adattabilità delle trasformazioni territoriali all'evoluzione dei bisogni, sia per la finanziabilità delle opere.

Occorre ribadire l'importanza di ampliare il concetto di rigenerazione urbana a tutto il territorio ed anche al sistema paesaggio, provvedendo a revisionare, dunque, la disciplina delle aree agricole, prevedendo anche per queste ultime la possibilità di procedere ad interventi di rigenerazione, non solo del costruito, ma anche di ambienti naturali che presentino caratteristiche di degrado.

Infatti, seppur la PdL correttamente assume gli obiettivi della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo, inserendoli nella pianificazione territoriale e urbanistica, tuttavia l'obiettivo della rigenerazione non sembra declinato efficacemente poiché limitato ai soli ambiti urbani degradati e non sembrano essere presenti reali incentivi e semplificazioni procedurali, fondamentali per consentire l'agevole intervento sul patrimonio edilizio esistente a fronte del contenimento consumo di suolo.

In sostanza ribadiamo l'approvazione per la coraggiosa e doverosa iniziativa di riscrivere le disposizioni in materia di governo del territorio contenute in undici leggi che riguardano quattro temi che fanno riferimento a tre differenti codici (Edilizia D.P.R. n. 380/2001 – Paesaggio D.lgs. n. 42/2004 – Ambiente D.lgs. n. 152/2006) nonché alla Legge Urbanistica n. 1150/1942 ed altre normative.

Appreziamo l'ampio coinvolgimento degli stakeholders operato dalla Regione e dall'Assessore Aguzzi, avvenuto dapprima tramite gli incontri di ascolto, ed ora attraverso il confronto su questo primo parziale testo della legge.

Tuttavia, la PDL necessita a nostro avviso di uno spazio più ampio in termini temporali di quello previsto affinché si possa raggiungere una stesura completa e adeguata dell'articolato e soprattutto soddisfacente in termini di ricadute reali nei territori.

È evidente che mancano all'appello interi capitoli necessari per regolamentare alcuni aspetti fondamentali del sistema di pianificazione.

L'assenza più rilevante riguarda un aspetto fondante del nuovo modello di pianificazione proposto, già presente in tutte le leggi regionali innovate in questi ultimi decenni, quello che conduce alla prioritaria articolazione del territorio comunale in parti ritenute "consolidate" e in parti "suscettibili di trasformazioni", poi ovviamente diversamente denominate nelle varie leggi regionali.

Il [comma 2 dell'art. 11](#) "Piano Urbanistico Comunale (PUC) e Accordi Attuativi (AA)", infatti, recita:

*«Gli strumenti di cui al comma 1, lettere a) si attuano tramite gli Accordi Attuativi e i titoli abilitativi edilizi previsti dalla normativa statale vigente. In particolare, sulla base del quadro conoscitivo di cui all'articolo 3, il PUC definisce:*

- a) *il perimetro e la disciplina del territorio urbanizzato con riferimento alla data di entrata in vigore della presente legge;*
- b) *il perimetro e la disciplina del centro storico, sulla base degli ambiti e macro-ambiti definiti dal PIT/PPR, all'interno del quale sono escluse rilevanti modificazioni delle destinazioni d'uso in atto, ad eccezione di interventi di rigenerazione urbana o finalizzati all'eliminazione di elementi incongrui;*
- c) *la disciplina del territorio non urbanizzato, ricomprendente le aree agricole, l'edificato sparso, le aree permeabili non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione, le aree di pertinenza delle infrastrutture per la mobilità e l'arenile;»*

Stabilire, in questo caso con forza di legge, quale sia il “perimetro del territorio urbanizzato” da considerare alla data di entrata in vigore della nuova normativa forse è l'unica definizione essenziale per iniziare con chiarezza un nuovo percorso nella pianificazione comunale, che non può non considerare lo stato di diritto degli strumenti vigenti.

/fm