
SUL PROGETTO DI LEGGE REGIONALE

"GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE SOLIDALE DEL TERRITORIO"

novembre 2006

a cura dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
della Provincia di Modena

Occorre premettere che il **Progetto di Legge Regionale "Governo e riqualificazione solidale del territorio"** riguarda molteplici aspetti della disciplina che meriterebbero un approfondimento da parte dei tecnici professionisti, anche sulla base delle esperienze di applicazione concreta delle leggi regionali oggetto di modifica, dalla data di loro approvazione ad oggi e per il quale sarebbe auspicabile che la Regione Emilia Romagna volesse formare uno **specifico tavolo di confronto tecnico**, prima della definitiva approvazione del Progetto di Legge.

Nel seguito, si riportano solo alcune considerazioni preliminari relative in particolare alle modifiche introdotte alla LR 31/2002 e alla LR 23/2004, rinviando alla fase successiva altre considerazioni in merito agli altri provvedimenti legislativi.

Un primo punto riguarda l'obiettivo della semplificazione procedurale che era stato annunciato dalla **LR 31/2002**, che ha invece avuto come esito un sistema di regole estremamente complesso e corposo, che si moltiplica, per i 341 comuni della regione, grazie alle diversificazioni per ciascun comune che la legge 31/2002 consente o addirittura promuove e che il Progetto di Legge non modifica.

Per questo motivo, le considerazioni che seguono non riguardano in particolare le modifiche introdotte ma piuttosto quegli articoli della legge vigente che risultano problematici nella loro applicazione.

Siamo convinti che l'urbanistica debba reggersi su un sistema di regole semplici e interpretabili in modo univoco, che devono essere specifiche per un comune, solo quando questo serve davvero. Non si capisce, ad esempio, perchè ciascun comune debba poter decidere quali sono gli interventi soggetti a Permesso di Costruire e quali soggetti a Denuncia di Inizio Attività, creando una palese disomogeneità di trattamento dei cittadini di questa Regione e una confusione normativa, che ricade sui professionisti, che si trovano ad operare con un sistema di regole diverso da comune a comune.

Su questo tema specifico occorre infatti precisare che la scelta di rendere obbligatoria la Denuncia di Attività per una serie di interventi (artt. 8 e 9), lasciando però alla discrezione dei comuni la possibilità di limitare o ampliare la gamma di quegli stessi interventi, introduce una diversità di trattamento sia procedurale che temporale, assolutamente non giustificabile. Chiediamo quindi che la Regione stabilisca, con una valutazione attenta dei singoli interventi,

quali devono essere assoggettati all'una o all'altra procedura, ma in modo uniforme sull'intero territorio regionale.

Con riferimento al comma 7bis introdotto alla fine dell'art. 22, appare singolare il fatto che, in supplenza della Legge Nazionale, la Regione voglia prescrivere la sanzione pecuniaria che la legge nazionale non ha previsto, introducendo così una sanzione amministrativa che andrà in capo solo ai cittadini dell'emilia romagna, mentre gli altri cittadini del paese ne saranno graziati e che, se dovuta, è più giusto che sia applicata, in base ad una disposizione nazionale, per tutti i cittadini italiani, in ugual misura.

Con riferimento all'art. 23, è risultato di difficile comprensione, proprio nell'applicazione concreta di questi ultimi anni, la prescrizione (comma "e") secondo la quale, parrebbe che siano variazioni essenziali al permesso di costruire o alla denuncia di attività "le violazioni delle norme tecniche in materia di edilizia antisismica" in quanto tali. Poichè si presume che si volesse fare riferimento a quanto riportato nelle "Prime indicazioni applicative in merito al DM 14/9/2005" emanate dalla Giunta Regionale in data 24/10/2005, si chiede di precisare che costituiscono variante essenziale i "progetti presentati a seguito di accertamento di violazioni della norme tecniche antisismiche".

Risulta inoltre assolutamente vessatorio e privo di fondamento l'aver considerato variante essenziale (comma "f"), ad esempio, ogni intervento (quindi anche minimi spostamenti di tramezzature o aperture di porte) su immobili che siano stati classificati, dal PRG o dal PSC, di interesse storico-architettonico, ricordando che il PRG o il PSC sottopongono ad interventi conservativi anche gli edifici rurali di interesse tipologico. Questa procedura, anche quando gli interventi siano minimali, comporta l'interruzione del cantiere in attesa dell'approvazione della variante.

Sul tema specifico della normativa antisismica, risulta peraltro singolare che le modifiche proposte dal progetto di legge in discussione, non tengano in alcuna considerazione le modifiche importantissime introdotte dalla normativa antisismica.

Con riferimento all'unica modifica introdotta all'Allegato della LR 31/2002, riferita nello specifico al punto f) si segnala una contraddizione che rende sostanzialmente inutile se non dannosa la modifica introdotta. In particolare, il progetto di legge stabilisce che gli strumenti di pianificazione urbanistica stabiliscono i casi in cui la ricostruzione di un immobile di cui sia possibile la demolizione possa avvenire con modifiche rispetto all'originale area di sedime. L'efficacia della nuova norma, pienamente condivisibile, risulta tuttavia annullata, poichè è stata aggiunta una prescrizione che impone "l'identità del volume, della sagoma e del lotto di appartenenza dell'edificio preesistente". Trattandosi di fabbricati non soggetti a tutela, ci si chiede perchè debba essere imposta l'identità del volume e della sagoma anche di edifici di nessun interesse architettonico, mentre potrebbe essere prescritto il mantenimento delle superfici esistenti (utile e accessoria), potendo variare anche completamente la sagoma per migliorarne la qualità architettonica e l'organizzazione degli spazi interni. L'applicazione della nuova norma, così com'è, avrà come risultato lo spostamento fisico di edifici, magari necessario per ragioni igienico-sanitarie, ambientali o di sicurezza, senza poterne migliorare minimamente la qualità architettonica.

La Regione ha introdotto l'obbligo, per i comuni, di adeguare i propri regolamenti edilizi (ora RUE), al "Regolamento edilizio tipo" del 1995. Questo tema merita una riflessione speciale poichè, in base a questo dispositivo, i cittadini e i professionisti di questa regione sono tenuti a confrontarsi con un testo regolamentare ormai decisamente vecchio e superato, considerato che dal 1995 al 2006, la tecnologia edilizia ha fatto passi da gigante, totalmente ignorati dal Regolamento Edilizio Tipo, soprattutto in materia di rendimento energetico nel settore delle costruzioni, per la realizzazione di edifici a basso consumo energetico e di requisiti prestazionali finalizzati al miglioramento della qualità dell'abitare, sia degli edifici che delle città.

L'adozione di un "regolamento edilizio tipo", concepito come un testo unico delle normative tecniche, avrebbe senso solo se lo scenario legislativo non fosse in continua evoluzione., tenendo conto che ciò che è previsto da leggi nazionali o regionali o da provvedimenti della comunità europea, i tecnici sono tenuti a conoscerlo e a rispettarlo, a prescindere dal fatto che questo venga ripreso dal regolamento tipo e di conseguenza dai regolamenti comunali, magari sbagliando i riferimenti o interpretando in modo soggettivo il contenuto del dispositivo.

I requisiti cogenti e volontari del regolamento edilizio tipo regionale avrebbero un'utilità solo se fossero concepiti come un manuale e non come un regolamento, per offrire un aiuto ai tecnici che devono applicare i requisiti stabiliti dalla legislazione vigente. Così come concepiti, cioè come schedatura delle norme da rispettare, risultano inutili, considerato che le normative tecniche sono in continua evoluzione e il tecnico è costretto a leggere e interpretare i requisiti, andandosi poi a verificare che questi non sia già stati superati, asseverando comunque la conformità ai requisiti, pena il mancato rilascio del provvedimento autorizzativo.

Con riferimento alle modifiche introdotte alla LR 23/2004 e in particolare all'art. 17bis, che introduce "modalità semplificate di legittimazione di interventi attuati in assenza o in difformità del titolo edilizio", si segnala che questo importante adeguamento normativo rischia di risultare di difficile applicazione poichè l'elenco delle tipologie di opere viene effettuata con riferimento alle categorie di intervento (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ecc.) che viene normalmente utilizzata dai piani/regolamenti ma che può essere diversa da comune a comune e da piano a piano o da regolamento a regolamento, anche in uno stesso comune (in varianti successive). Per garantire quanto sopra sarebbe sufficiente lasciare il solo punto c) del comma 1, eliminando i punti a) e b).