

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **3**

**2009 – ANNO XXX  
Supplemento**

---

---

**Governo e riqualificazione  
del territorio in Emilia-Romagna:  
la legge regionale 6/2009**

Atti del Convegno

---

---



**Indice Supplemento 3.09**

- 5** La nuova legge urbanistica regionale: le linee guida della riforma / *Giovanni Santangelo*
- 27** L'assetto verticale delle funzioni di governo del territorio / *Marco Dugato*
- 35** La pianificazione sovracomunale / *Alessandro Delpiano e Elettra Malossi*
- 61** Nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunale / *Giacomo Capuzzimati*
- 67** Il Piano strutturale e il Piano operativo comunale. Efficacia giuridica ed effetti fiscali / *Fabio Dani*
- 79** Gli aspetti edilizi della l.r. 6/2009 / *Giorgio Baratti*
- 91** Accordi e conferenze di servizi nella l.r. 6/2009 / *Girolamo Sciullo*
- 101** Le imprese di costruzioni e la gestione urbanistico-edilizia a Bologna e in Emilia-Romagna / *Carmine Preziosi*
- 125** Conclusioni / *Giorgio Cugurra*



# La nuova legge urbanistica regionale: le linee guida della riforma

---

---

Giovanni Santangelo\*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Le quattro direttrici di riforma.** – **3. I principali contenuti della legge.** – **3.1. La disciplina dei programmi di riqualificazione urbana e le misure premiali di recupero del patrimonio edilizio.** – **3.2. Il governo delle trasformazioni del territorio.** – **3.3. Il raccordo con le politiche abitative.** – **3.4. La semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti di pianificazione.**

## **1. Premessa**

Questa relazione ha l'obiettivo di delineare i tratti essenziali della legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 "Governo e riqualificazione solidale del territorio", un provvedimento certamente complesso, formato da 65 articoli, che è intervenuto per riordinare la disciplina regionale in materia di governo del territorio, con particolare riguardo alla l.r. 24 marzo 2000, n. 20, sulla tutela e l'uso del territorio, e alla l.r. 3 luglio 1998, n. 19, sulla riqualificazione urbana.

Com'è noto, l'intesa sancita il 1° aprile 2009 tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, impegnava le Regioni ad emanare, entro 90 giorni, una legge che incentivasse interventi di recupero e qualificazione del patrimonio edilizio abitativo, per favorire il rilancio dell'economia attraverso lo sviluppo dell'attività edilizia.

La scelta della Regione Emilia-Romagna è stata quella di assumere tali misure anticicliche senza attuare un intervento

---

(\*) Responsabile del Servizio affari generali, giuridici e programmazione finanziaria, Direzione generale Programmazione territoriale della Regione Emilia-Romagna.

derogatorio del sistema della pianificazione e dei requisiti minimi di qualità architettonica e funzionale degli edifici. L'obiettivo perseguito è stato piuttosto quello di calare le disposizioni straordinarie all'interno di un processo virtuoso di lungo periodo, che cercasse di migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente e di potenziare i servizi e le dotazioni pubbliche delle città. Inoltre, si è inteso integrare tali disposizioni sulle trasformazioni dei tessuti urbani all'interno di una più ampia revisione della legislazione regionale sul governo del territorio, diretta a sviluppare l'esperienza giuridica e amministrativa dell'ultimo decennio, valorizzando i nuovi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica improntati a criteri di sostenibilità ambientale, rafforzando i processi di *governance* territoriale, consolidando il partenariato pubblico-privato negli interventi urbanistici.

Pertanto, la realizzazione delle misure straordinarie di intervento sul patrimonio edilizio esistente, previste dal Titolo III della l.r. n. 6, è stata subordinata comunque al miglioramento della qualità del manufatto edilizio, in termini di sicurezza sismica e di efficienza energetica, e si è richiesta l'osservanza dei requisiti tecnici e delle disposizioni legislative che costituiscono gli standard minimi uniformi di qualità dell'attività edilizia.

Accanto a tali disposizioni temporanee, con i Titoli I, II e IV della legge si è voluto sostenere la ripresa economica della società regionale, attraverso il riordino della disciplina nel campo del governo del territorio, rivedendo e completando, nei tre mesi previsti dall'Intesa, l'ampio lavoro preparatorio che negli anni scorsi aveva portato all'elaborazione del progetto di legge n. 2790 approvato dalla Giunta regionale nel luglio del 2007.

## 2. *Le quattro direttrici di riforma*

Nonostante la complessità del provvedimento, è possibile individuare con nettezza le quattro principali direttrici seguite dal legislatore, che sono in buona parte ben riassunte dallo

stesso titolo della legge: “Governo e riqualificazione solidale del territorio”.

Innanzitutto, si è voluto promuovere un maggior sviluppo degli interventi di qualificazione delle città, ampliando gli strumenti a disposizione dei Comuni per favorire e regolare tali processi. A questo scopo, da una parte, è stata rinnovata la disciplina degli interventi di riqualificazione urbana, di cui alla l.r. n. 19, portando a compimento l’integrazione di tali strumenti operativi nella pianificazione urbanistica; dall’altra, è stato introdotto un potente strumento per promuovere l’attivazione di processi diffusi di sostituzione o qualificazione del patrimonio edilizio esistente, qualora sia privo di valore storico-artistico e necessiti di adeguamento tecnologico e funzionale. Inoltre, per creare condizioni favorevoli all’attivazione dei processi di qualificazione degli ambiti già urbanizzati in luogo dell’espansione insediativa, sono stati introdotti nella pianificazione precisi meccanismi per ridurre significativamente il consumo di suolo e favorire il riuso e l’addensamento delle aree già urbanizzate.

Il secondo obiettivo è di rafforzare i processi di regolazione dell’uso e delle trasformazioni del territorio, intervenendo su diversi profili che attengono: alla *governance* dei sistemi ed interventi di area vasta, ampliando gli strumenti di cooperazione tra gli enti territoriali e promuovendo la concertazione preventiva sulle politiche e sugli interventi di interesse strategico; alla messa a punto degli strumenti negoziali tra pubbliche amministrazioni e tra queste e i privati introdotti dalla l.r. n. 20; alla revisione del ruolo e dei contenuti degli strumenti di pianificazione.

In terzo luogo, la l.r. n. 6 opera il recepimento delle politiche per il soddisfacimento delle esigenze abitative delle fasce sociali meno abbienti tra le finalità e gli strumenti dell’urbanistica. Si vuole, dunque, un governo del territorio “solidale”, che programmi anche la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Infine, è possibile individuare un quarto obiettivo generale

del legislatore, non indicato nel titolo della legge, di migliorare l'efficienza del settore, ricercando la semplificazione dei procedimenti, attraverso un ampio sviluppo dei principi di integrazione e di non duplicazione, e promuovendo una disciplina più omogenea e coerente dell'attività edilizia. Inoltre, sono stati accelerati i tempi di predisposizione degli strumenti di pianificazione, semplificandone gli elaborati costitutivi e fissando termini perentori per lo svolgimento di alcune fasi del procedimento.

### *3. I principali contenuti della legge*

#### *3.1. La disciplina dei programmi di riqualificazione urbana e le misure premiali di recupero del patrimonio edilizio*

Passando ad un'analisi più di dettaglio dei principali contenuti della legge, occorre richiamare brevemente la disciplina dei programmi di riqualificazione urbana e delle misure premiali per il recupero del patrimonio edilizio. Attraverso tali strumenti il Comune può attuare gli interventi urbanistici di qualificazione delle aree urbane con due modalità nettamente distinte: pianificando rilevanti processi di riqualificazione di parti significative della città, che presentino caratteri di degrado ambientale, architettonico, sociale ed economico; ovvero incentivando i proprietari ad attuare interventi sul proprio patrimonio edilizio, a condizione che ne migliorino la qualità architettonica e strutturale, l'efficienza energetica, ecc.

La l.r. n. 6 ha confermato l'impianto della l.r. n. 19, ribadendo i principi cui la stessa è improntata: la priorità che la pianificazione urbanistica deve porre ai processi di riqualificazione piuttosto che all'espansione delle urbanizzazioni; la necessità di attivare processi di partenariato pubblico-privato, sia per il coinvolgimento diretto dei proprietari degli immobili oggetto dell'intervento, sia per individuare, attraverso procedure ad evidenza pubblica, gli operatori privati chiamati a realizzare i

lavori. Accanto a ciò si è ricercata una maggiore qualificazione dell'attività di formazione e approvazione dei programmi di intervento, stabilendo che:

- la delibera di individuazione degli ambiti da assoggettare a riqualificazione urbana debba essere assunta ad esito di un processo conoscitivo e valutativo, descritto dall'art. 2, commi 1-*bis* e 1-*ter*, della l.r. n. 19, diretto ad individuare le criticità presenti nel territorio urbanizzato e i fabbisogni di dotazioni territoriali e di servizi;

- nel corso del procedimento debba essere assicurata la massima partecipazione del pubblico, con particolare attenzione al coinvolgimento dei cittadini che risiedono o operano nell'ambito di intervento ovvero negli ambiti contigui interessati dagli effetti della riqualificazione;

- il Consiglio comunale possa ricorrere allo strumento del concorso di architettura, per migliorare la qualità progettuale degli interventi, attraverso il confronto di una pluralità di proposte progettuali.

La legge di riforma, infine, ha provveduto alla completa riscrittura della disciplina delle società di trasformazione urbana (art. 6 della l.r. n. 19), per adeguarla alle esperienze giuridiche maturate negli anni scorsi e alla giurisprudenza intervenuta in materia. La norma consente ai soggetti pubblici e privati coinvolti di regolare attraverso uno strumento societario i complessi rapporti che intercorrono tra loro, di vigilare sulla corretta attuazione degli interventi e di concorrere alla definizione delle vicende che possono generarsi nel corso dell'attuazione del programma. Viene chiarito che i proprietari degli immobili oggetto della riqualificazione possono partecipare alla società attraverso il conferimento dei medesimi beni e che la STU, per l'esecuzione dei lavori, può avvalersi di un socio privato operativo, selezionato tramite procedura di evidenza pubblica, diretta ad accertare il possesso dei requisiti di qualificazione richiesti dalla legge.

Il secondo strumento messo a disposizione dei Comuni per attivare processi diffusi di qualificazione dei tessuti urbani è

costituito dalla possibilità di stabilire significativi incentivi per la realizzazione di interventi sul patrimonio edilizio esistente.

A tale scopo è stato introdotto a regime, tra i principi fondamentali della pianificazione, il meccanismo posto alla base delle misure straordinarie del Titolo III della l.r. n. 6, operanti solo fino al 31 dicembre 2010. Il nuovo art. 7-ter della l.r. n. 20 richiede di promuovere, attraverso il RUE, interventi diretti a migliorare la qualità architettonica, la sicurezza e l'efficienza energetica del patrimonio edilizio, attraverso il riconoscimento di incentivi volumetrici e altre forme di premialità. Questi incentivi devono essere subordinati, dunque, al fatto che detti interventi consentano di realizzare risultati di interesse pubblico, legati alla qualità del patrimonio edilizio, che sono elencati in via esemplificativa dal comma 2 della medesima disposizione. Gli interventi di recupero e anche di sostituzione dei tessuti urbani dovranno avvenire nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale, di cui all'articolo A-9 dell'Allegato alla l.r. n. 20, e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati.

Una significativa spinta allo sviluppo prioritario dei processi di riuso e trasformazione del territorio urbanizzato, attraverso i due strumenti fin qui esaminati, deriverà concretamente dalla previsione di una specifica disciplina pianificatoria per la riduzione del consumo dei suoli. La l.r. 6/2009, facendo tesoro delle prime sperimentazioni in tal senso operate da alcune Province, ha stabilito che i P<sub>TCP</sub>, nel definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, debbano fissare criteri e soglie per l'uso del territorio, stabilendo in particolare le condizioni e i limiti al consumo di suolo non urbanizzato (art. 27, comma 2, lett. e), della l.r. n. 20). I Piani strutturali comunali, oltre a dover rispettare comunque i criteri e limiti stabiliti dal P<sub>TCP</sub>, sono chiamati a individuare analiticamente quali fabbisogni potranno essere soddisfatti dal POC attraverso espansioni insediative, per l'assenza di alternative all'interno del territorio urbanizzato, e quali nuovi insediamenti potranno essere disciplinati dal POC

stesso attraverso interventi sull'esistente. In tal modo, viene introdotto un preciso onere di motivazione delle scelte del piano strutturale che consente la verifica del soddisfacimento di questo obiettivo generale fissato dalla legge.

### *3.2. Il governo delle trasformazioni del territorio*

Il secondo campo di intervento della l.r. n. 6 attiene al riordino del sistema delle disposizioni regionali in materia di governo delle trasformazioni del territorio. Tali innovazioni hanno riguardato quindi la l.r. n. 20 e hanno trovato il proprio primario riferimento nelle attività di pianificazione e nelle esperienze attuative di questa legge regionale, ovvero nella necessità di recepire la normativa comunitaria e nazionale e la giurisprudenza di legittimità, intervenute nel corso della sua vigenza.

Si rafforza, innanzitutto, la scelta per una profonda integrazione dei principi di sostenibilità ambientale nei processi di pianificazione territoriale e urbanistica, che è uno dei primari fattori che connotano la l.r. n. 20. A tale scopo, si è intervenuti sulla disciplina del quadro conoscitivo, per renderlo uno strumento, oltre che efficace nella rappresentazione e valutazione del territorio, agile e di maggiore ausilio per gli operatori, in modo da costituire un effettivo parametro di riferimento per le scelte pianificatorie.

Inoltre, è stata completamente rivista la disciplina sulla valutazione ambientale dei piani, per renderla perfettamente coerente alla direttiva comunitaria 2001/42/CE, in materia di valutazione strategica dei piani e programmi (VAS), e alla disciplina statale di recepimento (decreto legislativo 152/2006, come sostituito dal decreto legislativo 4/2008). Questa direttiva ha carattere "procedurale": per garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, essa non stabilisce prestazioni o limiti quantitativi da rispettare, ma richiede che gli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima

della loro approvazione. Essa fissa quindi adempimenti minimi da osservare per lo svolgimento della valutazione ambientale dei piani, che sono stati puntualmente recepiti dalla legge di riforma.

In particolare, per assicurare la trasparenza dell'iter decisionale e la completezza e affidabilità delle informazioni su cui poggia la valutazione, la direttiva richiede che essa sia contrassegnata:

- dalla consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e dalla partecipazione al procedimento del pubblico;
- da una specifica motivazione delle scelte di piano, con la quale sia data evidenza a come si sia tenuto adeguatamente conto delle considerazioni ambientali (c.d. dichiarazione di sintesi), e dalla definizione di un programma di monitoraggio dell'attuazione del piano;
- dalla completa informazione e messa a disposizione dei documenti ambientali utilizzati per la valutazione dei pareri espressi e della decisione assunta.

Il recepimento di tali principi è stato improntato dalla l.r. n. 6 a criteri di massima semplificazione, dando piena applicazione ai principi di integrazione e di non duplicazione, introdotti con particolare enfasi dalla stessa direttiva in materia di VAS, proprio per evitare un eccessivo aggravamento delle procedure di approvazione dei piani.

Si è così confermata la scelta, già operata dalla l.r. n. 20, di non ricorrere per i piani territoriali e urbanistici ad una autonoma procedura di VAS ma di integrare la valutazione ambientale nel procedimento di formazione del piano. Si è riconosciuto a tal fine al documento di Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale) il valore di rapporto ambientale, con il quale l'amministrazione procedente raccoglie e porta a sintesi le valutazioni sugli effetti ambientali del piano. In tal modo, per ciascun piano si continua a seguire il procedimento di elaborazione ed approvazione previsto dalla l.r. n. 20, integrato da quegli adempimenti e attività richiesti, ai fini della valutazione ambientale, dall'art. 5 della medesima legge.

Sempre applicando il principio di integrazione, si è confermata la scelta di individuare l'autorità competente nell'amministrazione che partecipa obbligatoriamente alla formazione dei piani, la Provincia per i piani comunali e la Regione per i piani provinciali, in modo da assicurare che tali enti si esprimano sulla sostenibilità ambientale dello strumento di pianificazione con lo stesso provvedimento già previsto dalla l.r. n. 20 a fini urbanistici. Inoltre, il principio di non duplicazione consente di stabilire che le procedure di deposito, pubblicazione, partecipazione e consultazione, previste per i piani territoriali e urbanistici, sostituiscono ad ogni effetto gli analoghi adempimenti previsti ai fini della valutazione ambientale.

La l.r. n. 6 ha anche introdotto importanti elementi di semplificazioni dei contenuti della Valsat, che vanno nella direzione di fare, di questo elaborato, un efficace strumento valutativo, che agevoli sia l'attività del decisore che dei soggetti chiamati a dare attuazione al piano. Per evitare duplicazioni della valutazione, tale disposizione stabilisce, infatti, che la Valsat deve avere ad oggetto solo le prescrizioni del piano e le direttive per l'attuazione dello stesso. Si dispone poi che per la predisposizione della Valsat siano utilizzati, se pertinenti, gli approfondimenti e le analisi già effettuati e le informazioni raccolte nell'ambito degli altri livelli di pianificazione o altrimenti disponibili. Le analisi e valutazioni contenute nella Valsat devono essere adeguate, dunque, alle conoscenze e al livello di approfondimento proprio di ciascun piano. Pertanto, si consente all'amministrazione procedente di tener conto del fatto che talune tematiche possono essere più adeguatamente valutate in altri successivi atti di pianificazione di propria competenza, aventi maggior dettaglio, rinviando agli stessi per i necessari approfondimenti.

Sempre in applicazione del principio di non duplicazione della valutazione, l'art. 5, comma 5, della l.r. n. 20 individua, in modo tassativo, le varianti minori ai piani che non necessitano della valutazione ambientale. Si tratta delle varianti che non riguardano le tutele e che non modificano le previsioni sugli usi

e le trasformazioni dei suoli e del patrimonio edilizio esistente, stabilite dalla pianificazione vigente. Inoltre, nella considerazione che anche i PUA di mero recepimento delle previsioni dei POC non comportano effetti significativi sull'ambiente, è introdotta una speciale procedura che, nella piena garanzia dei principi e delle esigenze procedurali stabiliti dalla normativa comunitaria e nazionale, consente di esentarli dalla valutazione ambientale.

Nella l.r. n. 20 la principale innovazione apportata ai processi di formazione dei piani, oltre alla verifica di sostenibilità ambientale, riguarda la necessità che le amministrazioni si attengano al metodo della concertazione istituzionale, di modo che gli strumenti di pianificazione siano elaborati attraverso il confronto con gli altri livelli istituzionali e con gli altri soggetti che esercitano funzioni di tutela e regolazione del territorio. Inoltre, è previsto che gli assetti territoriali e gli interventi di trasformazione possano essere regolati non solo attraverso provvedimenti unilaterali delle amministrazioni locali ma anche attraverso atti negoziali tra amministrazioni e tra queste ed i privati, per ricercare la massima coerenza e condivisione delle previsioni. La legge di riforma prosegue nella medesima direzione, ampliando il ricorso agli strumenti di cooperazione tra enti e prevedendo, anzi, l'obbligatorietà della concertazione preventiva per la determinazione di politiche e interventi di interesse strategico. Inoltre, è intervenuta per consolidare la disciplina degli accordi, per definirne meglio l'ambito di applicazione ed i requisiti, cercando di introdurre, ove possibile, miglioramenti e semplificazioni della loro procedura approvativa. Su scala comunale, si è voluto promuovere l'esercizio associato delle funzioni pianificatorie, introducendo la possibilità di predisporre piani urbanistici intercomunali, cioè un unico strumento che operi per il territorio dei Comuni associati, con evidenti effetti positivi, in termini di semplificazione, uniformità e coordinamento delle politiche territoriali. Il piano intercomunale presuppone un'intesa preliminare, per la designazione del Comune capofila, incaricato di redigere il

piano intercomunale, e per la definizione delle forme di partecipazione dei Comuni all'attività tecnica di predisposizione del piano e delle modalità con cui gli organi politici di ciascun ente esplicano le loro prerogative nel corso dell'iter di formazione dello strumento.

Una particolare attenzione è stata prestata dalla l.r. n. 6 per la messa a punto della disciplina degli accordi con i privati e degli accordi di programma. Per i primi, con riferimento alla loro natura giuridica di accordi procedimentali o preliminari, viene sottolineato che sono subordinati alla condizione sospensiva del recepimento dei loro contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accedono ed alla conferma delle loro previsioni nel piano approvato. Si è voluto, cioè, precisare che la sottoscrizione degli accordi con i privati non può impegnare definitivamente l'amministrazione comunale ad assumere, nello strumento urbanistico da approvarsi, quel determinato assetto condiviso con il privato. Le scelte urbanistiche sono, infatti, l'esito di un complesso procedimento che vede: lo svolgimento di fasi di concertazione istituzionale, l'intervento qualificato di diversi enti pubblici e la partecipazione dei cittadini attraverso la presentazione di osservazioni. Un accordo preliminare che prima dell'adozione del piano già ne ipotecasse i contenuti, finirebbe per rendere inutili tali apporti collaborativi e risulterebbe, dunque, in contrasto con i principi che informano il procedimento di pianificazione.

È stato poi meglio specificato l'obbligo di motivazione che grava su tali accordi, in merito:

- alle ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale, cioè l'indicazione degli specifici vantaggi che possono derivare per la comunità locale dal ricorso a detto strumento negoziale;
- alla rispondenza delle scelte di pianificazione concordate, ai canoni della disciplina urbanistica e ai criteri di sostenibilità ambientale. Questa motivazione sui contenuti pianificatori dell'accordo deve poi dimostrare la coerenza di quanto concordato con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianifica-

zione, del medesimo livello istituzionale (per es. dal PSC) e di quelli sovraordinati (per es. dal PTR e dal PTCP).

L'accordo, infine, deve rispondere ai generali principi di imparzialità e di trasparenza dell'azione amministrativa, che si esplicano innanzitutto nell'esigenza di assicurare la parità di trattamento degli operatori. Tale principio non comporta che la stipula degli accordi debba essere sempre preceduta da procedure concorsuali, bensì richiede un comportamento dell'amministrazione diverso a seconda che rilevi una sostanziale "unicità" del soggetto con cui negoziare il raggiungimento di un certo risultato di interesse pubblico, ovvero individui una pluralità di operatori che potrebbero potenzialmente sottoscrivere il medesimo accordo: solo nel secondo caso la stipula dell'accordo deve essere preceduta dallo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica.

Quanto agli accordi di programma, è stato innanzitutto chiarito l'ambito di applicazione degli stessi, specificando che la loro conclusione può essere promossa per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento di rilevante interesse pubblico, da parte di due o più amministrazioni pubbliche, con l'eventuale partecipazione di soggetti privati. L'accordo di programma è l'atto negoziale con il quale i soggetti partecipanti concordano il contributo di ciascuno alla realizzazione di tale risultato di interesse generale, disciplinando il rapporto giuridico che ne deriva e le vicende legate alla sua attuazione.

La legge di riforma ha chiarito che la variante agli strumenti di pianificazione può avere solo lo scopo di conformare gli stessi alle opere, interventi o programmi di intervento disciplinati dall'accordo. Essa, pertanto, può riguardare solo le aree interessate dal complessivo progetto di trasformazione del territorio che costituisce oggetto dell'accordo per adeguare nella pianificazione vigente le destinazioni urbanistiche, gli indici di edificabilità, le modalità di intervento, ecc., a quanto concordato. Inoltre, la l.r. n. 6 ha specificato meglio le fasi e le modalità di espressione dell'assenso alla conclusione del-

l'accordo da parte degli organi istituzionalmente competenti, per semplificarne le forme e superare le difficoltà applicative riscontrate in passato, con particolare riguardo all'obbligo di ratifica da parte di tutti gli organi consiliari entro il termine di trenta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, a pena di decadenza.

L'ulteriore obiettivo della riforma è stato quello di mettere a punto la disciplina dei piani introdotti dalla l.r. n. 20, alla luce dell'esperienza applicativa di questi anni, accentuando i caratteri peculiari di ciascuno strumento e ricercando una ancor più netta distinzione dei ruoli e delle competenze di ciascun livello istituzionale. Si è voluto superare definitivamente la così detta "pianificazione a cascata", con il conseguente rapporto gerarchico tra i piani, e rimarcare l'abbandono del modello unico di piano urbanistico, il PRG, evidenziando piuttosto le funzioni proprie dei diversi strumenti.

Si è innanzitutto consolidata la natura del Piano territoriale regionale (PTR) di strumento di programmazione, che definisce gli scenari e gli obiettivi di sviluppo sostenibile della società regionale, in quanto snodo tra le strategie europee e nazionali e la programmazione e pianificazione delle diverse realtà territoriali della Regione.

Del piano generale della Provincia, il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), si è rafforzata la funzione di "piano di area vasta", attribuendo allo stesso la competenza per le tematiche territoriali che non possono essere adeguatamente governate a scala comunale, in quanto coinvolgono interessi di rilievo sovracomunale: il paesaggio; l'ambiente; le infrastrutture per la mobilità; i poli funzionali e gli insediamenti commerciali e produttivi di rilievo sovracomunale; il sistema insediativo e i servizi territoriali, di interesse provinciale e sovracomunale. Nello sforzo di differenziare con maggior nettezza le funzioni dei diversi livelli istituzionali si è sottolineata la tassatività delle competenze provinciali nelle materie appena richiamate, specificando che il PTCP assolve alla funzione di indirizzo e coordinamento della pianificazione urbanistica comunale solo

ai fini di assicurare una corretta e completa attuazione delle proprie previsioni.

Il maggiore sforzo del legislatore è stato però diretto a differenziare il Piano strutturale comunale (Psc) dal tradizionale PRG, innanzitutto per gli aspetti conformativi del diritto all'edificazione. Con una certa enfasi si è precisato che il Psc *“non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del Poc”*. Si esclude, dunque, in modo radicale che le previsioni del Piano generale comunale, ed in particolare la classificazione del territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale, possano creare aspettative edificatorie giuridicamente tutelate. Si sottolinea, d'altra parte, che il Psc ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, in quanto è lo strumento che recepisce e integra i limiti e le condizioni all'uso del suolo ed i vincoli territoriali, paesaggistici ed ambientali che derivano dai piani sovraordinati.

Quanto al Piano operativo comunale (Poc) è stata chiarita l'efficacia quinquennale delle sue previsioni e si è inteso rafforzare i suoi contenuti programmatici. Le previsioni del Poc non attuate entro tale arco temporale cessano di avere efficacia, sia quelle che conferiscono diritti edificatori sia quelle che comportano l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio, con il conseguente venir meno di tutte le posizioni giuridiche che ne derivano. Tuttavia, per evitare che la durata, spesso significativa, dei procedimenti amministrativi dei piani e provvedimenti attuativi del Poc comporti la sostanziale riduzione del periodo di efficacia del piano, la legge di riforma ha precisato che per impedire la decadenza è sufficiente che, entro la scadenza del termine quinquennale, sia avviato l'iter amministrativo degli atti esecutivi del Poc.

La seconda rilevante innovazione alla disciplina del Poc riguarda il rafforzamento dei suoi contenuti programmatici, sia per quanto attiene alla adeguatezza delle sue previsioni rispetto

agli obiettivi generali, alle scelte strategiche e alle priorità stabilite dal Psc, sia per quanto attiene alla verifica della fattibilità dei principali interventi disciplinati. Il Piano operativo deve così fondare le sue scelte, da una parte, sulla apposita considerazione dei fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, ecc., approfondendo allo scopo le indicazioni del Psc; dall'altra, sull'analisi della fattibilità economico-finanziaria degli interventi previsti, verificando i tempi necessari e le risorse disponibili nonché individuando i soggetti pubblici e privati chiamati ad attuare le previsioni.

Per il solo Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE) la l.r. n. 6 ha modificato in modo significativo la sua funzione nel sistema degli strumenti di pianificazione. Sono stati attribuiti al RUE compiti di pianificazione delle trasformazioni del patrimonio edilizio esistente nel territorio urbanizzato e dell'edificazione del territorio rurale, secondo le indicazioni del Psc, e sono stati invece limitati i suoi contenuti regolamentari dell'attività edilizia. Complessivamente il RUE ha assunto un maggior profilo urbanistico, sia pure limitato esclusivamente agli interventi edilizi realizzabili direttamente attraverso il rilascio dei titoli abilitativi, abrogando nel contempo quella sua funzione di raccolta e rielaborazione della normativa edilizia che attiene: all'iter amministrativo per il rilascio dei titoli edilizio; agli apparati normativi descrittivi delle tipologie e delle modalità di attuazione degli interventi edilizi; alla definizione delle destinazioni d'uso, dei parametri edilizi ed urbanistici e delle metodologie per il loro calcolo.

Una delle esigenze di semplificazione più sentite nella società regionale concerne infatti il superamento dell'eccessiva complessità della normativa dei processi edilizi, causata dalla produzione in ciascun Comune di discipline eccessivamente diverse tra loro, anche in realtà contermini. Questa situazione deriva principalmente dalla sedimentazione nel tempo di normative locali, fondate su atti di diversa natura ed efficacia (regolamenti, deliberazioni, determinazioni dirigenziali, circolari interne, ecc.) e su prassi applicative spesso non perfettamente

aderenti al dettato legislativo. Il superamento di questa situazione non comporta alcuna limitazione all'autonomia di ciascuna amministrazione nella definizione dei contenuti del proprio strumento, né nelle scelte dei parametri di riferimento per governare i dimensionamenti, le caratteristiche dell'edificazione, ecc.; richiede soltanto di utilizzare un apparato di definizioni omogenee, secondo un lessico condiviso.

La legge di riforma ha confermato l'esigenza, già affermata dalla l.r. n. 20, di assicurare una maggiore omogeneità per tutto il territorio regionale della disciplina edilizia, attribuendo alla Regione il compito di emanare atti di coordinamento tecnico ed ha rafforzato l'efficacia di questi atti, chiarendo che essi trovano diretta applicazione, senza la necessità di un loro recepimento da parte degli enti locali. Inoltre, i medesimi atti di coordinamento tecnico possono prevalere sulle previsioni incompatibili degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti, ovvero disporre, attraverso una apposita disciplina transitoria, un più graduale impatto sugli strumenti e atti regolamentari in essere e sui processi in corso.

### *3.3. Il raccordo con le politiche abitative*

La terza tematica affrontata dalla l.r. n. 6 attiene ad un nuovo modo di incardinare la realizzazione delle politiche pubbliche abitative tra gli obiettivi primari dell'urbanistica. Si richiede alla pianificazione di disciplinare gli interventi volti a soddisfare le esigenze abitative delle fasce meno abbienti, integrandole alle altre trasformazioni insediative residenziali o ai processi di riqualificazione urbana. A tale scopo, la legge annovera gli alloggi di edilizia residenziale sociale (ERS) tra le dotazioni territoriali di cui occorre assicurare la realizzazione, similmente alle opere, infrastrutture e servizi tradizionalmente richiesti quali urbanizzazioni primarie e secondarie degli abitati e, coerentemente, regola questo nuovo istituto avendo a modello la disciplina delle dotazioni territoriali stabilita dalla

l.r. n. 20. Alla base di questa riforma vi è, dunque, l'idea che l'elevazione degli standard qualitativi delle città debba essere contrassegnata anche dalla crescita di tale servizio pubblico, diretto a soddisfare un bisogno primario della persona.

Attraverso tale collocazione, l'ERS diventa uno dei risultati che la pianificazione comunale deve dimostrare di poter conseguire e uno dei principali oneri posti in capo agli operatori, quale sviluppo del principio generale di perequazione, secondo cui i soggetti che attuano le trasformazioni urbane sono interessati sia dai vantaggi che ne derivano, sia dai costi per la realizzazione delle dotazioni funzionali alle stesse.

La legge di riforma prescrive al Psc di definire il fabbisogno di ERS, cioè la quota di alloggi la cui realizzazione è comunque sostenuta da politiche pubbliche, e fissa una soglia di riferimento: la percentuale del 20% del fabbisogno complessivo di residenza da realizzare nell'arco temporale preso in considerazione dal piano. Tale quota è ridotta al 10% per i Comuni montani con meno di 5.000 abitanti e può essere adattata dal PTCIP alle specifiche esigenze locali, come avviene per la quota delle altre dotazioni territoriali. Compito del POC è quello di definire concretamente quale parte di tale fabbisogno di ERS dovrà realizzarsi nel corso dei cinque anni di vigenza delle proprie previsioni, stabilendo gli ambiti da destinare a tali interventi, le loro caratteristiche e la qualità ambientale e dei servizi da assicurare.

Agli operatori si chiede di concorrere alla realizzazione di tale fabbisogno con modalità differenziate:

- per i nuovi insediamenti residenziali si richiede la cessione a titolo gratuito al patrimonio indisponibile del Comune del 20% della superficie fondiaria del comparto di intervento (del 10% per i Comuni montani con meno di 5.000 abitanti);
- per i nuovi insediamenti produttivi e per gli interventi di riqualificazione urbana, la legge non quantifica il contributo dovuto, rimettendone la definizione ad un accordo ai sensi dell'art. 18.

Quest'ultima soluzione risponde ad una pluralità di ragioni:

innanzitutto alla circostanza che gli insediamenti produttivi sono per definizione caratterizzati dalla presenza di attività incompatibili con la residenza e che gli ambiti da riqualificare non sempre consentono di individuare aree libere da trasferire in proprietà comunale. Ma soprattutto essa consente di individuare caso per caso attraverso lo strumento negoziale, il contributo che meglio risponde alle esigenze del Comune: si potrà trattare di alloggi, di aree, di somme di denaro, per le quali la legge stabilisce un vincolo di destinazione esclusiva alla attuazione degli interventi di ERS; ma anche della realizzazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio pubblico esistente e della realizzazione di dotazioni e servizi pubblici in quartieri di edilizia pubblica, ecc.

Anche per l'attuazione degli interventi di ERS, la l.r. n. 6 indica innanzitutto il modello operativo proprio delle dotazioni territoriali: gli operatori attraverso la stipula di apposita convenzione urbanistica possono provvedere direttamente alla realizzazione degli alloggi, in luogo della cessione della quota dell'area di intervento o di ogni altro contributo. I medesimi alloggi sono poi realizzabili attraverso la disciplina prevista dal codice dei contratti pubblici ovvero attraverso la disciplina settoriale prevista per gli alloggi di edilizia pubblica, tra cui innanzitutto la l.r. 24/2001, potendo il Comune conferire in diritto di superficie le aree acquisite per le finalità dell'ERS, in luogo di un contributo economico finanziario.

#### **3.4. *La semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti di pianificazione***

Il quarto obiettivo generale perseguito dal legislatore regionale consiste nella ricerca di una maggiore efficienza del sistema e della semplificazione e accelerazione dei procedimenti di pianificazione. Innanzitutto, si evidenzia il metodo seguito dalla l.r. n. 6 di intervenire sull'insieme delle leggi in materia di governo del territorio, per accentuarne l'omogeneità e la coe-

renza: per esempio buona parte delle modifiche sui programmi di riqualificazione urbana hanno avuto sia lo scopo di recepire nella l.r. n. 19 i principi innovativi dettati dalla l.r. n. 20, sia di trasferire in quest'ultima legge gli aspetti positivi registrati nell'esperienza giuridica ed amministrativa della prima. Tuttavia l'impegno più rilevante per realizzare una significativa semplificazione normativa è quello appena richiamato, volto a superare l'eccessiva differenziazione delle normative locali sull'attività edilizia.

Il progetto di legge prevedeva poi l'integrazione nella l.r. n. 20 della disciplina del paesaggio: questa previsione è stata stralciata nel corso dei lavori consiliari, per consentire l'approvazione della legge entro il termine massimo stabilito dall'intesa del primo aprile, ma è stata riassunta con i medesimi contenuti e finalità attraverso un nuovo progetto di legge, per rendere la tutela del paesaggio parte essenziale degli strumenti di pianificazione.

La l.r. n. 6 è intervenuta per semplificare gli elaborati costitutivi dei piani attinenti alla valutazione ambientale, per evitare che gli stessi siano predisposti quali meri esercizi metodologici, troppo costosi e di lunghissima elaborazione; riconducendoli piuttosto alla funzione di riferimento necessario per il decisore politico e di orientamento per l'operatore chiamato a dare attuazione allo strumento di pianificazione.

Occorre poi accennare all'innovativo procedimento unico per l'approvazione delle opere pubbliche e di interesse pubblico, anch'esso integrato dalla legge di riforma nella disciplina urbanistica di cui alla l.r. n. 20. Si tratta di un articolato procedimento volto a raccogliere, nel corso dello sviluppo delle diverse fasi di progettazione di un'opera, l'insieme degli atti di approvazione (tra cui innanzitutto la variante localizzativa), i pareri, le autorizzazioni e ogni altro atto di assenso richiesto dalla legge per la sua realizzazione. Si prevedono significative riduzioni dei tempi procedurali di approvazione e soprattutto un miglioramento della qualità della progettazione delle opere, attraverso l'esame congiunto da parte di tutti gli enti che sono

chiamati ad esprimersi sul progetto. Questo procedimento, senza apportare deroghe alle competenze dei diversi soggetti, consente infatti di evitare sovrapposizioni e incoerenze delle valutazioni ed evita di dover ripetere fasi procedurali o rivedere la progettazione dell'opera.

Infine, la l.r. n. 6 è intervenuta per cercare di ridurre ulteriormente i tempi di approvazione degli strumenti di pianificazione, fissando termini perentori per quelle attività, preliminari alla predisposizione degli strumenti urbanistici, la cui durata massima non era stata stabilita dalla l.r. n. 20. È fissata una durata massima di novanta giorni per lo svolgimento delle conferenze di pianificazione, prevedendo a tale scopo una notevole semplificazione degli elaborati di piano esaminati dalla stessa. Anche l'eventuale stipula di un Accordo di pianificazione è stata sottoposta ad un termine perentorio di pari durata, decorrente dalla conclusione della conferenza stessa. Non si è con ciò voluto disconoscere la rilevanza dei processi di concertazione istituzionale, i quali anzi, come abbiamo accennato in precedenza, sono stati potenziati e ampliati, ma è apparso necessario apportare una correzione alle esperienze, troppe volte segnalate, di fasi preliminari aventi una durata e modalità operative eccessivamente estese, tali da compromettere l'efficacia stessa dei processi di pianificazione.

Le altre semplificazioni procedurali possono ascriversi allo sforzo di instaurare, anche nei procedimenti urbanistici, un corretto rapporto tra gli enti pubblici e i cittadini destinatari diretti dei provvedimenti amministrativi, con riguardo in particolare ai piani urbanistici attuativi. Per i PUA di iniziativa privata, l'articolo 35 della l.r. n. 20 aveva sancito il principio che non si desse luogo ad adozione (da parte del Consiglio comunale) e che tale provvedimento di apertura del procedimento di approvazione fosse sostituito da un atto di autorizzazione al deposito del piano, rimettendone la regolazione all'autonomia organizzativa comunale.

L'assenza nella legge di un termine massimo per l'assunzione dell'atto autorizzativo ha portato in questi primi anni di appli-

cazione a situazioni di grave incertezza e di eccessiva durata di questa fase del procedimento. La legge di riforma è intervenuta, individuando un punto di equilibrio tra le imprescindibili esigenze istruttorie del Comune e il diritto dei cittadini ad una pronuncia entro tempi certi e ragionevolmente brevi.

Il comma 1, secondo periodo, dell'art. 35 stabilisce ora che il Comune deve esprimersi sulla richiesta di autorizzazione al deposito entro il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento della completa documentazione richiesta per il PUA.

Una seconda innovazione riguarda sia i PUA di iniziativa privata che quelli di iniziativa pubblica e attiene alle modalità di acquisizione dei pareri previsti obbligatoriamente dalla legge, senza la fissazione di termini perentori per la loro espressione. Per ovviare a tale incertezza la l.r. n. 6 stabilisce che il Comune, prima dell'invio del PUA alla Provincia del piano adottato, qualora non siano stati espressi i pareri e gli atti di assenso comunque denominati previsti dalla legislazione vigente, convochi per la loro acquisizione una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 e seguenti della legge 241/1990. Per lo svolgimento dei lavori della conferenza è previsto un termine perentorio molto breve, di trenta giorni, in considerazione del fatto che detto parere interviene a conclusione di un articolato percorso di pianificazione urbanistica, che ha visto la ripetuta partecipazione delle autorità competenti al rilascio dei pareri stessi.

Ed infine, appare opportuno richiamare una nuova fattispecie di variante, introdotta dalla legge di riforma con il nuovo articolo A-14-*bis* della l.r. n. 20, per favorire la ripresa economica nella nostra Regione, in special modo delle imprese, già insediate nel territorio urbanizzato, che vogliano investire ampliando o ristrutturando le loro attività. Per tali operatori è stata prevista una procedura speciale, analoga a quanto stabilito dall'art. 5 del d.P.R. 447/1998, ma caratterizzata dall'obbligatorietà dell'avvio del procedimento e da una serrata scansione temporale del suo svolgimento, di complessivi centosessanta giorni: alla presentazione del progetto di ampliamento o di ristrutturazione

segue, entro dieci giorni, la convocazione di una conferenza di servizi, per il suo esame e l'acquisizione di ogni atto di assenso richiesto dalla legge per la sua realizzazione. La conferenza deve completare i suoi lavori entro sessanta giorni e, in caso di esito positivo, la determinazione motivata di conclusione del procedimento assume il valore e gli effetti di proposta di variante urbanistica. Ad essa consegue, per sessanta giorni, la pubblicazione del progetto e della variante per la presentazione di eventuali osservazioni e la pronuncia finale del Consiglio comunale, nei successivi trenta giorni. Infine, per accelerare la realizzazione di tali interventi si stabilisce che gli stessi sono attuati direttamente attraverso il rilascio di titolo abilitativo edilizio.

## **L'assetto verticale delle funzioni di governo del territorio**

---

---

*Marco Dugato\**

Il titolo della mia relazione ha ad oggetto gli assetti verticali delle funzioni di governo del territorio, come incisi e definiti dalla riforma operata dalla legge regionale 6/2009. Si tratta, essenzialmente, dei ruoli di Regione, Province e Comuni, visti sia nella loro prospettiva statica, sia nell'essenziale dimensione dei rapporti reciproci.

È del tutto evidente che non potrà che essere un inquadramento generale dei contenuti descritti, poiché, per disegnare in maniera compiuta sia le attribuzioni che le relazioni tra i vari enti territoriali sarebbe necessario molto più tempo di quello qui a disposizione.

Sebbene non sia logicamente del tutto corretto, anticiperò il mio giudizio sulla riforma, che è – per i profili e le ragioni di cui darò conto – in buona misura positivo.

Il dato da cui mi pare opportuno partire riguarda le ragioni della riforma. Essa nasce non solo per alcune insufficienze congenite della disciplina precedente, rivelatesi nel tempo ma probabilmente legate ad una visione eccessivamente cartesiana della disciplina giuridica del territorio. Nasce tuttavia anche per rispondere ad insufficienze sopravvenute, determinate dal mutamento del contesto di riferimento.

La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, più che determinare nuovi assetti circa la ripartizione della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni e in merito alle funzioni degli enti locali (sappiamo, infatti, che nell'ambito del governo

---

(\*) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi IUAV di Venezia.

del territorio, o meglio del diritto urbanistico, sostanzialmente la sussidiarietà esisteva già), ha principalmente inciso sulla denominazione della materia (se davvero di materia può oggi parlarsi), cambiandola da “urbanistica” a “governo del territorio”.

Si tratta di un cambiamento che non è solo e tanto di descrizione normativa e costituzionale, quanto economico e sociale nel concetto di governo del territorio, che rendeva la legislazione del 2000 probabilmente non più adeguata.

Del resto, questo convegno cade in un periodo di crisi in cui il governo e lo sfruttamento del territorio rappresentano, più che *uno degli* strumenti di sviluppo economico, *lo* strumento di sviluppo, così che costituiscono l'imperdibile occasione per riprogrammare il governo del territorio, accettandone il ruolo di volano dello sviluppo.

In questo senso, “governo del territorio” rappresenta non tanto la nuova edizione delle vecchie espressioni “urbanistica” e “pianificazione”, ma, piuttosto, un'espressione nuova che, accanto alla pianificazione in senso classico, si sostanzia di molte altre attività – dal governo dei servizi pubblici locali a tutta la programmazione delle infrastrutture – portandole da tema ancillare a tema principale del “come si disegna il territorio”.

Ciò che principalmente ne discende è che cambiano le funzioni della Regione, della Provincia e del Comune; non tanto perché si spostino da un soggetto pubblico all'altro, ma piuttosto perché si vanno creando nuove attribuzioni su tutti e tre i livelli.

Il giudizio positivo è però un giudizio parziale, o almeno temporalmente limitato.

Molti sanno che la legge regionale 6/2009 è un risultato indubbiamente concreto, non un esercizio di stile o la mera rappresentazione di teorie pianificatorie. Ciò, soprattutto per i tempi in cui ha visto la luce. Non è tuttavia il disegno definitivo di una disciplina sul governo del territorio.

Gli affezionati dell'urbanistica conoscono bene l'espressione “legge ponte”. Io immagino che questa sia un'altra legge ponte;

una legge destinata a fare da Caronte nel passaggio tra la vecchia disciplina dell'urbanistica e la nuova disciplina del governo del territorio, la quale, probabilmente, ancora non sta qui.

Venendo al tema degli assetti verticali tra gli enti locali, si è più volte notata la profonda differenza tra le leggi urbanistiche di vecchia generazione e le leggi urbanistiche nate negli ultimi dieci anni, che hanno segnato la prima crisi del sistema verticistico della pianificazione con riferimento all'attribuzione delle funzioni.

Che non ci fosse un rapporto gerarchico tra enti territoriali nella pianificazione lo hanno insegnato le sentenze della Corte costituzionale a partire dagli anni '80 del secolo scorso.

Sebbene tutti noi abbiamo continuato a parlare di gerarchia e di concentricità gerarchica dei piani, è giusto ricordare che nel rapporto pianificatorio, almeno sotto il profilo strettamente giuridico, non è mai stato così.

Ad esempio, sebbene il Piano territoriale di coordinamento provinciale anticipasse la pianificazione comunale e rappresentasse un cerchio concentrico più grande, non poteva tuttavia sostituirsi al Piano regolatore generale. Nelle leggi di nuova generazione – parlo del testo originale della legge emiliana 20/2000, della legge veneta del 2004 e ancora di quella della Lombardia – il dato è certamente più evidente.

Ci sono funzioni proprie di ciascun livello territoriale e caratteristiche di ogni tipologia di piano. Le nuove leggi rappresentano sostanzialmente la creazione di un sistema armonico in cui le diverse funzioni si fondono e si integrano nel rispetto di funzioni distinte ma non gerarchicamente ordinate.

Nel modello proposto dalla riforma questo aspetto è portato ancora oltre, da un lato, dall'assenza di un rapporto gerarchico proprio tra livelli territoriali di pianificazione; dall'altro, dalla definizione di ruoli profondamente differenti e volutamente non ordinati gerarchicamente, attribuiti ai tre livelli sostanziali di pianificazione.

E lo si fa, secondo me, in un modo razionale, ad esempio, ridefinendo e descrivendo le competenze dei diversi enti. Caso

emblematico è la nuova formulazione dell'art. 4 della legge n. 20 nel nuovo testo che, nel sottolineare l'esigenza di celerità e semplificazione nella creazione del quadro conoscitivo dei diversi strumenti di pianificazione territoriale, va letta con particolare attenzione per ciò che dispone l'art. 2-*bis* con riferimento al ruolo di tutti gli enti territoriali nella formulazione del quadro conoscitivo e che disegna un sistema in cui le funzioni, sebbene condivise, non stanno tra loro in una relazione gerarchica.

La Regione non dà una definizione di quadro conoscitivo cogente all'interno del quale si muovono i quadri conoscitivi successivi, ma costituisce parte di un'articolazione funzionale in cui si descrive a che cosa serve il quadro conoscitivo del PTR, a che cosa serve il quadro conoscitivo del livello provinciale, e così via. Manca un potere impositivo del quadro conoscitivo e manca l'induzione coatta del quadro conoscitivo, mentre viene rimarcato il ruolo di tutti gli enti territoriali nella specificità delle rispettive funzioni e senza subordinazione gerarchica. Il che, del resto, appare in perfetta armonia con il quadro costituzionale uscito dalla riforma del 2001.

In merito alla formazione del quadro conoscitivo, non è invece soddisfatta dalla nuova legge l'esigenza di definizione degli standard a cui debbono riferirsi i quadri conoscitivi e di creazione e aggiornamento di una banca dati con valore giuridico di riferimento. Sarà opportuno, a mio avviso, provvedere al più presto alla classificazione e ad una scelta del modo in cui trattare i dati informativi, che non sono più i meri dati informativi del territorio fisico e dell'ambiente, ma sempre più comprendono quelli sociali, economici, di sviluppo, delle condizioni economiche dei differenti settori.

La risposta alla definizione dei rispettivi ruoli è, nel caso descritto, quella della condivisione delle funzioni, non già quella della loro sussunzione verso l'alto. Questo funziona, a mio avviso, per quel che attiene al quadro conoscitivo e ad altri aspetti ad esso correlati, ma comporta alcuni problemi in altri ambiti. Al riguardo, è significativo che sia rimasto immutato

l'art. 9 della legge regionale n. 20, che, nella definizione dei livelli della pianificazione, si ispira ad un sistema classico (o ad una definizione classica) del principio di sussidiarietà: una concorrenza di livelli pianificatori e una loro distribuzione che nasce chiaramente dal basso.

Vi è poi un elemento critico che credo caratterizzi tutte le legislazioni regionali attuali e che risiede nel riconoscere i livelli territoriali come se fossero uguali dappertutto e ovunque egualmente efficienti, sul presupposto che il livello più basso (e più carico) delle funzioni pianificatorie potesse adempiervi adeguatamente ovunque. La verità è che così non è. La verità è che studiare e adottare il Piano strutturale e il Piano operativo non è nella disponibilità di Comuni di poche centinaia di abitanti. È vero che ci sono dei meccanismi di "recupero" (la possibilità di far valere il PTCR come piano strutturale; la possibilità dell'intervento diretto della Provincia in funzione di ente pianificatore di supporto o di sostituzione).

Ciò però, anziché confutare l'affermazione svolta, mi pare anzi confortarla, dal momento che alla teorica sufficienza comunale fa da contraltare la creazione di meccanismi volti a garantire il funzionamento del sistema nelle ipotesi di inadeguatezza dei Comuni. A me sembra che il presupposto non sia vero e che la soluzione non sia la migliore. Non si giustificano più la fissazione di una regola uguale per tutti e i meccanismi eccezionali per far funzionare quella regola anche laddove non può funzionare. Piuttosto, in un futuro, sarà bene che il principio di sussidiarietà venga temperato dal principio di adeguatezza con riferimento ai singoli casi concreti. Ritengo, dunque, che in questo ambito, la risposta più efficace non sia la condivisione, ma la sussunzione delle funzioni, e che si debbano dare i casi in cui la pianificazione di quel Comune nasce dal Comune, dai suoi bisogni e dalle sue vocazioni, e il piano non è fatto dal Comune ma dal livello territoriale più ampio.

Ciò che ho letto in merito alle funzioni pianificatorie che si vorrebbero assegnare alle città metropolitane non mi convince, perché i Comuni satellite dei Comuni metropolitani sono quasi

sempre perfettamente in grado di fare i piani, mentre quelli che non sono in grado di farlo sono i Comuni lontani dal centro urbano, e per i quali, sinceramente, non vedo alternativa alla Provincia. Provincia che, in questa Regione, rimane un soggetto pianificatore rilevante e che, paradossalmente, leggendo alcune leggi, sembrerebbe invece avere un ruolo più compresso che in altre realtà. Sto pensando alla legge regionale del Veneto, che riconosce alla Provincia dei poteri sostitutivi nell'adozione dei piani.

La preferenza per un sistema di assetto verticale concertativo anziché sussuntivo è confermata dal novellato art. 13 (commi 3-bis e 3-ter), che prevede una pianificazione in forma associata fra Comuni e la realizzazione di forme di coordinamento nella definizione delle politiche territoriali.

La parte più indicativa è quella che ridisegna il ruolo della Regione, fra l'altro con una non scontata capacità di autoriforma dei propri poteri, che altre volte non è stata dimostrata o è stata mostrata e non realizzata.

Assai significativo è il raccordo tra l'art. 15 e l'art. 23.

L'art. 15 si occupa degli accordi territoriali. *L'incipit* è quello che inserisce, a fianco dei Comuni e delle Province, anche la Regione come attore del procedimento volto all'approvazione dell'accordo territoriale. Col che si potrebbe essere indotti a ritenere sussistente un maggiore potere della Regione rispetto a prima. In realtà così non è, perché l'articolo, se letto congiuntamente all'art. 23, disegna la Regione non come un ente dotato di poteri d'intervento, ma come un ente *di programmazione degli interventi*. In altri termini, la Regione smette di fare pianificazione in senso stretto per riprendere a fare programmazione del governo del territorio, che, per quel che ritengo, è la funzione propria che le spetta.

Il testo novellato dell'art. 23 cancella la previsione del quarto comma della legge 20/2000, che riconosceva al Piano territoriale regionale la possibilità di dettare prescrizioni direttamente incisive sugli strumenti pianificatori provinciali e comunali. Il dato è rilevante, perché, da un lato, si afferma che la Regione

può attivare gli accordi territoriali; dall'altro si attesta che essa, nel farlo, riveste un ruolo che non è di pianificazione ma di programmazione dell'accordo. Il piano territoriale regionale ha dunque perso la sua capacità di incidere, con formulazione diretta, sulla pianificazione del territorio.

Nel governo del territorio, quindi, la Regione non ha funzione di attore della pianificazione in senso strettamente tecnico.

È molto significativo anche l'art. 26, dedicato al Piano territoriale di coordinamento provinciale, la cui descrizione è formulata in termini molto più asciutti e meno generici e descrittivi di quanto non fosse prima, e che fa del rapporto gerarchico un ex principio, un fantasma, un falso mito, non più esistente.

È chiaro che il Piano territoriale di coordinamento provinciale, secondo la nuova definizione data dall'art. 26 della legge n. 20, come modificata dalla legge 6/2009, circoscrive l'assetto del territorio "limitatamente agli interessi sovracomunali", laddove "limitatamente" era espressione che non compariva nella formulazione dell'art. 26, legge 20/2000. Non si tratta di un abbellimento letterario o un inserimento pleonastico.

L'elemento di novità non è rappresentato dal riferimento al territorio sovracomunale, ma da quello al limite degli interessi sovracomunali, che sono cosa diversa dall'ambito territoriale sovracomunale e che non si sovrappongono, ma sono "altro" rispetto agli interessi comunali.

Ciò che si deduce da questo "limitatamente" inserito nel testo dell'art. 26 e dal riferimento che lo stesso fa agli interessi sovracomunali è, in primo luogo, l'inesistenza di un rapporto gerarchico tra pianificazione territoriale provinciale e pianificazione comunale (ma piuttosto l'integrazione funzionale tra i due piani); in secondo luogo, che il riferimento non è al territorio, ma agli interessi, che non sono soltanto quelli strettamente pianificatori urbanistici.

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale in questo caso si apre tanto da divenire un piano, un progetto di governo

del territorio che la legge futura (non già la legge ponte) descriverà. Si pensi, ad esempio, alla gestione e alla programmazione dei servizi (come i trasporti locali), che, fatalmente, saranno sempre meno comunali.

In sintesi, spero di avere confermato, nell'illustrazione degli aspetti trattati, il giudizio positivo che ho anticipato all'inizio di questa relazione. Al contempo, confermo che questa legge conduce a metà del guado; ad un punto in cui, abbandonata la sponda della pianificazione e dell'urbanistica, è possibile scorgere la sponda a cui arriveremo; sponda in cui la disciplina regionale si occuperà non di ciò che si disegna sul territorio, ma di tutto ciò *che accade* sul territorio.

In questo quadro, l'assetto verticale oggi ridisegnato è già pronto, ma lo è come sono pronti i cassetti vuoti. Ecco perché, più che parlare di funzioni che possono essere esercitate, occorrerebbe attuare le funzioni che in concreto si svolgono.

# La pianificazione sovracomunale

---

Alessandro Delpiano e Elettra Malossi\*

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. La concertazione nella l.r. 20/2000.** – **3. La pianificazione provinciale.** – **4. La pianificazione intercomunale.** – **5. La perequazione territoriale.** – **6. Il ruolo della Regione.** – **7. Le politiche abitative.** – **8. Il coordinamento della pianificazione operativa.** – **9. La VAS.** – **10. La riqualificazione del patrimonio abitativo esistente.** – **11. Il Piano casa.**

## **1. Premessa**

Una riflessione sulle recenti modifiche alla legge regionale dell'Emilia-Romagna in materia di governo del territorio introdotte dalla l.r. 6/2009 deve necessariamente partire da una premessa relativa allo stato di attuazione della riforma urbanistica del 2000 nella realtà regionale, che perlomeno in Provincia di Bologna ha trovato una fortissima risposta, come confermano i procedimenti di adeguamento alla nuova disciplina in corso. Solamente 7 Comuni su 60, infatti, non hanno ancora avviato il percorso di rinnovo della propria strumentazione urbanistica, mentre 16 Comuni hanno già approvato i nuovi piani, 16 Comuni hanno adottato PSC e RUE, 15 Comuni hanno concluso la Conferenza di pianificazione ed i restanti 6 Comuni stanno elaborando i documenti necessari all'apertura della Conferenza di pianificazione.

Non essendo ancora conclusa la prima generazione di piani urbanistici elaborati ai sensi della l.r. 20/2000 e quindi non es-

---

(\*) Rispettivamente Direttore Pianificazione territoriale e Trasporti e Responsabile Pianificazione urbanistica della Provincia di Bologna.

sendosi ancora pienamente espresse le potenzialità e le criticità connesse al nuovo assetto disciplinare, infatti, una riflessione profonda sui successi e gli insuccessi del nuovo sistema di pianificazione potrà compiutamente esprimersi solo tra qualche anno, come è naturale che sia.

Tra le modifiche apportate ai contenuti e agli strumenti di pianificazione, numerose di esse hanno rilevanti effetti sulla pianificazione d'area vasta, come si racconterà nei paragrafi seguenti.

## 2. *La concertazione nella l.r. 20/2000*

L'esperienza di pianificazione urbanistica compiuta in Emilia-Romagna negli ultimi vent'anni è generalmente riconosciuta come una "buona urbanistica", sufficientemente diffusa e consolidata, che ha ottenuto risultati importanti e qualificanti, soprattutto relativamente alla dimensione locale e alle esigenze insediative e di sviluppo.

Recentemente è maturata sempre più la consapevolezza che le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale possono però produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale. Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, devono essere adeguati all'esistenza di sistemi territoriali che necessitano di essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso di area vasta.

Uno dei più importanti obiettivi della nuova legge regionale 20/2000 di "Tutela e uso del territorio" è stato quindi quello di raggiungere un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà: tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze all'ente più vicino al cittadino. A questo scopo il principio di gerarchia fra i soggetti istituzionali e i loro strumenti è stato sostituito con il principio di concertazione e cooperazione istituzionale fra enti, raffor-

zando ed estendendo la convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione.

La legge regionale individua precise forme procedurali ed amministrative per la concreta attuazione della concertazione istituzionale tra enti nelle diverse fasi della formazione dei piani: le principali sono la Conferenza di pianificazione e l'Accordo di pianificazione.

La Conferenza di pianificazione è una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali ed ha l'obiettivo principale di realizzare l'integrazione delle diverse competenze degli enti partecipanti, che esprimono valutazioni preliminari sugli obiettivi generali e sulle scelte strategiche del piano in corso di formazione, supportate da un quadro conoscitivo condiviso e prospettate in un documento preliminare dotato di uno schema di assetto territoriale.

L'eventuale Accordo di pianificazione, sottoscritto dal Comune proponente e dalla Provincia nel caso di un piano comunale, ovvero dalla Provincia e dalla Regione nel caso di un piano provinciale, sancisce l'esito positivo del percorso di concertazione, stabilendo le principali scelte urbanistiche e territoriali da tradurre nel nuovo piano e delimitando i temi entro cui potranno muoversi le eventuali riserve al piano da parte dell'ente sovraordinato, riducendo di conseguenza i tempi di approvazione.

Sulla durata della Conferenza di pianificazione, la legge regionale 6/2009 ha stabilito che i lavori della conferenza non possono superare il termine perentorio di novanta giorni, decorsi i quali l'amministrazione procedente elabora comunque il verbale conclusivo dei lavori della Conferenza di pianificazione svolti fino a quel momento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse tempestivamente in quella sede.

Si esprimono perplessità in merito all'orientamento di fissare a priori un tempo massimo, poiché la Conferenza può prolungarsi giustificatamente, soprattutto nel caso dei Psc elaborati

in forma associata, in relazione alla volontà dell'amministrazione precedente di giungere alla condivisione delle scelte e di concludere la conferenza registrando l'assenso di tutti i partecipanti, al fine di stipulare l'Accordo di pianificazione.

Occorre infatti ribadire l'importanza strategica della concertazione istituzionale: la Conferenza di pianificazione si conferma, pur nelle difficoltà gestionali e organizzative, il momento centrale per praticare la concertazione. La Conferenza è infatti la fase procedimentale in cui tutti i soggetti partecipanti sono chiamati a dare un contributo conoscitivo e valutativo: per essere efficace e non ridursi all'assolvimento di una mera procedura burocratica è quindi necessario mettere i partecipanti in condizione di potersi esprimere nel merito dei Documenti di pianificazione. Per questa ragione è indispensabile che gli stessi risultino completi e sufficientemente definiti nei loro contenuti essenziali, escludendo ogni margine di genericità ed ambiguità.

A questo scopo, nel caso delle Conferenze di pianificazione dei Psc delle Associazioni di Comuni del bolognese, gli elaborati portati in Conferenza sono stati articolati in una parte generale uguale per tutti i Comuni, relativa in particolare alle tematiche strategiche (ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali, insediative) per il territorio dell'Associazione, e in una parte attinente alle scelte di assetto strutturale proprie dei singoli Comuni (ambiti del territorio urbanizzato, urbanizzabile e rurale, localizzazione di talune dotazioni territoriali, ecc.). Gli enti partecipanti alla Conferenza si sono quindi trovati nelle condizioni di potersi esprimere puntualmente sulle scelte proposte, ed i Comuni hanno valutato le osservazioni ricevute e di conseguenza modificato ed integrato i documenti originali, sulla base delle valutazioni espresse dai partecipanti alla Conferenza. Tali esperienze, quindi, seppure non si configurino specificatamente come un percorso di copianificazione in quanto il ruolo della Conferenza è di carattere consultivo ed istruttorio, si sono concluse con una sostanziale condivisione delle proposte formulate dalle Associazioni e con la sottoscrizione

con la Provincia degli Accordi di pianificazione, contenenti le principali scelte territoriali e urbanistiche da tradurre nei Piani strutturali comunali.

### 3. *La pianificazione provinciale*

Maturata la consapevolezza che le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale producono impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale, la legge regionale 20/2000, integrata e specificata dalla nuova l.r. 6/2009, individua i contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale, il quale ha il compito di definire l'assetto del territorio limitatamente agli interessi sovracomunali che attengono al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture per la mobilità, ai poli funzionali e agli insediamenti commerciali e produttivi di rilievo sovracomunale, al sistema insediativo e ai servizi territoriali, di interesse provinciale e sovracomunale, nonché ad ogni altra materia per la quale la legge riconosca espressamente alla Provincia funzioni di pianificazione del territorio.

Tra le novità introdotte con la nuova l.r. 6/2009 si sottolinea che il P.T.C.P. ha il compito di definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato, nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente.

La legislazione vigente assegna anche alle Province il compito di predisporre un ricco Quadro conoscitivo del proprio territorio, che diventa riferimento necessario per l'elaborazione dei Piani strutturali comunali, i quali potranno integrarlo e approfondirlo solo nel caso in cui risulti indispensabile per la definizione di specifiche previsioni del piano.

I contenuti della l.r. 6/2009 volti a favorire la semplificazione dei contenuti e dei procedimenti di alcuni strumenti della l.r. 20/2000 (come ad esempio lo snellimento del Quadro conoscitivo e l'alleggerimento dei contenuti del Psc), forse necessari a fronte di un utilizzo deviato rispetto allo spirito della legge avvenuto in alcune realtà regionali, non trovano nell'esperienza in corso della Provincia di Bologna una motivazione specifica, e avrebbero potuto attendere un bilancio più maturo.

Le esperienze di pianificazione portate avanti nella nostra Provincia in questi anni, infatti, hanno generalmente mostrato una buona capacità di finalizzazione del Quadro conoscitivo, per la maggior parte riferito allo specifico campo di competenza della pianificazione comunale. Dunque i chiarimenti introdotti dalla l.r. 6/2009 confermano un'interpretazione della l.r. 20/2000 già largamente praticata e condivisa.

È innegabile d'altra parte la necessità che alcune tematiche del Quadro conoscitivo siano approfondite alla scala locale o sovralocale, come ad esempio il progetto di rete ecologica, gli approfondimenti sismici, oppure le analisi conoscitive relative allo stato del tessuto edilizio esistente o il censimento degli edifici storici in territorio rurale, tutti approfondimenti necessari alla definizione delle politiche del Piano strutturale comunale.

Ciò che poteva essere maggiormente evidenziato è il ruolo del Quadro conoscitivo nel processo di pianificazione, richiamando quanto già definito dalla l.r. 20/2000 all'articolo 3, rispetto alla necessità di motivare le scelte strategiche operate. A questo proposito si auspica che la modifica introdotta dalla l.r. 6/2009 relativamente ai contenuti del Documento preliminare (unico documento che comprende Quadro conoscitivo, Valsat e scelte di pianificazione) possa avere l'effetto di rafforzare il nesso tra conoscenza, valutazione e scelta, consolidando il ruolo del Quadro conoscitivo come fondamento dell'azione pianificatoria.

La nuova legge "Governo e riqualificazione solidale del territorio" contiene anche alcune disposizioni di natura proce-

durale, che sono destinate ad influire molto consistentemente sull'attività della Provincia, in quanto si introduce la verifica di conformità da parte della Provincia per tutti gli strumenti urbanistici, di fatto rimettendo in discussione il principio di sussidiarietà, che così fortemente aveva caratterizzato la l.r. 20/2000.

Si tratta nello specifico delle seguenti misure:

- viene modificato il procedimento di approvazione del Regolamento urbanistico edilizio e sue varianti, prevedendo che, qualora il RUE presenti la disciplina particolareggiata di parti del territorio urbanizzato, il procedimento da seguire è lo stesso previsto per il POC, che prevede l'espressione di riserve da parte della Giunta provinciale entro il termine perentorio di 60 giorni;

- viene modificato il procedimento di approvazione dei Piani urbanistici attuativi, prevedendo che tutti i PUA e relative varianti, anche quando non modificano lo strumento urbanistico, siano trasmessi alla Provincia, la quale ha il compito di formulare osservazioni entro il termine perentorio di 60 giorni;

- viene precisato l'iter della Valutazione ambientale strategica, prevedendo che l'Autorità competente (cioè la Provincia) si esprima in merito alla Valsat per ciascun piano urbanistico comunale o sua variante (PSC, POC, RUE, PUA).

#### 4. *La pianificazione intercomunale*

Il riconoscimento dell'importanza della concertazione delle scelte alla scala intercomunale, soprattutto in realtà che presentano una significativa integrazione insediativa e funzionale, è stato in questi anni confermato dal lavoro di promozione e sostegno alla pianificazione in forma associata portata avanti dagli enti locali del territorio regionale. Oggi la gran parte dei Comuni della Provincia di Bologna, ad esempio, sta concludendo il percorso di adeguamento della strumentazione urbanistica alla legge regionale 20/2000 attraverso l'elaborazione

dei propri piani in forma associata, procedendo all'elaborazione del proprio Psc in forma coordinata con gli altri Comuni fino alla chiusura della Conferenza di pianificazione e all'eventuale Accordo, a seguito della sottoscrizione di Accordi territoriali volontari previsti nel Piano territoriale provinciale (7 Associazioni di Comuni, per un totale di 45 Comuni su 60).

La l.r. 6/2009, pur ammettendo la possibilità di predisporre gli strumenti di pianificazione urbanistica in forma associata, punta soprattutto alla redazione di Piani urbanistici intercomunali, elaborati e approvati da un singolo Comune, individuato come riferimento per un più ampio territorio, caratterizzato da contiguità insediativa o da stretti legami funzionali dei sistemi urbani. Un Accordo territoriale definisce le forme di partecipazione di ciascun ente nell'attività tecnica di predisposizione del piano; inoltre definisce le modalità per l'espressione da parte dei Consigli comunali interessati dell'Intesa sulle previsioni del piano intercomunale.

Le esperienze fino ad oggi compiute in Provincia di Bologna, a partire dallo Schema direttore metropolitano del 1998 al più recente PTC 2004, dimostrano che l'efficacia dell'azione amministrativa è condizionata dalla realizzazione di processi di condivisione e di concertazione delle scelte, secondo un approccio che non impone dall'alto scelte predefinite, ma piuttosto stabilisce obiettivi e prestazioni, favorendo la formazione di percorsi di concertazione finalizzati alla condivisione delle scelte, nel rispetto degli obiettivi prefissati. La soluzione di un Piano intercomunale più autoritativo e meno negoziale appare dunque di dubbia praticabilità concreta, soprattutto se non affiancato da un complessivo progetto di riordino istituzionale, che preveda una consistente riduzione delle circoscrizioni comunali a favore delle Unioni di Comuni, mettendo in risalto il ruolo delle Province.

## 5. *La perequazione territoriale*

Sul tema della pianificazione di area vasta, ed in particolare sul riconoscimento degli strumenti di attuazione delle politiche sovracomunali, si ritiene piuttosto che la l.r. 6/2009 avrebbe potuto rafforzare maggiormente il ruolo della perequazione territoriale all'interno del testo legislativo, individuandolo quale strumento fondamentale e necessario per la realizzazione delle politiche relative agli insediamenti e alle funzioni di rango sovralocale, come gli ambiti produttivi sovracomunali ed i poli funzionali.

Si tratta infatti di uno strumento fortemente innovativo introdotto dalla legge regionale 20/2000 contestualmente alla promozione degli Accordi territoriali tra Comuni e Province, che ha come obiettivo la compensazione degli effetti indotti dalle scelte di pianificazione di area vasta, e si traduce concretamente nella condivisione sovracomunale, tramite un fondo, di tutti gli oneri (spese) ed onori (entrate) connessi alla realizzazione di un determinato progetto di assetto e sviluppo territoriale.

In Provincia di Bologna, ad esempio, sulla base delle indicazioni legislative e degli indirizzi del PTCP, si sono sviluppate diverse esperienze all'interno degli Accordi territoriali sulle aree produttive sovracomunali, che hanno permesso di verificare e sperimentare concretamente una prima ipotesi di meccanismo perequativo all'interno di alcune Associazioni di Comuni. Da un primo bilancio di queste esperienze si è inoltre cercato di formulare un sistema di perequazione territoriale più strutturato, per definire a livello provinciale la costituzione di un fondo metropolitano: sia nella normativa del Piano della mobilità provinciale che in quella del Piano del commercio, infatti, si sta sperimentando l'applicazione del principio perequativo al fine di recuperare risorse per la realizzazione di opere infrastrutturali di interesse metropolitano.

Le modifiche alla legge regionale avrebbero potuto valorizzare tali esperienze, integrando la disciplina del concorso dei privati alla realizzazione delle dotazioni territoriali (articolo A-

26 della l.r. 20/2000), attraverso il riconoscimento di una sorta di “contributo di sostenibilità generale o territoriale” finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture e delle urbanizzazioni di sistema, che a livello di area vasta rendono sostenibili i carichi insediativi connessi alle trasformazioni territoriali pianificate. Una importante voce di entrata del fondo metropolitano può infatti essere quella che discende dall’individuazione di regole comuni per negoziare in fase attuativa risorse sufficienti a finanziare le necessità di compensazione di livello sovracomunale e provinciale, per le quali non esiste una specifica voce degli oneri concessori. A tale scopo è necessario assumere il tema degli impatti di scala metropolitana, quantificando la spesa pubblica necessaria a risolvere le criticità generate, cui rispondere attraverso un “contributo di sostenibilità generale o territoriale”, opportunamente calibrato in funzione della tipologia di attività, da applicare alle funzioni di carattere sovracomunale.

È bene sottolineare che l’applicazione di un onere aggiuntivo rispetto ai contributi di costruzione non va interpretata come una nuova forma di tassazione, bensì come una precisa contribuzione per il raggiungimento dei requisiti di sostenibilità degli insediamenti definiti dalla pianificazione, quindi come una applicazione di un principio strategico espresso dalla legge urbanistica regionale.

La compartecipazione dei soggetti attuatori ai costi delle urbanizzazioni generali (e non solo al diretto servizio degli insediamenti) è peraltro uno dei contenuti innovativi che accomuna i più recenti disegni di legge nazionali sul governo del territorio.

A tal proposito si auspica che la prossima riforma legislativa faccia tesoro delle esperienze di applicazione della perequazione territoriale in corso nella realtà regionale, che rappresentano sperimentazioni fortemente innovative anche a scala nazionale, e che collochino l’esperienza emiliana tra le realtà più avanzate nel panorama internazionale.

## 6. *Il ruolo della Regione*

Si nota in più punti della nuova legge regionale una chiara intenzione della Regione di tornare ad un ruolo di interlocutore e protagonista dei processi di pianificazione comunale. Nel merito si condivide, ed anzi si auspica, che la Regione partecipi alla definizione delle scelte urbanistiche che riguardano questioni strategiche di interesse regionale (si pensi ai risvolti territoriali delle fiere, degli aeroporti, delle stazioni ferroviarie, dei grandi ospedali, dei centri logistici, ecc.), ma le modifiche introdotte nell'attuale testo di legge sembrano ampliare la sfera di intervento della Regione nell'ambito degli Accordi territoriali, lasciando notevoli margini interpretativi sull'effettiva applicazione della norma.

La nuova legge 6/2009 prevede, infatti, che:

Al fine di sviluppare un efficace sistema di governo del territorio multilivello, il PTR (il PTCP) e gli altri strumenti di pianificazione regionale (e provinciale) individuino gli elementi e i sistemi territoriali per i quali l'avvio dei processi di regolazione territoriale e urbanistica richiede la preventiva conclusione di accordi territoriali, ai sensi dell'articolo 15, tra Regione, Provincia e Comune territorialmente interessati. Gli accordi hanno lo scopo di realizzare un miglior coordinamento nella definizione delle politiche territoriali e nella programmazione e attuazione degli interventi attuativi, nonché di assicurare l'assunzione negli strumenti di pianificazione di scelte strategiche condivise, anche attraverso la previsione di ulteriori momenti negoziali. Agli accordi territoriali possono essere chiamati a partecipare le altre Regioni ed enti locali interessati alla definizione condivisa delle politiche e delle scelte strategiche oggetto dell'accordo e quelli coinvolti dagli effetti territoriali delle stesse.

La legge, cioè, estende agli strumenti regionali e provinciali la possibilità di individuare elementi e sistemi territoriali, genericamente intesi, per i quali è necessario stipulare un Accordo di pianificazione tra Regione, Provincia e Comuni per coordinarne le scelte strategiche ed attuative. In sostanza,

viene notevolmente ampliato l'utilizzo dell'accordo territoriale, che viene assunto come strumento di definizione delle scelte utilizzabile anche prima della redazione del PTCP (cfr. art. 26, comma 1). Ciò è in parte assimilabile a quanto ha fatto la Provincia di Bologna nel suo PTCP delegando a successivi Accordi territoriali la definizione di alcuni contenuti territoriali e urbanistici relativi agli ambiti produttivi sovracomunali e ai poli funzionali, da sottoscrivere però a valle del PTCP e nell'ambito del percorso di elaborazione dei Psc, preferibilmente in forma associata. La norma generale proposta dalla legge, invece, e soprattutto la formulazione proposta (assicurare l'assunzione negli strumenti di pianificazione di scelte strategiche condivise, anche attraverso la previsione di ulteriori momenti negoziali) può essere interpretata come il tentativo di svuotare gli strumenti di pianificazione generale del territorio, a favore di accordi negoziali puntuali su specifici elementi, da concertare anche con la Regione, ad esempio prima dell'elaborazione del PTCP.

Considerando che le principali scelte territoriali che rivestono un ruolo strategico di interesse regionale riguardano le grandi infrastrutture a rete e le grandi strutture puntuali, che coincidono con i maggiori poli funzionali, si ritiene che la Regione abbia un fondamentale compito da svolgere durante le Conferenze di pianificazione dei PTCP, e negli Accordi territoriali sui grandi poli funzionali di interesse regionale.

A tal proposito sarebbe quindi auspicabile che la Regione si occupasse della pianificazione del territorio regionale attraverso diverse azioni: recuperando e rafforzando il suo ruolo di indirizzo ed una visione "alta" del principio di programmazione, varando al più presto il nuovo PTR e il nuovo PTRP; entrando maggiormente nel merito delle questioni di interesse regionale nel momento di formazione e approvazione dei PTCP; assicurando lo sviluppo coerente degli interessi regionali fino alla fase attuativa, attraverso la partecipazione agli Accordi territoriali per lo sviluppo dei poli funzionali regionali.

## 7. *Le politiche abitative*

Dalla evoluzione della composizione sociale nei diversi territori è nato un nuovo tipo di domanda per edilizia in affitto che necessita del sostegno di politiche pubbliche innovative, dalla evoluzione della condizione economica locale è derivata la constatazione che le politiche pubbliche per la casa devono necessariamente incontrare l'iniziativa privata, sviluppando sinergie di reciproco vantaggio.

La legge regionale 6/2009 tenta di dare una risposta a tali considerazioni, attraverso l'introduzione di un principio fortemente innovativo, cioè la definizione del cosiddetto "standard sociale", per rispondere all'esigenza di attuare rilevanti politiche abitative pubbliche dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo dei nuclei familiari meno abbienti.

Aver esplicitato il ruolo nella pianificazione territoriale e urbanistica nella realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, da anni assenti o latitanti, rappresenta un importante risultato, anche se sarebbe stato utile definire all'interno della legge cosa effettivamente si intende per "Edilizia residenziale sociale", richiamando ad esempio una definizione elaborata e condivisa in diversi ambiti di collaborazione interistituzionale e di ricerca, secondo la quale si tratta di "un'aggregazione di alloggi in locazione permanente a canone concordato, calmierato o sociale, di proprietà pubblica o privata, con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica che prevedano anche condizioni di durata nella locazione".

La scelta di individuare la realizzazione di ERS come una delle politiche strategiche del Psc comporta che il dimensionamento delle previsioni insediative residenziali del piano comunale vada inteso come rispondente al fabbisogno sociale pregresso e di quello stimato, rispetto alle previsioni del quadro demografico e sociale. Il Piano strutturale comunale ha quindi il compito di stabilire gli obiettivi di integrazione sociale e i conseguenti obiettivi quantitativi di edilizia residenziale sociale (il fabbisogno di ERS) all'interno dell'articolazione del fabbisogno

gno abitativo complessivo, dando risposta alle principali forme di disagio abitativo, anche pregresso, presenti localmente. A questo proposito, si ritiene che la quota di riferimento individuata dalla legge pari al 20% del dimensionamento complessivo previsto dalla pianificazione comunale sia forse sovradimensionato al fabbisogno di alcune realtà territoriali, come ad esempio quelle montane, ma certamente sottodimensionato al fabbisogno delle realtà a maggiore tensione abitativa, che scontano una situazione pregressa da recuperare. La quantità di alloggi da destinare ad edilizia residenziale sociale va infatti commisurata ai fabbisogni locali, quindi occorrerà che i P.T.C.P. svolgano appieno il compito loro offerto dalla legge, ampliando o riducendo la quota del 20% per adeguarla alle specifiche situazioni locali ed ai diversi fabbisogni, esistenti e futuri.

Un ulteriore problema che rimane aperto è la relazione fra queste norme ed alcuni fondamentali istituti della legislazione nazionale, in particolare i PEEP (Piani per l'edilizia economica popolare), che sembra rimangano pur sempre obbligatori per Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o per i capoluoghi di Provincia. I PEEP devono essere formati su una previsione del fabbisogno di edilizia residenziale per il decennio (o, secondo alcuni, addirittura per i successivi 18 anni), e dimensionati fra il 40% e il 70% di tale fabbisogno: questi obblighi come si rapportano alla cessione gratuita del 20% delle aree residenziali?

Rispetto alle misure attuative, inoltre, occorre sottolineare che il riferimento al 20% delle aree che i nuovi insediamenti residenziali devono cedere per la realizzazione dell'ERS non potrà che essere uno standard quantitativo minimo, se ci si pone realmente il raggiungimento dell'obiettivo del 20% del dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali da destinare ad edilizia sociale. Poiché la nuova offerta complessiva di alloggi in ciascun Comune è composta anche da tipi di intervento dove difficilmente si potrà raggiungere l'obiettivo del 20% (come gli interventi di recupero o di riqualificazione...), per raggiungere il 20% di ERS sul dimensiona-

mento complessivo occorrerà prevedere negli ambiti per nuovi insediamenti una cessione pari ad almeno il 40%, il 50% anche il 60% delle aree, per ottenere tramite bandi pubblici e accordi negoziali la realizzazione di ERS in affitto, come peraltro già avviene in molte realtà territoriali, dove il 20% di cessione è già ampiamente superato nella prassi pianificatoria.

Proprio per consentire ai Comuni di disporre di tutti gli strumenti di governo necessari per avere forza contrattuale nel mercato locale, i Psc fino ad ora elaborati in Provincia di Bologna hanno esplorato la possibilità per i Comuni di bilanciare i costi per la realizzazione degli alloggi ERS da parte di privati, ponendo a compensazione una quota parte dell'edificabilità pubblica definita dal Psc. Nel modello di compensazione in corso di sperimentazione si prevede infatti che tale edificabilità, attraverso un atto convenzionale, sia ceduta al privato realizzatore dell'ERS con la facoltà di venderla (a prezzo convenzionato oppure al libero mercato), compensando così il disavanzo dei costi di realizzazione. In tal modo non vengono introdotti indici privati aggiuntivi (difficilmente raccordabili ai carichi di Valsat e alla coerenza delle metodiche perequative) lasciando invece ai POC la discrezionalità e la responsabilità di utilizzare la quantità di edilizia pubblica stabilita dal Psc nel modo più efficace ed efficiente, in relazione al contesto locale di intervento.

Questo ragionamento evidenzia un diverso approccio rispetto a quello premiale ed incentivante previsto nella nuova legge 6/2009, che si basa sulla necessità di affiancare al concetto di ERS il concetto di "edificabilità di pubblica finalità" messa a disposizione del Comune attraverso il Psc, che può essere utilizzata dai POC sia per la realizzazione dell'ERS, sia per compensarne i costi e dunque con la possibilità di diventare edilizia convenzionata in diritto di superficie o di proprietà ed anche edilizia libera, sempre e comunque vincolata (attraverso un patto convenzionale) alla compensazione dei costi di realizzazione dell'ERS.

## 8. *Il coordinamento della pianificazione operativa*

Con le modifiche apportate dalla nuova l.r. 6/2009, si introducono diverse modifiche ai contenuti del Piano operativo comunale, individuando alcuni nuovi elaborati specifici, quali parte integrante del Poc:

- un “Documento programmatico per la qualità urbana” che, per parti significative della città, individua i fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, perseguendo gli obiettivi del miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile;

- una “Relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria dei principali interventi” relativi alle opere e ai servizi pubblici e di interesse pubblico;

- una “Agenda dell’attuazione del piano”, che indichi i tempi, le risorse e i soggetti pubblici e privati chiamati ad attuarne le previsioni, con particolare riferimento alle dotazioni territoriali, alle infrastrutture per la mobilità e agli interventi di edilizia residenziale sociale.

Il rafforzamento del ruolo del Piano operativo nella programmazione degli interventi per la qualità urbana costituisce un importante contenuto della riforma urbanistica, soprattutto a fronte di un bilancio delle esperienze in corso che, seppure molto parziale, mostra una realtà in cui i Poc fino ad oggi elaborati si manifestano fortemente carenti di una strategia progettuale di medio periodo che metta a sistema l’insieme degli interventi e delle trasformazioni necessarie allo sviluppo della città, caratterizzandosi piuttosto come la sommatoria di episodi nati dalle istanze dei privati.

Da alcune riflessioni sviluppate contestualmente al lavoro istruttorio relativo agli strumenti di pianificazione elaborati sino ad oggi in Provincia di Bologna, emerge infatti con forza la necessità di riflettere sul progetto di città pubblica e sul ruolo del disegno urbano nei nuovi strumenti di pianificazione, attribuendo al Piano operativo il ruolo di coordinamento

delle politiche urbane, in un disegno di assetto integrato della città.

Le esperienze in corso si sono mosse con l'obiettivo di individuare nel Piano strutturale il disegno strategico di assetto del territorio, pur garantendo la necessaria flessibilità operativa, allontanandosi quindi con decisione dalla struttura del vecchio PRG. A questo scopo sono stati sperimentati diversi elementi di elasticità, tra cui il principale riguarda l'individuazione di aree di potenziale trasformazione in quantità significativamente maggiore rispetto al dimensionamento del piano, per dare alternative localizzative e stimolare la concorrenzialità attraverso i bandi per l'inserimento nei Piani operativi. Il rischio di tale approccio però, già verificato in alcune esperienze applicative, è la perdita della necessaria organicità dello sviluppo insediativo, demandando il disegno di piano all'episodicità dei piani attuativi. Occorre quindi lavorare con impegno per restituire al Poc il ruolo di strumento di coordinamento delle politiche pubbliche e di regia degli interventi privati, come la nuova legge ha ulteriormente chiarito e sottolineato.

Un tema di sicuro interesse che invece la riforma legislativa non ha valorizzato è il coordinamento sovracomunale dei Poc per una programmazione pluriennale concertata delle previsioni dei Psc nei Piani operativi comunali, a scala provinciale o perlomeno di Associazione di Comuni.

Su questo tema, ad esempio, il PTCP della Provincia di Bologna richiama la necessità di inserire nei Psc i criteri per la definizione del tetto massimo di nuova offerta edilizia da rispettare in ciascun Poc, e specifica che laddove sono formate le Associazioni di Comuni, tale programmazione va concertata a livello di Associazione intercomunale.

Il richiamo a tale indirizzo e l'individuazione di criteri condivisi per la sua applicazione, seppure ad oggi sottovalutato nei piani, assume una strategica importanza in particolare a seguito della crisi economica in corso, che ha riflessi consistenti sul mercato edilizio.

Si ritiene infatti che l'immissione sul mercato di nuova

offerta insediativa debba essere governata e condivisa nel quadro di un'organica programmazione delle fasi operative della pianificazione urbanistica. I Psc delle Associazioni, quindi, dovrebbero assumere l'importante obiettivo di un avvio coordinato dei futuri Piani operativi dei singoli Comuni, assicurando un'attuazione coerente delle previsioni, sia a livello temporale che nella ripartizione territoriale delle realizzazioni stesse. Tale obiettivo può assumere un significato ancora maggiore se si individuano criteri condivisi di applicazione validi per l'intero territorio provinciale o per parti omogenee di esso, potendo intervenire sull'offerta di nuovi insediamenti e dunque contribuendo a governare i fenomeni di uscita della popolazione dalla conurbazione bolognese, nell'obiettivo comune di riabitare Bologna.

## 9. *La VAS*

Una modifica radicale introdotta dalla l.r. 6/2009 riguarda la Valutazione ambientale strategica, attraverso la sostituzione completa dell'articolo 5 relativo alla Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale) e il richiamo ai contenuti della normativa sulla VAS. Anche se non è mai esplicitamente citato il d.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 4/2008, nella legge si cita il riferimento alla conformità alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e alla normativa nazionale e regionale di recepimento.

Tra le principali modifiche rispetto alla precedente circolare regionale sull'applicazione della VAS, la più rilevante riguarda l'eliminazione della Verifica di assoggettabilità: ogni piano urbanistico, infatti, deve elaborare una Valsat che è oggetto di valutazione da parte dell'Autorità competente, sentiti gli enti competenti in materia ambientale.

In tale ottica la legge prevede quindi che l'espressione in merito alla VAS per ciascun Piano urbanistico comunale (Psc, POC, PUA e RUE) sia effettuata dall'Autorità competente previa

acquisizione delle osservazioni presentate al piano (quindi successivamente al deposito), e che questa sia resa pubblica, anche tramite la pubblicazione sul sito web. Ciò significa che per tutti i piani si allungano di almeno 60 giorni i tempi del procedimento di approvazione, in quanto i tempi per l'espressione delle riserve provinciali partono dal termine del deposito, successivamente all'invio delle osservazioni.

L'applicazione dei citati contenuti normativi richiede che il legislatore regionale specifichi alcuni aspetti attuativi. Ad esempio, a proposito delle osservazioni sarebbe necessario chiarire che le osservazioni da acquisire per l'espressione della valutazione ambientale sono solo quelle riferite al documento di Valsat (nel qual caso è utile che il deposito preveda due distinti protocolli di ricevimento per evitare discrezionalità).

Un ulteriore elemento di specificazione riguarda l'applicazione o meno della procedura di valutazione al RUE, qualora esso contenga la disciplina particolareggiata di parti del territorio urbanizzato, e dunque segua la procedura di approvazione del POC.

Per quanto riguarda nello specifico i PUA, invece, in un'ottica di semplificazione, la Provincia nel provvedimento con cui esprime la propria valutazione sulla compatibilità ambientale del POC può stabilire che i PUA conformi al POC non debbano essere sottoposti a procedura di valutazione, purché il POC abbia compiutamente disciplinato gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio in esso previsti, valutandone compiutamente gli effetti ambientali. Non sono comunque sottoposti alla procedura i PUA attuativi di POC che definiscono l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planivolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. A tal proposito, un vuoto normativo della legge riguarda l'iter della procedura di valutazione per i PUA non in variante al POC (casistica non contemplata nell'articolato normativo, ma verificabile invece

qualora il POC non contenga elementi di valutazione approfonditi ed adeguati a determinare l'esclusione della valutazione ai PUA attuativi delle sue previsioni). A tal proposito, per analogia sarà probabilmente da applicare la stessa procedura di valutazione prevista per i PUA in variante.

A parte le problematiche interpretative e attuative citate, pare opportuno richiamare alcune riflessioni di carattere più generale che riguardano l'attuazione della direttiva europea relativamente alla Valutazione ambientale strategica, con particolare riferimento ad alcune questioni problematiche che l'attuazione della legge pone.

La prima è quella della separazione dei ruoli fra chi progetta un piano (l'autorità procedente) e chi ne controlla la compatibilità ambientale, la sostenibilità (l'autorità competente). Questa separazione, non esplicitamente rintracciabile nella direttiva europea, sembra in contraddizione con il principio della responsabilità che si assume l'ente che elabora ed approva il Piano, che in Emilia-Romagna è contenuto molto chiaramente nella l.r. 20/2000. Originariamente la legge 20 prevedeva infatti che lo stesso ente che redige il piano ne curasse la valutazione di sostenibilità secondo un percorso, la Conferenza di pianificazione, inclusivo e trasparente, che teneva conto delle posizioni e valutazioni di enti, associazioni di categoria, e singoli cittadini, assicurando l'informazione ed il coinvolgimento dell'autorità competente (si veda anche il punto 4 della d.c.r. 173/2001) secondo gli obiettivi dell'art. 11 della normativa nazionale, così come sostituito dal d.lgs. 4/2008.

Separare il ruolo dell'autorità competente in materia di VAS da quello dell'autorità procedente significa di fatto la necessità di rivisitare interamente il processo di pianificazione definito dalla l.r. 20/2000, pena le duplicazioni di procedure, tra l'altro molto temute dal medesimo d.lgs. 4/2008 (vedi artt. 11 e 13).

D'altra parte, è la stessa direttiva 42/2001 che ribadisce il principio di integrazione della VAS nel processo di pianificazione; infatti all'articolo 4, comma 1, afferma che "La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante

la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa" (art. 4, comma 1) e ancora "Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa" (art. 6, comma 2).

Mettere in discussione questo principio significa anche, e qui si arriva al secondo punto, separare la redazione del Piano dalla valutazione della sua sostenibilità, tornando indietro di diversi anni rispetto agli sforzi sin qui compiuti per l'integrazione nei piani urbanistici degli aspetti ambientali. Non si può non citare a questo proposito lo schema contenuto nelle linee guida di Enplan, in cui un unico filo intreccia il processo di redazione del piano e la sua valutazione "continua". In estrema sintesi significa tornare ad un approccio, che si ritiene superato, nel quale ci sono controllori e controllati e non una cooperazione fra enti ed istituzioni dove ognuno, per le proprie competenze, collabora alla definizione dei contenuti del piano ed alla sua valutazione.

Le recentissime esperienze di vari Psc, fra i quali quelli del Comune di Bologna e delle Associazioni di Comuni del territorio bolognese, dove si registra una forte integrazione della Valsat nella documentazione di Piano, ci sembrano dimostrare l'effettivo successo di questo approccio.

Si esprime inoltre preoccupazione per un sistema di valutazione che riguarda indistintamente tutti i livelli di pianificazione (Psc, POC, PUA, RUE). Si ritiene che il Psc sia lo strumento idoneo per stabilire, in coerenza con gli indirizzi del Ptcp, le modalità, i criteri e gli indicatori ai fini della valutazione degli strumenti successivi (POC e PUA).

In particolare per quanto riguarda i piani attuativi (PUA non in variante), richiamando il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 3-*quinquies*, il principio di coordinamento e

semplificazione dei procedimenti e di non duplicazione delle valutazioni di cui all'articolo 11, nonché più in generale il principio di proporzionalità, ragionevolezza e di non aggravamento del procedimento che caratterizza l'azione amministrativa (questo ultimo espressamente richiamato dall'art. 3-*quinquies* con riferimento alla necessità di evitare "ingiustificati aggravamenti procedurali"), si ritiene che i piani attuativi possano essere esclusi dalla Valutazione ambientale strategica. In effetti, trattandosi di strumenti urbanistici "di dettaglio" che hanno il compito di "dare attuazione" agli interventi previsti dagli strumenti sovraordinati, si ritiene che la verifica dell'idoneità della localizzazione e la valutazione degli impatti sull'ambiente possa ritenersi già compiutamente effettuata in sede di valutazione degli strumenti sovraordinati, anche in considerazione dei concreti contenuti che la legge espressamente assegna a detti strumenti sovraordinati.

#### **10.** *La riqualificazione del patrimonio abitativo esistente*

Con l'introduzione dell'articolo 7-*ter* sulle misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, si rafforza il principio, peraltro già ampiamente utilizzato nei piani urbanistici, seppure con forme e sperimentazioni molto diverse, secondo il quale è compito della pianificazione urbanistica stabilire incentivi volumetrici e altre forme di premialità per raggiungere obiettivi di interesse pubblico quali: la riqualificazione urbana; un significativo miglioramento della efficienza energetica degli edifici; gli interventi di adeguamento e miglioramento sismico; l'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.

A tale proposito, pur condividendo evidentemente l'obiettivo della qualificazione del patrimonio abitativo esistente, si esprimono alcune perplessità sulla possibilità di intervenire attraverso forme di premialità genericamente definite: occorre infatti che il tema della riqualificazione e della rigenerazione

urbana diventi una strategia fondante della pianificazione, in quanto solo la coerenza di un sistema di politiche e azioni sul territorio (spesso anche a scala sovracomunale, attraverso gli accordi territoriali) può dare agli interventi di riqualificazione il significato di una politica urbana e territoriale e definire al contempo il quadro delle opportunità e degli strumenti indispensabili alla sua attuazione concreta.

La riqualificazione dei tessuti urbani – strategia di rilievo non solo urbano ma territoriale – passa attraverso una chiara definizione di obiettivi e condizioni: efficienza delle reti tecnologiche, adeguamento delle dotazioni territoriali alle diverse scale, sostenibilità energetica e qualità ambientale e microclimatica, coerenza con gli obiettivi di inclusione sociale, e così via. Se il tema della riqualificazione diviene fulcro delle politiche urbane, a cui riferire un insieme coerente di politiche e azioni, e la manutenzione urbana non è un fatto edilizio, ma a sua volta un processo di trasformazione urbanistica che accompagna quella sociale, il piano ha numerose possibilità di svolgere un ruolo positivo.

Il pericolo maggiore che si corre è infatti quello di intervenire attraverso operazioni isolate: intervenire caso per caso non rende più efficace un progetto di trasformazione, ma anzi è proprio attraverso l'interazione degli strumenti e la coerenza delle politiche che si moltiplica l'efficienza del processo e la qualità degli esiti del progetto urbano.

La manutenzione urbanistica della città è compito di grande importanza (e lo è anche la sua modernizzazione, la trasformazione diffusa, la sostituzione di parti obsolete), ma proprio per questo deve essere coerente ed efficace, e non può essere affidata a singoli interventi di piccola dimensione, slegati da una logica di sistema.

È fondamentale il ruolo dei nuovi strumenti urbanistici rispetto a tali esigenze: ciascuno con compiti diversi ma complementari, il Psc, il RUE e il POC possono governare le trasformazioni dei tessuti urbani esistenti, e creare un sistema di incentivi, di modalità di intervento, di concorso ad obiettivi

complessivi. Le opportunità premiali possono essere un modo valido di incentivare comportamenti virtuosi, ma non attraverso provvedimenti slegati da una logica urbanistica.

Intervenire in parti di città costruite negli anni '50 e '60 con edifici privi di attrezzature e di parcheggi pertinenziali, attraverso un incentivo volumetrico che non comporta rapporti con il contesto e non è condizionato ad obiettivi più generali di riqualificazione (le reti tecnologiche, i percorsi pubblici, le attrezzature e gli spazi collettivi, ecc.) non è una risposta sufficiente alle esigenze di rinnovo della città e si limita al concetto di manutenzione edilizia. È un grave errore ritenere che da soli i piccoli e piccolissimi interventi di ampliamento e di sostituzione diffusi in modo casuale siano in grado di innescare un sistema di trasformazioni che possieda una logica complessiva e sia in grado di raggiungere obiettivi di interesse per la collettività.

## 11. *Il Piano casa*

Un aspetto di sicura rilevanza introdotto dalla l.r. 6/2009 riguarda il recepimento delle misure straordinarie per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo, operanti fino al 31 dicembre 2010, previste nell'intesa Stato/Regioni.

In base a tali misure sono ammessi interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione con ampliamento di edifici abitativi esistenti, anche in deroga alla disciplina particolareggiata degli strumenti urbanistici vigenti, purché questi già consentano interventi di ristrutturazione urbanistica o edilizia negli ambiti interessati. La legge regionale esclude l'applicazione di queste possibilità nei centri storici e nelle aree gravate da vincoli di inedificabilità, e demanda ai Comuni la possibilità di individuare altre determinate zone o ambiti del loro territorio, ovvero determinate categorie di immobili, per i quali non applicare le disposizioni transitorie (comma 3 dell'art. 55), tramite una delibera di Consiglio comunale da approvarsi entro 60 giorni, ossia entro il 21 settembre p.v.

L'opinione generale non è certamente negativa nei confronti di politiche che incentivavano l'adeguamento e il rinnovo del patrimonio edilizio esistente per ottenere edifici efficienti dal punto di vista energetico ed antisismici.

Al contrario, come già detto, per le aree urbane consolidate di più vecchio impianto, i nuovi strumenti urbanistici devono andare in questa direzione, incentivando in modo organico e non più transitorio questi interventi, ma individuando un giusto punto di equilibrio fra questa esigenza e gli effetti che si possono determinare in termini di addensamento e di incremento di carico urbanistico, rispetto alla sostenibilità di tessuti urbani già densi e di reti stradali ed infrastrutturali spesso già oggi insufficienti. Questo punto di equilibrio va trovato in modo differenziato nelle diverse situazioni a seconda delle caratteristiche dei tessuti, e definendo regole e soluzioni che diano luogo a miglioramenti non solo degli edifici, ma contestualmente della qualità urbana, anche utilizzando forme di perequazione e di trasferimento di volumi da aree troppo dense ad altre aree di possibile trasformazione. L'esigenza di ammodernare estesamente l'edificato esistente e nel contempo di qualificare profondamente lo spazio urbano, il sistema del verde, la godibilità pedonale, richiede di sfruttare al meglio le possibilità offerte dalla legislazione regionale per costruire modalità di intervento negoziali e progetti specifici che associno benefici privati e benefici collettivi. Ma proprio per questo la distribuzione "gratuita" e generica di incrementi volumetrici non solo può peggiorare la situazione, ma soprattutto toglie spazio e occasioni alle operazioni da confezionare con la nuova strumentazione.

Ciò che rende criticabili queste norme straordinarie volute dal governo, quindi, non è la direzione che indicano, ma la loro genericità di applicazione, slegata da valutazioni specifiche delle diverse situazioni.

Per questo la Provincia di Bologna ha raccomandato al Comune di avvalersi della possibilità offerta dalla legge regionale di limitarne l'applicazione nelle situazioni più critiche.

In particolare, la parte di territorio dove l'indicazione governativa non è in alcun modo condivisibile è il territorio rurale, dove, se venisse applicata, potrebbe avere effetti pesantemente negativi, nel senso di una ulteriore spinta alla dispersione insediativa, all'aumento di popolazione residente sparsa in aree ad infrastrutturazione debole, al degrado paesaggistico delle aree rurali.

Per questo si è suggerito ai Comuni di avvalersi della possibilità loro offerta dalla legge regionale, prevedendo nel proprio territorio, salvo valutazioni più specifiche:

- l'esclusione dell'applicazione delle misure straordinarie nel territorio rurale;
- l'esclusione dell'applicazione delle misure straordinarie agli edifici che il Piano comunale tutela come beni di interesse culturale o testimoniale;
- eventuali altre esclusioni o limitazioni per aree di particolare interesse paesaggistico e ambientale.

## **Nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunale**

---

---

*Giacomo Capuzzimati\**

La città di Bologna, nel corso degli ultimi anni, ha riveduto completamente il quadro degli strumenti di governo del territorio e pertanto nel mio intervento tratterò l'esperienza del Comune per la elaborazione e approvazione del nuovo piano urbanistico.

Come prima cosa vorrei esprimere il mio apprezzamento nei riguardi della Regione Emilia-Romagna e dell'Assessore Muzzarelli che con le recenti modifiche e innovazioni introdotte dalla legge regionale 6/2009 ha saputo dare corpo a riflessioni e sollecitazioni da tempo espresse dagli enti locali sui temi del governo e riqualificazione del territorio. In particolare evidenzio l'importanza delle principali innovazioni della recente legge di riforma regionale:

- il potenziamento dei processi di trasformazione della città esistente, per migliorare la qualità architettonica ed energetica e la funzionalità del patrimonio edilizio esistente;
- il riordino degli strumenti di pianificazione e negoziali;
- l'integrazione delle politiche abitative nella pianificazione urbanistica;
- il miglioramento dell'efficienza del sistema di pianificazione territoriale-urbanistica, attraverso misure di semplificazione e accelerazione dei tempi dei procedimenti;
- il rafforzamento dei processi partecipativi e di coinvolgimento dei cittadini nei processi di pianificazione e redazione dei piani.

---

(\*) Capo Dipartimento "Qualità della Città" del Comune di Bologna.

Questo lo possiamo dire a ragion veduta perché il Comune di Bologna ha sperimentato l'applicazione della l.r. 20/2000 con l'approvazione, tra il 2008 e il 2009, del Piano strutturale, del Regolamento urbanistico edilizio e del primo Piano operativo comunale.

L'insieme dei tre costituisce un sistema integrato di strategie, regole, progetti per il governo del territorio. Al Psc la legge assegna il compito di fissare, a tempo potenzialmente indeterminato, le strategie urbanistiche fondamentali e le regole di fondo per la tutela delle risorse ambientali, paesistiche, insediative; al RUE il compito di fissare le regole che disciplinano la trasformazione dei materiali urbani e degli ambiti del territorio, nonché i principi relativi all'attuazione del piano e alle sue procedure, ancora validi a tempo indeterminato; al POC il compito di programmare le trasformazioni attivabili nei cinque anni, raccordando la vecchia disciplina urbanistica alla nuova.

La modifica introdotta nella l.r. 6/2009 ha chiarito e rafforzato la differenziazione della natura del Psc e del POC, il primo con un forte carattere strategico e il secondo a valenza programmatoria e conformativo dei diritti di proprietà.

La decisione di progettare il nuovo piano risponde all'esigenza non solo di adeguarsi alle disposizioni della nuova legge regionale, ma anche di rinnovare la prospettiva di governo urbanistico della città di Bologna. A partire dal 2005 si avvia la predisposizione dei nuovi strumenti, scandita dalle procedure di approvazione previste dalla legge: la Conferenza di pianificazione, l'Accordo di pianificazione siglato con la Provincia, poi l'adozione e l'approvazione del Psc, cui hanno fatto seguito quelle del RUE e del POC.

Il nuovo piano è riferito al campo di applicazione proprio del governo del territorio, occupandosi di strategie e politiche di trasformazione e tutela, di regole, di programmazione, di progetti. Per Bologna, città con circa 370.000 abitanti residenti, circa 500.000 utilizzatori giornalieri in un'area metropolitana di quasi un milione di abitanti, si prevede la realizzazione di circa

12.000 alloggi in quindici/vent'anni (comprensivi di una quota prevista nel vecchio PRG), mediante operazioni di riqualificazione di tessuti urbani sottoutilizzati, tra cui le aree ferroviarie e le aree militari dismesse, e di nuovo insediamento.

I temi affrontati per la definizione delle strategie sono quelli della dimensione europea della città, della sua dimensione metropolitana nel contesto insediativo regionale, della sostenibilità delle nuove previsioni, dell'abitabilità come rapporto di qualità tra spazio e società.

Gli indirizzi urbanistici conseguenti sono quelli della protezione e del recupero di ambiente e paesaggio, della priorità per le operazioni di ristrutturazione e riqualificazione urbana, della centralità del trasporto pubblico metropolitano e dell'integrazione dei modi della mobilità, di un *housing* sociale mirato ed articolato, di un'ampia dotazione di spazi pubblici che rafforzino centralità diffuse nel territorio, della qualità morfologica e dell'integrazione fra gli usi nella città.

Questi obiettivi e questi indirizzi vengono rappresentati dal Psc nelle "Sette città", sette modi di interpretare la città, combinando luoghi e contesti della trasformazione con connessioni e dotazioni necessarie per garantirne la sostenibilità.

Nella costruzione del piano hanno giocato un ruolo determinante tre strumenti fortemente integrati che costituiscono la struttura comune e legante tra Psc, POC e RUE: il quadro conoscitivo, che ha il ruolo di costruire un sistema ordinato di monitoraggio delle trasformazioni; la valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle trasformazioni, associata al quadro conoscitivo mediante modelli di simulazione degli effetti delle scelte di governo; il sistema informativo territoriale, che permette di sovrapporre, confrontare e analizzare dati, modelli e luoghi.

Il "nuovo piano urbanistico" è quindi soprattutto processo, percorso continuo di affinamento di strategie e verifica di coerenza tra politiche e strumenti per la loro implementazione.

Le differenti forme di consultazione, di partecipazione della collettività e concertazione adottate durante il processo di for-

mazione dei nuovi strumenti, proseguite nella primissima fase di attuazione oggi in corso, hanno avuto grande importanza per l'affinamento degli strumenti sia sotto il profilo più strategico che sotto il profilo più tecnico.

Parallelamente allo sviluppo dei nuovi strumenti di pianificazione la città è interessata da rilevanti progetti di trasformazione territoriale, proposti da soggetti esterni e concertati con l'Amministrazione comunale: i piani assumono questi progetti come scelte determinanti per la trasformazione urbana e a loro volta questi progetti ottengono dai piani indicazioni significative e legittimazione.

La catena dei nuovi piani (Psc, POC e RUE) è stata studiata in modo da realizzare un sistema coordinato soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni in essi contenute. Ogni strumento guarda agli altri definendo le reciproche integrazioni. Sistema di monitoraggio e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale sono strumenti costitutivi del nuovo sistema, accanto a perequazione urbanistica e partecipazione.

La perequazione urbanistica è applicata nel nuovo sistema come strumento finalizzato all'efficacia del piano, regolando in maniera equa (ovvero secondo il principio dell'equo trattamento delle proprietà immobiliari coinvolte nella trasformazione urbana) la contribuzione della rendita al finanziamento della "città pubblica".

La perequazione urbanistica è finalizzata in particolare alla realizzazione di politiche abitative (acquisizione di aree per edilizia pubblica e realizzazione di interventi di edilizia sociale), alla realizzazione di infrastrutture urbane e ambientali, alla contribuzione alla rigenerazione degli ambiti urbani da riqualificare.

Il Psc stabilisce i criteri generali del sistema perequativo (classificazione dei suoli, attribuzione della capacità edificatoria, premialità, indici perequativi, trasferimenti di edificabilità, diversi modi della perequazione), che poi il RUE ha dettagliato e precisato, e il POC messo in atto con la concreta attribuzione di capacità edificatorie e la definizione puntuale delle opere di

infrastrutturazione a carico di ogni progetto di trasformazione attivato, necessarie per garantirne la sostenibilità.

Il Psc stabilisce anche alcune prime indicazioni di carattere normativo inerenti la partecipazione dei cittadini, precisandone gli obiettivi, i soggetti da coinvolgere, le modalità generali per attivare percorsi, soprattutto in relazione alla definizione degli strumenti urbanistici attuativi della pianificazione. Anche il concorso di architettura viene menzionato, considerato come una modalità attuativa che consenta di raggiungere livelli di qualità progettuale adeguata alle situazioni di maggiore complessità.

Il RUE sviluppa a livello regolamentare questi indirizzi sia per quanto riguarda la partecipazione al procedimento e il coinvolgimento degli abitanti che per i concorsi di architettura e urbanistica; la perequazione urbanistica è precisata nei suoi criteri e metodi quale strumento di attuazione del Piano operativo comunale e dei Piani urbanistici attuativi.

Evidenzio però che lo strumento della perequazione urbanistica ha la necessità di supporto legislativo nazionale e anche di una maggiore riflessione a livello regionale.

L'attenzione alla qualità dell'abitare nella città, per quanto essa dipenda dagli aspetti urbanistico-edilizi della realtà urbana, è un elemento centrale nel nuovo sistema di indirizzi e regole. Una prima declinazione del tema è presente nella disciplina dei sistemi del Psc: una accessibilità integrata e sostenibile è l'obiettivo progettuale del sistema delle infrastrutture per la mobilità; un elevato livello di qualità sociale discende dalla corretta organizzazione del sistema delle attrezzature e degli spazi collettivi, la qualità ecologica e ambientale è conseguenza di una estesa attuazione del sistema delle dotazioni ecologiche e ambientali.

Gli elementi di qualità si combinano diversamente in ogni parte del territorio, ma devono essere oggetto di una progettazione e di una attuazione che li integri: questo tema è trattato dal Psc nella individuazione di "situazioni urbane" intese come bacini di abitabilità, completi delle necessarie dotazioni di at-

trezzature (scolastiche, sociali, ecc.), altamente accessibili e nei quali le risorse ambientali sono valorizzate per comporre una rete ecologica urbana raccordata a quella territoriale. Questa prima indicazione del Psc è poi sviluppata dai Pcc che, situazione per situazione, provvedono alla programmazione integrata della realizzazione delle dotazioni, discutendole con i cittadini che le utilizzeranno.

Al RUE è invece affidato un altro importante tema relativo alla qualità della città, ovvero la “disciplina dei materiali urbani”, una regolamentazione di carattere prestazionale che per ogni differente materiale costitutivo della città (spazi aperti pubblici e d’uso pubblico, attrezzature e infrastrutture, spazio edificato) fissa requisiti e prestazioni da raggiungere mediante ogni progetto, in particolare per i progetti che si realizzano con interventi edilizi diretti.

Per gli interventi la cui attuazione è conseguente l’approvazione di un Piano urbanistico attuativo è invece il Pcc ad occuparsi dell’integrazione tra regola e progetto, con la possibilità di precisare per uno specifico ambito del territorio quali siano le dotazioni e le prestazioni di qualità richieste, anche determinandole attraverso la discussione pubblica e l’utilizzazione di strumenti di carattere concorsuale per incentivare la qualità morfologica della città.

Per concludere il nuovo mandato amministrativo si sta caratterizzando come momento di avvio dell’attuazione delle principali scelte relative alla trasformazione e riqualificazione della città sulla base degli obiettivi strategici del Psc.

Le recenti innovazioni normative della legge regionale cui ho accennato all’inizio del mio intervento aiuteranno le Amministrazioni a rendere più efficaci le previsioni dei nuovi piani urbanistici per il rilancio dello sviluppo sostenibile delle comunità locali della nostra Regione.

# **Il Piano strutturale e il Piano operativo comunale. Efficacia giuridica ed effetti fiscali**

---

---

*Fabio Dani\**

## **Sommario**

**1. Premessa.** – **2. Gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi.** – **3. Le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2009.** – **4. Gli effetti fiscali.**

## **1. Premessa**

L'entrata in vigore della legge regionale 6/2009 consente e allo stesso tempo impone di indagare nuovamente sulla natura giuridica del Psc, sul suo contenuto, e sul rapporto con il Poc, nonché sui possibili effetti di carattere tributario conseguenti alla entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Una premessa si impone.

Lo strumento urbanistico è un atto giuridico, più propriamente un atto amministrativo generale, destinato a produrre effetti giuridici sul territorio oggetto delle sue previsioni.

La pianificazione disciplina l'uso e le trasformazioni del suolo, accertando i limiti e i vincoli che derivano da uno specifico interesse pubblico insito nelle caratteristiche del territorio e nelle caratteristiche morfologiche dei terreni, o dalla presenza di fattori di rischio ambientale: si tratta, come suona evidente, dei c.d. “vincoli conformativi” (per usare la terminologia della Corte costituzionale, di cui alle “storiche” sentenze nn. 55 e 56 del 1968, e costantemente utilizzata in dottrina e giurisprudenza, ad es. v. Cons. Stato, sez. IV, n. 382 del 6 marzo 1998),

---

(\*) Avvocato amministrativista.

mentre nel nostro sistema i c.d. “vincoli espropriativi”, cioè finalizzati all’acquisizione coattiva di immobili finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, sono devoluti alla competenza del POC (art. 6 l.r. 20/2000) anche se la previsione dei “corridoi di fattibilità” di cui al nuovo art. 36-*bis* mi lascia perplesso sulla possibilità di escludere che la loro individuazione non costituisca, in realtà, un vincolo sostanzialmente espropriativo.

È così che la pianificazione “conforma” il diritto di proprietà, attribuendo un concreto contenuto al diritto astrattamente definito dall’art. 832 del codice civile, e con ciò definendo lo “Statuto della proprietà fondiaria”.

In tal senso, mi pare che l’art. 2 della legge regionale sia chiaro, nel momento in cui precisa e determina le funzioni e gli obiettivi della pianificazione, tant’è che il successivo art. 3 precisa che la pianificazione “determina le azioni idonee alla realizzazione degli obiettivi”, regola gli interventi e la loro attuazione, controlla gli effetti sul territorio conseguenti all’attuazione dei piani.

Risulta dunque chiaro che dal momento in cui il “progetto” diventa “piano” ovvero “norma”, per ciò stesso esso implica effetti nei confronti della proprietà privata, che sono giocoforza “conformativi”, altrimenti quel piano resta solo una dichiarazione di intenti, uno schema progettuale, appunto, che non incide sui rapporti giuridici ed economici, e men che meno sulla disciplina del territorio.

In altri termini, la definizione dell’ampiezza del contenuto della proprietà privata, e delle facoltà concesse al proprietario, è funzione tipica della pianificazione urbanistica, che disciplina categorie di beni, “conformando” il diritto di proprietà, determinandone cioè la specifica ampiezza di contenuto.

Come è stato giustamente osservato, la disciplina urbanistica è una fonte di produzione dello statuto della proprietà edilizia, perché se è la legge che determina in astratto le diverse tipologie di intervento sul diritto di proprietà, in concreto il regime del singolo bene viene “conformato” solo dall’atteggiarsi e dagli esiti del procedimento di piano.

Negare tale efficacia al piano, significa negargli la possibilità di produrre effetti.

## 2. *Gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi*

La premessa ci consente di indagare quali siano gli effetti dei piani strutturali e dei piani operativi, nel sistema della legge regionale alla luce della riforma.

A mio avviso, non vi è dubbio che nel sistema anteriore all'entrata in vigore della l.r. 6/2009 il Psc avesse valore conformativo, non solo perché, altrimenti, il Psc sarebbe stato ridotto a un "non piano" e sarebbe conseguentemente stato in pericolo tutto il sistema applicativo delle misure di salvaguardia (così come peraltro osservato dal Tar Bologna, seconda sezione, con sentenza n. 609 del 15 maggio 2006) non solo perché di questo avviso esplicitamente si è dichiarato il Consiglio di Stato (che con ordinanza n. 5763/2006 della sez. IV ha sospeso gli effetti della ricordata sentenza n. 609/2006 del Tar Bologna affermando la conformatività del Psc, mentre la precedente sentenza n. 4004 del 28 luglio 2005 della medesima sezione, aveva rilevato che spetta al Psc la definizione del regime urbanistico delle aree e l'attribuzione alle medesime della suscettibilità edificatoria), ma soprattutto perché in quel senso deponiva il sistema della legge, e le sue disposizioni, relative al contenuto e all'efficacia del Psc (il Tar pare infatti tornare sui suoi passi, con la recentissima ordinanza n. 728 del 2 ottobre 2009 della seconda sezione).

Mi riferisco ai già citati artt. 3 e 6, quest'ultimo in particolare, come detto, attribuisce esplicitamente al Psc l'introduzione dei vincoli conformativi, che vengono meramente recepiti dal POC.

Mi riferisco ancora all'art. 7, che prevede che il Psc attribuisca "possibilità edificatorie", e all'art. 28, a tenore del quale il Psc "è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune con riguardo a tutto il

proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo, e per tutelare l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale dello stesso".

A tal fine, è il Psc che "fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili" (comma 2, lett. *b*), individua "le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione" (lett. *c*), e, inoltre, "classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale" (lett. *d*), individuando "gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall'Allegato", definendo le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti prestazionali" (lett. *e*), e "definendo le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del RUE" (lett. *f*).

Infatti, al RUE è deputato dettare la "disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione", in conformità alle previsioni del Psc (art. 29 l.r. 20/2000).

Ugualmente in conformità alle previsioni del Psc è redatto il Piano operativo comunale (Poc, art. 30) che "individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni" senza peraltro modificare i contenuti del Psc (comma 1, art. 30 cit.).

Tali previsioni trovano conferma nell'"Allegato", che esplicita le funzioni del Psc, in relazione ai diversi ambiti, attribuendo appunto al Psc, ad esempio, "stabilire il dimensionamento delle previsioni di ciascun ambito" (all. A-4), la quota massima dei carichi insediativi e i livelli minimi di standard (A-11 e A-12), la capacità insediativa massima per le specifiche funzioni ammesse e le dotazioni territoriali (A-13), nonché la definizione degli ambiti rurali (A-16), degli ambiti primari insediati (A-12) degli ambiti da riqualificare (A-11) e così via.

Non diversamente, compete al Psc "stabilire, per i diversi

ambiti del territorio comunale, la dotazione complessiva di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti... nonché l'individuazione di massima delle aree più idonee alla localizzazione degli impianti e delle reti tecnologiche, la definizione delle fasce di rispetto e di ambientazione" (art. A-23).

Ugualmente, il Psc stabilisce, per ciascun ambito, "il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi da realizzare e i relativi requisiti funzionali e... provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla localizzazione delle strutture di interesse sovracomunale".

Alla luce delle disposizioni ricordate, non poteva dubitarsi della conformatività del Psc, come tale appunto riconosciuta dal Consiglio di Stato: è dunque il Psc che localizzava e zonizzava, quantificava e distribuiva, con ciò certamente assumendo un valore conformativo della proprietà, nella misura in cui il Psc che attribuiva o meno valore edificatorio a taluni ambiti del territorio, che quantificava e localizzava le infrastrutture e i servizi e così via. È il Psc, insomma, che definiva quale fosse l'utilizzazione del suolo consentita al proprietario.

È per effetto del Psc che l'area di proprietà del "sig. Rossi" viene inclusa nell'ambito rurale piuttosto che nell'ambito urbanizzabile, ed è sempre il Psc a prevedere che su quell'area possa essere realizzata una ferrovia o un'autostrada, seppure nell'ambito dei "corridoi di fattibilità"(art. 36-*bis* della l.r. 20/2000, introdotto dall'art. 37 della l.r. 6/2009).

Certo, non spetta al Psc l'apposizione dei vincoli espropriativi, ma non è in ciò che si esaurisce l'effetto conformativo della proprietà: anzi, l'apposizione del vincolo è la conseguenza della conformazione già avvenuta, appunto, per effetto del Psc.

### *3. Le modifiche introdotte della l.r. 6/2009*

Resta da esplorare quale sia la portata delle modifiche introdotte dalla sopravvenuta l.r. 6/2009.

Nulla negli artt. 3, 6 e 7, moltissimo nell'art. 28.

È proprio il nuovo art. 28 (introdotto dall'art. 29 della legge 6/2009) che tende a modificare l'ambito di efficacia del Psc statuendo che esso "non attribuisce in alcun caso potestà edificatorie alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC, ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6".

Tuttavia, subito dopo, la lett. *b*) del secondo comma prevede che il Psc definisca "quali fabbisogni insediativi possano essere soddisfatti dal POC attraverso la sostituzione di tessuti insediativi esistenti e quali fabbisogni richiedano il consumo di nuovo territorio": dunque il Psc determina i fabbisogni, e indica le modalità per il loro soddisfacimento, distribuendoli per tipologia d'ambito.

A tenore delle successive lett. *c*) e *d*) del medesimo secondo comma, spetta poi al Psc fissare i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili, individuando le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, definendo i criteri di massima per la loro localizzazione. Sempre il Psc classifica il territorio comunale in urbanizzabile, urbanizzato e rurale e individua gli ambiti secondo quanto disposto dall'Allegato, che non ha subito modificazioni ad opera della l.r. 6/2009.

Il terzo comma prevede che "le indicazioni del Psc relative alla puntuale localizzazione delle nuove previsioni insediative, agli indici di edificabilità, alle modalità di intervento, agli usi e ai parametri urbanistici ed edilizi, costituiscano riferimenti di massima circa l'assetto insediativo e infrastrutturale del territorio comunale, la cui puntuale definizione e specificazione è operata dal piano operativo comunale, senza che ciò comporti modificazione del Psc", con disposizione esplicitamente dichiarata prevalente sulle previsioni dei Psc vigenti.

Non è questa la sede per soffermarci sulla terminologia usata dalla disposizione: cosa significa "riferimenti di massima"? Saranno o non saranno riferimenti idonei a giustificare dinieghi

o assenti di titoli abilitativi? Cosa c'è da più "puntualmente definire" da parte del POC nella già avvenuta definizione di un indice o di una categoria di intervento?

Ciò che vorremo indagare è l'effetto reale della introduzione di siffatte disposizioni legislative, poiché le affermazioni devono poi trovare riscontro nel sistema delle norme.

È evidente che le previsioni di cui ai primi tre commi dell'art. 28 della l.r. 20/2000, così come modificato dall'art. 29 della l.r. 6/2009 costituiscono il nodo centrale: essi tuttavia, a mio avviso, non incidono sull'efficacia del piano, né sulla sua natura, bensì esclusivamente sull'oggetto del Piano strutturale.

In altri termini, il Psc era e resta un piano conformativo, cioè un piano che determina la specifica ampiezza del contenuto del diritto di proprietà, ma solo limitatamente ad alcuni aspetti, ovvero a quelli di cui al secondo comma dell'art. 28 della legge regionale, e su questo non può esservi dubbio.

Sorgono però due problemi: il primo, relativo alla interpretazione da dare alla lettura congiunta dei ricordati primi tre commi dell'art. 28, il secondo conseguente alla loro introduzione, non accompagnata da una correlativa abrogazione delle norme che siano confliggenti con l'affermazione di principio in essi contenuta.

In primo luogo, se non vi è dubbio, per specificazione normativa, che il Psc abbia efficacia conformativa relativamente alle previsioni non espropriative relative alle caratteristiche del territorio e alle correlative tutele ambientali e culturali, alle caratteristiche morfologiche dei terreni che rendano incompatibile il processo di trasformazione, conseguenti alla presenza di fattori di rischio ambientale, e relative alla previsione di interventi di mitigazione di impatti negativi o alla previsione di condizioni di sostenibilità dei nuovi interventi (che non sono quelli di cui all'art. 6, commi 1 e 2, richiamati dal primo comma dell'art. 28), è proprio certo che in questo si esaurisca l'effetto conformativo del Psc?

A mio avviso, no.

Mi pare infatti che l'inclusione di porzioni di territorio

negli “ambiti di cui all’Allegato” – come prevede la lett. *f*) dell’art. 28 – abbia un indubbio contenuto conformativo, sol che si pensi che in forza di tale inclusione si acquista o meno una aspettativa di utilizzazione edificatoria, che, anche se non corroborata dalla attribuzione di indici, sarà quanto meno funzionale alla soddisfazione del “fabbisogno insediativo” che il Psc è pur tenuto ad indicare.

E che ciò valga a “determinare l’ampiezza del contenuto del diritto di proprietà” non mi pare possa essere meno in dubbio, solo che si pensi alle situazioni, totalmente divergenti, del proprietario inserito in un “ambito per nuovi insediamenti” (A-12) o in un “ambito specializzato per attività produttive” (A-13) rispetto a chi sia inserito in un “ambito rurale” indicato come “area di valore naturale e ambientale”, o in “ambiti agricoli di rilievo paesistico” (A-17, A-18).

Siamo, per l’appunto, nel pieno della conformazione della proprietà, cioè nella legittima individuazione, da parte dei piani, della diversa ampiezza del contenuto del diritto di proprietà connessa alle differenti discipline urbanistiche relative alle aree in questione, e tale effetto non viene meno in forza delle nuove disposizioni, perché se è possibile ritenere abrogate, per contrasto con le norme sopravvenute, tutte le disposizioni di cui all’originario testo della legge 20/2000 in contrasto con il divieto di cui al primo comma dell’art. 28, non si può certo sostenere che venga meno il “sistema degli ambiti” e il regime normativo ad esso connesso.

E ancora: il primo comma dell’art. 28 vieta con decisione che il Psc attribuisca capacità edificatorie, o potenzialità edificatorie. A parte il rilievo, estraneo al nostro argomento, di come tale divieto ricadrà sul sistema della perequazione, che presuppone, invece, per la sua attuazione, “che il Psc riconosca la medesima capacità edificatoria ai medesimi ambiti che presentano caratteristiche analoghe” (art. 7), è da osservare che il terzo comma attribuisce alle previsioni contrastanti con il divieto, l’efficacia di “previsioni di massima”.

Già più sopra esprimevo la mia perplessità rispetto a una tale generica espressione (ricordo che talune amministrazioni stanno negando titoli abilitativi per contrasto con i “principi di massima” stabiliti dai Psc vigenti in contrasto con il già ricordato divieto): tuttavia, a mio avviso, essa deve essere letta come norma transitoria, destinata cioè a trovare applicazione nei confronti solo dei Piani già approvati alla data di entrata in vigore della legge 6/2009, e dunque come previsione che esclude, proprio per tale suo significato, che le previsioni dei piani da essa contemplate possano essere assunte a presupposto dell’adozione di provvedimenti, positivi o negativi, di natura edilizia.

Per i Piani in corso di elaborazione, invece, varrà il divieto di cui al primo comma dell’art. 28, di talché, nell’iter elaborativo del Psc, l’eventuale superamento dei limiti di cui al primo comma dell’art. 28 potrà essere oggetto di “riserva” da parte delle Province, e costituirà comunque un limite di legittimità del Piano.

A ritenere diversamente, infatti, la riforma non avrebbe più alcun senso, poiché autorizzerebbe l’approvazione di Psc debordanti del loro oggetto tipico, la cui lettura e interpretazione resterebbe affidata agli Uffici comunali, mentre non vi è dubbio, invece, che la definizione dell’oggetto del piano sia riservata alla legge regionale. Anzi, pare proprio che l’intenzione di vincere la “resistenza culturale” nei confronti dei nuovi strumenti urbanistici strutturali, che ha portato alla redazione di Psc in molti casi in tutto assimilabili ai vecchi PRG, sia stata una delle “molle” ispiratrici della riforma.

Conseguentemente, le previsioni di cui parla il terzo comma dell’art. 28, ove presenti nei piani vigenti sono “di massima” in quanto non precettive, non solo nei confronti dell’Amministrazione ma neppure nei confronti dei cittadini interessati, e non sono inseribili nei piani in itinere: del resto, a ritenere diversamente, si avrebbe una inevitabile “invasione di campo” rispetto all’oggetto individuato come pertinente al Psc, da parte dell’art. 30 della medesima legge regionale.

#### 4. *Gli effetti fiscali*

La riforma di cui alla legge regionale 6/2009 ha tra i suoi scopi dichiarati quello di chiarire che le previsioni di Psc sono ininfluenti rispetto alla classificazione delle aree, ai fini applicativi dell'Ici.

Se infatti, il valore ai fini Ici è individuato nel valore venale tutte le volte che tale area sia “edificabile” e se per “edificabile” si intende, *ex art.* 36, comma 2, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 convertito con mod. con legge 4 agosto 2006, n. 248, l’area qualificabile come tale in forza di uno strumento urbanistico anche solo adottato, e non approvato, appaiono rilevanti le considerazioni formulate dalla Corte di Cassazione (sez. un. 30 novembre 2006, n. 25506; da ultimo 2 luglio 2009, n. 15558), secondo le quali “non occorre che lo strumento urbanistico, adottato dal Comune, abbia perfezionato il proprio iter di formazione mediante l’approvazione da parte della Regione, atteso che l’adozione dello strumento urbanistico, con inserimento di un terreno con destinazione edificatoria, imprime al bene una qualità che è recepita dalla generalità dei consociati come qualcosa di già esistente e di difficile reversibilità e, quindi, è sufficiente a far venir meno, ai fini anzidetti, la presunzione del rapporto proporzionale tra reddito dominicale risultante in catasto e valore del terreno medesimo, posto a fondamento della valutazione automatica”. In altri termini, dinanzi ad una vocazione edificatoria di un suolo, formalizzata in un atto della procedura prevista dalla legislazione urbanistica, il fisco ritiene che, a prescindere dallo status giuridico formale dello stesso, non sia più possibile apprezzarne il valore sulla base di un parametro di riferimento, come il reddito dominicale, che resta superato da più concreti criteri di valutazione economica. Non interessa, dunque, ai fini fiscali, che il suolo sia immediatamente ed incondizionatamente edificabile, perché possa farsi ricorso legittimamente al criterio di valutazione del valore venale in comune commercio. L’inizio della procedura di “trasformazione” urbanistica di un suolo implica, di per sé,

una “trasformazione” economica dello stesso, che non consente più la valutazione, ai fini fiscali, secondo il criterio del reddito dominicale.

Solo la suggerita lettura del terzo comma dell’art. 28 della l.r. 20/2000, può consentire, seppure con tutti i dubbi conseguenti alla constatata perdurante natura conformativa del Psc, di perseguire l’obiettivo dichiarato ai fini della applicazione della base imponibile ICI unitamente alla considerazione, che peraltro attende conferma in sede applicativa, e soprattutto nella elaborazione dei nuovi Piani, che le previsioni del Psc sono del tutto estranee alla disciplina delle aree, ed attengono solo ad una conformazione territoriale indifferenziata, sia per quanto riguarda le previsioni insediative, che per quanto riguarda le previsioni localizzative o collettive: il che, se con tutta evidenza enfatizza il ruolo e l’oggetto del Psc e la sua effettiva incidenza sullo statuto della proprietà fondiaria, suggerirebbe forse un opportuno intervento chiarificatore da parte del legislatore regionale.



# **Gli aspetti edilizi della l.r. 6/2009**

---

Giorgio Baratti\*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. Le c.d. tolleranze costruttive: i precedenti normativi.** – **3. Precisazioni in tema di tolleranze costruttive edilizie.** – **4. La c.d. “prescrizione degli abusi edilizi minori”: i precedenti normativi.** – **5. La disciplina contenuta nel progetto di legge regionale in tema di prescrizione edilizia.** – **6. Conclusioni.**

## **1. Introduzione**

Gli aspetti edilizi che sottopongo alla vostra attenzione sono le c.d. “tolleranze costruttive” e la c.d. “prescrizione degli abusi edilizi minori”.

Entrambi, in passato, caratterizzati da un tratto comune, ovvero, prima, dall’aver trovato una disciplina normativa nell’ambito dei regolamenti edilizi dei Comuni, poi, nell’essere stati oggetto di attenzione al fine di una loro regolamentazione legislativa nel corso dei lavori preparatori che hanno accompagnato l’elaborazione della nuova legge regionale in tema di “Governo e riqualificazione solidale del territorio”.

Tuttavia, con l’emanazione di quest’ultima legge, proprio questo secondo aspetto che li accomunava si è stemperato e i due istituti, almeno per ora, sembrano aver preso strade diverse, perché mentre il primo, relativo alle tolleranze, ha trovato una sua collocazione nella legge che ci occupa, il secondo, in merito alla prescrizione, non risulta disciplinato dalla nuova legge regionale 6/2009.

---

(\*) Avvocato amministrativista, Docente della Scuola di specializzazione in studi sull’Amministrazione pubblica (SPISA) dell’Università degli studi di Bologna.

Resta il fatto che ambedue attengono, *latu sensu*, ai profili sanzionatori della disciplina edilizia e da questo punto di vista si può giustificare, pur in assenza del consolidamento di una prospettiva legislativa comune, anche un accenno alla prescrizione degli abusi edilizi minori.

Le brevi note che seguono hanno perciò il limitato scopo di offrire alcuni spunti per aprire una discussione su aspetti interessanti e problematici della materia edilizia.

## 2. *Le c.d. tolleranze costruttive: i precedenti normativi*

Sulla scorta del regolamento tipo approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna nel 1995, alcuni regolamenti edilizi dei Comuni contenevano già norme intese a considerare tollerabili le difformità verificatesi in sede di costruzione a condizione che non eccedessero, per singola unità immobiliare, il due per cento delle misure prescritte (qui per comodità espositiva si farà riferimento ai regolamenti del Comune di Bologna).

Tale tolleranza, tuttavia, risultava inapplicabile in alcuni casi, quali, ad esempio, le distanze minime fra fabbricati e dai confini normativamente prescritti ed, ancora, relativamente all'allineamento dei fabbricati, per le misure lineari minime e i requisiti tecnici.

Salvo, perciò, i casi espressamente esclusi, la tendenziale genericità delle norme intese a tollerare lievi difformità costruttive rispetto al titolo abilitativo mentre, da un lato, poteva lasciar pensare ad una generale applicabilità dell'istituto, dall'altro, nei singoli casi concreti, poteva dare adito a contrasti interpretativi così lasciando aperto il problema di fondo relativo alla necessità di individuare i parametri da assumere per stabilire se vi fosse stata o meno violazione della tolleranza dimensionale consentita in sede di costruzione dell'immobile.

Alla risoluzione del problema poteva concorrere il riferimento ad una norma statale – l'art. 41-*ter* della legge urbanistica

n. 1150 del 1942, come introdotto dall'art. 15 della c.d. legge ponte n. 765 del 1967 (oggi sostanzialmente trasfuso nell'art. 49 t.u. Edilizia d.P.R. 380/2001) – che seppur dettata per finalità diverse, ovvero per ragioni “fiscali”, prevedeva anch'essa una tolleranza dimensionale del due per cento precisando però come l'eventuale contrasto tra quanto realizzato e quanto assentito dal titolo abilitativo dovesse riguardare “violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta”.

Proprio dal dettato di questa norma statale ha preso lo spunto il nostro legislatore regionale per disciplinare le c.d. tolleranze costruttive, tanto che – come si può leggere nella relazione che accompagna il progetto della legge che ci occupa – la citata norma statale è stata assunta quale espressione di un principio di tolleranza applicabile anche alle questioni edilizie e perciò il contrasto fino al due per cento tra l'opera realizzata e le misure previste nel titolo abilitativo non deve comportare l'applicazione di sanzioni amministrative<sup>(1)</sup>.

Con la nuova legge 6/2009 (art. 59) le tolleranze costruttive in campo edilizio hanno trovato perciò una collocazione legislativa anche nella nostra Regione, attraverso l'introduzione dell'art. 19-*bis* della legge 23/2004, che prevede come “il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta o di ogni altro parametro o dimensione delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del due per cento delle misure previste nel titolo abilitativo”.

---

(1) Per contro si può ricordare come in passato il Consiglio di Stato si fosse espresso nel senso che la tolleranza del 2% delle misure previste per le distanze tra i fabbricati di cui all'art. 41-*ter* l.u. “espliciti la sua efficacia esclusivamente con riferimento alla concessione delle agevolazioni fiscali... ma non anche in relazione alla materia urbanistica” (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 1990, n. 373, in *Cons. Stato*, 1990, I, 566).

### 3. *Precisazioni in tema di tolleranze costruttive edilizie*

Premesso che quando si affrontano le questioni che attengono all'individuazione delle c.d. tolleranze costruttive in campo edilizio le soluzioni vanno ricercate nel senso di giustificare quelli che le diverse norme definiscono quali semplici "contrast", "scostamenti", "difformità" e non invece abusi, la prima cosa che si può notare è che il nostro legislatore regionale ha affrontato l'argomento parlando di "mancato rispetto" dei parametri nella stessa norma richiamati, sottolineando poi come il suo contenimento nel limite percentuale previsto "non costituisce violazione edilizia".

Nulla dice, peraltro, circa il momento dell'accertamento, argomento affrontato invece sia nei regolamenti edilizi (si vedano, ad esempio, art. 123 delle norme di principio del precedente regolamento edilizio del Comune di Bologna e, oggi, art. 100 del RUE) dove si può leggere che tali difformità vanno "rilevate a processo edilizio concluso", sia nell'art. 49 del t.u. Edilizia che (a differenza del precedente art. 41-ter l.u. del 1942) parla di interventi "realizzati", ovvero usa un participio che può essere significativo per sostenere che il momento rilevante in cui compiere la valutazione dell'eventuale difformità dell'intervento edilizio dal titolo abilitativo è il momento in cui l'intervento è completo<sup>(2)</sup>.

Per quanto poi concerne l'entità delle difformità tollerabili il nostro legislatore regionale ha indicato il tetto massimo del "due per cento" a differenza di quanto previsto in altre leggi regionali che – in particolare trattando delle c.d. "difformità parziali" – hanno escluso da tale categoria, e perciò dalla sanzionabilità, le "variazioni ai parametri edilizi che non superino, per ciascuno di essi, la tolleranza di cantiere del tre per cento" (si vedano, in particolare, le leggi regionali Abruzzo 13 luglio 1989, n. 52, art. 7 e Sicilia 10 agosto 1985, n. 37, art. 7).

---

(2) In questo senso si veda C. GARBARINO, in *Commentario al Testo Unico dell'Edilizia* (a cura di R. FERRARA e G. FERRARI), Padova, 2005, p. 547.

Come entità di confronto, poi, per operare la verifica circa la regolarità o meno degli interventi edilizi in contrasto con il titolo abilitativo, il nuovo art. 19-*bis* introdotto dalla legge regionale in esame considera la “singola unità immobiliare”.

Entità di confronto, già presente nei regolamenti comunali (ad es.: precedente regolamento edilizio del Comune di Bologna – art. 123 – e attuale RUE – art. 100) e nell’art. 41-*ter* della l.u. del 1942 nonché, oggi, nell’art. 49 t.u. Edilizia che tuttavia può dare adito a perplessità circa il suo significato.

In altre parole, mentre in base ad una interpretazione letterale della norma in commento il termine “singola” – apparentemente pleonastico in relazione alla nozione di unità – sembra usato dal legislatore per indicare la minima porzione immobiliare, avente una sua autonomia funzionale, nell’ambito dell’edificio (o del fabbricato), d’altra parte non si può dimenticare che in ipotesi edificio e unità immobiliare possono finire anche per coincidere<sup>(3)</sup>.

Ad esempio, scorrendo il nuovo RUE di Bologna (art. 20) si rinviene una definizione di unità immobiliare intesa come “la più elementare aggregazione di vani edilizi avente caratteristiche di continuità fisica, autonomia funzionale e individualità spaziale”, mentre per edificio (o organismo edilizio o unità edilizia) si intende un “fabbricato morfologicamente e funzionalmente riconoscibile”, con la precisazione che “l’edificio è composto da una o più unità immobiliari”<sup>(4)</sup>.

---

(3) In merito all’unità immobiliare intesa come porzione di un edificio si può ricordare la giurisprudenza tributaria che ha sottolineato come la decadenza dai benefici tributari prevista dall’art. 41-*ter* della l.u. del 1942 si applichi non solo alla singola unità immobiliare (usando l’espressione nel senso della legislazione censuaria) cui l’infrazione alla normativa urbanistica si riferisce, ma all’intero edificio del quale l’unità stessa faccia parte (cfr., ad es., Comm. trib. centr., sez. un., 29 aprile 1988, n. 3798, in *Riv. giur. ed.*, 1988, I, 1042), così in altre parole indicando come entità di confronto per valutare l’infrazione la singola unità immobiliare, ancorché poi la decadenza dai benefici fiscali si estenda all’intero edificio.

(4) Secondo il precedente regolamento edilizio del Comune di Bologna – art. 8 delle Norme di Principio – l’unità immobiliare era intesa come “la più elementare aggregazione di vani edilizi ordinariamente coincidente con la partizione catastale,

Tanto che, sullo sfondo di un siffatto contesto, per la concreta applicazione delle tolleranze costruttive più che l'entità di confronto astrattamente intesa sembra piuttosto sovvenire il riferimento a quanto previsto nel titolo abilitativo.

Da ultimo, occorre sottolineare che l'art. 19-*bis* della legge regionale 23/2004 dopo aver espressamente indicato, come abbiamo visto, alcuni parametri edilizi – altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta – aggiunge “e di ogni altro parametro o dimensione”, senza prevedere alcuna esclusione o limitazione, né contenere altre precisazioni.

Sotto questo profilo, pertanto, si evidenzia una palese differenza tra la norma legislativa in commento e quelle regolamentari a cui ci avevamo abituato i Comuni che, mentre da un lato peccavano per difetto rispetto all'indicazione dei parametri, dall'altro oggi sembrano discostarsi per eccesso in relazione ai casi di esclusioni in esse contenuti e non presenti, invece, nella norma regionale in commento.

Questa constatazione non sembra, tuttavia, creare particolari problemi per quanto concerne la possibilità di mantenere ferme esclusioni regolamentari relative alle distanze minime e all'allineamento dei fabbricati, specie se si conviene di tenere distinti questi ultimi dalle singole unità immobiliari, mentre altrettanto non si può dire per quelle disposizioni comunali che escludono la tolleranza “per le misure lineari minime e per i requisiti tecnici” a fronte della nuova legge regionale che invece prevede la tolleranza anche per “ogni altro parametro o dimensione delle singole unità immobiliari”. Tanto che può essere difficile ipotizzare la sopravvivenza di altri casi di esclusione, almeno se ed in quanto riconducibili a elementi valutabili in termini dimensionali<sup>(5)</sup>.

---

avente caratteristiche di continuità fisica e di autonomia funzionale”; mentre per edificio si intendeva “un fabbricato avente autonomia strutturale e funzionale ed individuato da uno o più numeri civici”.

(5) A proposito dei requisiti tecnici si può però osservare che il RUE del Comune di Bologna – art. 100 – precisa che per i relativi livelli prestazionali sono ammesse

A fronte dei precedenti rilievi (ma se ne potrebbero fare anche altri), è auspicabile un intervento da parte della Regione inteso a fornire precisazioni tali da consentire, in conclusione, una applicazione coerente ed uniforme della norma in commento.

#### 4. *La c.d. “prescrizione degli abusi edilizi minori”: i precedenti normativi*

Sempre sulla scorta del regolamento edilizio tipo del 1995, si ritrovavano e si ritrovano delle disposizioni comunali che individuano un termine di prescrizione per gli abusi edilizi c.d. minori, cioè per quegli interventi abusivi che non comportano alterazione della sagoma planivolumetrica o nuova costruzione o aumento di superficie utile e che normalmente si riferiscono, ad esempio, ad opere di manutenzione straordinaria o di restauro e risanamento conservativo.

In verità tanto i regolamenti edilizi comunali (ad es. quello di Bologna), quanto quello “tipo” pur intitolandosi e/o parlando (es. RUE Bologna) di “prescrizione”, poi, specificano come i citati interventi abusivi non comportino l’applicazione di sanzioni trascorso un determinato termine dalla loro ultimazione (10 anni; 5 anni per opere di manutenzione straordinaria e per opere interne), perché a quel punto ritenuti “sanati” agli effetti amministrativi (il regolamento tipo recitava addirittura “a tutti gli effetti”).

Si evidenzia così una sorta di “sanatoria per decorso del tempo” che finisce per proporre un’interazione tra il tema della prescrizione e quello della sanatoria ed in particolare della sanatoria c.d. giurisprudenziale (anch’essa disciplinata dal nostro

---

tolleranze se indicate nella formulazione del requisito stesso. Inoltre, per i livelli di prestazione dei requisiti non espressi con misure lineari, di superficie e di volume sottolinea come sia ammessa solo la tolleranza indicata espressamente nella normativa esplicitamente richiamata in riferimento al requisito ovvero è ammessa la tolleranza indicata per lo strumento di misura.

legislatore regionale nell'art. 17, comma 2, della l.r. 23/2004 ma, come è noto, oggi contestata da una parte della dottrina e della giurisprudenza sul presupposto che, dato il tenore dell'art. 13 della legge 47/1985 e dell'art. 36 t.u. Edilizia, tale sanatoria finisce per violare il principio di legalità)<sup>(6)</sup>.

In altri termini, tra l'uno e l'altro istituto sembra ravvisabile una relazione almeno nella misura in cui entrambi possono esprimere il tentativo di consentire una sorta di titolo edilizio "postumo" e quindi, sotto l'aspetto pratico, di fornire una possibile risposta all'esigenza di certezza nei rapporti giuridici ed economici implicati dalla disciplina urbanistico-edilizia.

Una disciplina, si può aggiungere, che sotto il profilo sanzionatorio è assai complessa ma che non ha mai conosciuto a livello legislativo generale l'istituto della prescrizione e che, anche per questa ragione, ha portato l'interprete a interrogarsi su come evitare ingiustizie allorquando dato un lungo lasso di tempo trascorso, oppure in presenza di altre ragioni, si potesse ritenere che, in sostanza, non vi fosse più un interesse così rilevante e preminente per la sanzionabilità dell'abuso.

Proprio questa ragione pratica sta a fondamento della ormai storica ricostruzione della "sanatoria giurisprudenziale", anch'essa nata dalle carenze del nostro ordinamento positivo e fondata sul carattere che tradizionalmente veniva attribuito alla sanzione urbanistico-edilizia per eccellenza – la demolizione – quale misura reale (che cioè cade sulla *res* e con essa si trasferisce) e riparatoria, sostanzialmente legata alla natura discrezionale del potere amministrativo in materia, così da far apparire ingiusta la sanzionabilità di interventi edilizi che successivamente alla loro commissione non potessero più ritenersi abusivi in quanto divenuti conformi alle diverse, sopravvenute, scelte operate dall'Amministrazione.

---

(6) In merito agli orientamenti in tema di sanatoria giurisprudenziale si vedano: A. TRAVI, *La sanatoria giurisprudenziale delle opere abusive: un istituto che non convince*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2007, pp. 339 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2306, in *Riv. giur. ed.*, 2006, I, 1297 ss.

Ed in questo contesto forse si può dire che la sanatoria giurisprudenziale finiva in certo qual modo per contribuire a risolvere anche problemi lasciati aperti dalla mancanza di prescrizione degli abusi edilizi.

##### *5. La disciplina contenuta nel progetto di legge regionale in tema di prescrizione edilizia*

Il progetto di legge regionale prevedeva (all'art. 49) l'introduzione, nella l.r. 23/2004, dell'art. 17-*bis* inteso a disciplinare gli effetti che il mancato accertamento o la mancata denuncia degli interventi edilizi attuati in assenza o in difformità dal titolo (riguardanti la manutenzione straordinaria, il restauro e il risanamento conservativo, le opere interne ed esterne senza modifiche ai volumi, alle superfici utili, alle destinazioni d'uso ed al numero delle singole unità immobiliari) avrebbe determinato sul regime degli immobili.

In altre parole, la norma stabiliva la non applicazione delle sanzioni amministrative edilizie – demolizione e sanzioni pecuniarie – per le descritte difformità minori, non aventi rilevanza penale, decorsi dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori.

Orbene, lasciando da parte l'entità del termine (che peraltro, a differenza di quanto previsto nei regolamenti edilizi comunali, era unico e di dieci anni), è interessante notare che l'art. 17-*bis* formalmente non parlava mai di prescrizione ed anzi si intitolava “modalità semplificate di legittimazione di interventi attuati in assenza o in difformità dal titolo edilizio”.

Tra le diverse “modalità” oltre alla prescrizione contemplava poi, come già avviene nei regolamenti comunali, anche la possibilità, per il responsabile dell'intervento o per l'attuale proprietario dell'immobile, di richiedere – in qualunque tempo – la “sanatoria” oppure la “legittimazione” degli interventi attraverso il pagamento delle sanzioni previste dalla legge.

Ma soprattutto è interessante notare che l'introduzione di un termine di prescrizione (ancorché formalmente non menzionato

come tale) era espressamente inteso e giustificato dal legislatore regionale dalla necessità di “salvaguardare” il “legittimo affidamento”.

## 6. Conclusioni

La constatazione della esplicita finalità che il legislatore regionale si accingeva a perseguire attraverso la previsione di un termine di prescrizione, avrebbe forse potuto dischiudere interessanti scenari interpretativi intorno al principio, rivisitato, di legittimo affidamento, magari cercando di coniugare sempre di più aspetti teorici e pratici della materia che ci occupa.

Il compito è certamente troppo arduo per essere affrontato in questa sede, ma lo stimolo offerto dal legislatore regionale spinge la fantasia dell'interprete al di là di una rigorosa ricostruzione teorica, portandolo in prima battuta a concentrarsi piuttosto sull'aspetto pratico del principio di legittimo affidamento che esaltandone cioè i fondamenti – *certezza del diritto ed esigenza di garantire la stabilità dei rapporti giuridici* – possa eventualmente condurre a riconoscerne una prevalenza rispetto all'esigenza della legalità strettamente intesa, anche oltre i casi nei quali normalmente tale principio trova applicazione.

È noto infatti che nella nostra materia questo principio, derivante dalla tradizione comunitaria, si attaglia piuttosto alle situazioni di vantaggio assicurate in capo ai soggetti privati da atti dell'autorità amministrativa (che non possono essere successivamente rimosse se non a fronte di insuperabili e motivate esigenze di interesse pubblico), per cui qualora si sia creata in capo ad una persona una posizione di aspettativa legittima questa può prevalere in determinati casi sull'opposta esigenza dell'eliminazione di una misura illegittima ovvero non più conforme agli interessi collettivi<sup>(7)</sup>.

---

(7) Sul legittimo affidamento quale principio elaborato principalmente dalla giurisprudenza comunitaria e sui suoi contenuti cfr. V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, pp. 247 ss.

Ma è anche vero, tuttavia, che le intenzioni espresse dal nostro legislatore regionale nei lavori preparatori della legge in esame sembravano giustificare l'introduzione della prescrizione con la necessità di garantire le aspettative riconducibili ai fondamenti del principio in discorso, cercando cioè di aumentare il grado di certezza e di stabilità nei rapporti giuridici che incidono sul regime degli immobili tanto che, forse non a caso, la prescrizione finiva per aggiungersi ed essere inserita in una norma che richiamava anche istituti quali la sanatoria e la legittimazione mediante il pagamento delle sanzioni.

D'altra parte, dopo la novella del 2005 in base all'art. 1 della legge 241/1990 anche il principio di legittimo affidamento di derivazione comunitaria rappresenta (così come quello di proporzionalità che si potrebbe invocare per sostenere l'istituto della sanatoria giurisprudenziale) un fondamento che concorre a disciplinare in generale l'attività amministrativa.

Su questa riflessione che vuole semplicemente essere una "provocazione" per aprire un dibattito – in questa sede – su un aspetto sanzionatorio in verità assai più complesso della limitata prospettiva in cui qui è stato ricondotto, si può concludere con l'auspicio che il nostro legislatore regionale voglia presto riconsiderare il tema della prescrizione, oggi lasciato alla sola iniziativa delle norme regolamentari comunali.



## **Accordi e conferenze di servizi nella l.r. 6/2009**

---

---

*Girolamo Sciullo\**

Fra gli argomenti di cui si occupa la l.r. Emilia-Romagna 6 luglio 2009, n. 6, figurano, in tema di pianificazione territoriale e urbanistica, l'accordo fra amministrazioni pubbliche e quello fra amministrazioni e privati, nonché, in tema di allocazione delle opere pubbliche, l'accordo di programma e la conferenza di servizi intesa quale strumento volto a favorire soluzioni condivise.

Nel far ciò la legge è consapevole del ruolo che le intese fra i diversi enti territoriali possono svolgere onde "sviluppare un efficace sistema di governo del territorio multilivello" (così il nuovo art. 13, comma 3-ter, l.r. 24 marzo 2000, n. 20, introdotto dall'art. 19, l.r. n. 6) e dell'importanza ormai assunta dalla urbanistica c.d. "negoziata" (fra P.A. e privati). Le linee d'intervento peraltro divergono: nel caso degli accordi fra amministrazioni, sono volte complessivamente al loro potenziamento, in quello degli accordi con i privati, prevalente è l'obiettivo di precisare le condizioni e gli effetti degli stessi.

Già nella versione originaria della l.r. 24 marzo 2000, n. 20 erano previsti, come mezzi di concertazione istituzionale (fra enti pubblici territoriali o comunque preposti alla cura d'interessi coinvolti dalla pianificazione territoriale o urbanistica), le conferenze e gli accordi di pianificazione, gli accordi territoriali (artt. 13 ss.) nonché gli accordi di programma in variante alla pianificazione territoriale e urbanistica (art. 40), e venivano

---

(\*) Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Bologna.

disciplinati, con disposizione spesso richiamata nella letteratura giuridica, gli accordi con i privati (art. 18).

La l.r. n. 6 conferma dette previsioni, riconfigurandone in parte il dettato, e introduce all'art. 37 i nuovi artt. 36-*bis*-36-*octies* della l.r. n. 20, che sotto l'etichetta "procedimento unico per l'approvazione dei progetti di opere pubbliche e di interesse pubblico" regolamentano ipotesi di conferenze di servizi volte a favorire soluzioni concordate fra soggetti pubblici in ordine alla localizzazione di tali opere e all'approvazione dei relativi progetti.

Questo in termini generali. Scendendo più in dettaglio, può ricordarsi anzitutto, quanto agli accordi fra amministrazioni pubbliche (artt. 13 ss.), la distinzione posta dalla l.r. n. 20 (e confermata dalla l.r. n. 6) fra accordi di pianificazione e accordi territoriali, "giocata" sulla diversa valenza che essi presentano: negli accordi di pianificazione la valenza è "verticale" (l'accordo interviene fra la Provincia e la Regione, in caso di P.T.C.P., e fra il Comune e la Provincia, in caso di P.S.C., ed è volto a definire gli elementi costituenti parametri per le scelte pianificatorie, cfr. art. 14, comma 7); mentre negli accordi territoriali la valenza è "orizzontale" (all'accordo, fra Comune e Provincia, o fra Comuni, si ricorre per concordare obiettivi strategici comuni, per coordinare l'attuazione di previsioni di piani, per svolgere in collaborazione funzioni di pianificazione urbanistica, per definire forme di perequazione territoriale ecc., cfr. art. 15).

La l.r. n. 6 per gli accordi territoriali:

- amplia alla Regione (ad altre Regioni e enti locali interessati) il novero dei possibili partecipanti (nuovi art. 13, comma 3-*ter*, e art. 21, comma 1, l.r. n. 20);
- specifica i loro contenuti (nuovi art. 13, commi 3 e 3-*ter*, e art. 15, comma 3, l.r. n. 20);
- prevede casi di ricorso necessario agli stessi (nuovi art. 13, comma 3-*ter*, e art. 32, comma 2-*bis*, l.r. n. 20).

Sulla stessa linea si muovono le modifiche introdotte in tema di accordi di pianificazione e in tema di conferenze che ne costituiscono la premessa:

- vengono specificati gli obiettivi delle conferenze e ampliati i contenuti degli accordi (nuovo art. 14, commi 1 e 7, l.r. n. 20);
- è estesa alla Regione la partecipazione alle conferenze e agli accordi (nel caso di modifiche ai piani provinciali proposte da Psc) (nuovo art. 22, comma 4, lett. *c-ter*), l.r. n. 20);
- risultano più in dettaglio disciplinati (sulla falsariga di quanto previsto per le conferenze di servizi) le modalità e gli esiti delle conferenze di pianificazione (nuovo art. 14, comma 3, l.r. n. 20);
- al contempo si prevedono casi in cui le conferenze sono sostituite dalla consultazione in forma scritta (nuovi art. 27-*bis*, comma 2, e 32-*bis*, comma 2, l.r. n. 20).

Nella prospettiva appena accennata si muovono altresì le modifiche introdotte alla disciplina dell'accordo di programma, che continua ad essere considerato dall'art. 40 l.r. n. 20, in chiave di meccanismo rivolto alla "realizzazione, da parte di due o più amministrazioni pubbliche, di opere, interventi o programmi di intervento" che "comportino variazione di uno o più strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (commi 1 e 1-*ter*):

- viene allargato il novero dei soggetti che partecipano alla conferenza preliminare all'accordo (che ora comprende gli enti e gli organismi cui competono le autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso richiesti per la realizzazione delle opere o degli interventi, cfr. comma 2-*bis*);
- risulta specificato e ampliato l'ambito dei soggetti stipulanti l'accordo (che ora annovera le amministrazioni che realizzano le opere, l'ente titolare dello strumento di pianificazione di cui si propone la modificazione nonché la Regione e/o la Provincia nel caso di modifiche ai piani sovracomunali o comunali e – forse – i soggetti privati che concorrono alla realizzazione delle opere o degli interventi, cfr. comma 1-*quater*);
- si precisa che il decreto di approvazione dell'accordo produce oltre alla variazione dello strumento di pianificazione e alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (comma 7);

– viene stabilito, infine, che il Consiglio comunale esprima l’assenso all’accordo previo rilascio da parte dello sportello unico dell’edilizia dell’atto di accertamento di conformità *ex art. 7, comma 2, l.r. 31/2002* (cfr. comma 8). In precedenza era previsto che il decreto di approvazione dell’accordo avesse valore di concessione edilizia se lo stabiliva il Consiglio comunale in sede di espressione dell’assenso all’accordo medesimo. Tale disposizione è stata eliminata, dal momento che ai sensi del comma 1 del citato art. 7 il titolo abilitativo non è più richiesto per le opere oggetto di accordo di programma. Peraltro l’assimilazione dell’accordo di programma quanto a regime giuridico alla conferenza di servizi non si spinge fino alla previsione che il decreto di approvazione dell’accordo di programma abbia un effetto sostitutivo degli altri atti di assenso richiesti per la realizzazione dell’opera o dell’intervento;

– è stata mantenuta la previsione secondo la quale, nel caso in cui non si raggiunga il consenso di tutte le amministrazioni (ora “chiamate ad esprimersi sulla variante”), può essere richiesta la determinazione di conclusione del procedimento al Consiglio (ora Assemblea) regionale.

Diverse per cifra (e per fattura tecnica) risultano le modifiche introdotte nell’art. 18 l.r. n. 20 agli accordi con i privati.

Occorre premettere che quelli disciplinati dalla disposizione appartengono al *genus* degli accordi c.d. procedurali o determinativi, i quali non prendono il posto dell’atto unilaterale della P.A. (carattere specifico questo degli accordi sostitutivi), ma fissano i contenuti (per lo più) di natura discrezionale di tale atto, nella specie un atto di pianificazione territoriale o urbanistico.

Le modifiche introdotte, da un lato, tendono a precisare le condizioni per l’ammissibilità di accordi con i privati nell’ambito della pianificazione territoriale e urbanistica (inserire in questa previsioni “condivise dai soggetti interessati” purché “di rilevante interesse per la comunità locale” e “coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione”, fermi restando il “rispetto della legge e della pianificazione

sovraordinata” e l’assenza di “pregiudizio dei diritti dei terzi”, cfr. comma 1) e, dall’altro, puntualizzano aspetti del regime giuridico, anche alla luce delle novità introdotte alla disciplina generale contenuta nell’art. 11 della legge 241/1990. Sennonché l’operazione, obiettivamente non agevole, non pare riuscita in misura ottimale.

Il richiamo ai principi di imparzialità, trasparenza, parità di trattamento degli operatori e di pubblicità e di partecipazione al procedimento di tutti gli interessati, contenuto nel nuovo comma 1, è in sé ineccepibile, ma, dal momento che, come recita il comma 3, l’accordo è “parte integrante dello strumento di pianificazione cui accede” ed è quindi “soggetto alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione”, sorge il dubbio, a mio avviso peraltro da risolversi negativamente, se l’accordo in quanto tale sia soggetto a distinte forme di pubblicità e partecipazione, invero non precisate.

La previsione, poi, che la “stipulazione dell’accordo è preceduta da una determinazione dell’organo esecutivo dell’ente” (comma 3) può considerarsi in linea con il nuovo art. 11, comma 4-*bis*, legge 241/1990, ma appesantisce inutilmente il procedimento perché l’accordo è destinato a riflettersi sul piano territoriale o urbanistico, a sua volta oggetto di un atto di natura deliberativa da parte della Giunta (proposta di piano da sottoporre al Consiglio ai fini dell’adozione).

Il richiamo alla disposizione del comma 5 dell’art. 11 legge 241/1990 (giurisdizione in tema di controversie sugli accordi), contenuto nel comma 4, costituisce poi un vero fuor d’opera, perché si occupa di un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale.

Un accenno a parte merita la previsione contenuta nel nuovo comma 3, per la quale “l’accordo è subordinato alla condizione sospensiva del recepimento dei suoi contenuti nella delibera di adozione dello strumento di pianificazione cui accede e della conferma delle sue previsioni nel piano approvato”. La formula risulta inesatta con riferimento alle previsioni di assetto territoriale concordate: invero, trattandosi di accordi determinativi o

integrativi del contenuto di piani, gli stessi piani non possono fungere a rigore da elementi sospensivi dell'efficacia degli accordi. In altre parole, a seconda del recepimento o meno dell'accordo nelle delibere di adozione e di approvazione del piano, si potrà dire che l'accordo ha prodotto o non ha prodotto i suoi effetti, ma in entrambi i casi non si danno effetti dell'accordo sull'assetto territoriale distinti da quelli del piano. La formula, invece, ha un senso – ma che andava meglio precisato – con riferimento agli eventuali obblighi assunti dal privato a fronte dell'inserimento nel piano delle previsioni concordate di assetto territoriale, ma ulteriori rispetto a queste. Per tali obblighi il recepimento si attegga propriamente da condizione sospensiva.

D'altro canto la formula pare poi contraddetta dal richiamo contenuto dal comma 4 all'art. 11, comma 4, della legge 241/1990, dalla quale emerge il carattere tendenzialmente vincolante dell'accordo per la P.A. (a parte cioè il recesso c.d. per sopravvenienza).

In realtà il nuovo comma 3 dell'art. 18 cerca di collocare l'accordo in un procedimento particolarmente articolato, quale quello relativo alla formazione di uno strumento di pianificazione territoriale o urbanistica, volendo salvaguardare i ruoli dell'organo esecutivo dell'ente (Giunta), cui compete la stipulazione dell'accordo, e quello del Consiglio, cui spetta l'adozione e l'approvazione del piano.

Una considerazione complessiva e sistematica della disposizione spinge alla seguente lettura: l'accordo con il privato, "stipulato" (*ex* comma 3) dalla Giunta, risulta vincolante (*ex* comma 4) non per l'ente – trattandosi di pianificazione territoriale o urbanistica, ad impegnare l'ente locale potrebbe essere solo un atto del Consiglio *ex* art. 42, comma 2, lett. b), d.lgs. 267/2000 –, ma soltanto per la stessa Giunta, nel senso di dover questa recepirne i contenuti nella proposta di piano che sottoporrà al Consiglio ai fini dell'adozione (salvo che sopravvengano interessi pubblici di diverso segno). Il Consiglio nella sua autonomia potrà in sede di adozione e di approvazione del

piano conservare o meno le previsioni originarie, al più potendosi pensare che, nel caso in cui intenda disattenderle, incontri un vincolo di specifica motivazione in rapporto all'aspettativa ingenerata nel privato dalla conclusione dell'accordo. Per il privato, infine, il vincolo di eseguire gli eventuali obblighi assunti a fronte dell'inserimento nel piano delle previsioni concordate scatterà se e nella misura in cui il piano approvato conterrà effettivamente dette previsioni.

Del tutto nuova è la disciplina introdotta dall'art. 37 della l.r. n. 6, che va ad integrare con gli artt. da 36-*bis* a 36-*octies* il Titolo III della l.r. n. 20, intitolato "Opere pubbliche e accordi di programma".

L'art. 36-*bis*, al comma 1, con previsione di carattere generale stabilisce che la localizzazione delle opere pubbliche è operata dagli strumenti di pianificazione urbanistica ovvero dalle loro varianti che ne prevedono la realizzazione, ripartendo i relativi ruoli fra il Psc (previsione dell'opera e indicazione di massima della sua localizzazione) e il Poc (puntuale localizzazione e conseguente apposizione del vincolo preordinato all'esproprio). Al comma 3 elenca poi quali atti costituiscano variante agli strumenti urbanistici, indicando: i provvedimenti diretti alla localizzazione delle opere di interesse statale, gli accordi per la localizzazione di opere regionali o provinciali, gli accordi di programma, l'approvazione del progetto attraverso il procedimento unico e ogni altro atto cui la legge riconosce l'effetto di localizzazione.

Dei primi tre tipi di atti si occupano nell'ordine gli artt. 37, 38 e 40 della l.r. n. 20. I nuovi artt. da 36-*ter* a 36-*octies* trattano del procedimento unico per l'approvazione di progetti di opere pubbliche o di interesse pubblico, che si compone di due fasi (in realtà due veri e propri sub procedimenti): la prima è relativa all'approvazione del progetto preliminare, che comprende la procedura di verifica (*screening*) nei casi previsti dalla l.r. 9/1999, e comporta la localizzazione dell'opera ove non prevista dagli strumenti urbanistici e la conseguente apposizione del vincolo preordinato all'esproprio nonché l'eventuale mo-

difica degli strumenti di pianificazione territoriale presentanti previsioni incompatibili; la seconda concerne l'approvazione del progetto definitivo, comprende la valutazione di impatto ambientale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e la sostituzione di ogni parere e atto di assenso richiesto dalla normativa per la sua realizzazione, producendone i relativi effetti anche a i fini edilizi (art. 36-ter, comma 2).

Per l'approvazione del progetto preliminare e del progetto definitivo gli artt. 36-sexies, comma 1, e 36-septies, comma 2, prevedono che l'amministrazione procedente – ossia l'ente territoriale (Regione, Provincia, Comune) che promuove lo svolgimento del procedimento unico per le proprie opere ovvero su richiesta del soggetto proponente (quello, diverso dall'ente territoriale, cui spetta ai sensi della legislazione statale o regionale la realizzazione dell'opera di rilievo regionale, provinciale o comunale) – convochi due distinte conferenze di servizi.

Senza entrare nei dettagli della disciplina, accenno agli aspetti salienti presentati dalle due conferenze. Ho già ricordato l'ambito e gli effetti delle stesse (fondamentalmente, per l'una, la localizzazione dell'opera e l'approvazione del relativo progetto preliminare e, per l'altra, l'approvazione del progetto definitivo e l'effetto di sostituzione dei pareri e degli atti di assenso richiesti anche a fini edilizi).

Merita un'indicazione poi la loro conclusione nel caso in cui gli enti territoriali che concorrono insieme all'eventuale proponente all'approvazione dell'opera non pervengano ad un assenso comune. La normativa distingue due ipotesi. Qualora non si raggiunga il consenso per i profili che attengono alla localizzazione dell'opera, è prevista la possibilità di richiedere una determinazione conclusiva alla Regione, da esprimersi da parte dell'Assemblea legislativa su proposta elaborata dalla Giunta (art. 36-sexies, comma 17).

Viceversa, per il dissenso concernente altri profili del progetto preliminare oppure il progetto definitivo non è indicato nessun meccanismo surrogatorio (cfr. artt. 36-sexies e septies). Il che significa che il dissenso impedisce l'approvazione del

progetto. Si tratta di soluzioni che ricalcano quanto stabilito dall'art. 40, comma 9, in tema di accordi di programma.

Per concludere e riassumendo, può dirsi che le modifiche introdotte dalla l.r. n. 6 sui temi presi in esame enfatizzano il principio della concertazione fra gli enti di governo territoriale, al fine di comporre un equilibrato sistema multilivello di assetto del territorio della Regione. Il principio viene declinato anche nel sempre delicato tema della localizzazione delle opere pubbliche rientranti nella competenza legislativa regionale, senza però che venga esclusa un'“istanza di chiusura” del sistema affidata all'Assemblea regionale, come organo espressivo al più alto livello della comunità della Regione. Sul piano tecnico l'inserimento nel procedimento unico della valutazione di *screening* e di quella di impatto ambientale è senz'altro da segnalare in positivo. Il principio di consensualità, ossia di ricerca di soluzioni condivise con i privati circa l'assetto territoriale o urbanistico, riceve invece una minore enfasi, ma mantiene una disciplina complessivamente equilibrata, che peraltro sconta nella declinazione tecnica la complessità insita nella pianificazione territoriale e urbanistica e un approccio di voluta prudenza.



# **Le imprese di costruzioni e la gestione urbanistico-edilizia a Bologna e in Emilia-Romagna**

---

---

*Carmine Preziosi\**

## **Sommario**

**1. Premessa: le sfide della contemporaneità all'urbanistica.** – **2. Il bilancio della legge regionale 20/2000. Cooperazione istituzionale.** – **3. Nuova pianificazione urbanistica. Dimensionamento. Rendita e perequazione urbanistica. PSC, RUE, POC. La premialità.** – **3.1. Il modello perequativo.** – **4. Edilizia residenziale sociale. La sostenibilità economica degli accordi.**

## **1. Premessa: le sfide della contemporaneità all'urbanistica**

La disciplina urbanistica costituisce una delle principali condizioni esterne che limitano e disciplinano l'attività della filiera produttiva delle costruzioni (progettazione, produzione, commercializzazione) e, subito dopo la mia laurea in materia urbanistica nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna, ho seguito l'evoluzione della disciplina con l'ottica particolare che mi conferisce l'osservatorio "privilegiato" da cui opero: è l'ottica delle imprese di costruzioni che promuovono e realizzano iniziative edilizie, l'ottica dei progettisti che seguono per conto dei loro committenti l'iter progettuale che porta alla trasformazione edilizia attraverso la legittimazione prima urbanistica, poi edilizia.

In questi trent'anni sono stato perciò attento osservatore e protagonista parziale, nella promozione degli interessi delle imprese e nella gestione di una disciplina giuridica ed amministrativa dell'urbanistica che ha assunto tempi, decisioni e

---

(\*) Direttore ANCE Bologna, Collegio Costruttori Edili.

contenuti sempre più complessi e meno controllabili, anche nella banale definizione, approvazione ed adozione di piani particolareggiati non significativi per contenuti e dimensioni.

La complessità raggiunta dagli strumenti urbanistici ha spesso consigliato le pubbliche amministrazioni ed i privati di abbandonare la strada originaria dello strumento amministrativo tipico, il piano attuativo, per percorrere quella dello strumento contrattuale con effetti amministrativi in deroga agli ordinari strumenti urbanistici generali; da qui il successo nella nostra realtà degli strumenti noti agli operatori come gli artt. 18 e 40 della l.r. 20/2000 e successive modificazioni.

La complessità dell'urbanistica e dell'edilizia è ormai tale che anche trasmissioni televisive, peraltro coordinate da una bravissima giornalista della nostra città, "Report" di Milena Gabanelli, hanno preso l'urbanistica e l'edilizia quale cartina di tornasole da cui traspare l'eccessiva tortuosità del rapporto fra cittadini, imprese, Amministrazioni locali nel legittimare le trasformazioni territoriali; insomma un esempio eclatante della "mostruosità" dell'attività dell'Amministrazione pubblica e della burocrazia, pubblica e privata, che porta Bologna ad avere un Regolamento edilizio di 500 pagine A4, difficilmente interpretabili, mentre in un'analogia (per dimensioni ed abitanti) città tedesca bastano 5 pagine A4 gestite senza problemi particolari da tecnici e cittadini.

Non intendo banalizzare i problemi né coltivare la nostalgia per un "passato" e per un "altrove" sempre più semplici ed efficienti o l'aspettativa di un futuro affrontato con la testa girata all'indietro.

La disciplina giuridica dell'urbanistica e la gestione della stessa hanno raccolto, nel nostro territorio, le sfide della contemporaneità: efficienza, consenso, partecipazione, trasformazione, semplificazione, sostenibilità ambientale, compatibilità economiche.

Purtroppo queste sfide, tutte aperte e tutte in evoluzione, giorno per giorno, caso per caso, intervento per intervento, non hanno assunto i contenuti che il grande scrittore Italo Calvino

aveva suggerito nelle sue *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, pubblicato nel 1988 tre anni dopo la sua morte prematura, da porre alla base della contemporaneità e, secondo Calvino, della letteratura. Le proposte per la letteratura del terzo millennio sono, a mio avviso, ben adattabili a tutte le esigenze della vita e delle azioni “contemporanee” del nostro millennio: l’urbanistica e l’edilizia sono purtroppo molto lontane da leggerezza, rapidità, esattezza, visibilità, molteplicità e coerenza. Gli operatori a diverso titolo impegnati nella gestione dell’urbanistica e dell’edilizia dovrebbero impostare la loro attività ispirandosi alle proposte di Calvino!

Proverò a riportare i principali contenuti ed i problemi affrontati dalla legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 “Governo e riqualificazione solidale del territorio” con le esigenze delle imprese e le sfide poste dalla contemporaneità all’urbanistica ed all’edilizia del nostro tempo.

La mia lettura sarà di fondo animata da un intento ottimistico e costruttivo perché sono pienamente consapevole che la prima ricchezza dell’urbanistica sta nel suo continuo adattamento sulla base delle diverse esigenze sostenute con intelligenza, fermezza e passione dalle diverse forze in campo: proprietà fondiaria, amministrazione pubblica, cittadini, imprese di costruzione e promozione, progettisti.

Alcune delle relazioni che ho seguito nella mattinata mi sono però parse lontane da una realtà purtroppo caratterizzata dalla scarsa cooperazione fra Istituzioni, difficoltà di dialogo fra proprietà fondiaria ed imprese costruttrici/promotrici e fra imprese ed amministrazioni locali. Scarsi anche i risultati nella gestione dell’edilizia sociale dopo la soppressione dei contributi ex Gescal.

Le analisi che svilupperò si basano sull’esperienza maturata nella mia attività prevalentemente svolta nella Provincia di Bologna.

## 2. *Il bilancio della legge regionale 20/2000. Cooperazione istituzionale*

Dai dati disponibili ad ottobre 2008 sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio della pianificazione della Regione Emilia-Romagna risulta che:

- il 20,02% dei Comuni (69) ha approvato il Psc;
- di questi il 9,7% (33) ha approvato anche il RUE ed il POC;
- il 2,6% (9) ha approvato anche il RUE.

A livello regionale, oltre il 70% dei Comuni ha intrapreso il nuovo processo di pianificazione determinato dalla legge regionale.

I Comuni che procedono in forma associata rappresentano il 66,2% dei Comuni che hanno predisposto o stanno predisponendo i nuovi piani secondo quanto prevede la legge regionale. Si tratta di 150 Comuni che sono raggruppati in 33 forme associative che interessano una popolazione di 1.233.194 abitanti, poco meno di un terzo della popolazione regionale.

Nel restante 29,3% dei Comuni (100), non è in corso alcuna attività per la formazione dei Psc.

La legge regionale 6/2009 “Governo e riqualificazione solidale del territorio” è perciò partita dalla presa d'atto dell'insuccesso delle previsioni della l.r. 20/2000. A dieci anni di distanza la l.r. 6/2009 ha, a nostro avviso, compreso che occorre semplificare il troppo complesso processo di pianificazione previsto dalla l.r. 20/2000.

La l.r. 6/2009 promuove perciò opportunamente la semplificazione degli elaborati costitutivi dei nuovi piani e delle procedure per la loro elaborazione ed approvazione.

Sul piano attuativo inoltre introduce, e questo è un fatto veramente nuovo, la semplificazione delle procedure di elaborazione ed approvazione dei PUA di iniziativa privata individuando tempi perentori per il Comune per autorizzare il deposito: 60 giorni dalla completezza della pratica; tempi perentori per acquisire i pareri obbligatori: in conferenza di servizi da svolgersi in 30 giorni, termini perentori ma non assistiti da sanzioni “am-

ministrative”, fatto salvo il risarcimento del danno richiedibile in via giurisdizionale.

Alle previsioni di accelerazione si affiancano però previsioni di preoccupante possibile ritardo, in quanto viene previsto in maniera sorprendente che RUE, POC e PUA approvati vengano trasmessi in Provincia per la formulazione di eventuali riserve.

Nella realtà bolognese non abbiamo avuto particolari positive esperienze di collaborazione istituzionale nella formazione dei piani nel dialogo fra Comuni e Provincia.

Questa nuova previsione di trasmissione alla Provincia degli strumenti successivi a PSC e RUE ci pare possa comportare rilevanti ritardi ed ulteriori conflitti istituzionali in materie che non hanno significato rilevante per le trasformazioni urbanistiche ed edilizie.

Insomma, si rischia di avere introdotto giustamente una maggiore velocità nella definizione ed approvazione dei PUA, velocità peraltro non condivisa dai Comuni e non assistita da sanzioni. Si è però appesantito in maniera inutile ed esorbitante il procedimento di approvazione di POC e PUA in relazione ai diversi livelli istituzionali, anche in presenza di definizione di accordi di pianificazione per l’approvazione dei PSC.

In sintesi, registriamo un passo avanti e due indietro verso la semplificazione e l’adeguatezza, per dirla con Calvino, la leggerezza e la rapidità delle procedure amministrative in materia urbanistica ed edilizia rispetto ai risultati ottenuti con le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2009.

### *3. Nuova pianificazione urbanistica. Dimensionamento. Rendita e perequazione urbanistica. PSC, RUE, POC. La premialità*

Per quanto riguarda Bologna, i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica debbono essere in grado di fornire spazi sufficienti per la competizione insediativa della città con le altre medio-grandi aree territoriali nazionali ed europee.

Ci pare, viceversa, che stia prevalendo un'ottica quantitativa e dimensionale che, con ogni probabilità, se confermata nella gestione dell'attuazione del Psc di recente approvato, non consentirà di fornire a Bologna uno spazio sufficiente di sviluppo edilizio immobiliare in grado di attrarre insediamenti di imprese, professionalità eccellenti, di lavoratori provenienti da altri territori nazionali ed esteri.

Gli accordi di pianificazione fra Provincia di Bologna e Comuni/Associazioni intercomunali che stanno adottando il nuovo Psc ci paiono eccessivamente analitici nel prefigurare tetti numerici di alloggi realizzabili, così come avveniva per i PRG.

Il tetto numerico è sempre riferito anche agli interventi di sostituzione con demolizione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare riferimento alle aree dismesse o dismettibili.

Secondo noi gli alloggi risultanti da interventi sul patrimonio edilizio esistente dismesso o dismettibile, non debbono concorrere al limite definito negli accordi di pianificazione, in quanto sostitutivi di un carico edilizio già esistente. Soltanto con tale impostazione si potrà evitare di scontrarsi con limiti quantitativi non rapportati alle effettive esigenze di qualità progettuale e di sostenibilità ambientale delle trasformazioni di aree ed edifici dismessi.

Si rischia, in sintesi, di frenare gli interventi di riqualificazione delle aree dismesse, e perciò la qualità urbana, in quanto gli interventi di riqualificazione che non dovessero risultare più convenienti rispetto alla conservazione dei volumi esistenti, sottoposti alla sola manutenzione straordinaria o riqualificazione in sagoma, non determinerebbero il rinnovo urbano necessario alle nostre città.

I tetti numerici degli alloggi realizzabili non debbono inoltre avere un valore tassativo e ragionieristico, ma costituire un riferimento con oscillazione del 20-30% soltanto oltre la quale sarà necessaria l'adozione di una variante al Psc.

La legge regionale 6/2009 pare consapevole di queste eccessive rigidità ereditate dalla vecchia urbanistica nella gestione

dei nuovi strumenti previsti dalla l.r. 20/2000 e dà la possibilità al Poc di modificare (cfr. art. 28, comma 3; art. 30, comma 2) parametri troppo rigidi contenuti nei Psc, rimettendo al Poc la possibilità di “*puntuale definizione e specificazione*” o “*di rettifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti individuati dal Psc*”.

Prima però, il comma 1-*bis* dell’art. 30 della legge 20/2000 così come modificato dalla legge 6/2009 afferma che “*il Poc è predisposto in conformità alle previsioni del Psc e non può modificarne i contenuti*”!

Non ci pare un esempio brillante, sempre per dirla con Calvino, di “esattezza” e “coerenza” normativa.

### 3.1. *Il modello perequativo*

Il modello perequativo ha, in origine, la funzione essenziale di favorire, superando lo strumento dell’esproprio, il trasferimento alle amministrazioni comunali delle aree per la realizzazione della città pubblica (edifici pubblici, infrastrutture, edilizia sociale) e di contenere il fenomeno della rendita fondiaria che, quando assume carattere speculativo, è causa della forte ed immediata crescita dei valori degli immobili residenziali e produttivi, scoraggiando l’insediamento di persone ed imprese nel territorio di Bologna, o comunque oggetto della pianificazione.

La necessità di contenere la rendita fondiaria è evidente nel Comune di Bologna e nei Comuni della prima cintura nei quali spesso il valore delle aree edificabili supera il costo di costruzione e non consente alle imprese di costruzioni di conseguire il margine operativo necessario a remunerare l’impiego di capitali, uomini e mezzi, indispensabili per realizzare le trasformazioni edilizie.

Queste circostanze possono determinare le paralisi delle trasformazioni edilizie, soprattutto in una fase riflessiva del mercato, ed alterarne la qualità tipologica, economica e sociale.

Purtroppo i contenuti che stanno assumendo i Psc in corso di adozione nei Comuni della Provincia di Bologna stanno pressoché annullando l'auspicabile effetto di contenimento della rendita fondiaria.

Ciò sta avvenendo per il concorso di due circostanze:

1) la prima, i Psc in corso di adozione zonizzano, ovvero individuano in modo preciso i confini delle aree per nuovi insediamenti, così come avveniva per i vecchi PRG; tale distorsione pare sia dovuta a richieste della Provincia di Bologna nella fase istruttoria (Conferenza di pianificazione) dei Documenti preliminari alla definizione dei Psc;

2) la seconda, il processo di adozione/approvazione dei Psc dei singoli Comuni o associati nelle Associazioni intercomunali si sta dilatando, per cui di solito occorrono più anni per arrivare all'approvazione definitiva di Psc, RUE e POC.

Le aree di espansione così precisamente ed impropriamente individuate, nel corso del tempo che trascorre fino alla definitiva operatività dei Psc, passano di mano più volte prima della trasformazione ed incamerano, nel proprio valore, una quota di rendita fondiaria incompressibile.

Abbiamo già espresso, in più occasioni, la nostra preoccupazione per il fenomeno che si sta determinando ed opereremo nei confronti della Provincia e dei Comuni per superare e possibilmente evitare queste distorsioni.

Con la finalità di favorire l'effettiva realizzabilità delle trasformazioni urbane ed una giusta aspettativa di tutti gli attori del processo (proprietà fondiaria, costruttori/promotori, acquirenti/utilizzatori) si ritiene che, per ogni area per nuovi insediamenti individuata nei Psc della Provincia di Bologna, si dovrebbero definire indici di utilizzazione territoriali ottimali da raggiungere attraverso l'attuazione del modello perequativo; ovvero attraverso la somma di indice proprio, indice pubblico, atterraggi e premi.

Per la città di Bologna riteniamo idonea un'oscillazione dell'indice di utilizzazione territoriale dello 0,30/0,35; per i Comuni della prima cintura proponiamo di non andare al di

sotto dello 0,20/0,25; per i Comuni della seconda cintura proponiamo di non andare al di sotto dello 0,15/0,20.

Senza questa soglia minima di intervento si rischia di non avere gli spazi per il funzionamento del modello perequativo e per riservare una premialità all'attuatore finale che si fa carico:

- di definire il quadro degli atterraggi di indici attraverso l'acquisizione delle aree di decollo da cedere all'Amministrazione (premio di ospitalità);
- di promuovere progetti di qualità architettonica, ambientale ed energetica (premio qualità progettuale);
- di realizzare direttamente la quota di edilizia sociale (premio ERS).

Circa il funzionamento del modello perequativo abbiamo sviluppato e proposto nell'ambito delle osservazioni al Psc, al RUE ed al POC del Comune di Bologna un modello che, di seguito, riportiamo, in quanto a nostro avviso può garantire, qualora recepito nelle previsioni del Psc o del RUE o nell'avviso pubblico per la formazione del POC, un utilizzo ottimale del modello perequativo: riteniamo infatti opportuno inserire nel RUE o nell'avviso pubblico per la formazione del POC previsioni che facilitino la formazione del POC (strumento che appare flessibile sul piano gestionale ma troppo debole sul piano giuridico/amministrativo) e che affrontino in modo operativo, rispetto al Psc, l'impostazione della premialità prevista esplicitamente dal Psc così come conferma la l.r. 6/2009 con particolare riferimento all'ERS.

A tal fine abbiamo formulato una proposta di norma attuativa.

L'edificabilità premiale è determinata dalla somma delle quote derivanti da:

- trasferimento di edificabilità assegnata alle aree che l'amministrazione intende acquisire (aree di decollo) (25% indice aree di atterraggio);
- realizzazione di interventi di edilizia sociale (0,03 mq/mq di libera ogni 0,01 mq/mq di sociale in locazione);

– incentivazione della qualità energetica/ambientale (0,05 mq/mq), architettonica (0,05 mq/mq), urbanistica (0,05 mq/mq).

L'edificabilità premiale è secondo noi determinata dalla somma delle quote derivanti da:

A. *Trasferimento di edificabilità assegnata alle aree che l'amministrazione intende acquisire (aree di decollo)*

– L'indice massimo trasferibile su ogni singola area di atterraggio è pari al 25% dell'indice perequativo dell'area di atterraggio (es.  $0,16 \text{ mq/mq} \times 25\% = 0,04 \text{ mq/mq}$ ).

– La procedura per i decolli e gli atterraggi è la seguente:

1) individuazione delle aree di decollo (aree da acquisire al patrimonio pubblico tramite perequazione urbanistica) e delle aree di atterraggio (ambiti per nuovi insediamenti, di sostituzione e da riqualificare) facenti parte del bando in un rapporto minimo di 3:1 (per ogni mq di area di atterraggio il bando deve prevedere tre mq di aree di decollo);

2) individuazione degli indici per ogni singola area di decollo e individuazione da parte del Comune (commissione ad hoc) del valore delle aree di decollo in funzione degli indici;

3) richiesta da parte del Comune ai proprietari delle aree di decollo e di atterraggio di espressa accettazione di partecipare alla procedura di perequazione;

4) i proprietari delle aree di decollo possono:

a) accettare di partecipare alla procedura di perequazione e realizzare il proprio indice all'interno delle aree di atterraggio;

b) accettare di partecipare alla procedura di perequazione e cedere l'indice da realizzare all'interno delle aree di atterraggio;

c) rifiutare di partecipare alla procedura di perequazione;

5) nell'ipotesi di cui ai punti 4a e 4b, qualora il proprietario dell'area di decollo si accordi direttamente con uno dei soggetti proprietario/attuatore di aree di atterraggio, l'indice di riferimento della sua area sarà pari al valore massimo della forbice prevista dal Psc o dal Poc per l'area stessa;

6) nell'ipotesi di cui ai punti 4a e 4b, qualora il proprietario dell'area di decollo non si accordi direttamente con uno dei soggetti proprietario/attuatore delle aree di atterraggio ma si accordi con il Comune, l'indice di riferimento della sua area sarà pari al valore medio della forbice prevista dal Psc per l'area stessa; il Comune lo acquisirà al valore stabilito dalla commissione di cui al punto 2;

7) nell'ipotesi di cui al punto 4c, l'indice di riferimento dell'area sarà pari al valore minimo della forbice prevista dal Psc per l'area stessa e il Comune potrà attivare le procedure di esproprio;

8) i proprietari/attuatori delle aree di atterraggio possono:

a) accettare di partecipare alla procedura di perequazione, acquisire gli indici derivanti dalle aree di decollo e realizzarli all'interno delle proprie aree di atterraggio;

b) accettare di partecipare alla procedura di perequazione, permettere la realizzazione degli indici derivanti dalle aree di decollo all'interno delle proprie aree di atterraggio;

c) rifiutare di partecipare alla procedura di perequazione;

9) nell'ipotesi di cui ai punti 8a e 8b qualora il proprietario/attuatore delle aree di atterraggio si accordi direttamente con il proprietario delle aree di decollo l'indice premiale a favore del proprietario/attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 100% dell'indice atterrato;

10) nell'ipotesi di cui ai punti 8a e 8b qualora il proprietario/attuatore delle aree di atterraggio non si accordi direttamente con uno dei proprietari delle aree di decollo ma si accordi con il Comune, l'indice premiale a favore del proprietario/attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 75% dell'indice atterrato;

11) nell'ipotesi di cui al punto 8c non sarà possibile la partecipazione al bando per la formazione del Psc da parte del proprietario;

12) i proprietari/attuatori delle aree di atterraggio potranno acquisire dal Comune gli indici delle aree espropriate di cui al punto 7. In tale caso l'indice premiale a favore del proprietario/

attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 75% dell'indice atterrato.

*B. Realizzazione di interventi di edilizia sociale*

– L'attuazione diretta, da parte del soggetto attuatore/proprietario dell'area, dell'indice pubblico di edilizia sociale pari a 0,02 mq/mq. (di cui 0,01 in locazione a lungo termine (25 anni) o permanente da cedere al Comune e 0,01 in locazione a termine (max 10 anni) di proprietà del soggetto attuatore) genera un indice premiale pari a 0,04 mq/mq di edilizia libera.

– L'attuazione, da parte del soggetto attuatore/proprietario dell'area, di ulteriori quote di edilizia sociale genera un indice premiale pari a 0,03 mq/mq di edilizia libera per ogni 0,01 mq/mq di edilizia sociale in locazione a lungo termine (25 anni) o permanente da cedere al Comune e un indice premiale pari a 0,01mq/mq di edilizia libera per ogni 0,01 mq/mq di edilizia sociale in locazione a termine (max 10 anni) di proprietà del soggetto attuatore.

*C. Incentivazione della qualità energetica/ambientale, architettonica, urbanistica*

– Qualità energetica/ambientale. Gli interventi che garantiranno la prestazione energetica relativa alla classe A come definita dall'Atto di indirizzo e coordinamento 156/2008 dalla Regione Emilia-Romagna avranno un indice premiale pari a 0,05 mq/mq di edilizia libera.

– Qualità architettonica. I comparti che saranno attuati mediante concorso di idee-progettazione per la definizione del disegno urbano avranno un indice premiale pari a 0,05 di edilizia libera.

– Qualità urbanistica. I comparti che garantiranno una dotazione di standard urbanistici superiore al 10% delle dotazioni di verde pubblico e/o spazi pubblici riservati alla attività collettive previsti dalle vigenti normative avranno un indice premiale pari a 0,05 mq/mq di edilizia libera.

La legge regionale 6/2009 con il processo di rafforzamento delle previsioni "flessibili" del Poc rispetto alle previsioni "rigide" del Psc ci pare avere positivamente affrontato le criticità

che abbiamo evidenziato, che possono essere risolte in modo, per dirla con Calvino, “coerente ed esatto” rendendo trasparenti le decisioni che verranno assunte attraverso il funzionamento del modello perequativo secondo le modalità da noi proposte.

Su queste tematiche, ed in particolare sull’articolazione fra indici perequativi, indici premiali, decolli ed atterraggi per favorire la cessione delle aree necessarie per realizzare la Città Pubblica, non possiamo tacere i forti dubbi di legittimità delle manovre municipali, seppur coerenti con la l.r. 20/2000 così come modificata dalla l.r. 6/2009, in assenza di una copertura legislativa statale delle leggi regionali che hanno avviato il modello perequativo.

Per risolvere questo problema alla radice ci pare essenziale un intervento legislativo statale che dia “esplicita legittimazione” alla perequazione urbanistica. Una norma in tal senso era contenuta nella bozza di d.l. sulle semplificazioni urbanistiche/edilizie che doveva essere adottato insieme con il Piano casa/ampliamenti/demolizioni. Di questa norma si è persa traccia, ma resta, secondo noi, essenziale per dare certezza giuridica all’operatività della perequazione urbanistica.

La nostra Regione non sembra pienamente consapevole di questo rischio e la giurisprudenza è alterna nel valutare l’incidenza della legislazione regionale in materia urbanistica sulla regolazione della proprietà.

Da ultimo, la recente legge regionale 6/2009 sull’assetto del territorio ci pare abbia fornito stimoli per una gestione dell’urbanistica più rigorosa nel rispetto dei tempi, nella parte in cui ha previsto termini perentori per l’approvazione dei Piani urbanistici attuativi (PUA) di iniziativa privata che prima richiedevano anni per essere approvati, mentre oggi potranno essere approvati in tempi certi (cfr. art. 36 l.r. 6/2009).

Sono presenti però anche ombre nella parte in cui ha depotenziato l’efficacia degli Accordi di programma in variante della strumentazione urbanistica vigente (cfr. art. 39 l.r. 6/2009).

Ora si dovranno affrontare distinte procedure amministrative per le infrastrutture pubbliche e per le varianti urbanistiche

derivanti dal medesimo Accordo di competenza del medesimo organo deliberante.

Questa limitazione va superata per ridare slancio al rapporto pubblico/privato nella gestione del territorio e nell'attuazione dei nuovi strumenti urbanistici che richiederanno, sempre di più, strumenti snelli per la concertazione fra pubblico e privati.

Per dirla con Calvino, un esempio negativo di "molteplicità" di procedure a scapito della "rapidità" e della "coerenza".

#### 4. *Edilizia residenziale sociale. La sostenibilità economica degli accordi*

Con il venir meno dei fondi ex Gescal (cessati al 31 dicembre 1998, garantivano 250 miliardi di lire/anno sul piano nazionale, circa 15 miliardi di lire/anno sul piano regionale, circa 4 miliardi di lire/anno sul piano provinciale), sono diventate ulteriormente insufficienti le risorse pubbliche, già scarse, per sviluppare politiche di *housing* sociale.

È imprescindibile il rafforzamento di un rapporto forte fra pubblico e privato nell'attuazione delle scelte urbanistiche, che oggi chiamiamo "perequative", in attuazione della legge regionale 20/2000, di recente modificata dalla l.r. 6/2009.

Le politiche urbanistiche/perequative vanno perciò finalizzate in modo principale allo sviluppo dell'edilizia sociale con la finalità di inserire nel mercato dell'abitare la più ampia fascia di cittadini e di residenti, anche temporanei, del nostro sistema territoriale.

Per le scelte residenziali temporanee si propone lo sviluppo della tipologia "servizi abitativi" che consiste nella messa a disposizione di residenze gestite per periodi limitati considerati transitori (massimo 2 anni) verso la scelta dell'abitazione in affitto.

Per coinvolgere i soggetti attuatori imprenditoriali nella realizzazione di case in affitto, si sottolinea la necessità di promuovere, nell'ambito delle politiche di perequazione urbani-

stica, modalità premiali che in fase di concertazione favoriscano la realizzazione di abitazioni da destinare all'affitto a termine (10-15 anni), inserite in destinazioni miste (proprietà libera, convenzionata, indivisa, affitto a tempo indeterminato).

Soprattutto l'affitto a termine sembra infatti poter garantire una effettiva disponibilità a rotazione degli immobili residenziali e la conseguente mobilità degli inquilini, nonché l'impegno di risorse private nella risoluzione delle problematiche abitative dei ceti più deboli.

Le altre tipologie di disponibilità d'uso degli immobili risultano caratterizzate tutte da una forte rigidità che ne ostacola un uso flessibile capace di assecondare la mobilità delle persone e l'impegno di risorse imprenditoriali private e sono pertanto utili per nicchie specifiche di utenza.

A tutte queste destinazioni, in prevalenza proprietà convenzionata, affitto a termine e servizi abitativi, deve essere finalizzata la quota del 25% di edilizia sociale prevista nel Psc del Comune di Bologna (3.000 dei 12.000 previsti in attuazione nei prossimi 15/20 anni).

In caso contrario si rischia di non individuare la fattibilità concreta dei progetti che potranno essere realizzati nell'ambito dell'attività di concertazione successiva all'applicazione della perequazione urbanistica.

Per rendere operativa questa opportunità abbiamo proposto una modalità di funzionamento della perequazione urbanistica, come sopra già evidenziato, e delle previsioni contenute nella legge regionale 6/2009 (cfr. artt. A-6-*bis* ed A-6-*ter*), in un'ottica fortemente premiale, attraverso l'incremento degli indici edificabili riservati esclusivamente agli attuatori finali degli interventi.

Senza questi contenuti, che privilegiano il ruolo dell'attore finale degli interventi, sarà impossibile individuare le modalità per contenere la rendita fondiaria ed il costo degli immobili, nonché realizzare quote significative di edilizia sociale con interventi di alta qualità energetica, ambientale e strutturale.

Per l'edilizia sociale riteniamo perciò indispensabile avviare programmi di integrazione di diverse tipologie di intervento edilizio (affitto a lungo termine, affitto a breve e medio termine, proprietà convenzionata, proprietà libera), nell'ambito dell'attuazione del Psc approvato, anche ricorrendo alla promozione di un fondo immobiliare per l'*housing* sociale, operativo a Bologna ed in Emilia-Romagna, in attuazione del "Piano nazionale di edilizia abitativa - Piano casa", per la realizzazione degli interventi in affitto permanente e/o di durata superiore a 10/25 anni.

Veneto e Lombardia hanno già operativi fondi immobiliari con queste caratteristiche.

È necessario ed urgente che la Regione Emilia-Romagna e la Provincia con il Comune di Bologna promuovano la costituzione di un fondo immobiliare per l'*housing* sociale, coinvolgendo le Fondazioni e le forze imprenditoriali interessate.

In caso di inerzia rischiamo di essere tagliati fuori dal principale canale di finanziamento del Piano casa nazionale.

Qualora la Regione dovesse tardare perché altri territori (ad es. Parma) non condividono la costituzione di un fondo regionale, dovremmo procedere celermente sul piano provinciale con le Fondazioni della nostra Provincia. La mia Associazione ha già dichiarato la propria disponibilità a partecipare a questo fondo sia al livello regionale che, se necessario, al livello provinciale.

Tutte queste problematiche dovranno essere affrontate dal prossimo Piano operativo comunale (Poc) del Comune di Bologna, la sua formulazione costituirà il primo e più importante impegno urbanistico della nuova Amministrazione comunale.

Abbiamo, inoltre, già chiesto all'Amministrazione comunale di Bologna di adottare questa impostazione nell'avviso pubblico per la formazione del primo Poc che potrà promuovere rinnovamento e riqualificazione in tutta la città, attraverso nuovi disegni urbani ed infrastrutturali, più qualità architettonica, più efficienza energetica, più sostenibilità ambientale.

Purtroppo, fino ad oggi, l'Amministrazione comunale di

Bologna non ci pare aver messo all'ordine del giorno l'emanazione dell'avviso pubblico per la formazione del primo vero POC che, fra gli altri obiettivi di sviluppo della città, dovrà mettere a fuoco il problema dell'edilizia residenziale sociale.

Occorre accantonare l'antagonismo fra Stato e Regioni ed Autonomie locali che ha bloccato per troppo tempo i programmi straordinari per la casa quali i 20.000 alloggi in affitto del 2001 ed ora il Piano casa per l'*housing* sociale che ormai sconta un ritardo di oltre un anno e quindi anche l'eventuale effetto anticrisi slitta a quando la crisi sarà superata!

Sono necessarie azioni sinergiche tra tutti i soggetti interessati: le proposte per il Piano casa per l'*housing* sociale debbono avere un contenuto innovativo finalizzato a realizzare interventi di edilizia sostenibile, ma debbono essere inserite in un contesto di sostenibilità anche per coloro che dovranno realizzare gli interventi e successivamente gestirli.

L'impostazione del nuovo Piano casa nazionale presuppone senz'altro un significativo coinvolgimento dei privati: ciò avviene, tuttavia, nel quadro di un vistoso protagonismo della finanza immobiliare, ereditato dall'euforia degli anni 2005/2006, che può determinare la sottovalutazione del contributo che le imprese di costruzioni edili e solo loro, con la loro professionalità, potranno dare concretamente all'attuazione del Piano.

Il rischio è, evidentemente, che in uno scenario operativo, dominato invece da un numero limitato di "soggetti forti" (fondi immobiliari non etici, società di gestione risparmio, grandi gruppi immobiliari e loro *property manager*), la tendenza all'aumento dei profitti nei servizi connessi al processo produttivo, riflettendosi a cascata nella contrazione dei costi di produzione, ovvero nei costi di costruzione e gestione, finisca per penalizzare il ruolo delle imprese di costruzioni e per ridimensionare drasticamente le aspettative in termini di quantità e qualità dell'intervento di edilizia sociale.

Abbiamo invece bisogno di nuovi soggetti finanziari (fondi immobiliari etici promossi dagli enti pubblici e dalle Fondazioni bancarie) che intervengano nel campo dell'*housing* sociale; non

abbiamo bisogno di ridurre le qualità e le prestazioni dell'edilizia sociale.

Il mondo imprenditoriale delle costruzioni è pronto ad un confronto con le Amministrazioni comunali per affrontare tutte queste tematiche in fase programmatica e progettuale che dia attuazione alle previsioni della l.r. 6/2009 in materia di Edilizia residenziale sociale (ERS), così come di seguito ricostruita.

La legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 (l.r. 6/2009) intitolata "Governo e riqualificazione solidale del territorio" al Titolo II, artt. 15 e 46, innova profondamente l'apporto dei privati alla realizzazione dell'Edilizia residenziale sociale in Emilia-Romagna.

La legge in questione introduce e generalizza, in via legislativa, una prassi fino ad oggi utilizzata solo nei Comuni maggiori o caratterizzati da alta tensione abitativa perché confinanti con il Comune di Bologna, finalizzata a promuovere il concorso dei privati alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Il concorso dei privati nella realizzazione dell'Edilizia residenziale sociale ha trovato spazio nella normativa regionale nell'ambito del Titolo II, artt. 15 e 46 della l.r. 6/2009.

In particolare l'art. 15 della l.r. 6/2009 ha aggiunto, alla l.r. 20/2000, l'art. 7-*bis* che prevede il concorso permanente e strutturale della pianificazione territoriale ed urbanistica alla realizzazione delle politiche di Edilizia residenziale sociale (ERS), in attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico-sociale stabiliti dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e di perequazione urbanistica, di cui all'art. 7 della l.r. 20/2000.

È infatti stabilito che i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione concorrano alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica, in conformità a quanto previsto dalla l.r. 20/2000 così come modificata dalla l.r. 6/2009.

Nello specifico, inoltre, l'art. 46 della l.r. 6/2009 introduce,

in allegato alla l.r. 20/2000, gli articoli A-6-*bis* “Scelte strategiche per lo sviluppo delle politiche per la casa” e A-6-*ter* “Misure per l’attivazione degli interventi di edilizia residenziale sociale”.

L’art. A-6-*bis* prevede che la pianificazione comunale attraverso il PSC stabilisca chiaramente il fabbisogno complessivo di alloggi di ERS, specificando le diverse esigenze abitative in cui si articola il medesimo fabbisogno. La legge stabilisce l’obiettivo di una quota del 20% di alloggi di ERS, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale.

Il PTC (Piano territoriale di coordinamento provinciale) può ampliare o ridurre tale quota attraverso la stipula di Accordi territoriali, in attesa dei quali, per i Comuni montani con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, si applica la riduzione al 10% sia per la definizione del fabbisogno che per la cessione delle aree.

Riportiamo, di seguito, le misure per l’attuazione dell’ ERS contenute nell’art. A-6-*ter* della l.r. 20/2000, così come modificata dalla l.r. 6/2009:

1. Al fine di concorrere alla realizzazione del fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, stabilito ai sensi dell’articolo A-6-*bis*, i seguenti interventi comportano:

a) la cessione al Comune, a titolo gratuito di una quota di aree definita dal POC, pari al 20 per cento delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali;

b) il riconoscimento a favore del Comune di un contributo alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, definito dal POC a seguito di accordi di cui all’articolo 18, nel caso di interventi di riqualificazione nonché nel caso di nuovi insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali, industriali, artigianali e per il commercio all’ingrosso. Il contributo non è dovuto per l’ampliamento in aree limitrofe degli insediamenti esistenti, aventi le destinazioni produttive appena citate.

2. Il Comune può favorire il concorso dei soggetti privati nella realizzazione dei necessari interventi di edilizia residenziale sociale, attraverso il ricorso ad appositi incentivi, permuta ovvero ad altre misure

compensative. Nel caso di delocalizzazione di insediamenti produttivi, il contributo alla realizzazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, che ha riguardo ai soli nuovi insediamenti produttivi, è soddisfatto con l'impegno, assunto dal privato interessato con l'accordo di cui all'articolo 18 della presente legge, a cedere al Comune, in tutto o in parte, gli immobili sedi delle attività produttive dismesse o da dismettere, ai sensi dell'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge regionale n. 19 del 1998 o dell'articolo 30, comma 2-*quater*, della presente legge.

3. Il RUE prevede la monetizzazione delle aree e degli alloggi qualora ricorrano i casi indicati dalle lettere *b*) e *c*) dell'articolo A-26, comma 7, definendo le modalità di calcolo del valore delle aree e degli alloggi da monetizzare, nell'osservanza dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale. Le risorse derivanti da tali monetizzazioni sono interamente destinate a finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

4. Il Poc, in conformità alle indicazioni del Psc, può individuare, ai sensi del comma 1, aree di cessione anche al di fuori degli ambiti di intervento, al fine di assicurare nelle medesime aree adeguati standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale, anche attraverso le modalità previste dall'articolo A-26, comma 6.

5. Il Poc riconosce alle aree oggetto della cessione, ai sensi del comma 1, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del Psc sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il Poc può altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

6. La convenzione urbanistica, di cui all'articolo A-26, comma 4, può prevedere che i soggetti interessati realizzino direttamente, in tutto o in parte, gli interventi di edilizia residenziale sociale previsti dal Poc, in conformità alla normativa vigente.

7. Il Comune può realizzare, anche con la modalità della finanza di progetto, interventi di edilizia residenziale sociale.

8. Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso di operatori privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree acquisite ai sensi del comma 1, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza, ai sensi della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

9. In carenza di aree da destinare agli interventi per l'edilizia residenziale sociale, acquisite ai sensi del comma 1 del presente articolo, trova applicazione quanto disposto dall'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).

Risulta evidente il maggior interesse, per gli operatori privati con natura imprenditoriale, a concorrere alla realizzazione dell'ERS attraverso il ricorso da parte dei Comuni alla attuazione delle previsioni dei commi 2, 6 e 8 dell'art. A-6-ter; in tal modo gli interventi ERS possono fare da traino ad interventi di edilizia privata, godendo di una volumetria aggiuntiva.

L'impresa promotrice/costruttrice, in quanto soggetto che si fa carico dell'attuazione degli interventi, potrà essere premiata attraverso il ricorso ad "appositi incentivi, permuta ed altre misure compensative" (cfr. art. 6-ter, punto 2 sopra riportato).

Gli interventi di ERS potranno inoltre essere candidati ad usufruire dei contributi finanziari regionali e/o nazionali in conto capitale e/o in conto interessi, se disponibili.

Circa la definizione di ERS (Edilizia residenziale sociale) il recente Piano nazionale per l'edilizia abitativa (d.P.C.M. 16 luglio 2009) considera prioritarie, peraltro, per l'attribuzione dei finanziamenti statali, le locazioni temporanee di durata non inferiore a 25 anni (cfr. art. 6, comma 1) e le locazioni temporanee di durata non inferiore ai 10 anni con patto di promessa di vendita (cfr. art. 6, comma 2), concedendo un contributo fino al 30% del costo di realizzazione per la locazione a 10 anni con patto di promessa di vendita, e fino al 50% del medesimo per la locazione a 25 anni (cfr. art. 5). Il recente Piano nazionale non fa quindi riferimento alla locazione permanente – tipologia viceversa diffusa nella nostra realtà territoriale e spesso privilegiata – e, per la locazione a termine, sceglie la durata minima di 10 anni.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 6-ter della l.r. 20/2000, così come modificata dalla l.r. 6/2009 è previsto che:

Il Poc riconosce alle aree oggetto della cessione, ai sensi del comma 1, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del Psc sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il Poc può altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

In sintesi, nel quadro di una preferenza assegnata alla locazione permanente (tipologia di intervento poco adatta alla gestione da parte delle imprese), è consentito ai Comuni prevedere, nelle aree destinate all'ERS, altre tipologie di intervento che consentano all'iniziativa di conseguire un equilibrio economico (locazione a termine, proprietà convenzionata, più adatte alla gestione da parte delle imprese).

Sulla possibilità, nell'ambito della singola convenzione urbanistica, di definire tale *mix*, insieme con "incentivi, permuta ed altre misure compensative", si potrà verificare la fattibilità delle previsioni di interventi di ERS in capo a soggetti privati.

Sembrirebbe infine esclusa nelle aree oggetto di cessione da parte dei privati, la possibilità di interventi in edilizia libera.

Dall'analisi svolta emerge la necessità di definire punti di incontro fra esigenze espresse dalle pubbliche amministrazioni in materia di Edilizia residenziale sociale e disponibilità del sistema imprenditoriale privato nelle sue diverse articolazioni (industriale, cooperativo), eventualmente supportato da soggetti non imprenditoriali quali le Fondazioni bancarie ed i Fondi immobiliari etici.

Il punto di incontro è fino ad oggi mancato o non ha assunto un carattere strutturale.

Le proposte da noi in precedenza delineate tendono ad individuare criteri per definire la sostenibilità economica delle negoziazioni fra Amministrazioni comunali e privati nel sop-

perire alle esigenze di realizzazione di Edilizia residenziale sociale da parte delle imprese.

La legge regionale 6/2009 può costituire perciò un utile strumento di cornice per definire gli spazi delle negoziazioni.

Sul piano operativo ci pare utile suggerire di evitare l'assimilazione degli obblighi previsti dalla l.r. 6/2009 in materia di ERS alla disciplina delle dotazioni territoriali ed in particolare degli oneri di urbanizzazione primaria o secondaria.

Ci pare opportuno inquadrarli negli obblighi di natura convenzionale assimilabili agli extra oneri, obblighi che condizionano la definizione degli strumenti urbanistici collegati (PUA).

Tale configurazione giuridica ci pare anche imprescindibile per consentire l'attuazione diretta degli interventi di ERS senza dover sottostare alla legislazione in materia di appalti pubblici oramai legata all'attuazione degli oneri di urbanizzazione a scomputo anche oltre i limiti tabellari.

È questo un ulteriore delicato argomento che meriterebbe un intervento legislativo di carattere regionale nel campo urbanistico, vista la diffusione che nel nostro territorio hanno gli extra oneri di natura convenzionale.

Ma queste tematiche potranno essere oggetto di un altro convegno!

Per concludere con Calvino, le imprese chiedono alla gestione dell'urbanistica più "leggerezza", "rapidità", "esattezza", "visibilità", "coerenza".

Lo sforzo per perseguire questi obiettivi deve essere di tutti i protagonisti ed i gestori della disciplina urbanistica/edilizia perché da questa dipende non solo l'economicità delle imprese che promuovono e realizzano le trasformazioni territoriali ma anche l'aspetto delle nostre città e del paesaggio in cui viviamo e tutti condividiamo che questo è un vero ed irrinunciabile "bene comune".

Grazie infine al prof. Mastragostino ed alla SPISA per l'interessante opportunità di confronto che hanno organizzato e per l'invito che ci hanno riservato con lo scopo evidente di

confrontare la disciplina giuridica con la realtà economica ed imprenditoriale. Apprezziamo particolarmente questa sensibilità.

## **Conclusioni**

---

---

*Giorgio Cugurra \**

Le considerazioni che seguono saranno di sintesi soltanto perché saranno brevi. In realtà, per cogliere i frutti di questo seminario di studio, occorrerebbe più tempo e, sicuramente, più competenza di quella posseduta da chi vi parla.

Il prof. Dugato ha fatto alla nuova legge urbanistica regionale quello che, a mio avviso, è un gran complimento: ha definito il testo normativo una “legge ponte”.

La locuzione “legge ponte” evoca a tutti noi un’altra legge e cioè la legge statale n. 765 del 1967. Con questa locuzione si intendeva dire che si trattava di una legge transitoria, destinata a durare poco tempo, per essere poi sostituita da un testo normativo più organico.

In realtà, la “legge ponte” del 1967 (come a suo tempo mise in luce Federico Spantigati) è una legge tutt’altro che provvisoria. È una legge fondamentale, la quale ha rappresentato uno spartiacque fra la legge urbanistica del 1942 (formalmente completa ma rimasta in gran parte inapplicata nella precaria situazione del dopoguerra) e forme di disciplina del territorio meno affidate alla rigida gerarchia dei piani.

I tempi e le esigenze sono ora diversi ma ciò non toglie che la definizione “legge ponte” si adatti ad un testo normativo la cui dichiarata ambizione è quella di promuovere la transizione da una disciplina che riguarda soltanto le trasformazioni urbanistiche ed edilizie ad una disciplina che colleghi tali trasfor-

---

(\*) Professore ordinario di diritto amministrativo presso l’Università degli studi di Parma.

mazioni alle più generali esigenze di sviluppo economico del territorio.

Tanto premesso farei alcune considerazioni.

La prima considerazione riguarda il particolare periodo nel quale stiamo vivendo. Possiamo parlare di transizione da diversi punti di vista.

È significativo che durante tutto il dibattito quasi nessuno abbia fatto cenno alla circostanza che tuttora esiste una legge urbanistica statale, la quale detta alcuni principi fondamentali della materia, che sono vincolanti per la legislazione regionale. Tutti coloro che sono intervenuti hanno parlato come se la legge statale non ci fosse. Nessuno, per esempio, si è chiesto se il principio statale della divisione del territorio comunale in zone omogenee sia compatibile con forme di disciplina relative a singoli comparti e, quindi, non omogenee; così come nessuno si è chiesto se la disciplina regionale più recente rispetti sempre il principio della legge statale secondo cui i piani urbanistici sono atti amministrativi a complessità ineguale, il cui contenuto è di competenza soprattutto dell'amministrazione comunale che li adotta, piuttosto che dell'amministrazione provinciale, che li approva.

Questo principio, fondamentale per la legge statale, è messo in ombra da talune norme della legge regionale, le quali sembrano enfatizzare il ruolo di altre amministrazioni locali.

Lo strano è che, di questo fenomeno di amnesia circa l'esistenza di una legge urbanistica statale e dei suoi principi, è vittima anche il legislatore statale più recente.

Questo legislatore, quando si trova a dettare norme relative a specifici settori, sembra avere come punto di riferimento i principi desumibili dalla legislazione regionale piuttosto che quelli della propria legislazione.

La verità è che la legge urbanistica statale e le leggi urbanistiche regionali più recenti sono differenti non solo per il periodo storico nel quale sono state promulgate ma, soprattutto, perché il loro contenuto si ispira a presupposti culturali diversi.

Alla base della legge del 1942 c'è una cultura di tipo razionalista, la quale si esprime attraverso la gerarchia dei piani.

Alla base della legislazione urbanistica recente c'è una visione non più statica ma dinamica della trasformazione del territorio.

In quest'ottica, il piano generale non è più un documento valido all'infinito ma, indicando esso gli obiettivi di trasformazione di lungo periodo, presuppone che il contenuto di tale trasformazione si adatti alle esigenze concrete (anche di prospettiva privata) che si manifestano nel tempo.

La legislazione urbanistica statale è una legislazione che pone al centro della sua attenzione la proprietà fondiaria. La disciplina del 1942 esprime la tensione dialettica fra la potestà dell'amministrazione pubblica di predeterminare le modalità di trasformazione del territorio e la tutela che deve essere garantita ai proprietari delle aree. Tutte le problematiche delle quali ci siamo occupati in questi ultimi decenni (da quella dello scorporo della facoltà di edificare dal diritto di proprietà a quella dei vincoli a carattere espropriativo) ruotano intorno a questo tema.

La legislazione regionale più recente non pone al centro della sua attenzione la proprietà fondiaria. Essa ha come proprio interlocutore ideale l'impresa che opera nel campo della trasformazione urbana. Siamo passati, quasi senza accorgercene, da una disciplina della proprietà urbana ad una disciplina dell'impresa di trasformazione del territorio. Tanti istituti della legislazione regionale più recente (e questo vale, in particolare, per la nostra legge 6/2009) trovano la loro giustificazione nel rilievo riservato all'impresa piuttosto che in quello riservato alla proprietà.

Tutte le ipotesi di concorsualità finalizzate alla determinazione del contenuto dei piani urbanistici sono norme dettate per le imprese. Esse sono poste a garanzia del principio della concorrenza e cioè di un principio che riguarda non i proprietari ma gli imprenditori.

La centralità dell'impresa è resa ancora più evidente da un

altro profilo, del quale oggi non si è parlato ma che rappresenta il punto di congiunzione fra le problematiche della legislazione urbanistica e quelle dei contratti pubblici. Mi riferisco al tema delle opere di urbanizzazione a scomputo.

Come è noto, dopo una sentenza della Corte di giustizia europea che risale al 2001 e che riguarda il nuovo insediamento della Bicocca, si è affermato il principio in forza del quale la ditta lottizzante, che realizza le opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale degli oneri di urbanizzazione, ha l'obbligo di individuare l'impresa esecutrice mediante procedura ad evidenza pubblica.

Di questo tema, probabilmente, non sono state ancora valutate del tutto sia le implicazioni teoriche che le ricadute pratiche. Ai fini del nostro discorso, si tratta di un'ulteriore dimostrazione del fatto che l'attenzione si sta spostando dal campo della proprietà fondiaria al campo dell'impresa.

Questo anche perché si tratta di un mutamento imposto dalla giurisprudenza comunitaria in materia di concorrenza.

Si può dire anche di più e cioè che gli obblighi derivanti dalla legislazione sulle opere di urbanizzazione a scomputo esaltano il ruolo dell'impresa di dimensioni consistenti e finiscono col rendere marginale il ruolo dell'impresa di piccole dimensioni.

Le difficoltà di eseguire le opere di urbanizzazione previa procedura ad evidenza pubblica riguardano non tanto l'imprenditore che realizza grandi progetti di trasformazione urbana ma il piccolo impresario che realizza lottizzazioni di dimensioni circoscritte e che è abituato a eseguire da solo le relative infrastrutture.

Il tema delle opere di urbanizzazione a scomputo è emblematico del progressivo passaggio da una legislazione urbanistica per la quale l'interlocutore dell'amministrazione è il proprietario dell'area ad una legislazione per la quale l'interlocutore dell'amministrazione non è neppure l'impresa in genere ma la grande impresa che investe nel campo della trasformazione urbana.

La stessa problematica relativa alla conformazione della proprietà edilizia acquista un significato diverso alla luce di questa nuova prospettiva che vede l'impresa e non più la proprietà come interlocutore privilegiato dell'amministrazione. Lo stabilire se un vincolo abbia carattere conformativo o carattere espropriativo è fondamentale ove, dalla qualificazione, dipenda la capacità edificatoria sulla base di criteri predeterminati per zone omogenee.

Se però le zone omogenee non esistono quasi più, se la capacità edificatoria e i relativi oneri non sono più uguali per tutti ma dipendono dalla disciplina dettata per quella particolare porzione di territorio e dagli accordi eventualmente intervenuti con l'imprenditore che realizza l'intervento di trasformazione, se anche l'indennità di espropriazione può essere sostituita da un diritto edificatorio suscettibile di essere speso su un'area diversa o, addirittura, di essere messo in commercio, se tutto questo è vero, ecco che anche la distinzione fra vincoli conformativi e vincoli espropriativi (sulla quale si sono spesi fiumi di inchiostro) se non perde del tutto la sua originaria importanza merita quanto meno di essere rimeditata.

Così come merita di essere studiato, più di quanto non si sia fatto finora, il rapporto fra le forme diversificate di disciplina del territorio (si pensi alla quasi scomparsa delle zone omogenee e alla possibilità di differenziare gli oneri) con l'obbligo, che comunque permane (ma che, anzi, è rafforzato) di rispettare il principio di legalità e le regole dell'imparzialità amministrativa.

Una volta venute meno le zone omogenee e una volta introdotto il principio della capacità edificatoria variabile e della variabilità degli oneri previsti per ciascun comparto, è evidente che molte convinzioni tradizionali (sulle quali tuttora insiste la giurisprudenza) meritano di essere rivisitate.

Il riferimento alla moltiplicazione della capacità edificatoria e alla diversificazione degli oneri ci conduce al tema degli accordi con i privati relativi al contenuto dei piani urbanistici.

Del tema degli accordi ci ha parlato, con la consueta bravu-

ra, il prof. Sciullo, che ha messo in evidenza, in particolare, il rapporto che deve intercorrere fra l'accordo stipulato ai sensi dell'art. 18 della legge urbanistica regionale e il piano urbanistico cui tale accordo inerisce.

Il primo deve logicamente precedere il secondo, ma non può vincolarne il contenuto. In quest'ottica, l'accordo con il privato diventa una proposta che la Giunta municipale formula al Consiglio comunale cui spetta l'adozione del piano e che potrà, dunque, pure disattenderla. Questo è un profilo fondamentale, sul quale mi sembra che le modifiche apportate dalla legge regionale 6/2009 siano idonee a fugare, se non tutte, almeno alcune delle perplessità che erano sorte sotto il vigore della precedente disciplina.

Gli accordi fra privati e pubblica amministrazione sono previsti dall'art. 18 della legge urbanistica regionale e sono richiamati dal successivo art. 30. Questa norma contempla la possibilità che il contenuto dell'accordo sia recepito nel piano operativo comunale all'esito di una procedura concorsuale.

Alla procedura possono prendere parte sia i proprietari delle aree che aspirano all'inclusione nel Poc sia soggetti diversi dai proprietari delle aree, i quali aspirano a vedere recepito un loro progetto di trasformazione del territorio.

L'art. 18 della legge regionale, a sua volta, richiama l'art. 11 della legge 241/1990.

Questa norma, nella sua formulazione più recente, postula che la negoziazione sia preceduta da una determinazione, circa la sua rispondenza all'interesse pubblico, dell'organo competente all'adozione del provvedimento finale.

Degli accordi *ex art. 18* si è fatto, nella nostra Regione, un uso forse eccessivo e, comunque, tale da ingenerare la convinzione che ci sia una sorta di equiordinazione fra l'amministrazione cui spetta l'approvazione del piano e il privato che aspira a vedere presa in considerazione la sua proposta.

Prima dell'entrata in vigore della legge regionale 6/2009 i problemi rimasti aperti erano molti.

Ci si chiedeva, in particolare, quale fosse il residuo spazio

di discrezionalità rimasto al Consiglio comunale, visto che il contenuto del piano operativo da adottare era predeterminato dall'esito di una procedura concorsuale cui lo stesso Consiglio comunale non aveva preso parte.

Ci si chiedeva come il Consiglio comunale (e cioè l'organo cui spetta l'assunzione del provvedimento finale) potesse preventivamente autorizzare una negoziazione della quale non conosceva il contenuto.

Ci si chiedeva, in sostanza, se lo spazio riservato agli accordi non comportasse una alterazione degli equilibri delle competenze amministrative a tutto favore dell'organo di amministrazione attiva o addirittura degli organi di gestione.

Circa questi dubbi, il mio parere è che la nuova legge urbanistica regionale alcune risposte le dia.

In primo luogo, si stabilisce che l'accordo non è ammesso in ogni caso ma soltanto quando ci siano ragioni di rilevante interesse pubblico che giustificano il ricorso allo strumento negoziale. Si può ricorrere all'accordo quando l'interesse pubblico concreto avuto di mira dall'amministrazione può essere meglio raggiunto mediante l'esercizio del potere amministrativo in forma negoziale piuttosto che in modo unilaterale. Non ci sarebbe stato bisogno di specificarlo ma è bene che lo si sia fatto, vista la prassi interpretativa maturata sotto il vigore della precedente formulazione della norma.

In secondo luogo, si stabilisce che la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo esecutivo e che la sua validità è sospesa fin tanto che il contenuto non è recepito nelle deliberazioni di adozione e di approvazione del piano urbanistico cui accede. L'accordo fa parte non del procedimento di adozione e di approvazione del piano ma di un autonomo sub-procedimento all'esito del quale la Giunta municipale adotta la proposta da presentare al Consiglio comunale. In questo modo è rispettato pure l'art. 11 della legge 241/1990 (nella sua formulazione aggiornata). La determinazione preventiva circa la convenienza pubblica dell'accordo è assunta, infatti, dalla Giunta e cioè dall'organo cui compete

l'elaborazione della proposta di piano, che è l'atto finale del sub-procedimento cui l'accordo inerisce. L'accordo è immediatamente impegnativo per il privato che lo sottoscrive. È vincolante per la Giunta municipale limitatamente al fatto che sussiste l'obbligo di includerlo nella proposta di piano da presentare al Consiglio. Non è invece vincolante per il Consiglio, il quale potrà legittimamente disattenderlo, col solo obbligo di motivare congruamente le ragioni per le quali reputa di non poter condividere un accordo col privato che la Giunta ha già giudicato conveniente per l'interesse pubblico.

Se la Giunta, dopo aver aderito all'accordo, non lo include nella propria proposta di piano, in questo caso può parlarsi di inadempienza dell'amministrazione nei confronti del privato.

Se il Consiglio comunale disattende la proposta di piano della Giunta, non può parlarsi di inadempienza, dato che il Consiglio non è vincolato da un accordo che non ha né sottoscritto né ha concorso a elaborare, sicché il suo unico obbligo è quello di motivare compiutamente.

Il prof. Sciullo ha opportunamente richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 11 della legge 241/1990 è anche una norma sulla giurisdizione, dato che attribuisce alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie che nascono dagli accordi. Ai nostri fini, è importante ricordare che l'art. 11 disciplina pure la possibilità dell'amministrazione di recedere dall'accordo ove ciò sia giustificato dalla sopravvenienza di altri interessi pubblici. Alcuni autori (per esempio Stefania Vasta) reputano che, in realtà, più che di un recesso, si tratti di una revoca dell'atto amministrativo il cui contenuto sia stato negoziato col privato.

C'è da chiedersi come questi principi operino nella problematica della quale ci stiamo occupando.

A mio avviso, fin tanto che la proposta della Giunta municipale non sia stata fatta propria del Consiglio, la stessa Giunta può sempre revocare il relativo atto, a condizione che ci siano (e che vengano compiutamente esposte) le ragioni sopravvenute di interesse pubblico previste dall'art. 11.

Se, invece, la proposta della Giunta è stata recepita dal Consiglio, il quale ha approvato il piano urbanistico cui l'accordo accede, in tal caso vengono in evidenza altri principi e, in particolare, quelli relativi ai limiti alla possibilità di apportare varianti urbanistiche ove il privato abbia maturato, nei confronti dell'amministrazione, affidamenti qualificati.

Mi sono soffermato sull'accordo perché, come tutti sappiamo, si tratta di uno degli istituti più utilizzati nella pratica. Concordo pienamente col prof. Sciullo sul fatto che la nuova legge consente di chiarire alcuni aspetti problematici dell'originaria disciplina dell'istituto e che, pertanto, da questo punto di vista, merita apprezzamento.

La legge regionale 6/2009 non si limita a modificare la legge 20/2009. Tutta la prima parte della legge n. 6 è dedicata alla modifica (oserei dire alla rivitalizzazione) della legge regionale 19/1999 recante norme in materia di riqualificazione urbana. Si tratta di una scelta quanto mai meritevole di apprezzamento.

Non si consegue l'obiettivo del risparmio del territorio del quale ci ha parlato il dott. Santangelo se non si forniscono all'amministrazione pubblica strumenti idonei per il recupero e la riqualificazione del patrimonio esistente.

Nel campo della riqualificazione urbana tornano in evidenza gli accordi con i privati e il ruolo di interlocutore privilegiato assunto dall'impresa che opera per la trasformazione del territorio. Se c'è un settore nel quale è necessario ricercare la collaborazione degli imprenditori privati questo è il settore della riqualificazione delle aree urbane degradate.

L'esperienza di questi anni ci ha insegnato che è problematico, se non addirittura impossibile, conseguire risultati di riqualificazione procedendo sulla base di strumenti urbanistici elaborati in modo esclusivamente unilaterale.

Senza forme di trasparente collaborazione fra poteri pubblici e imprenditoria privata l'obiettivo della riqualificazione di molte aree degradate delle nostre città è un obiettivo oltremodo difficile da conseguire.

In quest'ottica, pare meritevole di particolare apprezzamento

l'attenzione dedicata, dall'art. 6 della legge 6/2009, alla società di trasformazione urbana. Si tratta di una modifica apparentemente di poco conto ma, in realtà, rilevante.

Le società di trasformazione urbana, come è noto, sono forme di collaborazione fra potere pubblico e soggetti privati disciplinate, in via generale, dall'art. 120 del d.lgs. 267/2000. La norma statale stabilisce che il socio privato della società di trasformazione urbana è scelto mediante procedure ad evidenza pubblica. A suo tempo, una circolare del Ministro dei lavori pubblici aveva chiarito che poteva prescindersi dalla procedura pubblica per i soci privati che fossero proprietari di aree incluse nel perimetro di trasformazione e che conferissero tali aree alla società.

Il Tar Umbria ha, a suo tempo, ritenuto la circolare ministeriale in contrasto con l'obbligo generalizzato di scelta del socio privato attraverso una procedura ad evidenza pubblica. A seguito anche di questa sentenza (peraltro ineccepibile alla luce della norma statale) il modello di partenariato pubblico-privato rappresentato dalla società di trasformazione urbana stenta a decollare, dovendosi far luogo a defatiganti procedure per l'acquisizione delle aree private incluse nel perimetro del progetto di riqualificazione.

Su questa situazione l'art. 6 della nuova legge urbanistica regionale interviene per due aspetti.

Prima di tutto, si stabilisce che il socio privato, da scegliersi mediante procedure ad evidenza pubblica, può essere pure un socio operativo e cioè un imprenditore in possesso dei requisiti per l'esecuzione dei lavori. Questo è in linea con la più recente giurisprudenza, anche comunitaria, in tema di organismi societari a carattere misto.

In secondo luogo, si stabilisce (questa volta con legge e non con circolare) che il proprietario degli immobili ricadenti nell'ambito di riqualificazione può diventare socio tramite il conferimento alla società del bene e all'esito non già di una procedura ad evidenza pubblica bensì di una procedura ne-

goziale volta a definire le forme della sua partecipazione al programma.

Si tratta, a mio avviso, di due modifiche apprezzabili per chi auspichi la piena utilizzazione di questa originale forma di partenariato fra potere pubblico e imprenditoria privata.

Restano ovviamente aperti altri problemi di carattere generale relativi alla società di trasformazione urbana, a cominciare da quello della sua natura giuridica.

Certo è che, senza le modifiche legislative sulle quali si è richiamata l'attenzione, quell'originale modello di partenariato pubblico-privato rappresentato dalla società di trasformazione urbana rischia di non poter conseguire gli scopi di riqualificazione che ne hanno suggerito l'introduzione.

Altro aspetto problematico è quello dell'accordo di programma.

Abbiamo ascoltato le osservazioni critiche riservate dal dott. Preziosi sulla disciplina dell'istituto dell'accordo di programma nella nuova legge urbanistica regionale. E, in effetti, se si pongono a confronto il nuovo e il vecchio testo dell'art. 40 si notano alcune sostanziali diversità.

La prima diversità risiede nel fatto che, fra gli interventi dichiarati assentibili mediante accordo di programma, non ci sono più i progetti di iniziativa privata ritenuti di rilevante interesse pubblico. L'accordo di programma pare suscettibile di utilizzazione soltanto per le opere pubbliche. In questo modo, il legislatore regionale sembra essersi voluto adeguare a quanto recentemente stabilito dal Tar di Parma, il quale ha ritenuto che gli interventi privati contemplati dalla legge fossero solo quelli strumentali alla realizzazione di opere pubbliche. Non si è tenuto conto del fatto che la sentenza del Tar di Parma è stata annullata dal Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che pure gli interventi di iniziativa privata siano suscettibili di approvazione mediante accordo di programma a condizione, ovviamente, che sia riconosciuta la loro piena rispondenza a finalità proprie anche

dell'amministrazione. Si trattava dell'ampliamento di un impianto produttivo e cioè di un intervento cui la legge statale riconosce valenza di interesse pubblico primario e per la cui realizzazione il d.P.R. 447/1998 prevede una procedura urbanistica semplificata che la legge regionale (all'art. A-14-*bis*) sostanzialmente riproduce.

Altro punto da considerare è la previsione secondo cui la ratifica consiliare dell'assenso del sindaco all'accordo di programma deve intervenire entro trenta giorni a pena di decadenza.

È difficile intendere la *ratio* di questa perentorietà, se si pensa che, per la giurisprudenza, la ratifica è valida purché intervenga prima del provvedimento finale di approvazione dell'accordo e che il termine risponde non già all'interesse del Comune bensì a quello delle altre parti dell'accordo, i cui impegni sono subordinati al fatto che la variante venga tempestivamente ratificata.

Altra importante novità riguarda le dotazioni da cedere al Comune per la realizzazione di edilizia residenziale sociale. Anche su questo profilo la discussione è stata vivace.

Come è noto, una recente legge finanziaria ha arricchito il catalogo delle dotazioni da cedere al Comune, includendo, fra le opere di urbanizzazione, pure le aree destinate alla realizzazione di edifici residenziali sociali.

La legge regionale quantifica in ragione del 20% della superficie disponibile l'obbligo di cessione, con l'importante novità che le aree cedute possono essere conferite in diritto di superficie all'originario proprietario, il quale realizza gli interventi.

Qui i problemi (forse anche di costituzionalità, sia della legge statale che di quella regionale) sono molteplici. Un primo problema consiste nel chiedersi se l'edilizia residenziale pubblica realizzata dall'originario proprietario delle aree integri una volumetria aggiuntiva rispetto a quella riconosciuta al comparto dallo strumento urbanistico o se non debba, invece, essere ricompresa in tale volumetria. Il fatto che si tratti di

opere di urbanizzazione parrebbe far propendere per la prima tesi. Il fatto che siano realizzate direttamente dall'originario proprietario parrebbe far propendere per l'altra. Così come, trattandosi di opere di urbanizzazione, dovrebbe valere la regola (di derivazione comunitaria ma ormai codificata dalla legislazione sui contratti pubblici) secondo cui, per l'affidamento dei lavori, occorrerà far luogo a procedure ad evidenza pubblica o, comunque, negoziate.

Altro tema che è stato trattato è quello della perequazione.

Di questo istituto stiamo parlando da più di dieci anni. Si tratta di un istituto che si è affermato soprattutto sul piano della prassi, sicché la sua validità va valutata caso per caso piuttosto che sulla base di una normativa generale che ancora non c'è.

Per quel che concerne la perequazione, la nuova legge regionale conferma sostanzialmente quanto già stabilito dalla precedente disciplina. Visto l'elevato numero delle esperienze concrete (e visto pure quanto stabiliscono altre leggi regionali) avremmo potuto aspettarci qualche cosa di più.

Va tuttavia rilevato che il grande assente, anche per quel che concerne l'istituto della perequazione, è il legislatore nazionale.

Circa il fondamento dell'istituto della perequazione sono state formulate varie tesi. C'è chi, come Stella Richter, rinviene il fondamento nella norma della legge urbanistica statale del 1942 relativa ai comparti edificatori. C'è chi fa risalire il fondamento ai principi costituzionali di uguaglianza, di giustizia distributiva e di imparzialità amministrativa.

Certo è che una norma statale, la quale disciplini in modo espresso le varie ipotesi di perequazione urbanistica, non c'è ancora. La verità è che, laddove si parla di crediti edilizi, di diritti edificatori che si staccano dall'area della quale traggono origine, che possono essere venduti o utilizzati su un'area diversa, laddove c'è tutto questo non si può non convenire che la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, che tale disciplina deve essere uniforme e che è compito del legislatore nazionale farsene carico.

Nonostante questo, qualche chiarimento in più rispetto alla

precedente formulazione della legge 20/2000 sarebbe stato opportuno.

La legge regionale 6/2009 porta invece utili chiarimenti circa il contenuto dei diversi piani urbanistici e circa i loro reciproci rapporti. Evidentemente, l'esperienza operativa di questi anni di rodaggio ha dato i suoi frutti. Sono definiti con maggiore chiarezza contenuti e rapporti dei tre strumenti di pianificazione generale e cioè il Piano strutturale comunale, il Piano operativo comunale e il Regolamento urbanistico ed edilizio.

Il rapporto fra questi tre strumenti è solo parzialmente di gerarchia, dato che, fermo restando l'obbligo di coerenza, ciascuno dispone per i profili per i quali è competente.

Restano però problemi aperti. Di alcuni di questi ci ha parlato oggi l'avv. Dani.

Per quel che concerne l'apparente contraddizione fra il 1° e il 3° comma dell'art. 28, la tesi di Dani è che il 1° comma disciplini il contenuto a regime del Psc mentre il 3° comma è una norma transitoria che riguarda i Psc già esistenti. Si tratta di una tesi perspicua su un problema, tuttavia, che non avrebbe dovuto neppure porsi se il dettato normativo non autorizzasse anche letture diverse.

Lo stesso vale per la regola secondo cui l'effetto conformativo della proprietà edilizia deriva dal Psc, essendo preclusa al Psc l'imposizione di vincoli a carattere espropriativo.

All'art. 36-*bis* si stabilisce, tuttavia che, per quel che concerne la localizzazione delle opere pubbliche, il Psc individua i corridoi di fattibilità.

Il corridoio di fattibilità è anche peggio di un vincolo a carattere espropriativo, dato che si risolve in un regime di inedificabilità dal confine incerto e senza che neppure decorrano i cinque anni di validità.

Ci sarebbero tante altre cose da dire perché la discussione è stata molto ricca. Su un punto però penso che possiamo tutti convenire: la legge urbanistica regionale 6/2009 è un testo normativo importante.

Essa, con i suoi molti aspetti positivi e con qualche aspetto

meritevole di approfondimento critico, riflette il periodo storico nel quale stiamo vivendo.

Non si può chiedere al legislatore regionale di trarci da una transizione le cui radici sono altrove. Si può chiedere al legislatore regionale di fare quello che sta cercando di fare, e cioè prendere atto che la materia urbanistica si è profondamente modificata, che sussistono strette connessioni fra le modalità di trasformazione del territorio e gli strumenti dello sviluppo economico, con la convinzione che, se la disciplina urbanistica è chiara e consente procedure rapide (come la nostra legge si propone di fare), anche il sostegno allo sviluppo economico ne trarrà giovamento.

E con questo, condivido l'auspicio di chi mi ha preceduto, e cioè che una disciplina giuridica sul governo del territorio deve rispondere ad esigenze di leggerezza, di semplicità e di sintesi.

Non siamo ancora a questo risultato ma un significativo passo in avanti è stato sicuramente compiuto e di questo occorre dare atto al legislatore regionale.