

GLI STRUMENTI NORMATIVI PER PROMUOVERE LA RIGENERAZIONE URBANA IN EMILIA-ROMAGNA: UNA NUOVA DISCIPLINA URBANISTICA, EDILIZIA E DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE

Sommario:

1. Premessa. – 1.1. La necessità di una nuova legge urbanistica e di un nuovo piano. – 1.2. L'esigenza di ridurre i maggiori oneri amministrativi per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente. – 1.3. La riduzione del costo degli interventi di rigenerazione attraverso la disciplina del contributo di costruzione.

2. La nuova legge urbanistica per il riuso e la rigenerazione urbana. – 2.1. La disciplina transitoria. 2.1.1. La progressiva riduzione del consumo di suolo. – 2.2. I nuovi compiti della pianificazione generale e di quella attuativa. – 2.3. I contenuti strutturali e strategici del PUG. – 2.4. La disciplina del territorio urbanizzato. – 2.5. Le forme di incentivazione degli interventi di rigenerazione. – 2.5.1. il regime speciale degli interventi di rigenerazione. – 2.5.2. Gli strumenti ausiliari per favorire la rigenerazione. – 2.6. Le prescrizioni volte a limitare l'espansione urbana. – 2.6.1. Il consumo di suolo a saldo zero. – 2.6.2. La disciplina legislativa delle nuove urbanizzazioni e per il territorio rurale. – 2.6.3. Il divieto di attribuzione di potenzialità edificatoria e l'obbligo di una cartografia ideogrammatica.

3. La disciplina edilizia e del contributo di costruzione funzionale al recupero dell'edificato. – 3.1. La legittimità e le forme di regolarizzazione del patrimonio edilizio. – 3.1.1. Lo stato legittimo degli edifici. – 3.1.2. Le tolleranze costruttive. – 3.1.3. Abusi di minima entità e parziali difformità ante 1977. – 3.1.4. L'accertamento di conformità. – 3.1.5. La c.d. sanatoria giurisprudenziale. – 3.1.6. Difformità edilizia e discipline settoriali per la tutela paesaggistica e la sicurezza sismica. – 3.1.7. Gli accordi per l'esecuzione delle sanzioni ripristinatorie. – 3.2. Le categorie di intervento e i titoli edilizi – 3.3. La riforma del contributo di costruzione attuativa dei principi della nuova legge urbanistica.

1. Premessa

Il presente lavoro intende illustrare le innovazioni normative assunte dalla regione Emilia-Romagna in materia di governo del territorio per orientare nettamente le politiche urbanistiche verso il riuso e la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, in luogo della progressiva espansione edilizia e dispersione insediativa che continua a contrassegnare l'esperienza amministrativa regionale, e per eliminare, o quantomeno ridurre, i maggiori oneri amministrativi ed economici che caratterizzano gli interventi sul patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni. Quest'approccio, orientato alla ricostruzione e ad una prima valutazione di un ordinamento positivo che affronta in maniera organica le tematiche appena citate, non si occupa, di conseguenza, della ricostruzione del vasto dibattito dottrinario e giurisprudenziale che investe la tematica.

Nel 2015, all'inizio della decima legislatura, un'indagine sulle previsioni della pianificazione urbanistica vigente evidenziava che i piani offrivano limitatissime opportunità insediative attraverso interventi di trasformazione dei tessuti urbani esistenti e piuttosto presentavano una ampia disponibilità di aree potenzialmente urbanizzabili, suscettibili di una progressiva trasformazione al manifestarsi delle nuove esigenze di mercato. La rilevazione evidenziava che il 10% del territorio regionale era già stato urbanizzato (in termini assoluti, 2.280 km² sui 22.510 km² del territorio regionale), con una significativa dispersione insediativa, a causa della quale il 23% degli insediamenti non era concentrato in aggregati urbani; ma soprattutto segnalava che i piani vigenti prevedevano una potenziale espansione urbanistica pari a ulteriori 250 km².

Certamente i piani urbanistici evidenziavano la completa assimilazione della profonda innovazione culturale apportata dal Piano Territoriale Paesistico Regionale del 1993, grazie alla quale era divenuta

patrimonio comune l'idea che il governo del territorio dovesse perseguire innanzitutto la tutela dei valori ambientali, paesaggistici, culturali e storico testimoniali del territorio. Ormai nessun piano disattendeva il principio che la conoscenza e la salvaguardia del territorio costituissero il primo obiettivo strategico delle politiche urbanistiche. La legislazione regionale già da decenni si caratterizzava per la definizione di una disciplina particolareggiata del centro storico, che tuttavia aveva visto lo sviluppo di piani di recupero, volti al restauro e risanamento conservativo e al riuso del patrimonio edilizio di valore storico culturale e testimoniale, e solo più sporadicamente di interventi di riqualificazione di più ampi ambiti degradati e manufatti produttivi dismessi. I comuni della regione potevano inoltre vantare un'ampia esperienza di programmi di riqualificazione urbana, in attuazione della L.R. n. 19 del 1998, che aveva consentito di approvare, anche in variante alla pianificazione urbanistica vigente, interventi complessi per il recupero e la valorizzazione principalmente di singoli complessi immobiliari, costituiti da importanti stabilimenti produttivi dismessi, da edifici e servizi pubblici non più adeguati alle destinazioni originarie, e solo in pochi casi da più ampi contesti urbani. Ma a fronte di tutto questo, i piani urbanistici generali del 2015 ancora non si discostavano dal modello di urbanistica tradizionale, che assegnava loro principalmente il compito di regolare l'espansione insediativa.

A fondamento della nuova legge urbanistica regionale del 2017 vi è stato dunque un vaglio critico dell'esperienza pianificatoria che caratterizzava l'intero territorio regionale, frutto della sovrapposizione della L.R. n. 47 del 1978, aggiornata da ultimo nel 1995, e della L.R. n. 20 del 2000. Quest'ultima, pur avendo posto al centro del processo di pianificazione, tra le finalità generali della legge, l'esigenza di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte insediative ⁽¹⁾ ed avendo prescritto un consumo prudente del suolo, da consentire solo come *extrema ratio* ⁽²⁾, nel suo impianto complessivo non aveva supportato queste indicazioni di principio con strumenti e meccanismi tecnici vincolanti che ne assicurassero l'applicazione. Emblematica la previsione dell'art. 30 di questa legge, che regolava il Piano Operativo Comunale (POC) e che, specialmente dopo la novella del 2009, dava grande risalto agli interventi di rigenerazione urbana, affermando una preferenza per gli stessi, dettandone un'ampia e articolata disciplina giustapposta a quella degli interventi in espansione, ma senza far seguire a questa scelta alcuna effettiva modifica dei contenuti e della concezione stessa del processo di pianificazione e non prevedendo alcun limite alla possibilità di continuare a dare attuazione agli interventi che comportassero consumo di suolo ⁽³⁾. La legge

⁽¹⁾ In particolare, l'art. 2, comma 1, lettere c-bis) e d.), della L.R. n. 20 del 2000 richiede ai piani, tra gli obiettivi generali, di “*salvaguardare le zone ad alto valore ambientale, biologico, paesaggistico, e storico*” e di “*ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali anche attraverso opportuni interventi di riduzione e mitigazione degli impatti*”.

⁽²⁾ L'art. 2, comma 1, lettera f.), della L.R. n. 20 del 2000 consente di “*prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione*”.

⁽³⁾ La L.R. n. 20 del 2000 è stata integralmente aggiornata con la L.R. 6 luglio 2009, n. 6, enfaticamente intitolata “*Governo e riqualificazione solidale del territorio*” che, a differenza del c.d. “*piano casa*” (approvato con l'intesa sancita il 1° aprile 2009 tra Stato, regioni e enti locali) cui dava attuazione, si fondava sulla idea che gli interventi di qualificazione edilizia dovessero costituire oggetto di previsioni urbanistiche e non essere ammessi *una tantum* attraverso previsioni di legge derogatorie dei piani. Essa disciplinava, conseguentemente, la possibilità per i comuni di approvare una apposita variante specifica, per programmare e incentivare questi interventi. Questa legge segna, dunque, il passaggio nell'esperienza urbanistica regionale dalla previsione di singoli interventi di rigenerazione urbana, regolamentati da una disciplina speciale e cofinanziati con risorse pubbliche, secondo quanto previsto dalla L.R. n. 19 del 2008, ad una disciplina generale del piano urbanistico, che persegua la qualificazione dell'intero patrimonio edilizio, attraverso incentivi dimensionali costituiti, di norma, da un premio volumetrico fino al 20% dell'esistente.

urbanistica n. 20 del 2000, manteneva comunque, una certa ambiguità sin dall'affermazione dei criteri cui informare la pianificazione, stabilendo che il suo primo obiettivo era “*promuovere un ordinato ‘sviluppo’ del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo*” (art. 2, comma 1, lettera a.) e che i processi di riqualificazione urbana dovessero avere la finalità solo di “*promuovere il miglioramento della qualità ambientale, architettonica e sociale del territorio urbano*” (art. 2, comma 1 lettera e.). Soprattutto la legge urbanistica regionale continuava ad essere fondata su tre scelte di impianto che finivano per ridurre la portata dei principi di sostenibilità ambientale e riduzione del consumo di suolo propugnati in via generale. Permaneva la concezione già presente nella prima legge urbanistica regionale (la L.R. n. 47 del 1978) ⁽⁴⁾ che i valori paesaggistici e ambientali fossero riferite esclusivamente a taluni ambiti del territorio extraurbano, per questo da salvaguardare preservandoli dai processi di trasformazione urbana, e non dovessero coinvolgere l'intero territorio comunale, compresi i centri urbani. In secondo luogo, le politiche urbanistiche relative al territorio urbanizzato erano in concreto informate ad un prudente processo di manutenzione dei tessuti esistenti, per mantenere l'efficienza dei servizi e delle dotazioni esistenti, cercandosi tutt'al più, ove possibile, di migliorare la qualità degli edifici esistenti e di recuperare, attraverso limitati interventi di riqualificazione, ambiti urbani marginali o degradati e immobili dismessi. A conferma di tale impostazione la legge del 2000 stabiliva una classificazione tripartita del territorio comunale, in urbanizzato, urbanizzabile e rurale (art. 28, comma 2, lett. e), e questa netta distinzione costituiva l'elemento strutturale cardine dal quale discendeva la regolamentazione urbanistica di tali ambiti, in quanto il primo era vocato, come abbiamo appena visto, principalmente a politiche conservative dell'edificato esistente; il terzo era diretto a individuare sia le aree a valenza ambientale e paesaggistica sia quelle da riservare alla produzione agricola, da salvaguardare dallo sviluppo urbano, ma, a cuscinetto tra esse, il piano doveva individuare le “aree suscettibili di urbanizzazione”, cioè le aree non urbanizzate, rispetto alle quali non sussistevano fattori impeditivi o fortemente limitanti della trasformazione urbana, del tutto equiparabili alle tradizionali aree di espansione perimetrate dal PRG.

A conferma della ambivalenza della L.R. n. 20 del 2000, che – si ripete - aveva introdotto importanti obiettivi di sostenibilità ambientale e di stretta coerenza tra le caratteristiche del territorio e delle scelte urbanistiche, ma manteneva un'ampia continuità con gli usuali schemi pianificatori, le norme dell'Allegato alla legge (relative alle definizioni degli ambiti ed elementi del territorio e alle politiche da promuovere per ciascuno di essi) prevedevano che il Piano Strutturale Comunale (PSC), con riguardo alle aree suscettibili di urbanizzazione, perimetrasse i diversi ambiti di possibile sviluppo urbano, con le relative destinazioni di zona e le caratteristiche insediative ammissibili (preferibilmente da determinare in termini di limiti massimi di sostenibilità ambientale delle trasformazioni), finendo per attribuire a queste aree una potenzialità edificatoria a tempo indeterminato, in modo del tutto analogo a quanto era chiamato a fare esplicitamente il precedente PRG.

La legge 20 predicava che le previsioni insediative del PSC dovessero essere comunque strategiche, e tuttavia nella prassi applicativa si coglievano pochissimi esempi di PSC realmente non

⁽⁴⁾ Si veda a tal riguardo l'art. 33 della L.R. n. 47 del 1978 che, se può certamente considerarsi una meritoria anticipazione della c.d. legge Galasso nell'individuazione delle aree di interesse paesaggistico vincolate *ope legis* (L. 8 agosto 1985, n. 431), presenta il limite di concentrare solo in taluni ambiti d'eccellenza il valore ambientale e paesaggistico del territorio da salvaguardare.

conformativi, che presentavano cartografie ideogrammatiche e normative che non disciplinavano le trasformazioni potenzialmente ammissibili; mentre erano ben più numerosi i casi di piani strutturali che individuavano una dettagliata disciplina urbanistica, la cui operatività era solo subordinata all'inserimento delle singole aree nelle previsioni del POC. Questa sola circostanza mostra in maniera evidente le ragioni per le quali il POC è stato vissuto in concreto come un fattore di appesantimento del processo di pianificazione, risultando sostanzialmente svuotato della funzione conformativa attribuitagli dalla legge, svolta quasi completamente dallo stesso PSC, e per questo portato ad aggravare la fase esecutiva della pianificazione generale, conferita dalla legge ai Piani Urbanistici Attuativi (PUA) (cui spettava il compito di dettare la puntuale definizione del progetto urbano e della disciplina di dettaglio delle significative trasformazioni territoriali). Il POC avrebbe potuto mantenere unicamente la funzione programmatoria delle trasformazioni, dovendo individuare quelle attuabili nei successivi cinque anni, ma i comuni, con poche eccezioni, non erano in grado di svolgere questa attività, con la qualità e periodicità che la legge richiedeva, in quanto presupponeva una loro capacità di conoscere e pianificare, attraverso una complessiva concertazione con il sistema economico, scelte abitualmente rimesse al mercato e all'iniziativa dei singoli operatori. Sintomo della palese difficoltà a svolgere questa funzione di programmazione immaginata dalla legge n. 20 è il fatto che frequentemente i comuni la eludevano ricorrendo alla speciale possibilità prevista dalla legge di approvare, con un'unica procedura, "POC stralcio con il valore di PUA", sviando il primo strumento dalla sua finalità originaria ⁽⁵⁾. In sintesi, il POC è stato vissuto soprattutto come un adempimento obbligatorio, di cui non si coglieva la rispondenza ad una effettiva esigenza di interesse generale e, quindi, prevalentemente come uno strumento che rallentava il processo pianificatorio.

Viepiù, la previsione che la conformazione delle aree urbanizzabili e l'effettiva possibilità di procedere alla loro trasformazione fosse subordinata necessariamente ai POC faceva sì che nella L.R. n. 20 del 2000 le aree suscettibili di urbanizzazione perimetrata dal PSC, attesa la funzione strutturale di questo piano e la natura atemporale delle sue previsioni, non dovessero essere commisurate, nel loro dimensionamento complessivo, ai fabbisogni insediativi previsti per l'arco temporale di validità del piano, ma dovessero estendersi a tutti gli ambiti astrattamente urbanizzabili, cioè a tutti quegli ambiti nei quali il piano non individuasse la significativa presenza di fattori impeditivi o fortemente limitanti la loro trasformazione insediativa. In tal modo, la pianificazione voluta dalla L.R. n. 20 del 2000 è finita addirittura per ampliare gli ambiti di potenziale edificabilità rispetto anche al precedente PRG, che comunque, secondo quanto previsto dalla legge n. 47 del 1978, doveva individuare solo le aree edificabili necessarie per soddisfare il fabbisogno decennale di riferimento.

⁽⁵⁾ L'obiettivo sotteso a questo istituto era quello di semplificare il processo attuativo, consentendo al POC, pur sempre diretto a regolare il complesso delle trasformazioni del territorio comunale da attuare nei successivi cinque anni, di anticipare l'approvazione di singoli comparti di trasformazione, di cui fosse già disponibile la completa progettazione, che presentassero carattere di urgenza o che rispondessero ad un interesse pubblico, ecc. Insomma, un meccanismo del tutto analogo a quello previsto per i piani generali, laddove si prevedeva che il PSC potesse avere anche il valore e gli effetti di un piano settoriale o tematico di competenza comunale e che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) potesse assolvere anche alla funzione pianificatoria di uno o più comuni (articoli 20 e 21). I comuni, invece, si sono avvalsi frequentemente di questo istituto di semplificazione, sulla base di un POC "stralcio", cioè di un piano avente il medesimo ambito di efficacia del PUA che si intendeva attivare, e così privato di ogni funzione programmatoria generale. In tal modo, l'obiettivo del ricorso al POC con valore di PUA era unicamente quello di consentire l'immediata approvazione dello strumento attuativo, assolvendo contemporaneamente al vincolo di legge che subordinava i rilevanti interventi di trasformazione territoriale alla loro previsione nel POC, e dunque – dal punto di vista procedurale – all'avvenuta approvazione dello stesso.

L'effetto distorsivo di questa previsione della L.R. n. 20 del 2000, fortemente espansiva degli ambiti urbanizzabili e dunque delle aree extraurbane potenzialmente suscettibili di trasformazione insediativa, ebbe la sua consacrazione nel 2006 con l'approvazione di una disposizione statale volta al *“recupero di base imponibile”*, che, ai fini solo fiscali, qualificava come edificabili gli ambiti del territorio extra urbano cui il piano generale avesse riconosciuto una potenzialità edificatoria, quand'anche subordinata all'approvazione di ulteriori strumenti di pianificazione e al rilascio dei titoli abilitativi ⁽⁶⁾. Il pagamento di tali imposte di natura patrimoniale, quali aree edificabili, portò infatti a rafforzare l'idea che tutte le aree suscettibili di urbanizzazione avessero assunto di fatto tale qualifica anche ai fini urbanistici. A poco rilevavano le petizioni di principio inserite nel 2009 in apertura dell'art. 28 della L.R. n. 20 del 2000, che disciplinava i contenuti del PSC, secondo cui questo piano *“non attribui[va] in nessun caso potestà edificatoria alle aree né conferi[va] alle stesse una potenzialità edificatoria, subordinata all'approvazione del POC, ed [aveva] efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa”*, di natura ambientale, paesaggistica o storico culturale, specialmente laddove, in concreto, le norme di piano prevedessero già per gli ambiti di espansione una disciplina urbanistica di dettaglio sufficientemente articolata circa le trasformazioni edilizie ammissibili.

L'impianto della legge urbanistica del 2000, infine, non si era allontanato dalla concezione tradizionale secondo cui gli ambiti consolidati fossero suscettibili solo di interventi volti al mantenimento (o tutt'al più al miglioramento) della funzionalità del patrimonio edilizio esistente e stabiliva, di conseguenza, che le trasformazioni del territorio urbanizzato fossero disciplinate unicamente attraverso regole generali sugli interventi edilizi. Per questa ragione si prevedeva l'approvazione – assieme al PSC e al POC - del Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE), cioè di uno strumento generale privo di cartografia, che riuniva in sé sia la regolamentazione degli interventi diretti nel territorio urbanizzato e in quello rurale, sia i contenuti del regolamento edilizio comunale, e che veniva approvato attraverso le procedure dei regolamenti comunali. Anche la sua successiva riforma con l'introduzione di strumenti più spiccatamente pianificatori quali gli elaborati cartografici di piano e di una procedura approvativa equivalente agli strumenti attuativi, non ha innovato significativamente la funzione del RUE, per così dire, manutentiva dei tessuti urbani esistenti, in quanto tali innovazioni erano dirette piuttosto a ricercare una maggiore, e a volte eccessiva, differenziazione degli interventi di qualificazione edilizia ammissibili (quanto agli usi, alle tipologie di intervento, agli indici, ecc.), cui magari si accompagnavano talune indicazioni circa le dotazioni e le infrastrutture di cui i tessuti consolidati necessitavano, ma che ben difficilmente potevano essere realizzate nell'ambito degli interventi edilizi prevalentemente conservativi che il RUE disciplinava.

⁽⁶⁾ L'art. 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, stabilisce infatti che ai fini fiscali *“un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo.”* Come era prevedibile gli uffici tributari, estesero all'intero territorio suscettibile di urbanizzazione la qualifica di aree potenzialmente edificabili, per di più ricorrendo solo parzialmente a quei coefficienti di abbattimento progressivo dell'imposta, auspicati già dalla Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, con la sentenza 28 settembre 2006, 25506, affinché si tenesse conto *“di quanto sia effettiva e prossima la utilizzabilità a scopo edificatorio del suolo, e di quanto possano incidere gli ulteriori eventuali oneri di urbanizzazione”*. Si vedano anche le ordinanze nn. 41, 266 e 394 del 2008 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di tale norma ove fosse applicata secondo il prudenziale suggerimento della Corte di Cassazione, con una adeguata differenziazione tra le aree potenzialmente edificabili.

1.1. La necessità di una nuova legge urbanistica e di un nuovo piano.

A tre lustri dall'approvazione della L.R. n. 20, il permanente orientamento all'espansione urbana delle previsioni dei piani urbanistici, nonostante l'oggettiva riduzione della pressione insediativa di tipo residenziale espressa dal mercato, rendeva evidente l'inadeguatezza di un ulteriore aggiornamento della legge urbanistica, come era già avvenuto con la L.R. n. 6 del 2009. Era palese, infatti, che la legge urbanistica del 2000, pur avendo introdotto principi e obiettivi generali fortemente innovativi in termini di sostenibilità delle previsioni di piano, non era stata in grado di rimuovere il principale fattore della crescente pressione umana sull'ambiente, a causa della scarsa "effettività" delle sue previsioni.

A ciò si aggiungeva che la disciplina transitoria della L.R. n. 20, che non poneva limiti perentori alla possibilità di continuare a dare attuazione alla pianificazione previgente, aveva fatto sì che numerosi comuni, alcuni anche capoluogo, continuassero ad essere dotati di PRG e che un numero ancora più elevato di essi, anche dopo l'approvazione degli strumenti a valenza generale previsti dalla nuova legge (PSC e RUE), considerassero ancora vigenti le previsioni del vecchio piano urbanistico, continuando a dare esecuzione alle ampie previsioni in espansione che lo stesso presentava, nel presupposto che le previsioni di PSC non potessero essere considerate efficaci ed attuabili in carenza di POC. Inoltre, tutti i comuni, indipendentemente dal piano di cui erano dotati, potevano avvalersi delle procedure speciali in variante, introdotte dalla nuova legge urbanistica o dalle normative settoriali (accordi di programma, varianti speciali per l'insediamento e l'ampliamento degli impianti industriali e artigianali, VIA in variante, ecc.), che consentivano di soddisfare le esigenze insediative straordinarie che non trovavano soluzione nelle previsioni del piano vigente.

Occorreva dunque dotarsi di una nuova legge urbanistica che, senza contraddire ed anzi rafforzando le scelte generali di sostenibilità ambientale e territoriale e di prudente consumo di suolo, ponesse rimedio alle palesi contraddizioni della L.R. n. 20, collocando finalmente al centro della disciplina urbanistica unicamente gli interventi nel territorio urbanizzato di riuso e di rigenerazione urbana e rendendo coerenti con tali obiettivi generali i singoli istituti in cui si articola la disciplina urbanistica.

Per assicurare l'effettività di questa nuova normativa, in tutto il territorio regionale ed entro tempi ragionevoli, era altresì necessario prevedere l'obbligo dell'approvazione di un nuovo strumento urbanistico, IL PUG, che sostituisse necessariamente la pluralità di piani e di discipline urbanistiche, frutto della precedente compresenza di strumenti approvati in epoche e con normative di riferimento profondamente differenti, tutte comunque orientate a regolare l'espansione urbana e non capaci di impedire la dispersione insediativa nel territorio extraurbano. Da ciò la particolare rilevanza di una disciplina transitoria che fissasse termini perentori per l'assunzione e approvazione del nuovo piano e che - a differenza del passato - sanzionasse l'inattività comunale con importanti effetti decadenziali delle previsioni in espansione.

Nello stesso periodo previsto per l'elaborazione e approvazione del nuovo piano, la legge ha consentito di continuare a dare attuazione a una parte delle previsioni dei piani previgenti. Non si è ritenuto infatti socialmente sostenibile procedere ad un immediato blocco dell'operatività dei piani vigenti, e dunque del potenziale consumo di suolo che gli stessi immancabilmente prevedevano, dopo che una costante politica urbanistica aveva confermato, anche per decenni, la potenziale edificabilità

conferita alle aree extraurbane, facendo insorgere nella generalità degli operatori una aspettativa sulla loro definitiva acquisizione. Inutile dire che la possibilità, nel corso del periodo transitorio, di continuare a portare avanti l'attuazione di taluni contenuti dei vecchi piani e l'ampia attività gestionale che essa richiedeva, di riconsiderazione delle posizioni pendenti e di negoziazione con gli operatori potenzialmente interessati, hanno finito per ritardare l'avvio dell'iter approvativo dei PUG negli anni scorsi. I comuni si sono inevitabilmente concentrati maggiormente nella chiusura dei processi urbanistici già in corso, in applicazione alla consolidata disciplina dei vecchi piani, piuttosto che nel ripensamento critico delle politiche territoriali richiesto dalla nuova legge, con le poche eccezioni dei comuni che avevano già avviato un percorso di rinnovamento dei propri strumenti urbanistici o che, per diverse ragioni, non intendevano o non potevano proseguire nell'attuazione delle precedenti previsioni.

In ogni caso, dal 1° gennaio 2024, si potrà considerare definitivamente chiusa l'esperienza urbanistica precedente, permanentemente diretta all'espansione urbana, in quanto da quella data, sempre a norma della disciplina transitoria della nuova legge urbanistica, nei comuni ancora dotati dei piani approvati con la legislazione previgente (PRG o PSC, POC e RUE), si potranno attuare solo le previsioni relative al territorio urbanizzato che presentino i caratteri degli interventi di riuso e rigenerazione urbana come definiti dalla nuova legge.

1.2. L'esigenza di ridurre i maggiori oneri amministrativi per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente.

Il secondo ordine di considerazioni alla base delle recenti innovazioni legislative regionali in campo edilizio, si incentra sul fatto che gli interventi di recupero e di rigenerazione urbana sono maggiormente gravosi rispetto all'urbanizzazione di aree libere, a causa, da una parte, delle difficoltà di ordine normativo ad intervenire sui tessuti urbani esistenti, dall'altra, della maggiore onerosità dei medesimi interventi, sia dal punto di vista strettamente economico, sia per quanto riguarda gli oneri amministrativi che gravano sugli operatori.

Sotto il primo profilo, è apparso infatti evidente che anche la disciplina edilizia vigente era orientata a favorire la realizzazione di nuove costruzioni in aree libere, nelle quali era più agevole osservare scrupolosamente le prescrizioni tecniche e normative vigenti, dirette ad orientare la progettazione di qualità delle costruzioni; complesse problematiche emergevano invece dalla pretesa di dare applicazione alla stessa disciplina nel caso di interventi sull'esistente, a causa innanzitutto dei limiti posti alle modalità di intervento, ovvero della prudenza con la quale il legislatore statale e soprattutto la giurisprudenza ammettevano che gli interventi di recupero comportassero significative trasformazioni del manufatto edilizio. Essi muovevano da un palese *favor* per la conservazione dell'attuali caratteristiche dei tessuti urbani, anche quando non fossero presenti specifici valori culturali o storico testimoniali da salvaguardare: si pensi solo alla resistenza prima legislativa e poi giurisprudenziale a riconoscere che gli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva (cioè con demolizione e ricostruzione) potessero comportare anche modifiche significative della sagoma, dei prospetti, delle caratteristiche planivolumetriche, funzionali e dei volumi degli edifici. In secondo luogo, i processi di rigenerazione urbana incontravano l'irragionevole limite di dover osservare disposizioni sul dimensionamento e la collocazione spaziale dell'edificato (per es. altezza massima e

distanze tra i fabbricati) e sui requisiti tecnici richiesti ai fini dell'agibilità che, non solo erano state approvate successivamente all'epoca di realizzazione degli immobili, ma si pretendeva regolassero anche gli interventi sull'esistente, pur essendo state pensate prevalentemente per le nuove costruzioni.

Un altro ordine di problemi si ricollegava alla vetustà degli edifici esistenti e alle vicende che li avevano interessati, al fatto cioè che l'attuale stato di fatto degli stessi era frequentemente il prodotto di una pluralità di interventi di trasformazione edilizia e di adattamento al mutare delle esigenze di utilizzo, cui avevano corrisposto pratiche amministrative abilitative, che agli occhi degli attuali operatori, potevano risultare incomplete, con elaborati tecnici inadeguati nella rappresentazione progettuale dell'intervento ammesso e dell'opera realizzata. Ipotesi tipica di tale disallineamento era la constatazione che, nel corso dei lavori attuativi di un titolo edilizio legittimamente rilasciato, potevano essere state realizzate delle varianti che non erano state considerate rilevanti e che, di conseguenza, erano state tollerate dall'amministrazione comunale nelle correlate certificazioni di agibilità o ai fini del rilascio dei successivi titoli edilizi. Insomma, una vasta serie di problematiche nascenti dalla rigida applicazione della normativa oggi vigente che finivano per essere riscontrate nella quasi totalità degli immobili, compromettendo o ritardando fortemente i processi abilitativi degli interventi di trasformazione, ma anche la stessa certezza delle posizioni giuridiche e celerità e stabilità della circolazione dei beni, contraddicendo l'affidamento che gli attuali titolari del bene immobile potevano avere sulla legittimità della sua costruzione. Si era pervenuti ad una situazione per la quale praticamente ogni trasferimento immobiliare, così come ogni intervento edilizio, dovevano essere preceduti dalla presentazione di una pratica edilizia per la regolarizzazione dell'immobile, sempreché consentita dalla legge.

Da tutto ciò è derivata la piena consapevolezza della strettissima interconnessione tra normativa urbanistica ed edilizia, laddove si intendesse promuovere una diffusa trasformazione del patrimonio esistente, in quanto che la disciplina edilizia era in grado di condizionare profondamente o addirittura impedire l'attuazione delle previsioni urbanistiche. Questa consapevolezza non solo ha comportato la particolare cura della nuova legge urbanistica regionale nel favorire la gestione attraverso titoli edilizi dell'attuazione di buona parte delle previsioni di piano, bensì ha promosso, ben prima del 2017, la predisposizione di rilevanti innovazioni legislative regionali specificamente indirizzate alla semplificazione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, aventi il precipuo scopo di rimuovere i maggiori oneri amministrativi che gravavano su questi interventi, nella consapevolezza che gli stessi costituivano uno dei motivi principali che facevano propendere gli operatori economici nettamente a favore della realizzazione di nuove costruzioni in luogo degli interventi sull'esistente.

La legislazione regionale era già caratterizzata da importanti fattori di semplificazione e accelerazione di tutti i procedimenti edilizi, grazie alla valorizzazione della funzione di asseverazione conferita, sin dalla L.R. n. 33 del 1990, ai professionisti e attraverso la sistematica applicazione degli istituti di semplificazione previsti dalla L. n. 241 del 1990. Inoltre, già dal 2008 era stata attivata, prima con riferimento alla disciplina sismica e subito dopo a quella edilizia, la standardizzazione delle procedure amministrative, cui corrispondeva l'univoca determinazione della disciplina da osservare nella progettazione degli interventi, attraverso la modulistica regionale unificata. Il principale motore di questo rapido processo di uniformazione si può individuare nell'introduzione dell'istituto degli atti di coordinamento tecnico regionali ⁽⁷⁾, cioè di atti regolamentari della Giunta regionale, predisposti

⁽⁷⁾ Gli atti di coordinamento tecnico regionali sono disciplinati dall'art. 12 della L.R. n. 15 del 2013 (Semplificazione della disciplina edilizia); analoga funzione era svolta in precedenza dagli atti di indirizzo e coordinamento previsti dall'art.

attraverso il confronto con una ampia rappresentanza di tutte le componenti del settore (enti locali, operatori economici e professionisti) ed approvati d'intesa con il Consiglio delle Autonomie Locali, cui la legge, in ragione di questa piena condivisione dei loro contenuti, conferisce la possibilità di essere automaticamente efficaci su tutto il territorio regionale, senza la necessità di un apposito atto di recepimento comunale e prevalendo sulle eventuali normative locali difformi. Grazie ad un ripetuto ricorso a questo strumento di concertazione, si sono poste le basi per una uniforme interpretazione e applicazione della disciplina regionale, nonché per stabilire un linguaggio comune, attraverso la definizione dei parametri urbanistici e edilizi. Inoltre, questa propensione a fare sistema ha portato alla regolare emanazione di circolari illustrative delle innovazioni normative anche statali, la quale ha favorito la loro immediata e uniforme applicazione su tutto il territorio regionale, assieme alla produzione da parte delle strutture regionali di pareri giuridici, resi disponibili sul sito web istituzionale dell'ente. L'utilizzo di questi strumenti ha fatto sì che, nell'arco temporale di dieci anni, si sia passati da una disciplina edilizia parcellizzata, nella quale ogni realtà comunale si dotava di fatto di una propria regolamentazione della materia (stabilendo autonomamente la definizione e la modalità di calcolo dei parametri urbanistici ed edilizi, articolando le categorie di intervento, applicando la disciplina sovraordinata solo a seguito del suo formale recepimento e con tutte le modifiche testuali, le prassi interpretative e applicative ritenute necessarie per adattarla alle "esigenze locali"), ad un sistema uniforme e omogeneo che trova nella regione e nei processi di concertazione che ne contraddistinguono l'azione il preciso punto di riferimento. Questo sistema, accompagnato dal c.d. "principio di non duplicazione della normativa sovraordinata", cioè del divieto di riprodurre negli strumenti urbanistici e nel regolamento edilizio la disciplina legislativa, regolamentare e dei piani sovraordinati ⁽⁸⁾ (divenuto poi principio generale statale, grazie al c.d. regolamento edilizio tipo), ha fatto sì che le innovazioni normative degli ultimi anni, massimamente dirette a promuovere gli interventi edilizi sull'esistente, hanno potuto trovare immediata e uniforme applicazione su tutto il territorio regionale, non essendo soggette a scelte discrezionali del Comune circa il loro recepimento. Ciò è avvenuto anche per la nuova disciplina regionale del contributo di costruzione e per le stesse riforme statali e regionali in campo edilizio quali, per esempio, le numerose modifiche alle definizioni delle categorie di intervento e dei relativi regimi amministrativi (in particolare della ristrutturazione edilizia), per il glossario delle opere edilizie e per il regolamento edilizio tipo.

Accanto a questi fattori di semplificazione della disciplina edilizia nel suo complesso, la legislazione regionale si è caratterizzata, sin dall'approvazione delle due leggi di recepimento del T.U. per l'edilizia (la L.R. n. 31 del 2002 e la L.R. 23 del 2004 relative, rispettivamente, alla disciplina dei titoli edilizi e al sistema sanzionatorio delle opere abusive), per un ampio apparato normativo specificamente orientato a favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente, che esamineremo analiticamente nella terza parte di questo lavoro e che è stato consolidato e ampliato a seguito dell'approvazione della c.d. legge Madia (7 agosto 2015, n. 124), dei decreti e accordi attuativi della stessa e del Decreto Semplificazione (D.L. n. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 120 del 2020), in quanto questi provvedimenti legislativi statali hanno recepito nel T.U. dell'edilizia (DPR n. 380 del 2001) buona parte dei principi innovativi presenti nella legislazione della regione ed

4 della L.R. n. 19 del 2008 (Norme per la riduzione del rischio sismico). Questa esperienza degli atti di coordinamento tecnico è stata estesa anche alla disciplina urbanistica, per la quale lo sviluppo interpretativo e applicativo degli istituti più innovativi della L.R. n. 24 del 2017 è stato accompagnato dall'assunzione di tali provvedimenti, ai sensi dell'art. 49 della stessa legge.

⁽⁸⁾ Il principio è analiticamente sviluppato dall'art. 48 della L.R. n. 24 del 2017.

hanno stabilito ulteriori innovazioni immediatamente sviluppate dal legislatore regionale, agevolato dal fatto che le strutture regionali competenti avevano partecipato attivamente alla loro elaborazione.

Se dunque è indubbio che sussistono taluni fattori oggettivi che ostacolano i processi di riuso e di rigenerazione urbana, sui quali l'ordinamento regionale può incidere solo in parte ⁽⁹⁾, si può tuttavia sottolineare che la legge edilizia regionale ha cercato di assolvere allo specifico compito di ridurre significativamente almeno gli oneri amministrativi che gravavano sugli interventi di recupero, dovuti innanzitutto alla necessità di verificare, preliminarmente, la legittimità dell'edificio e di procedere all'eventuale regolarizzazione dello stesso, ma anche alla complessa qualificazione giuridica degli interventi edilizi che si intendono realizzare, cui consegue l'individuazione del titolo abilitativo richiesto, o meglio, del regime amministrativo cui sono sottoposti.

1.3. La riduzione del costo degli interventi di rigenerazione attraverso la disciplina del contributo di costruzione.

L'ulteriore modalità, con la quale la regione ha cercato di agevolare gli interventi di rigenerazione, piuttosto che quelli che comportano consumo di suolo, ha riguardato il contributo di costruzione dovuto per il rilascio o la presentazione dei necessari titoli edilizi. La forte riduzione dell'onerosità dei titoli edilizi per gli interventi nel territorio urbanizzato costituisce una delle più importanti innovazioni introdotte dalla nuova legge urbanistica del 2017. Fino a quel momento, la legislazione regionale si era limitata a ricalcare le forme di esenzione e di riduzione del contributo stabilite dalla disciplina statale (art. 17, comma 3, DPR n. 380 del 2001), ammettendo solo che i singoli comuni potessero approvare ulteriori ipotesi di riduzione del contributo per incentivare la qualità dei manufatti edilizi, cioè qualora possedessero requisiti tecnici più elevati rispetto agli standard minimi richiesti dalla legge, soprattutto in termini di efficienza energetica, di sostenibilità ambientale dei materiali utilizzati, ecc. In particolare, era stato utilizzato questo volano per promuovere lo sviluppo dei c.d. "requisiti volontari" delle opere edilizie, integrativi di quelli obbligatori (denominati "cogenti"), definiti nell'ambito del regolamento edilizio tipo approvato dalla regione nel 1995 ⁽¹⁰⁾. Nel corso dell'elaborazione della nuova legge urbanistica, si è invece deciso di coniugare la necessaria rielaborazione della disciplina del contributo di costruzione, non aggiornata da quasi venti anni, con una stretta funzionalizzazione della stessa al perseguimento dell'obiettivo generale di promuovere la rigenerazione urbana. In particolare, occorreva regolamentare il contributo

⁽⁹⁾ Si considerino, a tal riguardo, innanzitutto la polverizzazione della proprietà immobiliare, la maggiore onerosità economica degli interventi sull'esistente, gravati dai costi di demolizione e spesso anche di bonifica, e gli elevati valori immobiliari, non riferiti alla qualità dei manufatti ma legati piuttosto all'aspettativa di una rendita di posizione che grava sulle aree collocate in ambiti strategici del tessuto urbano.

⁽¹⁰⁾ Il regolamento edilizio tipo fu approvato con delibera di Giunta regionale n. 593 del 28/02/1995, in attuazione dell'art. 2 legge regionale 26 aprile 1990, n. 33, recante "*Norme in materia di regolamenti edilizi comunali*", una legge fortemente innovativa e anticipatoria di esigenze che risultano ancora attuali e non del tutto realizzate, avendo lo scopo "*di garantire livelli di qualità reale delle opere edilizie e renderle fruibili a tutti i cittadini ai sensi della Legge 9 gennaio 1989, n. 13 ... attraverso: a) la formulazione di normative comunali tendenzialmente uniformi e tali da rendere accessibile agli utenti l'informazione sui livelli di qualità delle opere edilizie e facilitare il compito degli operatori del processo edilizio; b) l'obbligatorietà della formulazione di tali normative mediante prescrizioni esigenti-prestazionali, che propongano più obiettivi da raggiungere che risultati da imitare, rendendo più flessibile la progettazione e sostanziali i controlli; c) la responsabilizzazione degli operatori pubblici, professionali e produttivi mediante l'esplicitazione dei compiti e dei controlli nelle diverse fasi del processo edilizio*" (art. 1, comma 2).

straordinario, introdotto dal legislatore statale nel 2014 ⁽¹¹⁾, il quale prevedeva il versamento al comune di significative somme di denaro, corrispondenti ad almeno il 50 per cento dell'aumento del valore di mercato delle aree dovuto alle varianti specifiche di cui le stesse beneficiavano, sia grazie all'attribuzione di una nuova capacità edificatoria, sia attraverso il riconoscimento dell'ammissibilità di destinazioni d'uso economicamente più rilevanti. Inoltre, la regione non aveva provveduto all'aggiornamento delle tabelle parametriche per il calcolo degli oneri di urbanizzazione, in ragione del fatto che le stesse comunque non si discostavano in modo significativo dalla media delle altre Regioni e che, per quanto riguardava i più significativi interventi subordinati a pianificazione attuativa, il forte sviluppo dei processi negoziali (grazie all'introduzione degli accordi procedurali di cui all'art. 18 della L.R. n. 20 del 2000 ma anche attraverso i tradizionali margini di negoziazione esercitati in sede di stipula delle convenzioni urbanistiche) e la frequente prassi di introdurre a livello locale contributi di sostenibilità ambientale, aggiuntivi rispetto al contributo di costruzione, avevano di fatto ampiamente compensato il mancato aggiornamento tabellare, sostituendolo con una onerosità più equa in quanto direttamente riferita alla rilevanza delle singole trasformazioni. Il nuovo intervento regionale sulle modalità di calcolo del contributo di costruzione richiedeva, inoltre, di rideterminare, su più solide basi economico estimative, anche le restanti quote del contributo di costruzione, riferite in precedenza a parametri ormai desueti da numerosi anni, non apparendo ragionevole procedere al semplice aggiornamento Istat dei valori unitari antecedenti. Fu dunque deciso, con apposite previsioni legislative, che si sarebbe proceduto alla *ridefinizione della disciplina sul contributo di costruzione ... con la nuova legge regionale in materia di governo del territorio*" ⁽¹²⁾, cui sarebbe seguita l'approvazione della delibera assembleare, contenente la normativa di dettaglio.

Non è qui il caso di anticipare né i fondamentali principi affermati dalla nuova legge urbanistica in materia di contributo di costruzione né le conseguenti previsioni della deliberazione dell'assemblea legislativa con la quale è stata rinnovata la disciplina di dettaglio dello stesso, che saranno richiamati sinteticamente al successivo paragrafo 3.3. È sufficiente sottolineare che le importanti misure economico finanziarie che ne sono derivate, accompagnate da una particolare cura nell'assicurare la corretta e uniforme applicazione della complessa disciplina che regola il contributo di costruzione in tutti i comuni, hanno fatto sì che già al termine del primo anno del periodo transitorio della L.R. n. 24 del 2017, in vista dell'approvazione dei nuovi piani urbanistici, l'ordinamento regionale fosse già pronto a riconoscere un regime contributivo decisamente favorevole per gli interventi di rigenerazione urbana e, di converso, a stabilire una onerosità nettamente maggiore rispetto ai valori precedenti per gli interventi in espansione.

Dall'esame della disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione regionale emerge, dunque, un quadro ordinamentale omogeneo, con il quale la regione ha inteso attivare tutte le leve normative a propria disposizione per promuovere politiche urbanistiche orientate al riuso e alla rigenerazione urbana. Nei paragrafi successivi procederemo a esaminare più dettagliatamente le principali misure che connotano la normativa regionale fin qui tratteggiata.

⁽¹¹⁾ Il contributo straordinario, previsto alla lettera d-ter) del comma 4 del DPR n. 380 del 2001, è stato introdotto dall'art. 17 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

⁽¹²⁾ Si vedano in tal senso l'art. 34, comma 3, della L.R. n. 9 del 2015 – legge comunitaria per il 2015 – e l'art. 10 della L.R. n. 7 del 2016 - legge di assestamento del bilancio regionale – come modificata dall'art. 39 della L.R. n. 25 del 2017.

2. La nuova legge urbanistica per il riuso e la rigenerazione urbana

Dopo aver esaminato in premessa le ragioni che hanno portato all'approvazione della L.R. n. 24 del 2017, in questo paragrafo sono illustrate le innovazioni messe in campo da questa legge per promuovere una pianificazione urbanistica decisamente orientata al riuso e alla rigenerazione urbana e che consenta un limitato consumo di suolo, unicamente quando risulti indispensabile per la realizzazione di opere e insediamenti strategici per lo sviluppo della comunità regionale e sempreché non sussistano alternative localizzative nel territorio urbanizzato.

Come si è accennato, questo obiettivo appariva, sin dall'avvio dell'elaborazione del nuovo testo normativo, estremamente ambizioso, in quanto presupponeva una radicale modifica della stessa tecnica urbanistica tradizionale, sicuramente efficace nella regolazione dell'espansione insediativa. Si trattava di sostituire le usuali politiche di governo del territorio, ancora profondamente radicate nel nostro ordinamento nonostante le acquisizioni generali della L.R. n. 20 del 2000, non soltanto per ridurre drasticamente il consumo di suolo ma anche per aumentare l'attrattività e la vivibilità dei tessuti esistenti, accrescendone i servizi e le infrastrutture urbane e aumentando le funzioni strategiche ivi insediate, ma anche migliorandone la qualità ambientale e la resilienza al cambiamento climatico. Tali obiettivi richiedono, infatti, un complessivo processo di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, attraverso il miglioramento dei requisiti energetici e di sicurezza degli edifici, ma anche una ripianificazione delle aree degradate o dismesse che porti a più radicali interventi di sostituzione dei tessuti urbani che presentano una scarsa qualità architettonica e funzionale.

Ciò che consente di comprendere lo sforzo innovativo espresso dalla L.R. n. 24 è che il legislatore del 2017, sulla base dei modesti risultati raggiunti nell'esperienza applicativa della L.R. n. 20 del 2000, ha acquisito la consapevolezza che gli obiettivi generali che si prefiggeva richiedessero una radicale inversione di tendenza dei processi di pianificazione, e che dunque occorresse assumere un impianto normativo che non lasciasse margini per la prosecuzione della prassi previgente. A tale scopo occorreva, non solo ribadire la necessità di un uso prudente del suolo, in quanto risorsa ambientale da preservare nell'ambito della valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale delle scelte di piano, bensì porre al centro dell'intero processo di pianificazione il principio del "consumo di suolo a saldo zero", con un rigore che non ammettesse la prosecuzione delle politiche espansive e vietasse la dispersione insediativa. Ma di conseguenza, bisognava ripensare l'intera disciplina urbanistica intorno a questa acquisizione, e fare in modo che essa, in nessuna delle sue previsioni, risultasse dissonante o comunque consentisse di disattendere tale principio. Alla base di questo diverso approccio al rapporto dialettico tra rigenerazione e consumo di suolo vi è, dunque, la convinzione che solo attraverso un effettivo e radicale cambiamento dei contenuti e della forma stessa dei piani urbanistici sia possibile interrompere quella sorta di moto inerziale grazie al quale il vecchio modello di urbanistica fondato sull'attribuzione a tempo indeterminato di aspettative edificatorie ha potuto continuare a perpetuarsi anche dopo l'approvazione della L.R. n. 20 del 2000 e la sua riforma del 2009, piegando ai consueti contenuti, non soltanto i piani generali e attuativi, ma persino - come vedremo - gli strumenti più genuinamente innovativi come gli accordi procedurali con i privati (ex art. 18).

La legge del 2017 persegue questo risultato rimarcando la necessità di una nuova tecnica pianificatoria, fondata unicamente sulla regolazione degli interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente immediatamente attuabili e sulla pianificazione di più complessi processi di sostituzione e addensamento degli ambiti urbani dismessi o di scarsa qualità, gli uni e gli altri da incentivare con apposite misure premiali; e, nel contempo, sul divieto della pianificazione, cartografica e normativa, delle nuove urbanizzazioni anche nei pochi casi in cui le stesse sono considerate ammissibili dalla legge, e comunque sulla loro disincentivazione (in quanto i nuovi insediamenti, sono comunque subordinati al pagamento di un contributo di costruzione molto più oneroso e alla realizzazione di ampie e complete dotazioni e infrastrutture territoriali).

Accanto a ciò, la legge stabilisce precise prescrizioni generali, direttamente operanti in tutto il territorio regionale, a protezione delle aree non urbanizzate. Oltre a rimarcare l'obbligo di una specifica dimostrazione dell'assenza di ragionevoli alternative che non comportino consumo di suolo, che è ora oggetto di un vero e proprio obbligo di motivazione delle scelte di piano, viene comunque posto, come abbiamo già accennato, un limite quantitativo al consumo di suolo (pari al 3% del territorio urbanizzato esistente alla data di entrata in vigore della legge), con pochi tassativi casi di deroga allo stesso. Entro tale limite, sono ammessi solo insediamenti strategici per la comunità locale, escludendosi espressamente nuovi insediamenti residenziali a libero mercato.

L'ulteriore barriera al proseguimento del consumo di suolo è volta a impedire che i piani continuino a costituire quello che è il presupposto delle politiche urbanistiche espansive, vietandosi espressamente che i PUG possano individuare e regolare il territorio extra urbano, attraverso specifiche indicazioni cartografiche cui si leghi una disciplina che riconosca, a tempo indeterminato, potenzialità edificatorie, anche solo attraverso l'astratta indicazione delle destinazioni d'uso ammissibili e dei limiti massimi di trasformazioni edilizie ambientalmente sostenibili, come avveniva con la L.R. n. 20 del 2000. Al contrario, gli eventuali nuovi insediamenti in espansione ammessi dalla legge trovano nella stessa legge e non nel piano urbanistico un'ampia regolazione delle loro necessarie caratteristiche, in termini di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi, accessibilità ciclopeditone e attraverso i servizi pubblici locali, ecc., dovendosi il PUG limitare a stabilire per esse gli eventuali obiettivi di qualità urbana ed ecologico ambientale, ulteriori rispetto al già elevato standard richiesto dalla legge, che appaiano necessari in ragione delle carenze pregresse ovvero delle specifiche caratteristiche del territorio.

Nel determinare questa nuova visione della pianificazione urbanistica, la L.R. n. 24 del 2017 utilizza una tecnica legislativa non usuale per la materia del governo del territorio, nella quale, in precedenza, la legge regionale indicava il modello di pianificazione auspicato, nella consapevolezza che i comuni e le province erano poi portati a reinterpretarlo e adattarlo alle proprie esigenze, con ampi margini di autonomia che di fatto gli venivano riconosciuti. La nuova legge, invece, oltre a contenere una puntuale descrizione dei contenuti del PUG, dedicando a ciascun elemento territoriale un apposito articolo, rafforza i punti cardine della nuova urbanistica che intende perseguire, con l'introduzione di veri e propri obblighi e divieti, riferiti ai contenuti del piano comunale, ma anche alla stessa configurazione degli elaborati di piano, con il palese intento di assicurare che, anche grazie a tali prescrizioni, le singole amministrazioni si attengano ai principi e obiettivi generali fissati dalla legge. Ciò ha infatti l'effetto palese di stabilire vere e proprie cause di illegittimità dei piani per violazione di legge: sia una cartografia di PUG che contenga l'individuazione delle aree idonee per nuovi insediamenti extraurbani che una normativa di piano conformativa dello *jus aedificandi* di tali aree,

non soltanto contrastano con disposizioni generali sulle caratteristiche e l'efficacia del piano, e con norme di dettaglio che illustrano minuziosamente i contenuti delle previsioni del nuovo piano voluto nella L.R. n. 24, ma risultano anche palesemente in contrasto con espressi divieti posti a conferma di tali disposizioni di legge ⁽¹³⁾. Laddove si pretende che i piani generali presentino necessariamente contenuti strategici non conformativi, si prescrive che, conseguentemente, la relativa cartografia debba essere ideogrammatica cioè non abbia l'efficacia identificativa di specifiche aree del territorio, ma risulti meramente indicativa di areali di riferimento e si specifica, a scanso di equivoci, che la modifica dei suoi perimetri in sede attuativa non costituisca comunque variante al piano generale ⁽¹⁴⁾.

Per rafforzare ulteriormente le scelte fondative della nuova legge è stato introdotto il c.d. "principio di competenza" dei piani, con il quale si stabilisce l'inefficacia delle eventuali previsioni di piano che esulino dai compiti pianificatori che gli sono attribuiti. L'art. 24, non solo afferma il principio – apparentemente ovvio - secondo cui ciascun piano deve limitarsi a disciplinare solo gli oggetti e i profili attribuiti dalla legge alla sua competenza, con ciò affermando un criterio generale che già può essere considerato causa di illegittimità delle previsioni di piano che lo disattendessero, ma stabilisce altresì che le previsioni pianificatorie eccedenti i limiti assegnati a ciascun piano non sono comunque idonee a produrre effetti. Qualora il piano si sia spinto a disciplinare tematismi che esulano dalla sua competenza e ciò sia causa di una antinomia tra le previsioni di più strumenti, non opera, come in passato, il tradizionale principio gerarchico, per il quale il piano sovraordinato deve comunque essere osservato fino alla sua variazione; bensì si stabilisce, in applicazione del principio di competenza, che, in ogni caso, prevalga quanto stabilito dal piano *"cui la regolazione di quella materia o di quella tematica è conferita dalla legge, senza la necessità di modificare le previsioni dei piani che esulano dalle loro competenze"* (art. 24, comma 2).

L'introduzione del principio di competenza ha trovato origine dall'esigenza di evitare che eventuali previsioni normative e cartografiche del PUG (relative, per esempio, a nuove previsioni insediative in espansione o alla disciplina urbanistica di dettaglio di significative trasformazioni di addensamento e sostituzione urbana), pur esulando dalle competenze pianificatorie di questo strumento, potesse comunque comportare il riconoscimento della edificabilità anche potenziale di tali aree, grazie comunque all'esecutività delle sue previsioni. L'art. 24 della legge urbanistica precisa, infatti, che le eventuali indicazioni localizzative di nuove previsioni e la definizione di indici e parametri urbanistici ed edilizi stabiliti dal PUG assumono unicamente la funzione di *"riferimenti di massima circa l'assetto insediativo ...la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva della pianificazione attuativa"* (art. 24, comma 2, lett. b). Ma sin dalle sue prime applicazioni questo principio si è dimostrato anche un potente strumento di regolazione e di semplificazione del rapporto

⁽¹³⁾ Quanto al primo divieto di una rappresentazione cartografica delle aree potenzialmente edificabili, si veda l'articolo 35, comma 6, primo periodo (*"gli elaborati [di piano] non contengono in nessun caso una rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti"*); in merito al divieto espresso di assumere una normativa conformativa del diritto edificatorio si consideri l'articolo 25, comma 1, (*"il PUG e gli strumenti di pianificazione territoriale [regionali e d'area vasta] non attribuiscono in nessun caso potestà edificatoria alle aree libere né conferiscono alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto"*) e l'art. 33, comma 5: (*"...il PUG non può stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale..."*)

⁽¹⁴⁾ Anche questo principio, non solo viene stabilito in modo univoco da una disposizione generale, l'art. 24, comma 2, lett. a), (*"la cartografia relativa ai contenuti strategici ... deve avere carattere ideogrammatico..."*), ma viene ribadito sia per il piano comunale che per quelli d'area vasta, della Città metropolitana di Bologna e delle Province, nelle apposite disposizioni che descrivono i contenuti di ciascun piano (rispettivamente dall'art. 35, comma 6, e dagli articoli 41, comma 4 e 42, comma 4).

tra i piani dei diversi livelli territoriali e tra quelli dello stesso ente aventi differenti funzioni, e dunque uno strumento per superare in sede applicativa le eventuali sovrapposizioni tra le previsioni dei diversi piani, evitando che tali contraddizioni debbano essere risolte in via giurisdizionale ovvero attraverso l'altrettanto oneroso ricorso a procedimenti di variante ai piani, non essendo applicabile nel campo della pianificazione urbanistica il ricorso allo strumento dell'autotutela ⁽¹⁵⁾.

2.1. - La disciplina transitoria

L'altra esigenza fondamentale che risultò evidente al legislatore del 2017 fu che, per assicurare l'effettività della nuova disciplina sulla tutela e l'uso del territorio, occorresse rimuovere la paradossale situazione che si era venuta a creare a causa della non perentorietà della disciplina transitoria della L.R. n. 20 del 2000, che aveva avuto una applicazione parziale in quasi tutti i comuni, con un recepimento avvenuto a macchie di leopardo e con una tempistica estremamente dilatata.

Il legislatore del 2000, pur avendo stabilito un termine entro il quale vi era l'obbligo di approvare i nuovi strumenti di pianificazione ⁽¹⁶⁾, ammetteva per un lungo periodo dall'entrata in vigore della legge (per 5 anni) che si potessero approvare significative varianti al PRG; ma soprattutto consentiva di continuare ad aggiornare e a dare piena attuazione alle previsioni di PRG fino all'approvazione di tutti e tre i nuovi piani urbanistici (PSC, RUE e POC) ⁽¹⁷⁾. I comuni potevano così procedere, senza limiti di tempo, all'adozione e approvazione sia di varianti specifiche al PRG, col solo limite che non comportassero un significativo aumento dei dimensionamenti di piano e non interessassero aree tutelate, sia di piani attuativi. Tale previsione ha fatto sì che ancora nel 2015 potessero essere legittimamente compresenti una pluralità di regimi urbanistici, profondamente disomogenei tra loro. Assieme ai pochi comuni dotati di tutti i nuovi strumenti urbanistici, vi erano numerosi comuni, anche capoluogo, ancora dotati soltanto di PRG, le cui ampie previsioni insediative in espansione non incentivavano l'approvazione della strumentazione prevista sin dal 2020. Si rilevava poi un ampio numero di comuni privi di POC che continuavano a dare applicazione al PRG, in attuazione della disposizione transitoria sopra citata, nonostante che le previsioni di quest'ultimo, magari molto risalenti nel tempo, risultassero incoerenti non solo con i criteri di sostenibilità ambientale e territoriale della legge ma anche con quanto stabilito dallo stesso PSC, ritenuto non efficace in carenza del piano operativo.

⁽¹⁵⁾ Si supera così in radice una criticità che rendeva particolarmente gravosa la c.d. "pianificazione a cascata", fondata su un rapporto gerarchico tra piani, per il quale i piani sovraordinati o generali, anche nel caso in cui non fossero in grado o non intendessero regolare compiutamente una tematica, potevano comunque stabilire indirizzi vincolanti per la pianificazione di maggior dettaglio. Tale meccanismo era causa, da una parte, di una eccessiva vastità e complessità dei piani, in quanto finiva per comportare che tutti i livelli pianificatori si dovessero occupare delle medesime tematiche, riproducendo, specificando e integrando quanto disposto dal piano sovraordinato; dall'altra, comportava frequentemente la compresenza di prescrizioni di piano, stabilite dai diversi livelli pianificatori, tra loro non coordinate e addirittura antitetiche.

⁽¹⁶⁾ Ai sensi dell'art. 43, comma 4, della L.R. n. 20 del 2000, l'obbligo di dotarsi dei nuovi strumenti di pianificazione era correlato alla scadenza del termine decennale di validità del PRG di cui il comune era dotato, ma non era prevista alcuna sanzione in caso di sua violazione.

⁽¹⁷⁾ La disciplina transitoria della L.R. n. 20 del 2000 prevedeva solo la facoltà di adottare insieme tutti e tre i piani (scelta per altro assunta da un numero trascurabile di comuni); e solo con la novella del 2009 (L.R. n. 6) fu introdotto l'obbligo di approvare contemporaneamente sia PSC che il RUE (art. 43, comma 3).

Fu dunque evidente che, con la nuova legge urbanistica occorresse prevedere una disciplina transitoria che traghettasse l'intero sistema regionale da tale situazione ad un unico regime urbanistico, definendo un periodo transitorio di non breve durata ma perentorio, entro il quale i comuni dovessero provvedere contemporaneamente a chiudere i processi urbanistici in corso e predisporre il nuovo strumento di pianificazione comunale. Allo scadere di tale periodo, gli strumenti di pianificazione approvati in conformità alle legislazioni previgenti (LR. n. 47 del 1978 e L.R. n. 20 del 2000) dovevano perdere la loro validità, o perché decaduti a seguito dell'approvazione del nuovo piano urbanistico o perché dichiarati inefficaci dalla legge, quantomeno relativamente a tutte le previsioni che contrastavano con l'obiettivo di promuovere unicamente gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana. Da ciò la rilevanza strategica della disciplina transitoria della nuova legge e la conseguente scelta di collocarla in apertura della stessa, tra i principi fondamentali, in quanto decisiva per regolare il passaggio, entro tempi contenuti e perentori, dall'attuale caos pianificatorio e normativo al nuovo piano urbanistico generale fondato sui principi innovativi stabiliti dalla legge.

Gli articoli 3 e 4 della L.R. n. 24 stabiliscono, in particolare, che il periodo transitorio si articola in due fasi, corrispondenti all'attività di elaborazione e di approvazione del piano. Una prima fase, di tre anni dalla data di entrata in vigore della legge (che andava dunque dal 1° gennaio 2018 al 1° gennaio 2021), prorogata poi di un anno a causa della pandemia da COVID-19 (e dunque conclusasi il 1° gennaio 2022), entro la quale i comuni erano tenuti a predisporre ed avviare formalmente l'iter approvativo del PUG, con l'assunzione della proposta di piano secondo le modalità stabilite dall'art. 45, comma 2. Nel corso della seconda fase, della durata di due anni dalla scadenza della prima (e che dunque si concluderà il 1° gennaio 2024), i comuni devono provvedere alla approvazione del piano. La mancata osservanza di tali termini perentori è sanzionata con la perdita di efficacia delle previsioni in espansione del piano vigente, cioè con il medesimo risultato che la legge intende perseguire attraverso l'approvazione del nuovo piano, avente ad oggetto esclusivamente il territorio urbanizzato.

Parallelamente alla predisposizione e approvazione del PUG, la disciplina transitoria della L.R. n. 24 consente ai comuni di continuare a dare attuazione ai piani formati in base alla disciplina previgente, potendosi non solo completare l'iter amministrativo dei piani attuativi in corso alla data di entrata in vigore della legge, ma anche avviare nuovi procedimenti attuativi secondo la disciplina urbanistica previgente. Anzi, si introduce una procedura speciale semplificata che permette ai comuni di selezionare talune previsioni del piano vigente cui dare attuazione con modalità semplificate, purché rispondano all'interesse della comunità locale e i privati si impegnino alla loro completa attuazione entro termini ravvicinati e comunque nel corso della validità del piano attuativo ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ i commi 1, 2 e 3 dell'art. 4, prevedono infatti che il comune possa dare attuazione a parte delle previsioni contenute nei piani vigenti attraverso un procedimento speciale che vede: la pubblicazione di un apposito bando, con la specificazione dei criteri di priorità, dei requisiti e limiti in base ai quali l'amministrazione intende selezionare gli interventi da autorizzare; la presentazione di manifestazioni di interesse da parte dei privati e l'assunzione da parte del Consiglio comunale di una delibera di indirizzo che individua gli Accordi Operativi (AO) di cui è consentita la presentazione entro la conclusione della prima fase del periodo transitorio (entro il 1° gennaio 2022) e da approvare nei due anni successivi. Questa delibera consiliare assolve, in buona sostanza, alla funzione del POC di individuazione delle trasformazioni ammissibili nell'arco temporale di riferimento. La norma transitoria utilizza il nuovo strumento attuativo, l'AO, non tanto per il contenuto negoziale che lo caratterizza, dato che la scelta degli interventi ammissibili presuppone un efficace confronto con i soggetti interessati, quanto piuttosto per la circostanza che l'AO integra, oltre ai contenuti regolatori della trasformazione (progetto urbano e disciplina urbanistica di dettaglio), la documentazione che consente di verificare sia la sostenibilità ambientale e territoriale dell'intervento sia la sua sostenibilità economico finanziaria (cioè una puntuale rappresentazione del piano economico dell'intervento, con la dimostrazione che l'intervento risponde ad una precisa esigenza di mercato e che l'operatore possiede i requisiti tecnico professionali e le disponibilità finanziarie

Da sottolineare che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della L.R. n. 24, il comune, nel promuovere questo procedimento speciale, doveva tener conto di tutte le situazioni nelle quali un privato potesse vantare nei confronti dell'amministrazione una posizione giuridica differenziata e qualificata, tra cui l'avvenuta stipula di un accordo procedimentale (ai sensi dell'art. 18 della L.R. n. 20), la precedente selezione dell'intervento con una procedura ad evidenza pubblica ai fini della formazione del POC, ma anche la semplice circostanza che si trattasse di *“previsioni nel PSC confermate di zonizzazioni edificatorie stabilite dal PRG previgente”*, in altre parole, che nel passato si fosse consolidata quella situazione di attribuzione a tempo indeterminato di potestà edificatorie, confermata nonostante il mutare delle leggi e delle caratteristiche dello strumento urbanistico. Emerge dunque evidente, da una parte, la consapevolezza nel legislatore regionale che in tutte queste situazioni si è creato nei privati un affidamento sull'avvenuta acquisizione dello *jus aedificandi*, con l'elevata probabilità che la nuova legge comporti l'insorgenza di un'ampia conflittualità sociale, prim'ancora di un elevatissimo contenzioso, visto il vasto numero di queste posizioni giuridiche in tutta la regione; dall'altra, la sua ricerca di un percorso procedurale all'interno del quale incanalare quelle aspettative, qualora risultassero rispondenti all'interesse generale e presentassero i requisiti di concretezza e attualità, prevedendone la decadenza solo al termine di un processo valutativo delle rinnovate dichiarazioni di interesse dei privati. Tale percorso, metteva la legge regionale al riparo anche da un possibile contenzioso costituzionale, motivato dalla irragionevolezza e non proporzionalità di una norma che stabilisse una moratoria a tempo indeterminato dell'attuazione dei piani vigenti fino all'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici ovvero, addirittura, l'immediata decadenza delle precedenti previsioni legislative, contenzioso che si è generato rispetto a successive previsioni di altra regione, che hanno eccessivamente inciso sulle prerogative pianificatorie dei comuni ⁽¹⁹⁾.

I procedimenti attuativi avviati nel corso del periodo transitorio erano soggetti alle medesime scadenze temporali stabilite per l'elaborazione e approvazione del PUG sopra ricordate, essendo richiesto il formale avvio del procedimento approvativo (con il deposito della proposta di piano da

“necessarie per la completa attuazione del programma di interventi o degli stralci funzionali in cui lo stesso eventualmente si articola”-art. 38, comma 3, lett. c); ma soprattutto perché l'AO deve presentare i contenuti tipici della convenzione urbanistica e un cronoprogramma degli interventi, cioè indicare gli impegni assunti dall'operatore circa i tempi di realizzazione dell'intervento e le opere pubbliche che si obbliga a realizzare. Si può anzi osservare che l'obiettivo della immediata e completa attuazione degli interventi, propugnata dalla disciplina transitoria della L.R. n. 24, costituisce anche una caratteristica peculiare della nuova disciplina dell'attuazione dei piani, prescritta proprio per superare l'usuale prassi urbanistica dell'attribuzione di diritti edificatori a tempo indeterminato, anche a seguito dell'approvazione dello strumento attuativo che frequentemente vedeva tempi di esecuzione estremamente dilatati.

⁽¹⁹⁾ Si veda a tal riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2019, con la quale è stata dichiarata illegittima una previsione della regione Lombardia che stabiliva una moratoria a tempo indeterminato delle funzioni pianificatorie comunali, quand'anche di carattere riduttivo del consumo di suolo, in attesa della approvazione di una strumentazione pianificatoria regionale che ponesse limite allo stesso. Analogamente, la Corte costituzionale ha dichiarato, con la sentenza n. 202 del 2021, l'incostituzionalità di una disposizione sempre della regione Lombardia che, nel prevedere misure incentivanti per gli interventi di recupero edilizio, non faceva *“residuaire in capo ai Comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale”*. Entrambe le pronunce muovono dal costante orientamento della Consulta secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione comunale che non può essere oltre misura compressa o vanificata dal legislatore regionale, il quale può piuttosto modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali, secondo il principio di sussidiarietà verticale. In questi casi, di conseguenza, il vaglio di costituzionalità delle leggi regionali non si limita alla verifica in astratto della legittimità dello scopo perseguito ma deve valutare in concreto la necessità e l'adeguatezza della previsione normativa e il corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da accertare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente *«il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale»* (Corte cost. n. 179 del 2019).

parte dei privati ovvero l'adozione dello strumento per i piani di iniziativa pubblica), entro il termine perentorio di conclusione della prima fase del periodo transitorio, e l'approvazione del piano e la stipula della relativa convenzione entro i due anni successivi cioè entro il termine di conclusione del periodo transitorio. Per i piani attuativi avviati prima dell'approvazione della legge si prevedeva un unico termine (da ultimo prorogato al 1° gennaio 2023) entro il quale i medesimi piani dovevano essere approvati e convenzionati.

Per i comuni che non hanno assunto tempestivamente la proposta di PUG e per quelli che non provvederanno alla sua approvazione entro il termine di conclusione del periodo transitorio, la legge stabilisce una sanzione limitativa della possibilità di dare attuazione ai piani redatti in conformità alle leggi precedenti, dovendosi considerare decadute *ope legis* tutte le previsioni che non risultino in corso di attuazione, se relative al territorio suscettibile di urbanizzazione, e dunque tutte le previsioni di piano attributive di potenzialità edificatorie in espansione. Questo effetto decadenziale non si estende invece agli interventi effettuabili per intervento diretto (cioè previa presentazione del titolo edilizio) nonché alle previsioni di piano che riguardino il territorio urbanizzato che presentino le caratteristiche degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, come descritti dall'art. 7, comma 4, della L.R. n. 24. L'effetto decadenziale delle previsioni in espansione non opera nei riguardi dei comuni che, osservando la tempistica stabilita dalla legge, abbiano avviato formalmente l'iter approvativo del PUG entro la prima fase del periodo transitorio e lo completino entro la seconda fase. In questi comuni si realizza così di fatto l'allungamento del periodo transitorio, rimesso però alla valutazione discrezionale dell'amministrazione comunale ⁽²⁰⁾.

Sempre in considerazione della circostanza che i nuovi strumenti urbanistici, in ottemperanza alla nuova legge, sono destinati a stabilire discipline antitetiche a quelle dei piani previgenti, quantomeno per quanto riguarda il territorio extraurbano, la L.R. n. 24 prescrive che il PUG, adottato e approvato, debba far salva espressamente la possibilità di completare l'iter approvativo degli strumenti attuativi avviato secondo la disciplina transitoria appena ricordata e di dare completa attuazione agli stessi, ivi compresi i titoli edilizi da rilasciare o presentare per la loro esecuzione. In assenza di tale norma, come abbiamo appena osservato, l'applicazione del meccanismo di salvaguardia suspenderebbe l'iter amministrativo di tutti gli strumenti esecutivi e dei titoli edilizi che trovassero fonte nel piano generale previgente; e dopo l'approvazione del piano, secondo le regole generali, sarebbero fatti salvi solo i titoli edilizi già rilasciati e per i quali siano stati iniziati i lavori (art. 15, comma 4, del DPR n. 380 del 2001). In tal modo, si caducherebbero gli effetti della disciplina transitoria e si realizzerebbero i presupposti per un palese vizio dei PUG per eccesso di potere, per la palese contraddittorietà degli

⁽²⁰⁾ A tal riguardo occorre considerare che, secondo la disciplina delle c.d. "misure di salvaguardia", dopo l'adozione da parte del Consiglio comunale, non si possono più assumere strumenti urbanistici attuativi e rilasciare titoli abilitativi che siano in contrasto con le previsioni del piano in corso di approvazione (art. 12, comma 3, DPR n. 380 del 2001 e art. 27 L.R. n. 24). Pertanto, dal momento che il PUG è chiamato dalla nuova legge urbanistica a stabilire una disciplina antitetica rispetto a quella che caratterizzava i piani precedenti, l'applicazione della salvaguardia comporterebbe, in modo pressoché sistematico, un effetto decadenziale del tutto analogo a quello appena descritto, bloccando ogni possibilità di avviare nuovi strumenti attuativi che comportino consumo di suolo. Tuttavia, secondo l'innovativo procedimento previsto dalla L.R. n. 24 per l'approvazione di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, l'avvio dell'iter approvativo del piano avviene attraverso l'assunzione della proposta di piano da parte della Giunta comunale e non comporta, di norma, l'applicazione della disciplina di salvaguardia; se l'amministrazione comunale intende applicare immediatamente la salvaguardia occorre che l'assunzione della proposta di piano sia deliberata dal Consiglio comunale. Ne consegue che, per i comuni che abbiano provveduto all'assunzione del PUG con atto di Giunta, risulta a tutti gli effetti prorogato il periodo transitorio entro il quale gli stessi hanno la possibilità di continuare ad attuare tutte le previsioni del piano vigente, fino all'adozione del piano da parte dell'organo consiliare e comunque non oltre il 1° gennaio 2024, cioè fino al termine massimo previsto per il completamento dell'iter approvativo del PUG.

atti assunti nella fase transitoria dall'amministrazione comunale che, dopo aver consentito l'avvio del procedimento diretto all'attuazione di talune previsioni dei piani precedenti, ne precluderebbe l'attuazione con l'assunzione del PUG. Insomma, in carenza di tale disposizione si sarebbe realizzata una situazione talmente problematica da costituire un forte disincentivo all'avvio dell'iter approvativo dei PUG ⁽²¹⁾.

Si noterà che la scelta operata dal legislatore circa gli effetti della conclusione del periodo transitorio della legge regionale del 2017 è opposta rispetto a quanto stabilito dalla L.R. n. 20 del 2000 che, consentendo di dare attuazione alle previsioni di PRG a tempo indeterminato, fino all'approvazione dei tre strumenti pianificatori, non ha reso prioritaria la predisposizione e approvazione della nuova strumentazione per i numerosi comuni che avevano aggiornato di recente il proprio piano o che trovavano comunque in esso ampie potenzialità edificatorie da attuare. All'opposto, la disciplina transitoria della legge urbanistica del 2017 ha consentito di continuare a modificare i piani vigenti e a dare attuazione agli stessi solo per lo stesso periodo nel quale i comuni erano tenuti a predisporre il nuovo piano, precludendo la prosecuzione delle politiche di espansione urbana alla scadenza di tale termine. Inoltre, per evitare che l'esecuzione dei piani attuativi si possa prolungare a tempo indeterminato, con l'effetto di dilatare in via di fatto la validità delle previsioni dei piani antecedenti alla nuova legge, la disciplina transitoria prescrive altresì che tutte le convenzioni urbanistiche (comprese quelle dei piani attuativi approvati ante L.R. n. 24) debbano stabilire termini perentori per la presentazione dei titoli edilizi, assicurando in tal modo l'immediata e completa realizzazione degli interventi disciplinati dal piano attuativo. Anche la mancata presentazione dei titoli edilizi secondo questo cronoprogramma è sanzionata con la decadenza dello strumento attuativo, evidentemente per le parti non ancora realizzate.

Si osserva che, per i piani attuativi approvati e convenzionati nel corso del periodo transitorio e anche prima dell'entrata in vigore della legge, non appaia ammissibile la possibilità di una proroga della validità della convenzione urbanistica, secondo la prassi comunemente seguita in passato in caso di incompleta esecuzione degli interventi ⁽²²⁾, in quanto essa contrasterebbe con l'intero impianto della disciplina transitoria fin qui descritto e con l'espressa previsione dell'art. 4, comma 5, ultimo periodo, secondo cui i termini per la presentazione dei titoli edilizi devono assicurare l'immediato avvio della

⁽²¹⁾ È ipotizzabile che i comuni, secondo la prassi frequentemente seguita nei piani previgenti, tendano ad estendere l'ambito di applicazione di questa disposizione anche a talune previsioni in espansione non ancora attuate, stabilendo che tali ambiti continuino ad essere regolati dalla disciplina previgente con l'evidente obiettivo di evitare ogni possibile contenzioso: inutile dire come questa previsione risulterebbe palesemente in contrasto con le finalità della norma transitoria della L.R. n. 24, avente proprio l'obiettivo di una completa e definitiva decadenza delle previsioni in espansione che non siano effettivamente in corso di realizzazione, al termine delle due fasi del periodo transitorio più volte ricordato.

⁽²²⁾ La giurisprudenza è concorde nel ritenere illegittima la proroga dei piani attuativi e delle relative convenzioni laddove la realizzazione degli interventi non sia stata neppure avviata (si veda, tra le tante pronunce in tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 luglio 2013 n. 5807): ciò non ostante, anche nella regione Emilia-Romagna, nella comune convinzione della definitività dell'attribuzione dei diritti edificatori (per la teoria dei c.d. "diritti acquisiti"), la prassi era nel senso di ammettere la proroga anche in questi casi, così come si ammetteva che il convenzionamento dei piani attuativi avvenisse dopo molto tempo dalla loro approvazione e si riconosceva la possibilità di più proroghe dei tempi di esecuzione degli interventi avviati, andandosi ben oltre la validità decennale dei piani attuativi. Non era poi infrequente che le proroghe, assunte con una mera delibera consiliare, venissero deliberate anche successivamente alla scadenza di validità del piano e della tardiva convenzione! Insomma, una prassi non proprio commendevole, legata unicamente alla concezione dei "diritti acquisiti".

esecuzione “*dell’intero intervento*”, sanzionando il non rispetto di tale condizione con la decadenza delle corrispondenti previsioni della convenzione stessa ⁽²³⁾.

È palese dunque l’obiettivo del legislatore regionale di stabilire una data certa, il 1° gennaio 2024, oltre la quale sarà interdetta ogni attività pianificatoria volta a proseguire l’avvio dell’attuazione dei piani urbanistici generali approvati con la legislazione previgente, sia in quei comuni che nel frattempo avranno approvato il nuovo piano urbanistico, sia in quelli rimasti inattivi, nei confronti dei quali troverà applicazione l’espressa statuizione di legge della decadenza delle previsioni dei piani formati secondo le legislazioni previgenti che comportino consumo di suolo ⁽²⁴⁾.

2.1.1. La progressiva riduzione del consumo di suolo

Tuttavia, dopo il 1° gennaio 2024, non si interromperà il progressivo consumo di suolo pianificato dai piani urbanistici approvati negli anni passati, in quanto proseguirà, così come è avvenuto nel periodo transitorio, l’attività edilizia volta alla costruzione degli insediamenti in espansione disciplinati dagli strumenti attuativi approvati e convenzionati prima dell’entrata in vigore della legge o nel corso del periodo transitorio secondo le regole sopra richiamate. A differenza del passato, l’esecuzione di questi piani dovrà svolgersi entro i tempi celeri e perentori per la presentazione dei titoli edilizi che, secondo la disciplina transitoria, devono essere individuati in convenzione (anche modificando le convenzioni stipulate prima dell’entrata in vigore della legge). Sarà dunque al termine di validità di queste convenzioni che si potrà rilevare un netto arresto del consumo di suolo, anticipato dalla progressiva riduzione dello stesso via via che giungeranno a scadenza i piani attuativi convenzionati.

Al termine del periodo transitorio, sarà piuttosto immediatamente percepibile, il taglio netto delle previsioni urbanistiche in espansione, cioè delle potenzialità edificatorie, attribuite a tempo indeterminato dai piani previgenti, che saranno definitivamente decadute, per effetto del riallineamento di tutti gli strumenti urbanistici comunali della regione alla sola regolazione del territorio urbanizzato voluto dalla legge ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Per questa ragione appariva auspicabile che i comuni, nel corso del periodo transitorio, prescrivessero che l’esecuzione dei nuovi insediamenti dovesse avvenire per lotti funzionali autonomi, in modo che la mancata completa esecuzione dell’uno risultasse preclusiva della urbanizzazione delle restanti parti del nuovo insediamento.

⁽²⁴⁾ Più in particolare, al termine di ciascuna delle due fasi del periodo transitorio, in caso di mancata predisposizione e approvazione del PUG, così come in caso di non tempestiva presentazione e convenzionamento degli strumenti attuativi, le aree in espansione acquisiscono la qualifica di aree parzialmente pianificate (c.d. “aree bianche”) nelle quali, in attesa dell’approvazione del nuovo piano, l’art. 8 della L.R. n. 15 del 2013 consente unicamente gli interventi di recupero dell’eventuale patrimonio edilizio esistente, secondo quanto previsto dal piano vigente (e dunque interventi di manutenzione, restauro, ristrutturazione e demolizione, escludendosi ogni nuova costruzione).

⁽²⁵⁾ Secondo uno studio (“Consumo di suolo e rigenerazione urbana: un primo bilancio della L.R. n. 24/2017”), presentato il 28 novembre 2023, che è stato predisposto dalla regione in collaborazione con le Università di Parma e Bologna e con l’Istituto sui Trasporti e la logistica e che ha coinvolto 226 dei 330 comuni, per effetto della conclusione della prima fase del periodo transitorio definito dalla L.R. n. 24 del 2017, in questi comuni risultano decadute previsioni in espansione per 15.274 ettari, pari al 69,7% dei 21.922 previsti nei piani vigenti (una proiezione dei dati disponibili all’intero territorio regionale porta a ipotizzare un effetto decadenziale per 18.580 ettari sui 26.666). Prima dell’entrata in vigore della L.R. n. 24 del 2017, nei 226 comuni risultano convenzionate previsioni insediative per 2.715 ettari. Nel corso della medesima fase è stato avviato l’iter approvativo di piani attuativi in espansione per 2.724 ettari, di cui, al 30

Ma era possibile introdurre una disciplina che stabilisse l'immediata interruzione di tutti i procedimenti in corso, come auspicato dai critici del gradualismo scelto dal legislatore regionale ⁽²⁶⁾?

A tal riguardo, occorre considerare innanzitutto che, di norma, le scelte operate dai piani urbanistici giungono a concreta esecuzione dopo numerosi anni, sia perché l'attuazione di un nuovo insediamento edilizio richiede una complessa attività preparatoria per l'individuazione e contrattualizzazione della pluralità di soggetti coinvolti (sistema bancario, imprese di costruzioni, agenzie immobiliari, ecc.) sia perché la realizzazione delle opere di urbanizzazione e dei nuovi insediamenti richiede un periodo non breve di costruzione delle opere. Il consumo di suolo che si registra ad una certa data è dunque l'esito di una attività di pianificazione generale e attuativa che frequentemente ha mosso i primi passi uno o più lustri prima. pertanto, non vi è dubbio che una moratoria che bloccasse questi processi quando siano entrati in fase esecutiva avrebbe degli impatti economici e sociali davvero rilevanti per tutti gli operatori coinvolti a vario titolo in tale attività.

Ma prim'ancora di tener conto della lunghezza della fase realizzativa delle opere, bisogna tener conto che fino ad oggi la pianificazione urbanistica tradizionale, anche nella nostra regione, tendeva in maniera pressoché sistematica ad avallare quella che era diventata una vera e propria teoria dei così detti "diritti acquisiti", non solo confermando nei nuovi piani le previsioni attributive di potestà edificatorie stabilite dagli strumenti urbanistici generali previgenti, ma anche prolungando gli effetti dei piani attuativi, grazie alla proroga dei termini di efficacia degli stessi e delle relative convenzioni urbanistiche, disposta con semplice deliberazione consiliare, assunta, in taluni casi, persino dopo la loro scadenza. La stessa stipula delle convenzioni frequentemente avveniva dopo diversi anni dalla approvazione del piano attuativo. Certo già in passato si sarebbe potuto contestare a tale concezione che già la c.d. legge Ponte n. 765 del 1967 aveva espressamente previsto che l'entrata in vigore di una disciplina urbanistica incompatibile comportasse la decadenza, sia dei titoli edilizi rilasciati, qualora non fossero stati ancora avviati i lavori, sia, *a fortiori*, di tutti gli strumenti urbanistici che avessero solo pianificato l'intervento ⁽²⁷⁾. Ma ai comuni era ben chiaro che il ricorso a questa disposizione avrebbe comportato non solo l'elevata probabilità di un sistematico contenzioso da parte degli interessati, che per effetto della decadenza avrebbero visto scemare il rilevante valore economico delle aree, ma soprattutto sarebbe stato causa di una forte opposizione all'approvazione stessa dei piani che avessero inteso introdurre previsioni urbanistiche contrastanti con le precedenti, rendendo burrascoso l'iter approvativo dei nuovi strumenti. Per tali ragioni i nuovi piani comunali,

giugno 2023, sono state approvate e convenzionate previsioni in espansione per 1.209 ettari (pari al 44% di quelle avviate).

⁽²⁶⁾ Si consideri per esempio il progetto di legge regionale di iniziativa popolare n. 5990, presentato il 17 novembre 2022 ("*Norme per l'arresto del consumo di suolo e per il riuso dei suoli urbanizzati*"), nel quale si dichiara la necessità di interrompere l'espansione insediativa, in quanto la salvaguardia del suolo permeabile viene considerata un interesse pubblico prevalente su ogni altra esigenza di ordine economico e sociale. Paradossalmente, tuttavia, il PDL non delinea le modalità di realizzazione di tale obiettivo, semplicemente demandando alla regione di adeguare entro 180 giorni "*le proprie disposizioni legislative e regolamentari*" per il raggiungimento dello stesso (articolo 3, comma 2). Si rinvia cioè ad una successiva legge regionale la concreta realizzazione di questo risultato, come potrebbe avvenire nel caso di una legge statale che si limitasse a definire i principi fondamentali di un istituto giuridico conferendo interamente alla regione l'approvazione della relativa disciplina di dettaglio. Inoltre, in palese contraddizione con questa impostazione, gli articoli successivi si limitano a modificare l'attuale disciplina della L.R. n. 24, per rendere più gravosa l'approvazione di nuove previsioni in espansione.

⁽²⁷⁾ Il principio che la normativa sopravvenuta comporta la decadenza dei titoli edilizi rilasciati che siano in contrasto con essa, salvo che i lavori siano già iniziati e siano completati entro il termine di efficacia del titolo stesso (senza la possibilità di proroga), era sancito dall'art. 31, penultimo comma, della L. n. 1150 del 1942 come sostituito dall'art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765; ora è previsto dall'art. 15, comma 4, del T.U. edilizia (DPR n. 380 del 2001).

pur non rinunciando a introdurre ulteriori previsioni insediative in espansione rispondenti ai nuovi fabbisogni rilevati, nella maggior parte dei casi hanno anche salvaguardato la possibilità di dare attuazione alle precedenti previsioni in espansione, attraverso norme transitorie di piano che, spesso, richiamavano persino le modalità procedurali previgenti, nonostante la mutata normativa di riferimento, per consentire la pacifica conclusione dei processi urbanistici già avviati, non rendendo necessaria neppure la rielaborazione o integrazione degli strumenti attuativi e, meno che mai, il riavvio del loro iter approvativo ⁽²⁸⁾.

In questo contesto, era immaginabile che si potesse introdurre una disciplina che stabilisse l'immediata moratoria di tutti i procedimenti in corso? In astratto la risposta avrebbe potuto essere favorevole, ma nell'assoluta consapevolezza che ciò avrebbe fatto sorgere forti resistenze all'approvazione della stessa legge e un immancabile contenzioso anche costituzionale. A tal riguardo si può solo evidenziare che negli anni immediatamente precedenti erano stati avanzati in Parlamento numerosi progetti di legge per la riduzione del consumo di suolo, molti dei quali prevedevano una moratoria dell'edificazione in espansione, in attesa della esecuzione di un complesso meccanismo di distribuzione di quote di consumo ammissibile, senza che le stesse maggioranze politiche che le avevano presentate fossero riuscite a completarne l'iter approvativo ⁽²⁹⁾. A ciò si aggiunga che queste proposte perseguivano unicamente la drastica riduzione del consumo di suolo senza intervenire significativamente sulla principale causa di questo fenomeno, costituita dall'orientamento dell'urbanistica, anche nelle sue concezioni più innovative ⁽³⁰⁾, a regolare l'espansione urbana e non la rigenerazione dei tessuti esistenti.

La scelta del legislatore regionale è stata piuttosto di attivare un processo di medio periodo che, grazie ad una modifica dell'impianto stesso della disciplina urbanistica, produrrà questo risultato progressivamente, come del resto richiede l'Unione europea, che fissa al 2050 l'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero ⁽³¹⁾. Rispetto a questa tempistica, anzi, la L.R. n. 24 disciplina un

⁽²⁸⁾ Non vi è dubbio che questo atteggiamento è alla base anche della prassi applicativa della disciplina transitoria della L.R. n. 20 del 2000, che ha spinto numerosi comuni a continuare ad attuare il previgente PRG, nonostante l'avvenuta approvazione di una legge regionale per molti profili incompatibile con le precedenti previsioni (in quanto prescriveva una valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale delle significative trasformazioni del territorio e richiedeva più ampie e rilevanti dotazioni pubbliche per i nuovi insediamenti), e persino quando si fossero dotati di un piano generale, il PSC, adeguato ai dettami della nuova legge.

⁽²⁹⁾ Si consideri che in particolare dal 2012 al 2016, ai fini del contenimento del consumo di suolo, sono state presentate dieci proposte di legge da buona parte delle forze politiche presenti in Parlamento (due del Partito Democratico, due di Sinistra Ecologia e Libertà, due del Partito della Libertà, due del Movimento 5 Stelle ed una di Scelta Civica) che hanno alimentato un ampio dibattito sul tema ma non sono pervenute all'approvazione finale delle due Camere.

⁽³⁰⁾ Anche i metodi di perequazione urbanistica sviluppatasi nei decenni scorsi in alcune realtà regionali tendono a comportare un maggiore consumo di suolo e poco si attagliano agli interventi di riuso e rigenerazione urbana.

⁽³¹⁾ Al momento dell'approvazione della L.R. n. 24 del 2017, il settimo programma generale d'azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 (*"Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta"*), adottato con la Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, fissava l'obiettivo del *"consumo netto di suolo pari a zero"* entro il 2050. In precedenza, la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, n. 571 del 20.9.2011 (*"Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"*) poneva l'analogo obiettivo di arrivare a quota zero di *"occupazione dei terreni"* entro il 2050. Ad oggi, la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni n. 699 del 17 novembre 2021 (*"Strategia dell'UE per il suolo fino al 2030"*), nel richiamare il medesimo obiettivo al 2050 richiede di adottare, da subito, nella pianificazione territoriale una *"Gerarchia del consumo di suolo"* che preveda, in ordine di priorità decrescente, di: a) evitare il consumo e l'impermeabilizzazione del suolo; b) riutilizzare le aree già consumate e impermeabilizzate; c) se non si possono evitare il consumo o l'impermeabilizzazione del suolo né il riutilizzo dei terreni allora, consumare o impermeabilizzare aree già

percorso più breve, che pone al 1° gennaio 2024 il limite temporale per la pianificazione degli interventi di trasformazione del territorio extraurbano e vede al massimo nei dieci anni successivi l'esecuzione degli interventi di nuova urbanizzazione disciplinati dai piani attuativi approvati e convenzionati entro la medesima data. Assieme alla esecuzione di queste convenzioni urbanistiche, è ammessa soltanto una crescita del consumo riferita ad una **ulteriore quota pari al tre percento delle** aree già urbanizzate al 1° gennaio 2018 e la possibilità del ricorso al meccanismo del “consumo di suolo a saldo zero”, cioè della realizzazione di nuovi insediamenti in espansione solo qualora siano accompagnati dalla contemporanea “desigillazione” di aree già urbanizzate e dalla loro definitiva destinazione ad usi che ne mantengano la permeabilità.

Tuttavia, non perseguendo la legge urbanistica unicamente la tutela del suolo, ma anche l'attrattività e competitività del territorio regionale, è previsto che taluni interventi, qualificati dalla legge di rilevante interesse generale, possano, non soltanto beneficiare di procedure speciali di localizzazione in variante alla pianificazione, ma anche comportare consumo di suolo, in misura non conteggiata entro il limite del tre percento, purché si dimostri l'oggettiva carenza di ragionevoli alternative in termini di riutilizzo di ambiti già urbanizzati (art. 6, comma 5, L.R. n. 24). Si tratta di interventi essenziali per lo sviluppo regionale, come le opere pubbliche e di interesse pubblico, i nuovi insediamenti produttivi che adottino tecnologie avanzate (come l'intelligenza artificiale, la robotica, la biotecnologia, ecc.), lo sviluppo e la trasformazione delle attività economiche già insediate. Tuttavia, anche per queste attività economiche, di nuovo insediamento o in ampliamento dell'esistente, la legge prevede che si possa concordare, in sede di stipula della convenzione urbanistica, che le trasformazioni in espansione siano in tutto o in parte compensate dalla realizzazione di interventi di desigillazione di aree urbanizzate da destinare a funzioni che assicurino la conservazione della permeabilità dei suoli (e dunque a verde pubblico o privato, a bosco urbano ecc.), incentivando il ricorso a tali soluzioni compensative facoltative con la possibilità di scomputare dal contributo di costruzione dovuto per l'intervento l'intero valore delle opere di rinaturalizzazione (art. 6, comma 6, L.R. n. 24).

2.2. I nuovi compiti della pianificazione generale e di quella attuativa.

La L.R. n. 24 ha riformato radicalmente il ruolo e la funzione degli strumenti urbanistici, non solo per semplificare la tripartizione del piano generale in PSC, POC e RUE ⁽³²⁾, operata dalla legge urbanistica del 2000 secondo un modello di pianificazione che si era dimostrato troppo complesso da gestire e da governare, nella differenziazione della funzione dei diversi piani, persino per i comuni medi e grandi ⁽³³⁾; ma anche per superare il ruolo secondario, quasi accessorio, riservato dalla

degradate; d) se avviene un consumo di suolo, applicare misure di mitigazione e compensazione per ridurre al minimo la perdita di servizi ecosistemici.

⁽³²⁾ Nella concezione della L.R. n. 20 del 2000 il PSC era il piano delle scelte strategiche e strutturali, il POC il piano attributivo del diritto edificatorio e di programmazione delle trasformazioni significative da attuare nei successivi cinque anni, il RUE il regolamento che disciplinava gli "interventi diretti", cioè le trasformazioni subordinate alla sola presentazione del titolo abilitativo edilizio.

⁽³³⁾ Si pensi alla comune difficoltà a dotarsi del POC e a provvedere al suo periodico aggiornamento, ma anche alla circostanza che ben raramente i PSC si sono mantenuti entro i confini indicati dalla legge, non tanto rispetto alla funzione di piano strutturale (cioè alla ricostruzione del quadro conoscitivo e diagnostico del territorio comunale, alla classificazione del territorio e alla individuazione della destinazione urbanistica dei diversi ambiti e degli obiettivi di

pianificazione urbanistica tradizionale sia alla pianificazione attuativa sia alla disciplina edilizia e al regime amministrativo dei titoli abilitativi richiesti per la concreta realizzazione degli interventi pianificati.

La nuova concezione della pianificazione urbanistica si articola in due momenti nettamente distinti tra loro: da una parte il piano generale, il PUG, il cui oggetto principale è la disciplina del sistema insediativo esistente, che ha il compito di stabilire gli obiettivi strategici di interesse pubblico, e per questo non negoziabili, cui devono risultare conformi gli interventi attuativi (definendo le tutele, i parametri di sostenibilità ambientale e territoriale, le scelte generali circa la qualità urbana ed ecologico ambientale del territorio comunale che si intende realizzare, ecc.); dall'altra, gli strumenti attuativi, costituiti primariamente da un atto negoziale⁽³⁴⁾, l'Accordo Operativo (AO), con il quale stabilire, in conformità alla legislazione e alle prescrizioni del PUG, l'effettiva regolamentazione delle trasformazioni ammissibili.

Questa impostazione valorizza dunque la funzione pianificatoria della fase attuativa, riconoscendo che essa costituisce il vero momento di composizione tra gli interessi territoriali di cui è portatore il comune, come fissati nel PUG, e gli interessi economici dell'operatore privato che concretamente realizza gli interventi. La netta distinzione di funzione dei due momenti pianificatori è tale che, come abbiamo visto, per il principio di competenza, il PUG non può estendere le proprie previsioni agli ambiti riservati allo strumento attuativo, allo stesso tempo lo strumento attuativo non può apportare variante al piano comunale generale. Si supera, in tal modo, un altro istituto particolarmente consolidato della disciplina urbanistica precedente e ampiamente praticato, il piano attuativo in variante: palese manifestazione della disconosciuta natura negoziale degli strumenti attuativi, in quanto era la modalità con la quale il soggetto attuatore poteva richiedere modifiche alla disciplina urbanistica di dettaglio astrattamente determinate dal piano generale, avviando di fatto una contrattazione con l'amministrazione comunale che si svolgeva in modo non trasparente⁽³⁵⁾.

sostenibilità ambientale e territoriale da perseguire, alla definizione delle tutele e alla individuazione della principale rete delle infrastrutture, dotazioni e servizi esistenti o da programmare) quanto piuttosto rispetto alla prerogativa di piano strategico, solo di inquadramento generale delle significative trasformazioni ammissibili, esondando nel riconoscimento di potenzialità edificatorie a tempo indeterminato, non raramente anche con l'approvazione di schede progetto, indici massimi, destinazioni d'uso ammissibili, ecc.

⁽³⁴⁾ Nella sua tendenza a valorizzare e rendere trasparente il momento negoziale che è centrale nella fase attuativa, l'impianto originario del progetto della nuova legge urbanistica prevedeva unicamente l'Accordo Operativo, quale strumento attuativo della pianificazione urbanistica, anche in considerazione dell'assoluta eccezionalità nella precedente esperienza di reali piani attuativi di iniziativa pubblica. Nella fase approvativa della proposta di legge, fu tuttavia introdotto anche l'istituto del Piano Attuativo di Iniziativa pubblica (PAIP), pensato "*in particolare per gli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale architettonico, storico artistico e testimoniale*" o, all'opposto, per intervenire in ambiti "*caratterizzati da una significativa carenza di tali fattori identitari*" e dalla particolare carenza di dotazioni infrastrutture e servizi o da "*significative criticità ambientali*" (art. 38, comma 17). A causa della peculiarità di tali strumenti e della limitatissima rilevanza degli stessi nei processi di rigenerazione urbana, in questo lavoro si fa esclusivo riferimento agli AO, quale modello generale di strumento urbanistico attuativo.

⁽³⁵⁾ L'esame della prassi urbanistica, invariata sia in vigenza della L.R. n. 47 del 1978 che della L.R. n. 20 del 2000, evidenzia che le previsioni di piano, dovendo ricercare per la loro concreta fattibilità il punto di equilibrio tra l'interesse generale e le spinte degli operatori economici, erano frequentemente frutto di due negoziazioni, per di più portate avanti con due soggetti privati differenti: la prima, con il titolare dell'area, all'atto dell'attribuzione alle aree dell'edificabilità potenziale con il piano generale o con una variante specifica alle sue previsioni; la seconda, con l'operatore disposto a portare ad esecuzione la previsione di piano, al momento della presentazione del piano attuativo. Il legislatore del 2000 aveva cercato, con l'introduzione degli accordi procedurali di cui all'art. 18, di rendere trasparente tale attività negoziale, in modo che fossero conoscibili e sindacabili nel corso del procedimento approvativo del piano, gli specifici impegni presi dall'amministrazione a favore del privato, così come gli obblighi assunti da quest'ultimo, che la legge specificava dovessero essere ulteriori rispetto a quelli richiesti ordinariamente per l'intervento. Tuttavia, l'esperienza

Riconoscendo che l'iniziativa per l'avvio della fase attuativa non può che essere del privato - con la presentazione della proposta di AO ovvero del titolo edilizio in caso di intervento diretto - e che la regolamentazione dell'effettiva trasformazione che si va a realizzare derivi necessariamente dall'equilibrio tra le esigenze pubbliche e private, la nuova legge urbanistica, non solo rinuncia all'idea di una programmazione dirigitica del processo attuativo, di cui era espressione il POC, ma supera anche l'approccio assolutistico che assegnava al Piano (o meglio al suo autore) il compito di stabilire quale fosse l'unica soluzione che meglio rispondeva all'interesse generale e di definirne dettagliatamente i contenuti; approccio fortemente sostenuto, in via teorica, dagli urbanisti classici, a compendio del primato del piano nel governo del territorio, ma sistematicamente disatteso dalla prassi, con l'ampio ricorso sia alle varianti specifiche al piano generale sia ai piani attuativi in variante, per adattare le astratte previsioni alle concrete necessità operative ⁽³⁶⁾.

2.3. I contenuti strutturali e strategici del PUG.

Dal momento che l'intera disciplina della nuova legge urbanistica è incentrata sul diverso regime giuridico del territorio urbanizzato rispetto all'extraurbano, il principale compito attribuito al PUG circa la conoscenza e l'individuazione delle "invarianze strutturali" del proprio territorio (cioè di quegli elementi che connotano in modo determinante il territorio e di conseguenza vincolano le politiche urbanistiche attuabili), è costituito dalla definizione del perimetro del Territorio Urbanizzato (TU). Allo scopo di garantire l'omogeneità delle determinazioni comunali, l'art. 32 specifica i criteri da seguire per questa attività, indicando in modo estremamente dettagliato quali tipologie di aree ricomprendere nel perimetro del territorio urbanizzato (comma 2) ⁽³⁷⁾, ma anche, al negativo, quali

applicativa ha evidenziato un utilizzo di tali accordi prevalentemente in sede di definizione dei contenuti del POC, ossia come modalità di acquisizione di un'aspettativa giuridicamente qualificata circa l'attribuzione di un diritto edificatorio e, al contrario, uno scarso ricorso agli stessi ai fini della determinazione dei contenuti dei piani attuativi, con l'effetto che non si è ridotto il ricorso alle varianti al piano attuativo. Da tutto ciò la scelta del legislatore del 2017, da una parte, di riconoscere la natura necessariamente negoziale del momento in cui si procede alla concreta definizione della disciplina urbanistica di dettaglio che regolerà l'attuazione di un comparto, con l'introduzione degli Accordi Operativi; dall'altra, di separare con nettezza la funzione strategica del PUG (a sua volta privato completamente da ogni funzione attribuita a tempo indeterminato di potenzialità edificatoria) da quella dello strumento attuativo, separazione rimarcata per il primo dal principio di competenza, per il secondo dall'espresso divieto di apportare variante al piano generale. In tale contesto è risultata inevitabilmente ridimensionata la rilevanza degli accordi procedurali, ammessi solo come forma qualificata di partecipazione al processo di formazione del piano, cioè nel corso della fase che va dalla pubblicazione della proposta del piano alla sua adozione.

⁽³⁶⁾ Anche questo pilastro dell'urbanistica tradizionale è disatteso dalla legislazione statale e regionale più recente che, alla regolazione del territorio esclusivamente attraverso un processo *top down* - che preveda l'approvazione di atti di pianificazione, aventi via via un maggior dettaglio regolativo, fino alla progettazione dell'intervento - affiancano percorsi in senso opposto, in cui la contestuale valutazione di coerenza con le politiche territoriali e di sostenibilità di un progetto e l'approvazione dello stesso, con il coinvolgimento di tutte le autorità che esercitano funzioni di governo del territorio, consente di localizzare l'intervento, conformando ai suoi contenuti l'intera filiera degli strumenti di pianificazione. Anzi, si può osservare che la L.R. n. 24 del 2017 assieme ad altre leggi settoriali coeve, assoggetta a procedimenti con queste caratteristiche le opere aventi i più rilevanti impatti sul territorio, quali le opere pubbliche e di interesse pubblico, i nuovi impianti produttivi e gli ampliamenti degli stessi, prendendo spunto dalla ormai ampia esperienza amministrativa della nostra regione nel ricorso a strumenti negoziali e a procedure fondate sulla conferenza di servizi.

⁽³⁷⁾ Fanno parte del TU le aree edificate delle diverse destinazioni funzionali, comprensive degli eventuali lotti liberi residui di precedenti urbanizzazioni e delle aree per dotazioni, infrastrutture, attrezzature e servizi pubblici (tra cui i parchi urbani), nonché le aree per le quali si sia consolidata la loro destinazione alla trasformazione edilizia grazie al convenzionamento di un piano attuativo (che come abbiamo visto al precedente paragrafo deve assicurare l'immediata e

ambiti occorre considerare comunque esterni a tale perimetro (comma 3). Tra le aree che necessariamente non devono essere ricomprese nel TU sono indicati sostanzialmente tutti quegli ambiti permeabili non occupati dagli interventi di urbanizzazione, tra cui l'intero territorio rurale, compresi i cunei verdi ancora presenti tra più aree urbanizzate, e le aree permeabili interamente ricomprese all'interno del perimetro dell'edificato, purché non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione, quando cioè non si configurino come lotti residui di precedenti urbanizzazioni. A differenza della prassi precedente, che frequentemente ricomprendeva nel TU ampi stralci delle aree periurbane, è palese l'obiettivo della legge di richiedere una corretta lettura della trama urbana esistente, per salvaguardare il più possibile sia il territorio extraurbano, sia le aree libere ormai ricomprese nel perimetro dell'aggregato edilizio, che la legge vorrebbe prioritariamente destinate a fornire servizi ecosistemici all'abitato, e per la cui trasformazione edificatoria si introduce un obbligo di motivazione rafforzato, richiedendo la dimostrazione della presenza, nelle aree adiacenti, di dotazioni ecologiche e ambientali che garantiscano un adeguato livello di qualità ambientale dei tessuti urbani (art. 9, comma 1, lett. b). Il PUG di prima generazione è chiamato anche a certificare, nel quadro conoscitivo, quale sia stata la perimetrazione del TU alla data di entrata in vigore della legge (al 1° gennaio 2018), allo scopo stabilire la superficie delle aree urbanizzate rispetto alle quali calcolare il limite massimo del 3% di ulteriore consumo di suolo ammesso fino al 2050. Cosicché, per effetto della disciplina transitoria che, come già rilevato, ha previsto una parziale prosecuzione dell'attuazione dei piani precedenti, il comune può trovarsi già nella necessità di definire e disciplinare una diversa e più ampia perimetrazione che ricomprenda gli ambiti che siano stati urbanizzati nel frattempo.

Si noti che non è ammesso che il PUG si possa occupare, né sotto il profilo conoscitivo né per quello regolatorio, degli ambiti agricoli e di quelli di valore ambientale e paesaggistico collocati al di fuori del territorio urbanizzato. Si tratta di una novità di non poco conto se si considera che l'elaborazione del quadro conoscitivo di tali ambiti del territorio comunale aveva costituito una delle attività maggiormente onerose in vigore della L.R. n. 20 del 2000, specialmente per i tanti piccoli comuni di collina e montagna, titolari di vasti territori, di sicuro valore paesaggistico e ambientale ma del tutto prive di effettive prospettive di trasformazione urbana. Confidando sull'adeguatezza dell'attività di pianificazione di tali ambiti conferita ai livelli territoriali di area vasta e regionali, attraverso i loro piani generali e settoriali, la nuova legge urbanistica richiede ai comuni, nell'osservanza del principio di competenza, di conformarsi ai contenuti conoscitivi e regolatori della pianificazione sovraordinata. Anche questa previsione, naturalmente, concorre all'obiettivo della legge di evitare che, specificando e integrando quanto previsto dalla pianificazione territoriale secondo il modello della pianificazione a cascata, i PUG tornino a definire specifici limiti e condizioni di edificabilità delle aree in espansione.

Sempre assolvendo alla sua funzione di piano strutturale, il PUG deve individuare la perimetrazione del centro storico e dei borghi storici presenti nel territorio rurale, ambiti per i quali la legge richiede politiche che ne perseguano ad un tempo la salvaguardia e la rivitalizzazione. Rispetto a questi contenuti, la L.R. n. 24 si colloca in piena continuità con le precedenti leggi regionali con un'unica accentuazione, ancora una volta riferita agli strumenti attuativi richiesti: i PUG devono definire una disciplina di dettaglio in modo che, con la semplice presentazione del titolo edilizio, si possa

completa attuazione delle sue previsioni) o al rilascio di un titolo edilizio (per gli interventi attuabili per intervento diretto, anche convenzionato).

provvedere al restauro e alla valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, ma anche alla demolizione dei manufatti incongrui e, in generale, al “*miglioramento della qualità urbanistica ed edilizia dei tessuti urbani*” storici; mentre è demandato agli accordi operativi la definizione dei progetti urbani di significativa trasformazione, diretti a modificare la trama viaria ed edilizia, ad apportare rilevanti modificazioni alle destinazioni d’uso in atto di tipo residenziale, artigianale e commerciale di vicinato - per il pericolo che tali cambi d’uso favoriscano processi di gentrificazione - o a rendere edificabili aree e spazi liberi destinati ad usi urbani collettivi o aree pertinenziali di complessi insediativi storici (art. 32, comma 7).

Quale terzo sistema di invarianze strutturali di competenza comunale, la nuova legge urbanistica individua il patrimonio edilizio di particolare interesse storico-architettonico, culturale o testimoniale, non assoggettato a tutela ai sensi della parte seconda del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42 del 2004) ma, sempre nell’ottica di un’ampia semplificazione dei PUG, unifica questi beni in un’unica categoria, nella considerazione che il piano debba dotarsi di una disciplina di tutela e valorizzazione di ciascun edificio tutelato. Anche in questo caso, infatti, per assicurare l’immediata attuabilità degli interventi di recupero e la certezza delle posizioni giuridiche, si richiede al piano di provvedere alla puntuale individuazione degli edifici che presentano tali caratteristiche in tutto il territorio comunale, alla determinazione degli interventi edilizi ammissibili e alla specificazione “*[de]gli elementi architettonici o tipologici da salvaguardare... nonché [del]le destinazioni d’uso compatibili con la struttura e la tipologia dell’edificio e con il contesto ambientale*” (art. 32, comma 8). La legge richiede dunque un utilizzo più ponderato dei vincoli di tutela posti dal piano, per assicurare che trovino il loro fondamento dalle analisi dei tessuti urbani esistenti e che, di conseguenza, siano in grado di stabilire un preciso parametro di riferimento per la presentazione dei titoli abilitativi edilizi necessari per il loro recupero ⁽³⁸⁾.

Accanto all’analisi e alla regolamentazione degli elementi strutturali che connotano il territorio urbanizzato ed aventi per questo natura conformativa, il PUG è chiamato a definire la Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico-Ambientale (SQUEA), costituente il nucleo essenziale del nuovo piano urbanistico, diretto a accrescere le dotazioni pubbliche e i servizi presenti negli ambiti consolidati delle città e ad elevare la qualità ambientale degli stessi (art. 34) ⁽³⁹⁾. Con un approccio decisamente pragmatico, la legge specifica che questo elaborato progettuale del piano si deve occupare, da una parte, dei livelli qualitativi e quantitativi delle opere di urbanizzazione, delle infrastrutture per la mobilità, delle reti tecnologiche e dei servizi pubblici, comprensivi degli alloggi

⁽³⁸⁾ Le due leggi urbanistiche precedenti, in modo del tutto analogo tra loro, richiedevano al piano di svolgere il censimento di questo patrimonio in tutto il territorio comunale, distinguendolo in due categorie (“edifici di interesse architettonico culturale” ed “edifici storico testimoniali”), e di definire gli interventi ammissibili, ma non stabilivano espressamente che tale disciplina di piano dovesse giungere ad un’analisi e valutazione del singolo edificio tutelato. L’effetto di tutto ciò è che numerosi piani comunali presentano elenchi di edifici tutelati, individuati anche solo per il loro periodo di costruzione o per taluni aspetti tipologici, ma senza una puntuale definizione delle caratteristiche ed elementi architettonici da salvaguardare, con l’effetto di rendere ogni intervento volto al loro recupero più gravoso e dagli esiti incerti, in quanto rimesso alla valutazione discrezionale di ammissibilità della Commissione per la Qualità Architettonica ed il Paesaggio (già Commissione edilizia).

⁽³⁹⁾ Per uniformare i contenuti delle SQUEA, la legge prevede che la regione fornisca indirizzi vincolanti ai comuni circa lo standard minimo di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici, attraverso un apposito atto di coordinamento tecnico. Si tratta di una sorta di Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nel campo della qualità urbana ed ecologico ambientale da assicurare su tutto il territorio regionale, sia pure differenziati per il territorio urbanizzato e i nuovi insediamenti (art. 9, comma 1). Questo atto di coordinamento tecnico è stato approvato con la delibera di Giunta regionale n. 110 del 28 gennaio 2021.

di edilizia residenziale sociale da realizzare; dall'altra, della qualità ambientale delle aree urbanizzate, perseguendo la riduzione della pressione che queste esercitano sull'ambiente naturale, l'adattamento al cambiamento climatico, il miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano, attraverso una duplice strumentazione: le dotazioni ecologiche e ambientali (già previste dalla L.R. n. 20 del 2000) e le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale, cui possono essere subordinati gli interventi di significativa trasformazione (articoli 20 e 21). La SQUEA deve avere contenuto strategico (e non prescrittivo), e fondarsi sulla definizione di obiettivi generali e di scelte sulle prospettive di sviluppo della comunità locale; ma ha anche il compito di tradurre tali indicazioni in una disciplina di assetto del territorio, valutando lo stato delle dotazioni pubbliche esistenti e la qualità ecologica del territorio, forniti dal quadro conoscitivo. Essa, dunque, giunge a stabilire i requisiti e le condizioni di sostenibilità da soddisfare nei diversi areali omogenei determinati attraverso le analisi del piano, potendo definire anche indicazioni di massima circa la collocazione delle dotazioni pubbliche e delle misure ambientali, laddove la loro necessità sia desunta dalla valutazione delle carenze riscontrate nelle diverse aree urbanizzate. Le previsioni della SQUEA costituiscono in tal modo il principale parametro di riferimento, "*necessario e vincolante*", per la definizione del contenuto effettivo dello *jus aedificandi* demandato ai piani attuativi, stabilendo gli oneri alla cui realizzazione sono subordinati gli interventi sia di riuso e di rigenerazione urbana sia di nuova urbanizzazione, in termini di dotazioni pubbliche e private, infrastrutture e servizi pubblici, (art. 34, comma 4 e 5). Allo stesso modo, la SQUEA indirizza l'utilizzo dei proventi del contributo di costruzione e delle monetizzazioni ⁽⁴⁰⁾ e soprattutto i contenuti degli atti di programmazione delle opere pubbliche comunali, ordinandoli secondo criteri di priorità e rilevanza. Coerentemente con l'impianto generale della legge, questi compiti assegnati alla SQUEA sono riferiti alla disciplina del territorio urbanizzato, mentre per i nuovi insediamenti essa deve limitarsi ad indicazioni di larga massima, circa gli standard pubblici da soddisfare dei nuovi insediamenti, ove risulti necessario integrare la dettagliata disciplina stabilita dalla legge (vedi successivo paragrafo 2.6.2.).

2.4. La disciplina del territorio urbanizzato

Il comma 1 dell'art. 33, relativo al territorio urbanizzato, si apre con la statuizione che "*oggetto principale del PUG è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente*", cui segue una sintetica descrizione dell'intero processo pianificatorio che ciascun comune è chiamato a svolgere con riguardo all'edificato ⁽⁴¹⁾:

⁽⁴⁰⁾ La legge prevede la costituzione di un fondo vincolato, in cui confluiscono i proventi del contributo di costruzione, delle monetizzazioni e delle sanzioni edilizie, destinato alla realizzazione unicamente di opere pubbliche riconducibili all'attività di manutenzione o sostituzione delle opere di urbanizzazione e all'esercizio della funzione di controllo delle trasformazioni del territorio.

⁽⁴¹⁾ La disposizione prosegue dettando anche la perfetta sintesi della funzione pianificatoria del PUG: "*1. Oggetto principale del PUG è la disciplina dell'assetto fisico e funzionale del sistema insediativo esistente, di cui analizza e valuta le caratteristiche urbanistiche ed edilizie, ambientali e storico-culturali, allo scopo di individuare e regolamentare gli interventi idonei al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato ...*".

- innanzitutto, un'analisi e valutazione delle caratteristiche urbanistiche ed edilizie, ambientali e storico-culturali dei tessuti urbani, cioè la definizione di un quadro conoscitivo e diagnostico degli ambiti urbanizzati ⁽⁴²⁾, che costituiscono il campo d'azione degli interventi di rigenerazione;
- l'individuazione, attraverso una cartografia "ideogrammatica" (V. successivo paragrafo 2.6.3.), di uno "*schema di assetto del territorio urbanizzato*", con l'individuazione degli areali che presentano caratteristiche omogenee e che richiedono per questo il medesimo trattamento;
- la definizione della disciplina da osservare in ciascun ambito omogeneo, costituita, da una parte, dalla individuazione degli obiettivi generali di miglioramento della qualità urbana e ambientale da perseguire, con la eventuale determinazione delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici ritenuti necessari; dall'altra, dalla definizione della "*gamma degli usi e delle trasformazioni ammissibili, stabilendo per ciascuno di essi i requisiti e le condizioni cui è subordinato l'intervento...*" (art. 33, comma 3).

La nuova legge richiede al PUG di ampliare il più possibile le opportunità per gli interventi di riuso e rigenerazione messe a disposizione degli operatori ⁽⁴³⁾, riservando in tal modo al privato anche la decisione in merito al tipo di intervento da attuare. La potente leva cui il piano può ricorrere per orientare le scelte degli operatori è costituita piuttosto dalle forme di incentivazione riconosciute dal PUG per promuovere i diversi interventi (V. successivo paragrafo 2.5.).

Per gli interventi ascrivibili alla qualificazione del patrimonio edilizio esistente, che vanno dalla manutenzione straordinaria alla ristrutturazione urbanistica, il PUG svolge il compito, che la precedente legge assegnava al RUE, di regolare compiutamente gli interventi ammissibili, in modo che gli stessi possano essere attuati con la semplice presentazione di un titolo abilitativo edilizio (c.d. "interventi diretti"). Questa funzione, di stabilire la "*disciplina urbanistica di dettaglio*" degli interventi ammissibili e di individuare puntualmente gli immobili cui la stessa si applichi, attraverso una "*univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati*", è rimarcata come un vero e proprio contenuto obbligatorio del piano e con una analitica indicazione delle possibili previsioni (art. 33, comma 4). Infatti, la medesima disposizione presenta una elencazione di tutti gli interventi diretti da disciplinare "*compiutamente*", con l'ulteriore sottolineatura dell'esigenza della massima semplificazione procedurale degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, affermata già in via generale dall'art. 26, comma 1, lettera b) ⁽⁴⁴⁾.

Coerentemente, la completa illustrazione della disciplina del territorio urbanizzato si conclude sottolineando che, anche per gli interventi di addensamento e sostituzione urbana (gli unici all'interno del territorio urbanizzato che sono subordinati all'approvazione di uno strumento attuativo), il PUG

⁽⁴²⁾ Tale delimitazione delle indagini conoscitive di competenza comunale è ribadito dall'art. 22, comma 6, relativo al quadro conoscitivo, che assegna ai comuni lo svolgimento di una "*approfondita analisi dei tessuti urbani esistenti, redigendo, tra l'altro, il censimento degli edifici che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo innanzitutto i requisiti minimi di efficienza energetica e sicurezza sismica, e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate e di quelle degradate*".

⁽⁴³⁾ A scanso di equivoci, il comma 3 appena citato ripete l'elenco completo degli interventi di rigenerazione urbana, che va dalla semplice manutenzione del singolo edificio agli interventi di addensamento e sostituzione di tessuti urbani.

⁽⁴⁴⁾ Si specifica in particolare che devono essere subordinati alla sola presentazione del titolo edilizio gli interventi volti ad attuare le politiche di recupero e rifunzionalizzazione del centro storico, gli interventi di recupero degli edifici tutelati dal piano, gli interventi di qualificazione edilizia del territorio urbanizzato, ivi compresi quelli di ristrutturazione urbanistica e quelli da realizzare attraverso la specifica modalità di intervento della costruzione e successiva demolizione, che esamineremo al successivo paragrafo 2.5.2.

può dettare solo indicazioni strategiche, scelte generali e criteri localizzativi di massima delle dotazioni, infrastrutture e servizi ritenuti indispensabili anche a causa di carenze pregresse, la cui specificazione, integrazione e adattamento al caso concreto competono all'AO, senza che ciò comporti variante al piano generale (art. 33, comma 5, che richiama l'art. 24, commi 1 e 2, relativo al principio di competenza).

2.5. Le forme di incentivazione degli interventi di rigenerazione

Gli articoli che vanno dal 7 al 17 costituiscono certamente il contenuto più innovativo della L.R. n. 24. Essi presentano un ricco pacchetto di disposizioni volte, come recita il Capo che li raccoglie, alla *“Promozione del riuso e della rigenerazione urbana”*, distinto in due parti, l'una rispondente all'esigenza di stabilire un regime più favorevole per gli interventi nel T.U. rispetto a quelli in espansione; l'altra che introduce taluni istituti per agevolare l'elaborazione del piano e per la sua attuazione, ma anche per promuovere l'attivazione dei processi di rigenerazione urbana o per elevare il livello qualitativo della progettazione di questi interventi.

Pur essendo pienamente pertinente all'oggetto di questo lavoro, l'illustrazione e valutazione di ciascuna disposizione risulterebbe particolarmente ampia e articolata. Si procederà pertanto ad una sintetica descrizione degli stessi, soffermandosi sugli aspetti innovativi della stessa tecnica urbanistica oltre che della legislazione regionale in materia che li caratterizza.

2.5.1. il regime speciale degli interventi di rigenerazione.

La definizione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Innanzitutto, occorre richiamare l'art. 7 il quale presenta un'ampia descrizione degli interventi riconducibili alla categoria del riuso e della rigenerazione urbana, i quali interessano gli spazi degradati o marginali e gli immobili, pubblici e privati, che presentino una scarsa qualità edilizia (non soddisfacendo i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza antisismica, non creazione di barriere architettoniche, igienico sanitari e di sicurezza degli impianti). Si va dalla *“qualificazione edilizia”* del singolo edificio, a interventi di *“ristrutturazione urbanistica”* che interessano anche il lotto o l'isolato nel quale lo stesso si inserisce, fino a considerare trasformazioni di parti significative del tessuto urbano, attraverso processi di densificazione o di sostituzione urbana (comma 4, rispettivamente lettere a), b) e c). Per ciascuna tipologia di intervento la legge stabilisce una precisa prescrizione circa le modalità attuative da utilizzare, volta alla semplificazione e all'uniforme trattamento in tutta la regione: gli interventi di qualificazione *“sono sempre ammessi e si attuano per intervento diretto”*; quelli di ristrutturazione urbanistica devono essere subordinati solo alla presentazione di un permesso di costruire convenzionato, mentre gli interventi di addensamento e sostituzione urbana richiedono la stipula di un AO.

L'aspetto più rilevante di questa ampia e analitica enunciazione di legge – richiesta espressamente dai comuni proprio per avere un'esemplificazione degli interventi ammissibili - è dato dal fatto che per gli edifici che presentino requisiti tecnici non adeguati, i quali costituiscono una quota

significativa del patrimonio edilizio esistente ⁽⁴⁵⁾, la nuova legge urbanistica, per la prima volta, annovera tra gli interventi da pianificare la loro “demolizione e ricostruzione”, e lo fa anzi menzionando questo tipo di intervento per primo, non solo laddove esemplifica i possibili interventi di rilevante trasformazione (quali la densificazione e sostituzione), ma anche in apertura dell’illustrazione degli interventi riconducibili alla nozione di qualificazione dell’esistente⁴⁶. Viene stabilito che tale modalità di intervento è sempre ammessa dalla legge e si attua per intervento diretto, ferma restando l’osservanza della disciplina di tutela degli immobili vincolati, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio o dal piano stesso. La gamma degli interventi riconducibili alla nozione di riuso e rigenerazione urbana è tale che, di fatto, ricomprende tutti gli interventi edilizi, così come ogni programma di trasformazione dei tessuti urbani esistenti, trovando così conferma l’effettiva *summa divisio* voluta dalla legge, tra nuove urbanizzazioni che comportino consumo di suolo permeabile (sia occupando territorio extraurbano sia interessando le aree libere intercluse all’interno dei tessuti urbani esistenti) e interventi di recupero o trasformazione della città esistente; gli uni da disincentivare e fortemente limitare, gli altri da favorire attraverso ogni possibile aspetto della disciplina urbanistica.

Gli standard urbanistici differenziati

Il regime speciale voluto dalla legge per gli interventi all’interno del territorio urbanizzato si sostanzia, innanzitutto, nella significativa riduzione della loro onerosità, grazie all’esonero dal pagamento del Contributo Straordinario e alla riduzione in misura non inferiore al 35% del contributo di costruzione (misure oggetto di apposita trattazione al successivo paragrafo 3.3.).

Sul piano più strettamente urbanistico, viene stabilita una maggiore flessibilità circa gli standard richiesti dal decreto interministeriale n. 1444 del 1968 ⁽⁴⁷⁾, per quanto riguarda sia il reperimento e cessione al comune di aree da destinare ai servizi e alle dotazioni territoriali (artt. 3, 4 e 5 del DM), sia i limiti massimi di densità e di altezza degli edifici (artt. 7 e 8 del DM).

A tal riguardo, l’art. 9, comma 1, lettera d), della L.R. n. 24 prevede che la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale possa individuare determinati ambiti del territorio urbanizzato in cui siano ammessi interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana - cioè interventi che possono comportare un aumento del carico urbanistico per la necessità di realizzare una corrispondente quota di dotazione territoriali - che non richiedano la cessione al comune di ulteriori aree per gli standard o per i quali sia consentito procedere ad una riduzione delle stesse anche al disotto delle quantità minime previste dal D.I. n. 1444 del 1968. Ciò risponde alla

⁽⁴⁵⁾ Si pensi solo alla elevata quota di immobili realizzati fino agli anni più recenti non curandone specificamente l’isolamento termico e alla circostanza che la stragrande maggioranza del patrimonio edilizio regionale è stato realizzato in epoca antecedente alla classificazione sismica dei comuni.

⁽⁴⁶⁾ L’art. 7, comma 2, avvia nel modo seguente la definizione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana: “*Gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana riguardano spazi ed edifici, sia pubblici che privati, da qualificare anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione, nuova costruzione e densificazione, e prevedono...*”; mentre il comma 4, lett. a), della stessa disposizione annovera tra gli interventi di “*qualificazione edilizia*” innanzitutto quelli di demolizione e ricostruzione e solo in subordine gli “*interventi conservativi*” che consentono solo “*di realizzare miglioramenti dell’efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell’agibilità*”.

⁽⁴⁷⁾ Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, recante “*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge n. 765 del 1967.*”.

duplice esigenza di evitare che la rigenerazione urbana costituisca essa stessa causa di un ulteriore consumo di suolo, sia all'interno del perimetro del TU che all'esterno di esso, e che la carenza all'interno del territorio urbanizzato di aree da cedere al comune, in prossimità dell'intervento cui ineriscono, possa risultare preclusiva dell'attuazione dei medesimi interventi (come avveniva in passato in ragione dell'inderogabilità delle quote di aree pubbliche, da reperire sia laddove si realizzassero nuovi insediamenti sia quando si intervenisse sull'esistente). Si consideri, tuttavia, che questa deroga può essere disposta con riguardo a specifiche situazioni favorevoli presenti nell'ambito di intervento, in quanto devono essere osservate due garanzie di ordine generale: per la prima, già presente nella L.R. n. 20 del 2000, il PUG deve assicurare il mantenimento dell'attuale quantità complessiva di aree con vincolo di destinazione per opere pubbliche, acquisite dal comune nel territorio urbanizzato; la seconda richiede che, affinché in un determinato areale del territorio urbanizzato si possa prevedere una cessione ridotta di aree per standard ⁽⁴⁸⁾, si debba dimostrare che i fabbisogni "minimi" di attrezzature e spazi collettivi pregressi e quelli generati dall'intervento siano pienamente soddisfatti grazie alle dotazioni già presenti nel medesimo ambito o in aree contermini ovvero attraverso il ricorso al meccanismo dei c.d. standard a distanza ⁽⁴⁹⁾ (art. 9, comma 1, lettere a) e d), della L.R. n. 24).

Le aree pubbliche destinate a servizi, se acquisite dal comune ma attualmente non utilizzate, possono essere conferite ai privati in diritto di superficie, ove risultino "*indispensabili per realizzare interventi di riuso e di rigenerazione urbana*", o meglio, per attuare una ristrutturazione urbanistica o un programma di sostituzione o addensamento urbano (art. 7, comma 4, lett. b) e c) ⁽⁵⁰⁾, ovvero per la costruzione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), sempre previa verifica dell'adeguatezza delle dotazioni pubbliche esistenti (art. 9, comma 1, lett. a).

Quanto alle dotazioni minime di parcheggi pubblici e pertinenziali, la legge introduce due previsioni speciali: l'una che fa comunque salvo il soddisfacimento degli standard minimi di tali dotazioni, l'altra rispondente invece ad una diversa concezione dell'abitare, che eleva la qualità ambientale degli insediamenti proprio riducendo la circolazione dei veicoli privati. Più in dettaglio, si introduce la possibilità per il PUG di diminuire la quota dei parcheggi pubblici prevedendo la sua compensazione con l'aumento proporzionale dei parcheggi pertinenziali, ovvero grazie alla previsione del rafforzamento delle forme di mobilità sostenibile con appositi percorsi ciclo pedonali o con il miglioramento dei trasporti pubblici. Con la seconda previsione, si consente di ripensare

⁽⁴⁸⁾ Per esigenze equitative la legge precisa che in questo caso l'intervento contribuirà alla realizzazione e al mantenimento del sistema delle dotazioni e servizi pubblici secondo quanto previsto dal piano e che si procederà alla monetizzazione della restante quota di aree dovute. A differenza della L.R. n. 20 del 2000, dunque, si ammette la monetizzazione solo nel territorio urbanizzato e negli ambiti espressamente indicati dal piano urbanistico, anche in ragione del presupposto che quest'ultimo, dovendo procedere ad un'analitica valutazione del territorio urbanizzato, sarà in grado di specificare in dettaglio i casi in cui sarà necessario ricorrere a tale alternativa, rispetto al reperimento di aree da cedere per gli standard.

⁽⁴⁹⁾ La legge riprende dunque l'istituto dello standard a distanza introdotto dalla legge urbanistica del 2000, ma stabilendo due importanti requisiti: la sua utilizzabilità solo nel caso di interventi nel territorio urbanizzato e la necessità che vi sia una stretta connessione fisica o funzionale tra l'area di intervento e quella dove si realizzano concretamente le dotazioni dovute. Queste ultime devono essere collocate quantomeno in aree agevolmente accessibili dall'ambito di intervento, con percorsi ciclo pedonali protetti e con l'appositi servizi di trasporto pubblico. È evidente la sollecitazione ai comuni a non ammettere la cessione di aree e la realizzazione in particolare di dotazioni di verde e parcheggi pubblici in ambiti marginali non adeguatamente fruibili dai cittadini.

⁽⁵⁰⁾ In tal modo queste aree possono costituire il volano per la realizzazione di interventi di costruzione e successiva demolizione, ai sensi dell'art. 13 (V. successivo paragrafo 2.5.2.).

l'accessibilità degli ambiti da rigenerare, ma anche delle nuove urbanizzazioni, escludendo o fortemente limitando l'utilizzo di autovetture private: in tali contesti il piano potrà pienamente derogare agli standard di parcheggi pubblici e privati richiesti. Si dovrà trattare, anche in tal caso, di contesti urbani ad elevata accessibilità sostenibile nei quali, con apposite clausole previste dalla convenzione urbanistica da trascrivere nei registri immobiliari, si venga a costituire una vera e propria servitù, con la quale i titolari degli immobili e i loro aventi causa si impegnino a rispettare le limitazioni all'uso di autovetture per la propria mobilità (art. 9, comma 1, lett. e).

L'art. 9, comma 1, lett. c), afferma inoltre il principio generale secondo cui gli interventi di rigenerazione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezza massima degli edifici stabiliti dagli articoli 7 e 8 del D.I. n. 1444 del 1968, sempre in ragione del fatto che gli stessi possono condizionare grandemente gli interventi di rigenerazione. Il superamento del tabù del ricorso diffuso alla demolizione e trasformazione dei fabbricati di scarso valore architettonico ed edilizio e la possibilità di derogare ai limiti di densità, altezza e distanza tra gli edifici, costituiscono, infatti, il presupposto stesso di uno sviluppo urbano che non si basi sul consumo di suolo, il quale non può non prevedere il rinnovo del patrimonio edilizio, forme di addensamento urbano e una sistematica crescita in altezza delle nostre città.

Questo principio è ripreso ed esteso anche ai limiti di distanza tra gli edifici (di cui all'art. 9 del D.I. cit.) dall'art. 10 della legge urbanistica regionale, con riferimento sia agli interventi nel territorio urbanizzato di demolizione e ricostruzione – non importa se qualificati, dal punto di vista edilizio, come nuova costruzione o come ristrutturazione edilizia o urbanistica – sia agli interventi di accorpamento di edifici contigui, sia ad ogni altra trasformazione edilizia dichiarata di interesse pubblico dalla legislazione statale e regionale⁽⁵¹⁾. Per tutti questi casi, si specifica che la ricostruzione possa avvenire nello stesso sedime dell'edificio originario, o solo aumentando la distanza dagli edifici fronte stanti, e che gli eventuali incentivi volumetrici possano essere realizzati attraverso una sopraelevazione dell'edificio, sempre in deroga a detti limiti di distanza⁽⁵²⁾, altezza e densità degli edifici. In tal modo l'art. 10 della L.R. n. 24 riprende quanto era già previsto dalla L.R. n. 20 del 2000, a seguito della novella del 2009 (L.R. n. 6 del 2009) che aveva introdotto, in alternativa al c.d. "piano casa" voluto dalla legislazione statale, la facoltà per i comuni di approvare varianti specifiche al piano urbanistico per stabilire misure di incentivazione degli interventi di qualificazione del patrimonio edilizio anche in deroga al DI n. 1444 del 1968. Trattandosi di una disposizione già operante in base alla legge previgente, il comma 3 prevede che la stessa sia immediatamente applicabile anche in assenza di PUG e che anzi prevalga su eventuali disposizioni dei piani vigenti che stabiliscano limiti di densità, di distanza e altezza degli edifici con essa incompatibili. Le medesime disposizioni sono state successivamente recepite dal legislatore statale, all'art. 2-bis, comma 1-ter, del DPR n. 380 del

⁽⁵¹⁾ Questo esplicito riferimento all'accorpamento di edifici e ad altre significative trasformazioni di interesse pubblico, deriva specificamente dalla volontà di promuovere anche un ampio processo di riconversione delle strutture alberghiere e recettive della Riviera romagnola, propugnato dalla pianificazione dei tre livelli territoriali di pianificazione di quell'ambito, ma reso quantomai problematico dalla difficoltà di rispettare, anche ad esito delle trasformazioni, gli standard minimi ampiamente disattesi dall'attuale assetto insediativo.

⁽⁵²⁾ A tal riguardo si ricorda che il legislatore statale, con norma di interpretazione autentica, ha mitigato l'impatto dell'art. 9 del D.I. n. 1444 del 1968 sul patrimonio edilizio esistente, chiarendo che i limiti di distanza di cui ai commi secondo e terzo del citato art. 9 (distanze tra i fabbricati tra i quali siano interposte strade e la prescrizione che la distanza tra edifici non può essere inferiore all'altezza massima degli edifici fronte stanti) si considerano riferiti esclusivamente agli edifici di nuova costruzione da realizzare nelle aree di espansione.

2001, per effetto del “decreto semplificazioni” (D.L. n. 76 del 2020) che, per tutti i casi di interventi di demolizione e ricostruzione e per le eventuali sopraelevazioni realizzate grazie agli incentivi volumetrici, pone l’unico limite delle distanze legittimamente preesistenti. Il testo statale specifica che la medesima disciplina opera anche nei centri storici solo laddove non si intervenga per intervento diretto e la demolizione e ricostruzione sia quindi regolata da un piano attuativo - nel rispetto, ovviamente, dell’eventuale disciplina di tutela del patrimonio edilizio. Nel recepire questa previsione sopravvenuta, che risultava limitativa rispetto ai contenuti della L.R. n. 24 appena esaminati, la L.R. n. 14 del 2020 (introducendo l’art. 10-bis della L.R. n. 15 del 2013 in materia edilizia) ha specificato che il vincolo dello strumento attuativo opera solo per i comuni nei quali il piano urbanistico generale abbia omesso di stabilire la disciplina particolareggiata del centro storico. Quest’ultima, infatti, soddisfa pienamente l’esigenza sottesa alla norma statale, costituendo una regolamentazione degli usi e delle trasformazioni ammissibili nel centro storico e con un livello di dettaglio del tutto equivalente a quello dei piani attuativi. La norma regionale, per altro, non rappresenta un aggravio per il pianificatore comunale, in quanto la disciplina particolareggiata del centro storico costituisce – come abbiamo visto - una costante della pianificazione nella nostra regione, prevista già dalla L.R. n. 47 del 1978 e confermata dalle leggi urbanistiche del 2000 e del 2017 quale componente strutturale del piano.

Gli incentivi urbanistici alla rigenerazione

A differenza del regime speciale illustrato al punto precedente, che opera automaticamente e non può essere disatteso dal piano comunale, il riconoscimento di incentivi urbanistici agli interventi di riuso e di rigenerazione è rimesso, in tutti i casi, ad una determinazione discrezionale del piano comunale. A tal riguardo, si osserva che la L.R. n. 24 disciplina due sole forme di incentivi urbanistici, l’attribuzione di volumetrie premiali e di edificabilità aggiuntiva: la prima utilizzabile direttamente nell’immobile su cui si interviene, con una apposita sopraelevazione o con un ampliamento fuori sagoma; mentre l’altra consente l’assegnazione di diritti edificatori aggiuntivi, che possono essere alienati dal titolare o conferiti direttamente ad altri soggetti dalla convenzione urbanistica, allo scopo di essere realizzati in ambiti territoriali diversi da quelli in cui sono stati riconosciuti. Tuttavia, si attribuisce al piano comunale la facoltà di individuare e regolamentare ulteriori forme di incentivazione urbanistica, laddove gli interventi di rigenerazione presentino caratteristiche qualitative più elevate rispetto agli standard minimi richiesti dalla normativa vigente. La legge sottolinea comunque che l’attribuzione di premialità urbanistiche aggiuntive è sempre subordinata alla previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale del maggior carico insediativo che l’incentivo comporta.

Più in dettaglio, l’art. 8, comma 1, lettera c), stabilisce che il PUG possa conferire agli interventi di addensamento o sostituzione urbana diritti edificatori e altre premialità aggiuntive rispetto – evidentemente – all’edificato già presente nell’area interessata. Ulteriori quote aggiuntive, cumulabili con la precedente, possono essere riconosciute, in sede di stipula dell’AO, a compensazione dell’impegno del privato di realizzare alloggi di edilizia residenziale sociale ovvero altre opere pubbliche in misura superiore a quanto richiesto dal PUG (art. 8, comma 1, lett. e). Parallelamente, la lettera d) dell’art. 8 consente l’attribuzione sempre di diritti edificatori aggiuntivi per gli interventi attuabili direttamente con la presentazione del titolo edilizio richiesto dalla legge (cioè degli interventi di qualificazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica), in ragione e in proporzione ai livelli di

efficienza energetica, sicurezza antisismica e sostenibilità ambientale, raggiunti dall'edificio oggetto dell'intervento, qualora risultino nettamente migliorativi rispetto alla condizione originaria. A tale scopo, la legge promuove l'adesione a protocolli energetico-ambientali di certificazione nazionali e internazionali, da parte dei singoli comuni o tramite convenzioni operate dalla regione, al fine di "garantire una qualità progressivamente crescente degli insediamenti urbani" (art. 7, comma 3). Inoltre, il piano comunale può stabilire altre forme di incentivazione riferite a differenti profili di qualità degli insediamenti o dei manufatti edilizi che derivino, precisa la legge a titolo meramente esemplificativo, dal rispetto di requisiti tecnici più elevati rispetto allo standard di legge nell'ambito di aree ecologicamente attrezzate, dall'applicazione dei disciplinari di bioarchitettura e dalla realizzazione di interventi di *social housing*, cioè di modalità abitative innovative destinate anche a contrastare le forme di discriminazione e di disagio sociale delle categorie più deboli di popolazione. Per questi diritti edificatori aggiuntivi si stabilisce una disciplina essenziale che ne agevoli una diffusa applicazione e che, ad un tempo, eviti l'insorgere delle problematiche presenti nelle Regioni in cui si è fatto ricorso a detti strumenti nell'ambito dei meccanismi di perequazione urbanistica. Si prevedono infatti due sole modalità di utilizzo degli stessi: il loro trasferimento, anche a seguito di alienazione a terzi, su altre aree del territorio urbanizzato appositamente individuate dallo stesso PUG (art. 8, comma 2); la loro diretta attribuzione agli operatori che realizzano gli interventi edilizi di qualificazione, a condizione che essi si impegnino, a pena di decadenza, ad utilizzare tali diritti entro un termine non superiore a tre anni e sempre in aree del TU delimitate dal piano. Quest'attribuzione a terzi dei benefici della rigenerazione urbana, oltre a richiedere l'assenso dei proprietari degli immobili, deve essere regolata dalla convenzione urbanistica o dalle corrispondenti previsioni dell'AO che disciplinano l'intervento di rigenerazione urbana e deve essere trascritta nei registri immobiliari (art. 8, comma 3). Inoltre, l'utilizzo dei diritti edificatori aggiuntivi in altre aree individuate dal piano può avvenire solo attraverso la presentazione di un AO.

Semplificazioni procedurali

Infine, l'art. 11 della legge n. 24 introduce, sempre a favore solo degli interventi di rigenerazione urbana, talune semplificazioni di ordine procedurale che si aggiungono a quelle che saranno evidenziate nel corso dell'esposizione della disciplina edilizia diretta a promuovere il recupero del patrimonio edilizio esistente. I primi due commi attengono alla tematica della valutazione ambientale di piani e programmi e presentano sostanzialmente una natura interpretativa della disciplina applicabile agli interventi di addensamento o sostituzione urbana e alla ristrutturazione urbanistica. Quanto ai primi si specifica che non necessitano di una autonoma valutazione, laddove risultino meramente attuativi delle previsioni del PUG⁽⁵³⁾, in applicazione del principio di non duplicazione della valutazione ambientale di cui all'art. 4, paragrafo 3, della Direttiva VAS⁽⁵⁴⁾. In merito alla ristrutturazione urbanistica, si sottolinea che, interessando l'uso di piccole aree attraverso il rilascio di un titolo edilizio, è attuabile senza la necessità di una valutazione ambientale strategica, secondo quanto stabilito dall'art. 3, paragrafo 3, della medesima direttiva. Si introduce, inoltre, un'ipotesi

⁽⁵³⁾ Si noterà che la disposizione non pare collimare con quanto previsto dall'art. 33, comma 5, laddove si esclude anche per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana subordinati ad AO, che il PUG possa attribuire alle aree interessate una capacità edificatoria, anche potenziale, e che possa regolamentare nel dettaglio i contenuti dei piani attuativi, come invece presuppone la norma in commento.

⁽⁵⁴⁾ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio "Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente" adottata il 27 giugno 2001.

speciale di SCIA sostitutiva del permesso di costruire, ai sensi dell'art. 23 del t. u. dell'edilizia, a favore degli interventi di nuova costruzione attuativi degli AO nel territorio urbanizzato, nonché una importante semplificazione circa l'accertamento della legittimità urbanistica degli edifici da demolire e ricostruire, che sarà esaminata successivamente nel paragrafo 3.1.1. in quanto ripresa e meglio esplicitata dalla successiva legislazione edilizia.

Ma la disposizione più significativa dell'art. 11, che potrebbe risultare particolarmente utile per favorire l'attuazione degli interventi di rigenerazione, consiste nel riconoscimento della possibilità per i proprietari, che rappresentino (solo) la maggioranza assoluta del valore degli immobili in base all'imponibile catastale, di costituirsi in consorzio per presentare al comune l'AO attuativo di un intervento di rigenerazione urbana e di acquisire la disponibilità di tutti gli immobili interessati, promuovendo l'avvio di una procedura espropriativa delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti al consorzio. La legge regionale ha infatti previsto che sia possibile ricorrere alla speciale procedura espropriativa a favore di privati, prevista dall'art. 27, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166, nei casi in cui, oltre all'interesse generale alla rigenerazione urbana, l'intervento presenti un particolare interesse pubblico comportando la riduzione della pericolosità sismica dell'edificio, come nel caso dei fabbricati costruiti prima della classificazione sismica del comune, degli edifici di cui sia stata accertata l'elevata vulnerabilità sismica attraverso una verifica di sicurezza e di quelli collocati in zone geologicamente instabili o comunque soggette ad un elevato grado di pericolosità sismica locale ⁽⁵⁵⁾.

Occorre da ultimo sottolineare come le disposizioni che introducono le diverse forme di agevolazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana descritte in questo paragrafo, ribadiscono più volte che tale regime di favore non si estende agli interventi in espansione e richiamano la disciplina ordinaria che trova applicazione per questi ultimi, rimarcando così, non solo il diverso trattamento voluto dalla legge per i due processi urbanistici ma anche, implicitamente, l'obbligatorietà della introduzione di tali differenti discipline nei nuovi piani ⁽⁵⁶⁾.

2.5.2. Gli strumenti ausiliari per favorire la rigenerazione

Intervento di costruzione e successiva demolizione

Il primo istituto speciale, messo a disposizione dei comuni per favorire gli interventi di rigenerazione, attiene al particolare contenuto che può avere la convenzione urbanistica richiesta per la ristrutturazione urbanistica. In tali interventi infatti il privato si impegna ad attuare, assieme alla

⁽⁵⁵⁾ Il Ministero delle Infrastrutture, con la circolare 29 gennaio 2003, n. 879, ha infatti ritenuto che questa disposizione, introdotta per favorire l'attuazione dei "programmi di riabilitazione urbana" previsti e finanziati dall'art. 27 della L. n. 166 del 2002, abbia portata generale e possa trovare applicazione per ogni tipologia di piano attuativo.

⁽⁵⁶⁾ Si specifica, in particolare, che per gli interventi in aree permeabili extraurbane: non opera l'esenzione dal contributo straordinario e che agli stessi interventi si applichi la disciplina ordinaria per il calcolo del contributo di costruzione; possono essere riconosciuti diritti edificatori aggiuntivi solo per compensare lo specifico impegno assunto dal privato di realizzare alloggi di ERS in una quota superiore a quella prevista per la generalità degli interventi (art. 8, comma 1, lettera. a), e comma 4); non trovano applicazione tutte le semplificazioni procedurali appena richiamate, essendo gli interventi subordinati ad AO da attuare con permesso di costruire ("... è sempre richiesta la predisposizione di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica ai sensi dell'art. 38, da attuare con permesso di costruire").

demolizione e ricostruzione dell'edificio, la sistemazione del tessuto urbano in cui lo stesso si inserisce, anche apportando modifiche del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale ⁽⁵⁷⁾. La L.R. n. 24 prevede che la convenzione urbanistica possa disciplinare una differente sequenza nella esecuzione delle opere progettate, consistente nella realizzazione innanzitutto del nuovo edificio privato, comprensivo degli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti dal piano e della sistemazione degli spazi urbani ad esso pertinenti, e nella successiva esecuzione della demolizione del manufatto originario. Questa modalità operativa dà soluzione per uno dei più rilevanti fattori che ostacolano gli interventi di riuso e di rigenerazione, costituito dal fatto che gli immobili su cui intervenire sono ancora utilizzati e pertanto, se di seguisse l'ordinaria sequenza della demolizione e successiva ricostruzione, occorrerebbe anche reperire un fabbricato nel quale trasferire temporaneamente le attività in essere per non interromperle per tutto il periodo di svolgimento dei lavori. La soluzione introdotta dalla legge, invece, garantisce la continuità dell'utilizzo dell'immobile originario e il trasferimento nel nuovo edificio solo al termine della sua costruzione. L'utilizzo coordinato di questo strumento per più interventi può attivare una sorta di "effetto domino" che richiede il reperimento di una sola area libera (per la prima nuova costruzione), in quanto il sedime dell'edificio demolito può essere utilizzata per una successiva operazione.

Evidentemente questa speciale modalità operativa presuppone la disponibilità di un diverso sedime nel quale collocare il nuovo edificio. Per sopperire a tale esigenza, la legge prevede che il comune possa mettere a disposizione le aree libere di sua proprietà, comprese quelle facenti parte del patrimonio indisponibile perché cedute per la realizzazione di dotazioni territoriali (V. precedente paragrafo 2.5.1.), ma anche che il nuovo immobile, anche residenziale, possa essere realizzato in espansione in deroga al divieto di nuovi insediamenti residenziali in espansione (V. successivo paragrafo 2.6.1.).

Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione

Anche un piano urbanistico che preveda interventi di riuso e rigenerazione urbana è destinato a creare negli attuali proprietari degli immobili una significativa rendita di posizione e quindi, sin dall'avvio del suo iter approvativo, una generalizzata aspettativa della crescita dei valori immobiliari, indipendente dall'attuale stato delle aree e degli edifici che le occupano. Anzi si può osservare che questo fenomeno è più rimarcato nei piani di rigenerazione urbana rispetto a quelli che riconoscano una potenzialità edificatoria ad aree di espansione, in quanto queste ultime previsioni possono interessare aree ben più ampie e numerose rispetto agli ambiti urbanizzati concretamente assoggettabili ad interventi di trasformazione. Per cercare di calmierare quanto più possibile tali fattori distorsivi, la legge prevede che nel corso della formazione del PUG l'Ufficio di piano predisponga un apposito albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana, nel quale iscrivere le aree e gli edifici che gli enti pubblici territoriali e i privati si impegnino a cedere a prezzi concordati al comune o a terzi, per essere oggetto di tali interventi. Rispetto agli immobili privati, dunque, si tratta di una particolare ipotesi di edilizia convenzionata, grazie alla quale gli interessati, che si obblighino a praticare prezzi calmierati, possono acquisire incentivi urbanistici, in termini di quote aggiuntive di edificabilità ovvero del riconoscimento dell'ammissibilità di talune tipologie di interventi di recupero altrimenti non previste. Naturalmente, il comune potrebbe valorizzare al

⁽⁵⁷⁾ Così recita la definizione di questo intervento di cui alla lettera h) dell'allegato alla L.R. n. 15 del 2013.

massimo il ricorso a tale strumento, fino al punto da ammettere gli interventi di addensamento e di sostituzione urbana solo in ambiti nei quali i privati accettassero questa forma di convenzionamento. Si attiverebbe così una negoziazione analoga a quella ammessa dall'art. 18 dalla L.R. n. 20 del 2000, che consentiva di stipulare accordi procedurali in merito ai contenuti discrezionali del piano, a fronte dell'impegno dei privati a realizzare dotazioni territoriali o altri risultati rispondenti all'interesse generale, aggiuntivi rispetto agli obblighi di legge.

Le opere incongrue

Per fornire al comune un ulteriore strumento per assicurare la realizzazione dei progetti di trasformazione dei tessuti urbani, la legge dà efficacia generale in campo urbanistico all'istituto delle "opere incongrue", già introdotto dalla legge n. 16 del 2002, che statuiva la pubblica utilità degli interventi volti a rimuovere o trasformare taluni manufatti edilizi, collocati in prossimità di edifici storico-artistici o in ambiti di particolare qualità architettonica e paesaggistica ma confliggenti con il valore dei luoghi. Lo scopo della norma era quello di costituire il presupposto giuridico per poter assoggettare le opere incongrue alle procedure espropriative e, prima ancora, per indurre i privati proprietari ad aderire al programma di opere di qualificazione del sito che li vedeva coinvolti.

La L.R. n. 24 ora prevede che il piano urbanistico possa qualificare come opere incongrue edifici del territorio urbanizzato incompatibili con il contesto territoriale in cui si collocano, definendo gli obiettivi di miglioramento del tessuto urbano che si intendono perseguire con la demolizione o la significativa trasformazione degli stessi, anche fornendo specifici indirizzi progettuali sulle opere da realizzare. Tale previsione comporta l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, attivabile qualora il privato non aderisca spontaneamente alla trasformazione prevista dal PUG. La norma sottolinea che deve essere favorita l'esecuzione spontanea della previsione di piano, anche in questo caso, attraverso la previsione di premialità urbanistiche e che si possano stipulare accordi di cessione bonaria dell'immobile, usufruendo delle forme di compensazione previste dall'art. 23 della legge regionale sugli espropri⁽⁵⁸⁾.

Concorsi di architettura e progettazione partecipata

L'art. 17 della L.R. n. 24 svolge innanzitutto la funzione di sollecitare il ricorso al concorso di architettura o alla progettazione partecipata, in sede di elaborazione dei piani urbanistici. Il concorso di architettura consente di attivare il coinvolgimento delle migliori professionalità, anche interdisciplinari, nella elaborazione sia dei PUG che dei piani attuativi. Non vi sono limiti sostanziali alla possibilità di ricorrere a tale strumento, in quanto la legge specifica che può essere opportuno avvalersene, sia per la valorizzazione degli ambiti che presentano un particolare valore paesaggistico, ambientale, architettonico, storico culturale, ma anche identitario, sia per progettare la qualificazione di aree degradate, caratterizzate da una significativa carenza di dotazioni e servizi urbani, ecc. I processi di progettazione partecipata sono anch'essi esperibili sia nella fase preliminare della

⁽⁵⁸⁾ Quest'ultima disposizione prevede una sorta di permuta, con l'attribuzione di diritti edificatori in aree messe a disposizione dal comune o di proprietà del soggetto interessato, a condizione che dette aree siano già considerate edificabili dal piano: nel contesto della nuova legge urbanistica questi incrementi di edificabilità possono essere riconosciuti in ambiti del territorio urbanizzato, preferibilmente in quelli individuati dal piano per la localizzazione dei diritti edificatori premiali.

definizione delle scelte generali di piano che nella fase attuativa di elaborazione dei contenuti degli strumenti attuativi, per elevare la qualità dei luoghi urbani, attraverso il confronto con coloro che risiedono nelle vicinanze o che comunque ne usufruiscono per motivi di lavoro, di studio, ecc.

L'aspetto rilevante e innovativo di questa disciplina regionale consiste nel fatto che si intende incentivare l'utilizzo di tali metodologie anche da parte dei privati nell'ambito della elaborazione degli AO, ammettendo la possibilità di scomputare dal contributo di costruzione fino al 50 per cento dei costi sostenuti per lo svolgimento dell'una o dell'altra modalità di progettazione⁽⁵⁹⁾. Mentre per i comuni che attivino questi istituti per l'elaborazione del piano generale o del piano attuativo di iniziativa pubblica è prevista l'erogazione di contributi regionali, attraverso appositi bandi.

Usi temporanei

L'art. 16 della L.R. n. 24 (recepito nell'art. 23-quater del testo unico dell'edilizia in sede di conversione del decreto semplificazione del 2020) non attiene al processo di pianificazione, generale o attuativa, ma si riferisce ad un momento antecedente, in qualche modo preliminare ad un intervento di rigenerazione urbana, in cui il comune, per attivare un processo che porti al recupero non solo urbanistico, ma anche sociale e culturale di taluni ambiti del proprio territorio, individua alcuni edifici (o altri manufatti di particolare rilevanza) dismessi o in via di dismissione (quali caserme, mercati coperti, teatri, ecc.), consentendo il loro utilizzo temporaneo per usi diversi da quelli per i quali erano stati realizzati e ponendoli al centro di un progetto innovativo di attrattività urbana. Sono infatti numerose le esperienze nazionali ed europee in cui questi percorsi riescono ad essere il volano per stimolare la rivitalizzazione di interi quartieri degradati, trasformando questi fabbricati in centri di aggregazione dai quali scaturiscono nuove funzioni urbane. La particolare rilevanza anche urbanistica di queste iniziative consiste nel fatto che esse portano anche al recupero degli immobili e delle parti di città interessate, in quanto catalizzano su di essi interessi sociali e anche economici che ne attivano la valorizzazione urbanistica. Che non si tratti di un ordinario processo urbanistico si ricava dal fatto che, secondo la legge, l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso e non richiede, in quanto tale, il rilascio di alcun titolo abilitativo edilizio (necessario invece per realizzare le eventuali opere indispensabili per acquisire quei requisiti igienico sanitari e di sicurezza richiesti per le attività consentite). La differenza rispetto ad una mera deroga agli usi ammessi dalla pianificazione⁽⁶⁰⁾ consiste nel fatto che questo istituto può trovare applicazione per immobili con uno spiccato carattere identitario, per la loro storia o funzione originaria o per il luogo dove sono collocati, e può essere attivato dal comune per un tempo definito, sulla base di un progetto di rilevante interesse pubblico, con l'approvazione di un'apposita disciplina regolamentare e la definizione della convenzione tipo, che dettino lo speciale regime cui l'immobile è sottoposto.

⁽⁵⁹⁾ Si noti che si tratta della prima e unica ipotesi di scomputo totale dal contributo di costruzione, mentre per tutte le opere di urbanizzazione è ammesso lo scomputo solo rispetto agli oneri di urbanizzazione e alle quote D ed S, mentre è sempre esclusa ogni possibilità di scomputo sia del costo di costruzione che del contributo straordinario, aventi natura parafiscale.

⁽⁶⁰⁾ Si evidenzia che attraverso il permesso di costruire in deroga è possibile procedere al mutamento funzionale verso usi non previsti dal piano; in tali ipotesi, tuttavia, trovano applicazioni i limiti e condizioni cui è subordinato il rilascio di questo speciale titolo edilizio e occorre rispettare i requisiti di ordine urbanistico ed edilizio che la legge o il piano stabiliscono per il nuovo uso, tutte tematiche da cui prescinde l'uso temporaneo.

2.6. Le prescrizioni volte a limitare l'espansione urbana.

Per evitare che il nuovo strumento urbanistico comunale, pur arricchendosi di un'accurata pianificazione del territorio urbanizzato che incentivi gli interventi di riuso e di rigenerazione, continui tuttavia a prevedere opportunità di sviluppo insediativo, la L.R. n. 24 ha introdotto un'articolata disciplina, con innovative prescrizioni che ruotano intorno al principio del "consumo di suolo a saldo zero". Queste disposizioni utilizzano diverse strumentazioni, tutte convergenti verso il medesimo risultato: la definizione di criteri generali che lasciano strettissimi margini di discrezionalità nella loro applicazione. Così la legge definisce limiti quantitativi inderogabili, prescrizioni immediatamente efficaci nella regolazione delle trasformazioni e veri e propri divieti e obblighi circa i contenuti e la forma stessa degli elaborati del PUG e dell'AO. Ne deriva la necessità di ricorrere ad una tecnica urbanistica innovativa per la gestione dei nuovi insediamenti extraurbani ancora ammissibili.

In questo paragrafo è illustrato questo apparato normativo, per dare evidenza alla sua organicità e coerenza, limitandosi a pochi cenni laddove si richiamino disposizioni esaminate in precedenza.

2.6.1. Il consumo di suolo a saldo zero.

In considerazione della tipica dinamicità dei processi urbani, la legge non ha inteso cristallizzare il perimetro del territorio urbanizzato alla data della propria entrata in vigore (cui eventualmente aggiungere, come vedremo, l'ulteriore quota di insediamenti in espansione consentita), bensì ha immaginato un meccanismo flessibile, fondato sul bilancio complessivo di aree che vengono trasformate, le une nel segno dell'impermeabilizzazione per effetto della realizzazione di nuovi insediamenti, le altre con la desigillazione di precedenti urbanizzazioni. Per questo, al comma 1 dell'art. 5, si dichiara il primario obiettivo di governo del territorio del "consumo di suolo a saldo zero", da raggiungere entro il 2050, e si definisce, al successivo comma 5, il consumo di suolo come il saldo tra le aree delle quali la pianificazione urbanistica attuativa programmi la trasformazione insediativa al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato e le aree, collocate all'interno del territorio urbanizzato, delle quali il medesimo strumento di pianificazione preveda un intervento di rinaturazione. Quest'ultime aree possono essere cedute al comune, con destinazioni che preservino stabilmente la permeabilità dei suoli (parchi urbani, verde pubblico attrezzato, ma anche dotazioni ecologico ambientali, foresta urbana, ecc.), ovvero essere mantenute nella titolarità dei privati, essendo soggette alla disciplina vincolistica del verde privato o andando a far parte del territorio rurale.

Si conferma poi il principio generale, che era già presente nella L.R. n. 20 del 2000, secondo cui il consumo di suolo è consentito come *extrema ratio*, solo nei casi in cui non sussistano ragionevoli alternative, in termini di riuso e di rigenerazione di aree già urbanizzate. Tuttavia, la L.R. n. 24, ricercando la massima effettività delle proprie previsioni, specifica che la dimostrazione di questa circostanza costituisce un preciso obbligo di motivazione delle scelte di piano, derogando sul punto alla tradizionale ampia discrezionalità dell'urbanistica ancora riconosciuta unanimemente dalla giurisprudenza. Negli elaborati relativi alla valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle previsioni pianificatorie (documento di VALsat), sia del PUG che degli strumenti attuativi, devono essere individuate e valutate le possibili alternative localizzative, analizzando in particolare

l'esistenza e la praticabilità di quelle che non comportino consumo di suolo, e l'atto deliberativo di approvazione del piano ⁽⁶¹⁾ deve dimostrare, “*con specifiche e puntuali motivazioni*”, la necessità di prevedere l'utilizzo di suolo inedito in mancanza di alternative, secondo un parametro di “ragionevolezza” ⁽⁶²⁾.

Inoltre, la legge urbanistica opera un'importante scelta di campo stabilendo, alla luce della costante decrescita della popolazione residente, che le nuove urbanizzazioni, in ogni caso, non possono avere ad oggetto edifici di edilizia residenziale a libero mercato, ma solo abitazioni che rispondano a un rilevante interesse pubblico, cioè gli alloggi di edilizia residenziale sociale, destinati a essere posti in locazione per un lungo periodo o ceduti in proprietà a prezzi calmierati, e gli alloggi che consentano di attivare “*la rigenerazione urbana di parti significative del territorio urbanizzato*” ⁽⁶³⁾. Le nuove urbanizzazione possono derivare, pertanto, dalla realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico ⁽⁶⁴⁾ e di insediamenti funzionali all'esercizio di attività economiche che il piano consideri strategiche per lo sviluppo del territorio (art. 5, comma 2) ⁽⁶⁵⁾.

Consapevole, tuttavia, che la sola affermazione di tali criteri generali rischierebbe di non riuscire a far da argine al tradizionale orientamento dell'urbanistica a prevedere e regolare primariamente politiche espansive, la nuova legge urbanistica stabilisce comunque un limite quantitativo massimo di ulteriore consumo di suolo ammissibile fino al 2050, pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente alla data sua entrata in vigore (e dunque al 1° gennaio 2018), al netto del

⁽⁶¹⁾ Questa necessaria motivazione delle scelte di piano deve collocarsi nella c.d. “dichiarazione di sintesi”, cioè nell'apposito elaborato che “*illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o programma e come si è tenuto conto ... del documento di VALsat ... dei pareri espressi [dalle autorità ambientali e dai soggetti esperti in materia ambientale] e dei risultati delle consultazioni ..., nonché le ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che erano state individuate*” (art. 9, paragrafo 1, lettera b) della Direttiva Vas 2001/42/CE, recepita dall'art. 18, comma 5, della L.R. n. 24 del 2017). La legge urbanistica, per enfatizzare che l'intero processo di elaborazione del piano deve essere fondato sulla valutazione degli effetti ambientali e territoriali delle sue previsioni, specifica inoltre che la dichiarazione di sintesi deve far parte sia del piano adottato (con “*una prima elaborazione*” dello stesso) che della deliberazione approvativa del piano (art. 46, comma 1, secondo periodo, e comma 7, lettera b).

⁽⁶²⁾ Vi è dunque un certo margine di flessibilità nella definizione delle possibili alternative, che non può certo coincidere con la sfera per così dire soggettiva delle aree nella disponibilità del soggetto, sin troppe volte rivendicata dagli operatori, bensì deve essere riferito, secondo i canoni urbanistici, innanzitutto all'analisi delle previsioni del piano vigenti ed in particolare alla destinazione funzionale attribuita ai diversi ambiti, ai parametri edificatori che li caratterizzano, alla loro accessibilità, all'adeguatezza delle dotazioni e dei servizi richiesti per il nuovo insediamento, alla compatibilità con gli usi presenti nelle aree adiacenti, ecc.

⁽⁶³⁾ Si richiama il fatto, già trattato al precedente paragrafo 2.5.2., che per sopperire all'esigenza abitativa degli attuali occupanti degli immobili nel corso del periodo di realizzazione degli interventi, l'art. 13 prevede anche una particolare tipologia di intervento, la costruzione e successiva demolizione, che evita la necessità di reperire “alloggi parcheggio” che assolvano a tale funzione. Ebbene, il comma 4, secondo periodo, di questa disposizione specifica che – secondo le regole generali – i nuovi alloggi (da costruire prima della demolizione di quelli da sostituire) si possono realizzare in ambito extraurbano solo nel caso in cui non sia possibile reperire aree libere nel territorio urbanizzato utilizzabili per la collocazione del nuovo edificio.

⁽⁶⁴⁾ In particolare, la legge si riferisce alle opere private dichiarate dalla normativa vigente di interesse generale, tra cui rientrano principalmente le opere dei concessionari di pubblici servizi e le reti e attrezzature tecnologiche dichiarate dalla legge di pubblica utilità; non già alle opere che il Consiglio comunale dichiara di interesse pubblico, perché rispondenti ad un fabbisogno locale, come invece è consentito ai fini del rilascio dei permessi di costruire in deroga alle previsioni di piano.

⁽⁶⁵⁾ Si noti come questo requisito sia coerente con l'ulteriore importante innovazione della legge che richiede per gli strumenti attuativi l'allegazione di una relazione che consenta di verificare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento e la sua effettiva rispondenza alle esigenze del mercato e di valutare gli effetti positivi, in termini di attrattività e competitività del territorio, che la stessa comporta.

consumo di suolo che derivi dall'attuazione dei piani attuativi vigenti o da quelli approvati e convenzionati nel corso della fase transitoria di elaborazione del PUG ⁽⁶⁶⁾.

Non trattandosi, come abbiamo visto, di una disposizione diretta unicamente a preservare il suolo permeabile quale risorsa ambientale, ma di una norma urbanistica, avente il primario obiettivo di promuovere politiche di sviluppo sostenibile basate sul riuso e la rigenerazione del territorio urbanizzato, tale limite incontra un elenco tassativo di deroghe, cioè di opere e insediamenti che si possono realizzare nel territorio extraurbano senza computarle nella quota del 3% di consumo di suolo ammissibile, ma sempre previa valutazione che non sussistano ragionevoli alternative localizzative che non determinino consumo di suolo:

- le opere pubbliche di rilievo sovracomunale e quelle private qualificate dalla legge di interesse pubblico;
- i nuovi insediamenti produttivi selezionati e finanziati attraverso i bandi della c.d. legge regionale sull'attrattività (L.R. n. 14 del 2014), in quanto relativi ad imprese che si caratterizzano per l'elevata internazionalizzazione, per i livelli di ricerca, l'utilizzo di tecnologie avanzate, per la capacità di innovazione, la sostenibilità ambientale e sociale;
- gli insediamenti produttivi di interesse statale individuati attraverso lo speciale procedimento di cui al DPR n. 194 del 2016;
- i nuovi insediamenti che risultino indispensabili per lo sviluppo e la trasformazione di attività economiche già insediate nel territorio regionale ⁽⁶⁷⁾.

Non sono inoltre conteggiati nel consumo di suolo ammissibile i parchi urbani e le dotazioni ecologiche e ambientali, in quanto caratterizzati proprio dallo stabile mantenimento della permeabilità dei suoli e dai servizi ecosistemici che assicurano alle aree urbanizzate, nonché le opere funzionali alla conduzione delle aziende agricole realizzate nel territorio extraurbano.

I nuovi insediamenti comunque realizzabili nel territorio extraurbano devono soddisfare un ulteriore requisito localizzativo avente, anche in questo caso, efficacia prescrittiva: essi non devono ampliare la dispersione insediativa, cioè la disordinata diffusione dei nuovi insediamenti nel territorio rurale, dovendo piuttosto concorrere al ridisegno dei margini urbani, collocandosi in aree contigue al perimetro del territorio urbanizzato (art. 5, comma 4). Questa disposizione è ribadita anche per le nuove costruzioni indispensabili per lo svolgimento dell'attività agricola, che devono essere collocate all'interno o in adiacenza ai centri aziendali, con l'unica eccezione degli impianti zootecnici qualora

⁽⁶⁶⁾ Questa disposizione fa tesoro dell'esperienza positiva che ha caratterizzato la L.R. n. 6 del 1995 che ha posto un limite analogo alle varianti specifiche ai PRG. Nella gestione di questo limite è stato utilizzato, per altro, pur in assenza di un'esplicita previsione di legge, il meccanismo del "saldo zero" illustrato in precedenza, o meglio, la possibilità di compensare nuove previsioni con la cancellazione di precedenti.

⁽⁶⁷⁾ La legge regionale riconosce in modo univoco che questi interventi di ampliamento, ristrutturazione o nuova costruzione di fabbricati produttivi presentino un interesse generale, stabilendo all'art. 53 che essi possano beneficiare della stessa procedura speciale di localizzazione in variante alla pianificazione prevista per le opere pubbliche e di interesse pubblico. L'ampissimo ricorso a tale procedimento speciale conferma la piena condivisione di tale scelta del legislatore da parte delle amministrazioni locali, ben disponibili a favorire lo sviluppo delle attività economiche insediate nel proprio territorio. Si tratta del resto della prosecuzione della esperienza amministrativa avviata nel 2009 a seguito dell'introduzione di una analoga disposizione nella L.R. n. 20 del 2000, l'art. A-14-bis, diretta ad agevolare le imprese emiliano romagnole che intendessero investire nello sviluppo della propria attività economica nonostante la crisi economica mondiale in atto, e che ha visto una immediata risposta favorevole da parte delle amministrazioni comunali.

le normative di polizia veterinaria ne prescrivano una collocazione isolata rispetto alle altre attività agricole.

2.6.2. La disciplina legislativa per le nuove urbanizzazioni e per il territorio rurale.

Coerentemente con la previsione secondo cui l'oggetto principale del PUG è costituito dal territorio urbanizzato, le nuove urbanizzazioni trovano direttamente nella legge la loro disciplina, con numerose disposizioni immediatamente prescrittive che ne conformano il regime amministrativo. Per questi insediamenti, infatti, è prevista in legge - oltre alle disposizioni appena esaminate circa i limiti al consumo di suolo e il divieto della dispersione insediativa (di cui agli articoli 5 e 6), e a quelle che disincentivano gli interventi in espansione (di cui agli articoli da 7 a 11) ⁽⁶⁸⁾ - una dettagliata normativa volta ad evitare il sorgere di realtà periferiche non qualificate. Si richiede innanzitutto la cessione al comune di una quantità di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi ben superiore alla quota minima stabilita dal D.I. n. 1444 del 1968, senza la possibilità di deroghe e di monetizzazione delle stesse. Inoltre, si prescrive che, contemporaneamente alle nuove costruzioni, debbano essere realizzate tutte le opere di urbanizzazione richieste secondo gli ordinari canoni urbanistici, ma anche le infrastrutture necessarie per una accessibilità sostenibile al nuovo insediamento, con percorsi ciclo-pedonali protetti e con l'attivazione dei servizi di trasporto pubblico locale, ove esistenti, nonché i servizi idrici integrati e le reti e gli impianti tecnologici ed energetici.

Oltre a tale rilevante disciplina legislativa sulle dotazioni e servizi da assicurare nei nuovi insediamenti, la Valsat del PUG e l'AO possono prescrivere le eventuali misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e le dotazioni ecologico ambientali indispensabili per la sostenibilità ambientale e territoriale dell'insediamento. Inoltre, si conferisce alla componente strategica del piano due sole funzioni: di definire il concorso dei nuovi insediamenti al soddisfacimento del fabbisogno locale di edilizia residenziale sociale (art. 34, comma 3) e la possibilità di stabilire standard urbanistici più elevati rispetto a quelli indicati dalla legge, anche indicando, in determinati areali, specifici fabbisogni da soddisfare con i nuovi interventi, per compensare situazioni pregresse di carenza o inadeguatezza delle dotazioni pubbliche presenti nelle aree contermini già edificate (art. 35, comma 2) ⁽⁶⁹⁾.

In merito alla funzione conoscitiva degli ambiti extraurbani, la legge delimita la funzione del PUG alla sola individuazione e rappresentazione, in un'apposita cartografia di dettaglio, dell'insieme dei

⁽⁶⁸⁾ Gli interventi in espansione sono assoggettati al pagamento del contributo straordinario e dell'intero ammontare del contributo di costruzione, non beneficiano degli incentivi urbanistici salvo quelli compensativi della maggior quota di alloggi ERS realizzata, non usufruiscono di alcuna deroga ai limiti di densità edilizia, di altezza e distanza tra gli edifici stabiliti dal D.I. n. 1444 del 1968 e non si avvalgono delle semplificazioni procedurali stabilite dall'art. 11 della legge regionale.

⁽⁶⁹⁾ È appena il caso di evidenziare che, a fronte dell'ampia gamma di opere pubbliche che sono prescritte dalla legge e che possono essere richieste dal piano comunale per assicurare la funzionalità e la sostenibilità dei nuovi insediamenti, la L.R. n. 24 esclude categoricamente che il comune, sia pure nell'ambito della negoziazione sottesa all'approvazione degli accordi operativi, possa richiedere il pagamento di "*alcun corrispettivo monetario ... per la previsione urbanistica degli insediamenti e la loro attivazione*", oltre a quanto dovuto a titolo di contributo di costruzione (art. 38, comma 5). La legge si riferisce a quegli oneri finanziari compensativi che frequentemente erano richiesti in caso di realizzazione di importanti insediamenti, ma che non trovano giustificazione se non nell'esigenza delle amministrazioni locali di reperire risorse per il loro bilancio, e che costituivano un rilevante fattore distorsivo del governo del territorio, assieme alla possibilità di utilizzo del contributo di costruzione per le spese generali dell'ente, pratica anch'essa esclusa dalla nuova legge urbanistica.

fattori che impediscono o condizionano gli eventuali sviluppi insediativi, quali: le tutele e i servizi ecosistemici svolti dai suoli in ragione delle risorse ambientali che li caratterizzano; gli aspetti morfologici o geologici che rendono le aree incompatibili con le trasformazioni insediative; le situazioni di rischio industriale e naturale, compresa la pericolosità sismica locale dei diversi siti, le reti infrastrutturali esistenti e le aree vincolate quali corridoi di fattibilità di quelle pianificate. Secondo il principio di competenza, la legge precisa tuttavia che questi elementi strutturali del territorio extraurbano non devono derivare da una attività conoscitiva e (men che meno) essere oggetto dei contenuti pianificatori del piano, bensì essere desunti dalla pianificazione generale di area vasta o regionale, o dalle pianificazioni settoriali di tutela (art. 35, comma 5) ⁽⁷⁰⁾.

Assieme a tale griglia di aree non vocate alla localizzazione di nuovi insediamenti, il PUG può anche individuare le aree, contermini al territorio urbanizzato, che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo derivanti dalle dotazioni, dai servizi pubblici e dalle infrastrutture esistenti o in corso di realizzazione. Per evitare che ciò possa costituire un *vulnus* al divieto di attribuzione di potenzialità edificatorie, la legge precisa che tali ambiti devono essere rappresentati attraverso una cartografia ideogrammatica priva di ogni valore precettivo, affinché non possa qualificarsi “*in nessun caso*” come una rappresentazione delle aree idonee ai nuovi insediamenti (art. 35, comma 6) ⁽⁷¹⁾.

Si evidenzia dunque un'importante peculiarità della L.R. n. 24 che, escludendo che il PUG possa stabilire una disciplina degli ambiti di espansione e non prevedendo la necessità per il comune di dotarsi di uno strumento che programmi e coordini l'attuazione delle previsioni del medesimo piano generale, ha di fatto operato una sorta di liberalizzazione della presentazione dei piani attuativi in espansione, sia pure nei limiti e alle condizioni appena richiamati. Il privato, che possa dimostrare che il PUG non preveda interventi di riuso e di trasformazione del territorio urbanizzato che possano soddisfare le sue esigenze insediative, è abilitato a presentare una proposta di accordo operativo in un ambito contermini al perimetro del territorio urbanizzato, (purché il suo piano attuativo osservi i requisiti e le condizioni stabilite per i nuovi insediamenti dalla legge e dalla SQUEA). In tal modo, la legge rinuncia ad ogni programmazione della preziosa quota del 3% di consumo di suolo ammissibile, nella consapevolezza del probabile esaurimento della stessa già nel primo periodo di applicazione della legge, in attesa che l'intero settore economico si orienti gradualmente verso il riuso e la rigenerazione urbana.

Quanto al territorio rurale, si confermano i due principi cardine che governano questi ambiti sin dalla legge regionale n. 6 del 1995 (di aggiornamento della legge urbanistica n. 47 del 1978): in zona agricola è ammessa unicamente la realizzazione di nuove costruzioni se indispensabili per la

⁽⁷⁰⁾ Si consideri a tal riguardo che l'art. 22, specificamente dedicato ai sistemi territoriali e ai tematismi che devono essere rappresentati e valutati dai piani urbanistici e territoriali (c.d. “quadro conoscitivo”), assegna al PUG il compito di svolgere un analitico studio solo dei tessuti urbanizzati e del patrimonio edilizio esistente. Quanto alle modalità di reperimento dei restanti dati e delle informazioni necessari per la predisposizione del piano, si sottolinea che i comuni debbano muovere dall'utilizzo degli apparati conoscitivi del territorio posseduti e messi a disposizione da città metropolitana, province e regione, e che possano procedere “*solo alle integrazioni e agli approfondimenti necessari per le tematiche di competenza dei propri strumenti di pianificazione*”.

⁽⁷¹⁾ Appare tuttavia evidente che il mercato immobiliare non potrà non cogliere questa indicazione di piano e riconoscere un valore economico maggiore a queste aree nelle quali, in ragione dei fattori favorevoli riconosciuti dal piano, gli operatori hanno la facoltà di presentare i necessari AO, con il solo onere di dimostrare di essere portatori di una esigenza insediativa non altrimenti soddisfacibile nel territorio urbanizzato e di rispettare il limite massimo di consumo di suolo consentito. Di conseguenza, quest'eventuale cartografia ideogrammatica potrà forse costituire il presupposto per l'applicazione della disciplina statale che, ai soli fini fiscali, considera edificabili, e non rurali, le aree cui il piano urbanistico generale riconosca una potenzialità edificatoria (V. precedente paragrafo 1. ed in particolare la nota 6).

conduzione delle attività delle aziende agricole; tutto il patrimonio edilizio dismesso da queste ultime può essere riutilizzato per funzioni coerenti con le loro caratteristiche architettoniche e funzionali, ma con il vincolo di non poter edificare nuovi fabbricati aziendali in sostituzione di quelli che si è ceduto a terzi. Inoltre, in coerenza con i principi che animano la nuova legge, si introducono varie accentuazioni: anche per le imprese agricole la realizzazione di una nuova costruzione è consentita solo se si dimostri che non sussista la possibilità del recupero del patrimonio rurale esistente; la nozione di recupero ricomprende innanzitutto gli interventi di demolizione e ricostruzione e comunque i nuovi manufatti devono essere realizzati all'interno dei centri aziendali o in ambiti contermini ad esso, per evitare la realizzazione di edifici isolati che favoriscano la dispersione insediativa. La realizzazione di significative trasformazioni edilizie è comunque subordinata alla presentazione di un apposito elaborato tecnico, il Programma di Riconversione o Ammodernamento dell'attività agricola (PRA), asseverato da un tecnico abilitato esperto nel settore agricolo, che dimostri la necessità dei nuovi manufatti edilizi per lo sviluppo di una attività produttiva coerente con le dimensioni e le caratteristiche dell'azienda stessa ⁽⁷²⁾.

Per promuovere il recupero di suolo permeabile rimuovendo i fabbricati dismessi presenti nel territorio rurale, è stata introdotta innanzitutto una modalità particolare per il recupero dei piccoli manufatti, più o meno precari, disseminati nelle aree agricole: il PUG può consentire il recupero dei volumi realizzati legittimamente, aventi funzione accessoria catastalmente riconosciuta, quali depositi attrezzi, piccoli ricoveri per animali, magazzini, ecc., con un intervento unitario che preveda la loro demolizione e l'ampliamento dell'edificio principale ovvero la realizzazione di un fabbricato autonomo avente la medesima destinazione d'uso accessoria o una di quelle eventualmente ammesse dal Piano, a condizione che contemporaneamente si proceda anche alla rimozione di tutte le tettoie, baracche e di ogni altra struttura precaria presente nel fondo, di cui non è ammesso comunque il recupero volumetrico (art. 36, comma 5, lett. c). Inoltre, è prevista la possibilità della desigillazione di importanti quote di suolo coltivabile, attraverso la demolizione dei rilevanti allevamenti intensivi dismessi e la rinaturazione dell'area di sedime e di pertinenza, consentendo la realizzazione nel territorio urbanizzato, o in aree contigue allo stesso, di nuove edificazioni anche residenziali, aventi una superficie fondiaria che corrisponda solo ad una limitata quota di quella originaria, di norma del dieci per cento, che può crescere fino alla percentuale del venti, qualora siano necessarie anche opere di bonifica del sito o di rimozione di amianto o di altri materiali pericolosi, e fino al cinquanta per cento qualora si tratti di edifici così impattanti dal punto di vista paesaggistico o ambientale da essere classificati dal piano come "incongrui" (art. 36, comma 5, lett. e).

⁽⁷²⁾ Il PRA consiste in una relazione asseverata da un tecnico abilitato e costituisce una rilevante semplificazione rispetto al precedente Piano di Sviluppo Aziendale (PSA), la cui approvazione richiedeva un procedimento analogo a quello dei piani attuativi. L'obbligo della presentazione dei PRA in luogo del tradizionale PSA era già stato previsto dalla L.R. n. 20 del 2000 ma, sempre in ragione della non prescrittività di quella legge, anche questa innovazione era stata sostanzialmente disattesa dalla maggior parte dei comuni che avevano continuato ad utilizzare il vecchio metodo di approvazione delle edificazioni in zona agricola: l'attribuzione al territorio rurale di un indice edificatorio generale, comprensivo dell'edificato esistente, alla cui deroga si procedeva attraverso l'approvazione in consiglio comunale del PSA. Il necessario passaggio alla nuova disciplina è ora sancito da un atto di coordinamento tecnico (approvato con delibera della Giunta regionale n. 623 del 29 aprile 2019, integrata dalla delibera n. 713 del 13 maggio 2019), vincolante ai sensi dell'art. 49 della L.R. n. 24, che ha definito i contenuti del PRA e, più in generale, la disciplina di dettaglio che regola la realizzazione nel territorio rurale sia dei fabbricati produttivi che delle abitazioni per gli imprenditori agricoli.

2.6.3. Il divieto di attribuzione di potenzialità edificatoria e l'obbligo di una cartografia ideogrammatica

Per completare la disamina delle previsioni con le quali la nuova legge urbanistica persegue l'obiettivo di orientare i nuovi piani unicamente al riuso e alla rigenerazione urbana, appare opportuno richiamare le specifiche prescrizioni che stabiliscono quali debbano essere la natura e l'efficacia delle diverse previsioni di piano e la forma che le stesse devono assumere di conseguenza. La legge afferma, anche in questo campo una serie di principi generali, che vengono poi richiamati nei principali casi in cui devono trovare applicazione. Così, al Capo IV delle disposizioni generali sul governo del territorio, gli articoli 25 e 26 chiariscono quale debba essere l'efficacia conformativa delle principali categorie di previsioni di piano; mentre l'art. 24, riprendendo i medesimi contenuti pianificatori, ne conferisce la titolarità ai diversi strumenti, alla luce del principio di competenza, e stabilisce la natura cedevole delle previsioni che esulino dalle prerogative di ciascun piano (V. precedente paragrafo 2.).

In particolare, l'art. 25 si apre con l'enfatica affermazione che, fatti salvi gli interventi nel TU attuabili per intervento diretto, il PUG e gli strumenti sovracomunali (d'area vasta o regionali) non attribuiscono *“in nessun caso potestà edificatorie alle aree libere né conferiscono alle stesse potenzialità edificatorie o aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto”*. Conseguentemente, nei tre commi successivi si indicano i profili rispetto ai quali i medesimi piani possono risultare conformativi del diritto di proprietà (c.d. conformazione *“del territorio”*):

- laddove disciplinino le modalità di tutela e valorizzazione, in campo ambientale, paesaggistico e culturale, ovvero quando individuino ambiti gravati da limiti o divieti all'edificazione per le caratteristiche morfologiche o geologiche, o per la presenza di rischi ambientali o industriali (comma 2, lettere a), b) e c);
- stabilendo corridoi di fattibilità di opere pubbliche, quali ambiti destinati a tempo indeterminato ad assicurare la realizzabilità di opere pubbliche o di interesse pubblico prevalentemente lineari, quali strade, ferrovie, reti energetiche, ecc. (comma 2, lettera d);
- quando definiscano requisiti o condizioni di sostenibilità ambientale o infrastrutturale cui è subordinata, a tempo indeterminato, l'attuabilità di talune trasformazioni del territorio (comma 3);
- ove pongano un vincolo urbanistico di natura espropriativa (comma 5) ⁽⁷³⁾.

Passando a regolamentare anche la forma di queste previsioni, la medesima disposizione specifica che il piano deve provvedere ad una precisa individuazione delle aree gravate dalle prescrizioni e dai vincoli sopra elencati, limitatamente ai profili per i quali ha efficacia conformativa, e richiede, di conseguenza, una cartografia di dettaglio, puntualmente rappresentativa delle aree interessate (comma 4).

⁽⁷³⁾ Una delle peculiarità della nuova legge urbanistica è di aver previsto che l'apposizione dei vincoli espropriativi e la dichiarazione di pubblica utilità delle opere può avvenire indifferentemente attraverso il piano urbanistico generale, gli strumenti attuativi e le procedure speciali in variante (tra cui innanzitutto gli accordi di programma e il procedimento unico), purché tali previsioni presentino i requisiti e gli elaborati tecnici richiesti dalla disciplina in materia di espropri statale e regionale. In tal modo, la legge ha ampliato notevolmente la flessibilità del sistema, che in precedenza assegnava solo al POC e alle procedure speciali in variante la possibilità di apporre vincoli preordinati all'esproprio.

Similmente, l'art. 26, comma 1, definisce in via generale - alla lettera b) – in quali casi le previsioni del PUG possono essere conformative del diritto di edificare (*“limitatamente alla disciplina degli interventi attuabili per intervento diretto, di qualificazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica e di recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio tutelato dal piano, ivi compreso il riconoscimento di incentivi urbanistici per promuovere l'attuazione dei medesimi interventi ai sensi dell'articolo 8, comma 1”*), sottolineando che, nelle restanti ipotesi in cui è obbligatoria l'approvazione di uno strumento attuativo, l'attribuzione dei diritti edificatori compete unicamente agli stessi, che stabiliscono il progetto urbano della trasformazione, gli usi ammissibili, gli indici e i parametri edilizi e le modalità di attuazione, ma anche gli oneri che gravano sull'intervento, in termini di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici (art. 26, lettera a) ⁽⁷⁴⁾).

Dopo di che, l'art. 24 specifica, a contrario, quale prima esplicitazione del principio di competenza, che le eventuali previsioni del PUG che esulino dalla funzione conformativa del territorio e che non regolino interventi diretti - previsioni che la legge denomina “contenuti strategici” o “componente strategica” del piano - non possono stabilire una disciplina urbanistica di dettaglio, costituendo un ogni caso solo riferimenti di massima per i piani attuativi (art. 24, comma 2, lettera b) e che la relativa cartografia deve risultare solo “ideogrammatica”, destinata ad essere sostituita da quella puntuale e dettagliata del piano attuativo, senza che ciò costituisca variante al piano generale (art. 24, comma 2, lettera a).

A fronte di tanta enfasi presente nel dettato normativo, non può che ribadirsi che la violazione di questi principi costituisce palesemente una causa di illegittimità del PUG, e che (anche quando tale vizio del piano non sia stato accertato dal giudice) la legge regionale prevede, per effetto del principio di competenza, una sostanziale inidoneità delle medesime disposizioni a condizionare le scelte del piano attuativo circa la disciplina urbanistica di dettaglio. L'AO è tenuto ad osservare le disposizioni conformative del territorio, stabilite dal PUG, dalla pianificazione territoriale e dai piani di tutela, ma ha riconosciuto dalla legge un ampio margine di discrezionalità nell'attuazione delle restanti previsioni dei medesimi piani, che hanno necessariamente natura strategica.

3. La disciplina edilizia e del contributo di costruzione funzionale al recupero dell'edificato.

In premessa abbiamo evidenziato la particolare rilevanza della disciplina edilizia per la concreta attuabilità degli interventi di qualificazione del patrimonio esistente, in quanto essa può impedire o rendere più lunghi e complessi i processi di recupero, a causa della necessità di verificare anche la legittimità urbanistica degli immobili su cui si interviene e della maggiore difficoltà a valutare sia le prestazioni tecniche che essi presentano attualmente, sia i risultati che potranno essere conseguiti attraverso le opere che si intende realizzare.

Consapevole di questa problematica, la nuova legge urbanistica rimarca innanzitutto la necessità che i PUG perseguano la massima semplificazione nella scelta delle procedure attuative e, come esaminato nel capitolo precedente, prescrive che siano soggette al solo titolo edilizio tutte le opere di qualificazione edilizia, di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione del centro storico e di recupero

⁽⁷⁴⁾ Grazie a questa ampia esplicitazione, la disposizione chiarisce anche cosa si intenda per “definizione della disciplina urbanistica di dettaglio”, nozione che la legge in più passaggi utilizza per richiamare la funzione degli AO.

del patrimonio edilizio tutelato e che occorra solo il rilascio di un permesso di costruire convenzionato per la ristrutturazione urbanistica di interi isolati. Inoltre, la L.R. n. 24 subordina alla presentazione di una SCIA anche gli interventi di nuova costruzione nel territorio urbanizzato, attuativi di AO di addensamento e sostituzione urbana.

L'assoluta necessità di dotarsi di una disciplina tesa a favorire il più possibile gli interventi di recupero e qualificazione del patrimonio immobiliare, ha costituito negli ultimi dieci anni il principale punto di riferimento anche delle riforme della legislazione edilizia, tutte orientate primariamente alla semplificazione normativa e procedurale degli interventi sull'esistente. Se dunque, come segnalato in premessa, nelle leggi edilizie della regione (L.R. n. 15 del 2013 e n. 23 del 2004) si riscontrano numerosi principi e istituti innovativi volti ad assicurare la certezza delle posizioni giuridiche e la celerità e semplicità dei procedimenti, riferibili a tutte le tipologie di interventi edilizi, compresa dunque la nuova costruzione, vi sono numerose disposizioni specificamente dirette ad affrontare le problematiche che si incontrano intervenendo sul patrimonio edilizio esistente, e che è opportuno esaminare in questo capitolo.

A differenza della normativa urbanistica, che non trova nella recente legislazione statale alcun valido riferimento (ed è anzi necessitata a confrontarsi con normative che echeggiano concezioni ormai vetuste), la disciplina edilizia presenta un rapporto dialettico con la stessa in quanto, se alcune innovazioni rimangono delle peculiarità del sistema legislativo emiliano-romagnolo, altre sono state poi recepite dalla legislazione statale che le ha trasformate in principi fondamentali della materia, altre ancora sono state sviluppate dalla legge regionale in recepimento delle innovazioni operate dalla c.d. Legge Madia e dai provvedimenti attuativi della stessa e, soprattutto, dal decreto semplificazioni n. 76 del 2020, anche grazie alla collaborazione tra i due livelli istituzionali che ha caratterizzato l'elaborazione dei testi statali. Nei paragrafi che seguono esamineremo dunque le disposizioni che favoriscono gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, specificando il contesto legislativo dal quale traggono origine.

3.1. La legittimità e le forme di regolarizzazione del patrimonio edilizio.

Le principali tematiche che investono gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, sulle quali è intervenuto con numerose innovazioni il legislatore regionale, sono quelle riconducibili allo "stato legittimo", cioè alla legittimità dell'attuale stato di fatto dell'edificio sul quale si intende intervenire, e alla disciplina amministrativa tesa alla regolarizzazione delle eventuali difformità tra quanto autorizzato dai titoli edilizi, che nel tempo ne hanno consentito la costruzione e la trasformazione, e le sue attuali caratteristiche, difformità frequentemente rilevate dal tecnico abilitato in occasione della presentazione di un nuovo titolo edilizio o della stipula di atti di trasferimento della proprietà o di costituzione di altri diritti reali. Un eventuale difetto di tale stato legittimo risulta infatti preclusivo del rilascio o della presentazione di un titolo abilitativo e della circolazione dei beni immobili.

La rilevanza di queste problematiche è apparsa evidente negli anni scorsi anche in occasione di interventi edilizi sul patrimonio esistente che beneficiavano di finanziamenti pubblici, così come dei processi di riparazione o ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti da eventi catastrofici (terremoti e alluvioni), che sono stati fortemente rallentati o impediti dalla difficoltà per i

professionisti di attestare lo stato legittimo dell'immobile e dalla conseguente necessità di procedere preliminarmente alla regolarizzazione delle difformità riscontrate ⁽⁷⁵⁾.

Come vedremo nei paragrafi successivi, su tali tematiche la disciplina regionale è stata anticipatoria di previsioni poi recepite a livello statale (come nel caso delle tolleranze costruttive), ma anche estremamente sensibile nel fare proprie e sviluppare le più avanzate indicazioni della giurisprudenza e della dottrina in materia. Al riguardo, si pensi per esempio alla c.d. sanatoria giurisprudenziale, introdotta in recepimento delle argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato nel parere sulla bozza di T.U. edilizia, ed alla disciplina sulla sanatoria paesaggistica per gli abusi commessi prima dell'introduzione dell'obbligo di ripristino e sulla necessità del parere di compatibilità paesaggistica per gli illeciti edilizi commessi prima dell'apposizione del vincolo, con la quale sono state fatte proprie le posizioni espresse dall'Ufficio Legislativo del Ministero competente.

Questa particolare attenzione, certamente dovuta all'assiduo confronto con i professionisti e gli operatori del settore ed all'ascolto delle problematiche da essi incontrate nella pratica quotidiana, ha portato ad una rivisitazione critica dell'intera normativa edilizia, dando quanto più possibile rilevanza: alla circostanza che, in determinate ipotesi, considerato anche il tempo trascorso dalla realizzazione dell'abuso, manca un interesse pubblico, concreto ed attuale, al ripristino; alle esigenze di certezza e stabilità delle posizioni giuridiche; alla tutela dell'affidamento dei privati sulla legittimità degli atti amministrativi, specialmente se risalenti nel tempo; al principio di economia, che impone di non sanzionare con il necessario ripristino quelle attività che oggi sarebbero comunque consentite.

Questa sensibilità del legislatore regionale non ha comportato l'approvazione di una disciplina permissiva, derogatoria dei principi fondamentali della materia; al contrario, anche nella normativa di riforma si riscontra un assoluto rigore nel perseguimento della qualità dei manufatti edilizi e nella chiara individuazione sia delle normative tecniche e pianificatorie da osservare, sia dei compiti di certificazione ed attestazione della legittimità degli interventi posti in capo ai professionisti, sia dei controlli che devono essere svolti dalle amministrazioni competenti. Anzi, la legge regionale supera il sistema dei meri controlli cartacei dei progetti presentati, ma pretende che, al termine dei lavori, i tecnici comunali svolgano una verifica ispettiva delle opere realizzate, per constatarne la piena conformità al progetto approvato ed ai requisiti cui è subordinata l'agibilità. La legge sanziona, con il massimo rigore, chi oggi svolga attività edilizia abusiva, rendendo più agevole l'attuazione degli interventi coattivi di ripristino dello stato dei luoghi e stabilendo modalità semplificate di calcolo delle sanzioni pecuniarie, dall'ammontare realmente afflittivo (in quanto legato al doppio del reale

⁽⁷⁵⁾ A tal riguardo basti ricordare che, a seguito del terremoto che ha colpito i territori delle regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo il 24 agosto 2016, è stato necessario stabilire una speciale modalità di accertamento dello stato legittimo, per consentire la presentazione delle pratiche edilizie per la ricostruzione privata, che risultava fortemente rallentata da questa criticità (Vedi art. 10, comma 6, del DL n. 76 del 2020 di integrazione dell'art. 12, comma 2, del decreto legge n. 189 del 2016). Anche per il così detto "superbonus 110%" si era registrato un blocco della iniziale presentazione delle pratiche, superato solo dopo l'approvazione di una disciplina speciale che, in luogo dell'ordinaria asseverazione dello stato legittimo, ha richiesto unicamente l'attestazione o degli estremi del titolo abilitativo che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o la sua sanatoria o del fatto che la costruzione è stata completata in data antecedente al 1° settembre 1967, rimanendo comunque impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità o meno dell'immobile. È stato inoltre necessario sottolineare che, l'eventuale presenza nell'immobile di abusi edilizi, realizzati in precedenza, non comportava la decadenza dal Superbonus ai sensi dell'articolo 49 del DPR n. 380 del 2001 (Vedi commi 13-ter e 13-quater dell'art. 119 del D.L. n. 30 del 2020, inseriti dall'art. 33, comma 1, lett. c), del D.L. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla L. n. 108 del 2021).

valore di mercato degli immobili, desumibile in via speditiva dai dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, pubblicati sul *web*).

Si può osservare come la previsione legislativa, da una parte, di precise casistiche di difformità suscettibili di regolarizzazione e, dall'altra, di un apparato sanzionatorio che persegue con particolare rigore le restanti ipotesi di opere abusive, abbia portato a stabilire nella modulistica unificata edilizia l'obbligo dell'attestazione dello stato legittimo, prima dell'introduzione di questo istituto nella legislazione statale e regionale. Inoltre, la contemporanea esigenza di semplificare e accelerare la presentazione delle pratiche che interessino il patrimonio esistente, ha portato a prevedere che con la medesima istanza edilizia si possa sia regolarizzare le difformità presenti nell'edificio ove consentito dalla legge - potendo così dichiarare nel medesimo atto lo stato legittimo dell'immobile - sia richiedere l'abilitazione per il nuovo intervento. Più in particolare, il professionista, laddove abbia accertato delle difformità tra lo stato di fatto dell'immobile ed i titoli abilitativi disponibili, nel presentare una CILA o una SCIA o nel richiedere il rilascio di un permesso di costruire, può anche dichiarare che sussistono i presupposti e le condizioni previste dalla legge per la loro regolarizzazione, e di conseguenza attestare lo stato legittimo dell'immobile; l'amministrazione comunale, da parte sua, verifica preliminarmente la sanabilità delle difformità accertate e, in caso di valutazione positiva, istruisce il titolo edilizio. Tale sistema evidentemente presuppone un significativo affidamento da parte dell'ordinamento regionale sul ruolo primario dei tecnici abilitati nella certificazione dello stato di fatto e di diritto degli immobili e nell'accertamento della legittimità degli interventi, come proclamato con la giusta enfasi dall'art. 1, comma 3, della L.R. n. 15 del 2013, in quanto costituisce l'imprescindibile presupposto di numerosi istituti di semplificazione della disciplina edilizia. A tal riguardo si consideri che tale ruolo è il frutto della ormai lunga esperienza amministrativa di questa regione, nella quale i professionisti sono chiamati ad attestare la legittimità delle pratiche presentate sin dalla L.R. n. 33 del 1990, ben prima dunque dall'introduzione del silenzio assenso nel permesso di costruire ⁽⁷⁶⁾ o dei titoli edilizi abilitati con dichiarazioni degli interessati asseverate dal tecnico abilitato ⁽⁷⁷⁾.

Non è un caso che a questa sistematica e rigorosa verifica di tutti gli immobili sottoposti a intervento edilizio, e alla particolare attenzione per il ruolo del tecnico abilitato abbia corrisposto un' altrettanto puntuale attenzione nella verifica della legittimità urbanistica degli immobili, ai fini della stipula degli atti pubblici di trasferimento dei beni immobili, grazie alla sottoscrizione di appositi protocolli di intesa tra gli Ordini e Collegi professionali ed i Consigli notarili, in merito alla redazione di una apposita "*Relazione tecnica integrata urbanistica ed edilizia e di conformità catastale*", che

⁽⁷⁶⁾ Il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire in Emilia-Romagna è stato introdotto con la L.R. n. 31 del 2002 (art. 13, comma 10) proprio nella considerazione che l'attestazione del professionista abilitato costituisse una sufficiente garanzia per l'applicazione dell'istituto. Nella legislazione statale, sia l'asseverazione del professionista abilitato (della "*conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia*"), sia il silenzio assenso, in carenza di vincoli ambientali paesaggistici e culturali sull'immobile (nel qual caso operava il silenzio rifiuto) sono stati recepiti solo dieci anni dopo (con l'art. 5, comma 2, lettera a), punto 3), del D.L. n. 70 del 2011).

⁽⁷⁷⁾ La Denuncia di Inizio Attività (DIA) è stata introdotta nel 2001 dagli articoli 22 e 23 del T.U. edilizia.

valorizzano appieno gli effetti favorevoli che derivano dalla legislazione regionale in campo edilizio⁽⁷⁸⁾.

Da sottolineare, inoltre, che la disciplina regionale presta particolare attenzione anche all'esigenza che gli immobili oggetto di sanatoria presentino comunque i requisiti igienico sanitari, di sicurezza, di efficienza energetica, di non creazione di barriere architettoniche, prescritti all'epoca di realizzazione delle opere abusive, richiedendo cioè gli stessi livelli qualitativi previsti per gli immobili realizzati in conformità al titolo edilizio, e stabilisce che, qualora le opere risultino carenti di tali requisiti, la sanatoria possa essere subordinata alla avvenuta realizzazione dei lavori necessari per rendere l'immobile conforme alla disciplina oggi vigente in materia.

Infine, occorre segnalare la più recente innovazione legislativa che ha previsto il possibile utilizzo di strumenti negoziali per assicurare l'esecuzione dei provvedimenti sanzionatori di demolizione, totale o parziale, dei manufatti abusivi. È evidente come questa previsione normativa sia frutto dell'ampia esperienza amministrativa della regione nell'utilizzo degli strumenti negoziali in materia di governo del territorio e, più nello specifico, della consapevolezza del legislatore regionale che, anche in queste tematiche, l'effettivo conseguimento dell'interesse pubblico è senz'altro favorito dal coinvolgimento dei privati chiamati a dare concreta attuazione ai provvedimenti, purché ciò avvenga nella piena trasparenza dei contenuti dell'accordo ed avendo a riferimento un quadro normativo che definisca in maniera univoca i limiti e le condizioni che vincolano l'esercizio della discrezionalità negoziale. Questa previsione nasce infatti dalla constatazione della notevole difficoltà incontrata dai comuni – così come dalle autorità chiamate ad intervenire in via surrogatoria – nell'esecuzione coattiva dei provvedimenti di ripristino⁽⁷⁹⁾, che porta le amministrazioni ad assecondare il più possibile le istanze di proroga dei termini e di sospensione dei provvedimenti esecutivi, ancor più quando pervengano da privati che comunque si dimostrino seriamente intenzionati ad ottemperare all'ordine di demolizione. Vi è dunque un'ampia casistica nella quale la stipula di un accordo tra il comune ed il privato responsabile dell'abuso può risultare utile per entrambe le parti, assicurando al primo l'effettiva esecuzione del ripristino, nei tempi e con le modalità concordate, e al secondo la possibilità di giovare di una tempistica più lunga e certa, compatibile con le sue esigenze (abitative o d'impresa). Sempre nell'ottica di semplificare le procedure amministrative, la legge regionale a tutto ciò aggiunge l'ulteriore vantaggio per il privato di poter realizzare, oltre agli interventi demolitori necessari per la regolarizzazione dell'immobile, gli interventi edilizi ammessi dalla pianificazione. Il ricorso a questo strumento può così risultare di particolare interesse per i privati nel caso in cui gli immobili abusivi siano attualmente utilizzati, a fini abitativi o lavorativi, in quanto consente di superare situazioni di

⁽⁷⁸⁾ Si noti che alla sottoscrizione di questi protocolli, per esempio a quello di Bologna del 12 luglio 2017, sono intervenuti anche i rappresentanti degli Sportelli unici per l'edilizia e delle agenzie di intermediazione immobiliare, dando evidenza alla rilevanza trasversale di questo strumento e della normativa che ne ha favorito lo sviluppo.

⁽⁷⁹⁾ Questa fase conclusiva del procedimento sanzionatorio, che le disposizioni di legge descrivono, in modo troppo sbrigativo, con espressioni estremamente sintetiche (una per tutte: l'opera è demolita "a spese" dei responsabili dell'abuso: art. 31, comma 5, DPR n. 380 del 2001) comporta in realtà un iter amministrativo complesso, in quanto richiede il reperimento e la programmazione di risorse economiche significative, lo svolgimento di procedure di gara per individuare la ditta esecutrice dei lavori, la necessità di trovare una sistemazione alternativa agli occupanti, specialmente se nuclei familiari con minori o persone ammalate, la ricerca di soluzioni per evitare l'interruzione delle attività lavorative svolte nel fabbricato produttivo abusivo, ecc.

illegalità, magari risalenti nel tempo, e di poter attivare gli interventi di riuso e qualificazione nel pieno rispetto della disciplina vigente ⁽⁸⁰⁾.

Si può dunque osservare come ciascuno degli strumenti normativi che passeremo in rassegna sia funzionale all'obiettivo di riammettere ai processi di qualificazione edilizia una quota di immobili che, altrimenti, risulterebbe esclusa dagli stessi o comunque vi potrebbe accedere con difficoltà, solo a seguito dello svolgimento di complesse procedure di regolarizzazione, dagli oneri amministrativi spesso non proporzionati alla gravità e rilevanza delle difformità e dagli esiti incerti.

3.1.1. Lo stato legittimo degli edifici.

La disciplina dello stato legittimo introdotta dal decreto-legge semplificazioni del 2020, fornisce innanzitutto un primo elenco degli atti amministrativi che costituiscono il parametro per l'accertamento della legittimità dello stato di fatto dell'immobile su cui si interviene (che la legge denomina anche "*legittimità urbanistica*" dell'edificio e la giurisprudenza anche "*legittimità della preesistenza*"), specificando che essa deriva dal titolo abilitativo che ha autorizzato la costruzione dell'immobile o da quello, in sanatoria, che ha "legittimato" la realizzazione dello stesso ⁽⁸¹⁾, nonché dai titoli abilitativi successivi che hanno interessato l'intero immobile o che hanno autorizzato interventi parziali.

Sviluppando la disciplina statale appena citata, l'art. 10-bis della L.R. n. 15 del 2013 completa l'elenco degli atti e dei fatti che costituiscono il parametro per la verifica dello stato legittimo, aggiungendo ai titoli abilitativi edilizi elencati dall'art. 9-bis del DPR n. 380 del 2001, le tolleranze costruttive nonché la regolarizzazione delle difformità che consegua al pagamento della sanzione pecuniaria comminata in luogo della demolizione delle opere abusive e del ripristino dello stato dei luoghi (art. 21, comma 01, della L.R. n. 23 del 2004).

Le tolleranze costruttive costituiscono infatti, come vedremo nel successivo paragrafo 3.1.2., delle difformità realizzate in sede di esecuzione del progetto autorizzato che non assumono rilevanza e, di conseguenza, non sono soggette alla disciplina sanzionatoria degli abusi edilizi. Conseguentemente, la dichiarazione da parte del tecnico abilitato dell'esistenza di tolleranze costruttive nella medesima pratica edilizia ed il successivo controllo dello sportello unico comunale della ricorrenza dei relativi presupposti di legge portano ad un accertamento dell'irrilevanza, ai fini della verifica dello stato legittimo, di dette difformità.

⁽⁸⁰⁾ Si pensi al caso in cui un'attività produttiva si svolga in un manufatto che presenta talune parziali difformità e l'impresa abbia la necessità di ampliare o trasformare il proprio stabilimento per esigenze di sviluppo produttivo.

⁽⁸¹⁾ La precisazione legislativa della piena equipollenza della sanatoria rispetto ai titoli abilitativi è stata salutata con favore dai commentatori, apprezzando la volontà del legislatore di superare definitivamente quell'orientamento giurisprudenziale, talora riemergente, che considerava legittimo che la legge o la pianificazione urbanistica potessero attribuire discipline di trasformazione differenti e limitate per i fabbricati interessati da condono edilizio o da altra sanatoria (si vedano da ultimo TAR Campania, Napoli, n. 4457 /2019, riprendendo la pronuncia del Consiglio di Stato Consiglio di Stato, sezione V, 1 ottobre 2002 n. 5117), nonostante che la stessa Corte Costituzionale, con le sentenze n. 529 del 1995 e n. 238 del 2000, avesse considerato illegittime le previsioni legislative regionali che prevedessero questi regimi differenziati, trattandosi di una irragionevole discriminazione nei confronti dei proprietari di fabbricati condonati rispetto ai titolari di fabbricati non condonati, e che questi principi erano stati ripresi ed estesi alle previsioni pianificatorie e regolamentari comunali dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5358/2016.

Il secondo fattore che concorre alla determinazione dello stato legittimo è costituito dall'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria, nei casi in cui la stessa sia prevista dalla legge in luogo della demolizione. L'art. 21, comma 01, della L.R. n. 23 del 2004, dedicato a tale tipologia di sanzione, specifica infatti con particolare enfasi che il pagamento di queste sanzioni “*comporta, ai soli fini edilizi, la piena regolarizzazione degli interventi sanzionati, producendo i medesimi effetti amministrativi che derivano dai titoli edilizi in sanatoria*”. La previsione regionale muove evidentemente dalla natura ripristinatoria e non afflittiva delle sanzioni pecuniarie alternative alla demolizione, in quanto mirano a costituire una sorta di compensazione della situazione antecedente, risarcendo per equivalente, anziché in forma specifica, l'interesse pubblico leso dall'opera abusiva in contrasto con la disciplina urbanistica e edilizia di riferimento ⁽⁸²⁾.

Diviene pertanto particolarmente rilevante individuare i casi di sanzione pecuniaria di natura ripristinatoria cui fa riferimento la legge regionale. Ha sicuramente tale funzione la sanzione prevista in caso di parziali difformità rispetto al permesso di costruire rilasciato e di ristrutturazione realizzata in assenza o difformità dal titolo edilizio (art. 15, L.R. n. 23 del 2004) qualora, a seguito dell'ordine di demolizione, il privato dimostri l'impossibilità della rimozione delle opere abusive, a causa del pregiudizio strutturale e funzionale che sarebbe arrecato alle parti residue dell'immobile. In presenza di tali circostanze è irrogata una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere, calcolato – come abbiamo visto - con riferimento ai più aggiornati parametri del mercato immobiliare. Una sanzione pecuniaria ripristinatoria è altresì prevista dal legislatore regionale anche per gli interventi edilizi di minore rilevanza rispetto alla ristrutturazione ove realizzati abusivamente, evidentemente ritenendo che l'elevato ammontare della sanzione sia già sufficiente a disincentivare la realizzazione di questi abusi e, ove commessi, risponda ad un criterio di proporzionalità. Ciò è previsto, purché non ineriscano ad immobili vincolati, per gli interventi edilizi soggetti a SCIA diversi dalla ristrutturazione, e per tutti gli interventi subordinati a CILA realizzati in violazione della disciplina urbanistica e edilizia. In queste ipotesi, la legge prevede direttamente l'irrogazione di una sanzione pecuniaria (laddove il privato non ottemperi spontaneamente alla demolizione delle opere realizzate illecitamente a seguito dell'accertamento dell'abuso e all'ordine di ripristino) ⁽⁸³⁾.

⁽⁸²⁾ Nonostante talune pronunce che sporadicamente hanno riconosciuto che la fiscalizzazione costituirebbe “*un'ipotesi particolare di sanatoria*” (Si veda da ultimo Consiglio di Stato n. 1476 /2017 e in precedenza n. 5158/2013 e n. 1026/1996 e, più di recente il TAR Liguria n. 589/2020 il quale precisa che “*pur non dando luogo ad una sanatoria ..., svolge una funzione di sostanziale regolarizzazione delle opere*”), l'orientamento giurisprudenziale prevalente era nel senso che la mancata esecuzione del ripristino non fosse idonea a rimuovere il carattere antigiusdittico delle opere, in considerazione della natura permanente dell'illecito edilizio, pervenendosi a seguito del pagamento della sanzione pecuniaria solo ad una sorta di “*tolleranza*” che l'ordinamento ammette in via di eccezione (in questi termini si esprimeva il Cons. Stato n. 5412/2011, confermato più recentemente da Cons. Stato, n. 2799/2018; dalla Cass. Pen. n. 28747/2018; dal TAR Campania, Napoli, n. 3552/2019). Questa posizione giurisprudenziale aveva l'effetto di porre l'immobile, a tempo indeterminato, in una sorta di limbo nel quale era escluso che potesse avvalersi di ogni opportunità di trasformazione o di ampliamento riconosciuta dal piano o dalla legge. Si coglie dunque l'assoluta rilevanza della previsione legislativa regionale che rimuove uno dei principali vincoli normativi impeditivi degli interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente.

⁽⁸³⁾ La natura risarcitoria per equivalente dell'interesse pubblico violato, propria di queste sanzioni è evidenziata dal fatto che, per il calcolo della somma dovuta, si applica la medesima modalità prevista per gli abusi più gravi appena richiamati, essendo anch'essa parametrata all'effettivo valore venale delle opere. Permane poi un rapporto di alternatività rispetto al ripristino nel fatto che la demolizione costituisce la modalità con la quale il privato può, sia pure spontaneamente, evitare l'irrogazione della sanzione pecuniaria.

È evidente la differenza con altre ipotesi sanzionatorie previste dalla disciplina edilizia, aventi invece natura affittiva, e che non sono alternative alla demolizione dell'abuso, ma puniscono la mancata esecuzione di taluni adempimenti amministrativi dovuti, per il solo fatto della violazione del relativo obbligo di legge. Si tratta innanzitutto dei c.d. "abusi formali", ovvero delle opere edilizie realizzate in violazione solo dell'obbligo di munirsi del titolo abilitativo prima dell'avvio dei lavori: in tali casi, a seguito dell'accertamento che le opere realizzate risultano comunque conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, viene sanzionato unicamente il comportamento potenzialmente lesivo del soggetto, con una sanzione affittiva che presenta una diversa modalità di calcolo della somma dovuta, stabilita in misura fissa (come nel caso degli interventi realizzati in assenza di CILA o qualora la stessa sia trasmessa nel corso dei lavori: V. art. 16, comma 1, L.R. n. 23 del 2004) o parametrata a fattori diversi dal valore venale delle opere abusive, quali il contributo di costruzione dovuto (come nel caso delle parziali difformità realizzate ante 1977 o delle opere soggette a SCIA o a PdC conformi alle norme urbanistiche ed edilizie: art. 17, comma 2, e 17-bis L.R. n. 23 del 2004) ⁽⁸⁴⁾. Si noti che, in queste ipotesi, il procedimento sanzionatorio comporta comunque la presentazione o il rilascio di un titolo edilizio, che la legge qualifica (impropriamente) in sanatoria, che concorre anch'esso alla definizione dello stato legittimo dell'immobile.

Oltre a queste univoche indicazioni sugli atti amministrativi che costituiscono il parametro per la verifica di legittimità dell'immobile preesistente, l'art. 9-bis del DPR n. 380 del 2001, al comma 1-bis, ha stabilito una importante semplificazione dell'onere probatorio che grava sul privato in caso di una pluralità di titoli abilitativi e dà soluzione ad un diffuso problema, per così dire pratico, che gli operatori incontrano frequentemente laddove si intervenga sull'esistente e che, precedentemente, finiva per bloccare o comunque ostacolare gli interventi di recupero: cosa considerare per verificare la legittimità degli immobili costruiti prima che la legge stabilisse l'obbligo di acquisire un titolo abilitativo edilizio (obbligo che sussiste dal 1942 per gli interventi nei centri urbani e dal 1967 per le costruzioni rurali), e nel caso in cui questo titolo sia stato smarrito e sussista solo un principio di prova del suo rilascio. Quanto al primo aspetto, il primo periodo del nuovo comma stabilisce che nel caso di interventi edilizi che abbiano interessato l'intero immobile o unità immobiliare, comportandone di conseguenza una complessiva trasformazione fisica e funzionale, il privato possa limitarsi ad utilizzare come parametro per la verifica di legittimità il titolo originario che ha legittimato la costruzione dell'immobile, e quello che ha abilitato l'ultimo intervento di trasformazione complessiva dell'immobile, omettendo ogni riferimento agli eventuali titoli edilizi rilasciati nel periodo intermedio, in quanto le opere edilizie che ne sono conseguite sono state modificate dalla successiva trasformazione. Non si tratta di poca cosa, in quanto con un approccio certamente formalistico in passato si richiedeva di acquisire e valutare anche questi interventi intermedi, nonostante l'evidente difficoltà a ricostruire la corrispondente situazione di fatto ormai modificata per effetto di un successivo intervento di trasformazione dell'intero manufatto.

⁽⁸⁴⁾ Emblematico, per cogliere la differente natura delle sanzioni, quanto previsto dall'art. 16-bis della L.R. n. 23 del 2004, che disciplina le diverse tipologie di sanzioni relative agli interventi costituenti attività edilizia libera (categoria comprensiva della CILA), prevedendo: una sanzione affittiva in misura fissa, di 1000 €, per la mancata presentazione della CILA o la difformità da essa laddove le opere realizzate siano conformi alla disciplina vigente (c.d. abuso formale); la riduzione ad un terzo della medesima sanzione affittiva qualora la CILA sia presentata nel corso dei lavori (commi 1 e 2); una sanzione sempre affittiva in misura fissa, di 500 €, per le mancate comunicazioni amministrative prescritte per due ipotesi di attività totalmente liberalizzate (comma 3); una sanzione ripristinatoria, pari al doppio dell'aumento di valore venale dell'immobile, per tutti gli interventi costituenti attività edilizia libera realizzati in violazione della disciplina vigente (comma 4); una sanzione ripristinatoria ridotta, in caso di abusi di minima rilevanza (comma 4-bis).

Il secondo periodo del comma 1-bis dell'art. 9-bis del DPR n. 380 del 2001 facilita l'onere della prova del privato in entrambe le situazioni sopra descritte, stabilendo che la legittimità urbanistica dell'immobile possa desumersi in via indiretta, attraverso le informazioni catastali di primo impianto (che risalgono nella regione agli anni a cavallo del secondo conflitto mondiale) o comunque attraverso l'accatastamento avvenuto dopo l'intervento di cui si sia smarrito il titolo, nonché con ogni altra documentazione probante, quali riprese fotografiche, estratti cartografici, documenti di archivio e ogni altro atto, pubblico e privato, idoneo a dimostrare l'effettiva consistenza dell'immobile autorizzato.

Ad integrazione di queste previsioni, e sempre con l'intento di semplificare la verifica della legittimità urbanistica dell'immobile, è intervenuto l'art. 10-bis, comma 5, della L.R. n. 15 del 2013 ⁽⁸⁵⁾, riducendo l'onere probatorio che grava sui privati (ed i conseguenti accertamenti comunali) nei casi di interventi che prevedano la totale demolizione e ricostruzione dell'edificio. La disciplina regionale stabilisce in particolare che in tali ipotesi la verifica si debba limitare alla legittimità dei parametri urbanistici e edilizi che dovranno essere rispettati in sede di ricostruzione, omettendo di valutare ogni altro aspetto relativo all'attuale stato di fatto dell'immobile, in quanto la demolizione necessariamente determina una sorta di ripristino di ogni eventuale difformità. Perciò il professionista abilitato, muovendo dalla preventiva individuazione, in base alla disciplina vigente, dei requisiti della nuova costruzione che derivano dalle caratteristiche dell'edificio originario (dalla sua altezza massima, dal suo volume complessivo, dalla superficie massima, da taluni aspetti planivolumetrici che devono essere mantenuti, ecc.) è chiamato a verificare la legittimità solo dei medesimi profili, in modo che costituiscano il legittimo presupposto della nuova costruzione ⁽⁸⁶⁾.

3.1.2. Le tolleranze costruttive.

La nozione di tolleranze costruttive ricomprende attualmente quattro fattispecie di difformità tra le opere realizzate ed il progetto autorizzato, accomunate dal fatto che il legislatore regionale ha stabilito, all'art. 19-bis della L.R. n. 23 del 2004, che le stesse non devono essere considerate abusi edilizi e, di conseguenza, non comportano l'applicazione delle relative sanzioni amministrative, bensì

⁽⁸⁵⁾ Questa previsione era già stata introdotta dalla nuova legge urbanistica regionale (all'art. 11, comma 6, della L.R. n. 24 del 2017), limitatamente agli edifici collocati nel territorio rurale, nell'ambito delle semplificazioni procedurali a favore degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana che abbiamo esaminato al precedente paragrafo 2.5.1., ed è stata generalizzata, a favore di tutto il patrimonio edilizio, dalla legge regionale n. 14 del 2000, in occasione del recepimento del decreto semplificazioni.

⁽⁸⁶⁾ Nella disposizione regionale è specificato che questa ipotesi di semplificazione dell'onere probatorio non trova applicazione nel caso di immobili soggetti a tutela ai sensi del Codice dei Beni culturali e del paesaggio e nei casi in cui l'edificio sia interessato da interventi edilizi realizzati in assenza del titolo abilitativo richiesto, in totale difformità dallo stesso ovvero con variazioni essenziali. Appare evidente l'ultroneità di tali limitazioni imposte al legislatore regionale dal Governo, pena l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale del provvedimento. È evidente infatti che non vi sono ragioni per sostenere la necessità di queste eccezioni alla semplificazione voluta dal legislatore regionale, in quanto, in caso di edificio vincolato (del quale comunque si ammetta la completa demolizione e ricostruzione), sarebbe la disciplina vincolistica e la relativa autorizzazione a stabilire quali parametri ed elementi architettonici considerare rilevanti ai fini della loro ricostruzione, non essendo comunque necessario procedere alla regolarizzazione di eventuali difformità, prima della demolizione dell'edificio. Lo stesso dicasi per i casi di "totale" difformità e per le ipotesi ad essa equiparate in cui la natura abusiva delle opere risulterebbero comunque imprescindibili ai fini dell'accertamento delle caratteristiche dell'edificio da ricostruire: se per esempio l'ultimo piano dell'immobile è frutto di un abuso, non sanato né sanabile, ne deriverà comunque che l'edificio da ricostruire non potrà avvalersi dell'altezza, del volume e della superficie corrispondenti al piano abusivo, senza la necessità per questo di dover estendere la verifica della legittimità dello stato di fatto all'intero immobile prima della sua demolizione.

vanno dichiarate dal professionista nell'ambito della presentazione di un nuovo titolo abilitativo edilizio. L'avvenuto accertamento da parte del Comune che queste difformità presentano le caratteristiche che ne escludono l'illiceità fa sì che tali tolleranze costruttive possano rientrare tra i parametri di verifica dello stato legittimo dell'immobile su cui si intende intervenire ⁽⁸⁷⁾.

Alla base dell'istituto delle tolleranze vi è dunque una considerazione generale circa la mancanza di un interesse pubblico al perseguimento di tali difformità, per le differenti ragioni sottese alle singole fattispecie ⁽⁸⁸⁾. Così, nel caso della "tolleranza del 2%" si riscontra un'effettiva difformità che, in astratto, costituirebbe un abuso edilizio, ma che non viene perseguito perché di trascurabile rilevanza, essendo oggettivamente riconducibile a quel margine di errore di esecuzione che frequentemente si riscontra nelle opere edilizie. Nel caso delle "tolleranze di cantiere" il legislatore ha valutato che non sussista il presupposto stesso per considerare l'attività come abusiva, in quanto le difformità, di modesta entità, non costituiscono violazione di alcuno dei parametri e delle norme cui è subordinata l'attività edilizia. A questa nozione sono ricondotti dalla legge anche la correzione in cantiere di evidenti errori di progettazione, nonché l'erronea rappresentazione dello stato di fatto o di progetto o delle opere realizzate ⁽⁸⁹⁾. La terza fattispecie intende evitare che vengano considerate oggi come

⁽⁸⁷⁾ Si tratta di una progressiva elaborazione del legislatore regionale, successivamente recepita da quello statale: con la L.R. n. 6 del 2009 fu introdotta la tolleranza del 2%, generalizzando quanto previsto dall'art. 49 del DPR n. 380 del 2001 (secondo cui il divieto di beneficiare delle agevolazioni fiscali per gli interventi che presentino abusi edilizi non si applica alle difformità aventi tale consistenza). Le restanti fattispecie sono state inserite dalla novella del 2017 (L.R. n. 12 di quell'anno). La tolleranza del 2% è stata recepita a livello statale dall'art. 5, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 70 del 2011, collocandola nel contesto della disciplina delle parziali difformità dal permesso di costruire (comma 2-ter all'art. 34 del T.U. edilizia); il decreto-legge n. 76 del 2020 ha recepito anche le tolleranze di cantiere, sia pure con forti limitazioni e condizioni, che ne hanno fortemente depotenziato l'efficacia. Quest'ultima disposizione ha comunque il merito di aver riconosciuto l'autonomia e la rilevanza sistematica dell'istituto delle tolleranze costruttive, avendo dedicato ad esse una apposita disposizione, l'art. 34-bis del T.U. edilizia, che ora ne raccoglie l'intera disciplina (compresa la tolleranza del 2%, ora riferita a tutti gli interventi edilizi).

⁽⁸⁸⁾ Per una analitica disamina delle diverse fattispecie previste dall'art. 19-bis si rimanda alla circolare illustrativa n. 410371 del 5 giugno 2018 e ai numerosi pareri espressi dalle strutture regionali su tale istituto e disponibili sul sito istituzionale della Regione. Ai fini della presente trattazione è utile sintetizzare i tratti essenziali delle diverse fattispecie:

- "tolleranza del 2%": si riferisce al mancato rispetto, entro la percentuale del due percento, dei parametri urbanistico edilizi che regolano la collocazione, il dimensionamento massimo e altre caratteristiche planivolumetriche dell'immobile, stabilite dalla legge e dal piano;
- "tolleranze di cantiere": raccoglie tutte quelle ipotesi in cui le difformità rispetto al progetto approvato non assumono rilevanza, in quanto non costituiscono violazione né della disciplina urbanistica ed edilizia, né delle discipline di settore che incidono sull'attività edilizia;
- "difformità tollerate ai fini del rilascio dell'agibilità": difformità non considerate rilevanti ai fini del rilascio dell'agibilità e nell'ambito delle verifiche ispettive finalizzate allo stesso;
- "difformità accertate nell'ambito di altro procedimento edilizio": difformità accertate ma non contestate quali abusi edilizi nell'ambito di un precedente procedimento edilizio.

⁽⁸⁹⁾ Si noti come questa seconda ipotesi di tolleranza assume, per così dire, una funzione sistematica, in quanto chiarisce che non sono comunque riconducibili alla nozione di abuso edilizio le difformità che non incidono sui limiti (minimi o massimi), sui requisiti, ecc. stabiliti dalla normativa vigente. La definizione di abuso è infatti strettamente legata alla violazione di una regola al cui rispetto è subordinata l'attività edilizia o comunque all'idea dell'acquisizione da parte del soggetto di un *quid pluris*, di una qualche prerogativa che il titolo abilitativo o la legge non gli riconoscono. Infatti, le sanzioni ripristinatorie fanno riferimento alla "*demolizione*" di un manufatto in qualche maniera accrescitivo delle prerogative del privato, la cui rimozione consente il "*ripristino dello stato dei luoghi*" (art. 12, comma 8, L.R. n. 23 del 2004); così come le sanzioni pecuniarie (ripristinatorie) sono correlate al "*valore venale delle opere o loro parti abusivamente eseguite*" (art. 19, comma 1) o allo "*aumento*" del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione dell'abuso (articoli 14, comma 2, 15, comma 2, 16, comma 1, e 16-bis, comma 4). Ciò chiarito, la nozione di tolleranza di cantiere risulta chiarificatrice anche dell'ambito di applicazione della tolleranza del 2%, in quanto quest'ultima si può riferire soltanto a "incrementi" di volume, superficie, altezza, a "riduzioni" della distanza minima, ecc. in violazione della normativa o del titolo; mentre eventuali difformità che non ledano tali parametri (una distanza dal confine "maggiore" di quella di progetto e di quella prescritta dalla legge, un volume "minore" rispetto a quello massimo

abusive quelle difformità che l'amministrazione comunale ha valutato non significative all'epoca di costruzione dell'immobile o di una sua successiva trasformazione, "tollerandole" ai fini del rilascio dell'agibilità. La legge si riferisce quindi all'ipotesi in cui un edificio o un'unità immobiliare siano dotati del certificato di agibilità rilasciato previo sopralluogo dei tecnici incaricati, che non abbiano contestato dette difformità. Al riscontro di questo duplice presupposto il legislatore regionale ha quindi inteso dare prevalenza all'esigenza di certezza delle posizioni giuridiche e alla "*tutela dell'affidamento dei privati*" circa la legittimità del certificato di abitabilità, conseguito, per di più, a seguito di una verifica tecnica che ha avuto esito favorevole nonostante la presenza di difformità. Un affidamento fondato dunque sia su un provvedimento dell'amministrazione comunale, che su una effettiva valutazione favorevole delle strutture comunali all'epoca del suo rilascio. Infine, la quarta fattispecie si riferisce ad una ipotesi in qualche modo analoga alla precedente, sostanziandosi nel caso in cui l'amministrazione comunale abbia espressamente accertato le difformità nell'ambito di un procedimento edilizio e, tuttavia, non le abbia contestate attivando il procedimento sanzionatorio o comunque non abbia dato rilevanza alle stesse, concludendo il procedimento in modo favorevole agli interessati. Anche in questo caso, emergono da una parte il differente criterio di giudizio seguito dall'amministrazione comunale nel passato rispetto alle difformità edilizie, dall'altra, un rafforzato affidamento che tali espliciti procedimenti positivamente conclusi hanno generato negli interessati e nei loro aventi causa. Rispetto a queste due ultime situazioni naturalmente la legge fa salva la possibilità per l'amministrazione di assumere un provvedimento di annullamento degli atti su cui si fonda l'affidamento dei privati in via di autotutela, ove ricorrano i requisiti e le condizioni previste dall'art. 21-nonies della L. n. 241 del 1990.

Il legislatore statale e regionale sottolineano inoltre che le tolleranze costruttive non sono oggetto di specifici procedimenti di accertamento, ma sono semplicemente asseverate dal tecnico incaricato nell'ambito dell'attestazione della legittimità urbanistica dell'immobile, in occasione della presentazione di una nuova pratica edilizia o della stipula degli atti di trasferimento della proprietà, della costituzione di un diritto reale e della costituzione o scioglimento di una comunione. Nel primo caso l'asseverazione e la relativa documentazione probatoria sono allegati alla modulistica edilizia unificata; nel secondo – specifica sempre la legge – sono riportati in un'apposita dichiarazione asseverata allegata ai medesimi atti pubblici (art. 34-bis, comma 3, DPR n. 380 del 2001 e art. 19-bis, comma 1-quater, L.R. n. 23 del 2004).

3.1.3. Abusi di minima entità e parziali difformità ante 1977.

La legge regionale 14 del 2020 ha individuato, limitatamente agli interventi edilizi soggetti a SCIA o a CILA, e dunque solo per quelli che interessano principalmente il patrimonio edilizio esistente, una fattispecie di abuso edilizio di minima rilevanza, soggetto per questo ad una sanzione pecuniaria ridotta, comunque non inferiore a 516 euro, che ricorre qualora siano trascorsi almeno 10 anni dalla realizzazione dell'abuso e le opere risultino conformi alle normative di settore e non abbiano comportato una modifica dei principali parametri ed elementi architettonici cui faccia riferimento la disciplina edilizia (e di conseguenza il titolo abilitativo edilizio) o meglio e più nello specifico, non

consentito, ecc.), anche in misura superiore al 2%, non si devono considerare abusive, perché non risultano lesive di un apprezzabile interesse pubblico a valenza territoriale.

abbiano aumentato la superficie utile, trasformato la superficie accessoria in utile, alterato la sagoma o i prospetti, comportato mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante e con aumento di carico urbanistico. Per questi casi, per ridurre anche l'onere amministrativo posto in capo agli (attuali) interessati, si specifica che l'esistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione ridotta è "*comprovata*" con atto sostitutivo di notorietà corredato da semplici schemi progettuali, sottoponendo in tal modo tali fattispecie alla sola verifica a campione delle auto-dichiarazioni, in luogo dell'obbligo di accertamento degli abusi che grava sulle strutture comunali per tutti i casi di illecito edilizio.

Appare utile menzionare questa previsione immediatamente dopo la disciplina sulle tolleranze, in quanto è evidente che tutti i requisiti sopra riportati, ad esclusione di quello temporale, coincidono, in buona sostanza, con le caratteristiche della c.d. "tolleranza di cantiere". Si può dunque sostenere che questa forma di sanzione assolva alla funzione di clausola di chiusura dell'ordinamento, trovando applicazione nei casi in cui sia dubbio (o non condiviso tra il professionista incaricato e la struttura comunale) se le opere difformi dal titolo edilizio rientrano o meno in tale fattispecie. L'unica diversa ipotesi applicativa della disposizione attiene infatti al caso, ancor più residuale, in cui la pianificazione vigente all'epoca di realizzazione delle opere stabiliva una o più prescrizioni che non attenevano a detti parametri o a normative settoriali e che queste disposizioni siano state violate in sede di esecuzione dei lavori. È palese come il legislatore abbia inteso esplicitare, anche in questo caso, il disconoscimento dell'esistenza di un interesse pubblico a sanzionare le difformità di minima rilevanza consistenti in opere interne all'immobile, ormai storicizzate essendo trascorsi più di dieci anni dalla realizzazione.

Analoga valutazione aveva portato all'approvazione di una disposizione, l'art. 26, comma 4, della L.R. n. 23 del 2004, che, recependo quanto stabilito da numerosi regolamenti edilizi comunali, prevedeva una sorta di prescrizione ("*si ritengono sanati*") degli abusi consistenti in parziali difformità realizzate nel corso dell'esecuzione di un titolo edilizio rilasciato antecedentemente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (avvenuta il 30 gennaio 1977), purché risultassero osservati i soli requisiti igienico sanitari e di sicurezza. Ma questa disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 49 del 2006, contestandosi che essa costituiva una forma di sanatoria *ope legis*, la cui previsione esulava dalle competenze del legislatore regionale essendo l'edilizia (o meglio il governo del territorio di cui è parte) una materia a legislazione concorrente e che la norma, non prevedendo né il pagamento di una sanzione pecuniaria né il rilascio di un titolo abilitativo (in sanatoria), violava principi fondamentali in materia di sanatoria rinvenibili nella disciplina del condono edilizio.

La Regione ha recepito le indicazioni della Consulta nell'art. 17-bis della L.R. n. 23 del 2004 (introdotto dall'art. 46 della L.R. n. 15 del 2013), riferito alle parziali difformità eseguite nel corso dei lavori di esecuzione di un titolo rilasciato prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977. Si è così introdotto un procedimento speciale sanzionatorio che prevede la presentazione di una SCIA in sanatoria ed il pagamento, in alternativa alla demolizione, di una sanzione pecuniaria parametrata non al valore venale delle opere ma al contributo di costruzione dovuto per le opere realizzate, con una maggiorazione ⁽⁹⁰⁾. Si noti come l'ammontare della sanzione che il legislatore ha applicato a

⁽⁹⁰⁾ Più esattamente l'art. 17, comma 3, della L.R. n. 23 del 2004 prevede, per gli interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione, il pagamento di una sanzione pecuniaria pari al doppio del contributo di costruzione, ovvero pari al contributo stesso nei casi di interventi esentati dallo stesso, per un ammontare comunque non inferiore a 2.000 euro; per

questa tipologia di abusi è lo stesso di quello individuato - come vedremo ai paragrafi successivi - per la sanzione pecuniaria prevista per la fattispecie impropriamente denominata “sanatoria giurisprudenziale” e per l’oblazione dovuta in caso di accertamento di conformità, allo scopo di prevenire ogni possibile contenzioso che possa derivare dall’applicazione dell’una o dell’altra tra queste speciali forme di regolarizzazione degli immobili.

Questa previsione nasce, oltre che dalla valutazione che il lungo periodo di tempo trascorso dalla commissione dell’abuso (ad oggi di almeno 46 anni) ha fatto scemare l’interesse pubblico a perseguire tali illeciti, soprattutto dalla considerazione che queste difformità parziali costituiscono, nella maggior parte dei casi, delle varianti in corso d’opera non sanate al termine dei lavori, soprattutto a causa del fatto che, fino all’approvazione della L. n. 10 del 1977, non era prevista una disciplina che ne regolasse compiutamente la realizzazione ⁽⁹¹⁾. Coerentemente, si subordina questa regolarizzazione alla presentazione di una SCIA in sanatoria, in quanto costituisce il titolo edilizio richiesto per tutte le varianti in corso d’opera, in caso di interventi soggetti a permesso di costruire o a SCIA. La disposizione risulta di ampia applicazione in quanto pone esclusivamente il requisito delle parziali difformità, escludendo che possa trovare applicazione solo in caso di opere realizzate in assenza di titolo edilizio o in totale difformità da esso ⁽⁹²⁾. Tuttavia, l’art. 17-bis ribadisce la mera efficacia edilizia della sanzione e della conseguente regolarizzazione, facendo salva l’applicazione delle eventuali discipline sanzionatorie di settore che incidono sull’attività edilizia (vedi successivo paragrafo 3.1.6.).

Ai fini dell’applicazione di questa sanzione non viene richiesta la conformità ai requisiti tecnici delle opere edilizie, ma al comma 1-bis si prevede la facoltà per l’interessato di subordinare l’efficacia della SCIA in sanatoria alla previa attuazione dei lavori che consentano di acquisire l’agibilità dell’immobile ⁽⁹³⁾. Anche questa disposizione va quindi senz’altro inquadrata nell’obiettivo generale perseguito dal legislatore regionale di favorire quanto più possibile la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo al privato di regolarizzare l’immobile ma anche di migliorarne le prestazioni tecniche (in termini di sicurezza, igiene, salubrità efficienza energetica e di superamento e non creazione di barriere architettoniche) e di acquisire la relativa certificazione.

3.1.4. L’accertamento di conformità.

gli altri interventi edilizi di recupero (restauro, manutenzione ordinaria e straordinaria) è dovuto il contributo previsto per gli interventi di ristrutturazione edilizia, per un ammontare comunque non inferiore a 1000 euro; nei restanti casi la sanzione è pari ad una somma che va da 1000 a 5000 euro da calcolare in considerazione dell’aumento di valore dell’immobile.

⁽⁹¹⁾ L’art. 15, dodicesimo comma, della L. n. 10 del 1977 stabiliva infatti che “*Non si precede alla demolizione ovvero all’applicazione della sanzione di cui al comma precedente [prevista per le parziali difformità, e pari al “doppio del valore della parte dell’opera realizzata in difformità dalla concessione”,] nel caso di realizzazione di varianti, purché esse non siano in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti e non modifichino la sagoma, le superfici utili e la destinazione d’uso delle costruzioni per le quali è stata rilasciata la concessione. Le varianti dovranno comunque essere approvate prima del rilascio del certificato di abitabilità.*”.

⁽⁹²⁾ In via interpretativa la regione ha anche precisato che questa disposizione opera anche in presenza di parziali difformità che secondo la normativa oggi vigente costituiscono variazioni essenziali, in quanto anche questa nozione è stata introdotta dalla medesima L. n. 10 del 1977.

⁽⁹³⁾ Si evidenzia che la presentazione della Segnalazione Certificata di conformità Edilizia e di Agibilità (SCEA) non è obbligatoria nei casi di sanatoria (e dopo la presentazione di una CILA) ma gli interessati hanno la facoltà di presentarla per aggiornare la certificazione di agibilità di cui l’immobile sia già dotato o per acquisirla grazie ai lavori realizzati.

L'articolo 17 della L.R. n. 23 del 2004 riunisce in un'unica disposizione due fattispecie aventi natura giuridica differente, ma accomunate dalla medesima disciplina ed efficacia ai fini edilizi: l'accertamento di conformità, che costituisce l'unica ipotesi di sanatoria, in senso proprio, prevista dalla legge regionale (comma 1) in conformità agli articoli 36 e 37 TU edilizia, e la c.d. "sanatoria giurisprudenziale" (comma 2), che rappresenta, come vedremo, un'ulteriore ipotesi di regolarizzazione di un abuso edilizio per la quale, sempre in ragione della carenza di un interesse pubblico al ripristino, il legislatore regionale ha previsto il pagamento di una sanzione pecuniaria (il cui ammontare equivale a quella prevista per gli abusi in corso d'opera ante 1977 appena esaminati, e all'oblazione stabilita per l'accertamento di conformità).

L'accertamento di conformità può essere attivato dall'interessato sia per gli interventi soggetti a permesso di costruire che per quelli sottoposti a SCIA, realizzati in assenza o in difformità del titolo edilizio, qualora l'abuso sia soltanto formale, in quanto le opere risultino comunque conformi alla disciplina che regola l'attività edilizia. Ma, a differenza di quanto previsto nella disciplina statale dell'istituto⁽⁹⁴⁾, nel comma 4 dell'art. 17 della L.R. n. 23 del 2004 si specifica che, mentre gli interventi abusivi devono risultare conformi alla "disciplina urbanistica" vigente sia al momento in cui le opere sono state realizzate che al momento della sanatoria (c.d. doppia conformità), quanto invece alla disciplina relativa ai requisiti tecnici, le opere edilizie devono essere conformi alle norme vigenti al momento della loro realizzazione⁽⁹⁵⁾. Questa specificazione deriva dalla sostanziale impossibilità di esigere la conformità delle opere (che di norma vengono sanate a diversi anni di distanza dalla loro realizzazione, per le sopravvenute esigenze di circolazione del bene o di trasformazione dello stesso) alle normative tecniche sopravvenute: richiedere che un edificio realizzato, per esempio, nel 2004 in conformità alle norme tecniche per le costruzioni allora vigenti, possa essere sanato solo se risulti conforme anche alle Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC) oggi vigenti, significherebbe disconoscere che, nel frattempo, quella disciplina tecnica è completamente mutata nei fondamenti teorici e tecnologici, portando all'approvazione nel 2008 di NTC profondamente innovative rispetto alle precedenti e al loro aggiornamento del 2018. Analoghe constatazioni si possono avere circa le caratteristiche degli impianti tecnologici e per la sicurezza così come per i requisiti energetici e per ogni normativa tecnica da osservare nell'attività edilizia. Sulla base di questa considerazione, il legislatore regionale ha ritenuto adeguato esigere, per la sanatoria di un immobile interessato soltanto da un abuso formale⁽⁹⁶⁾, che lo stesso presenti i requisiti tecnici dell'epoca di realizzazione, in modo da risultare sotto questo profilo del tutto equivalente agli immobili coevi muniti di un regolare titolo edilizio. Appare evidente, del resto, che ogni diversa previsione, che non tenesse conto del celere mutamento delle normative tecniche, impedirebbe di

⁽⁹⁴⁾ Gli articoli 36 e 37 del DPR n. 380 del 2001 prevedono la doppia conformità delle opere alla disciplina urbanistica e edilizia vigenti, sia al momento di realizzazione dell'abuso sia al momento della sanatoria.

⁽⁹⁵⁾ Questa sottolineatura è presente anche nella legge regionale sismica che all'art. 22, comma 1, secondo cui la richiesta o la presentazione dei titoli in sanatoria è subordinata, se le opere realizzate comportano modifiche alle parti strutturali dell'edificio, "*all'asseverazione del professionista che le medesime opere rispettano la normativa tecnica per le costruzioni vigente al momento della loro realizzazione*".

⁽⁹⁶⁾ Nel caso di abuso formale si contesta unicamente l'assenza del titolo edilizio che, se fosse stato richiesto all'epoca dell'intervento, avrebbe dovuto essere rilasciato, presentando l'intervento tutti i requisiti stabiliti dalla disciplina vigente all'epoca della sua realizzazione.

fatto ogni sanatoria o, peggio, incoraggerebbe al ricorso ad attestazioni di conformità poco scrupolose.

Inoltre, il comma 2-bis prevede anche per l'accertamento di conformità (e per la così detta sanatoria giurisprudenziale) la possibilità di subordinare la sanatoria alla realizzazione delle opere indispensabili per acquisire l'agibilità dell'immobile, cui si è fatto cenno al precedente paragrafo 3.1.

3.1.5. La c.d. sanatoria giurisprudenziale.

Come abbiamo accennato in precedenza, in vista dell'approvazione del T.U. dell'edilizia, il Consiglio di Stato ipotizzava nel suo parere sulla proposta normativa di introdurre la possibilità di regolarizzare anche i manufatti edilizi che, pur risultando in contrasto con la disciplina vigente all'epoca della sua realizzazione, fossero conformi alla disciplina vigente al momento della sanatoria, in quanto appariva manifestamente irragionevole dover ordinare la demolizione di un'opera che avrebbe potuto essere autorizzata stante la disciplina vigente ⁽⁹⁷⁾. Questa proposta, non accolta dal legislatore delegato, è stata fatta propria dalla regione e introdotta all'art. 17, comma 2, della L.R. n. 23 del 2004. La disposizione è univoca nello specificare che il permesso di costruire o la SCIA, richiesto o presentata per la regolarizzazione di queste opere abusive, comportino una regolarizzazione "*ai soli fini amministrativi*" e che siano "*fatti salvi gli effetti penali dell'illecito*". Aldilà dell'incertezza lessicale presente nel testo normativo ⁽⁹⁸⁾, anche in questo caso si è dunque in presenza di un regime sanzionatorio speciale, che consente la regolarizzazione amministrativa di una tipologia di abusi edilizi attraverso la presentazione di un titolo edilizio ed il versamento di una sanzione pecuniaria alternativa al ripristino, e non di una sanatoria in senso stretto, nella consapevolezza che la determinazione delle ipotesi e dei principi fondamentali di quest'ultima esulano dalle competenze legislative regionali.

3.1.6. Difformità edilizia e discipline settoriali per la tutela paesaggistica e la sicurezza sismica

Il legislatore regionale sottolinea più volte che le disposizioni sulla tolleranza costruttiva e quelle che prevedono l'applicazione di sanzioni pecuniarie sostitutive della demolizione operano solo in campo edilizio e non si applicano alle discipline settoriali (tra cui innanzitutto la normativa antisismica e le norme di tutela paesaggistica, ambientale e culturale e le discipline tecniche che presiedono alla

⁽⁹⁷⁾ Il Consiglio di Stato, Adunanza Generale 29 marzo 2001, n. 5212001, aveva testualmente osservato che, "*pur non potendosi in astratto contestare la necessità del duplice accertamento della conformità, nella prassi l'applicazione del principio viene disattesa, ritenendosi illogico ordinare la demolizione di un quid, che allo stato attuale risulta conforme alla disciplina urbanistica vigente e che pertanto potrebbe legittimamente ottenere, a demolizione avvenuta, una nuova concessione. Al riguardo valuta l'amministrazione se non sia opportuno, in casi del genere, pretendere una forma di sanatoria che, ferma restando la sanzione penale per l'illecito commesso, sia subordinata ad una oblazione maggiore rispetto a quella che si richiede per la duplice conformità.*"

⁽⁹⁸⁾ Il comma 3, relativo alla quantificazione della somma dovuta, specifica erroneamente che, sia la sanatoria in senso stretto di cui al comma 1 che la regolarizzazione di cui al comma 2, sono subordinate al pagamento di una somma di denaro "a titolo di oblazione", in palese contraddizione con quanto specificato dallo stesso comma 2 circa l'inidoneità di questa ipotesi di regolarizzazione a comportare l'estinzione del reato.

definizione dei requisiti inderogabili delle opere edilizie). Ne consegue che per le difformità sanabili ai fini edilizi trovano comunque applicazione le eventuali sanzioni poste a presidio di tali discipline settoriali o che quantomeno occorre attuare le eventuali ulteriori procedure di regolarizzazione previste dalle medesime normative, affinché la sanatoria edilizia possa produrre i suoi effetti. Per tale ragione si viene a prospettare, nella migliore delle ipotesi, un significativo aggravio del procedimento amministrativo che deve svilupparsi attraverso una fase preliminare di sanatoria settoriale o di applicazione della sanzione non ripristinatoria, ove previste, cui segue la regolarizzazione edilizia; ma frequentemente si rilevano situazioni che possono precludere o fortemente limitare il recupero del patrimonio edilizio esistente. Si pensi solo al fatto che dopo la classificazione sismica dell'intero territorio regionale, avvenuta nel 2005, praticamente ogni pratica edilizia, ivi comprese quelle in sanatoria, devono essere accompagnate da una verifica della idoneità antisismica, oltre che statica, dell'intervento. Analoga considerazione si deve esprimere per poco più della metà del territorio regionale soggetto a vincolo paesaggistico.

La legge regionale ha tuttavia cercato di definire, nei limiti delle proprie competenze, modalità operative che comunque consentissero, con la massima semplificazione possibile, di coniugare la salvaguardia degli interessi pubblici sottesi a tali normative settoriali con il recupero del patrimonio edilizio esistente, senza che ciò comportasse alcuna deroga alle prerogative delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli o alla necessità di una adeguata valutazione delle opere da regolarizzare.

Innanzitutto, si è intervenuto sul regime delle "variazioni essenziali" cioè degli abusi che ai sensi dell'art. 14-bis della L.R. n. 23 del 2004 sono equiparati alla assenza o alla totale difformità dal titolo edilizio (e per questo soggetti alla sanzione demolitoria) qualora comportino violazione della normativa sismica e delle discipline di tutela⁽⁹⁹⁾. Si è così chiarito che non si è in presenza di variazioni essenziali qualora la difformità sia solo edilizia, in quanto sulla stessa sia stata acquisita l'autorizzazione o l'atto di assenso comunque denominato dell'amministrazione competente, in conformità alla normativa vigente. In tale ipotesi, infatti, rileva soltanto la difformità tra titolo edilizio e opere realizzate in corso d'opera, mentre risulta assolto quanto previsto dalle normative settoriali (art. 14-bis, comma 2, L.R. n. 23 del 2004).

Inoltre, con riferimento al vincolo paesaggistico, si è specificato che non costituiscono variazioni essenziali i lavori realizzati in un immobile vincolato, qualora rientrino tra i casi di interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica e quando ne sia accertata la compatibilità ai sensi dell'art. 167 del Codice dei beni culturali e del Paesaggio (art. 14-bis, comma 1, lett. f), secondo periodo, L.R. n. 23 del 2004). Analogamente, l'art. 17, comma 4-bis, della stessa L.R. n. 23 del 2004 specifica che l'accertamento di compatibilità paesaggistica consente di attivare anche l'accertamento di conformità e le ulteriori speciali fattispecie di regolarizzazione degli abusi previste dalla disciplina edilizia (ovvero la sanatoria giurisprudenziale e la regolarizzazione delle parziali difformità ante 1977 esaminate ai paragrafi precedenti).

Tra le forme di regolarizzazione degli abusi paesaggistici, deve poi essere annoverato il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, ammesso dalla migliore giurisprudenza amministrativa

⁽⁹⁹⁾ L'art. 14-bis, comma 1, lettere e) e f), della L.R. n. 23 del 2004 stabilisce infatti che costituisce variazione essenziale ogni intervento difforme dal titolo edilizio, che comporti violazione "*delle norme tecniche per le costruzioni in materia di edilizia antisismica*", o che riguardi "*immobili ricadenti in aree naturali protette*" o soggetti "*a particolari prescrizioni per ragioni ambientali, paesaggistiche archeologiche, storico-architettoniche*".

e disciplinato espressamente dall'art. 70, comma 5, della legge urbanistica regionale, per promuoverne l'utilizzo sempre allo scopo di favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente. È noto infatti che, per effetto delle modifiche apportate dal D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 157, l'art. 146, comma 4, del medesimo Codice dei beni culturali e del Paesaggio prevede un divieto espresso di rilascio in sanatoria dell'autorizzazione paesaggistica e, di conseguenza, l'obbligo di disporre il ripristino di tutti gli interventi realizzati in assenza o difformità dalla stessa. Poiché prima dell'entrata in vigore di tale novella era pacificamente consentito richiedere il rilascio delle autorizzazioni in sanatoria ⁽¹⁰⁰⁾, parte della giurisprudenza e l'Ufficio legislativo del Mibact ⁽¹⁰¹⁾, nel rispetto del principio di irretroattività della disciplina sanzionatoria sfavorevole per gli interessati, si sono pronunciati a favore della possibilità di continuare a richiedere il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria per gli abusi paesaggistici commessi prima dell'entrata in vigore della modifica (avvenuta il 12 maggio 2006). Detta interpretazione è stata codificata dal legislatore regionale con la citata disposizione, che in una prima fase ha visto una decisa resistenza alla sua applicazione da parte di talune strutture territoriali del Ministero competente, superata a seguito della sentenza del TAR Bologna n. 525 del 28 maggio 2021 che ha sancito in modo perentorio e ampiamente argomentato, *“la piena configurabilità (e legittimità) di un rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria”* per gli interventi eseguiti prima del 12 maggio 2006, secondo quanto disposto dalla disposizione regionale.

Al medesimo scopo di promuovere corretti processi di regolarizzazione del patrimonio edilizio, l'art. 17, comma 4-bis, terzo periodo, della L.R. n. 23 del 2004 - sempre in recepimento dell'orientamento giurisprudenziale prevalente e del parere dell'Ufficio legislativo del MIBACT ⁽¹⁰²⁾ - specifica la procedura da seguire per la sanatoria edilizia in caso di vincolo paesaggistico sopravvenuto, cioè qualora il vincolo sia stato apposto in data successiva alla realizzazione delle opere abusive. In tale ipotesi, nonostante che l'abuso non costituisca anche un illecito paesaggistico (in quanto all'epoca della sua realizzazione l'immobile non era soggetto a tutela ai sensi della parte terza del D.Lgs. n. 42 del 2004), appare infatti comunque indispensabile acquisire l'assenso delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo ai fini dell'ammissibilità della sanatoria edilizia. Tale determinazione è acquisita con le modalità previste per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, di cui all'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La disposizione regionale specifica che questa procedura trova applicazione nei procedimenti di accertamento di conformità e per le altre ipotesi di regolarizzazione previste dagli articoli 17 e 17-bis (ovvero in caso di sanatoria giurisprudenziale e di regolarizzazione delle parziali difformità ante 1977), ma, si ritiene, che ciò vada esteso anche alle altre ipotesi in cui si provveda all'applicazione di una sanzione pecuniaria in luogo della demolizione, in quanto anche in questi casi emerge la necessità di verificare la compatibilità del mantenimento delle attuali caratteristiche dell'immobile con le esigenze di tutela paesaggistica.

⁽¹⁰⁰⁾ Si vedano sul punto le sentenze del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5373 del 9 ottobre 2000 e n. 5851 del 31 ottobre 2000, il cui orientamento è stato ribadito, in sede consultiva, dall'Adunanza Generale n. 4 dell'11 aprile 2002 e confermato da numerose successive pronunce.

⁽¹⁰¹⁾ In tal senso si sono espressi il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sez. VI, n. 1917 del 2007, n. 3483 del 2007 e n. 3140 del 2009 e l'Ufficio Legislativo del MIBACT con il parere n. 12627 del 22 luglio 2013.

⁽¹⁰²⁾ Si veda il parere 16 dicembre 2015 dell'Ufficio legislativo del Mibact, con ampia disamina della giurisprudenza sul punto.

Emblematica di questo approccio della legislazione regionale, è la previsione, sin dal 2002 ⁽¹⁰³⁾, della possibilità di richiedere il rilascio dell'autorizzazione sismica in sanatoria. In caso di interventi strutturali realizzati senza il necessario titolo abilitativo sismico preventivo, questa procedura consente infatti, da una parte, di verificare la rispondenza delle opere alla normativa tecnica per le costruzioni, e dunque di garantire che le stesse non costituiscano un pericolo per l'incolumità pubblica; dall'altra, di regolarizzare il patrimonio edilizio esistente con le opportune opere. Più in dettaglio, il combinato disposto dell'art. 11, comma 2, lett. b), e dell'art. 22 della L.R. n. 19 del 2008 stabilisce che questa autorizzazione postuma ha ad oggetto la verifica che le opere realizzate sono comunque conformi alla normativa tecnica delle costruzioni vigente all'epoca dell'abuso ovvero, in caso contrario, consente di richiedere l'autorizzazione per lo svolgimento dei lavori strutturali indispensabili per la messa in sicurezza dell'edificio. Questo procedimento amministrativo quindi, da una parte, permette la celere verifica della idoneità sismica dell'edificio o la sua messa in sicurezza, che costituisce l'interesse primario perseguito dal T.U. dell'edilizia; ma dall'altra, ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali previste per i responsabili dell'abuso sismico, consente al privato di conseguire la regolarizzazione delle opere realizzate in carenza del titolo sismico, se presentino il medesimo livello di sicurezza che era prescritto all'epoca di realizzazione ovvero, in carenza di tale presupposto, attraverso i lavori di miglioramento strutturale rispondenti alla normativa tecnica delle costruzioni oggi vigente.

Ebbene, se si considera che dal 1984 un terzo dei comuni della regione è classificato a rischio sismico e che tale vincolo è stato esteso nel 2005 all'intero territorio regionale, con l'effetto che ogni intervento edilizio deve essere accompagnato da un procedimento che ne verifichi l'idoneità strutturale, si comprende come l'autorizzazione sismica in sanatoria prevista dalla legge regionale costituisca anch'essa un ausilio imprescindibile per l'attivazione dei processi di regolarizzazione degli abusi edilizi e, dunque, ai fini della qualificazione del patrimonio edilizio esistente.

3.1.7. Gli accordi per l'esecuzione delle sanzioni ripristinatorie.

L'art. 22-bis della L.R. n. 23 del 2004, per gli abusi più gravi nei quali l'ordinamento prescrive la demolizione, riconosce la possibilità di ricorrere ad uno strumento negoziale per regolare la spontanea esecuzione delle sanzioni ripristinatorie. Per un evidente principio di proporzionalità, questo istituto è ammesso solo nei casi che richiedano opere demolitorie "*rilevanti o che presentino particolari difficoltà tecnico esecutive*", nel caso di abusi edilizi che costituiscano violazione anche di discipline settoriali e quando le opere da rimuovere siano attualmente utilizzate a fini abitativi o produttivi (e dunque l'utilizzo di uno strumento negoziale derivi dalla necessità di coniugare l'interesse alla rimozione delle opere abusive con l'attenzione alle esigenze abitative o di continuità dell'attività economica degli attuali occupanti).

La legge specifica che la proposta di accordo debba essere avanzata dal privato prima della conclusione del procedimento sanzionatorio e, dunque, prima che sia ingiunta la demolizione delle opere abusive. Questa peculiarità potrebbe apparire, ad un primo approccio, particolarmente severa e

⁽¹⁰³⁾ L'autorizzazione sismica in sanatoria è stata introdotta in particolare dall'art. 36 della legge regionale n. 31 del 2002 per i progetti presentati a seguito di accertamento di violazioni delle norme tecniche antisismiche.

destinata a ridurre sensibilmente l'ambito di applicazione della norma, in quanto presuppone, da parte del privato, l'implicito riconoscimento della propria responsabilità e la fattiva dimostrazione della disponibilità a rimuovere le opere abusive, fino al punto da fare venir meno la necessità stessa dell'atto di conclusione del procedimento sanzionatorio, sostituito dallo strumento negoziale. Tuttavia, occorre considerare che la fattispecie concreta cui si riferisce questa disposizione è data principalmente da abusi edilizi risalenti nel tempo, che fanno ormai parte della morfologia urbana senza che le strutture comunali che vigilano sull'attività edilizia ne contestino la legittimità e che, di conseguenza, sono principalmente oggetto di auto-denuncia da parte degli stessi interessati, per attivare un processo di trasformazione o di alienazione dei relativi immobili. Inoltre, quando anche ricorresse il caso di un accertamento d'ufficio delle opere abusive, la complessità degli accertamenti di fatto e di diritto, svolti dall'amministrazione in contraddittorio con gli interessati, è tale che il ricorso all'accordo ed i termini dello stesso costituiscono molto probabilmente essi stessi l'esito di un'istruttoria condivisa tra l'attuale titolare dell'immobile e l'ufficio procedente.

Il primo aspetto che rende particolarmente rilevante questo istituto è la capacità di prevenire il contenzioso che, quasi sistematicamente, l'amministrazione comunale deve affrontare dopo l'assunzione degli ordini di demolizione, fornendo la ragionevole certezza dell'effettiva esecuzione del ripristino da parte del privato, secondo i tempi e le modalità convenute, ovvero la possibilità concreta di provvedervi a spese dell'inadempiente, grazie alle idonee garanzie fideiussorie, per una somma pari ai costi di demolizione, che costituiscono un contenuto necessario dell'accordo.

Visto con gli occhi del privato interessato, l'accordo presenta l'indiscusso vantaggio di poter programmare con adeguato margine temporale le operazioni di demolizione, ma anche di potere attuare, contestualmente ai ripristini, quelle opere di trasformazione dell'immobile che il PUG ammette nell'ambito dei processi di riuso e di rigenerazione pianificati. La norma, sempre per agevolare gli interventi di rigenerazione che questo sistema di regolarizzazione può attivare, consente di fare ricorso anche all'istituto della costruzione e successiva demolizione di cui all'art. 13 della L.R. n. 24 del 2017, in caso di edifici attualmente utilizzati a fini abitativi o per l'esercizio di impresa, prevedendo che l'accordo possa consentire prima la realizzazione del nuovo edificio, comprensivo anche degli eventuali incentivi urbanistici riconosciuti dal piano, cui segua la demolizione delle opere abusive, così da non interrompere l'utilizzo dell'immobile fino al momento del completamento del nuovo edificio. Anche qui, la convergenza dell'interesse pubblico con quello del privato, per i profili non confliggenti, costituisce la modalità preferita dal legislatore regionale per garantire il raggiungimento dei propri obiettivi generali.

Infine, da sottolineare che questo strumento negoziale può divenire una modalità procedurale estremamente semplificata per la contestuale valutazione delle opere abusive e dei ripristini necessari da parte di tutte le amministrazioni preposte al presidio degli interessi pubblici a valenza territoriale violati. La disposizione regionale prevede infatti che queste amministrazioni siano chiamate ad esprimersi sulla proposta di accordo, potendo subordinare il proprio assenso alla realizzazione di modifiche delle opere e degli impegni negoziali oggetto della proposta avanzata dal privato. La norma, a seguito della pressante richiesta del Ministero interessato, esclude che l'accordo possa essere stipulato nel caso di immobili tutelati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa esclusione limita fortemente il campo di applicazione della disposizione in ragione, evidentemente, di una male intesa primazia dei valori paesaggistici o culturali sottesi ai suddetti vincoli, quando invece l'accordo avrebbe potuto essere lo strumento per gestire, con un adeguato grado di flessibilità, quelle situazioni

nelle quali, a fronte dell'obbligo di ripristino che deriva proprio dalla rigidità delle attuali previsioni del Codice (che non ammette in nessun caso il rilascio di autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria), sussista una valutazione favorevole delle amministrazioni preposte alla gestione del vincolo rispetto alla sistemazione finale proposta, in quanto avrebbe potuto evitare di procedere prima alla completa demolizione del manufatto abusivo, dopo alla richiesta della necessaria autorizzazione e infine alla costruzione delle opere assentite.

3.2. Le categorie di intervento e i titoli edilizi.

Un ulteriore modalità per favorire lo sviluppo degli interventi sull'esistente è costituita dalla modifica della definizione normativa delle categorie di intervento, allo scopo di ampliare il novero delle trasformazioni fisiche e funzionali assoggettate ad un regime amministrativo meno oneroso. Si consideri infatti che: ciascuna categoria di intervento (manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, ristrutturazione e nuova costruzione) è sottoposta ad un regime amministrativo via via più gravoso, in quanto si va dall'attività edilizia libera, alla comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA), alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) fino al permesso di costruire; la qualificazione giuridica degli interventi concreti che il privato intende realizzare avviene attraverso un meccanismo complesso di confronto delle caratteristiche del progetto proposto con le definizioni delle diverse categorie di intervento, ciascuna contraddistinta da una complessità crescente di opere ad essa riconducibili ma anche da limiti e condizioni alla sua ammissibilità; che l'eventuale presenza di anche una sola opera o effetto non rientranti nella definizione normativa della categoria di intervento cui appaiono riferibili, nel loro complesso, le opere che si intende realizzare, comporta che queste ultime debbano essere ricondotte alla categoria di intervento più complessa, e così, via via, fino alla nuova costruzione⁽¹⁰⁴⁾. Appare evidente, quindi, come ogni intervento normativo che ampli il novero delle trasformazioni riconducibili a ciascuna categoria di intervento, sottraendole a quelle più onerose, agevoli in modo significativo la realizzazione degli interventi sul patrimonio edilizio esistente, semplificando il regime amministrativo cui quell'intervento è soggetto.

Dal momento che la definizione delle categorie di intervento e l'individuazione dei titoli edilizi richiesti costituiscono principi fondamentali della materia riservati alla legge statale, in quanto l'intera disciplina edilizia si fonda su questa griglia normativa⁽¹⁰⁵⁾, queste evoluzioni sono state il frutto di innovazioni legislative statali, che sono state operate quasi sempre con decretazioni d'urgenza, in modo episodico e disorganico, spesso tornando più volte a modificare la stessa disciplina in un breve lasso di tempo. Frequentemente, le aperture nel segno della liberalizzazione di un intervento o della

⁽¹⁰⁴⁾ L'art. 3, comma 1, lettera e), del DPR n. 380 del 2001 qualifica come nuova costruzione, oltre che gli interventi attinenti alla costruzione di un manufatto edilizio e all'ampliamento fuori sagoma di un edificio esistente, anche gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio "*non rientranti nelle categorie*" d'intervento descritte alle lettere precedenti della medesima disposizione. In realtà, come abbiamo evidenziato nel testo, questo criterio interpretativo viene applicato in maniera progressiva, per ciascuna categoria di intervento edilizio, attraendo l'ipotesi che presenti anche solo una caratteristica non perfettamente rispondente ai requisiti e ai limiti stabiliti dalla definizione normativa di ciascun intervento nella categoria immediatamente superiore, con l'effetto che solo gli interventi non perfettamente rispondenti alla definizione di ristrutturazione edilizia sono qualificati di nuova costruzione.

⁽¹⁰⁵⁾ La Corte costituzionale si è espressa più volte in tal senso: si veda per tutte la sentenza n. 309 del 23 novembre 2011 con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione della regione Lombardia che introduceva una definizione di ristrutturazione edilizia difforme da quella stabilita dall'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001.

semplificazione procedurale sono state accompagnate dalla specificazione di requisiti e condizioni, spesso destinate a limitare fortemente l'efficacia della riforma. La Regione, oltre a collaborare attivamente nella predisposizione dei testi normativi, ha provveduto al loro immediato recepimento legislativo, utilizzando tutti i margini interpretativi ed applicativi che le sono stati riconosciuti, per ampliare gli effetti favorevoli al recupero dell'esistente e per assicurare l'immediata e completa applicazione in tutto il territorio regionale delle novelle statali, anche attraverso l'emanazione di circolari illustrative e pareri giuridici.

La sintetica illustrazione che segue, circa le principali modifiche apportate alla definizione degli interventi di manutenzione straordinaria e di ristrutturazione edilizia ricostruttiva e alla disciplina del mutamento della destinazione d'uso, rende palese la rilevanza di questa disciplina edilizia per l'effettivo e quanto più possibile generalizzato processo di riuso e rigenerazione urbana.

L'ampliamento dei casi di manutenzione straordinaria

Emblematica del processo che abbiamo appena descritto è la modifica della definizione di Manutenzione Straordinaria (MS), quale categoria di intervento che, nel suo nucleo essenziale, riguarda *“le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici”* e che, in precedenza, non ammetteva che questo tipo di opere potesse essere accompagnato da alcun mutamento di destinazione d'uso o potesse comportare un aumento della superficie, mentre ora consente i cambi d'uso che non comportino aumento di carico urbanistico e l'aumento di superficie calpestabile.

Nel 2014, alla nozione di (MS) è stato ricondotto il frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari, operazione frequentemente attuata negli interventi di riuso del patrimonio edilizio esistente e per la quale è consentita anche la variazione delle superfici delle unità immobiliari e del carico urbanistico (variazione dovuta in genere al passaggio di superfici accessorie a superfici utili), purché non sia modificata la volumetria complessiva dell'edificio e si mantenga l'originaria destinazione d'uso ⁽¹⁰⁶⁾. Nella pratica, tuttavia, questa innovazione ha potuto avere, per alcuni anni, un limitato utilizzo in quanto la giurisprudenza riteneva che ogni modifica dei prospetti degli edifici era sufficiente per far qualificare l'intervento una ristrutturazione edilizia, e la nuova definizione di manutenzione straordinaria continuava a non ammettere queste modifiche quantomeno in caso di frazionamento, nonostante che quest'intervento richiedesse frequentemente la realizzazione di aperture esterne, per assicurare l'illuminazione e la ventilazione dei locali di servizio ricavati per le nuove unità immobiliari e per l'accesso autonomo alle stesse.

In precedenza, l'art. 32, comma 1, lett. g), della L.R. n. 15 del 2013 aveva dettato una disciplina ad hoc per favorire gli interventi di frazionamento, fino a quel momento non menzionati dalle definizioni statali delle categorie d'intervento, prevedendone l'ammissibilità e la gratuità, a condizione che le

⁽¹⁰⁶⁾ Questa modifica alla definizione dell'intervento di manutenzione straordinaria è stata apportata dal D.L. n. 133 del 2014, convertito con modificazioni dalla L. n. 164 del 2014. Si sarà notata la contraddittorietà del prevedere che la MS in genere può comportare il cambio d'uso senza aumento di carico, mentre per la sottofattispecie del frazionamento o accorpamento non è ammesso alcun mutamento d'uso. Ma siamo di fronte ad uno di quei numerosi casi in cui, ad una apertura legislativa nel segno della liberalizzazione, si accompagnano limiti e condizioni che ne riducono fortemente la portata.

opere necessarie per realizzarli presentassero i caratteri della MS, e stabilendo che la Giunta regionale, con apposita delibera definisse gli elementi distintivi di questa speciale tipologia di intervento. Quest'ultimo provvedimento⁽¹⁰⁷⁾ aveva ammesso che i frazionamenti potessero apportare modifiche ai prospetti ove si trattasse di *“opere volte ad apportare le modifiche nel sistema di aperture dell'edificio necessarie a garantire i requisiti tecnici e funzionali delle nuove unità immobiliari”*, in considerazione del fatto che il mantenimento dei requisiti di agibilità dell'immobile e la possibilità di realizzare un ingresso autonomo fossero imprescindibili ove si ammettesse il frazionamento con un intervento di MS. Di conseguenza, la riforma statale del 2014, riconducendo il frazionamento all'intervento di MS ma con i limiti appena evidenziati, in Emilia-Romagna comportò un arretramento rispetto alla disciplina regionale approvata l'anno prima. Finalmente, la possibilità di apportare le modifiche ai prospetti *“necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso”* è stata fatta propria dal legislatore statale con il decreto semplificazioni del 2020, ma a condizione che tali modifiche non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, l'intervento sia conforme alle previsioni del piano urbanistico e del regolamento edilizio e non interessi immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004⁽¹⁰⁸⁾.

La definizione della ristrutturazione edilizia ricostruttiva

Ma la riforma di maggiore rilevanza ai nostri fini ha riguardato la definizione della ristrutturazione edilizia che comporta la demolizione e ricostruzione di un edificio (c.d. RE ricostruttiva), che come abbiamo più volte ricordato costituisce l'intervento di qualificazione del patrimonio edilizio maggiormente promosso dalla nuova legge regionale urbanistica. Non è qui possibile menzionare i numerosi interventi legislativi che hanno interessato questa tipologia di intervento, né i correlati orientamenti giurisprudenziali che li hanno accompagnato, e spesse volte contrastato; è utile tuttavia ricordare che, nel momento in cui si procedeva all'elaborazione del decreto semplificazioni del 2020, la giurisprudenza si caratterizzava per la prevalenza di pronunce particolarmente restrittive che richiedevano sostanzialmente la fedele ricostruzione dell'edificio, nonostante l'univoco dettato normativo che stabiliva soltanto il vincolo della medesima volumetria complessiva. Il decreto semplificazioni, quindi, se da una parte ha rimarcato la necessità di una nuova concezione di questo intervento, che consentisse la modifica di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche

⁽¹⁰⁷⁾ Ci si riferisce alla delibera di Giunta regionale n. 75 del 27 gennaio 2014, recante *“Atto di coordinamento tecnico regionale ai sensi dell'art. 12 LR 15/2013, per la definizione delle tipologie di intervento edilizio comportanti il frazionamento di unità immobiliari, esonerate dal contributo di costruzione (art. 32, comma 1, lettera g), e per l'individuazione dei casi di frazionamento dei fabbricati produttivi in deroga a limiti fissati dagli strumenti urbanistici (art. 55, comma 5)”*.

⁽¹⁰⁸⁾ Anche queste condizioni di legge evidenziano in modo esemplare la titubanza con cui frequentemente le semplificazioni normative sono introdotte dal legislatore statale e le difficoltà applicative che ne derivano per gli operatori. Infatti, si può osservare: rispetto alla prima condizione (*“non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio”*) che manchi l'amministrazione competente a svolgere tale valutazione e il procedimento con il quale attuarla, essendo pacifico che essa non sia nelle corde dello sportello unico che esamina la pratica edilizia; che la seconda condizione (la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia) sia una sottolineatura inutile in quanto è sottesa ad ogni intervento edilizio; che la terza condizione (che esclude che si possano modificare i prospetti degli edifici vincolati) comporti una grave e irragionevole limitazione dell'ambito di applicazione della disposizione, in quanto ogni modifica significativa degli immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio è soggetta a autorizzazione, e non vi è ragione di escludere a priori che talune modifiche dei prospetti potrebbero essere valutate positivamente, qualora non comportassero alcuna compromissione dell'aspetto esteriore dell'immobile, come nel caso, per esempio, di apertura di una finestra in un cortile interno o in un cavedio o comunque in una parete non visibile dalla strada o da altro luogo pubblico.

planivolumetriche e tipologiche e che ammettesse incrementi volumetrici per promuovere interventi di rigenerazione urbana nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, assieme alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico; dall'altra, imponeva il vincolo della fedele ricostruzione in due ipotesi: sia per (tutti) gli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio; sia nei centri storici e negli ambiti extraurbani ad essi equiparati (per esempio nei borghi storici), facendo salve, in quest'ultimo caso le eventuali difformi previsioni legislative e degli strumenti urbanistici.

Era evidente l'irragionevolezza dell'obbligo della fedele ricostruzione per tutti gli immobili vincolati, anche nel caso di edifici privi di un valore intrinseco, soggetti a tutela solo in ragione della loro collocazione in ambiti territoriali di valore paesaggistico. A questa eccessiva rigidità hanno posto rimedio l'art. 14, comma 1-ter, della legge n. 91 del 2022 che ha escluso dal vincolo della fedele ricostruzione le aree vincolate paesaggisticamente *ope legis* (c.d. aree Galasso) e gli immobili collocati in aree vincolate, quali i complessi di notevole interesse pubblico, compresi i centri storici e le bellezze panoramiche, di cui rispettivamente all'art. 142 e all'art. 136, lettere c) e d), del Codice ⁽¹⁰⁹⁾.

Ma in Emilia -Romagna anche la seconda ipotesi, in cui si imponeva il vincolo della fedele ricostruzione per l'intero centro storico e per i nuclei extraurbani ad esso equiparati, è stata superata facendo leva sulla clausola di salvaguardia della eventuale normativa regionale difforme presente nel decreto semplificazione. La legge di recepimento del decreto semplificazioni (L.R. n. 14 del 2020) ha così stabilito che il vincolo della fedele ricostruzione operi solo nel caso in cui il piano urbanistico non abbia stabilito la disciplina particolareggiata degli interventi e usi ammissibili nel centro storico o non abbia individuato gli edifici storico artistici o testimoniali meritevoli di tutela: tale disciplina di piano individua infatti le trasformazioni e gli usi compatibili con le caratteristiche meritevoli di tutela dei tessuti urbani storici e di ciascun edificio tutelato dal piano e, di conseguenza, rende superflua una norma di salvaguardia complessiva come quella stabilita a livello statale.

La semplificazione del mutamento di destinazione d'uso

Un'altra importante riforma ha riguardato il mutamento della destinazione d'uso degli immobili, frutto di un'innovazione legislativa statale che, per facilitare le modifiche funzionali degli immobili, ha realizzato una radicale semplificazione dei contenuti dei piani urbanistici. L'art. 23-ter del DPR n. 380 del 2001, introducendo la nozione di "*mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*" - limitato al solo passaggio tra le seguenti categorie funzionali: residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale - persegue infatti l'esplicito obiettivo di determinare l'irrilevanza dei mutamenti d'uso all'interno di ciascuna categoria, liberalizzandone l'attuazione non più soggetta a titolo abilitativo edilizio, ma soprattutto ha il merito di aver reso inefficace le eccessive sotto

⁽¹⁰⁹⁾ Anche questa recente innovazione normativa non tiene conto delle possibili esigenze di delocalizzazione che possono gravare sugli edifici nei quali è stato confermato il vincolo della fedele ricostruzione, a causa per esempio di situazioni di rischio naturale (dovuto a frane attive o al pericolo di valanghe o all'elevato rischio sismico o di alluvione, ecc.) o industriale; ma soprattutto non è stata accolta l'obiezione generale secondo cui per tutti gli immobili vincolati dal Codice è comunque prevista una imprescindibile procedura autorizzativa che consente di valutare caso per caso l'ammissibilità o meno delle trasformazioni progettate.

distinzioni delle destinazioni d'uso, diffusamente utilizzate dagli strumenti urbanistici per definire gli usi ammessi nei diversi ambiti.

La disposizione fa salve le differenti previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali attuativi delle stesse, ed ha così consentito alla regione di adattare questa disciplina alla propria esperienza amministrativa. L'art. 28 della L.R. n. 15 del 2013 ha quindi recepito la radicale semplificazione delle categorie funzionali, ma distinguendo la funzione produttiva (industriale, artigianale e commerciale all'ingrosso) da quella direzionale (uffici e servizi), in quanto tradizionalmente la pianificazione considera tali usi in maniera del tutto differente e gli stessi sono assoggettati ad un diverso contributo di costruzione.

Quanto alla rilevanza urbanistica del mutamento d'uso, la disposizione regionale specifica, inoltre, che la pianificazione urbanistica, nei centri storici e in taluni ambiti del territorio comunale specificamente definiti dal piano stesso, possa selezionare gli usi ammessi e quelli non consentiti anche all'interno della medesima categoria funzionale. Conseguentemente diviene urbanisticamente rilevante ogni mutamento che avvenga in tali ambiti, mentre si conferma l'irrilevanza dei restanti mutamenti d'uso all'interno della stessa categoria funzionale laddove manchi questa specifica disciplina di piano. Inoltre, la disposizione regionale evidenzia che i passaggi all'interno della stessa categoria funzionale possano assumere rilevanza anche laddove la disciplina di settore attribuisca differenti carichi urbanistici ai diversi usi e, di conseguenza, subordini il mutamento d'uso al reperimento di dotazioni territoriali e pertinenziali o a diversi requisiti di accessibilità, con l'effetto che tale modifica funzionale è subordinata ad un titolo abilitativo edilizio e alla verifica del rispetto di queste condizioni di ammissibilità. Emblematica in tal senso la funzione commerciale, per la quale la normativa di settore stabilisce la liberalizzazione dei negozi di vicinato, ma per le restanti ulteriori tipologie di strutture di vendita, prescrive (oltre ad una adeguata pianificazione urbanistica o di area vasta per la loro localizzazione) il rispetto di differenti standard di accessibilità e il reperimento di dotazioni pubbliche e private differenziate. Lo stesso dicasi per le numerose tipologie di strutture ricettive, ciascuna delle quali è subordinata a differenti requisiti e condizioni imprescindibili.

La sottoposizione a SCIA di tutte le ipotesi di ristrutturazione edilizia

Passando alla tematica dei titoli edilizi richiesti per gli interventi di qualificazione degli edifici esistenti, appare opportuno evidenziare due importanti previsioni regionali che favoriscono gli interventi di ristrutturazione: l'assoggettamento di tutte le tipologie di questo intervento a SCIA e la possibilità di avvalersi del permesso di costruire in deroga.

Talune tipologie di intervento edilizio si qualificano "pesanti" quando presentano degli specifici fattori che, senza mutare la qualificazione giuridica dell'intervento, comportano la sua sottoposizione ad un regime giuridico più oneroso, richiedendo un diverso titolo edilizio. Tali disposizioni solitamente derivano dalla ricerca da parte del legislatore statale di un punto di equilibrio tra la spinta a liberalizzare gli interventi edilizi, o comunque a semplificare il procedimento amministrativo cui sono subordinati, e l'esigenza di rafforzare, di converso, i controlli da parte degli uffici comunali ove questi interventi interessino beni di interesse pubblico (centro storico, edifici vincolati, ecc.), comportino modifiche agli elementi architettonici che il legislatore reputi di maggior interesse (prospetti, altezza massima, sedime, ecc.) ovvero quando i medesimi interventi implicino un aumento di carico urbanistico e dunque presuppongano l'esistenza o la realizzazione delle

corrispondenti dotazioni pubbliche. Appare evidente, tuttavia, che tali previsioni legislative finiscono per rendere molto più complessa la fattispecie astratta descrittiva dell'intervento e causano un significativo contenzioso sulla corretta interpretazione e applicazione della norma; ma sono anche fonte di responsabilità per il privato e, ancor più, per i professionisti chiamati ad attestare la regolarità della pratica presentata, potendo l'opera realizzata risultare abusiva essendo priva del titolo abilitativo richiesto. Tale responsabilità può assumere rilevanza penale qualora l'intervento sia subordinato a permesso di costruire, in luogo della CILA o SCIA erroneamente presentata ⁽¹¹⁰⁾.

Questo è il caso degli interventi di ristrutturazione edilizia ("pesante") di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), del DPR n. 380 del 2001 che assoggetta a permesso di costruire questi interventi qualora, oltre a portare "*ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente*" (come è tipico di questa categoria di intervento), comportino uno delle seguenti effetti:

- modifiche della volumetria complessiva dell'edificio;
- il mutamento della destinazione d'uso, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee "A";
- modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- la non fedele ricostruzione in caso di demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o di ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree ⁽¹¹¹⁾.

Non è possibile soffermarsi nell'esegesi di questo testo normativo, evidenziando le numerose incoerenze interne e rispetto ad altre previsioni del T.U. edilizia, è necessario sottolineare che questo aggravio del procedimento amministrativo previsto per gli interventi di RE ricostruttiva non opera in Emilia-Romagna. Già dal 2013 il legislatore regionale ha infatti sottoposto a SCIA tutte le ipotesi di ristrutturazione edilizia, comprese quelle pesanti, avvalendosi della facoltà di semplificazione prevista dall'art. 22, comma 4, del DPR n. 380 del 2001, secondo cui la legge regionale può ampliare (o ridurre) l'ambito applicativo della SCIA. Tale semplificazione procedurale non incide ovviamente sul regime sanzionatorio ed in particolare non muta la rilevanza penale delle ristrutturazioni pesanti realizzate in assenza o in totale difformità dal titolo. Ma la legge regionale ha comunque sgombrato il campo dal contenzioso e dal rischio di responsabilità che potevano derivare, non dal contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia che regola l'intervento, bensì soltanto dal fatto di aver presentato, nei casi appena elencati, un titolo diverso da quello richiesto dalla legge.

⁽¹¹⁰⁾ Per una esemplificazione di questa eccessiva complessità del dettato normativo, si veda l'art. 7-bis, comma 5, del D.Lgs. n. 28 del 2011 (come sostituito dall'art. 9 del D.L. n. 17 del 2022), il quale stabilisce i casi in cui la realizzazione di un impianto fotovoltaico sul tetto di un edificio costituisce manutenzione ordinaria, cioè una attività edilizia libera, ma nel contempo fissa un complesso apparato di eccezioni e di deroghe alle eccezioni, che rende la disposizione di difficilissima interpretazione e applicazione, con il rischio di gravi conseguenze per gli operatori, dal momento che questi interventi, interessando la sagoma e i prospetti anche di edifici vincolati, nel caso in cui non siano considerati perfettamente conformi alle ipotesi liberalizzate, assumono rilevanza penale, rientrando tra i casi di RE pesante, soggetta a permesso di costruire.

⁽¹¹¹⁾ Si noti come la fattispecie appena descritta corrisponde – grazie ad una lettura *a contrario* di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), sesto periodo, del DPR n. 380 del 2001 - alle ipotesi di ristrutturazione con demolizione e ricostruzione di edifici tutelati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio per le quali non sia previsto il vincolo della fedele ricostruzione.

Il permesso di costruire in deroga esteso agli interventi di rigenerazione urbana in genere

Un ulteriore strumento normativo che amplia la gamma delle opportunità messe a disposizione degli operatori che procedono al recupero del patrimonio edilizio esistente è costituito dalla possibilità di presentare l'istanza di permesso di costruire in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici ⁽¹¹²⁾. L'art. 20, commi 2-bis e 3, della L.R. n. 15 del 2013 stabilisce infatti che questo istituto si possa applicare all'insieme degli interventi di riuso e rigenerazione urbana ⁽¹¹³⁾, tra cui quelli di ristrutturazione edilizia (comma 2), qualificando espressamente tutti questi interventi di interesse pubblico (comma 3). Attraverso la presentazione di una domanda di permesso di costruire (in luogo della SCIA), l'operatore può così: richiedere che l'immobile recuperato assuma una destinazione d'uso diversa da quelle ammesse dal piano, proporre un incremento della volumetria o della superficie preesistente, potendo anche superare l'indice di edificabilità riferito al lotto di pertinenza, derogare all'altezza massima e alle distanze tra fabbricati e dai confini stabiliti dal piano.

La disciplina generale sui permessi in deroga pone dei precisi limiti a questo istituto: il rispetto delle norme igienico sanitarie, di accessibilità e di sicurezza degli edifici e l'osservanza dei limiti inderogabili stabiliti dalle disposizioni statali e regionali, tra cui innanzitutto quelli stabiliti dal D.I. n. 1444 del 1968; ma come abbiamo visto al paragrafo 2.5.1. i limiti di densità, altezza e distanze stabiliti da questa disposizione statale sono anch'essi derogabili in caso di interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

Si noti inoltre che, l'art. 20, comma 1, della L.R. n. 15 del 2003 sottopone, di norma, la domanda di permesso in deroga al Consiglio comunale affinché valuti se sussiste un interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento proposto; tuttavia, per gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana è la stessa disposizione di legge a dichiarare l'interesse pubblico alla loro realizzazione, rendendo il parere consiliare confinato alla valutazione del *quantum* della deroga richiesta.

Appare evidente che l'approvazione dei PUG, interamente orientati a regolare gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, porterà a ridimensionare la portata derogatoria di tale strumento, il quale svolge dunque una funzione anticipatoria degli incentivi urbanistici e del regime speciale (anche in deroga ai limiti minimi stabiliti dal D.I. n. 1444 del 1968) che il nuovo piano urbanistico può stabilire per promuovere detti interventi ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹²⁾ La deroga, nel rispetto delle norme igienico sanitarie, di accessibilità e di sicurezza degli edifici e nell'osservanza delle disposizioni statali e regionali che stabiliscano requisiti minimi inderogabili degli edifici, può riguardare le destinazioni d'uso ammissibili, la densità edilizia, l'altezza massima e la distanza minima tra i fabbricati e dai confini stabiliti dal piano urbanistico. Prima della riforma in esame, essa era ammessa solo per gli edifici pubblici e per quelli privati qualificati di interesse pubblico dal Consiglio comunale con apposita deliberazione.

⁽¹¹³⁾ La previsione era già presente nel testo originario dell'art. 20 della L.R. n. 15 del 2013, con questa ampia portata riferita a tutte le tipologie di interventi edilizi funzionali al riuso e alla rigenerazione urbana. Essa è stata recepita nella legislazione statale dal decreto semplificazioni del 2020 ma limitandola ai soli interventi di ristrutturazione edilizia, che abbiano come finalità la rigenerazione urbana, il contenimento del consumo di suolo e il "*recupero sociale e urbano dell'insediamento*" (art. 14, comma 1-bis, DPR n. 380 del 2001).

⁽¹¹⁴⁾ Questa particolare funzione del permesso in deroga è sottolineata dal comma 3 dell'art. 20 laddove chiarisce che questo istituto, nelle more dell'approvazione del PUG, può essere applicato in special modo nei Comuni che non abbiano approvato l'apposita variante prevista dall'art. 7-ter della L.R. n. 20 del 2000, volta a promuovere e incentivare (quelli che allora si chiamavano) gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente. Quest'ultima disposizione – anticipatoria della L.R. n. 24 del 2017 - richiedeva ai Comuni di approvare, attraverso una procedura semplificata, una variante urbanistica che riconoscesse incentivi urbanistici per promuovere la realizzazione di interventi di recupero e, nelle more della sua approvazione, consentiva appunto il rilascio di permessi di costruire in

Il recupero a fini abitativi dei sottotetti

Nell'aprile del 1998, nel corso della predisposizione della legge sulla rigenerazione urbana, poi approvata all'inizio del luglio seguente, la regione ha stabilito una disciplina speciale per il recupero a fini abitativi dei sottotetti (la L.R. 6 aprile 1998, n. 11), aggiornata poi nel 2014 (con la L.R. n. 5 del 2014). L'obiettivo dichiarato di questa normativa è di contenere il consumo di suolo, attraverso l'utilizzo abitativo di tali volumi esistenti e, indirettamente, di ridurre i consumi energetici degli edifici grazie all'efficientamento energetico dei locali del sottotetto. Questo intervento può riguardare solo gli edifici, collocati nel territorio urbanizzato e in quello urbanizzabile, aventi destinazione residenziale per almeno il 25% della superficie utile e che siano regolarmente accatastati alla data del 31 dicembre 2013 (data di avvio della predisposizione della novella sopra ricordata). Appare opportuno richiamare in sintesi il contenuto di questa legge regionale per evidenziare, insieme alla sua assoluta attualità, la coerenza delle soluzioni normative perseguite dal legislatore regionale negli ultimi venticinque anni: la ricerca di un punto di equilibrio tra l'interesse pubblico al recupero e alla rigenerazione urbana e l'osservanza del nucleo essenziale di requisiti di qualità e sicurezza degli edifici comunque imprescindibile; la necessaria flessibilità degli standard pubblici e privati laddove si intervenga sull'esistente, ma solo a seguito di una valutazione della loro sostenibilità territoriale; la salvaguardia del valore paesaggistico e culturale del patrimonio edilizio esistente.

Il primo aspetto rilevante di questa disciplina è che l'intervento di recupero abitativo debba rispettare le prescrizioni igienico-sanitarie richieste per l'agibilità degli immobili residenziali, fissando parametri differenti dagli ordinari solo per due aspetti: l'altezza media dei locali adibiti ad abitazione (che può essere di m. 2,40 invece che di m. 2,70), il rapporto illuminante delle aperture in falda (che può essere di 1/16 della superficie utile invece che di 1/8). Per il resto, si sottolinea la necessaria osservanza degli ordinari requisiti di rendimento energetico degli edifici e la verifica della idoneità statica e antisismica del solaio del sottotetto, se il recupero avvenga senza opere, e dell'intera struttura edilizia e dell'eventuale aggregato strutturale, se siano previsti lavori.

Particolare attenzione è posta anche per il rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili, ammettendosi limitate modifiche edilizie dirette a conseguire i requisiti igienico sanitari appena evidenziati. Talune modifiche, meno impattanti, sono ammesse direttamente dalla legge (l'abbassamento dell'ultimo solaio per raggiungere l'altezza utile minima, ma senza modifiche del prospetto, la realizzazione di aperture in falda per garantire il rapporto illuminante e l'ispessimento verso l'esterno delle falde di copertura); altre innovazioni che incidono maggiormente sull'aspetto esteriore dell'edificio possono essere consentite dal regolamento edilizio⁽¹¹⁵⁾, ed in particolare la modifica della forma del tetto e dunque della pendenza delle falde (cioè dell'altezza del colmo, per un massimo di m. 1 e della linea di gronda al massimo di m. 0,50). Anche in questo caso, atteso l'interesse pubblico riconosciuto alla realizzazione di questi interventi, si consente che queste limitate modifiche della copertura possano essere realizzate in deroga alle distanze dai confini e dai

deroga, che assolvevano di fatto alla medesima funzione della variante attraverso l'esame caso per caso delle istanze avanzate dai singoli soggetti.

⁽¹¹⁵⁾ La L.R. n. 11 del 1998 conferiva al RUE il compito di definire gli interventi edilizi ammissibili per il recupero dei sottotetti, ma dopo l'entrata in vigore della L.R. n. 24 del 2017 si deve intendere che questa funzione debba essere svolta dal regolamento edilizio.

fabbricati. Il regolamento edilizio può porre, al contrario, limitazioni agli interventi di recupero abitativo dei sottotetti, che vanno dall'esclusione della loro stessa ammissibilità per alcune tipologie edilizie, all'individuazione delle modifiche ammissibili e alla definizione di ogni altra condizione che renda l'intervento compatibile con le caratteristiche tipologiche e morfologiche dell'edificio e con l'esigenza di tutelarne il valore paesistico e storico artistico. Anche in questo caso, le modifiche delle caratteristiche del tetto nei centri storici non sono ammesse se il comune non ha provveduto ad una disciplina particolareggiata degli interventi ammissibili.

L'intervento è classificato dalla legge di ristrutturazione edilizia con aumento di carico, indipendentemente dalla presenza e consistenza di opere edilizie e, anche in questo caso, è soggetto a SCIA. Quanto alle dotazioni pubbliche, la legge prevede varie forme di flessibilità che favoriscono la realizzazione degli interventi: sin dal suo testo originario del 1998 è stata ammessa la monetizzazione delle aree da adibire a parcheggi pubblici e a verde pubblico, mentre la novella del 2014 ha esteso questa possibilità anche ai parcheggi pertinenziali, ma solo previa delibera consiliare che individui gli ambiti del territorio comunale dove ciò sia consentito (evidentemente alla luce dell'adeguatezza dei parcheggi pubblici già esistenti) e ove sia dimostrata l'impossibilità della loro realizzazione per la mancata disponibilità di spazi idonei.

3.3. La riforma del contributo di costruzione attuativa dei principi della nuova legge urbanistica.

Come si evidenziava in premessa, il terzo pilastro su cui si fonda la disciplina regionale per promuovere gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana è costituito dalla nuova disciplina del contributo di costruzione, approvata con la Deliberazione dell'Assemblea legislativa (DAL) 20 dicembre 2018, n. 186 in attuazione dei principi stabiliti dalla nuova legge urbanistica. Quest'ultima, infatti, proprio come prime forme di incentivazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana, indica tre misure dirette a ridurre drasticamente il contributo di costruzione per gli interventi nel territorio urbanizzato, rispetto a quanto dovuto per gli interventi in espansione (art. 8, comma 1, lettere a) e b), della L.R. n. 24 del 2017).

Si prevede innanzitutto che a tutti gli interventi edilizi onerosi riconducibili alla nozione di rigenerazione urbana, come definiti ed ampiamente esemplificati dall'art. 7 della L.R. n. 24 del 2017 (e che vanno dalla manutenzione straordinaria alla nuova costruzione, nei casi di addensamento e sostituzione urbana) si debba applicare una riduzione del contributo di costruzione del trentacinque per cento e che i comuni possano prevedere ulteriori riduzioni fino al suo completo azzeramento, anche con riferimento a talune specifiche categorie funzionali che intendano incentivare in modo particolare. Questa disposizione regionale recepisce quanto previsto comma 4-bis dell'art. 17 del testo unico per l'edilizia, introdotto dal decreto-legge n. 133 del 2014, ma rendendone univoco il campo di applicazione ⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹⁶⁾ Il comma 4-bis dell'art. 17 del T.U. edilizia (introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera h), punto 2, del D.L. n. 133 del 2014) nel suo testo originario presentava una formulazione impropria, che rendeva inapplicabile l'incentivo, nonostante l'obbligo per i comuni di provvedere, nei 90 giorni successivi all'entrata in vigore della disposizione, a darvi attuazione anche in assenza del recepimento regionale. Si prevedeva infatti che la riduzione (del 20% del contributo) non si riferisse all'ammontare dovuto per tali interventi secondo le regole ordinarie, ma dovesse essere parametrata al "contributo

Il medesimo *favor* per gli interventi di rigenerazione è al centro anche del meccanismo di calcolo degli oneri di urbanizzazione, stabilito dalla DAL n. 186 del 2018, fondato su valori unitari nettamente differenti a seconda che l'intervento sia realizzato in territorio urbanizzato ovvero in aree esterne allo stesso, equiparando oltretutto al territorio extraurbano le aree permeabili ricomprese all'interno del perimetro del territorio urbanizzato, cioè le aree agricole intercluse dallo sviluppo urbano. In tal modo, gli oneri di urbanizzazione dovuti per gli interventi nel tessuto urbano risultano significativamente inferiori a quelli richiesti per i nuovi insediamenti extraurbani e per le aree agricole intercluse. Ciò risponde certamente ad una motivazione tecnica, in quanto è ragionevole prevedere che gli interventi in espansione debbano concorrere ai maggiori costi di realizzazione delle nuove urbanizzazioni che comportano, mentre gli interventi di recupero sono chiamati a contribuire solo alla manutenzione delle dotazioni e delle infrastrutture esistenti (avendo per altro provveduto alla loro realizzazione all'atto dell'urbanizzazione delle aree). Ma non si può disconoscere che questa differenziazione risponda soprattutto alla volontà di introdurre un regime più favorevole alla rigenerazione, se appena si considera che, a fronte dell'astratta possibilità di un aggiornamento indifferenziato del 76% delle tabelle parametriche del 1998, in ragione dell'aumento medio del costo dei materiali edilizi desumibile dalle rilevazioni ISTAT, la DAL n. 186 del 2018 ha preferito prevedere sostanzialmente il raddoppio dei valori unitari degli oneri di urbanizzazione dovuti per gli interventi fuori dal TU e nelle aree permeabili interne allo stesso, a fronte di un aumento solo del 20% per gli interventi nel territorio urbanizzato. Se poi si considera l'effetto cumulativo di tale parametrizzazione con la riduzione del 35% complessivo del contributo di costruzione sopra richiamata, si rileva, una riduzione degli oneri di urbanizzazione dovuti nel T.U. del 22%, rispetto ai valori del 1998 (riduzione che può risultare ulteriore ove i comuni si avvalgano della possibilità di aumentare la percentuale di riduzione del contributo di costruzione); a fronte, come abbiamo visto, del raddoppio di quei valori laddove si attuino interventi di nuova urbanizzazione, per tutte le destinazioni funzionali ammesse in espansione.

Il secondo principio generale, stabilito dalla legge urbanistica e puntualmente sviluppato nella DAL n. 186 del 20018, è destinato ad operare nei comuni che si siano dotati di PUG (e che dunque abbiano attivato prioritariamente politiche di regolazione e incentivazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana), prevedendo che il contributo straordinario (CS) sia dovuto solo per gli interventi in espansione comunque ammessi dal piano urbanistico, esentando invece dal suo pagamento gli interventi di rigenerazione urbana. Questa previsione, di particolare rilevanza vista l'entità delle somme dovute per questa quota del contributo di costruzione (pari alla metà dell'aumento di valore dell'area conseguente al suo passaggio dalla destinazione agricola a quella dell'insediamento che si intende realizzare), oltre che al generale obiettivo di incentivare una tipologia di interventi e disincentivare gli altri, risponde alla specifica esigenza di evitare l'effetto

previsto per le nuove costruzioni", introducendo una sorta di differente modalità di calcolo che portava, paradossalmente, ad una maggiore onerosità dell'intervento. Per di più, la legge di conversione, la n. 164 del 2014, aveva limitato l'applicabilità della riduzione ai "casi non interessati da varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso comportanti maggior valore rispetto alla destinazione originaria", cioè proprio ai casi in cui non fossero state riconosciute quelle misure di incentivazione che risultano imprescindibili per attivare i processi di rigenerazione. La disposizione è stata poi modificata dal decreto-legge n. 76 del 2020, estendendone l'ambito di applicazione agli interventi di rigenerazione urbana ("Al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione..."), correggendo le modalità di calcolo della riduzione, eliminando la condizione escludente appena menzionata e consentendo ai comuni di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso.

distorsivo che deriverebbe, nel contesto della legge urbanistica regionale, dall'applicazione della disciplina statale del contributo straordinario anche all'interno del territorio urbanizzato. Il CS è dovuto, secondo la disciplina statale, in caso di variante al piano o di altro provvedimento speciale che conferiscano al titolare di un immobile una specifica plusvalenza che la pianificazione urbanistica generale non riconosca alla generalità delle situazioni analoghe. Pertanto, nel contesto normativo regionale, proprio la necessità di incentivare i processi di rigenerazione con il conferimento di premialità volumetriche o di diritti edificatori aggiuntivi, che costituisce uno dei contenuti precipui delle politiche urbanistiche volute dalla L.R. n. 24 del 2017, comporterebbe che il CS troverebbe applicazione in special modo proprio per gli interventi incentivati nel TU, piuttosto che per gli interventi in espansione che - sempre in ragione della medesima disciplina regionale - non necessitano di un'apposita variante urbanistica per la loro realizzazione, trovando i criteri generali di ammissibilità nella legge e nella disciplina strategica generale stabilita dal PUG e la disciplina urbanistica di dettaglio nello strumento attuativo (non in variante al piano generale).

La terza importante forma di incentivazione economica degli interventi di riuso e rigenerazione urbana attiene ai mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, dei quali si sancisce la gratuità nel caso in cui non comportino un maggior carico urbanistico, qualora cioè non siano funzionali a una trasformazione insediativa che richieda una maggiore quantità di dotazione di servizi e infrastrutture pubbliche (alla cui realizzazione l'operatore è invece chiamato a concorrere con il contributo di costruzione). Anche questa previsione è stata tramutata dalla DAL n. 186 del 2018 in un fattore strategico per la rigenerazione urbana, in quanto, in precedenza, l'onerosità dei cambi d'uso, assieme all'eccessiva statuizione nei piani di requisiti e condizioni per la loro ammissibilità, ostacolava non poco i processi volti ad attribuire nuove funzionalità ai tessuti urbani esistenti.

* * *