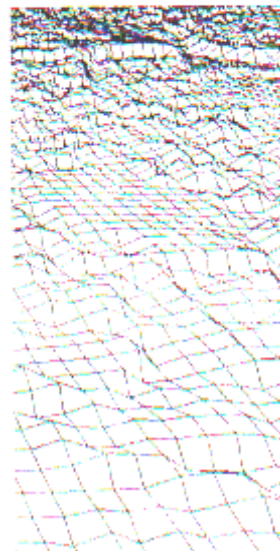


Al Presidente della Regione Puglia
Dott. Michele Emiliano
segreteria.presidente@regione.puglia.it

Consigliere delegato all'Urbanistica Regione Puglia
Avv. Stefano Lacatena
lacatena.stefano@consiglio.puglia.it

Presidente Commissione V
quinta.comm@consiglio.puglia.it



Oggetto: Conseguenze e indicazioni della Sentenza 17/2023 della Corte Costituzionale per l'urbanistica regionale.

Premessa

La Sentenza 17/2023 della Corte costituzionale ha chiarito alcuni aspetti fondamentali di un dibattito che si è protratto troppo a lungo dal 2016 ad oggi.

Prima di esprimere alcune considerazioni sulle conseguenze di questa Sentenza per l'urbanistica regionale appare utile riprendere sinteticamente le questioni fondamentali sottoposte al vaglio dell'alta Corte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della reg. Puglia n. 38 del 2021.

In primo luogo, il ricorso, in estrema sintesi e con parole semplici, lamenta la possibilità di realizzare interventi di trasformazione edilizia in deroga al piano paesaggistico territoriale della Regione (PPTR), approvato nel 2015 previa intesa con lo Stato ed inoltre che le numerose proroghe disposte dal legislatore pugliese avrebbero introdotto in forma stabile deroghe unilaterali al PPTR.

La Corte ha ritenuto questo elemento del ricorso infondato.

Infatti, ha ritenuto adeguata al fine di evitare possibili deroghe alle previsioni del PPTR la clausola di salvaguardia contenuta nella stessa disposizione, secondo cui gli interventi straordinari sono consentiti in aree indicate dal PPTR a condizione che siano conformi «alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR».

Altro elemento cardine del ricorso era la presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto con il principio fondamentale della materia «governo del territorio» in base al quale gli

interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, derogabile ex lege solo per un tempo limitato, «pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio».

Secondo il ricorrente, infatti, nelle disposizioni regionali impugnate si ravvisa un contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale nella materia «governo del territorio», in base al quale interventi di trasformazione del territorio in deroga agli strumenti urbanistici potrebbero essere autorizzati solo caso per caso, con il procedimento di cui all'art. 14 t.u. edilizia (permesso di costruire in deroga), sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale.

In via generale, invece, interventi di questo tipo potrebbero essere consentiti solo con una normativa a portata straordinaria e temporanea, «pena la destrutturazione dell'ordinato assetto del territorio», che può essere assicurato esclusivamente dalla pianificazione urbanistica.

Questo è l'elemento del ricorso che la Corte ha ritenuto fondato.

Infatti, già nella precedente sentenza n. 229 del 2022, la Corte ha già sottolineato che «il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo» (sentenze n. 24 del 2022 e n. 170 del 2021)». E ancora, in linea con la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, che «la previsione di “interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica” (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso sentenza n. 219 del 2021)».

Tale fondamentale principio viene ribadito anche nella determinazione di incostituzionalità della proroga riguardante la L.R. 33/2007 (art.3 della L.R. 38/2021).

Conseguenze

Due conseguenze appaiono evidenti dalla lettura del dispositivo giuridico in discussione.

La prima è che gli invocati principi di prevalenza della tutela paesaggistica e di copianificazione, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non elidono la competenza concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ma semplicemente ne condizionano l'esercizio, nel senso di precludere deroghe unilaterali ai piani paesaggistici, pena la violazione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In sintesi, la Regione può, a pieno titolo, disciplinare l'urbanistica e il governo del

territorio in Puglia senza che questo comporti automaticamente una violazione della leale collaborazione con lo stato o la necessità di concordare le proprie scelte con i rappresentanti dello stato in regione, nei limiti delle competenze di ciascuno.

La corte afferma che in assenza di deroghe espresse, la normativa regionale ben può essere interpretata in termini compatibili con le previsioni di tutela dei beni culturali e ritenersi quindi implicitamente rispettosa di tale disciplina, anche senza esplicita menzione in quanto essa è e rimane sovraordinata per cui non può essere derogata da una norma regionale.

La seconda conseguenza, fondamentale per indirizzare le future attività del legislatore regionale, è l'aver ribadito il principio generale e inderogabile secondo cui “l'ordinato assetto del territorio può essere assicurato esclusivamente dalla pianificazione urbanistica”.

Questo secondo principio era stato più volte ribadito da questo Istituto, ma purtroppo tale invito è sempre rimasto inascoltato con riferimento al piano casa regionale (si vedano i molteplici documenti e comunicato che questo istituto ha rivolto alla regione negli anni scorsi consultabili alla pagina web: <https://inu.it/attivita-puglia/>).

Indicazioni per l'urbanistica regionale

Riprendendo i precedenti documenti di questo Istituto regionale, appare indispensabile ribadire le seguenti indicazioni, in quanto anzitutto occorre rendere coerente ai principali generali espressi dalla Corte anche la recente L.R. 20/2022, per evitare che anche quest'ultima norma diventi incostituzionale creando ulteriore confusione negli operatori e nelle amministrazioni comunali. Ma va anche ribadito che la Regione, normando la trasformazione urbanistica semplicemente con norme derogatorie, ha di fatto abdicato al suo ruolo di coordinamento e di Ente deputato al controllo della pianificazione generale dei Comuni, determinando, così, come già accaduto con le varie leggi di proroga del piano casa, conseguenze urbanistiche gravi specialmente sui sistemi urbani. Il piano casa non è la risposta alla necessità di rigenerare le nostre città, ma piuttosto lo è una azione programmatica e di pianificazione che, anche attraverso una nuova legge sul governo del territorio, sia capace di articolare la rigenerazione in un insieme organico di azioni integrate su edifici, verde, spazi e attrezzature pubbliche, infrastrutture, parcheggi, accompagnata da un supporto tecnico-scientifico regionale rivolto ai Comuni che decidono di investire tempo e risorse per affrontare il lungo e complesso processo di redazione del Piano Urbanistico Generale.

- Gli incentivi volumetrici devono essere concessi per ottenere un significativo

incremento delle prestazioni qualitative degli edifici, energetiche, di miglioramento sismico, ambientali ma anche architettoniche. L'utilizzo dell'incentivo, in particolare per gli interventi di demolizione e ricostruzione, deve contribuire ad ottenere edifici molto più performanti degli attuali, altrimenti si perde l'interesse pubblico della sostituzione edilizia. Essi sono strumenti utili se collocati all'interno di un progetto generale di rigenerazione territoriale e urbana come già avvenuto in alcuni PUG (L.R. 20/2001) e nei DPRU (L.R. 21/2008).

- Le aree a standard (verde, parcheggi, scuole, attrezzature sanitarie e di vario genere) sono un bene comune di tutti i cittadini e la loro realizzazione, gestione e manutenzione rappresenta uno dei compiti più importanti per i quali eleggiamo i nostri rappresentanti nei Consigli comunali. Vanno salvaguardate e incrementate al fine di mantenere un adeguato livello di qualità della vita dei cittadini. Il loro uso per altre destinazioni va evitato o almeno valutato con attenzione con riferimento alle dotazioni territoriali esistenti e alle loro condizioni attuali, alle necessità del contesto, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività. Il loro uso, quando non si può evitare, va fatto adeguatamente pagare, magari reintroducendo il contributo straordinario di cui al DPR 380/2001 e LR 18/2019. Ad ogni buon conto, la monetizzazione va, nei limiti del possibile e contemperando le esigenze comunali di manutenzione, evitata perché sottrae spazi pubblici alla collettività. Anche piccole superfici, in contesti molto densi, possono essere preziose, magari affidandone la gestione pubblica allo stesso operatore.
- Le zone agricole rappresentano un enorme patrimonio di risorse produttive, ecologiche e di servizi ecosistemici, ma anche di valori storici, culturali e paesaggistici. Consentire anche in questa tipologia di zona territoriale omogenea l'applicazione delle premialità per gli interventi di demolizione e ricostruzione appare ancor più pericoloso di quanto possa esserlo in città. Infatti, nei Comuni che non hanno approvato, con Regione e Soprintendenza, l'adeguamento al PPTR (ossia circa l'85% dei comuni pugliesi) non si conosce il patrimonio degli edifici rurali in dettaglio; pertanto, con queste procedure derogatorie si rischia di demolire edifici potenzialmente di valore storico o almeno testimoniale. Eventuali premialità per le zone agricole di tipo "E", magari limitate al solo ampliamento degli edifici esistenti vanno stabilite nei piani urbanistici e non in maniera generalizzata e inconsapevole.

- Più in generale, infatti, va considerato che ci sono porzioni di territorio rurale in Puglia che sono state edificate dagli anni Sessanta in poi che necessitano di riqualificazione edilizia, paesaggistica e territoriale, perché maggiormente interessati dalla dispersione insediativa. Questi contesti, però, devono essere approfonditamente analizzati e valutati, lasciando ai piani urbanistici generali o a piani territoriali di specifica valenza, anche in attuazione dello stesso PPTR, l'obbligo di identificare le tipologie di immobili da sostituire o da demolire semplicemente con premialità ambientali o di dotazioni territoriali che possano finalmente incrementare la qualità di questi contesti rurali, così belli e originali, ma anche così spesso deturpati in passato, senza alcun riguardo per i caratteri tipologici e di contesto ambientale e paesaggistico.
- Il trasferimento di diritti edificatori e più in generale interventi di perequazione urbanistica e compensazione, richiedono una puntuale valutazione dei caratteri dei contesti urbani e territoriali nei quali tali diritti vengono trasferiti e la preliminare valutazione dello stato di fatto e di diritto delle aree di origine per evitare sperequazioni tra suoli e proprietari che si trovano nelle medesime condizioni.
- La certezza delle leggi. Le disposizioni transitorie devono assicurare equità di trattamento a tutti quei cittadini che nel rispetto delle norme vigenti hanno correttamente consegnato ai Comuni istanze, le quali, che nel segno dell'incertezza nella norma, non hanno ancora ottenuto risposta. Questo affinché dopo questa norma sia chiusa la fase dell'incertezza e si riprenda a guardare alla pianificazione territoriale nel suo complesso, innovandola e rendendola capace di supportare le politiche di sviluppo, ossia mantenendo salda la tutela delle risorse ambientali non rinnovabili di cui la nostra regione è particolarmente ricca, e che costituisce il nostro patrimonio più importante da lasciare alle future generazioni.

Le prime dichiarazioni del consigliere delegato all'Urbanistica fanno ben sperare che la Regione Puglia possa finalmente riprendere il cammino già avviato fino al 2015. Ora si attende che i fatti seguano coerentemente alle dichiarazioni e ci si dichiara fin da ora, come sempre in passato, pronti a collaborare, per l'attuazione dei principi e delle indicazioni sopra sinteticamente elencate.

Pertanto, nell'auspicare che questa discussione serva ad anticipare quella ben più importante sulla nuova norma in materia del governo del territorio (anche se approvare deroghe non appare un buon inizio), il Direttivo dell'INU Puglia rivolge un

appello ai consiglieri regionali affinché non derogino al principio di considerare l'Urbanistica attività fondamentale per garantire i principi fondamentali di qualità degli spazi urbani.

Una norma, quindi, che non riguardi e faciliti solo l'efficienza del singolo edificio, ma incoraggi, in modo premiale, quei Comuni che proprio facendo leva su norme incentivanti, affermino il principio che pianificare conviene ed è un'attività indispensabile per la qualità delle nostre città.

In conclusione, il Direttivo dell'INU Puglia chiede al Governo Regionale di riappropriarsi della sua funzione di guida e orientamento dei lavori del Consiglio Regionale. Al contempo, il Direttivo dell'INU Puglia esorta tutti i Consiglieri regionali a individuare obiettivi di sostenibilità ambientale (tra i quali figurano anche quelli di sostenibilità economica e sociale) e a farsi guidare da essi prima che da qualsiasi altro fine nella pianificazione urbanistica. A tal scopo, il Direttivo dell'INU Puglia esorta i Consiglieri regionali ad usare/attivare tutte le forme di partecipazione oggi possibili in Puglia perché le scelte urbanistiche non costituiscano interesse di pochi, ma della più ampia maggioranza, per perseguire uno sviluppo realmente sostenibile.

Il Direttivo Regionale INU Puglia