

# **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 controdedotto**;

# 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.