



CONFINDUSTRIA
Emilia-Romagna

ANCE | EMILIA ROMAGNA

**RIFLESSIONI E PROPOSTE
PER LA DEFINIZIONE
DELLA NUOVA LEGGE REGIONALE
SUL GOVERNO DEL TERRITORIO**

PREMESSA

Il percorso di approvazione della nuova legge urbanistica regionale che ha preso avvio con la fase di consultazione dei portatori di interesse pubblici e privati si concluderà in tempi più rapidi di quanto inizialmente prospettato. L'entrata in vigore della nuova disciplina potrebbe intervenire, infatti, già nel corso del 2017. In tale ottica, recependo con favore l'intendimento di accorciare i tempi del percorso di approvazione della prossima legge urbanistica, Confindustria Emilia Romagna ed ANCE Emilia Romagna sottopongono all'attenzione della Regione alcune proposte recanti possibili scelte da adottare per la definizione dei contenuti di merito della legge.

Tuttavia, prima di entrare nel merito delle proposte, le Organizzazioni scriventi vogliono richiamare l'attenzione sul regime che dovrebbe caratterizzare il passaggio della LR 20/00 alla nuova disciplina.

Nell'attuale quadro di funzioni, rapporti e poteri ed alla luce dei contenuti e dei principi della recente Legge regionale n. 13/2015, la Regione, partendo dal contesto territoriale della **Città metropolitana di Bologna** e delle **Province/future Aree vaste** e con le modalità di cui si dirà di seguito, potrebbe emanare indicazioni (attraverso un atto d'indirizzo e coordinamento ai sensi della L.r. 20/2000) per la gestione della fase di passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina normativa in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, con il coinvolgimento e la concertazione di tutti gli Enti locali.

Le ragioni di questa richiesta sono le seguenti:

dai dati forniti lo scorso 8 ottobre 2015 dalla Regione emerge che le potenzialità edificatorie per i prossimi anni espresse dai PSC vigenti siano pari a circa 25 Km quadrati di superficie.

Questo dato ha fornito l'occasione per l'avvio di un dibattito (all'interno del processo di revisione della legge regionale urbanistica) circa l'applicazione immediata del principio del "saldo zero nell'uso del suolo" prima ancora che siano definiti i contenuti della nuova legge regionale.

Al di là di anticipate applicazioni del sopra citato principio, il percorso di riforma della nuova legge urbanistica regionale, a fronte delle mutate sensibilità sul tema della pianificazione territoriale e della tutela del territorio e nella consapevolezza di tenere conto dell'esigenza di preservare parti di territorio a vocazione agricola o naturalistica, tuttavia non si potrà esimere dal valutare anche l'esigenza di garantire il fisiologico sviluppo delle aree urbane.

In tale contesto, infatti, apparirebbe anacronistico approcciarsi ad una revisione della strumentazione urbanistica e di pianificazione senza considerare il mutamento del concetto stesso di sviluppo urbanistico-territoriale, passato, nel corso degli ultimi anni, da una visione "classica", incentrata sulla espansione edilizia *tout court*, ad una concezione più dinamica e sistematica, basata sui nuovi e più sfidanti temi del perseguimento dello sviluppo economico avendo a riferimento, tuttavia, anche i temi del recupero e della rigenerazione urbana, della

green economy, della sostenibilità ambientale, della mobilità sostenibile, e del marketing territoriale.

In tale rinnovata logica, infatti, il “territorio” si è trasformato da mero riferimento fisico/geografico ad un sistema complesso che necessita di un forte coordinamento e di una visione d’insieme capace di contemperare tutti gli aspetti e le spinte, a volte anche contrapposte, che lo caratterizzano.

Non a caso, anche la **Commissione Europea**, nel promuovere le azioni e le politiche di sviluppo economico, ha chiarito espressamente che *“l’uso della terra è quasi sempre un compromesso tra varie esigenze sociali, economiche e ambientali”*.

Cercando di interpretare al meglio tali elementi su scala regionale e in vista della definizione della nuova disciplina urbanistica, appare quanto mai utile ed opportuno che la Regione assuma in questo periodo di passaggio, un ruolo “eccezionale” di governo del territorio, attraverso un indirizzo attivo verso le Amministrazioni circa la gestione della vigente pianificazione urbanistica.

In sostanza, in questa fase di avvio del percorso di definizione della nuova legge, occorre evitare che prevalgano, a livello locale, scelte e decisioni che, in attesa della nuova legge, facciano prevalere approcci estremistici, vanificando il senso e gli equilibri che la nuova legge dovrà necessariamente perseguire.

Lo sforzo principale dovrà essere quello di governare con coraggio e progressività questa prima fase di lavoro, anche tenendo conto del nuovo assetto istituzionale scaturito dalla legge di riordino (L.R. n.13/2015), salvaguardando l’efficacia delle previsioni di pianificazione contenute nei PTCP e nei loro strumenti di attuazione subordinati comunali quali i PSC/POC/RUE.

Tale esigenza si impone per un triplice ordine di ragioni:

- 1) salvaguardare gli investimenti economici già programmati e in atto;
- 2) tutelare i legittimi affidamenti fondati sulle previsioni di pianificazione già approvate e per le quali sono state spesso fornite garanzie agli Istituti di credito;
- 3) sostenere la ripresa economica, favorendo nuovi investimenti in coerenza con il Patto per il lavoro.

Ciò potrebbe avvenire attraverso un accordo **con ogni Area Vasta ai sensi dell’art.6 della L.R. n.13/2015** e con la **Città Metropolitana di Bologna**, in attuazione dell’**art. 5, commi 2 e 3, della L.R. n.13/2015**, (sentite le Province).

I contenuti di questa intesa dovrebbero conseguentemente caratterizzarsi per la condivisione della messa a punto di un **“PSC Mosaico Metropolitano o di Area Vasta”** in grado di rendere possibili tre importanti obiettivi:

- la realizzazione di un’unica tavola riportante tutti i vincoli e le tutele sul territorio;
- il confronto tra le definizioni degli strumenti urbanistici comunali con le corrispondenti normative al fine di favorire la creazione di un linguaggio condiviso dai Comuni;

- la definizione di obiettivi coerenti con le nuove strategie pianificatorie, individuando obiettivi per promuovere, nel breve, il contenimento del consumo del suolo.

Tale **Piano Strutturale Mosaico** dovrebbe, inoltre, censire tutte le diverse aree urbanizzabili previste nei PSC vigenti, stralciando quelle “non realizzabili” sulla base dell’esplicita indicazione dei proprietari delle porzioni di territorio a suo tempo inserite negli strumenti di pianificazione. Peraltro, risulta che alcuni importanti Comuni si siano già attivati in tal senso.

I soggetti interessati potrebbero, in questo modo, confermare o rinunciare alla vocazione edificatoria delle loro rispettive proprietà, avviando un processo virtuoso, da un lato, di riduzione della superficie edificabile (in linea con lo spirito e gli obiettivi che la Regione stessa vuole perseguire con la nuova legislazione), e dall’altro, di sviluppo del territorio per la realizzazione di quegli interventi considerati strategici e necessari in quanto di rilevanza socio-economica.

Il Piano Mosaico, quindi, non andrebbe considerato come un nuovo strumento di pianificazione, bensì come un atto ricognitivo dei territori “effettivamente edificabili”.

In questo contesto, le Amministrazioni pubbliche coinvolte nella messa a punto del Piano Mosaico potrebbero avere la possibilità di esprimere anche nuove specifiche esigenze rispetto al soddisfacimento dei bisogni del territorio, con particolare riferimento a tutti questi interventi aventi una rilevanza pubblica e sociale (edilizia residenziale agevolata, mobilità pubblica) che non avessero trovato adeguato riconoscimento nella pianificazione comunale. Attraverso gli strumenti di confronto e concertazione con i soggetti interessati coinvolti in riduzioni e soppressioni di potenzialità edificatoria, si potranno individuare criteri di natura perequativa e compensativa riferiti a previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, oggetto di revisione.

Questo sistema transitorio potrebbe rappresentare il giusto equilibrio tra lo sviluppo fisiologico della pianificazione vigente ed una prima sperimentazione del c.d. “saldo zero di suolo”.

I TEMI DI PRINCIPALE INTERESSE DEL MONDO DELLE IMPRESE CHE LA NUOVA LEGGE URBANISTICA DOVRÀ DISCIPLINARE

1. Consumo di suolo
2. Livelli di pianificazione
- 3-4. Mantenimento degli istituti già disciplinati nella L.R. n. 20/2000, agli artt. 18, 40 e A-14 bis
5. Incentivi per la riqualificazione
6. Riqualificazione ambiti produttivi in articolo ad hoc, separato dal residenziale
7. Perequazione urbanistica-territoriale
8. Accordo sostitutivo di Piano attuativo
9. Diminuire il ricorso alle “varianti” come classicamente intese

1) Consumo di suolo

Il tema del consumo di suolo per la realizzazione di interventi di natura infrastrutturale e civile da parte di amministrazioni pubbliche o di soggetti privati è di stretta attualità.

Esso viene spesso abbinato alla tutela dell'agricoltura - per le funzioni che essa svolge sia di approvvigionamento alimentare, sia di difesa del territorio - e superficialmente o impropriamente al dissesto idrogeologico.

Le cause del dissesto sono delle più varie, ma nella maggioranza dei casi vanno ricercate, non tanto nel consumo del suolo da parte dell'attività edilizia, quanto nella carenza di manutenzione del territorio e nell'assenza di opere di prevenzione, situazioni queste che sono state accentuate negli ultimi anni non solo dalla riduzione delle risorse finanziarie degli enti pubblici, ma anche dal complesso iter decisionale e autorizzativo che quasi sempre presiede alla realizzazione di un'opera finalizzata anche alla più urgente messa in sicurezza del territorio.

Altro aspetto, sul quale occorre riflettere è quello del consumo di territorio da parte delle trasformazioni attuate illegalmente da attività edilizie, industriali e agricole e nei confronti delle quali gli enti territoriali troppo spesso non hanno assunto o non assumono i necessari provvedimenti:

- di prevenzione;
- finalizzati al ripristino dei luoghi.

Più correttamente la questione “uso del suolo” è legata alla necessità di:

- contenere il consumo di una risorsa esauribile e non rinnovabile;
- passare ad un nuovo modello di sviluppo territoriale incentrato prevalentemente sulla riqualificazione e sul riuso del patrimonio edilizio esistente.

Il consumo di suolo non è un'attività fine a se stessa, ma deve essere parte integrante di un'azione più complessa che è quella del governo del territorio. Nel suo ambito esso va disciplinato in un modo organico orientandolo verso un uso più efficiente e razionale del suolo.

Questi sono del resto gli indirizzi che arrivano dall'Unione Europea: lo sviluppo va incentrato su una crescita sostenibile ossia sulla promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e competitiva, evitando l'uso non sostenibile delle risorse. È il concetto oggi noto e ampiamente diffuso dell'"economia circolare" che ha l'obiettivo finale di disaccoppiare lo sviluppo economico dal consumo delle risorse (Comunicazione della Commissione UE "Europa 2020: Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" 2010).

Al riguardo si segnala anche la Legge 221/2015 "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" che rappresenta un primo tentativo di attuazione dell'economia circolare e più in generale della green community.

Questi principi dovranno essere tradotti anche nella prossima pianificazione territoriale ed urbanistica. Infatti l'UE ha ribadito che le politiche comunitarie dovranno tenere conto dei loro impatti diretti ed indiretti sull'uso del territorio e il trend del consumo di suolo dovrà raggiungere l'obiettivo del consumo "netto" di suolo pari a zero nel 2050 (Comunicazione della Commissione UE "Tabella di Marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" 2011).

Considerato anche che l'obiettivo fissato a livello comunitario è di lungo termine, le scelte per regolamentare le trasformazioni urbane di questo millennio devono formare oggetto di un dibattito ragionato, scevro da pregiudizi, fondato su consolidati criteri scientifici e sulla partecipazione di tutti gli attori di questo processo e non su impostazioni di carattere demagogico, come quelle che caratterizzano quasi sempre gli interventi dei media sul tema del consumo del suolo.

Possibili indirizzi per la normativa regionale che verrà

Nell'ambito del dibattito sul consumo del suolo a livello nazionale, ferme restando le perplessità complessive sul provvedimento e sulla sua efficacia rispetto agli obiettivi che si prefigge, si ritiene di dover affermare almeno quattro principi che possono validamente riproporsi anche nella futura ed eventuale normativa regionale:

- definizioni sostenibili e coerenti (suolo agricolo, consumo di suolo, ecc.);
- meccanismo di riduzione del consumo di suolo non basato solo sul quantitativo annuo;
- regime transitorio sostenibile e in grado di traghettare verso il "bilancio zero";
- avviare la riqualificazione urbana.

In particolare la definizione di consumo di suolo deve:

- descrivere ciò che realmente avviene (non limitandosi alle previsioni del PSC che come tutti sanno sono volutamente sovrastimate);
- fare riferimento al concetto di saldo o bilancio fra nuovo territorio impermeabilizzato e territorio non impermeabilizzato o in precedenza impermeabilizzato e ripristinato ad usi agricoli e naturali, in coerenza con le indicazioni europee relative al consumo "netto" di suolo.

Al riguardo, può essere utile ricordare la definizione di consumo di suolo data dalla LR Lombardia 31/2014 dove si parla di *“trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l’attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la realizzazione di infrastrutture comunali e sovracomunali”*.

La definizione di superficie agricola, naturale e seminaturale deve fare riferimento alle sole aree indicate come tali dagli strumenti urbanistici comunali ovvero come zone E di cui al DM 1444/1968 (zone agricole).

La LR Lombardia 31/2014, ad esempio, definisce la superficie agricola come *“i terreni qualificati dagli strumenti di governo del territorio come agro-silvo-pastorali”*.

Qualora ciò non sia possibile e la definizione faccia riferimento a tutte le aree del territorio comunale non impermeabilizzate alla data di entrata in vigore della legge e, quindi, anche a quelle per le quali lo strumento urbanistico preveda l’edificabilità, è necessario introdurre apposite deroghe/specificazioni quantomeno per le aree libere nell’ambito del tessuto urbanizzato, quali possono essere i lotti interclusi e gli spazi di completamento o di “ricucitura” urbana.

Infatti se la finalità è quella di permettere alle aree libere ubicate in ambito urbano consolidato di partecipare ai processi di riuso e rigenerazione, è necessario fare riferimento a tutti i lotti dotati di urbanizzazione primaria e agli altri spazi ineditati. In sostanza si dovrà fare riferimento anche a quelle aree ubicate in zone del territorio totalmente o parzialmente edificate che, usando una terminologia derivata dall’applicazione del DM 1444/1968, si possono definire “di completamento” ovvero “di ricucitura urbana”.

Si tratta di quelle aree libere in ambito urbano consolidato non propriamente intercluse e quindi non necessariamente circondate su tre o quattro lati da edifici preesistenti, ma che possono svolgere proprio per questo motivo un ruolo fondamentale nella rigenerazione urbana.

La definizione di territorio urbanizzato potrebbe, ad esempio, essere parzialmente ripresa dalla LR Toscana 65/2014, come *“la parte del territorio costituita da centri storici, aree edificate con continuità dei lotti a destinazione residenziale, industriale e artigianale, commerciale, direzionale, di servizio, turistico-ricettiva, le attrezzature e i servizi, i parchi urbani, gli impianti tecnologici, i lotti interclusi e gli spazi ineditati di completamento dotati o meno delle opere di urbanizzazione primaria”*.

Quanto al meccanismo di riduzione/bilancio zero del consumo di suolo, si ritiene che la normativa regionale non debba avere alla base una impostazione di sostanziale blocco del consumo di suolo, ma essere finalizzata ad un uso razionale ed efficiente del territorio che preveda la possibilità, in presenza di comprovate esigenze insediative, di realizzare interventi su aree libere anche esterne al tessuto urbanizzato e ciò sulla base dei principi della UE già richiamati.

In sostanza la legge può distinguere il territorio comunale in ambiti di:

- sostanziale conservazione;
- riqualificazione;
- completamento/nuovo insediamento.

Negli ambiti di conservazione, generalmente “saturi” dal punto di vista insediativo, dovrebbero comunque essere attuabili in via ordinaria tutte le tipologie di interventi sul patrimonio immobiliare, compresa la sostituzione edilizia mediante demolizione e ricostruzione anche non fedele ed in sedime diverso, con eventuali necessari aumenti di volumetria per consentire di rendere economicamente convenienti tali operazioni, fatti salvi i soli immobili oggetto di vincoli culturali o paesaggistici specifici.

Gli ambiti di riqualificazione, fermo restando che dovrà essere possibile realizzare interventi di sostituzione edilizia sul patrimonio esistente, saranno quelli in cui per motivi diversi è necessario avviare programmi aventi tale finalità mediante la pianificazione attuativa come si dirà di seguito.

Gli ambiti urbanizzabili individuati anche in base a criteri di continuità rispetto agli ambiti consolidati esistenti, sono quelli in cui è possibile:

- realizzare nuovi insediamenti in presenza di comprovate esigenze insediative;
- delocalizzare immobili ubicati in sede impropria (rischio idraulico, rischio idrogeologico, attività industriali anche a rischio di incidente rilevante ormai in ambito urbano, ecc.);
- esercitare eventuali premialità volumetriche connesse ad interventi di rigenerazione edilizia puntuale non utilizzabili in loco.

2) Livelli di pianificazione

La Regione, a Costituzione vigente, esercita la competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio e le conseguenti funzioni di regolamentazione e di indirizzo che attua attraverso il Piano Territoriale Regionale, mentre le Province (anche nella loro nuova veste di Enti di Area Vasta) ne definiscono e coordinano le scelte attraverso i PTCP (Piani territoriali di coordinamento provinciale) mentre i Comuni ne attuano e dettagliano i contenuti attraverso i PSC, i POC e i RUE.

Nella sostanza, quindi, pur con le differenti tipicità e funzioni, gli strumenti di pianificazione previsti dalla L.R. n.20/2000 sono ben cinque (PTR, PTCP, PSC, POC, RUE).

Tale gerarchia degli strumenti di pianificazione, benché certamente adatta a contenere la fase espansiva che ha caratterizzato il mondo dell’edilizia e dell’urbanistica degli ultimi decenni degli anni novanta e dell’inizio degli anni 2000, mal si adatta alle mutate esigenze del quadro attuale, nel quale, più che frenare spinte espansive, occorre ripensare la pianificazione urbanistica in un’ottica di sostenibilità, recupero, riqualificazione, senza dimenticare, però, di offrire strumenti efficaci e funzionali per contemperare tali nuove priorità, con le esigenze, sempre persistenti, di mantenimento e sviluppo del sistema produttivo e delle imprese che non può

certamente vedersi privato delle possibilità di crescita ed espansione, anche insediativa laddove necessario.

E' evidente, infatti, che in tale rinnovato quadro di riferimento, anche gli strumenti di pianificazione dovranno trovare una nuova loro identità e funzione e dovranno certamente essere ridotti e semplificati, evitando duplicazioni inutili e puntando ad una omogeneità anche dei contenuti minimi inderogabili degli stessi, nell'ambito di territori diversi ma interni alla medesima Regione.

Ciò premesso, come primo livello di pianificazione, si propone, quindi, di mantenere e fondere in un unico Piano, il **Piano Territoriale Regionale (PTR)** e il **Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)**, quale strumento generale di pianificazione e di inquadramento delle vocazioni territoriali regionali.

Rispetto però alla tradizionale impostazione per cui il piano sovraordinato vincola i piani sottordinati, a cascata, si potrebbe introdurre un meccanismo diverso, fondato su una ripartizione di efficacia dei livelli di pianificazione secondo una suddivisione per "materia" o per "competenza".

Il primo principio cardine da affermare è quello della **"unicità di Amministrazione per ciascun livello di pianificazione"**.

Vale a dire che, dato un contenuto necessario della pianificazione, la sua definizione concreta spetterà ad una sola Amministrazione che dovrà assolvere la sua funzione attraverso un solo Piano.

Solo quella determinata Amministrazione, attraverso quel determinato Piano, avrà la facoltà e competenza di definirne i contenuti. E ciò sarà già indicato e disposto dalla stessa Legge regionale.

Questo sistema consentirebbe di superare i limiti della pianificazione a cascata, eliminando il principio gerarchico, in favore di una ripartizione secondo un principio di competenza per materia.

Ciò consentirebbe di superare le storture del vecchio art. 28 della L.R. n.20/2000 (già mitigate con le modifiche apportate con la L.R. n. 6/2009), secondo cui:

*"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, **costituiscono 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. La disposizione del presente comma prevale sulle previsioni dei PSC vigenti."*

Venendo meno tale gerarchia, si potrà affermare un **"principio di prevalenza per competenza"** secondo il quale ogni strumento di pianificazione potrà disciplinare gli aspetti di sua esclusiva competenza, con il vantaggio che a fronte di un Piano che dovesse recare previsioni non dovute, in lesione della competenza di un altro livello e strumento di pianificazione, nel momento in cui dovesse trovare definizione il Piano effettivamente legittimato ad introdurre specifiche disposizioni sulle questioni di sua esclusiva competenza, tali disposizioni prevarrebbero

automaticamente su quelle difformi proprie di altri Piani che le avevano magari introdotte in violazione del corretto riparto.

I fattori positivi di questa proposta sono plurimi:

- Ad ogni livello di pianificazione spetta una specifica competenza pianificatoria;
- Il livello sottordinato non sarà più vincolato al rispetto d'indicazioni del livello sovraordinato prive di competenza;
- Si fa chiarezza sul concetto "a chi spetta pianificare cosa" quindi si avranno tempi più certi per la realizzazione degli interventi pianificati.

A livello sottordinato, per quanto concerne la **Città Metropolitana**, si potrebbe affidare la pianificazione territoriale al **Piano Strategico Metropolitan (PSM)** già ampiamente definito nei contenuti dalla legge di riforma istituzionale n.13/2015, ovvero ad un Piano Strutturale Metropolitan.

Per la **pianificazione di Area Vasta**, escludendo la possibilità di ricorrere ad un PTCP con forza vincolante e molto cogente rispetto alla pianificazione comunale, si potrebbe introdurre il **Piano Strutturale di Area Vasta** avente sostanzialmente la funzione di definire le questioni sovracomunali, connesse ai Servizi sul territorio, alle Infrastrutture, agli investimenti più rilevanti, agli aspetti ambientali, e alle indicazioni strutturali legate al territorio rurale, alla classificazione del territorio ed alle nuove aree urbanizzabili ovvero a quelle oggetto d'importanti interventi di riqualificazione.

A fronte del fatto che la riforma "Delrio" (L. n.56/2014) spinga verso l'esercizio delle funzioni secondo bacini ottimali di Area Vasta, occorre scongiurare il rischio che i piani associati siano elaborati e approvati, non in ragione di un'efficace sintesi su strategie e priorità, ma come una mera sommatoria dei piani dei comuni costituenti. Si dovrà, quindi, anche per le Province/Aree Vaste sviluppare una visione comune sul futuro delle relative comunità, attraverso una cooperazione interistituzionale capace di garantire la necessaria guida e forza politica per fare prevalere le questioni sovracomunali, appunto di area vasta, rispetto agli interessi locali. Conseguentemente, una volta costituite le **Aree Vaste**, come sopra accennato, si dovrà puntare sul **Piano Strutturale di Area Vasta** avente le medesime (o quasi) funzioni del Piano Strutturale Metropolitan, restando valide, nelle more, le previsioni dei PTCP vigenti.

Sul fronte della **pianificazione di rango comunale**, invece, il problema principale si pone sul fronte della necessaria riduzione degli strumenti di pianificazione di livello comunale, sino ad oggi rappresentati dai PRG/PSC, POC e RUE. E' evidente, infatti, che tre strumenti di pianificazione che incidano sul medesimo territorio sono eccessivi.

Si dovrà, quindi, optare su un unico strumento di pianificazione di pertinenza per le Unioni di Comuni o per i Comuni singolarmente intesi che, oltre a dettagliare e a dare attuazione alle

forme di pianificazione sovraordinata laddove necessario, si occupi, con competenza esclusiva, della delimitazione degli ambiti e della disciplina urbanistica di dettaglio (usi ammissibili, indici, trasformazioni d'uso).

Per favorire e semplificare tale processo, potrebbe essere utile eliminare da questo Piano comunale tutta una serie di definizioni ed istituti normativi comuni (ancora oggi presenti nei RUE), che per semplificazione potrebbero essere ricondotti nell'ambito di un unico Regolamento Edilizio tipo di emanazione regionale, così da rendere omogeneo il quadro di riferimento per gli Enti Locali (e gli operatori). Ai Comuni spetterebbe l'onere di tradurre (nel nuovo Piano) le cartografie ed i limiti specifici relativi agli usi consentiti recependo le disposizioni normative regionali e nazionali relative alle possibilità semplificate di modifiche alle destinazioni d'uso e all'utilizzo intelligente e mirato di nuovi indici di densificazione, con particolare riferimento alle pianificazioni già approvate.

3) **Mantenere gli istituti già disciplinati nella L.R. n. 20/2000 (agli artt. 18, 40)**

Tra gli istituti già presenti nella legge regionale n.20/2000 ve ne sono alcuni certamente meritevoli di conferma.

Ci si riferisce alle previsioni di cui agli **artt. 18 e 40, della L.R. n.20/2000**, recanti disposizioni in tema di **accordi con i privati, accordi di programma**. Tali meccanismi, infatti, hanno dato buoni risultati in termini di efficacia e potranno essere ancor più utilmente applicati, ed eventualmente rafforzati, a fronte di alcune nuove disposizioni di rango statale sui meccanismi di semplificazione dell'attività demandata alle Conferenze di servizi di cui alla Riforma della P.A. (c.d. Riforma Madia).

4) **Mantenere l'istituto della procedura semplificata per l'ampliamento delle attività produttive (v. art. A-14 bis)**

La disciplina dettata dall'**art.A-14 bis dell'Allegato A della LR 20/00** in tema di **procedimenti per favorire l'ampliamento e la ristrutturazione di insediamenti produttivi** rappresenta una delle norme più efficaci e utili e di prospettiva della LR urbanistica e va certamente riconfermata nella nuova disciplina regionale essendo, tra l'altro, coerente con le nuove finalità di ottimizzazione/consumo del suolo, riqualificazione e semplificazione.

5) **Incentivi per la riqualificazione**

Potrebbe essere definito già con la prossima legge regionale un sistema di leve incentivanti attraverso le quali la Regione, nell'esercizio delle sue funzioni e competenze, possa agevolare le operazioni di riqualificazione e recupero. Al riguardo, potrebbe essere costituito un fondo regionale, alimentato sia con risorse proprie che con finanziamenti statali e contributi europei, da destinare alle Amministrazioni pubbliche che si impegnino a realizzare interventi di riqualificazione del proprio patrimonio edilizio, validati, approvati e cofinanziati sempre dalla

Regione. Un simile meccanismo sarebbe di sicuro incentivo e, in quanto indirizzato a favorire interventi di matrice pubblica, non potrebbe essere qualificato come illegittimo o eccedente i poteri e le funzioni di competenza della Regione.

Altra ipotesi percorribile, potrebbe essere quella legata alla creazione di un “**Registro delle volumetrie e degli indici riconosciuti**”, come strumento per agevolare i soggetti che riqualficano attraverso la possibilità di cedere a terzi le misure perequative premianti (quali ad esempio il riconoscimento di un maggiore indice volumetrico), laddove non sfruttabili direttamente sull’immobile oggetto di riqualficazione.

Così facendo, i soggetti attuatori dell’intervento potrebbero ricavare un introito utile ad alleggerire i costi di riqualficazione.

6) Riqualficazione ambiti produttivi in articolo ad hoc, separato dal residenziale

In tema di riqualficazione degli ambiti produttivi, vista la particolarità del contesto nel quale la riqualficazione va ad incidere, sarebbe necessario, oltre che opportuno, che si dedicasse a questo tema uno specifico articolo della legge, allo scopo di differenziarne le condizioni di esercizio del tutto peculiari rispetto a quelle applicabili agli ambiti residenziali, che soggiacciono ad altre regole e che seguono logiche indubbiamente differenti.

Risulta evidente, infatti, che se per le strutture edilizie residenziali la riqualficazione può essere realizzata sovente con il mantenimento della struttura originaria, per gli immobili ad uso produttivo risulta indubbiamente più agevole compiere una riqualficazione attraverso una demolizione e ricostruzione, comunque rientrante nel concetto di “ristrutturazione edilizia”.

Altro aspetto da considerare, sempre in tale ambito, è quello legato alla presenza di strade e connessioni viarie interne ad insediamenti e ambiti produttivi. Al fine di facilitare le operazioni di riqualficazione, sarebbe opportuno inserire nella nuova legge norme ad hoc che agevolino la privatizzazione di strade pubbliche, con procedure rapide e senza oneri per il soggetto interessato.

La proposta per agevolare il **recupero e riuso**, sarebbe quella di stimolare sempre più chi viene inserito nel Piano comunale (quindi i soggetti a cui viene riconosciuto un diritto ad edificare), ad esercitare le proprie facoltà di costruzione in un’ottica strumentale rispetto al perseguimento dell’interesse generale al recupero e riuso.

Conseguentemente, oltre a subordinare il diritto di edificabilità alla realizzazione di specifici interventi di urbanizzazione primaria (marciapiedi, reti di scolo duali, ecc.), potrebbe essere prevista la possibilità in capo ai Comuni di stimolare i proprietari di immobili produttivi dismessi, a mezzo della sottoscrizione di una specifica ed apposita Convenzione, consistente nell’impegno del proprietario dell’area o struttura produttiva a metterla a disposizione, all’occorrenza ad un importo convenzionato (che possa anche riconoscere i valori di mercato), potendo contare anche su meccanismi incentivanti messi a disposizione del Comune (sulla base delle indicazioni della nuova legge in materia), al fine di recuperare e riqualficare l’intera area oggetto della convenzione. L’effetto positivo, oltre all’evidente recupero dell’area consiste

nell'evitare il rischio che il proprietario del bene immobile possa esercitare una rendita di posizione, pretendendo somme troppo elevate, che di fatto impedirebbero la riqualificazione.

Così facendo, nel caso in cui si dovesse insediare un nuovo centro di produzione, il soggetto promotore dell'investimento potrebbe deciderne la localizzazione solo sulla base dei parametri tecnici a lui più confacenti, in termini di logistica ed accesso ai servizi, ovvero delle premialità previste dal Comune, senza dover pertanto partecipare ad "aste" al rialzo per entrare in possesso di un'area idonea ad accogliere l'insediamento.

La proposta in esame si completa poi con l'ipotesi di dare ai Comuni un periodo di tempo congruo per redigere i nuovi piani comunali finalizzati alla rigenerazione/riuso delle aree industriali dismesse.

Tale Piano dovrebbe sviluppare una ricognizione dell'esistente ed individuare alternative percorribili e concrete rispetto all'espansione urbanistica, attraverso trasformazioni e variazioni d'uso senza consumo di nuovo suolo, ma a condizione che si tratti di opportunità praticabili e ragionevoli sia per il richiedente le aree o gli spazi d'insediamento, sia per chi di quelle stesse aree è proprietario.

Qualora, invece, servisse un'area libera ed esterna al territorio urbanizzato (magari per mancanza di spazi alternativi), ai fini dell'insediamento, occorrerà che quell'area possieda comunque determinate caratteristiche (dotazioni, accesso ai servizi ed ai mezzi di trasporto pubblici, ecc. ecc.) e se tali condizioni non sono già presenti, occorrerà che le stesse vengano realizzate per consentire il nuovo insediamento.

Quindi priorità per il riuso ma con una tassatività nel rispetto di determinati standard di qualità per i nuovi insediamenti in ambiti non urbanizzati, ma restando entro il 3 % del territorio urbanizzato.

7) **Perequazione urbanistica-territoriale**

Sul fronte della perequazione la prima riflessione da compiere è legata al fatto che il ricorso a tale modalità di compensazione urbanistica, se ben si adatta agli interventi per la realizzazione di nuove edificazioni, si adatta, invece, meno agevolmente in caso di interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, venendo meno il tradizionale sinallagma dato dalla "cessione di aree" in cambio del riconoscimento di "diritti edificatori" in altro luogo.

Ora, a fronte di tale oggettivo limite applicativo, ed in considerazione del fatto che il settore edilizio sarà sempre più chiamato a cimentarsi in operazioni di riqualificazione, essendosi oramai decisamente affievolita la corsa alla realizzazione di nuovi insediamenti, appare necessario ripensare le tradizionali forme di perequazione, adattandole al nuovo contesto e alle nuove esigenze. A tale scopo, potrebbe essere utile pensare a rinnovate e più elastiche misure perequative, da attuare, ad esempio, riconoscendo agevolazioni fiscali a chi riqualifica un immobile per raggiungere maggiori livelli di risparmio energetico, oppure attraverso forme di perequazione "virtuale". Attraverso tale definizione, si vuole intendere una forma di perequazione che riconosca al soggetto che si impegna a realizzare un intervento di

riqualificazione una capacità edificatoria o una maggiore volumetria da sfruttare, però, anche in altro luogo.

Tale meccanismo potrebbe trovare applicazione soprattutto per incentivare interventi di riqualificazione in ambito residenziale/urbano che, diversamente dalla riqualificazione di immobili industriali/produttivi, dovranno essere realizzati su immobili esistenti che spesso non possono essere demoliti e ricostruiti.

Un ipotetico Condominio che volesse realizzare un intervento di riqualificazione energetica e/o antisismica, potrebbe vedersi riconoscere una capacità edificatoria o volumetrica suscettibile di cessione a terzi e sfruttabile in altro luogo.

8) **Accordo sostitutivo di Piano attuativo**

La proposta in questione si traduce nell'idea di superare i vecchi Piani Urbanistici attuativi (PUA).

In sintesi si prevede: una volta approvato il piano urbanistico (POC o PROC), si possono individuare alcune trasformazioni da attuare direttamente con il solo permesso di costruzione. Ciò può riguardare ad esempio quegli interventi che si sviluppano entro una determinata volumetria. Per gli interventi più significativi e forse più complessi, si potrebbe prevedere un Accordo sostitutivo di un Piano attuativo.

Approvato il Piano, definita la griglia dei vincoli, si potrebbe giungere direttamente alla sottoscrizione di **un accordo sostitutivo con i privati**, al quale seguirebbe solo la presentazione del **permesso di costruire.**

Volendo semplificare ancor più, **si potrebbe persino riconoscere all'accordo sostitutivo valore di permesso di costruire**, laddove l'accordo sia definito e sottoscritto, magari all'esito di una conferenza dei servizi, da tutti i soggetti normalmente deputati a pronunciarsi per il rilascio del permesso di costruire.

9) **Diminuire il ricorso alle "varianti" come classicamente intese**

Al fine di attuare il più possibile forme di semplificazione, si potrebbe dare una diversa disciplina al classico meccanismo di ricorso alle varianti urbanistiche.

Ad esempio, nel caso di interventi di ampliamento e ristrutturazione di attività produttive (anche con demolizione e ricostruzione), attraverso i quali si realizzino interventi che sono già *ex lege* qualificati come di interesse pubblico, in quanto volti ad eliminare dei deficit su alcuni standards (anti sismica, risp. energetico), **purchè non ci si trovi in aree vincolate, si potrebbe prescindere dalla necessaria compatibilità urbanistica, escludendo *tout court* la previa approvazione di una variante urbanistica per poter realizzare l'intervento edilizio.**

Sui nuovi insediamenti, invece, il ricorso agli "Accordi di programma" potrebbe essere limitato solo agli interventi complessi, che hanno come loro caratteristica e qualità il fatto che un determinato processo/intervento debba svilupparsi nel tempo (anche su un lasso temporale di

10 anni in certi casi), in attuazione dei quali riveste un ruolo di impulso e controllo il relativo “Comitato di vigilanza”, che ne segue l’attuazione anche flessibile.

L’Accordo di programma verrebbe ricondotto alla sua reale funzione di strumento residuale rispetto al ricorso all’Accordo sostitutivo, istituito quest’ultimo da valorizzare il più possibile come si è detto al punto 8, che precede.

Parallelamente, si dovrebbe, invece, valorizzare al meglio l’istituto della “**variante localizzativa**” da applicare per le opere pubbliche, per le opere di interesse pubblico, e insediamenti di interesse pubblico.

Per tali interventi si dovrebbe utilizzare la “**conferenza di servizi con effetti di variante**”, soprattutto a fronte del nuovo meccanismo di funzionamento della conferenza di servizi delineato dalla riforma della P.A. (c.d. Riforma Madia) che riduce i tempi per l’espressione dei pareri a 60 gg, con la conseguenza che in mancanza di partecipazione o provvedimento istruttorio trasmesso da parte di ogni singola Amministrazione, costituisce una forma di “**assenza/silenzio assenso**”.

La procedura per l’approvazione della variante dovrebbe essere quella prevista in caso di localizzazioni puntuali di insediamenti produttivi e dovrebbe essere attuata con i meccanismi di cui all’Art. A-14 bis, dell’Allegato A, della L.R. n.20/2000, da attuarsi nel seguente modo:

- 1) Presentazione del progetto
- 2) Immediatamente dopo pubblicazione dello stesso per 45 giorni e convocazione della conferenza di servizi a 60 gg (o pubblicazione a 60 gg, e C.d.S. a 75 gg);
- 3) Apertura della fase di raccolta degli assensi e delle autorizzazioni necessarie, nonché di replica alle osservazioni;
- 4) Chiusura in Consiglio Comunale con provvedimento autorizzativo, o addirittura con Decreto del Sindaco qualora si optasse per far esprimere il Consiglio Comunale già in una fase antecedente.

Di fatto, con un simile meccanismo si otterrebbe la certezza sui tempi di conclusione dei procedimenti autorizzativi, si supererebbero le lungaggini dell’Accordo di programma (come inteso sino ad oggi) e si otterrebbe un risultato soddisfacente per garantire la realizzazione di interventi utili per il territorio.

10) Riqualficazione ambiti residenziali

Gli strumenti

Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente devono essere **indirizzati sia ai comuni, sia soprattutto a superare la complessità della proprietà frazionata** che rappresenta **l’ostacolo principale alla realizzazione degli interventi di riqualficazione del patrimonio edilizio esistente**.

Gli incentivi per la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente

Agli **enti locali** si dovranno prospettare **vantaggi economici** (priorità nella concessione di finanziamenti comunitari, statali o regionali), **fiscali** (preferenza nella ripartizione del gettito fiscale), mentre **i privati dovranno beneficiare di riduzioni/esenzioni del contributo di costruzione** (costo di costruzione e oneri di urbanizzazione) e degli **oneri istruttori ove previsti**, di **bonus volumetrici**, di **riduzioni/esenzioni dai tributi locali**.

Occorre:

- la costituzione di un fondo di garanzia per concedere mutui ai privati che vogliono approfittare delle detrazioni del 50, 65% (se non ho la liquidità, le detrazioni non servono);
- l'individuazione da parte dei Comuni di situazioni potenzialmente adatte a fare operazioni di demolizione/ricostruzione su interi edifici o comparti;
- l'avvio di misure straordinarie per la riqualificazione dei condomini e dei grandi immobili con proprietà frazionata, attraverso la realizzazione premiante di alloggi appoggio o di transito a servizio di comparti sottoposti a riqualificazione per ospitare inquilini e proprietari di immobili oggetto di intervento.

Su queste situazioni sarà più facile trovare eventuali risorse pubbliche/private per avviare esperienze pilota che affrontino i problemi del trasferimento temporaneo dei residenti, dell'individuazione degli adeguati strumenti amministrativi, finanziari ed urbanistici.

Tali esempi serviranno da casi studio da diffondere e far conoscere a tutte le amministrazioni (e anche ai proprietari di immobili in condomini vecchi), saranno quindi fondamentali azioni di sensibilizzazione sugli amministratori di condominio.

Riguardo l'utilizzo dei fondi strutturali – unico grande bacino di risorse per i prossimi anni – occorre puntare di più su esperienze rilevanti di rigenerazione urbana. Per fare questo occorre che le azioni di finanziamento del POR-FESR 2014-2020 dell'asse 4 e dell'asse 6 disegnino, in modo congiunto questo obiettivo. Al momento non sembra che l'impostazione del Programma in questione permetta di conseguirlo, è necessario avviare quindi una regia delle azioni sulla città.

Certezza e controllo delle regole

In conclusione questi sono gli aspetti che devono essere affrontati e superati per poter attuare una efficace politica di rigenerazione urbana.

Di seguito alcune proposte operative:

- avviare una nuova fase di analisi dell'edificato dei centri storici e dei borghi rurali che conegni l'opportunità di scelte di sostituzione edilizia e di conservazione ragionata;
- garantire certezza dei tempi e delle procedure autorizzative in presenza di vincoli;

- prosecuzione con convinzione sul principio di semplificazione e non duplicazione della normativa sovra-ordinata in materia edilizia e urbanistica;
- avvio di un percorso determinato e veloce con attivazione di ogni sforzo necessario per l'unificazione delle piattaforme di gestione di procedimenti edilizi o connessi con l'edilizia; ed eliminazione di portali ridondanti e non dialoganti (suaper, sico, sis, sieder, mude ecc)

Premialità, incentivi e semplificazione

- avvio di meccanismi di concertazione per superare l'eccesso di proprietà frazionata presente nel patrimonio immobiliare esistente attraverso, ad esempio, la dichiarazione esplicita di pubblico interesse nei confronti dei piani di rigenerazione;
- estensione di alcune deroghe riservate ai Centri Storici a porzioni di territorio consolidato appositamente indicate dalla pianificazione comunale. In sintesi premiare il progetto rispetto ai caratteri numerici dimensionali;
- al fine di favorire la rigenerazione urbana, privilegiare parametri prestazionali più che dimensionali nella regolamentazione edilizia, igienico sanitaria, di sicurezza ecc. ;
- individuare degli ambiti di rigenerazione urbana dove permettere operazioni complesse, con obiettivi ambientali ambiziosi e una adeguata premialità volumetrica anche da trasferire in altra sede;
- ridurre gli oneri di costruzione per gli interventi di riqualificazione generale promossi dalle imprese che conseguono risultati ambientali/energetici e statici di particolare rilievo;
- favorire la semplificazione burocratica e amministrativa degli interventi di retrofit energetico degli edifici condominiali anche assegnando adeguati incentivi volumetrici;
- destinare effettivamente gli oneri di urbanizzazione alla realizzazione delle relative opere;
- incentivare l'utilizzo dello strumento del concorso di architettura anche per progetti di iniziativa privata;
- massima flessibilità nelle destinazioni d'uso.

Emissioni zero, sicurezza statica, adeguamento energetico, bonifiche

- incentivare il consumo/emissioni zero degli edifici;
- incentivare la messa in sicurezza statica e adeguamento energetico degli edifici esistenti;
- incentivare le bonifiche soprattutto delle aree ex industriali;
- incentivare la promozione di progetti complessi in cui è presente una proprietà frazionata;
- incentivare progetti di recupero in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, soprattutto per la copertura degli oneri autorizzativi e per l'esecuzione interventi.

Si tratta, in parte, di temi i cui indirizzi possono senza dubbio considerarsi di competenza statale e che in ogni caso debbono essere affrontati nel più complessivo dibattito sulla revisione della normativa per il governo del territorio. Tuttavia sia la Regione che i Comuni, con i propri strumenti urbanistici, possono fare molto per andare in questa direzione.

Bologna, 25 febbraio 2016