



Le innovazioni alla
disciplina urbanistica
introdotte dalla L.R.
n. 24/2017

Giovanni Santangelo

PREMESSA: gli obiettivi della legge e la metodologia seguita

Questa presentazione:

- NON costituisce una **illustrazione** dei contenuti della legge
- Ma la ricostruzione delle **innovazioni alla struttura stessa della disciplina urbanistica tradizionale**, ancora profondamente radicata nella nostra regione, operate dalla L.R. n. 24

Alla base di tali cambiamenti:

- **NON** vi sono **nuove concezioni** del Governo del territorio
- al contrario, permane una **condivisione di fondo** delle principali innovazioni di merito apportate dalla L.R. n. 20/2000:
 - **sostenibilità** ambientale e territoriale delle scelte di piano

- Natura **strategica** del piano urbanistico generale (e dei piani territoriali)
- utilizzo prudente del **suolo** e solo in carenza di alternative localizzative nel TU,
- riduzione della **dispersione insediativa**
- Abbandono della funzione tradizionale dell'urbanistica di **attribuzione a tempo indeterminato** di diritti edificatori (o meglio di potenzialità edificatorie)
- **Principio negoziale** al centro del rapporto con gli operatori , in particolar modo nella fase attuativa

Alla base della nuova legge vi è stato piuttosto un esame critico della «**effettività**» della **L.R. n. 20/2000**, cioè della sua **limitata capacità di incidere** sulla prassi pianificatoria:

- sia **sui contenuti** tipici dei piani (cosa regolano i diversi piani)
- sia **sul merito** delle previsioni urbanistiche (che disciplina urbanistica è stata concretamente approvata)

Vi è la constatazione che i contenuti innovativi della L.R. n. 20/2000, **hanno modificato poco** i contenuti effettivi dei piani, la mentalità degli operatori, pubbl. e priv., l'orientamento stesso del mercato per una progressiva pianificazione dell'espansione urbana (e non del riuso dell'esistente)

Anche con la L.R. n. 20, per un **MOTO INERZIALE**, ha continuato a **perpetuarsi il vecchio modello di urbanistica**, piegando allo stesso i nuovi strumenti PSC, RUE, POC, art. 18, PUA (vedremo oltre).

Occorreva dunque:

- Non solo sostituire o **correggere** la disciplina che si è dimostrata incongrua
- Ma anche preveder un nuovo piano e introdurre nella legge nuovi principi e precise prescrizioni immediatamente cogenti, capaci di orientare il piano nella direzione voluta dal legislatore: a partire innanzitutto dalla rigenerazione urbana e dalla riduzione del consumo di suolo),
 - sia con precisi **incentivi/disincentivi** *ope legis* delle trasformazioni,
 - sia con **obblighi e divieti** da osservare nei contenuti e nella forma stessa della pianificazione

PREMESSA: LE PRINCIPALI INNOVAZIONI DELLA L.R. N. 24/2017

Questo metodo di rivisitazione della legislazione urbanistica regionale ha portato, a **6 importanti innovazioni** :

- 1) Il superamento del dogma del piano come **unico strumento** di regolazione delle trasformazioni del territorio
- 2) Una **semplificazione del «sistema dei piani»** attraverso il definitivo abbandono della **«pianificazione a cascata»** con:
 - a) **Principio di competenza**
 - b) **Divieto della duplicazione** della disciplina sovraordinata e tavola dei vincoli
 - c) **Obblighi e divieti** sulla **cartografia** e sui **contenuti** regolatori dei piani

- 3) Una **nuova struttura della pianificazione comunale** generale, con il «ritorno al Piano unico» e un diverso rapporto con la fase attuativa
- 4) La centralità **dell'accordo con il privato** nella regolazione della pianificazione attuativa
- 5) La funzione urbanistica come capacità di pianificare ma anche di valutare i progetti concreti presentati dai privati, per i profili della **loro sostenibilità** :
 - a) ambientali e territoriali
 - b) ma anche economico finanziari
- 6) Il rafforzamento delle **strutture comunali** con la costituzione di uno «stabile ufficio di piano».

1. GLI STRUMENTI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Superamento del dogma che le trasformazioni del territorio debbano essere regolamentate DALLA SOLA PIANIFICAZIONE, con un processo **TOP DOWN (dal piano al progetto)**

è palese constatare che nel nuovo quadro normativo le più rilevanti trasformazioni avvengono piuttosto attraverso PROCEDURE SPECIALI IN VARIANTE, cioè con un procedimento che, **partendo dal progetto**, adegua la pianificazione alle sue previsioni (**BOTTON UP**):

- Art. 53 procedimento unico per opere pubbliche e ampliamento attività economiche esistenti
- Art. 81 intesa per opere statali
- Art. 8 dpr 160 /2010
- Accordi di programma
- Paur in variante

Il successo di tali strumenti deriva:

- Certo dalla lunga **esperienza amministrativa** nella nostra regione, che ne ha fatto degli strumenti affidabili
- Certo dalla **«potenza»** di questi strumenti,
 - Incentrati su una conferenza di servizi che esamina e approva un progetto definitivo e consente di
 - Acquisire tutti gli atti di assenso
 - Localizzare l'opera/intervento approvato, anche in variante a tutti i livelli di pianificazione
- ma anche dalla crescente **«insofferenza per l'urbanistica»** (dei privati e degli attori pubblici), cioè per la complessità e lunghezza dei processi decisionali previsti dalla L.R. n. 20

La L.R. n. 24 ha risposto a tale «insofferenza»,

A. Semplificando il più possibile il processo di pianificazione

- introducendo una **procedura unica semplificata** per tutti strumenti di pianificazione
- **Riducendo la filiera** dei piani
- Ma anche **cambiando il modello di pianificazione** delle trasformazioni territoriali:
 1. Ponendo sempre **al centro** del GdT il piano urbanistico generale, ma esigendo che questo abbia **unicamente** valore strategico (scelte generali, obiettivi di qualità, dotazioni, servizi, infrastrutture, requisiti di sostenibilità ambientale e territoriale)

2. Stabilendo che sia **attuato direttamente e immediatamente** con la presentazione di un progetto urbano, cronoprogramma, convenzione urbanistica, oggetto di **atto negoziale** da stipulare con gli operatori
- B. Ma anche affiancando alla filiera **ordinaria della pianificazione** la possibilità, per interventi che per il legislatore sono di rilevante interesse per la comunità, di presentare e approvare **procedure speciali in variante**

La sfida che pongono questi potenti strumenti

La sfida, che questa impostazione pone al PIANO e all'UFFICIO DI PIANO (cioè a coloro che lo gestiscono) è **evitare** che AO e Procedure Speciali siano viste e utilizzate **come strumenti derogatori** alle scelte generali (della legge e) del piano strategico, nonché dei vincoli e dei parametri di sostenibilità generali.

In altre parole, il Comune deve fare in modo che

- **il PUG definisca una cornice generale** di coerenza e sostenibilità delle trasformazioni,
- in modo che AO e Procedure Speciali, **pur usufruendo** dei precisi **margini di autonomia** che la legge gli riconosce nella definizione della disciplina urb. di dettaglio (V. succ. principio di competenza)
- **costituiscano pur sempre strumenti di attuazione** (della legge e) delle scelte generali di governo del territorio stabilite dal piano

2. IL NUOVO RAPPORTO TRA PIANI

La LR n. 24 affronta in modo radicale **il problema della complessità del sistema** della pianificazione, stabilendo nuovi principi nei rapporti tra piani, superando definitivamente il c.d. sistema di **pianificazione a cascata** .

Pur confermando il principio di flessibilità verticale della pianificazione, per consentire il riallineamento dell'intero sistema dei piani su una determinata scelta pianificatoria, proposta sia dai piani ordinari, sia dai procedimenti speciali,

Cerca:

- a) di **prevenire le sovrapposizioni** tra piani e la conseguente necessità di **varianti** per il superamento delle **antinomie**

- b) Ma anche di **ridurre l'eccessiva complessità dei piani**, spesso pieni di norme ripetitive (ma anche con modifiche) di tutela o prescrizioni di legge o di piani sovraordinati, e dunque evitare:
- sia che **più piani si occupino** dei medesimi profili
 - Sia il **travisamento delle previsioni sovraordinate all'atto del loro «recepimento» nei livelli (sottordinati) di maggior dettaglio**

Attraverso:

A. Il principio di competenza

e due altri principi, ad esso funzionali

B. Il divieto della duplicazione delle prescrizioni sovraordinate

C. L'obbligo di coerenza tra la forma del piano e i suoi contenuti

A. Il principio di competenza

Assieme all'ovvio **enunciato** per cui «ogni piano si deve occupare unicamente dei contenuti ad esso assegnato dalla legge urb. e dalle altre leggi settoriali»

La legge stabilisce un **meccanismo giuridico** di «cedevolezza» e dunque di sostanziale inefficacia delle previsioni che esulino da detti ambiti di competenza: secondo cui nel contrasto tra le previsioni di piano **prevalgono quelle del piano competente** «senza che ciò costituisca variante».

Ciò vale sia per i contenuti cartografici che normativi

Si supera dunque il principio gerarchico tra piani, sostituendolo con quello di competenza:

- le prescrizioni urbanistiche di **dettaglio** presenti in piani territoriali e urbanistici generali - che devono (dovrebbero) essere strategiche - **sono superate (superabili)** dalle previsioni dello strumento attuativo e di quello competente ad operare (anche) la localizzazione del progetto : AO e Proc. Spec. **senza che ciò costituisca variante**
- Allo stesso modo, **sono inefficaci** le previsioni di AO e Proc. Spec., che **DEROGHINO a ciò che non gli compete: ai contenuti strategici, agli obiettivi generali e alle tutele del PUG e dei Piani di Area Vasta;**
- anzi la legge stabilisce **espressamente:**
 - che gli AO non possono (proporre e) apportare varianti al PUG,
 - e che le Proc. Spec. possono apportare **varianti solo per aspetti localizzativi**

B. Il divieto di duplicazione della disciplina sovraordinata

le tutele (paesaggistiche, ambientali, culturali ecc.) ma anche i **contenuti strategici** e le **scelte generali** dei piani sovraordinati (ma anche delle leggi dei regolamenti degli atti di coordinamento tecnico, ecc.) **NON devono essere recepite** e dunque riprodotte nei piani di maggior dettaglio, ma al massimo **richiamate per rinvio**.

Si tratta di **principio di grande importanza** che è stato affermato anche nella disciplina edilizia, e che presenta effetti di ampia portata.

Infatti il divieto di recepimento dei piani sovraordinati

Evita

- quella *forma mentis* per cui dette previsioni operano «**solo se**», «**da quando**» e «**come**» sono recepite dalla singola amministrazione
- che siano apportate anche rilevanti **modifiche** cartografiche e normative, **proroghe** e **norme transitorie**, ecc.
- **Prassi locali**, circa l'interpretazione e l'ambito di applicazione ecc., difformi da quanto voluto da dette leggi e piani

Assicura, al contrario:

- **Trasparenza** e legalità
- Libertà di **concorrenza** tra gli operatori
- **Flessibilità** del sistema
- Semplificazione amministrativa, in termini di **standardizzazione e uniformazione** della disciplina da applicare
- consente lo sviluppo di una **CULTURA COMUNE** tra tutti gli operatori pubblici e privati
- con la possibilità di «**fare sistema**» a livello regionale, attraverso circolari, pareri, atti di coordinamento, lo scambio di best practis, ecc. (tutte precluse da un eccessivo localismo)

C. L'obbligo di coerenza della forma del piano e dei suoi contenuti

Sempre per assicurare l'osservanza del principio di competenza, la L.R. 24 stabilisce, in termini di **Obblighi e divieti**, regole generali e numerose prescrizioni di dettaglio che attengono alle previsioni che i piani devono/non possono avere:

1. **LE PREVISIONI STRATEGICHE dei piani**, dal momento che **NON** possono stabilire **aspetti localizzativi** di dettaglio, **puntuali perimetrazioni**, né **conformare lo *Jus aedificandi***, e di conseguenza, a pena di illegittimità:

- devono avere una **CARTOGRAFIA IDEOGRAMMATICA**
- **NON** possono presentare una **disciplina urbanistica di dettaglio** degli interventi

Esempio: la Pianificazione di area vasta

- La L.R. 24 stabilisce che questi piani hanno primariamente **natura strategica**, conseguentemente si prescrive che la loro cartografia debba essere necessariamente **ideogrammatica**,
- Con la classica **eccezione che conferma la regola** (attraverso un meccanismo di cedevolezza):

I piani d'area vasta possono definire **corridoi/ambiti di fattibilità** di opere di interesse sovracomunale

Che perdono efficacia all'atto dell'approvazione della variante urbanistica che provveda alla puntuale localizzazione dell'opera «**senza che ciò costituisca variante**» al piano d'area vasta

2. Viceversa: obbligo di cartografia e di normative di dettaglio,

per le previsioni che riguardino:

- **Le tutele** paesaggistica, ambientale, culturale, tipologica, ecc.
- La **puntuale disciplina degli usi e trasformazioni** ammissibili per **intervento diretto** (in particolare delle previsioni di PUG che stabiliscano gli interventi attuabili nel TU e in zona agricola, ivi compresi gli **incentivi** loro riconosciuti)

3. singole disposizioni di legge che ribadiscono e consolidano **tali principi**, quali:

■ Esempi di definizione per legge dei contenuti di piano PUG

La «**Disciplina del territorio urbanizzato**», che è il core business del PUG, per il quale l'**art. 33** disciplina analiticamente:

- **l'intero processo di pianificazione e i contenuti** delle relative disposizioni: > analisi diagnostica; > schema di assetto del territorio, > definizione della strategia per la qualità urb., ed ecologico amb. per ciascun areale; > definizione della gamma degli interventi ammissibili, > con requisiti condizioni oneri e meccanismi incentivanti,
- L'elenco degli **interventi diretti ammissibili**, con la specificazione che occorre una «univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati» e una «disciplina urbanistica di dettaglio»;
- L'elenco degli **interventi subordinati ad AO** > e la precisazione che per essi il PUG deve presentare una cartografia necessariamente ideogrammatica e che vige il divieto di normativa conformativa

Es.: Divieto per i PUG di «pianificare» le nuove urbanizzazioni
(delle aree esterne al TU) con cartografia e normativa di dettaglio

Esse

- **trovano direttamente in legge una disciplina di merito** sugli interventi ammissibili e sugli standard quantitativi e qualitativi da osservare
- Riservando al **PUG solo limitatissime funzioni strategiche**, attinenti:
 - alla eventuale definizione di **più elevati standard**, attraverso la Strategia di qualità urbana ec ecologico ambientale .

- una Cartografia georeferenziata che individui gli **elementi strutturali del territorio extraurbano**: Infrastrutture per la mobilità reti, servizi, tutele, caratteristiche morfologiche, rischi naturali e industriali)
- una eventuale Cartografia ideogrammatica parti che non presentano **fattori preclusivi o fortemente limitanti** alle nuove trasformazioni urbane o che – viceversa – possano beneficiare **opportunità di sviluppo insediativo** per le dotazioni, servizi e infrastrutture già presenti o programmate

NB: Difficoltà ad applicare l'IMU a zone agricole per potenzialità edificatorie

3. IL NUOVO MODELLO DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA

La L.R. n. 24 perviene ad una **nuova struttura** della pianificazione urbanistica imperniata su un **DUPLICE LIVELLO:**

- **Il PUG:** cioè un **piano unico generale** che assolve esclusivamente ai contenuti strutturali e strategici
- **L' AO,** cioè un **atto negoziale** competente alla definizione della **disciplina urbanistica di dettaglio** e alla programmazione dell'immediata e completa attuazione dell'intervento, in conformità alle previsioni del PUG

Due le importanti innovazioni che ciò comporta rispetto all'urbanistica degli ultimi tre decenni:

- a) il **superamento della tripartizione** della pianificazione comunale
- b) Il superamento del **ruolo secondario, quasi accessorio**, riservato dalla pianificazione urbanistica tradizionale
 - alla **pianificazione attuativa** (tipicamente nemmeno citata come fase necessaria prima della realizzazione concreta degli interventi) –
 - e ancor più alla **disciplina edilizia**, di cui si disconosceva la centralità specialmente quando si intervenga sull'esistente

1^ causa: l'insuccesso della tripartizione

Palese insuccesso del modello tripartito in quanto, anche per Comuni medio grandi, si è dimostrato di **troppo complessa gestione**, prevedendo piani aventi funzioni e discipline diverse:

- Difficoltà a dotarsi di **POC**, provvedere al suo periodico aggiornamento, riportarlo alla sua funzione di unitaria e coerente attuazione di parte del piano (contra: POC anticipatori, POC stralcio, POC tematici, POC dell'intero terr. comunale)
- **RUE** sovraccarichi di contenuti pianificatori, ben oltre la funzione prevista dalla L.R. n.20 (di regolazione degli interventi di attuare direttamente con titolo edilizio, nel TU e in zona agricola), con sovrapposizioni con il PSC spesso conflittuali

- **PSC** ben raramente mantenutisi entro i contenuti strutturali del territorio (classificazione del terr., tutele, ambiti, principali infrastrutture esistenti e corridoi di fattibilità), riservandosi al POC la disciplina urbanistica di dettaglio, Carichi frequentemente di schede progetto, indici, definizione degli usi ammessi, ecc. qualcosa di assolutamente simile ai vecchi PRG

NB Inutile dire che questo travisamento dei contenuti dei piani è alla base **non solo del ritorno al piano unico**, ma anche di **prescrizioni vincolanti** sui contenuti e la forma delle previsioni del PUG, che operano - come abbiamo visto - a pena di illegittimità (per violazione di legge) e di inefficacia (per l'effetto di cedevolezza rispetto agli strumenti attuativi competenti)

2^ causa : lo sviamento dei PUA e degli art. 18 dalla loro funzione

La funzione tradizionale dell'urbanistica attributiva di diritti/potenzialità edificatoria era rimasta talmente radicata anche con la LR n. 20 che **anche i PUA e gli stessi art. 18 sono stati piegati a questa funzione:**

- **PUA** con termini attuativi indeterminati e prorogati più volte
- **Con Convenzioni urbanistiche**, la cui stipula è stata posticipata prorogata negli effetti, prive di termini perentori, quasi mai volte all'intera esecuzione dell'intervento ma tutt'al più al suo avvio con le classiche opere di urbanizzazione;
- **Art. 18** anch'essi non diretti alla condivisione di momenti attuativi di comune interesse (P/P) ma al mero impegno a realizzare un determinato assetto senza una tempistica ben definita

Strumenti anch'essi utilizzati per acquisire (se non una potenzialità edificatoria) una aspettativa giuridicamente tutelata di future previsioni, piuttosto che per **condividere** con gli operatori i contenuti della fase attuativa della pianificazione **per garantirne la sicura e immediata realizzazione**.

Ne sono la prova:

- Oltre agli art. 18 **riferiti a volte** ai contenuti dello stesso **PSC**, quasi sempre a quelli del **POC** meno frequentemente a quelli del PUA
- Ma soprattutto i **numerosi accordi rimasti inevasi** allo scadere della fase transitoria della L.R. n. 24, in quanto stipulati «a futura memoria» e non in vista di strumenti in corso di preparazione

3^ causa: la separatezza tra piano e attuazione: **la variante sistematica**

Insomma anche con la L.R. n. 20 permaneva una netta separazione tra **la fase (realmente) attuativa e la pianificazione** urbanistica (tradizionale). Ne sono sintomo:

- Non solo la difficoltà a gestire il POC, appena ricordata
- Ma anche il ricorso, quasi sistematico, alla **variante specifica al momento dell'effettiva attuazione** delle potenzialità edificatorie riconosciute dal piano.

Questa variante, assunta autonomamente o parte integrante del piano attuativo (PP/PUA in variante) costituiva dunque il vero momento di **incontro tra** l'astratta e atemporale previsione del piano e **l'interesse** dell'operatore privato

Ancora frutto della negoziazione informale e occulta (anche) con l'attuatore dell'intervento

L'art. 18 era stato introdotto proprio per rendere trasparente e attuale questa negoziazione ma:

- **il ricorso non sistematico** a tali accordi preliminari
- e soprattutto la loro **stipula in fasi antecedenti**
- **e dunque primariamente con soggetti diversi** dagli effettivi realizzatori dell'intervento

non hanno portato al definitivo abbandono della variante specifica e dunque della negoziazione (anche) con l'effettivo attuatore dell'intervento

IL NUOVO MODELLO: A. Il piano generale strategico

La L.R. n. 24 stabilisce essa stessa **numerose prescrizioni urbanistiche «autoapplicative»**, dopo di che:

A. pone al centro del sistema di pianificazione un piano generale, che **stabilisce SOLO gli interessi pubblici NON NEGOZIABILI** («piano delle regole e delle sostenibilità»):

- Tutele
- Scelte generali
- Obiettivi strategici
- Parametri di sostenibilità ambientale e territoriale

cui devono risultare conformi gli interventi attuativi: infatti gli **AO NON possono apportare variante** al PUG (a diff. di PP e PUA)

B. La sostituzione del POC con: l'iniziativa privata

B. rinuncia all'idea di una programmazione comunque dall'alto («**dirigistica**») **della fase attuativa**, di cui era espressione il POC,

a) Riconoscendo che la fase attuativa non può che essere **attivata dal privato**, con la presentazione del **titolo edilizio** (se intervento diretto) o della **proposta di AO**

b) conseguentemente, chiede al PUG

- NON di stabilire «la» soluzione astrattamente preferibile tra le possibili trasformazioni
- Ma la gamma degli interventi ammissibili (dagli interventi di recupero dell'esistente alle trasformazioni più significative)
- e di prevedere per ciascuno di essi adeguate incentivazioni

C. La incentivazione degli interventi di rigenerazione

In effetti, **la parte più innovativa** della L.R. n. 24 è costituita dal **Capo secondo**, con ben 11 articoli tutti volti a definire strumenti per **incentivare l'attivazione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana:**

- Incentivi **volumetrici** e con **diritti edificatori** trasferibili
- **Flessibilità** delle dotazioni territoriali
- L' intervento di **costruzione e successiva demolizione**
- **Albo** degli immobili resi disponibili per la rigenerazione a prezzi calmierati
- **Uso temporaneo**
- Significativo **abbattimento del CdC**

E al contrario per disincentivare ope legis gli interventi di espansione

D. Lo strumento attuativo negoziale

Dopo di che, conferisce ad uno **STRUMENTO NEGOZIALE**, l'AO l'**effettiva regolazione** delle trasformazioni ammissibili,

- riconoscendo che la **fase attuativa** costituisce il vero momento di composizione tra gli interessi territoriali di cui è portatore il comune e degli interessi economici dell'operatore privato che concretamente realizza gli interventi (e non del proprietario delle aree)
- Ma – come abbiamo appena visto - **nel rispetto delle imprescindibili istanze** della comunità locale fissate dal PUG e dalla legge.

IN SINTESI, la funzione comunale di regolazione delle effettive trasformazioni che la L.R. n. 20 assegnava al POC (pur sempre come pianificazione in termini astratti e apriori),

- In parte, può essere esercitata nel PUG indirettamente, con una **diversa graduazione delle incentivazioni** degli interventi ammissibili
- principalmente, si esprime nella capacità di negoziare con il privato i contenuti concreti dell'AO una volta proposto

Questa negoziazione non è un momento di **eccessiva discrezionalità**:

- La legge rende solo **trasparente** quel confronto che c'è sempre stato e si traduceva nella variante (pressoché sistematica)
- Trova i suoi precisi **parametri di riferimento** nei principi di legge e nelle indicazioni di PUG

E. L'immediato avvio e completa attuazione degli interventi

Questo modello pianificatorio

- Piano delle regole e delle sostenibilità
- e fase attuativa di negoziazione con il privato attuatore

ha consentito alla L.R. n. 24 di perseguire più efficacemente un **ulteriore obiettivo** che si poneva la L.R. n. 20 (con i 5 anni di validità del POC): di **regolare i tempi** di avvio e di completa attuazione dell'intervento.

La legge richiede infatti al privato che presenta un AO:

- oltre a predisporre un dettagliato **progetto urbano**
- Con la **relativa normativa** su usi, dimensionamenti, parametri ecc.

F. La contestualità della convenzione urbanistica

- di presentare quale «**parte integrante e costitutiva dell'accordo**» anche la CONVENZIONE URBANISTICA con
 - la puntuale rappresentazione degli **impegni** che il privato si assume e le relative **garanzie finanziarie**
 - Ma anche con il **cronoprogramma** circa l'immediato avvio e completa esecuzione degli interventi

la convenzione urbanistica diviene dunque un **contenuto imprescindibile dello strumento attuativo**, di modo che la stipula dell'AO costituisce essa stessa stipula della convenzione

L'art. 38^{C.14} prevede per l'efficacia dell' AO la pubblicazione sul BURERT di un **avviso dell' AVVENUTA STIPULA** dello stesso

5. LA VALUTAZIONE DEI PROGETTI A SCALA URBANA

Gli elaborati obbligatori per gli AO, evidenziano le **competenze tecniche** richieste al Comune dalla L.R. n. 24:

La valutazione dei progetti presentati dai privati, dal punto di vista:

- a) **urbanistico**
- b) **economico finanziaria**
- c) **ambientale e territoriale**

Cioè presuppone la capacità di interloquire **attivamente e propositivamente**, nel confronto (negoziazione) con il privato:

- non solo sulla **conformità** dei progetti **alla legge** e alle previsioni della **pianificazione territoriale** (generale e settoriale) e urbanistica generale (**PUG**), ma anche sulla loro
- **sostenibili ambientale e territoriale**
- e **concreta fattibilità** (soggettiva e di mercato)

A. La relazione economico finanziaria

È infatti richiesta anche una relazione che rappresenti:

- I valori economici delle opere pubbliche e private, per valutare la redditività dell'intervento ai fini:
 - sia per ricercare il **giusto bilanciamento tra vantaggi e oneri** che derivano per l'operatore dalla trasformazione
 - sia per **calcolare il contributo straordinario dovuto** (50% della plusvalenza)
 - la sostenibilità economico finanziaria dell'intervento (una sorta di «piano industriale»), relativamente:
 - alla rispondenza del progetto ad una **esigenza del mercato**
 - alle **capacità tecniche** degli operatori proponenti
 - alle **disponibilità economico finanziarie** degli stessi
- Cui si aggiunge la **verifica della documentazione antimafia**

B. Il documento di Valsat

Motivazione circa la adeguatezza della soluzione proposta,
attraverso :

1. l'individuazione e valutazione

- **delle ragionevoli alternative**, circa gli obiettivi generali, le scelte strategiche gli eventuali criteri localizzativi delle principali trasformazioni, ecc.
- **e degli effetti ambientali e territoriali di ciascuna alternativa**

2. con l'eventuale **previsione di misure ambientali** idonee ad impedire, mitigare o compensare gli effetti negativi dell'insediamento

3. e con la **predisposizione di un piano di monitoraggio** degli effetti concreti delle previsioni attuate, anche ai fini della loro revisione

La sostenibilità delle scelte di piano

La L.R. n. 24 ha infatti confermato la più significativa innovazione **del processo di pianificazione** e **degli elaborati di piano** della L.R. n. 20/2000:

- che ha introdotto la valutazione strategica dei piani,
- richiedendo che fosse, non solo **ambientale**, ma **anche territoriale** (valutazione anche degli impatti su dotazioni, infrastrutture, servizi, realtà economica e sociale)
- strettamente integrata nel procedimento di elaborazione ed approvazione del piano

ponendo quindi, al centro delle scelte pianificatorie, la considerazione degli effetti delle nuove previsioni sull'amb. e sul territorio

La L.R. 24, anche qui, ha cercato di rafforzare l'effettività di tale scelta:

- ribadendo con maggiore enfasi funzione e ruolo del **Quadro conoscitivo (diagnostico)**
- declinando più analiticamente il **processo di Valsat e i relativi elaborati**, con indicazioni di dettaglio, circa la necessità:
 - del **rapporto ambientale preliminare**, per la fase di consultazione preliminare;
 - della **sintesi non tecnica** degli effetti ambientali del piano, per lo svolgimento dei percorsi partecipativi

- della **prima elaborazione della dichiarazione di sintesi** a seguito delle osservazioni e delle consultazioni, parte costitutiva del piano adottato
- del **parere dell'autorità ambientale**, acquisito nell'ambito del Comitato Urbanistico
- della **dichiarazione di sintesi, quale** elaborato essenziale del piano approvato, ad esito di detto parere
- sottolineando che il **documento di Valsat** deve contenere una motivazione «imprescindibile» delle principali scelte di piano, in particolare di quelle che comportino consumo di suolo (a pena di illegittimità)

Altra effettiva modifica del modello pianificatorio

Inutile dire che anche **la valutazione di sostenibilità** (amb. terr. ed econom. finanz.) delle previsioni di piano allontana definitivamente dal **modello originario di funzione urbanistica** tradizionale (avallata dalla stessa giurisprudenza).

da una attività:

- **ampiamente discrezionale** e quindi sottratta ad ogni obbligo di **motivazione** (con l'unica eccezione delle previsioni lesive di specifiche posizioni individuali dei privati)

ad una funzione

- che deve portare a **soluzioni sostenibili**, tenuta quindi a dar **dimostrazione di perseguire** tale obiettivo e a **verificare l'effettivo raggiungimento** di tale risultato

SINTESI DELLE INNOVAZIONI DEI CONTENUTI DI PIANO

La L.R. n. 24 segna dunque il passaggio **da** una urbanistica tradizionale :

- **fondata su scelte astratte, atemporal e ampiamente discrezionali (e dunque immotivate), circa l'assetto del territorio, prevalentemente (o quasi esclusivamente) attraverso il **riconoscimento di potenzialità edificatorie in espansione**,**
- che dunque **NON si calava nella valutazione di singoli progetti**
- E che **NON integrava nel processo pianificatorio anche la programmazione della sua concreta attuazione**,
- finendo così per legittimare una DOPPIA NEGOZIAZIONE, con i proprietari/promotori (al momento della definizione dei contenuti del piano) e con i realizzatori effettivi dell'intervento (che portava ad una **variante pressoché sistematica** in sede attuativa)

- **Ad** un governo del territorio **fondato sulla motivazione circa la sostenibilità delle scelte**, sia del PUG che degli strumenti che regolano le effettive trasformazioni (AO e proc. speciali invariante)
- che **attraverso una pianificazione strategica fissa i valori non negoziabili del territorio**: tutele, gli obiettivi generali, le scelte strategiche, i parametri di sostenibilità ambientale e territoriale) che costituiscono i **criteri per la valutazione dei progetti e per la negoziazione con i privati sugli stessi**
- che riconosce la **rilevanza della fase attuativa** e che la stessa non può che **fondarsi su un processo di negoziazione** con il privato per trovare il punto di incontro tra l'interesse pubblico e privato
- Con **un'unica negoziazione** con i soggetti attuatori dei progetti proposti

6. NECESSITÀ DI UNA ADEGUATA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Questa nuova impostazione richiede ai Comuni,

- non solo di **dotarsi di un nuovo piano** urbanistico (IL PUG)
- Ma anche di **farsi carico di uno specifico sforzo organizzativo**

Anche in questo la L.R. n. 24 passa dall'evidente auspicio della L.R. n. 20/2000 ad un **preciso obbligo di legge, sanzionato come la mancata approvazione del nuovo piano:**

La funzione pianificatoria necessita non solo di **Urbanisti** (creativi) ma anche di **esperti ambientali e paesaggisti**, così come **in diritto** e in **scienze economiche:**

del cui contributo non si può prescindere, non solo per l'elaborazione del **nuovo piano**, ma soprattutto per la **valutazione dei progetti** e per svolgere una **adeguata negoziazione** con i privati

Da quanto i Comuni prendono sul serio questa esigenza, anche creando strutture INTERNE, associative (intercomunali), si comprende quanto

- abbiano davvero **colto le novità** della L.R. 24
- e quanto abbiano **accettato le sfide**, poste dall'attuale realtà economica, prima ancora che dalla nuova legge.

GRAZIE