

La nuova legge urbanistica della Regione Emilia Romagna |

Alcune annotazioni

Data di pubblicazione: 25/01/2018

L'evoluzione della legislazione in materia urbanistica è fatta anche di bruschi salti in avanti, nei quali alcune Regioni si sono da sempre contraddistinte per il loro ruolo di *apripista*, non potendo attendere i tempi di una riforma urbanistica nazionale da sempre annunciata e mai giunta in porto.

Questo è accaduto in un passato *quasi* lontano – sia disciplinarmente che in riferimento al contesto economico e sociale – con la storica separazione del piano regolatore nelle due componenti *strutturale* ed *operativa*, sulla scia delle linee di riforma tracciate dall'INU e riprese negli anni a seguire da quasi tutte le Regioni. Altrettanto è avvenuto, più di recente, con gli istituti *perequativi* introdotti dapprima nella maggior parte delle leggi urbanistiche regionali e poi, seppure in maniera parziale e decontestualizzata, entrati a far parte anche del quadro normativo statale.¹

Oggi il processo si sta replicando ancora una volta con le numerose iniziative regionali finalizzate a limitare il consumo di suolo e a favorire la rigenerazione urbana, nelle more di una legge nazionale data sul filo di lana dai tempi del ministro Catania, ma ancora una volta fermatasi ai nastri di partenza.

In quest'ultimo *filone* si muove anche la recentissima legge urbanistica dell'Emilia Romagna², della quale tralasciamo le premesse generali – corrispondenti a quelle di buona parte della recente produzione normativa delle Regioni (crisi del territorio, sovradimensionamento dei piani, dispersione urbanistica, crisi del mercato immobiliare, stato del patrimonio edilizio esistente) – così come gli incentivi e le premialità per la rigenerazione urbana, anch'essi analoghi a quelli previsti in altre Regioni.³

Questo ci consente di focalizzare l'attenzione su quelli che sembrano, perlomeno ad una prima lettura, gli elementi più innovativi introdotti nel campo della pianificazione comunale, toccando temi spesso richiamati nei commenti giurisprudenziali di questa rubrica.

Le scelte in materia di limitazione del consumo del suolo appaiono piuttosto drastiche: un limite generalizzato – ed uguale per tutti – ai nuovi consumi di suolo pari al 3% del territorio urbanizzato esistente⁴, con poche eccezioni riferite alle opere pubbliche, ai parchi urbani, agli interventi

¹ Ci riferisce in particolare al cd. "Contributo straordinario" inserito nell'art. 16 del TU edilizia dall'art. 17, comma 1, lettera g), legge n. 164 del 2014.

² L.R. 21.12.2017, n.24.

³ Ad eccezione delle significative risorse finanziarie messe a disposizione dall'ER.

⁴ Che porterebbe le previsioni complessive di sviluppo previste dai piani da 250 kmq a 70 kmq in tutta la Regione ER.

strategici nel settore produttivo e alle aziende agricole, ma con la possibilità di operare diversificazioni nell'ambito di previsioni intercomunali (sempre entro il limite complessivo del 3%) attraverso meccanismi di perequazione territoriale definiti dagli strumenti di pianificazione di area vasta. In più, sempre all'interno di questa soglia, i nuovi interventi residenziali devono obbligatoriamente collegarsi a progetti di rigenerazione urbana, con l'esclusione dei soli interventi di edilizia residenziale sociale.

Sul piano degli strumenti di pianificazione lo sforzo di rinnovamento appare anche più incisivo ed è operato attraverso una sorta di "ritorno al passato". Il Piano regolatore comunale riacquista infatti la sua unicità, con una denominazione lievemente modificata – il "PUG" (piano urbanistico generale) – e con finalità dichiaratamente orientate alla rigenerazione urbana. I suoi contenuti *strutturali* confluiscono in parte negli strumenti di area vasta e in parte vengono mantenuti, con una caratterizzazione più marcata verso strategie di riqualificazione territoriale.

Per le nuove espansioni urbanistiche e per le trasformazioni rilevanti di aree già urbanizzate, il PUG si limita a dettare criteri che si attuano attraverso *accordi operativi*, gli unici strumenti con contenuti *conformativi* (cioè con la capacità di attribuire nuovi diritti edificatori). L'unica eccezione a questo principio è rappresentata dalle previsioni attuabili con intervento diretto.

I nuovi accordi sostituiscono ed assimilano sia il piano operativo che gli strumenti urbanistici attuativi, ed hanno la capacità di modificare eventuali contenuti di dettaglio del PUG senza configurare variante urbanistica.

La semplificazione dei piani è operata a tutti i livelli – anche regionale e di *area vasta* – non solo sul numero ma anche sui contenuti, con il dichiarato intento di superare il meccanismo della pianificazione a cascata per assumere il nuovo criterio della *competenza*: a ciascun livello corrisponde un solo piano con le tematiche e gli oggetti della disciplina specificatamente attribuiti dalla legge regionale. Sulla base del medesimo criterio è stabilita la *prevalenza* nel caso di eventuali contrasti.

Anche la procedura si semplifica, divenendo unica per tutti i piani e prevedendo sostanzialmente tre fasi: la *consultazione preliminare*, la *formazione del piano* e la sua *approvazione* con il parere dei *Comitati Urbanistici*, istituiti rispettivamente presso la Regione, la Città metropolitana e i soggetti d'area vasta, che rivestono anche il ruolo di autorità competenti ai fini della VAS.

Le innovazioni introdotte sembrano dunque rilevanti ed interessanti anche se da alcune di esse ci si può attendere qualche problema di compatibilità con il quadro normativo statale ma, come si è detto, non sarebbe la prima volta che accade.

In particolare, la scelta di affidare alla negoziazione privata un ruolo preminente – se non quasi esclusivo – nella scelta e nella programmazione delle nuove trasformazioni urbanistico-edilizie (attraverso gli accordi operativi) è stata immediatamente oggetto di critiche, pur trattandosi di una prassi ormai diffusa⁵.

Ad assicurare legittimità e trasparenza agli accordi operativi non sembrano sufficienti – a giudizio dei primi critici – le garanzie previste in termini di applicazione obbligatoria delle normative anticorruzione e antimafia, accompagnate da verifiche puntuali sui conflitti di interesse e sulle modificazioni delle proprietà immobiliari nei due anni antecedenti la stipula.

In più, dalla lettura del nuovo procedimento unificato di approvazione dei piani, la dichiarata intenzione di semplificare risulta in parte stemperata, dovendo fare inevitabilmente i conti con una serie di istituti, di passaggi procedurali e di valutazioni obbligatori e ineludibili (partecipazione, concertazione, adozione, osservazioni, controdeduzioni, procedure VAS, VINCA, ecc.).

Come è accaduto per l'istituto perequativo, è prevedibile che – in assenza di un *telaio* normativo di *principi* al quale ricondurre le riforme in questi anni approvate dalle Regioni – saranno ancora i giudici amministrativi a stabilire quali nuovi eventuali limiti e regole dovranno essere osservati.

Considerato che i Comuni dell'Emilia Romagna hanno 3 anni di tempo per attrezzarsi col nuovo PUG, e che la maggior parte di essi è dotata di strumento urbanistico rinnovato ai sensi della precedente legge, ci si può forse chiedere se il gioco valga la candela, cioè in quale misura questo ennesimo sforzo di rinnovamento richiesto alle amministrazioni locali sia in grado di migliorare significativamente lo stato del territorio, le condizioni di benessere di chi lo abita e, in un'ottica di sostenibilità, di chi lo abiterà: in fondo, gli unici obiettivi che possano davvero giustificare un salto in avanti coraggioso in un campo disciplinare complesso e controverso come quello di cui ci occupiamo in questa rubrica.

[Presentazione della nuova legge](#) [ppsx 3,5Mb – Pianificazione Territoriale | Regione Emilia]

⁵ Ciò è avvenuto in particolare negli ultimi anni, anche a seguito della crisi del mercato edilizio e delle ristrettezze di bilancio delle amministrazioni locali.