



Lecce, 13 dicembre 2019  
Prot. n. 3140/19

Spett.le  
Consiglio Regionale della Puglia  
V Commissione consiliare permanente  
Pec: [commissioneconsiliare-4-5@pec.consiglio.puglia.it](mailto:commissioneconsiliare-4-5@pec.consiglio.puglia.it)

**Oggetto:** Valutazioni disegno di legge n. 190 del 04-11-2019 recante “La bellezza del territorio pugliese”

La Legge sulla Bellezza – seppur mossa da una idea originale e affascinante – allo stato presenta numerosi elementi tali da renderne estremamente difficile l’attuazione; per di più, come si vedrà, vi è il rischio concreto ed attuale che, con l’entrata in vigore di tale legge, l’attività edilizia – già da tempo in condizioni di difficoltà – sarà pressoché bloccata.

In particolare, la legge – dopo aver elencato diversi principi assolutamente condivisibili ma, in ogni caso, già contenuti in altre disposizioni del nostro ordinamento – all’art. 6 prevede che la Regione debba elaborare le Linee Guida per la strategia delle trasformazioni urbane (STU) approvate con del. Giunta Regionale “*entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge*”.

Da quel che si desume dalla norma, le Linee guida necessitano di una verifica caso per caso dell’intero territorio pugliese dal quale poi trarre i principi generali di intervento.

L’art. 7, invece, prevede che la Regione elabori la “*Carta della Qualità Urbana e della Valorizzazione del Paesaggio (la Carta) [...] in base a criteri definiti con*





*apposito Regolamento regionale, da adottarsi entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge”.*

Già da questi primi due articoli si percepisce quanto sia tortuoso l'iter per la concreta attuazione della Legge.

Nello specifico, da quanto è indicato nel d.d.l., la Regione dovrà – successivamente all'approvazione della legge – elaborare le Linee Guida per la strategia e il Regolamento regionale e poi, successivamente, la Carta della Qualità Urbana.

Inoltre, si segnala che il termine di 180 giorni previsto per l'elaborazione delle Linee Guida e del Regolamento deve ritenersi – di fatto – non perentorio, poiché il disegno di legge non prevede alcun meccanismo sostitutivo né alcuna formula di chiusura per il caso di inadempimento; pertanto, il termine ordinatorio di 180 giorni, considerata la complessità delle procedure dovuta alla notevole attività di ricognizione da espletare, con ogni probabilità, non sarà rispettato; la tempistica, inoltre, è resa ancor più aleatoria dal fatto che il disegno di legge non indica alcun termine (neppure ordinatorio) per l'approvazione della Carta ma, al contrario, indica soltanto che la stessa sarà elaborata *“in base a criteri definiti con apposito Regolamento regionale”* e *“predisposta anche sulla base delle informazioni trasmesse dai Comuni”*; la norma sembra stabilire che anche la ‘prima redazione’ della Carta debba avvenire sulla base delle informazioni trasmesse dai comuni e, se così fosse, come emerge dall'interpretazione letterale, i tempi sarebbero ancor più dilatati.

Pertanto, è estremamente evidente il rischio di una eccessiva produzione normativa (una legge e tre diversi atti regolamentari); questo iter estremamente





complesso rischia, in primo luogo, di rinviare a data da destinarsi l'attuazione della legge; inoltre, vi è il rischio concreto anche di contraddittorietà tra gli stessi atti. A parere di chi scrive, sarebbe stato maggiormente opportuno che tali atti di competenza regionale previsti dagli artt. 6 e 7 fossero introdotti con la medesima Legge; non si comprende il motivo di approvare una legge regionale contenente ottimi principi – in gran parte, in ogni caso, già presenti nell'ordinamento – le cui uniche norme applicative sono, però, subordinate ad ulteriori interventi normativi e regolamentari successivi, subordinati, a loro volta, ad attività di monitoraggio del territorio dei comuni (attività estremamente complesse ed onerose e che richiedono una lunga tempistica), integrate, non si sa con quali modalità, dai *“dati rivenienti dagli esiti dei procedimenti giudiziari per gli abusi edilizi, i reati ambientali e quelli paesaggistici”*.

Fin qui sono esposte le problematiche sussistenti soltanto per quanto concerne il livello regionale di attuazione della Legge.

Come si vedrà, l'applicazione delle Legge sotto l'aspetto dell'attività comunale è ancor più farraginoso.

L'Art. 10 dispone che *“entro un anno dalla approvazione della Carta, i Comuni, previo dibattito pubblico, trasmettono alla Regione la delibera del Consiglio comunale di ricognizione individuazione e perimetrazione del territorio urbanizzato”*.

Anche questa norma – oltre a prevedere che il termine decorre dall'approvazione della Carta che, come si è detto, pone il serio rischio che venga approvata dopo anni dall'introduzione della Legge – non prevede degli idonei meccanismi sostitutivi.





Inoltre, nell'articolo si indica che *“tale delibera costituisce variante allo strumento urbanistico”*. Si segnala il problema relativo all'*iter* di approvazione di tale delibera; al riguardo, non si comprende, infatti, se la semplice deliberazione costituisca variante allo strumento urbanistico (una variante semplificata) oppure se è comunque soggetta all'*iter* previsto per la variante e, quindi, dovrà essere sottoposta al vaglio della Regione; è opportuno, pertanto, un chiarimento.

Il secondo comma dell'articolo prevede che *“con lo stesso atto deliberativo [...] i Comuni adottano la STU”*; tutto ciò, in primo luogo, rende estremamente difficile che la delibera sia approvata in tempi celeri e, inoltre, non è peregrino pensare che i Comuni difficilmente in un anno possano provvedere all'approvazione di tale atto. Di conseguenza – come spesso è accaduto – molti comuni non provvederanno neppure a trasmettere tale delibera.

Si veda, ad esempio, l'art. 55 della l.r. n. 56/80 secondo cui *“Tutti i comuni della Regione sono obbligati a dotarsi di un Piano regolatore conforme alle prescrizioni della presente legge, entro due anni dall'entrata in vigore della stessa”*, norma di fatto dopo 40 anni restata inattuata in molti Comuni.

O, più recentemente, all'attuazione del PPTR in relazione all'adeguamento dei piani urbanistici alle previsioni del Piano paesaggistico e alla perimetrazione dei territori costruiti – previsto entro un anno dalla sua entrata in vigore e la cui mancata attuazione sta impedendo la realizzazione di immobili anche nelle 'Zone B' – o alla redazione dei Piani Comunali delle Coste.

Inoltre, al comma 4 dell'articolo, non è indicato il meccanismo di raccordo tra la redazione degli atti pianificatori e la concessione dei contributi ai privati.





L'art. 11 prevede che *“entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, mediante variante allo strumento urbanistico, i Comuni provvedono alla perimetrazione del territorio urbanizzato nonché ad individuare, per ciascuna sua parte omogenea, gli obiettivi generali per il miglioramento della qualità urbana ed ambientale”*.

Si noti, pertanto, la discrasia con l'articolo precedente.

I Comuni dovranno provvedere alla perimetrazione del territorio *“entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge”* (e non della Carta, come indicato nell'articolo precedente). Inoltre, si prevede che ciò avvenga *“mediante variante allo strumento urbanistico”*.

Se ne desume che tale atto è sostanzialmente in linea con la delibera dell'articolo precedente, ma presenta un diverso *iter* temporale. Non si comprende, quindi, se la disposizione sia una errata duplicazione dell'articolo precedente (che, a parere di chi scrive, sarebbe il minore dei problemi); in ogni caso, la presente disposizione prevede che la delibera sia approvata mediante variante allo strumento urbanistico, quindi con tempistiche maggiori di approvazione per il passaggio in Regione (anche in considerazione del fatto che gli uffici Regionali verrebbero 'intasati' da centinaia di varianti urbanistiche) e il duplice passaggio comunale; ciò comporta che, qualora gli artt. 10 e 11 non fossero una duplicazione, si correrebbero i seguenti rischi:

- a) Un inutile aggravio procedimentale per i Comune con una sostanziale riproduzione di delibere comunali a distanza di tempo;





- b) Si avrebbe prima la delibera di adozione della perimetrazione del territorio ai sensi dell'art. 11, poi la delibera *ex art.* 10, e poi l'approvazione della perimetrazione del territorio *ex art.* 11.
- c) Rischio che la Regione in sede di approvazione della variante modifichi l'atto con problemi di coordinamento tra atti.
- d) Rischio che con il decorso del tempo possano cambiare le esigenze di intervento del territorio.

Inoltre, il comma 6 prevede che l'individuazione degli ambiti debba avvenire con il DPP nonostante, come è noto, molti comuni non abbiano neppure il DPP.

Infine, sempre al medesimo comma si prevede che le STU sono approvate dal Consiglio comunale secondo le norme dell'articolo 11 legge regionale n. 20/2001; quindi, l'art. 11, comma 6, stabilisce un procedimento per la STU mentre l'art. 10 richiama il dibattito pubblico (con *iter* procedimentale del tutto diverso da quello indicato nell'art. 11).

L'art. 12, comma 5, prevede *“PAT conformi agli atti di pianificazione della trasformazione comunale di cui al presente molo nonché a tutti gli atti di pianificazione sovraordinata, sono adottati con atto deliberativo della Giunta comunale”*.

Tuttavia, è possibile che i PAT possano essere conformi agli atti di pianificazione della trasformazione comunale, ma non conformi alla pianificazione perché prevedendo varianti urbanistiche. In questo caso, si pone il problema della legittimità dell'attribuzione della competenza alla Giunta Comunale (in luogo del Consiglio Comunale).





In ogni caso, rimangono forti dubbi sulla fattibilità economica di tali attività pianificatoria a livello comunale.

Ogni piano richiede importati costi per effetto della necessità di servirsi di professionisti che compiano studi approfonditi del territorio, dei detrattori e dei principi enunciati nella legge. Nel disegno di legge non vi è indicato come i Comuni possano reperire le relative risorse.

È a tutti nota la difficoltà economica in cui versano molti comuni; risulta, pertanto, difficile pensare che ogni Comune – in particolare quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – possa nel breve termine reperire le risorse per porre in essere tale attività.

Né tantomeno è ipotizzabile che tale attività possa essere svolta dagli uffici comunali, perché ciò significherebbe paralizzare l'ordinaria attività dell'Ente.

L'art. 14 pone in essere la rimozione dei detrattori.

Innanzitutto, sarà concretamente difficile riuscire a pervenire ad un controllo esauriente da parte degli Enti comunali alla luce del fatto – ampiamente noto ed emerso anche sulla stampa locale negli ultimi tempi – che molte richieste di condono sono tuttora pendenti; pertanto, di molti immobili non è dato comprendere se debbano essere demoliti o no.

Questa situazione crea un problema non solo per la presente norma ma per tutta l'impostazione di fondo del presente disegno di legge, tant'è che quanto sopra detto varrebbe anche per l'art. 7, comma 4, in cui si prevede il “*censimento di detti detrattori*”.





Al di là di ciò, il comma 3 prevede la possibilità di individuare edifici da demolire anche se legittimamente realizzati o per i quali sia rilasciata sanatoria edilizia; questa norma, ove si ritenesse che i Comuni possano coattivamente individuare immobili legittimi da demolire, presenterebbe aspetti di illegittimità costituzionale nonché sarebbe in contrasto con le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 1, protocollo addizionale).

L'art. 18 prevede un *iter* procedimentale che sia affianca a quelli indicati sopra e, di conseguenza, finisce per essere causa di allungamento dei tempi.

L'art. 20 sostanzialmente riprende le norme della l.r. 14/2009 c.d. Piano Casa ma ne subordina l'efficacia all'approvazione degli atti di cui all'art. 10 e 11.

Pertanto, le ovvie lungaggini procedimentali finirebbero per comportare una sostanziale abrogazione della legge.

Questo è l'aspetto più problematico del disegno di legge alla luce del combinato disposto dell'art. 20 che abroga la l. r. c.d. Piano Casa; infatti, mentre l'abrogazione sarebbe immediata, ci vorranno molti anni perché possano trovare applicazione le norme dell'art. 20 del disegno di legge e tale congiuntura elimina, di fatto, un importante strumento. Gli effetti del combinato disposto sarebbero devastanti sia per l'economia (l'edilizia oggi si regge, di fatto, sul piano casa) ma finirebbe per confliggere con gli stessi obiettivi individuati nelle premesse del disegno, ossia della riduzione del consumo del suolo.

Mentre oggi è possibile soddisfare le esigenze abitative attraverso un piccolo aumento di cubatura di immobili già realizzati, con l'abrogazione della legge le





esigenze abitative potranno essere soddisfatte soltanto mediante costruzioni *ex novo* (con il conseguente aumento del consumo del suolo).

Pertanto, sarebbe quanto meno opportuno che l'abrogazione del c.d. Piano casa decorra – anziché dall'entrata in vigore della legge – dall'approvazione delle delibere ex art. 10 e 11 da parte dei Comuni.

Se così non fosse la 'sospensione' della l.r. 14/2009 unita alla mancata possibilità di realizzare immobili in assenza della perimetrazione dei territori costruiti da parte dei Comuni, ai sensi del PPTR – in un periodo già di crisi economica – determinerebbe di fatto la caduta della domanda edilizia con il conseguente crollo di un importante settore dell'economia.

Inoltre, l'art. 20, al comma 4, prevede che *“la ricostruzione non può avvenire nella stessa area oggetto di demolizione qualora l'edificio sia ubicato in una delle seguenti zone:*

*I. area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo n. 42/2004; ii. beni paesaggistici e ulteriori contesti come definiti al Titolo VI del Piano paesaggistico territoriale regionale”.*

Tale previsione limita fortemente l'applicazione della legge nonché si pone in contrasto con le sentenze del Giudice Amministrativo.

Così, Tar Lecce, con le sentenze 8 ottobre 2019, n. 1535 nonché 21 giugno 2018, n. 1041 – e confermata da Cons. Stato, 2.10.2018 ord. n. 4758/2018 – ha affermato che *“Con la delibera citata, l'A.C. ha previsto la possibilità di realizzare gli interventi di ampliamento e ristrutturazione ex L.r. n. 14/09 nelle diverse zone urbanistiche del territorio comunale, utilizzando le finiture materiali e tipi*





*architettonici legati alle caratteristiche storico culturali e paesaggistiche dei luoghi, “sempre fermo restando quanto consentito dal P.P.T.R.”, in deroga ai parametri di P.R.G. in termini di altezza, numero di piani e distanze ove l’ampliamento proposto non possa essere realizzato conformemente ai suddetti parametri.*

*Appare quindi evidente il deficit istruttorio e motivazionale seguito dalla Soprintendenza la quale non ha affatto tenuto conto che l’applicabilità del c.d. piano casa ai lotti oggetto d’intervento, in quanto aree ricadenti in territori tutelati dal “Codice dei Beni culturali e del Paesaggio” parte III - Beni paesaggistici, deriva dalla delibera di Consiglio comunale n. 18 del 30.3.2017.*

*Ed anzi in proposito va rilevato come la Soprintendenza, ponendo a supporto del proprio parere negativo, il fatto che la demolizione e ricostruzione dell’edificio comporterebbe una “trasformazione sostanziale della morfologia del terreno” sia incorsa in un ulteriore vizio logico, atteso che il terreno in questione risulta già interessato da fabbricato ed inserito in un contesto di edilizia residenziale”.*

Al di là di ciò, essendo possibile la demolizione e non la ricostruzione si finirebbe per danneggiare il paesaggio perché si creerebbero dei ‘vuoti’ di costruzione potendo trasferire la volumetria in altra zona.

Infine, il combinato disposto con l’art. 11, comma 5, “*All’interno del perimetro del territorio urbanizzato non vanno ricomprese le Zone territoriali omogenee E come definite dal DIM n. 1444/1968*” esclude ogni possibilità di meccanismi premiali nonché delle nuove norme dell’art. 20 per la zona agricola.

Tale disposizione, inoltre, contrasta con le posizioni del Giudice Amministrativo che ha riconosciuto l’applicabilità delle norme della l.r. 14/2009 per le zone agricole:





*“L’art. 2 (“Definizioni”), comma 2, lett. c) della stessa L.R. n. 14/2009 e ss.mm.ii. stabilisce, poi, che “per volumetria complessiva si intende quella calcolata secondo i criteri e i parametri previsti dallo strumento urbanistico generale vigente nel Comune”: pertanto, la circostanza (posta a fondamento dell’impugnato diniego) che anche la volumetria dell’abitazione sia stata vincolata (asservita) alla realizzazione del complesso non rileva ai fini del regime derogatorio del Piano Casa, essendo viceversa pertinente unicamente la volumetria complessiva del (solo) immobile residenziale.*

*D’altro canto, relativamente al problema in esame, è facilmente percettibile il favor nei confronti del soggetto che esercita l’impresa (la strumentazione urbanistica dell’Ente locale sovente permette la realizzazione della casa dell’imprenditore in Zona artigianale o industriale), favor che non può non ragionevolmente estendersi anche all’imprenditore agricolo” (Tar Lecce Sez. III, 22.7.2016 n. 1182).*

Inoltre, verrebbero preclusi i meccanismi premiali per le aree al di fuori del territorio costruito ma pienamente urbanizzate con effetti negativi anche per le strutture ricettive ivi realizzate.

Infine, l’art. 28 relativo alle abrogazioni – oltre a quanto sopra indicato in relazione alle l.r. 14/09 – elimina la l.r. n. 18/2019 facendo così venire meno le misure premiali previste dall’art. 4 l.r. n. 18/2019 quali, ad esempio, “*trasferimenti o permutate di aree*”, poiché non presenti nel disegno di legge.

Distinti Saluti.

Il Presidente  
*Geom. Luigi Ratano*

