Udienza conoscitiva sul progetto di legge: “Disciplina regionale sulla tutela e uso del territorio”

11 Maggio 2017

“Innanzitutto ringrazio la Commissione e il suo Presidente per l’invito ad esporre la posizione dell’Associazione dei Costruttori Edili dell’Emilia-Romagna che presiedo in merito ad un provvedimento legislativo di grande importanza per le imprese del settore edile in quanto regolamenterà la nostra attività per i prossimi 10/20 anni.

Un settore che rappresenta circa il 10 % del PIL nazionale e regionale e che sta vivendo una crisi senza precedenti sia per lunghezza, ormai siamo a 10 anni, che per caduta dei fatturati, chiusura di aziende e perdita di posti di lavoro.

Ed è proprio avendo ben presente questa situazione che è necessario valutare la proposta elaborata e proposta dall’Assessore Donini.

Il documento si caratterizza per i seguenti aspetti:

- sotto il profilo del sistema di pianificazione, il legislatore regionale cerca con norme concrete di superare il meccanismo della pianificazione “a cascata”. Al di là dell’affermazione del principio di competenza (art. 24), appaiono determinanti sul punto le disposizioni del Titolo III, Capo IV che prevedono una serie di misure di semplificazione del sistema dei piani;
- sotto il profilo della pianificazione urbanistica, si registra una netta inversione di tendenza rispetto alle leggi regionali sul governo del territorio “di ultima generazione” (come anche la LR 20/2000) che si basano su uno strumento di piano caratterizzato dallo sdoppiamento in due atti, uno di livello strategico e strutturale e uno operativo e conformativo.
- Il legislatore regionale ha deciso di ritornare ad uno di strumento urbanistico unico a livello comunale, superando allo stesso tempo le rigidità del “vecchio” Piano Regolatore Generale attraverso la previsione del carattere non conformativo del nuovo PUG che in nessun caso “attribuisce potestà edificatoria alle aree libere, né conferisce alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto fatta salva la disciplina degli interventi attuabili per intervento diretto, di qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, compreso il riconoscimento di incentivi urbanistici per promuovere l’attuazione degli stessi”, ecc. (art. 25, comma 1).

In questo modo il PUG sembra acquistare durata indeterminata.

- Sempre sotto il profilo della pianificazione urbanistica, la conformazione del territorio è attribuita agli accordi operativi, ossia atti negoziali pubblico-privati, una previsione che, al di là di alcune legittime preoccupazioni, quali i comportamenti degli attori del processo, ha una grande portata innovatrice.

==> Questo nuovo sistema urbanistico, che attribuisce ad atti negoziali pubblico-privati un potere tipico della funzione pubblica di pianificazione e gestione del territorio, appare positiva per l'apertura verso la possibilità – a fronte della indicazione da parte del PUG delle dotazioni pubbliche da garantire e dei riferimenti di massima per l'assetto insediativo (art. 24) – di lasciare all'iniziativa privata e dunque al mercato la puntuale definizione degli interventi e delle funzioni che verranno insediate.

È un po' il concetto del pianificare per progetti, visto con successo all'estero e in particolare in Francia.

==> Vi sono, però, anche alcune "ombre", per contro, rappresentate dal fatto che la nuova urbanizzazione e la rigenerazione urbana sono oggetto di accordi operativi e dunque si configurano necessariamente come operazioni di rilevante scala con il rischio concreto che diventino appannaggio esclusivo di soggetti economici di grandi dimensioni e capacità finanziaria.

- Sotto il profilo dell'attuazione del principio del contenimento del consumo di suolo, si evidenzia prima di tutto che correttamente il pdl assume l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere nel 2050, come previsto a livello europeo.

Per quanto riguarda la quota complessiva del consumo di suolo ammissibile pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della presente legge, al di là che ci appare abbastanza esigua, soprattutto nei Comuni di minore dimensione nei quali riterremo opportuna una scalettatura congrua, non è chiaro come si evolverà nel tempo in vista dell'obiettivo del 2050, superata la fase di prima applicazione della legge.

Per quanto riguarda il principio del contenimento del consumo del suolo nella strumentazione urbanistica comunale, condividiamo che tale scelta non incida sulle opere pubbliche, sulle opere di interesse pubblico e sugli insediamenti strategici, ma nel contempo lo troviamo troppo rigido per un periodo così prolungato per quello che riguarda il divieto assoluto di consumo di suolo per nuove edificazioni residenziali, anche se tale concetto appare comunque mitigato da alcune previsioni successive come ad esempio quella sulla possibilità di realizzare nuove urbanizzazione nelle aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato (art. 35, comma 1) ovvero sugli elaborati cartografici del PUG che indicano … le parti del territorio extraurbano… che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane." (art. 35, comma 6).

Oppure siano consentiti interventi di edilizia residenziale privata, ma solo se collegati ad interventi di ERS.

- Sotto il profilo degli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, il pdl contiene

numerose norme di sicuro e positivo impatto come quelle contenute nell’art. 8 (incentivi urbanistici per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana), nell’art. 9 (standard urbanistici differenziati), nell’art. 10 (deroghe al DM 1444/1968), nell’art. 11 (semplificazioni procedurali per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana).

Anche gli artt. 13 (interventi di costruzione e successiva demolizione) e 15 (albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana) sono da valutarsi positivamente.

Ci sorge, invece, qualche dubbio di legittimità costituzionale (es. art. 8, comma 1, sull’applicazione del contributo straordinario, per il quale riterremmo più opportuno lasciare alla normativa nazionale la disciplina di questo tema fiscale.

Per quanto concerne le proposte di modifica della LR 23/2004 per la vigilanza e controllo dell’attività edilizia, vorrei soltanto segnalare che la soppressione della norma con cui si prevedeva la possibilità di presentare la SCIA a fine lavori per le varianti essenziali al titolo originario, ma conformi alla disciplina dell’attività edilizia, va nella direzione opposta alla semplificazione delle procedure edilizie tanto auspicata.

Infatti tale modifica porterà ad un aumento inutile del numero delle pratiche necessarie in questi casi specifici e quindi della mole di lavoro per gli uffici tecnici comunali e per i professionisti, ciò con particolare riferimento alle pratiche della ricostruzione post-sisma dove le tempistiche istruttorie si stanno già dilatando molto con conseguenze quindi anche sui tempi di pagamento delle nostre imprese che eseguono i lavori”.