

Audizione sulla proposta di legge n. 113 del 23 marzo 2018, recante "Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche", d'iniziativa del deputato Morassut.

Il dibattito e l'esperienza disciplinare circa l'articolazione del piano urbanistico comunale in diverse componenti costitutive, si svolge ormai da circa un ventennio, ed ha avuto esito nel dettato di diverse leggi urbanistiche regionali, quali ad esempio: Emilia Romagna, Lombardia, Veneto e Umbria. Leggi che pur essendo rappresentative di differenti approcci di fondo, presentano anche di elementi di affinità e comparabilità circa le articolazioni di contenuti e componenti del Piano comunale.

Tutto ciò nell'attesa di una organica riforma legislativa nazionale della materia del governo del territorio e dell'urbanistica, che consenta il superamento dell'impianto della legge 1150/42 oltrepassando l'impostazione del vecchio PRG comunale.

Pertanto come ASPESI riteniamo che la proposta di legge, che oggi discutiamo, sia un primo passo di cui c'è grande bisogno ed urgenza.

A questo proposito, in relazione all'art. 1, osserviamo, come le nuove forme di pianificazione, sono scaturite dalla metafora delle differenti "velocità" delle componenti del piano, a voler indicare in modo esplicito la necessità di una articolazione degli strumenti e delle procedure della pianificazione comunale congruente con i tempi e con le specificità di tre aspetti e momenti topici, differenti e complementari: **le scelte e le invarianti di lungo periodo, le scelte e le azioni da programmare per una attuazione nel periodo medio o breve, la gestione dell'esistente con regole e premialità.**

Alla base di questo dibattito, e della connessa produzione legislativa e sperimentazione pianificatoria, si situa un pluridecennale processo di valutazione critica degli esiti del Piano Regolatore Generale ex L. 1150/1942, ormai ampiamente condiviso e consolidato, e che può riassumersi, in estrema sintesi, in quattro termini fondamentali che sottendono estesi ambiti problematici: *efficacia, flessibilità, equità, sostenibilità* (ambientale, sociale ed economica).

Quattro termini, evidentemente, riferiti ad aspetti mutuamente correlati che i PRG di vecchia generazione non riescono a soddisfare.

Tanto più in una fase storica in cui l' "*accentramento metropolitano*", cioè una condizione nella quale la dimensione d'area vasta, delle interdipendenze territoriali e di taluni episodi urbani, anche nelle aree metropolitane già identificate, si unisce ad una grande dilatazione del sistema infrastrutturale ed insediativo.

Sistemi, spesso, dominati dalla frammentazione e dispersione della forma urbana, dalla carenza di qualità del costruito e delle infrastrutture, nonché di riferimenti identitari nella compagine insediativa, oltre ad un elevato consumo di suolo, alla piena dipendenza del sistema socioeconomico dal trasporto su gomma. In definitiva, da un modello di utilizzo delle risorse energetiche e territoriali sostanzialmente non sostenibile.

In rapporto all'art. 2, osserviamo che molti dei predetti fenomeni riguardano aree vaste, decisamente sovracomunali, sebbene con tipologie differenziate nelle diverse Regioni del Paese.

In molti casi, soprattutto sulla base delle problematiche e delle patologie insediative connesse all' "*accentramento metropolitano*", si avverte la necessità di allargare il **tradizionale campo di competenza del Piano** (segnatamente di quello strutturale) **alla scala intercomunale**.

Il Piano Strutturale Intercomunale può essere lo strumento di pianificazione **finalizzato al coordinamento fra più comuni è può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o approntare singoli tematismi**.

La necessità del coordinamento può essere stabilita dai comuni interessati e dagli strumenti di coordinamento provinciale o regionale a seconda che l'intercomunalità riguardi una o più Province. Il coordinamento può avere per oggetto:

- ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche insediativo – strutturali, geomorfologiche, storico – culturali, ambientali e paesaggistiche;
- **previsioni la cui incidenza territoriale sia da riferire a un ambito più esteso di quello comunale.**

Per conseguire questo obiettivo, peraltro già perseguito con diverse sperimentazioni, in particolare, nell'esperienza regionale dell' Emilia Romagna e del Veneto, si indica la strada di **associazioni comprensoriali di**

Comuni, potenzialmente in grado di facilitare i processi di co-pianificazione per mezzo di adeguate forme di assistenza tecnica e di collaborazione da parte dell'associazione verso i singoli Comuni (in particolare i minori con modeste possibilità finanziarie e di organici tecnici).

Nel ribadire, quindi, la nuova "partizione" del Piano comunale (o sovracomunale quando necessario) di cui all'art. 2, si conviene con la necessità che i caratteri strutturali ed operativi dei Piani segnino un reale ed innovativo passo avanti, sotto diversi punti di vista, rispetto alla tradizionale impostazione "regolativa" ed onnicomprensiva del tradizionale PRG.

Per il Piano Strutturale, si ritiene condivisibile (art. 2 co. 4) non procedere alla definizione dettagliata dei singoli ambiti e dei riferimenti catastali.

E' opportuno limitarsi all'assetto della struttura territoriale comunale con indirizzi previsionali e parametri urbanistici e ambientali per le diverse tipologie di ambiti di intervento.

All'interno della strategia generale configurata dal Piano strutturale, quindi, sarà possibile, a seguire, utilizzare al meglio la strumentazione di dettaglio necessaria: dai Piani regolativi per l'esistente, ai programmi negoziali per le trasformazioni.

Il Piano strutturale è opportuno che sia redatto sulla base di **previsioni relative ad un decennio**, (a differenza di quanto previsto all'art. 4 co. 6) e che fissi gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità (sociale, economica ed ambientale) degli interventi e delle trasformazioni ammissibili;

Elementi strutturali del territorio di lungo periodo, come la rete ecologica, la individuazione delle unità di paesaggio, le indicazioni di assetto idrogeologico, possono non essere soggetti a termini di validità.

Per una esplicitazione dei contenuti del Piano Strutturale, riteniamo che lo stesso debba:

- identificare le componenti strutturali del territorio;
- porre a sistema i dati e le conoscenze necessari per la formazione del quadro conoscitivo territoriale;
- Individuare e disciplinare le "invarianti" territoriali di natura geologica, geomorfologica, idrogeologica, paesaggistica (sistemi ed unità di paesaggio), ambientale, storico- monumentale e architettonica,

recepando inoltre i siti interessati da habitat naturali di interesse comunitario;

- definire gli ambiti per la formazione dei parchi e delle riserve naturali di interesse locale;
- indicare le azioni di conservazione, di valorizzazione e di trasformazione considerate strategiche ai fini dello sviluppo sostenibile;
- definire le linee preferenziali di sviluppo insediativo e le aree di riqualificazione e riconversione;
- configurare il sistema delle principali attività e funzioni urbane e territoriali, anche definendo scenari di sviluppo qualitativo e quantitativo atti a caratterizzarne la sostenibilità;
- stabilire gli obiettivi da perseguire e i limiti entro i quali attuare la perequazione, la compensazione e le misure premiali, in coerenza con le linee fondamentali dell'assetto del territorio e le direttrici di sviluppo urbano;

In particolare auspichiamo che il P.S.:

- prefiguri sistemi infrastrutturali per le varie modalità della mobilità e dei poli di interscambio, con l'indirizzo a privilegiare il trasporto su ferro;
- favorisca il contenimento del consumo di suolo;
- pratichi una politica di riqualificazione della città esistente volta alla "individuazione di centralità" e al recupero delle periferie, alla valorizzazione degli spazi pubblici come elementi di identità e qualità urbana, alla sostituzione dei tessuti più degradati con interventi di densificazione;
- prefiguri assetti dei sistemi insediativi e relazionali basati su sistemi policentrici, in grado di attivare processi di qualificazione per mezzo di una oculata distribuzione di poli di servizi sia pubblici che privati;
- Individui ambiti territoriali cui attribuire obiettivi di tutela, rigenerazione, valorizzazione;
- individui le infrastrutture ed attrezzature di maggiore rilevanza e detti i criteri per l'individuazione di ambiti preferenziali di localizzazione delle grandi strutture di vendita e di altre strutture assimilate;

Un auspicio, viene, inoltre, espresso riguardo alla **maggior semplificazione delle procedure approvative** (rispetto ai progressi già conseguiti con l'introduzione delle conferenze di co-pianificazione e con il passaggio dalle valutazioni di conformità a quelle di compatibilità) ed all'elaborazione di quadri conoscitivi il più possibile mirati ed essenziali.

Prevedere la duplice possibilità di un iter approvativo basato sul “tradizionale” invio alla Provincia/Regione del piano corredato di osservazioni e controdeduzioni per l’approvazione, ovvero di una **“procedura concertata tra Comune e Provincia/Regione” comprendente un accordo di pianificazione in fase d’avvio e come atto conclusivo, una conferenza dei servizi per l’approvazione.**

Anche per il tema: **Piano operativo con componente regolamentare** (art. 2 co. 6), vengono auspicati strumenti urbanistici che valorizzino adeguatamente la pratica concorsuale fra ambiti di pari attendibilità urbanistica, che rispettino il termine di cinque anni e che, sempre entro la griglia di valori ed invarianti precisata dal Piano Strutturale, consentano di cogliere le opportunità offerte dalle procedure della concertazione pubblico – privato.

Il P.O., inoltre, riteniamo debba individuare e disciplinare gli interventi relativi alle azioni di conservazione, valorizzazione e trasformazione del territorio, considerate strategiche nella parte strutturale, nel rispetto degli **scenari qualitativi e quantitativi** generali, da quest’ultima definiti e con specifica attenzione alle dimensioni economiche, ambientali, sociali e morfologico-funzionali degli interventi.

Riguardando, in generale, la trasformazione urbana, il P.O. viene chiamato a configurarsi anche come un bilancio trasparente tra impegno economico dei promotori e interesse pubblico delle trasformazioni, ed a diventare il momento in cui il Piano comunale incontra la progettualità privata, esercitando un efficiente controllo su questa e garantendone un adeguato ritorno alla comunità.

Il Piano Operativo è lo strumento urbanistico che, in coerenza e in attuazione del Piano Strategico, individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e di trasformazione del territorio. Esso si rapporta con il bilancio pluriennale comunale, con il programma triennale delle opere pubbliche, si attua attraverso interventi diretti o per mezzo di Piani Urbanistici Attuativi (PUA). Il P.O. individua le aree nelle quali realizzare interventi di nuova urbanizzazione o riqualificazione e il Comune, a tal fine, può attivare procedure ad evidenza pubblica, per individuare e valutare le proposte di intervento che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico – ambientale definiti dal P.S.

Il P.O., quindi, in sintesi, riteniamo possa provvede a:

- suddividere il territorio comunale in zone territoriali omogenee, definendo anche gli aspetti regolamentari per gli insediamenti esistenti, le aree agricole e quelle non soggette a trasformazioni urbanistiche;
- dettare una specifica disciplina con riferimento ai centri storici, alle zone di tutela e alle fasce di rispetto;
- individuare le aree in cui gli interventi sono subordinati alla predisposizione di Piani attuativi o di comparti urbanistici e dettare criteri e limiti per la modifica dei perimetri da parte dei Piani attuativi;
- individuare le unità minime di intervento, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi;
- definire le modalità di intervento sul patrimonio edilizio esistente e per l'attuazione degli interventi di trasformazione e di conservazione;
- individuare i contesti territoriali destinati alla realizzazione di Programmi complessi;
- individuare le eventuali trasformazioni da assoggettare ad interventi di valorizzazione e sostenibilità ambientale;
- definire e localizzare le opere e i servizi pubblici e di interesse pubblico;

Appare condivisibile l'assunto che gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale perseguano la **perequazione urbanistica** (Art. 3) intesa come l'insieme delle tecniche e delle modalità di attuazione delle trasformazioni degli ambiti ivi previsti, mediante attribuzione e cessione di quantità edificatorie, finalizzate a realizzare un'equa distribuzione dei costi e dei benefici determinati dalla pianificazione e ad assicurare al comune le aree destinate a dotazioni territoriali e a infrastrutture, in alternativa al ricorso a procedure espropriative.

La perequazione urbanistica riteniamo possa essere finalizzata a:

- evitare la disparità di trattamento tra proprietà immobiliari;
- garantire l'indifferenza della proprietà nei confronti delle scelte di piano;
- assicurare la realizzazione delle urbanizzazioni, dei servizi pubblici e sociali, della viabilità, del verde e dell'edilizia residenziale sociale;
- promuovere lo sviluppo armonico della pianificazione con riferimento alla qualità ambientale, urbana, architettonica e paesaggistica.

In coerenza con quanto sopra, agli ambiti è assegnato un indice di edificabilità territoriale unico, in presenza di caratteristiche omogenee. Detto indice è riferito alla capacità edificatoria complessivamente attribuita a

prescindere dalla edificabilità e dalle destinazioni d'uso assegnate alle singole aree.

Ciò sia nel caso di ambiti continui, in cui le aree confinano tutte tra di loro e i diritti edificatori che sorgono al loro interno non possono essere trasferiti, che di quelli discontinui in cui le singole aree non solo non confinano tra di loro, ma sono anche disposte molto lontane l'una dall'altra senza soluzione di continuità. In questa seconda ipotesi i diritti edificatori possono essere trasferiti anche in aree diverse.

Infatti riteniamo che se, un ambito di sviluppo urbanistico continuo, può essere programmato per risanare un'intera area del territorio comunale, quello discontinuo potrà essere, invece utilizzato per realizzare degli insediamenti in punti diversi della città o per realizzare degli obiettivi particolari come per esempio quello di destinare un'area alla realizzazione di un parco o di servizi pubblici.

Nella classificazione delle aree e nell'attribuzione degli indici si terrà conto del loro stato di fatto e di diritto, delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche, dell'edificato eventualmente esistente e del livello di infrastrutturazione.

Infine si ritiene condivisibile quanto previsto all'art. 3 co. 2, in relazione all'attuazione delle previsioni delle aree di trasformazione con la possibilità della maggioranza assoluta dei proprietari di procedere alla attuazione delle previsioni di piano.

Compensazione urbanistica

Gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale possono definire misure finalizzate a compensare, in alternativa all'indennità di esproprio, i proprietari di aree o di beni immobili che il comune intende acquisire per la realizzazione di opere pubbliche. Tali misure riteniamo che possano consistere:

- a) nell'attribuzione di quantità edificatorie da utilizzare secondo le previsioni degli strumenti della pianificazione urbanistica comunale;
- b) nel riconoscimento di modifiche delle destinazioni d'uso di aree o immobili esistenti;
- c) in trasferimenti o permutate di aree.

Per l'attuazione della compensazione, gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale, individuano i beni immobili da espropriare, definiscono un indice per la esatta determinazione delle quantità edificatorie da assegnare, a fini compensativi e indicano gli ambiti di trasformazione o i comparti nei quali possono essere utilizzate.

La compensazione urbanistica non opera nell'ipotesi di apposizione di vincoli conformativi, in presenza dei quali può trovare applicazione lo strumento della perequazione urbanistica.

Il Comune, nell'ambito del Programma triennale dei lavori pubblici, può prevedere la realizzazione di opere pubbliche stabilendo, in alternativa al corrispettivo in denaro e comunque nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici, il riconoscimento in favore dell'appaltatore di quantità edificatorie equivalenti al valore dell'intervento da realizzare così come determinato in sede di aggiudicazione. Gli strumenti urbanistici comunali individuano gli ambiti di trasformazione o i comparti nei quali dette quantità edificatorie possono essere utilizzate.

Misure premiali

Gli strumenti della pianificazione urbanistica comunale possono prevedere, in favore dei soggetti attuatori di trasformazioni edilizie e urbanistiche o dei proprietari di beni immobili meritevoli di tutela e valorizzazione, misure premiali a fronte di interventi volti a migliorare le condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali, architettoniche e culturali dell'ambito di intervento.

Le misure premiali possono avere lo scopo di incentivare:

- 1) l'eliminazione di detrattori ambientali;
- 2) la realizzazione di interventi di riqualificazione ambientale;
- 3) la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana;
- 4) il miglioramento della qualità architettonica degli interventi edilizi e delle trasformazioni del territorio, anche attraverso il ricorso a concorsi di idee e progettazione (art. 6);

5) la realizzazione di previsioni urbanistiche secondo requisiti di qualità ulteriori rispetto a quelli minimi obbligatori stabiliti dagli strumenti urbanistici e regolamentari comunali e dalle normative in materia di sostenibilità ambientale;

6) la tutela, conservazione e valorizzazione di manufatti o edifici tradizionali e tipici, di valore storico-culturale, che, pur non essendo sottoposti a vincoli di natura storica, architettonica, paesaggistica e ambientale, presentano caratteri di significatività e rappresentatività del territorio tali da essere meritevoli di salvaguardia;

7) la messa a disposizione del comune di superfici fondiarie con la relativa edificabilità o beni immobili da destinare alla realizzazione di interventi di Edilizia residenziale sociale.

Le misure premiali possono consistere:

- nell'attribuzione di quantità edificatorie in incremento rispetto a quelle previste dagli strumenti della pianificazione urbanistica;
- in modifiche delle destinazioni d'uso di aree o immobili già esistenti;
- in trasferimenti o permutate di aree;
- nella riduzione del contributo relativo agli oneri di urbanizzazione.

Riteniamo infine che senza l'utilizzazione di misure premiali, compensative e perequative, sarà difficile dispiegare tutte le potenzialità economiche e progettuali che potrebbero modernizzare il tessuto urbano consolidato. Ciò anche arrestando, o riducendo il consumo di suolo.

Roma 2/7/2019

Il Presidente
Avv. Federico Filippo Oriana

