

NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

Prime Considerazioni e proposte di Confindustria Marche e ANCE Marche

30 giugno 2016

Premessa

La Regione Marche, con la Vicepresidente Casini, nella nuova legislatura ha avviato dei momenti di confronto con le "GIORNATE DEL TERRITORIO" alle quali abbiamo partecipato come Confindustria Marche e ANCE Marche, in vista della predisposizione della nuova proposta di legge sul "Governo del Territorio".

Il tema è per le nostre Organizzazioni strategico tanto che è uno dei punti qualificanti del documento "priorità e linee di lavoro condivise dalla Giunta regionale e da Confindustria Marche sottoscritto il 19 febbraio 2016: ***“Legge sul governo del territorio: opportunità se innovativa ed efficace per lo sviluppo, in linea con il nuovo contesto economico e normativo”***.

Alla luce di ciò occorre tenere peraltro in considerazione **il cambiamento del quadro istituzionale che è in atto**, a partire da:

- **Riforma della Costituzione**
 - **titolo V, art.117** in cui si attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (lett. u) le "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio", mentre spetta alla potestà legislativa regionale "la pianificazione del territorio regionale";
 - **nuovo assetto istituzionale con la soppressione delle Province;**
- **Disegno di legge nazionale "sul consumo del suolo" approvato il 12/5/16 dalla Camera dei Deputati, in corso di esame e di approvazione al Senato.**

Nella nostra regione, come noto, l'impatto della crisi è stato molto pesante e solo recentemente sono emersi i primi timidi segnali di ripresa, ma più contenuti della media nazionale, segnali di ripresa che, tra l'altro, non hanno riguardato l'industria delle costruzioni (la perdita dei livelli di attività del settore edile dal 2008 è apprezzabile in un - 50%).

Le esigenze alla base del riordino normativo in parola, a nostro avviso, devono essere funzionali a:

- **garantire certezza del diritto attraverso regole chiare**, sia riguardo agli strumenti di pianificazione, che alle norme di riferimento con richiamo ad istituti giuridici consolidati (ad es. Conferenza dei servizi, Accordi di programma...);
- **definire i ruoli e le specifiche competenze degli Enti Istituzionali, razionalizzando gli effetti dei diversi strumenti di pianificazione;**
- **semplificare la struttura della pianificazione riducendone i livelli in ambito regionale;**

- **perseguire una efficace snellimento delle procedure da realizzare in modo coerente e sinergico con lo sviluppo economico e sociale del territorio;**
- **favorire lo sviluppo tramite il rilancio degli investimenti pubblici e privati**, che andranno opportunamente incentivati, anche attraverso una disciplina organica e funzionale degli istituti della nuova urbanistica quali: perequazione, compensazione, premialità;
- **coniugare l'attenzione al paesaggio e all'ambiente con lo sviluppo economico e sociale del territorio**, realizzando il migliore contemperamento possibile per entrambe le esigenze ed i legittimi interessi coinvolti.

Considerazioni generali.

Riteniamo che una nuova legge regionale per il “Governo del territorio” debba delineare un impianto normativo innovativo moderno, semplice e innovativo della disciplina urbanistica rivolto a realizzare un sistema capace di rispondere alle diverse esigenze territoriali.

Il modello di *governance* deve evitare una struttura gerarchica dei piani e dei livelli istituzionali e prevedere, invece, adeguati strumenti normativi che permettano ai privati cittadini e alle imprese di presentare iniziative e proposte sia urbanistiche che edilizie con cui concorrere ad una più moderna gestione del territorio.

Occorre tenere in considerazione la crescita della competitività territoriale attraverso la costruzione di un **quadro pianificatorio che sia in grado di conformarsi con le strategie europee e nazionali, essendo il più possibile attrattivo e facilitatore della crescita delle nostre diverse realtà territoriali.**

PRIMI RISCONTRI ALLE SOLLECITAZIONI DERIVANTI DALLE GIORNATE DEL TERRITORIO

1^ GIORNATA: 2 MARZO 2016 - La governance territoriale

TEMA 1 - L'architettura istituzionale e il coordinamento delle scelte di governo del territorio

- **Come articolare ruoli e funzioni dei soggetti di governo del territorio (almeno Regione, Provincia, Comune) sullo sfondo delle leggi che modificano il quadro istituzionale?**

Ad oggi, alla definizione dei programmi e degli indirizzi socio-economici concorrono tutti i livelli istituzionali di governo (Stato, Regioni, Province e Comuni), determinando sovrapposizioni, contraddizioni e lungaggini, che incidono negativamente sull'efficienza dei servizi amministrativi a cittadini e imprese, con oneri impropri e gravi costi per l'intera collettività regionale.

Queste criticità sono accentuate dal modello frammentato di pianificazione/programmazione affermatosi a livello regionale, che trova origine principalmente nell'esigenza di superare la rigidità e le complicate procedure di attuazione degli strumenti territoriali e urbanistici generali.

Le criticità presenti nel sistema di pianificazione si ripercuotono negativamente, spesso con effetti amplificati, nelle attività autorizzatorie a valle, con particolare pregiudizio per le imprese. Il rilascio dei titoli abilitativi è fortemente condizionato dalla pianificazione così come dalle normative settoriali nelle materie territoriale, paesaggistica, ambientale, urbanistica ed edilizia. Questo sistema di pianificazione viene generalmente articolato in varie tipologie di strumenti urbanistici, espressione di un assetto di competenze multilivello, delineato da ultimo dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Le Province come noto sono state definitivamente trasformate in enti di secondo livello, cioè enti i cui organi non sono eletti direttamente dal corpo elettorale, mentre le loro funzioni dovranno riguardare principalmente il coordinamento e l'indirizzo delle attività dei Comuni. Di fatto le Province sono enti territoriali di secondo grado, i cui organi sono nominati dagli organi elettivi dei Comuni. Sul punto, si osserva che le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di amministrazioni territoriali di livello inferiore presuppone un livello decisionale che possa porsi in posizione di alterità e sovraordinazione soggettiva rispetto a queste, almeno sul piano politico-amministrativo.

Per il futuro assetto dei livelli istituzionali, ipotizzando la conferma referendaria della riforma costituzionale, **andrà profondamente rivisto il sistema vigente**, che prevede un sistema di pianificazione a cascata, verticalmente vincolante, anche con disposizioni di dettaglio:

- **Alla Regione**, puntando alla semplificazione degli strumenti di pianificazione, **potranno rimanere le funzioni della redazione di un unico Piano di indirizzi che integri gli aspetti di sviluppo economico, infrastrutturale con quelli paesaggistici ed ambientali.**
 - **Ai Comuni potranno permanere invece le funzioni fondamentali più propriamente amministrative di gestione del territorio e di quanto previsto nei piani attuativi. Resta comunque da sviluppare una rinnovata capacità propositiva anche in forma aggregata fra Comuni contermini con analoghe caratteristiche identitarie che consenta una visione completa delle vocazioni dei singoli territori.**
- **Come affrontare la questione del coordinamento delle scelte di pianificazione tra soggetti di governo (tema sul quale non sempre la 34/92 ha funzionato in modo soddisfacente e che la precedente bozza di legge cercava di risolvere attraverso il PISI)?**

Sicuramente nella proposta di legge della precedente legislatura le nostre Organizzazioni non avevano condiviso la coesistenza e di fatto sovrapposizione fra i PTC e i PISI. Questo sarà un ambito da ripensare anche alla luce della riforma Costituzionale in rapporto alla definizione delle aree vaste e delle loro funzioni.

TEMA 2 - La partecipazione: istituzioni e cittadinanza attiva, pianificazione strategica

- **Come favorire una approccio più aperto alle conoscenze e alle capacità della società locale?**
- **Come articolare partecipazione e responsabilità istituzionale?**

Ci sembra condivisibile ed adeguata la scelta della Regione Veneto compiuta con la LR 11/2004 art. 5 *“L’amministrazione procedente assicura, altresì, il confronto con le Associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi, nonché con i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico invitandoli a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuate dagli strumenti di pianificazione”*. Una partecipazione qualificata insomma in grado di garantire ad un tempo trasparenza e competenze dei soggetti da coinvolgere nei procedimenti urbanistici.

2^ GIORNATA: 1° APRILE 2016 - Il territorio delle Marche

TEMA 2 - Il paesaggio: regolazione, politiche attive, governance del paesaggio

- **Quali impatti della revisione del PPAR è possibile ipotizzare sulla nuova legge per il Governo del Territorio? In particolare, in che modo apprendere dall’esperienza dell’attuazione del PPAR attraverso gli strumenti urbanistici comunali per eliminarne le criticità?**

Il Piano Paesaggistico deve promuovere una gestione attiva del vincolo. Più precisamente, la normativa in materia di beni paesaggistici - così come del resto quella in materia di beni culturali - deve essere improntata ad una logica non solo di conservazione (tutela “passiva”), ma altresì di valorizzazione e “ritualizzazione” dei beni vincolati (tutela “attiva”), superando così l’idea comune del patrimonio culturale come qualcosa di immobile, rigido ed intoccabile.

Per valutare ed essere certi di non compromettere le possibilità di sviluppo, sarebbe opportuno inserire, come raccomanda la legislazione nazionale sulle procedure di valutazione dell’attività legislativa una ponderata verifica dell’impatto della pianificazione territoriale ed urbanistica sulle componenti economiche e produttive.

Potremmo puntare alla reinterpretazione in un unico strumento che riunisca gli attuali Piano di inquadramento territoriale con il PPAR, introducendo un Piano di indirizzi territoriali (vedi ad es. nella LR Toscana 65/2014 Norme Governo del Territorio art.88: *“Piano di indirizzo territoriale con valenza di Piano paesaggistico”*.)

- **Come sarà possibile produrre nuova qualità indirizzando a fini paesaggistici una pluralità di politiche di settore e di progetti specifici?** Non condividiamo tale approccio che presuppone una sovraordinazione prescrittiva degli aspetti paesaggistici su tutti i piani di settore e di sviluppo economico. Riteniamo viceversa che debba essere realizzata dal legislatore regionale una normativa di equiordinazione tra riconoscimento dei valori paesaggistico-ambientali come di quelli economico-sociali.

3^ GIORNATA: 18 MAGGIO 2016 - La dimensione urbana delle Marche

TEMA 1 - REGOLAZIONE

- **Si ritiene ancora valida la distinzione Piano Operativo / Regolamento Edilizio?**

A nostro avviso la distinzione va mantenuta. Ciò in quanto rappresentano strumenti diversi che rispondono ad esigenze diverse di gestione della materia urbanistico-edilizia fra loro complementari.

Inoltre è opportuno prevedere un articolato normativo con elementi di flessibilità e discrezionalità. Tenere in considerazione sia il richiamo al principio di sussidiarietà che un adeguato coinvolgimento dei privati e delle imprese, con proprie proposte ed iniziative, nelle scelte di pianificazione delle nostre città, attraverso strumenti quali i piani integrati e/o complessi, a partire dalla riqualificazione e dalla valorizzazione dei contesti urbani.

Per superare le attuali criticità è opportuno stabilire termini certi e perentori ai procedimenti riguardanti la pianificazione, riallocare le competenze razionalizzandole, accorciare la filiera istituzionale e semplificare la tipologia degli strumenti di pianificazione.

La regolazione riguardante il governo del territorio non impatta, poi, solo sui procedimenti autorizzatori, ma investe anche aspetti sostanziali di tutela e valorizzazione che condizionano la realizzazione, lo svolgimento e lo sviluppo delle attività economiche.

Sul punto è essenziale per ogni nuova legge sul governo del territorio promuovere politiche volte a superare il presunto contrasto tra attività delle imprese e tutela del territorio, che spesso conduce a una marginalizzazione delle attività economiche, determinando forti difficoltà di integrazione e di interconnessione con le funzioni dei centri urbani di riferimento e con le reti di accesso (fisico e immateriale) al territorio.

- **Quali strumenti regolativi utilizzare? In particolare, a quali condizioni (anche giuridiche) è possibile utilizzare regole prestazionali o flessibili?**

Semplificazione

In tema di semplificazione è necessario evitare il rinvio a successive normative di attuazione spesso con la caratteristica di rinvii in bianco in cui non viene fissato un tempo preciso per la loro emanazione e non viene stabilita la loro effettiva funzione. Un eccessivo utilizzo di “linee guida”, che spesso diventano veri e propri trattati tecnico- amministrativi, assunti con delibere dalla Giunta Regionale, e di fatto sottratti al vaglio del Consiglio Regionale, non realizza affatto una effettiva semplificazione, ma la supremazia della burocrazia amministrativa sulla politica regionale.

- Come garantire la tenuta nel tempo degli obiettivi strategici e qualificanti per una città che necessitano di tempi lunghi per essere realizzati (sistema della mobilità, sistema della città pubblica, sistemi di aree verdi, etc.)

- **Come favorire la riqualificazione / rigenerazione delle città?**

Concetti fondamentali per il rilancio dell’edilizia

-Realizzare politiche nuove e incentivanti per “spingere” l’attività edilizia verso la rigenerazione urbana e il riuso del suolo edificato e quindi verso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente con incentivi adeguati e forte riduzione degli oneri concessori. Ciò per rendere conveniente economicamente ed attrattivo intervenire sul costruito da parte di investitori ed imprese attraverso la demolizione e ricostruzione degli edifici fatiscenti, inadeguati staticamente ed “energivori” (sostituzione edilizia), oltretutto attraverso il recupero del patrimonio edilizio esistente alle diverse scale, dal singolo edificio al comparto ecc. e senza dimenticare i necessari programmi di manutenzione urbana sistematica del territorio comunale. Ad esempio, a nostro avviso, occorrerebbe rendere neutro il maggior costo di realizzazione che grava sugli interventi di demolizione e ricostruzione pari a circa il 30% rispetto agli interventi su aree edificabili di espansione, abbattendo i corrispettivi per il rilascio dei permessi a costruire ed introducendo forti sgravi fiscali incentivanti;

- Valorizzazione dello strumento dell’Accordo di Programma tra i Comuni;

E’ importante valorizzare nella futura legge regionale quanto è ormai consolidato nelle disposizioni normative nazionali. Ciò attraverso il potenziamento delle Conferenze dei servizi e degli Accordi di programma, facendo sì che gli obiettivi di copianificazione siano raggiunti “premiando la volontarietà” delle aggregazioni e condivisioni intercomunali e non imponendo un dirigismo nelle scelte degli ambiti territoriali come invece troviamo in questa proposta di legge.

La stessa perequazione, che spesso assume un ruolo importante anche ai fini della cessione di aree alla Pubblica Amministrazione, va disciplinata con logiche il più possibile semplici e chiare per realizzare un’equa ed uniforme distribuzione di indici volumetrici o diritti edificatori tra i proprietari immobiliari.

- Reinserimento di procedure semplificate per varianti e modifiche non sostanziali, sia ai piani territoriali di inquadramento che agli strumenti urbanistici attuativi.

TEMA 2 – COESIONE

- **Come dare il giusto peso alla tematica dei vecchi e nuovi standard e dei servizi nella legislazione urbanistica?**

Uno dei punti irrinunciabili per la rigenerazione urbana e la sostituzione edilizia riteniamo che sia quello della rivisitazione degli standard di servizio, delle loro modalità di realizzazione, della manutenzione e gestione della città pubblica. La disciplina degli standard che come noto ha costituito una importante novità nella cultura della pianificazione sin dagli anni 60-70, non ha però risolto l'interrogativo di fondo su come realizzare il giusto equilibrio fra residenza, funzioni indotte e servizi necessari, con problematiche a tutt'oggi irrisolte sempre più difficili e complesse considerando l'evolversi della società attuale rispetto a quella in essere quando fu emanato il D.M. 1444/68.

Occorrerebbe quindi individuare nella nuova legge una soluzione adeguata che limiti il più possibile la vincolistica attuale connessa all'applicazione degli standard, introducendo apposite deroghe dimensionali e funzionali degli stessi.

Occorrerebbe inoltre prevedere in luogo del reperimento di ulteriori aree da destinare a standard, sia la possibilità di cessione di immobili di valore economico equivalente, che la possibilità di monetizzazione generalizzata degli standard medesimi, con particolare attenzione ai relativi costi da sostenere e quindi alla fattibilità economica delle proposte/progetti di intervento di rigenerazione urbana e riqualificazione delle nostre città.

- **Come creare spazi pubblici accoglienti per popolazioni sempre più diversificate che richiedono nuovi spazi e nuovi servizi: vecchi e giovani, popolazioni immigrate etc.?**

Vanno innanzitutto prese in esame nell'ambito del territorio potenzialmente interessato alla realizzazione di tali spazi pubblici le aree più idonee, guardando prioritariamente alla loro migliore localizzazione e funzionalità. Il ricorso allo strumento del co-housing potrebbe rappresentare peraltro una delle possibili soluzioni del problema.

- **Quali strumenti regolamentari e gestionali possiamo ipotizzare per gestire al meglio la tematica dei servizi urbani e della 'città pubblica'?**

Bisognerebbe partire da una ricognizione a 360 gradi degli strumenti normativi regolamentari di cui le Amministrazioni comunali si sono dotate nel corso degli anni, rivedendone opportunamente i contenuti che sono spesso inadeguati rispetto alle esigenze attuali, semplificandone il più possibile la portata e gli ambiti di applicazione, individuando da ultimo i prioritari obiettivi gestionali da conseguire e le migliori modalità di erogazione effettiva dei servizi stessi.

• Come assicurare la disponibilità di alloggi anche per le fasce sociali più deboli integrando nella legge le tematiche del social housing?

In materia di politiche di sostegno al social housing – considerata l’inadeguatezza dello strumento innovativo del leasing immobiliare a riguardo – avanziamo la proposta che la Regione impieghi tutte le risorse rese disponibili, in quanto inutilizzate, nell’ambito del Piano regionale di edilizia residenziale 2014-2016 per costituire un apposito fondo e/o altro strumento giuridico finanziario idoneo a fornire garanzie adeguate alle banche perché accendano mutui per l’acquisto di abitazioni di housing sociale, da parte dell’utenza riconducibile alla c.d. “fascia grigia” (cioè a quegli acquirenti del bene casa che non possono accedere, avendo un reddito troppo alto, all’edilizia popolare ma che non possono contrarre mutui neanche sul libero mercato in considerazione del proprio reddito che, all’opposto, risulta essere troppo basso).

Ciò anche alla luce del fatto che ricorrendo allo strumento della garanzia offerta dalla Regione alle banche sui mutui immobiliari, le risorse disponibili potranno determinare un effetto leva, con moltiplicatore 10, che dovrebbe permettere di realizzare circa 900 nuove case di housing sociale da destinare alla relativa utenza su base regionale.