

Le principali innovazioni normative introdotte dalla L.R. n. 24 del 2017

dott. Giovanni Santangelo

Perché la riforma della disciplina urbanistica regionale: inattualità della L.R. n. 20/2000

La nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24, in vigore dal 1 gennaio 2018), non realizza il semplice aggiornamento della L.R. n. 20 del 2000, perché tale legge:

- rispondeva ad un modello di sviluppo comunque **fondato sul consumo del suolo** e che ha comportato una significativa **dispersione insediativa**
- era infatti pensata per governare un **processo di espansione urbana** che si è comunque arrestato
- prevedeva **processi di pianificazione troppo complessi** e di **lunga elaborazione**

Perché la riforma della disciplina urbanistica regionale: inattualità della L.R. n. 20

Occorreva piuttosto dotarsi di una pianificazione urbanistica volta a:

- aumentare l'attrattività e vivibilità delle città:
 - con politiche di rigenerazione urbana, arricchendo i servizi e le funzioni strategiche, la qualità ambientale, la resilienza ai cambiamenti climatici, la sicurezza sismica, ecc.
- Contenere il consumo del suolo introducendo il principio del consumo del suolo a saldo zero
- accrescere la competitività del sistema regionale:
 - con la semplificazione del sistema dei piani e
 - con una maggiore flessibilità dei loro contenuti
 - con meccanismi procedurali adeguati ai tempi di decisione delle imprese e alle risorse della PA

Le caratteristiche della nuova pianificazione urbanistica

Per realizzare tali obiettivi la nuova legge richiede ai Comuni di dotarsi, entro tempi certi e brevi, di un ufficio di piano e di un nuovo piano urbanistico, il PUG, (sostitutivo di PSC e RUE) il quale deve:

1. essere orientato al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato
2. stabilire una specifica «strategia», per la qualificazione della città pubblica
3. limitare e disincentivare la possibilità di nuovi insediamenti in espansione
4. semplificare i contenuti del piano e demandare la definizione della disciplina urbanistica di dettaglio allo strumento attuativo, costituito principalmente dall'accordo operativo, sostitutivo di POC e PUA

Adeguamento dei piani urbanistici alla nuova legge **entro tre anni**

Per attivare questo nuovo scenario, **celermente e su tutto il territorio regionale**, non ricadendo **nell'errore strategico della L.R. 20/2000** dell'assenza di imperatività, la L.R. 24/2017 prevede **un breve periodo di adeguamento della pianificazione** (tre anni più due, dal 01.01.2018), entro il quale il Comune:

1. **dovrà dotarsi del nuovo piano urbanistico:**

- se dotato di PRG, dovrà **avviare il procedimento di approvazione del PUG entro il 01.01.2021 e completarlo entro il 01.01.2023**
- se dotato di PSC (e RUE), potrà predisporre una **variante generale di raccordo alla nuova pianificazione** (valorizzando q.c., valsat, rue, tutela centro storico, edifici storico culturali e i sistemi strutturali) con procedura semplificata
- Se ha in corso l'approvazione del PSC e RUE, potrà convertirli nel PUG, unificando e adeguando i loro contenuti

Attuazione transitoria delle previsioni dei piani

2. Entro lo stesso termine dei tre anni, il Comune potrà:
- a) **completare** l'iter in corso di approvazione del PSC+RUE, salvo l'obbligo di avviare il PUG entro il terzo anno;
 - b) **completare** il procedimento di approvazione di PSC, RUE e POC e loro varianti avviati prima della legge, salvo l'obbligo di avviare il PUG entro il terzo anno;
 - c) **adottare varianti specifiche**, accordi di programma;
 - d) adottare e approvare gli **ordinari strumenti attuativi** e **rilasciare titoli edilizi**;

Segue: Attuazione delle previsioni dei piani

3. Individuare attraverso una **delibera di indirizzo**:

- una parte delle previsioni del PSC attuabili direttamente attraverso **accordi operativi** (e non con POC+PUA)
- previsioni del PRG o del POC attuabili direttamente con **PdC convenzionato** (e non con P.P./PUA+PdC)

A tale scopo il Comune deve:

- attuare una procedura ad evidenza pubblica (pubblicando un avviso pubblico **entro 6 mesi** dall'approvazione della legge o dall'approvazione del PSC, se ancora in corso)
- eventualmente indicando nell'avviso criteri di priorità, requisiti e limiti per valutare le proposte dei privati
- acquisire le **proposte dei privati entro i successivi 90 gg**
- **approvare la delibera di indirizzo nei 90 gg successivi**
- **tener conto degli accordi con i privati già stipulati e degli esiti dei bandi già svolti**

Attuazione transitoria delle previsioni dei piani previgenti

PURCHÉ:

- tutti gli strumenti attuativi adottati nei 3 anni siano **approvati e convenzionati** entro il termine perentorio dei successivi 2 anni (ossia entro il 01.01.2023)
- e la convenzione preveda la **presentazione dei titoli edilizi entro un termine perentorio**, a pena di decadenza della convenzione, per assicurare l'immediato avvio dell'attuazione degli interventi.

Tale vincolo alla immediata attuazione vale **anche per i piani attuativi approvati prima dell'entrata in vigore della legge** (convenzione entro max 5 anni con previsione di immediata presentazione dei titoli edilizi)

Perdita di validità dei piani previgenti

Scaduto il termine triennale per l'avvio della predisposizione del nuovo piano (oltre alla possibilità di attuare le previsioni avviate e convenzionate secondo la norma transitoria appena vista):

- **decadono** tutte le previsioni in espansione dei precedenti piani,
- possono essere attuate **solo le previsioni nel territorio urbanizzato** aventi le caratteristiche degli interventi di **rigenerazione urbana**, come definiti dalla nuova legge,
- possono essere **rilasciati titoli edilizi** attuativi dei piani previgenti

Il nuovo piano urbanistico: PUG

1. orientato alla rigenerazione urbana

1. Il nuovo piano deve essere orientato a regolare principalmente i **processi di rigenerazione del territorio urbanizzato esistente**:

- **analizzandone** approfonditamente le caratteristiche e le opportunità di rigenerazione, e stabilendo un **masterplan delle trasformazioni ammissibili** (da promuovere e incentivare)
- e **stabilendo le regole** (i requisiti e le condizioni) per le diverse modalità di intervento, che potranno essere avanzate dagli operatori:
 1. dalla semplice **qualificazione edilizia** del patrimonio esistente (tit. edil.)
 2. alla **ristrutturazione urbanistica** (PdC convenz.)
 3. all' **addensamento e sostituzione urbana** (accordo operativo)

2. Strategia per la qualità urbana e ambientale

2. Il piano deve stabilire una «**strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale**» per qualificare la città esistente e per garantire elevati standard nei nuovi insediamenti.

La strategia individua, per i diversi ambiti omogenei:

- **obiettivi generali, requisiti prestazionali,**
- ma anche **specifiche dotazioni, infrastrutture e servizi** pubblici, che dovranno essere realizzati:
 - attraverso i proventi del contributo di costruzione, del contributo straordinario e delle monetizzazioni,
 - con risorse pubbliche aggiuntive e
 - con il concorso degli operatori privati, attraverso la negoziazione in fase attuativa
- il fabbisogno **di edilizia residenziale sociale** (minimo 20% nei comuni ad alta tensione abitativa)

2. strategia per la qualità urbana e ambientale

La strategia inoltre stabilisce:

- **Misure di compensazione e di riequilibrio ambientali**
Individuate dalla Valsat in considerazione degli impatti prevedibili delle previsioni di piano
- **Dotazioni ecologiche ed ambientali**
stabilite dal piano per migliorare l'ambiente urbano prevenire o compensare i cambiamenti climatici, ridurre i rischi ambientali e industriali

Entrambe, ove ritenute necessarie dal piano, **NON possono essere monetizzate** e **non possono essere scomutate** dagli oneri di urbanizzazione.

La legge introduce anzi un divieto espresso degli extraoneri e il vincolo di destinazione per le risorse da contributo di costruzione, sanzioni e monetizzazioni (ove ammesse)

3. una forte limitazione delle previsioni in espansione

3. Il Piano può consentire nuove previsioni in espansione dell'urbanizzato, solamente:

- quando non sussistano ragionevoli alternative al riuso del territorio urbanizzato
- per insediamenti che risultino strategici per l'attrattività e lo sviluppo dei territori
- escludendo espansioni a carattere residenziale, ad eccezione:
 - dei casi in cui siano indispensabili per attivare progetti di rigenerazione del patrimonio residenziale esistente
 - degli interventi di edilizia residenziale sociale (ers) e della sola quota di edilizia libera indispensabile per la sostenibilità economica dell'intervento

3.1. misure legislative per limitare il consumo del suolo e promuovere la rigenerazione

Per realizzare questo radicale mutamento della pianificazione urbanistica, la legge introduce due misure fondamentali:

- A. una disciplina legislativa e di piano che:
- **incentiva** gli interventi di riuso e rigenerazione all'interno del territorio urbanizzato e
 - **disincentiva** gli interventi in espansione
- B. un **dimensionamento massimo** complessivo (regionale) per le future previsioni insediative in espansione, da qui al 2050, pari al 3% del territorio urbanizzato, alla data di entrata in vigore della legge (*oggi previsioni corrispondenti all'11%*);

Il perimetro del territorio urbanizzato

La legge **differenzia dunque nettamente la disciplina** degli interventi di riuso e rigenerazione del territorio urbanizzato rispetto a quella delle nuove urbanizzazioni.

Diventa perciò essenziale, con il PUG, individuare il perimetro del territorio urbanizzato, alla data di entrata in vigore della legge, secondo i criteri stabiliti dalla legge:

- Linea continua dei lotti edificati
- Titoli rilasciati e convenzioni stipulate
- Singoli lotti di completamento, previsti dal piano nel TU o in aree contigue
- Lotti liberi con opere di urbanizzazione primaria

Il perimetro del territorio urbanizzato: segue

non fanno parte del TU:

- Aree permeabili, all'interno del TU, prive di opere di urbanizzazione
- Aree rurali
- Edificato sparso e lungo la viabilità
- Aree di pertinenza di opere pubbliche fuori del TU.

A. Incentivi al riuso e alla rigenerazione urbana

■ Incentivi urbanistici

- Esonero contributo straordinario
- Riduzione contributo di costruzione
- Incentivi volumetrici (per rigenerazione e per ers)
- Altre premialità legate alla qualità architettonica e progettuale, al rating di sostenibilità degli interventi

■ Standard differenziati

- Utilizzo aree pubbliche a standard per ers e per rigenerazione
- Riduzione delle quantità di aree a standard da reperire
- Riduzione parcheggi pubblici e pertinenziali

■ Deroghe al DI n. 1444/1968 (distanze, altezza massima e densità)

■ Semplificazioni procedurali

- Non Valsat e no CU, per accordi nel TU meramente attuativi
- Solo Verifica di assoggettabilità per accordi operativi nel TU
- È richiesta la SCIA per gli interventi di rigenerazione
- Superamento dissenzienti per interventi su edifici a rischio sismico (art. 27, c.5, L.166/2002)

A. Incentivi al riuso e alla rigenerazione urbana

- **Contributi finanziari** regionali
- **Altri strumenti** per favorire i processi di rigenerazione:
 - Intervento di costruzione e successiva demolizione
 - Opere incongrue
 - Albo immobili pubb. e priv. convenzionati
 - Usi temporanei
 - Concorso di architettura e progettazione partecipata, scomputabili

B. L'attribuzione di differenti quote di edificabilità

Il dimensionamento massimo in espansione, del 3% del TU:

- in prima applicazione, è riconosciuto a ciascun Comune o Unione di Comuni, con riferimento alle **dimensioni del suo territorio urbanizzato**
- le Unioni possono promuovere **accordi tra i Comuni partecipanti**
- compete al piano della Città metropolitana (PTM) / i piani d'area vasta (PTAV) possono:
 - conferire ai Comuni **quote differenziate di edificabilità**, in ragione delle diverse vocazioni strategiche e del ruolo assegnato ai diversi centri urbani
 - stabilendo **meccanismi di perequazione territoriale obbligatoria**, con la creazione di un fondo (in cui fare affluire quote dei contributi straordinari e degli oneri di urbanizzazione secondaria e delle monetizzazioni), a favore dei Comuni cui siano riconosciuti più limitati margini di edificazione in espansione o per i servizi ecosistemici da loro forniti

Insedimenti non conteggiati nel montante complessivo

Nel montante complessivo del 3% **non sono comunque conteggiate:**

- le **opere pubbliche sovracomunali e di interesse pubblico**
- gli **insediamenti produttivi di rilievo regionale**, di cui alla L.R. n. 14 del 2014 o qualificati tali da delibera assemblea legislativa regionale
- gli **ampliamenti di attività produttive esistenti** a seguito di processi di ristrutturazione o riqualificazione produttiva, **ad eccezione del commerciale** che diventi strutture di vendita di interesse sovracomunale
- le nuove previsioni edificatorie (in ambiti contermini al territorio urbanizzato) previste per il **recupero di limitate quote delle superfici di insediamenti incongrui nel territorio agricolo**, demoliti

SEGUE: Insediamenti non conteggiati nel montante complessivo

non sono inoltre conteggiate nella quota del 3%:

- le nuove previsioni insediative (anche residenziali) realizzate a fronte di corrispondenti quote di territorio urbanizzato reso permeabile (**desealing**)
- **Le previsioni in espansione** previste dai piani vigenti la cui attuazione sarà avviata nel corso **del periodo transitorio di 3 anni** dall'entrata in vigore della legge (vedi oltre)
- L'edilizia **rurale** e gli interventi **sull'edificato sparso**

4. Semplificazione della disciplina del piano:

Un unico piano urbanistico, Il PUG, che riassume:

- **sia le attuali previsioni del RUE:**

disciplina urb. di dettaglio di interventi attuabili direttamente con titolo edilizio (qualificazione edilizia e ristrutturazione urbanistica)

- **sia contenuti strutturali:**

vincoli e tutele ambientali, storico culturali, infrastrutturali

CON CARTOGRAFIA GEOREFERENZIATA

- **sia contenuti strategici:**

la disciplina generale della rigenerazione urbana e delle nuove urbanizzazioni

con eventuali criteri di massima localizzativi, l'individuazione di areali da sottoporre alle varie tipologie di interventi, ecc.

CON CARTOGRAFIA IDEOGRAMMATICA

4. Semplificazione della disciplina del piano:

Anche per le nuove urbanizzazioni:

- **la legge fissa regole generali:**
 - Principio della utilizzabilità solo in assenza di alternative nel TU,
 - Massimo 3%,
 - Contributo straordinario,
 - Elevati standard qualitativi dei nuovi insediamenti (aree da cedere per dotazioni, accessibilità, reti tecnologiche, ecc.)
- **il PUG stabilisce solo:**
 - La griglia dei vincoli strutturali
 - La Strategia per la qualità urbana e ambientale dei nuovi insediamenti

NO CARTOGRAFIA TERRITORIO URBANIZZABILE

4. accordi sostitutivi del POC e dei piani attuativi

4. la definizione della disciplina urbanistica di dettaglio e l'attribuzione dei diritti edificatori è demandata alla stipula di accordi con gli operatori (accordi operativi / art. 38) che definiscono:

- il progetto urbano, comprensivo non solo degli insediamenti privati ma anche delle opere pubbliche facenti parte della «strategia per la qualità urbana» che saranno da loro realizzate,
- Il documento di Valsat, la valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale dell'accordo,
- il piano economico finanziario, con la valutazione di sostenibilità economica dell'accordo: che indichi cioè la fattibilità ma anche i valori economici degli interventi,
- la convenzione urbanistica, immediatamente sottoscritta che stabilisce i conseguenti impegni assunti dall'operatore la relativa tempistica, le garanzie prestate

Previa verifica delle legalità, capacità e affidabilità degli operatori (informazione antimafia e verifica delle competenze professionali e della solidità economica, ecc.)

La semplificazione del sistema dei piani

Il sistema degli strumenti di pianificazione viene **significativamente semplificato**, applicando i seguenti principi:

- un **unico piano generale** per ciascun livello istituzionale (PUG – PTM/PTAV – PTR)
- il superamento della **pianificazione a cascata** e del **rapporto gerarchico** tra piani (sostituito dal **criterio di competenza**, verticale e orizzontale)
- il rafforzamento della **dimensione strategica** (e non prescrittiva) dei piani,
- l'attribuzione dei **diritti edificatori** unicamente con gli accordi operativi o i permessi convenzionati

quadro conoscitivo e informazioni ambientali e tavola dei vincoli

Viene facilitata e resa meno onerosa la predisposizione dei piani comunali, in quanto:

- la Regione, la Città metropolitana, le Province e ARPAE, sono tenuti a rendere disponibili gratuitamente il **quadro conoscitivo** dei propri piani e le informazioni territoriali e ambientali di propria competenza, mantenendoli continuamente aggiornati,

Viene confermata la necessità che i piani contengano la **ricostruzione completa dei vincoli e prescrizioni** posti dai piani, con l'obbligo:

- per il Comune, di predisporre e mantenere aggiornata la

TAVOLA DEI VINCOLI E DELLE PRESCRIZIONI

La semplificazione procedurale: un unico procedimento urbanistico

La legge prevede la massima semplificazione e flessibilità del procedimento di approvazione dei piani, disciplinando **un unico procedimento urbanistico** che:

- individua come **obbligatorie solo gli adempimenti richiesti dalla legge** per i piani urbanistici
- affida all'amministrazione procedente il compito di integrare il procedimento con le **ulteriori forme di partecipazione o consultazione** sui contenuti del piano (conferenza di pianificazione, pianificazione partecipata, ecc.)
- **evitando la continua «navetta»** tra l'amministrazione procedente a quella che svolge compiti di verifica (propria della LR 20)

2 (e non 3) delibere del Consiglio, no doppio esame della provincia, no tempi morti per ricevere le osservazioni, no conferenza di pianific., no accordo di pianificazione

La semplificazione procedurale: le due fasi del procedimento unico urbanistico

Il procedimento è estremamente semplificato, in quanto distinto in **due sole fasi**, di **formazione e di decisione del piano**

UNA **PRIMA FASE** nella quale, l'organo di governo dell'ente **(la Giunta)**:

- previa **consultazione preliminare** delle autorità ambientali, e avvio delle consultazioni dei cittadini
- **predispone e assume la proposta** completa del piano
- Svolge la tradizionale fase di **pubblicità** e raccolta delle **osservazioni** (assieme alla obbligatoria attività di **presentazione pubblica dei contenuti del piano**)
- e può attuare le altre forme di **consultazione, negoziazione e concertazione istituzionale** ritenuta utile
- predispone la proposta di **piano controdedito**;

La semplificazione procedurale: le due fasi del procedimento unico urbanistico

UNA **SECONDA FASE** caratterizzata:

- dalla **formale adozione** del piano, da parte dell'organo **consiliare**, fondata nella piena conoscenza degli esiti della consultazione, dei contributi e proposte raccolti nella prima fase,
- da **una sola valutazione di sostenibilità del piano** (ancora una volta **integrata** per gli aspetti ambientali e territoriali)
- dall'**auto-approvazione** del piano, a seguito delle eventuali modifiche in recepimento del parere del C.U.

La semplificazione procedurale: il **Comitato Urbanistico**

Sul piano si esprime un **organo collegiale**, denominato Comitato Urbanistico (CU):

Il piano comunale è sottoposto al **CU metropolitano** o a quello **di area vasta**, disciplinato in coerenza con la definizione del nuovo ruolo istituzionale dei soggetti di governo delle aree vaste, ai sensi della L.R. n. 13 del 2015,

Sui piani regionali e su quelli di livello intermedio si esprime il **CU regionale**, incardinato presso la Giunta regionale

La semplificazione procedurale: il Comitato Urbanistico

Il CU esprime un **unico parere sul piano** (e **sull'accordo operativo**) che è sostitutivo:

- del **parere ambientale**
- delle riserve urbanistico territoriali al piano (c.d. **atto complesso**),
- di **ogni altro parere previsto** dalla legge per l'approvazione dei piani
- dell'**intesa sulle varianti** degli enti titolari dei piani

Il parere del CU **è sempre vincolante**

La semplificazione procedurale: la composizione dei Comitati Urbanistici

la composizione e funzionamento dei CU sono disciplinati dalla Giunta regionale, con i seguenti componenti necessari:

- il CU metropolitano e CU di area vasta è composto dai rappresentanti :
 - della Regione,
 - della Città metropolitana / Province e
 - del Comune interessato;
- il CU regionale dai rappresentanti della Regione, della Città metropolitana e dei soggetti di area vasta

La semplificazione procedurale: la composizione dei Comitati Urbanistici

Inoltre ai lavori del CU partecipano con **voto consultivo**:

- ARPAE
- ogni altro ente competente per legge al rilascio di pareri sul piano
- altre amministrazioni che esercitano funzioni di tutela e governo del territorio
- enti titolari dei piani di cui si propone variante

Ciascun CU dovrà essere dotato di una **struttura tecnica di supporto**, che presenti le competenze tecniche multidisciplinari richieste per gli uffici di piano.