

NUOVA PROPOSTA DI LEGGE URBANISTICA REGIONALE

Documento di analisi e approfondimento

1) La semplificazione delle procedure.

Una prima semplificazione introdotta dal Progetto di Legge è sicuramente quella dell'iter di approvazione degli strumenti urbanistici comunali. La Regione Emilia Romagna, con L.R. **20/2000**, aveva imposto ai Comuni di soppiantare il vecchio Piano Regolatore Generale per approdare a nuovi strumenti denominati: **Piano Strutturale Comunale (PSC), Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e, infine, Piano Operativo Comunale (POC)**. La sostituzione di uno strumento urbanistico con tre, di certo non ottimizzava i tempi della pianificazione. L'iter di adozione e approvazione di ciascuno dei tre strumenti ha prolungato l'attesa della completezza della strumentazione urbanistica necessaria per operare su tutto il territorio comunale e ciò ha ostacolato le iniziative attive sul territorio.

Infatti, il PSC da solo non assegna diritti edificatori, ma serve di indirizzo al RUE e al POC. Il RUE, ancorché approvato, disciplina solo gli interventi in zona agricola e quelli riguardanti i fabbricati esistenti e gli ambiti urbani consolidati, compreso il centro storico, sui quali si può operare con intervento edilizio diretto. Il POC, infine, regola gli interventi per un quinquennio nelle aree di espansione e, in generale, nelle aree da assoggettare a trasformazioni che comportano la progettazione di Piani Urbanistici Preventivi (PUA).

Con la nuova norma regionale, in sostituzione di PSC, RUE, POC e PUA si propongono il **Piano Urbanistico Generale (PUG)**, orientato alla rigenerazione urbana, e gli **Accordi Operativi**. Il PUG è una rivisitazione del PRG, mentre gli Accordi Operativi assomigliano nella sostanza a quelli che sono oggi i Piani Urbanistici Attuativi (PUA, detti anche piani particolareggiati).

Lo slogan della Regione è: "da dieci anni a dieci mesi": ovviamente un obiettivo condivisibile, ma certamente non scontato. Molto dipenderà dalla effettiva capacità delle Amministrazioni Comunali di assecondare la velocizzazione delle procedure, nonché di ridurre i tempi della negoziazione degli interventi, e in special modo, degli interventi di Addensamento e Sostituzione Urbana, quelli cioè dipendenti dall'approvazione degli Accordi Operativi. **La capacità di semplificare e di velocizzare le procedure e i tempi di negoziazione, sarà strettamente correlata alle disponibilità di risorse economiche ed umane cui le amministrazioni comunali dovranno provvedere.** Su questo punto esistono fondati dubbi, soprattutto per i Comuni medio – piccoli.

Un altro livello di semplificazione annunciato è quello che agisce sulla tipologia delle procedure autorizzative comunali.

Il PUG individuerà gli ambiti soggetti a Ristrutturazione Urbanistica nei quali l'uso e la trasformazione di **piccole aree a livello locale** saranno consentiti direttamente attraverso un semplice **Permesso di Costruire Convenzionato**. La positiva novità è che l'intervento di Ristrutturazione Urbanistica, già previsto dalla legislazione nazionale e regionale, è sempre stato considerato un intervento da sottoporre all'approvazione di un piano urbanistico preventivo, che necessita di un iter procedurale più lungo rispetto a quello del semplice Permesso di Costruire, ancorché convenzionato. Altra possibilità di velocizzazione prevista dalla nuova legge, sarà quella riguardante **le nuove costruzioni disciplinate da Accordi Operativi nel Territorio Urbanizzato**. Per tali casi, il singolo fabbricato di nuova costruzione potrà essere realizzato mediante **SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività)**. Si tratta di quelle nuove costruzioni incluse in progetti di Addensamento e Sostituzione di aree importanti, per le quali sia necessario stipulare un Accordo Operativo. La nuova legge trasferisce agli Accordi Operativi quanto già si contemplava per i piani particolareggiati, che potevano prevedere la realizzazione dei fabbricati compresi nel piano approvato mediante DIA (poi super DIA – super SCIA), anziché mediante Permesso di Costruire. Il risparmio di tempo è quello dell'attesa dell'iter

autorizzativo: per il P.d.C. è piuttosto variabile, ma con un minimo di 90 gg; per la SCIA anche solo 5 gg (ma solo sulla carta!).

(Il tempo di attesa per il rilascio del P.d.C. è di difficile valutazione perché l'attesa di atti autorizzativi di altre Amministrazioni coinvolte attraverso lo Sportello Unico, come anche le eventuali immancabili integrazioni richieste dagli uffici tecnici delle Amministrazioni Comunali, interrompono la decorrenza dei tempi dell'istruttoria e allungano il suo iter).

Ulteriore agevolazione nelle procedure per i casi di Rigenerazione Urbana previsti dal PUG, riguarda il Comitato Urbanistico che può motivatamente esentare gli Accordi Operativi, che non comportano variante al PUG, dalla presentazione del documento di Valsat (Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale).

2) La rigenerazione urbana: opportunità e vincoli.

Lo scopo che si prefigge la Regione nel proporre l'obiettivo della rigenerazione urbana dipende dalla constatazione che il nostro territorio è ormai saturo di costruzioni e che il patrimonio edilizio esistente è, per la maggior parte, datato, costruito senza criteri antisismici e con scarsa attenzione all'efficienza energetica.

Per sostenere il miglioramento delle caratteristiche degli edifici e raggiungere l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero, fissato dalla Comunità Europea per il 2050, la Regione promuove la rigenerazione urbana con una **serie di incentivi fiscali, volumetrici e procedurali, finalizzati ad ottenere l'adeguamento sismico e l'efficientamento energetico dei fabbricati esistenti.**

Per gli interventi di rigenerazione urbana si prevedono infatti i seguenti incentivi:

- **premi in volumetria aggiuntiva che i Comuni possono assegnare;**
- **demolizione e conseguente ricostruzione in deroga ai limiti di densità edilizia, distanza tra i fabbricati e altezza previsti dal D.L. 1444/68;**
- **esenzione dal pagamento del contributo straordinario di cui alla L.164/2014;**
- **sconto del 20% sul pagamento del contributo di costruzione di cui all'art. 29 L.R. 15/2013;**
- **eventuale Ricostruzione e successiva demolizione per diminuire i disagi della rigenerazione.**
- **Standard Urbanistici differenziati per gli interventi di rigenerazione in T.U. rispetto a quelli esterni al Territorio Urbanizzato (dotazioni territoriali per 18 mq/ab, anziché 30 mq/ab).**

L'adeguamento sismico e l'efficientamento energetico sono aspetti che riguardano l'intero fabbricato. Nel caso di proprietà immobiliari estremamente frazionate, il problema sarà ottenere il consenso dei diversi (e a volte numerosi) proprietari per poter intervenire.

Al fine di facilitare la realizzazione di queste opere, la norma prevede che il 50% dei proprietari può imporre agli altri la messa in sicurezza del fabbricato da un punto di vista sismico.

A questa difficoltà bisogna aggiungere la consapevolezza che soprattutto l'adeguamento sismico del fabbricato non è cosa di poco conto. Tecnicamente tutto è possibile, ma in genere occorrerà considerare il caso di non poter utilizzare i fabbricati oggetto di intervento per tutta la durata dei lavori. Adeguare sismicamente il fabbricato, infatti, significa intervenire sull'edificio a livello strutturale, per garantire la completa rispondenza dello stesso alle normative vigenti per le zone sismiche. E' un intervento complesso che può risultare anche invasivo e, per i fabbricati non sottoposti a particolari vincoli di conservazione, come quelli esterni ai centri storici, potrebbe valutarsi conveniente la loro demolizione e ricostruzione.

I due casi di intervento esaminati: “adeguamento sismico ed efficientamento energetico”, “demolizione e ricostruzione”, rientrano nella nuova fattispecie della Riqualificazione Edilizia che la nuova legge regionale intende premiare con gli incentivi fiscali, volumetrici e di deroga alle distanze, alle altezze e alla densità edilizia.

Pensando a quelle parti dell'Emilia Romagna che fino al 2009 non erano ancora ricomprese nelle zone sismiche, il problema è ancora più complicato. Infatti, se per un fabbricato costruito negli anni '60 si può pensare di demolire e ricostruire, magari sfruttando gli incentivi previsti dalla nuova norma, perché tutto sommato il fabbricato ha “reso” in termini economici di investimento, per i fabbricati costruiti nell'ultimo decennio, appare più difficile pensare di demolire e ricostruire, come anche realizzare interventi di adeguamento, proprio perché tali fabbricati sono ancora in periodo di “ammortamento” e le risorse dei proprietari potrebbero più facilmente scarseggiare. A queste risorse potrebbero in parte sopperire i finanziamenti che la Regione Emilia Romagna stanzerà per sostenere i progetti di rigenerazione urbana. Si tratta di iniziali **30 milioni di euro per investimenti fino al 2020** che potranno essere utilizzati per :

- **contributi agli enti locali;**
- **partecipazione della Regione a fondi immobiliari che attuino interventi di rigenerazione urbana su immobili a proprietà diffusa;**
- **creazione di fondi di garanzia per favorire l'accesso al credito finalizzato all'attuazione degli interventi di qualificazione edilizia.**

La rigenerazione urbana, oltre che per adeguamento o demolizione e ricostruzione di singoli fabbricati per mezzo di interventi di Qualificazione Edilizia, potrà essere sviluppata per parti più importanti che interesseranno più lotti insieme o aree di importanza ancora maggiore, mediante interventi di Ristrutturazione Urbanistica e Addensamento e Sostituzione Urbana. In questi casi si tratta di interventi alla scala urbanistica per i quali sarà necessario il coinvolgimento di molte proprietà, o l'acquisizione di interi isolati da parte di importanti società di capitali, ove le aree urbane interessate non siano già in possesso di unici proprietari. In questi casi le trasformazioni saranno più incisive e si potranno modificare i lotti, gli isolati e la rete stradale.

Mentre per gli interventi di Qualificazione Edilizia sui singoli fabbricati si potrà operare con intervento edilizio diretto mediante SCIA o richiedendo un Permesso di Costruire, per gli interventi di Ristrutturazione Urbanistica sarà necessario un Permesso di Costruire Convenzionato. E per i più complessi casi di Addensamento e Sostituzione Urbana, si dovrà operare mediante Accordi Operativi tra i privati -che propongono l'intervento- e le Amministrazioni comunali, sottoscritti sulla base di progetti urbanistici preventivi. Per i casi di Ristrutturazione Urbanistica e ancor più per quelli di Addensamento e sostituzione urbana, alle difficoltà di acquisizione in ambito urbano di parti consistenti di aree già costruite e con proprietà molto frazionate, si aggiungerà la difficoltà di relazionarsi con le Amministrazioni pubbliche per concordare convenzioni e stabilire accordi operativi volti a controllare i processi di trasformazione nel merito degli interessi pubblici da soddisfare in fatto di dotazioni territoriali, servizi e politiche di gestione del territorio. Sarà un processo non facile che nel tempo modificherà anche il tipo di approccio delle società (imprese) operanti nel settore dell'Edilizia.

Risulta quindi chiaro che gli ostacoli oggettivi che si potranno riscontrare nell'attuazione del processo di rigenerazione urbana, dipendono dai vincoli che insistono sul nostro tipico contesto urbanistico-edilizio.

Essi sono principalmente riconducibili ai seguenti aspetti:

- l'estremo frazionamento della proprietà immobiliare, che vede interessi e obiettivi molto diversificati tra i vari soggetti;
- la notevole onerosità degli investimenti per la realizzazione degli interventi, che rischiano di naufragare per la mancanza di risorse economiche nella disponibilità degli interessati;
- la necessità di un tempo non trascurabile per la pratica realizzazione dei singoli interventi che, anche per quelli più semplici riguardanti il singolo fabbricato da adeguare, o demolire e ricostruire, può facilmente superare l'anno di impegno costruttivo, esclusi i tempi necessari all'iter autorizzativo;
- le difficoltà connesse alla presenza di un apparato burocratico complesso, che nel nostro Paese è spesso risultato uno dei vincoli maggiori allo sviluppo delle attività economiche, vincolo che anni di leggi di semplificazioni annunciate non sono di fatto riuscite a limitare.

3) Consumo di suolo non maggiore al 3% del Territorio Urbanizzato.

Per le espansioni fuori dal Territorio Urbanizzato, per ciascun Comune, sarà concesso un consumo di suolo non superiore al 3% del territorio già urbanizzato. Questo consumo di territorio sarà concesso soltanto per:

- **nuovi interventi produttivi strategici** (dal punto di vista urbanistico si intendono attività produttive quelle del settore secondario legate alla produzione manifatturiera artigianale o industriale), nel caso che non esistano alternative valide per il loro insediamento nel territorio urbanizzato;
- **nuovi insediamenti residenziali**, solo se connessi a progetti di rigenerazione urbana (ad esempio, potrebbe essere realizzato un nuovo quartiere residenziale in territorio non urbanizzato per consentire di rendere permeabile e dotare di più servizi una zona interna alla città, liberandola dai fabbricati vetusti);
- **nuovi interventi di edilizia sociale.**

Potranno inoltre essere realizzati fuori dal territorio urbanizzato senza rientrare nel conto del 3%:

- interventi di opere pubbliche e parchi urbani;
- **interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa, dunque anche attività commerciali.** Ovvero interventi di nuova costruzione di fabbricati o altri manufatti necessari per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate (lotti di completamento di attività economiche già insediate);
- **nuovi insediamenti di carattere produttivo strategico regionale** (ad es. quelli di volta in volta previsti dalla Legge Regionale 14 del 1914 sulla Attrattività);
- fabbricati in territorio rurale per l'impresa agricola.

Si evidenzia che, mentre la slide di presentazione della nuova Legge Urbanistica Regionale escludeva dal conteggio del 3% solo le attività produttive (intendendo quelle artigianali e industriali), l'art. 6 della stessa Legge tratta di "attività economiche", in senso generale riferite a "fabbricati destinati all'esercizio di impresa". **Tra queste si può a buon titolo ritenere che rientrino anche le attività commerciali.**

Tale previsione appare incongrua per una serie di motivi, tra i quali:

- **Sul piano puramente urbanistico**, l'ampliamento di strutture commerciali ha un impatto neppure lontanamente paragonabile con quello di altre strutture produttive, sia per il consumo di territorio (largamente eccedente il puro ampliamento della superficie di vendita – basti pensare alle aree pertinenziali) sia sul piano della organizzazione dell'area circostante, in quanto i grandi Poli commerciali sono ad esempio eccezionali generatori di traffico (e del resto anche l'adeguamento delle opere viarie rappresenta un ulteriore sensibile aumento di territorio impermeabilizzato).
- **Sul piano dell'impatto sulla economia del territorio**, in quanto mentre gli ampliamenti di strutture industriali e artigianali sono legati ad evoluzioni del mercato (aziendale o di comparto), l'ampliamento delle strutture commerciali determina esso stesso modifiche degli equilibri del mercato locale, tanto più quando ciò accade in aree non urbanizzate.

4) Aree edificabili a destinazione d'uso commerciale nella fase transitoria.

La nuova Legge Urbanistica Regionale impone ai Comuni di adeguare i loro strumenti urbanistici in **tre anni** dalla data di approvazione della legge. In questo periodo resteranno comunque valide le previsioni di RUE, PSC e POC.

Saranno comunque consentiti gli interventi edilizi diretti, da attuare con titolo abilitativo edilizio secondo la disciplina vigente.

Inoltre, il Comune può stipulare Accordi operativi per dare immediata attuazione alle **previsioni contenute nei vigenti PSC**, comunque nell'osservanza di uno specifico atto di indirizzo comunale con il quale si stabiliscono - in conformità ai principi di imparzialità e trasparenza - i criteri di priorità e i limiti, requisiti e condizioni per l'accoglimento delle proposte da parte dei soggetti interessati.

Il comune, infine, può rilasciare Permessi di Costruire convenzionati, **per attuare le previsioni del PRG e del POC vigenti**.

Quindi, per quanto riguarda le aree edificabili, incluse quelle a destinazione d'uso commerciale, non si dovrebbe verificare un blocco delle iniziative private. Lo slogan della Regione è: "chi è pronto può partire!". L'interpretazione sarà realisticamente variegata, Comune per Comune.

Sarà probabilmente più semplice costruire su lotti in cui gli strumenti urbanistici prevedono un intervento edilizio diretto, dalla manutenzione straordinaria alla ristrutturazione edilizia fino alla nuova costruzione, oggi disciplinati dal RUE. Il Comune potrà rilasciare Permessi di Costruire convenzionati per attuare le previsioni del POC vigente. Più complicato sarà realizzare quegli interventi previsti nel PSC, ma non ricompresi nel POC, stipulando Accordi operativi con i Comuni i quali possono, ma non sono obbligati, a pervenire ad un accordo.

Sarà importante verificare quanto prontamente i Comuni riusciranno a rispettare i cambiamenti e il dettato imposti da questa nuova Legge (in molti comuni, ad oggi, non sono ancora stati attuati i "nuovi" Strumenti Urbanistici introdotti dalla L.R. 20/2000, con particolare riferimento ai POC).

5) Gli Accordi Operativi.

Gli Accordi operativi saranno lo strumento attuativo per le previsioni del Piano Urbanistico Generale (PUG) nei soli casi di:

- espansioni nel territorio non urbanizzato, nei limiti del 3% del territorio urbanizzato comunale;
- trasformazioni rilevanti delle aree urbanizzate mediante interventi di Addensamento e Sostituzione urbana.

Gli Accordi operativi hanno il valore e gli effetti degli attuali Piani Urbanistici Attuativi: i famosi Piani Particolareggiati. Essi saranno soggetti, prima della loro stipula, alle forme di pubblicità, controllo e valutazione stabiliti dalle norme.

La pianificazione territoriale comunale porterà all'elaborazione di un Piano Urbanistico Generale (PUG) in cui saranno individuate le parti di territorio in cui sarà possibile intervenire con Riqualficazione Edilizia, Ristrutturazione Urbanistica, Addensamento e Sostituzione Urbana, Espansione Urbana.

Per i soli casi rientranti nelle aree soggette ad Addensamento e Sostituzione Urbana ed Espansione Urbana, i privati potranno presentare al Comune una proposta di Accordo Operativo contenente i seguenti elaborati:

- **il progetto urbano**, con il quale viene puntualmente rappresentato l'assetto urbanistico ed edilizio dell'ambito territoriale interessato comprensivo degli interventi di interesse privato, delle dotazioni territoriali pubbliche, delle infrastrutture e dei servizi che l'operatore si impegna a realizzare, in conformità alle previsioni della strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale. Comprensivo, inoltre, delle eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e dotazioni ecologiche e ambientali necessarie;
- **la convenzione urbanistica**, nella quale sono definiti gli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico assunti dal privato, il cronoprogramma degli interventi e le garanzie finanziarie che il privato si impegna a prestare per assicurare la realizzazione e la cessione al Comune delle opere pubbliche previste dal progetto urbano;
- **la relazione economico finanziaria**, che illustra analiticamente i valori economici degli interventi pubblici e privati programmati e che ne dimostra la fattibilità.

Bisogna precisare che le condizioni alle quali si dovrà soggiacere per addivenire all'Accordo, non sono definibili a priori. Esse saranno collegate alla entità dell'intervento stesso, alle dimensioni e agli obiettivi comunali e, non da ultimo, alle esigenze e alle tendenze del momento. Si entra cioè nel campo dell'urbanistica contrattata.

Detta procedura è sostanzialmente quella oggi in vigore per la richiesta di approvazione dei Piani Particolareggiati. Che è stata fino ad oggi una procedura lunga in termini di tempo, che può essere "misurata" in anni, per non dire lustri. Anni di continui rifacimenti del progetto volti a mediare le esigenze dei proponenti privati, spesso tra loro divisi, con le esigenze di tutela degli interessi pubblici e della qualità urbana. Oltre al tempo impiegato per le varie progettazioni finalizzate alla ricerca dell'accordo tra le parti, si deve aggiungere il tempo utilizzato dagli uffici tecnici dei vari enti per rilasciare i rispettivi nulla osta. E quello necessario agli uffici tecnici comunali per completare l'istruttoria ed esprimere il parere di approvazione sul progetto "finale".

Solo su quest'ultima parte, cioè sulla fase istruttoria comunale, la nuova normativa prescrive delle tempistiche: una volta stabilito che il progetto urbanistico è finalmente condiviso dalle parti in gioco, la nuova L.R. U. prevede un iter di approvazione in 170 gg.

6) Attività agrituristica - Il combinato disposto dell'art. 73 e dell'art. 6, c.5, f.

L'art. 73 riguarda il territorio rurale e la possibilità di realizzare attività agrituristiche. Il c.1 dell'art. 11 della precedente L.R. 4/2009 che regolamentava tale attività, viene modificato con il seguente comma:

"Possono essere utilizzati per le attività agrituristiche tutti gli edifici o porzioni di essi, sia a destinazione abitativa che strumentale all'attività agricola esistenti sul fondo." Mentre il testo

precedente faceva esplicito riferimento agli edifici “esistenti al momento della entrata in vigore della presente legge”.

La novità della nuova legge, di fatto, è di eliminare l’obbligatorietà che i fabbricati da utilizzare per l’agriturismo siano quelli esistenti al 2009, cioè alla data di entrata in vigore della specifica L.R. 4/2009. Ciò significa che, dalla definitiva approvazione della nuova L.U.R., potranno essere utilizzati ad uso agriturismo anche i fabbricati rurali costruiti dopo il 2009. E, se non interverranno chiarimenti o aggiornamenti, probabilmente anche quelli che saranno costruiti in ambito agricolo a far data da oggi.

Pur tenendo conto del fatto che l’edificazione in zona agricola è piuttosto contrastata dalle attuali norme e che restano valide le altre parti della normativa regionale sull’agriturismo (in particolare gli articoli che, per la conduzione di un agriturismo, prescrivono sia la qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale (I.A.P.), sia la verifica del rapporto di connessione dell’attività agrituristica rispetto a quella più specificatamente agricola) è indubbio che la nuova formulazione potrà, in casi specifici, agevolare la nascita di nuovi Agriturismi o l’ampliamento di quelli esistenti.

Il rapporto di connessione dell’attività agrituristica a quella agricola svolta dalla stessa azienda, impone che l’attività agricola debba rimanere prevalente in termini di tempo di lavoro impiegato rispetto a quella agrituristica. In altre parole, l’imprenditore agricolo professionale che volesse intraprendere un’attività agrituristica in alcuni dei fabbricati della sua azienda agricola, deve dimostrare, ai competenti uffici provinciali, che le giornate di lavoro complessivamente impiegate per l’esercizio dell’agriturismo sono inferiori alle giornate di lavoro complessivamente necessarie per lo svolgimento dell’attività agricola.

La possibilità indicata dell’art. 6, c.5, lettera f della nuova L.U.R. in ambito rurale, relativamente alla possibilità di realizzare in zona agricola fabbricati a servizio dell’agricoltura senza che questi rientrino nel carico del 3% del consumo di suolo fuori dal Territorio Urbanizzato si unisce con la possibilità della demolizione di edifici dismessi non più funzionali all’attività agricola, con il recupero di una quota parte della superficie originaria, dal 10% al 20%, da riedificare anche in territorio non urbanizzato, ma contiguo ad esso, ugualmente senza incidere sulla quota del 3% di consumo di suolo previsto per gli interventi esterni al T.U.. Infatti, l’eventuale attività agrituristica non può crescere illimitatamente, ma è contingentata dal rapporto di connessione che deve avere con l’attività agricola. Tuttavia quest’ultimo punto appare un incentivo finalizzato alla rimozione di manufatti dismessi al fine di bonificare e rinaturalizzare il territorio, migliorando la qualità ambientale e paesaggistica dell’ambito rurale, pure disciplinato da apposita convenzione con il Comune.

Si consideri, inoltre, che la realizzazione di tali fabbricati ad uso agricolo è concessa soltanto a coloro che, come detto, hanno il requisito di Imprenditore Agricolo Professionale e che, normalmente, sui tali fabbricati è richiesto un atto unilaterale d’obbligo che vincola per dieci anni almeno la destinazione d’uso agricola richiesta.

Inoltre, i regolamenti locali spesso limitano le quantità di superficie da utilizzare ai fini agrituristici.