

**L'edificabilità dei suoli alla
luce della nuova legge
urbanistica regionale
L.R. n. 24/2017**

Dott. Giovanni Santangelo
30 gennaio 2019

- 1° Introduzione: Le ragioni (e la possibilità) di superamento della contrapposizione tra la c.d. edificabilità urbanistica e tributaria
- 2° potenzialità edificatoria e edificabilità dei suoli nella L.R. n. 20 del 2000
- 3° Le principali innovazioni introdotte dalla L.R. n. 24/2017, in tema di edificabilità delle aree libere
- 4° Periodo transitorio e Edificabilità prevista dai piani predisposti secondo la disciplina previgente

Introduzione: il rischio di un nuova conflittualità sulla edificabilità delle aree

Dopo l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale si sono accresciute le distanze tra i concetti di:

- l'edificabilità urbanistica
- l'edificabilità tributaria

in quanto, nella L.R. n. 24/2017 si sono ulteriormente ridotti (fin quasi a scomparire ?) i possibili indicatori della **POTENZIALITÀ EDIFICATORIA**, cioè di quella caratteristica dei suoli che per Giurisprudenza ormai consolidata è sufficiente per:

- attribuire alle aree libere una **capacità contributiva diversa da quella dei suoli agricoli**
- e, di conseguenza, per **passare, ai fini del calcolo dell'imposta, ad una valutazione del valore venale delle stesse** (abbandonando il meccanismo di calcolo automatico previsto per le aree agricole, basato sul reddito dominicale)

Introduzione: possibilità di un percorso condiviso per definire l'edificabilità delle aree

In presenza di detta **giurisprudenza** costante e per altro pienamente **condivisibile**, non intendo ribadire le tesi della piena separazione dei due ordinamenti, mantenendo l'urbanistica arroccata in una sua (indifendibile) torre d'avorio, su posizioni non rispondenti neppure alla realtà dei fenomeni da affrontare.

Piuttosto, sulla base della stessa ricostruzione giurisprudenziale della tematica, intendo proporre un **percorso di condivisione delle nozioni di base della materia**, che porti ad una **possibile collaborazione** tra i due mondi, nell'interesse innanzitutto dei cittadini e della loro richiesta di una **tassazione più equa**, aderente alla situazione di fatto.

Introduzione: occorre la condivisione di due tematiche (presenti nella giurisprudenza)

L'avvio di questo approccio collaborativo richiede poco: **la piena condivisione di due aspetti:**

1. della **premessa teorica** e delle conseguenze logiche e normative che ne derivano e
2. **ma anche delle conseguenze pratiche** .

Entrambe tematiche interamente **rispondenti alla lettera delle SS.UU. del 2006 e della C.COST. del 2008** ma che, mi pare:

- sono spesso disattese nella prassi attuativa
- e non sono state riprese integralmente dalle stesse pronunce della **CASS del 2016/17**

La premessa teorica: il riconoscimento della potenzialità edificatoria

LA PREMESSA TEORICA: posta a preambolo di entrambe i pronunciamenti giurisprudenziali fondativi della disciplina, ma che troppo spesso viene poi dimenticata

- **nel linguaggio** stesso degli operatori ma anche dei commentatori della materia
- ma soprattutto **negli atti amministrativi conseguenti** dei Comuni:

È certo che anche i piani strategici:

- che non attribuiscono la Piena Edificabilità (attuale ed effettiva),
- possono conferire una **POTENZIALITÀ EDIFICATORIA**

SEGUE: Crescita progressiva della POT.EDIF. e della base imponibile

Occorre cioè condividere l'idea che

1. la **base imponibile** dell'imposta è costituita:
 - non solo dall'edificabilità piena (in senso stretto) dei suoli
 - ma anche dalla potenzialità edificatoria degli stessi

In quanto:

2. la POT.EDIF. è **percepita dal mercato immobiliare**, che dà un diverso valore a queste aree, progressivamente maggiore via via che ci si avvicina ad una edificabilità piena
3. **LA PIANIFICAZIONE urbanistica è dunque alla base dei fattori** che la connotano (destinazione di zona, indici, usi ammessi oneri di trasformazione) **e della crescente prossima utilizzabilità** a scopo edificatorio del suolo

POT.EDIF. da desumere caso per caso e non equivalente alla piena edificabilità

Come precisato da dette pronunce giurisprudenziali :

1. La POT.EDIF., una volta accertata, **non porta affatto alla piena equiparazione con la Edificabilità Effettiva e Attuale**, ma solo alla modifica del criterio di calcolo della base imponibile,
2. La POT.EDIF. **non rappresenta una situazione uniforme e astratta**, ma essa:
 - **si desume caso per caso**, dai fattori presenti **NEL PIANO**,
 - **e si sviluppa e progredisce nel tempo** grazie allo sviluppo della **PIANIFICAZIONE** urbanistica via via che diventa sempre più «effettiva e prossima l'utilizzabilità a scopo edificatorio del suolo» (SSUU),

TESI: problematicità della nozione di edificabilità tributaria

Non occorre dunque (e soprattutto non appare corretto praticare) **una diversa e astratta nozione di Edificabilità tributaria**, che rischia di essere applicata uniformemente a **tutte le situazioni** di POT.EDIF., **distaccandosi dai parametri** che solo la PIANIFICAZIONE urbanistica può fornire.

Basta avere consapevolezza che la POT.EDIF., che la PIANIFICAZIONE prevede e specifica progressivamente, in modo sempre più effettivo e attuale, è idoneo ad influenzare l'incremento del valore di mercato del suolo e, di conseguenza, «rappresenta un indice di capacità contributiva adeguato» ai fini impositivi

Effetto pratico di tale impostazione

L'EFFETTO PRATICO di tale impostazione, è che essa consente di recuperare la stretta integrazione con la disciplina urbanistica (ed espropriativa) voluta dal decreto 504 del 2002 e dalla stessa giurisprudenza per definire in modo ragionevole e condiviso le distinte ipotesi di:

- piena edificabilità (effettiva e attuale)
- potenzialità edificatoria
- non edificabilità

evitando fraintendimenti, imprecisioni ed erronee valutazioni.

SEGUE: Possibilità di superare la conflittualità sulla edificabilità

In altre parole: **una convergenza tra uffici tributi e urbanistica può consentire di:**

- **rendere più equa** questa imposta (che vuol dire anche farla percepire dai cittadini come ragionevole)
- **evitare la conflittualità tra settori** che a sua volta deriva dagli a volte abnormi effetti tributari che derivano da previsioni di piano non strategiche
- **e soprattutto ridurre drasticamente il contenzioso con i cittadini.**

Problematiche di cui sono **sintomo** le sempre più frequenti **varianti urbanistiche in riduzione** delle previsioni in espansione, che hanno come unico obiettivo di esentare aree di fatto vocate all'agricoltura da un eccessivo aggravio della tassazione

Superamento dei paradossi logici dell'attuale disciplina

Verrebbe meno il **paradosso** che la nuova legge rende **sempre più insostenibile**:

- di una imposta la cui **disciplina (D.LGS 504) rinvia alle previsioni della pianificazione urbanistica**
 - sia per la definizione del **presupposto** (art. 5, c.1 e 2)
 - sia per il **calcolo della base imponibile** (art. 5, c. 5)
- Ma poi si basa sulla **teorizzata esistenza di due nozioni differenti di edificabilità** (quella urbanistica e quella tributaria) e, con questa premessa, finisce per allontanarsi significativamente da parametri e indicatori che solo la disciplina di piano può fornire.

SEGUE: Superamento dei paradossi logici dell'attuale disciplina

Ma anche si supererebbe quel **secondo paradosso** logico-giuridico, per cui il tenore letterale della norma presenta una **struttura opposta rispetto** a quella dell'interpretazione che ne viene data:

- l'articolo 5, comma 5, fornisce (sia pure per rinvio all'urb) la **definizione normativa di «terreno Edif.»** e desume per differenza ciò che «non è edificabile»,
- Laddove il diritto vivente trae la nozione di Edificabilità al negativo dell'altra (muovendo dalla nozione di «non inedificabilità» posta a base della sentenza delle SSUU)

2. Potenzialità Edificatoria e Edificabilità dei suoli nella L.R. n. 20 del 2000

IN SINTESI:

Una impostazione corretta ed equilibrata della tematica era già presente in un **documento ufficiale della Regione del 2006** che conteneva la posizione ufficiale dell'ente, pienamente coerente con le **successive pronunce giurisprudenziali** SSUU e C.Cost.

Anche adesso non vi possono essere dubbio:

- che (**in astratto**) la effettiva Edificabilità è riconosciuta dal **POC** (sia pure subordinata all'approvazione del PUA,
- e che dunque, **se i PSC si fossero attenuti al modello legislativo**, non avrebbero potuto essere fonte dell'accresciuta imposizione tributaria

Da un PSC, che si fosse limitato **alla classificazione tripartita del territorio** e avesse fornito solo **indicazioni ideogrammatiche delle aree di sviluppo** dell'urbanizzato (come i primi piani di Campos Venuti e di Carla Ferrari), sarebbe ben difficile desumere effettive potenzialità edificatorie.

Le potenzialità edificatorie stabilite impropriamente dal PSC

Ma nel contempo il documento regionale del 2006 rilevava che **nella prassi pianificatoria**, i PSC frequentemente attribuiscono alle aree in espansione una destinazione di zona, indici di edificabilità, modalità di intervento, ecc.: tutti parametri ereditati dal PRG, che sono colti dal mercato come indicatori di POT.EDIF.

Deve dunque concordarsi che **i PSC** nella stragrande maggioranza dei casi **conferiscono** alle aree extra urbane **una POTENZIALITÀ EDIFICATORIA** che non può che essere colta dal mercato e, per questo, è soggetta a diversa imposizione tributaria.

IN ASTRATTO: la edificabilità è attribuita dal
POC > PUA

Dal punto di vista legislativo dei contenuti e degli effetti dei diversi piani urbanistici stabiliti dalla L.R. n. 20/2000, non ci sono dubbi sul fatto che la funzione che prima era del PRG compete al POC, e non al PSC, ed è resa effettiva dal PUA

Funzioni del POC e del PUA

Nel sistema dei piani urbanistici della L.R. n. 20/2000, è infatti il **POC** :

- ad avere un **orizzonte temporale** (di 5 anni)
- a **stabilire la disciplina di dettaglio** delle trasformazioni realizzabili in quell'arco temporale di riferimento

MENTRE La tradizionale **funzione di rendere effettiva e attuale l'astratta edificabilità** riconosciuta dal piano (generale) è svolta dal **PUA**

e non dal POC che **erroneamente** (e senza alcuna argomentazione) è qualificato **dalle pronunce della CASS. del 2016 e 2017 strumento attuativo** (senza nemmeno citare i PUA!)

IN ASTRATTO: differenza tra PSC e PRG

- a differenza del **PRG**, che attribuiva l'**edificabilità** da realizzarsi nell'**arco temporale decennale** della propria efficacia e di conseguenza al credibile **dimensionamento** dei nuovi insediamenti, necessari per far fronte al **fabbisogno** presunto per detto periodo di riferimento
- La L.R. n. 20 assegnava al **PSC** una **funzione atemporale**
 - di **inquadramento generale dell'assetto** e dello **sviluppo sostenibile** del territorio,
 - con previsioni che operavano, per questo, **a tempo indeterminato**, e **non** erano, di conseguenza, vincolate ad un **ragionevole dimensionamento**

SEGUE: differenza tra PSC e PRG

- Inoltre, nel PSC le aree suscettibili di edificazione (urbanizzabili) sono individuate per differenza tra:
 - le aree già urbanizzate (la città esistente) da una parte
 - e le aree vocate a destinazioni ambientali e all'attività agricola

Per questa ragione tali ambiti sono ben più ampi di quelli dei precedenti PRG e si estendono anche ad aree del tutto prive dei requisiti minimi richiesti per la edificazione (c.d. edificabilità di fatto)

La trasformabilità di tali aree è spesso solo teorica, essendo subordinata alla realizzazione di numerose precondizioni, in termini di dotazioni, infrastrutture e servizi del tutto assenti e lontane da venire nel tempo

Separatezza di funzioni tra PSC e POC

Nella concezione della L.R. n. 20 vi è anzi una vera e propria **separatezza di ruolo e funzioni tra PSC e POC** che è confermata in modo univoco dal fatto che:

- PSC e POC rimangono in **due sfere separate**: diversa procedura, diversi contenuti, il PSC non può avere il valore e gli effetti del POC, il POC non può variare il PSC
- il POC può avere il valore di PUA; il PUA può variare il POC, entrambi hanno la stessa sostanziale procedura

NELLA PRATICA: Le POT.EDIF. nel PSC

A distanza di 12 anni, anche dal punto di vista teorico, si deve ammettere che **la L.R. n. 20 del 2000 non era del tutto coerente** nella sua impostazione (e dunque non si era del tutto distaccata dal modello del piano generale conformativo della proprietà), e presentava una contraddizione interna laddove **nell' ALLEGATO ALLA LEGGE** richiedeva anche per le aree di espansione una disciplina articolata che poteva risultare di fatto conformativa

Ma ciò non porta a condividere le **evidenti forzature cui abbiamo assistito in questi anni:**

1. di considerare tutte le aree suscettibili di urbanizzazione, in quanto tali, potenzialmente edificabili,
2. attribuendo alle stesse il medesimo valore venale
3. con un valore equivalente all'edificabilità effettiva e attuale.

Le potenzialità edificatorie nel PSC

In sintesi, credo che si possa condividere che:

1. **non tutti i PSC** conferiscono al territorio urbanizzabile una POT.EDIF.
2. bensì **solo quelli** che presentino:
 - con una cartografia analitica, stabiliscano le perimetrazioni degli ambiti di espansione insediativa (residenziale, produttiva, ecc.)
 - con una NTA articolata, stabiliscano la destinazione urbanistica, gli indici massimi consentiti, gli usi ammessi, ecc.
3. rimanendo chiaro che detta **POT.EDIF. non** può essere considerata **equivalente** a quella delle aree interessate da **POC e PUA** che solo rendono effettiva e prossima l'utilizzabilità a scopo edificatorio dei suoli.

3 Le principali innovazioni introdotte dalla L.R. n. 24/2017, in tema di edificabilità delle aree libere

Sintesi delle innovazioni apportate dalla nuova legge

La nuova legge urbanistica del 2017 introduce **ulteriori difficoltà alla possibilità di individuare una POT.EDIF.** conferita dal piano generale. Infatti:

- 1) Il nuovo piano urbanistico generale (**PUG**) è orientato alla **rigenerazione urbana** e regola primariamente il **territorio urbanizzato** (e non le aree di espansione)
- 2) La LR attribuisce solo agli strumenti attuativi, AO e PAIP, la regolazione della edificabilità (**princ. di competenza**)

Sintesi delle innovazioni apportate dalla nuova legge

- 3) **Vengono meno numerosi fattori** dai quali era possibile desumere il riconoscimento di una POT.EDIF. al territorio extraurbano:
- a) **La legge** stessa (e non il PUG) stabilisce buona parte della **disciplina dei nuovi insediamenti**
 - c) vieta ai PUG di presentare una cartografia puntuale delle aree urbanizzabili (ma **schemi ideogrammatici**)
 - d) fissa limiti all'espansione urbana :
 - **limiti qualitativi** (no residenziale)
 - **limiti quantitativi** (3% da qui al 2050)
 - **divieto di dispersione insediativa**

SEGUE: Sintesi delle innovazioni apportate dalla nuova legge

le uniche previsioni per le quali appaiono applicabili le precedenti impostazioni dottrinarie sono:

- d) le eventuali ipotesi in cui il PUG stabilisca **impropriamente** criteri localizzativi delle nuove previsioni insediative
- e) le **aree libere** intercluse
- f) le «aree che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo»

D'altra parte, **la nuova legge fa emergere con forza una nuova tematica** che appare ormai imprescindibile:

- g) Il riconoscimento di una **POT.EDIF** **delle aree già edificate**, prevalente rispetto all'attuale valore del fabbricato esistente

Illegittimità o inefficacia delle previsioni di PUG che stabiliscano la POT. EDIF

- Ne deriva non solo una maggiore difficoltà a individuare nel piano generale una POT.EDIF.
- Ma anche una incompatibilità giuridica dell'attuale approccio:
 - A differenza della **L.R. n. 20**, che pur sempre fissava principi generali e criteri ma **lasciava ampi margini di autonomia ai Comuni**
 - La **L.R. N. 24** rivolge ai Comuni **specifici divieti** (sulla cartografia sulla disciplina urbanistica di dettaglio)

con l'effetto che buona parte delle previsioni da cui si desumeva la POT.EDIF. sono espressamente causa di illegittimità dei piani o risultano inefficaci

Le precedenti generalizzazioni potrebbero moltiplicare il contenzioso

Pertanto, se non si vuole realizzare un **rilevante incremento dell'attuale contenzioso** (pretendendo di mantenere le attuali prassi), la nuova legge richiede, come vedremo:

- un **significativo ridimensionamento** degli ambiti a cui riconoscere una **POT.EDIF.** (che certamente **non** possono più estendersi alle **ampie aree** che il PSC qualificava, a tempo indeterminato, **territorio urbanizzabile**)

In conclusione

La nuova legge rende **problematico se non impossibile individuare una POT.EDIF.** attribuita dal PUG.

Con essa diventa problematico:

- sia accertare il **presupposto dell'imposta** art. 5, c. 1 e 2

Come individuare le aree interessate in assenza di un perimetro di riferimento? Come riferirsi alle aree contermini al TU in una quota max del 3%?

- sia valutare la **base imponibile**, art. 5 c. 5

mancano,

- la zona territoriale - l'Indice di edificabilità
- le destinazioni d'uso ammesse

sono disponibili solo

- gli oneri di trasformazione e
- l'eventuale prezzo medio di mercato

la nuova legge ha dato effettivo significato alle **dichiarazioni di principio** della L.R. 20

In un tale quadro, assumono ben maggiore significato le affermazioni di cui **all'art. 25, c. 1**, della L.n.24 (già presenti, ma come petizione di principio, nell'art. 28 della LR.n.20) :

- **Il PUG non attribuisce in nessun caso potestà edificatoria alle aree libere**
- **Né potenzialità edificatoria**
- **Né aspettative giuridicamente tutelate di analogo contenuto**

Principi generali che com'è noto erano stati richiamati e ampiamente valorizzati dalle **Commissioni tributarie provinciali e regionale** a fondamento del loro orientamento

1. Obiettivi generali della L.R. n. 24

Gli obiettivi generali della L.R. n. 24/2017 sono così riassumibili

1. aumentare l'attrattività e vivibilità delle città:

- **con politiche di rigenerazione urbana, incentivate anche con il riconoscimento di **diritti edificatori aggiuntivi** . Tale politica si articola in una gamma di interventi che vanno dalla qualificazione del patrimonio edilizio, alla ristrutturazione urbanistica, all'addensamento o sostituzione urbana)**

2. Contenere il consumo del suolo :

- Limitando (al 3%) la possibilità di nuovi insediamenti in **espansione** e disincentivandoli
- Introducendo il principio del consumo del suolo a saldo zero

1. SEGUE: obiettivi generali della L.R. n.24

- Vietando la dispersione insediativa
- Vietando l'espansione residenziale a libero mercato

3. accrescere la competitività del sistema regionale:

- con la semplificazione del sistema dei piani e dei meccanismi procedurali
- con una rigida riconduzione del piano generale PUG alla sua natura strategica
- e demandando la definizione della disciplina urbanistica di dettaglio ai soli strumenti attuativi, costituiti da **AO** e dal **PAIP**, sostitutivi di POC e PUA

1.: PUG orientato alla rigenerazione urbana

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

1. **Un unico piano generale** che deve essere **orientato al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato**
2. stabilisce una specifica **«strategia per la qualità urb. ed ecologico ambientale»**, che definisce, per gli interventi di rigenerazione ma anche per i nuovi insediamenti, dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici necessari (che costituiscono gli oneri per trasformazione del suolo)
3. **Di conseguenza il PUG è competente a regolamentare le nuove urbanizzazioni in modo limitatissimo**

2. Principio di competenza

Il PUG deve essere informato al **principio di competenza**, per il quale :

Ciascun piano deve attenersi rigorosamente ai contenuti che la legge gli assegna, **pena l'inefficacia delle previsioni che esulano da tali limiti.**

Il PUG deve caratterizzarsi come un:

- **piano strategico** sulle politiche e gli obiettivi generali da perseguire (con cartografia ideogrammatica)
- «**conformativo del territorio**», in termini di individuazione dei vincoli e limiti (strutturali) alle trasformazioni
- che **non può stabilire la disciplina urbanistica di dettaglio** degli interventi soggetti ad AO / PAIP, dentro e fuori il T.U. (*Usi ammissibili, indici e parametri edilizi, modalità di attuazione, puntuale localizzazione e definizione di dotazioni, infrastrutture e servizi (a. 26, c.1., lett. a),*

3.a) l'ampia disciplina legis. dei nuovi insediamenti

La limitata disciplina del PUG per le nuove urbanizzazioni interessa:

- sia interventi fuori dal perimetro del territorio urbanizzato
- sia le aree permeabili collocate dentro il perimetro del TU, non interessate da precedenti piani di lottizzazioni

La legge stessa fissa numerose regole, che operano direttamente, in merito a:

➤ **Contenimento del consumo del suolo**

- Limite massimo del 3% e le relative deroghe
- Divieto di realizzare in espansione edifici residenziali, salvo ers e NC necessarie per attivare interventi di rigenerazione
- Obbligo di motivazione circostanziata sull'assenza di alternative di riuso
- Divieto di dispersione insediativa

SEGUE 3.a) l'ampia disciplina legisl. dei nuovi insediamenti

- **Disciplina che disincentiva gli interventi in espansione**
 - Pagamento contributo straordinario e contributo di costruzione senza esenzioni
 - Esclusione dalle premialità, salvo la compensazione per maggior quota di ers
 - Esclusione della derogabilità a distanze e altezze del D.I. n. 1444 del 1968
- **Standard qualitativi elevati:**
 - Conferma dell'obbligo di cessione della quota minima di aree per dotazioni territoriali (già fissata dalla LR n. 20)
 - Necessità della contemporanea realizzazione di opere di urbanizzazione, ma anche delle attrezzature e spazi collettivi carenti indicati dalla Strategia
 - Presenza di adeguata accessibilità ciclo-pedonale e con trasporto pubblico locale
 - Esistenza o realizzazione dei servizi idrici integrati e reti tecnologiche
 - Realizzazione delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e delle dotazioni ecologiche e ambientali prescritte dalla Valsat, senza possibilità di monetizzazione e di scomputo
- **Obbligo della perequazione di comparto**
- **Possibilità di prevedere comparti con limitato/escluso uso autovetture private**

SEGUE 3.a) l'ampia disciplina legisl. dei nuovi insediamenti

Al PUG è riservato soltanto di definire :

1. nella Strategia, eventuali specifiche esigenze di dotazioni infrastrutture e servizi, anche alla luce delle carenze pregresse
2. la «griglia degli elementi strutturali» che connotano il territorio extraurbano» di competenza comunale:
 - corridoi di fattibilità / vincoli preordinati all'esproprio, in particolare per infrastrutture lineari e reti energetiche e tecnologiche
 - vincoli territoriali, ambientali e paesaggistici
 - aree a rischio industriale o naturale

3.b) la cartografia ideogrammatica

La L.R.n.24 specifica in più punti che il PUG nella sua funzione di **piano strategico** deve presentare una **cartografia esclusivamente ideogrammatica**:

1. Nella individuazione dello **schema di assetto del territorio urbanizzato** all'interno del TU (art. 33, c. 1)
2. Nella **regolamentazione strategica** (politiche e obiettivi generali) **delle trasformazioni ammissibili** (art. 24, c. 2, lett. a)
3. Nella individuazione del **territorio extra urbano che non presenta fattori preclusivi o fortemente limitanti** alla trasformazione urbana (art. 35, c.6.)

Contrapposta ad una cartografia puntuale e dettagliata, richiesta **solo**:

1. per gli **interventi diretti** disciplinati dal piano (art. 26, c.1, lett. b)
2. per la rappresentazione dei **vincoli strutturali** presenti nel territorio (art. 25, c. 4)

SEGUE 3.b): la cartografia ideogrammatica

Tale obbligo di munirsi per le tavole di progetto di elaborati che non individuino puntualmente (con appositi perimetri) le aree di trasformazione è **confermato**:

1. dalla scelta di **non** prevedere meccanismi di **perequazione urbanistica**, che richiedono l'individuazione di areali, spesso in espansione, cui sono attribuiti dal piano generale indici di edificabilità potenziale

SEGUE 3.b): criteri localizzativi di nuove previsioni insediative

2. Ma soprattutto dal fatto che, anche laddove il PUG stabilisse **«criteri localizzativi»**, :

- per le dotazioni pubbliche
- ma anche per **«nuove previsioni insediative»**

la legge precisa che essi costituiscono solo **«riferimenti di massima** la cui puntuale definizione e specificazione è di competenza esclusiva di AO e PAIP», e che possono essere disattesi senza la necessità di apportare variante al PUG (art. 24, c. 2).

SEGUE 3.b): criteri localizzativi di nuove previsioni insediative

Dunque, ai nostri fini, si possono trarre le seguenti considerazioni:

- i Comuni, **di norma**, dovranno rappresentare le aree extra-urbane vocate a ospitare nuovi insediamenti, solo con **cartografie ideogrammatiche**,
- potranno scegliere di fornire «**criteri localizzativi**», **che potranno concorrere a riconoscere una POT.EDIF** delle aree interessate (purché sufficientemente individuate)
- ma comunque si dovrà considerare che si tratta di **aree la cui trasformazione presenta una elevata alea**, potendo essere disattesa in sede attuativa.

3.c.) i limiti all'espansione riducono la POT.EDIF.

Di fatto, **anche i limiti** all'espansione posti dalla L.R. n. 24 **riducono ulteriormente la possibilità:**

- di **individuare le aree** dotate di una POT.EDIF.
- ma anche di **quantificarne la base imponibile:**

- 1. limiti qualitativi:** non sono ammessi insediamenti residenziali a mercato libero (ma solo ers o interventi indispensabili per rigenerare ambiti residenziali)
- 2. limiti quantitativi:** max 3% del TU alla data del 1.1.2018 al 2050 (cui si aggiungono grandi insediamenti produttivi e l'ampliamento di imprese esistenti, ma approvate con procedure speciali in variante al PUG)
- 3. divieto di dispersione insediativa:** obbligo di collocare i nuovi insediamenti in aree contermini al perimetro del T.U.

3.d) le aree libere intercluse: art. 9, lett. b)

Si tratta dei c.d. **Cunei verdi**, delle **aree agricole intercluse** dallo sviluppo urbano (non oggetto in passato di interventi di lottizzazione) e che per questo non presentano opere di urbanizzazione.

La legge stabilisce che esse sono **prioritariamente vocate a destinazioni permeabili di pubblico interesse**: dotazioni ecologico ambientali, verde pubblico, bosco urbano, ecc.

SEGUE 3.d) le aree libere intercluse: art. 9, lett. b)

Ma il PUG

- in presenza di **Valsat che dimostri** puntualmente («nel solo caso in cui accerti») **l'esistenza di adeguate dotazioni** degli ambiti circostanti,
- può stabilire la loro **utilizzabilità a fini insediativi** («motivatamente considerare ammissibili interventi di trasformazione edil.»)

È l'unico caso dunque in cui abbiamo nella legge:

- **un perimetro** certo (dato, indirettamente, dal limite fisico di tali aree)
- **la destinazione urbanistica** dell'area (= aree urbanizzabile) stabilita dal piano urbanistico generale

SEGUE 3.d): le aree libere intercluse: art. 9, lett. b)

Trattandosi tuttavia di aree che la legge per i restanti profili equipara a quelle extraurbane:

- vige il **divieto di definire indici edilizi e destinazioni d'uso** ammissibili
- Si applicano i **limiti quantitativi** (del 3% complessivo) **e qualitativi** (residenziale a libero mercato)

Ai fini del **computo della POT.EDIF.** si potrà considerare:

- la **presenza dei requisiti di edificabilità di fatto** (attestata dalla VALSAT)
- gli **eventuali oneri** posti dalla **STRATEGIA**
- i **prezzi medi di acquisto** di aree analoghe

ed applicare una **limitata alea** della **trasformazione**, relativa alla non approvazione dell'AO (=come POC approvato)

3.e) Le «aree che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo»

Novità assoluta della L.R. n. 24, legata:

- alla **approfondita analisi e valutazione dei tessuti urbani esistenti** (in part. di quelli periferici) riguardo alle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubbl. di cui sono dotate o che sono in corso di realizzazione
- e alle conseguenti previsioni della STRATEGIA del PUG per i possibili nuovi insediamenti

Ebbene, ad esito di tale valutazione, **il PUG può individuare areali che possono beneficiare di adeguate dotazioni già in essere** (esito opposto rispetto alla tradizionale «carenza pregressa di standard» che consente di richiedere ai nuovi insediamenti quote aggiuntive compensative)

SEGUE 3.e): le difficoltà a individuare le aree interessate e a quantificare la base imponibile

il PUG in qualche modo **certifica** che **i privati interessati possono immediatamente presentare le loro proposte di AO**, rispettando le previsioni strategiche sugli insediamenti ammissibili.

MA anche per dette indicazioni di massima **la legge richiede espressamente:**

- una **cartografia ideogrammatica** (che si sovrappone alla tavola dei vincoli strutturali presenti nelle zone di espansione)
- Che si tratti di **aree contermini al TU**

e anche per essi vale comunque **la regola generale che il PUG non può stabilire la disc. urbanistica di dettaglio riservata agli AO e ai PAIP**

Prime Conclusioni circa la POT.EDIF nel PUG

In conclusione, alla luce di quanto fin qui considerato, solo per:

- le aree permeabili intercluse destinate a nuovi insediamenti,
- le aree extraurbane che non presentano fattori escludenti o limitanti
- le nuove previsioni insediative per le quali il PUG stabilisca criteri di localizzazione costituenti riferimenti di massima

in applicazione dell'attuale orientamento giurisprudenziale è possibile individuare una POT.EDIF., subordinata solo alla presentazione dell'AO (= POC approvato)

Risulterà comunque problematico (e quindi contestabile) l'accertamento del valore venale delle aree:

- sia perché il PUG **non** può stabilire la **disciplina urbanistica di dettaglio**, richiamata dall'art. 5, comma 5, del Decreto 504
- sia perché, anche nel caso in cui il PUG dettasse eventuali «riferimenti di massima» circa l'assetto insediativo delle nuove previsioni gli stessi potrebbero essere modificati dall'AO, senza che ciò costituisca variante al PUG.

3.f.) La POT.EDIF. delle aree già edificate

Mi sia consentita un'ultima osservazione:

- **Sia PRG che PSC-RUE** presupponevano un **urbanistica orientata all'espansione**, con eccezioni chiamate piani di recupero e programmi di riqualificazione urbana.
- Era dunque coerente con esse una **disciplina tributaria** che si interessasse (solo) alle **aree fabbricabili in espansione**
- **Con la LR n.24** però la rigenerazione diventa la regola e il nuovo piano può attribuire una **maggiore capacità contributiva alle aree edificate** (capannoni dismessi, residenziale di scarsa qualità) suscettibili di importanti trasformazioni di **sostituzione/addensamento urbano** (ma anche di rilevanti **incentivi** in termini di **diritti edificatori aggiuntivi**).

SEGUE: La POT.EDIF. delle aree già edificate

Mi domando se non sia arrivato il momento di:

- applicare (adattare) la **nozione allargata di aree fabbricabili** alle **aree di pertinenza degli immobili**, che presentano una **POT.EDIF.** avente un **valore venale ben superiore** a quello dei fabbricati in essere
- Tenendo conto delle previsioni della STRATEGIA circa gli **oneri** cui è subordinata la trasformazione, e l'**alea** alla loro attuazione.

Occorre una **modifica di legge** o una nuova «**interpretazione autentica**» per aprire tali prospettive?

POTREMMO LAVORARCI INSIEME

4° Periodo transitorio e Edificabilità prevista dai piani predisposti secondo la disciplina previgente

SEGUE 1.: periodo transitorio

A differenza della L.R. n. 20 del 2000, la nuova legge prevede un breve periodo transitorio per l'adeguamento della pianificazione di tutti i Comuni alla nuova legge

Nel corso del periodo transitorio i Comuni:

- Devono - (costituire l'Ufficio di Piano) e
 - predisporre e approvare il nuovo PUG,
- Possono, completare i processi di pianificazione in corso, dare attuazione ai piani vigenti, anche apportando modifiche specifiche agli stessi

Più in particolare, il Periodo transitorio è distinto in due fasi :

- La prima di **3 anni** (fino al 1/1/ 2021)
- La seconda di altri **2 anni** (fino al 1/1/2023)

nelle quali la legge articola **sia** il processo per dotarsi del PUG **sia** quello per concludere l'attuazione dei vecchi piani

Obbligo della **predisposizione** del PUG

Entro 3 anni (1^a fase) i Comuni, oltre alla costituire l'**Ufficio di piano** devono **Avviare** formalmente l'iter di predisposizione del **PUG**,

A differenza della L.R. n.20, sono previste **importanti conseguenze** in caso di mancato attuazione di tale adempimento:

scaduto il termine triennale per l'avvio della predisposizione del nuovo piano (o per l'approvazione del PSC convertito in PUG)

- **decadono tutte le previsioni in espansione** dei precedenti piani,
- possono essere attuate **solo le previsioni nel territorio urbanizzato**

Obbligo di **approvazione** del PUG ed effetti del ritardo

Entro il **1° gennaio 2023** (2^ fase) i Comuni devono **completare l'iter di approvazione del PUG.**

Anche nel caso di **mancata osservanza** di questa tempistica opera la sanzione, per cui

- **perdono efficacia** tutte le previsioni dei vecchi piani (PRG o PSC/POC/RUE) che prevedano l'**espansione** del territorio urbanizzato (**vigenti o adottate** al 1 gennaio 2018)

Entro questa data si conclude comunque l'efficacia delle previsioni in espansione dei vecchi piani, o perché è **approvato il PUG** o perché **decadono** comunque queste loro previsioni non attuate

Attuazione delle previsioni dei piani

2. Entro lo stesso termine di tre anni (1^a fase), il Comune **potrà**:

a) Completare:

- l'iter in corso di approvazione del PSC+RUE, salvo l'obbligo di avviare il PUG entro il terzo anno;
- il procedimento di approvazione di varianti a PSC, RUE e POC avviato prima della legge, salvo l'obbligo di avviare il PUG entro il terzo anno;

b) Adottare e approvare: varianti specifiche a piani vigenti, accordi di programma, accordi con i privati;

c) Adottare/depositare gli «ordinari» strumenti attuativi

d) rilasciare titoli edilizi

Procedura speciale: delibera di indirizzo

- d) Infine è previsto un procedimento speciale per individuare attraverso una delibera di indirizzo:
- una parte delle previsioni del **PSC** attuabili direttamente attraverso **accordi operativi** (e non con POC+PUA)

A tale scopo il Comune deve:

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

Attuazione delle previsioni dei **piani attuativi**

Anche l'attuazione transitoria dei piani è soggetta a termini decadenziali. Pena la perdita di validità:

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

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

Effetti sulla edificabilità del periodo transitorio

Nel corso del periodo transitorio, le diverse forme di edificabilità continuano a seguire le ordinarie vicende previste in precedenza per l'attività urbanistica:

1. L'adozione e approvazione di una **variante urbanistica** può:

- Introdurre una **POT.EDIF.** (nuova area di espansione)
- Introdurre una **piena edificabilità** (area soggetta a int. diretto)
- **Eliminare** ogni edificabilità (stralcio di aree dal terr. urbanizzabile)

2. l'adozione e approvazione di uno **strumento attuativo ordinario** (P.Part. PUA) comporta una **maggiore attualità dell'Edificabilità** (in termini di effettiva e prossima utilizzabilità delle aree).

Effetti sulla edificabilità del periodo transitorio

All'atto dell'entrata in salvaguardia del PUG ovvero a conclusione del periodo transitorio, tutta l'edificabilità conferita dalla pianificazione previgente, e cioè:

- tutta l'edificabilità **condizionata**, prevista dai **PRG**
- tutta la **POT.EDIF.** desumibile dal **PSC-POC**
- tutta la **piena edificabilità** prevista in **P.Part. e PUA**
 - o ha **acquisito attualità ed efficacia** (con un piano attuativo approvato, convenzionato e con tempi certi di esecuzione)
 - o **decade**

SEGUE: la delibera di indirizzo

3. Più complesso individuare gli effetti della **procedura speciale con «Delibera di indirizzo»**, che pone numerose problematiche, che si possono così schematizzare:

A. **Ove il Consiglio comunale detti criteri limitativi delle aree ammissibili, da inserire nel bando:**

> *ne deriva la definitiva perdita di edificabilità per le aree escluse*

B. Se i privati **non avanzino una manifestazione di interesse**

> *ciò comporta la definitiva perdita di edificabilità per le aree escluse*

C. Dopo l'**approvazione della delibera di indirizzo**

> *Le aree valutate positivamente, acquisiscono una maggiore prossimità della edificabilità, subordinata solo all'alea dell'approvazione dell'AO (=approvazione POC)*

> *Le aree escluse perdono definitivamente la loro edificabilità*

SEGUE: la delibera di indirizzo

Tuttavia **il Comune può stemperare la definitività** della perdita di edificabilità per le aree escluse, rendendo esplicita la propria **volontà di avviare altre procedure di avviso pubblico**, prima della conclusione della prima fase del periodo transitorio (entro il 1° gennaio 2021), lasciando, in tal modo, immutato il quadro delle aspettative edificatorie delle stesse fino al termine di detto periodo.

Trascorsa tale data, l'edificabilità delle aree escluse dalla delibera di indirizzo, comunque **decadrà**.