

# 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 ascrivere 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.