

Riqualificazione urbana e riforma della legge sul governo del territorio nelle Marche

Antonio Minetti

con Achille Bucci e Vincenzo Zenobi



Servizio Territorio
Ambiente Energia

1. Verso una nuova Legge regionale organica per il governo del territorio

Due leggi, una sola strategia



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Anche se non è ancora stato definito nei dettagli il testo della nuova legge, il lungo lavoro di preparazione ha fatto condensare alcune idee-guida
- Anche la legge sulla riqualificazione urbana è un tassello verso la definizione del nuovo quadro generale

Intercomunalità 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

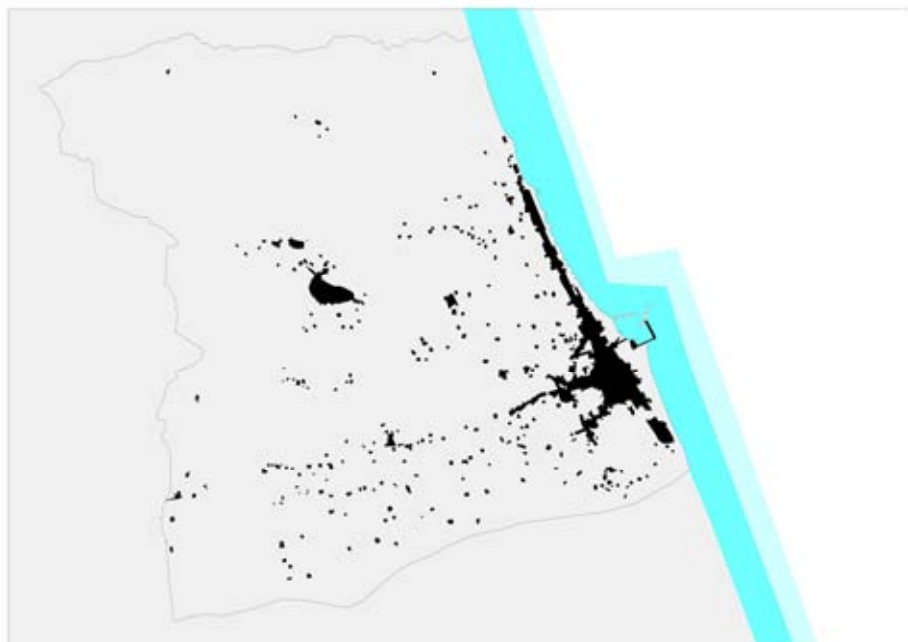
- Non si può più sostenere che le scelte strutturali e strategiche di un territorio possano essere confinate alla dimensione comunale: l'ambiente, la mobilità e le infrastrutture, solo per citare tre temi centrali, richiedono infatti di essere trattati ad una scala diversa.
- Se osserviamo il territorio della Regione, possiamo notare come nelle aree più dinamiche e sottoposte a trasformazione, si siano formati alcuni “sistemi urbani” (FUAs -aree urbani funzionali- secondo la terminologia adottata comunemente in Europa). Ovunque trasformazioni e integrazioni fisiche determinate da un intenso **consumo del suolo**

Intercomunalità 2

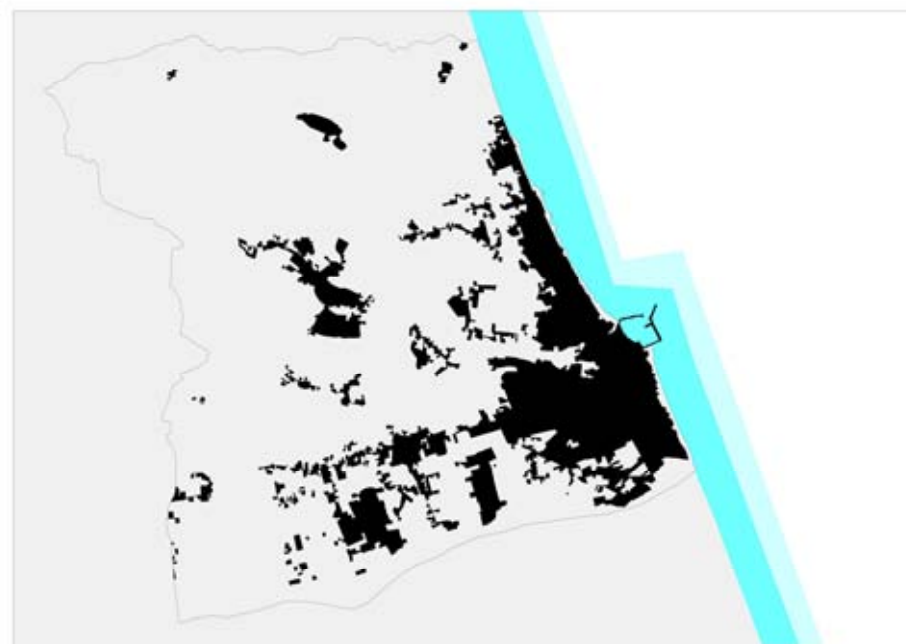


Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Il quadro che si delinea (dispersione urbana, integrazione funzionale degli insediamenti) impone di ragionare in termini nuovi percorrendo una strada che preveda da un lato che **i Comuni rimangano titolari della regolazione puntuale degli usi del suolo attraverso il piano operativo e i piani attuativi però entro un quadro strutturale e strategico intercomunale**, progettato in modo congiunto (per così dire “federato”) per ambiti significativi in cui la Regione, appunto, torni a svolgere il proprio ruolo nelle scelte principali.



Sistema urbano di Civitanova Marche 1954-2001



Ruolo della Regione 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

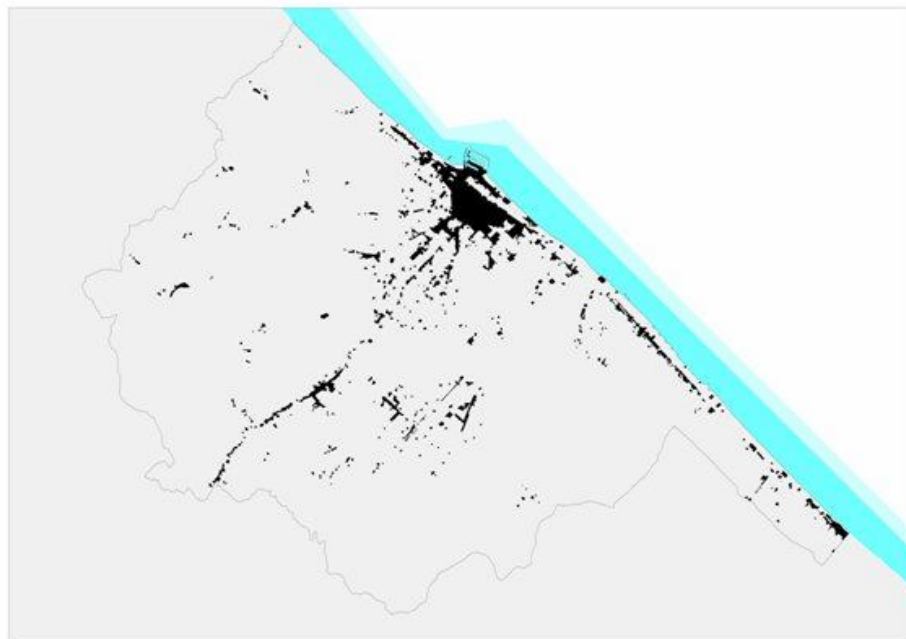
- Il tema dell'area vasta torna ad essere un tema di attualità, alla luce degli orientamenti assunti dal precedente Governo con l'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale "Soppressione di enti intermedi", riconfermati nelle dichiarazioni programmatiche dell'attuale Governo, che attribuiscono alle Regioni un ruolo decisivo nello **stabilire forme associative per l'esercizio delle funzioni territoriali di area vasta**.
- Appare necessario rafforzare il ruolo della Regione che, a partire dall'approvazione della LR 34/1992 ha, in buona sostanza, rinunciato ad un ruolo di rilievo nel governo del territorio.

Ruolo della Regione 2

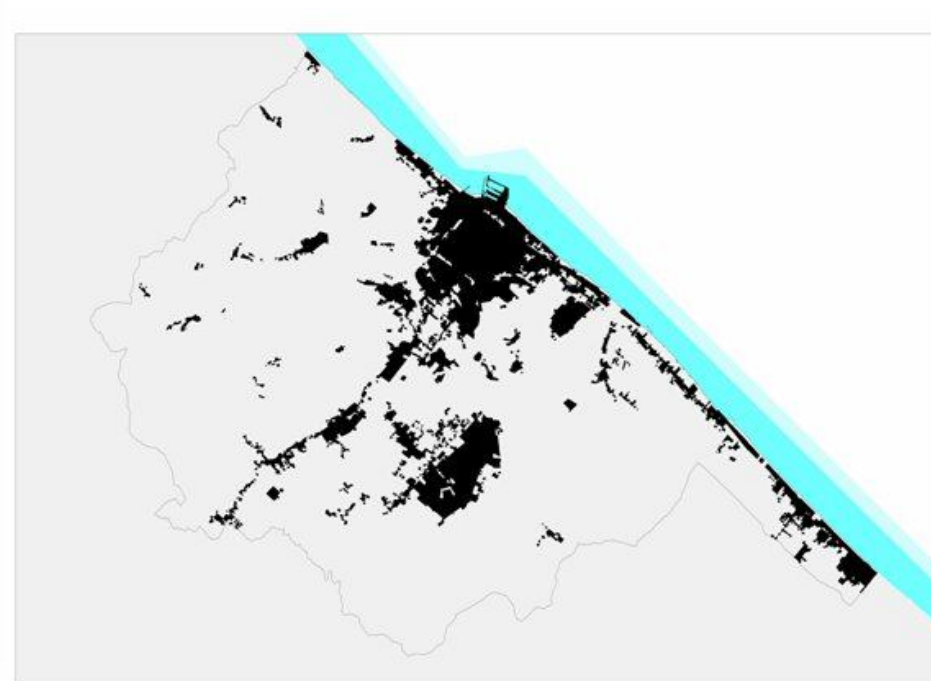
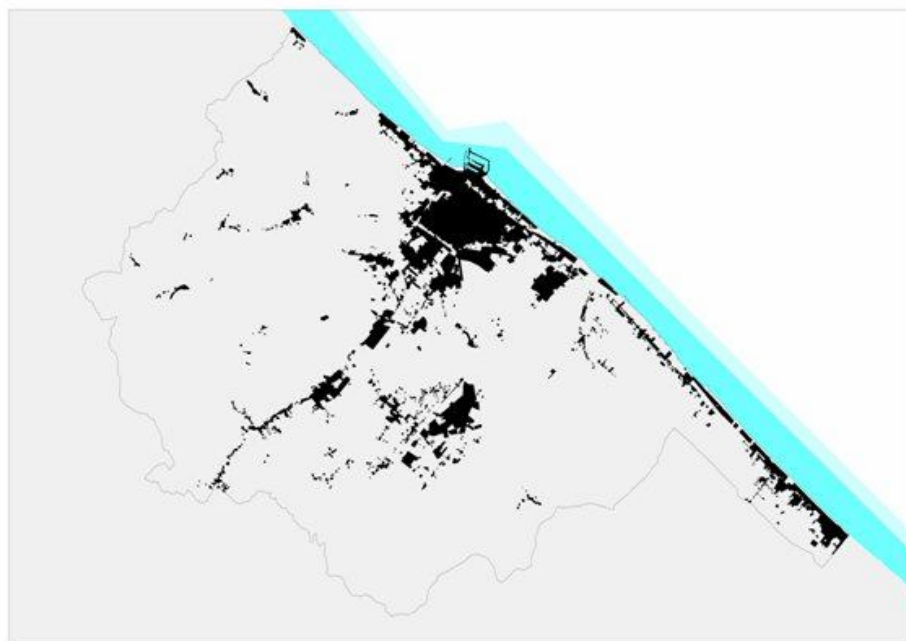


Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Al contrario, alla Regione si ricorre sempre per tentare di risolvere le criticità ed i maggiori problemi ambientali, paesaggistici, infrastrutturali
- Nelle procedure di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione si dovrà riservare un ruolo importante (strategico più che burocratico) alla funzione di indirizzo regionale



Area urbana di Fano al 1954, 1984, 2007



Innovazioni sui piani e sull'insieme degli strumenti



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Le innovazioni della nuova legge dovranno portare a scelte impegnative:
 - sul sistema dei piani
 - sull'insieme degli strumenti operativi per il governo del territorio
 - sulla governance pubblica delle trasformazioni territoriali e urbane
 - su un ruolo innovativo dei privati e dei soggetti non istituzionali
 - sul tema delicato della partecipazione consapevole dei cittadini

- Dovrà essere operata una razionalizzazione per distinguere chiaramente i compiti dei vari piani che potranno essere declinati come:
 - Strumenti territoriali generali,
 - Strumenti attuativi,
 - strumenti intersettoriali (questi ultimi, per così dire, intersecano l'intero sistema).
- Si può ipotizzare un sistema di pianificazione così costituito:
 - Documento strategico territoriale (DST); Piano Paesaggistico Ambientale Regionale (PPAR) come cornice strategica e indirizzo territoriale del livello regionale
 - Piano territoriale di coordinamento (PTC) ridefinito
 - Piano strutturale intercomunale e piano operativo comunale

Strumenti generali di governo 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

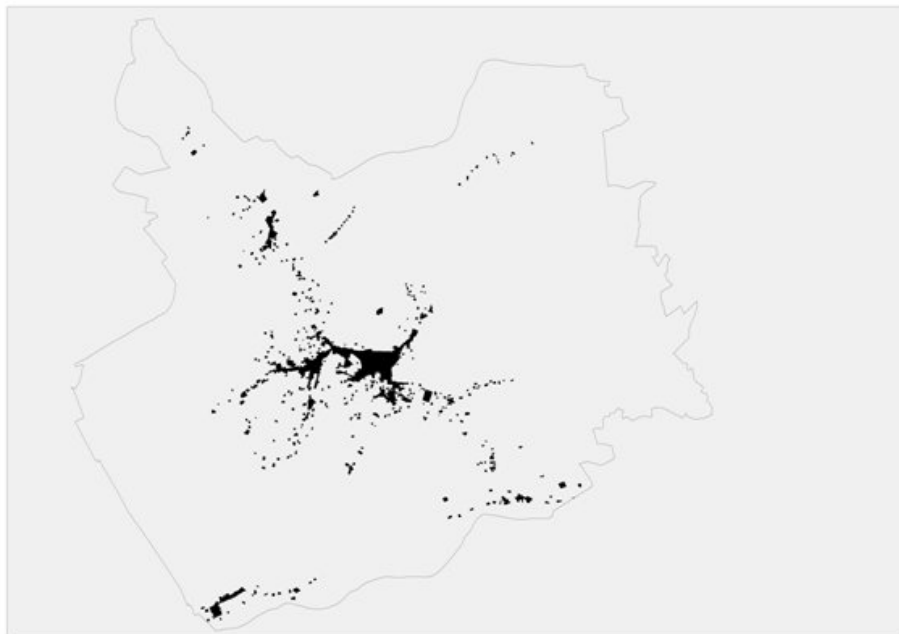
- La legge dovrà fornire alle amministrazioni pubbliche una gamma di strumenti innovativi per gestire al meglio, cioè con maggiore efficacia e maggiore semplicità, i processi di governo del territorio.
- Questi strumenti dovranno permettere una migliore interazione tra soggetti pubblici, procedure trasparenti per operare le trasformazioni urbane, come pure strumenti per garantire l'equità delle trasformazioni urbani e la coesione tra diversi territori.

Strumenti generali di governo 2

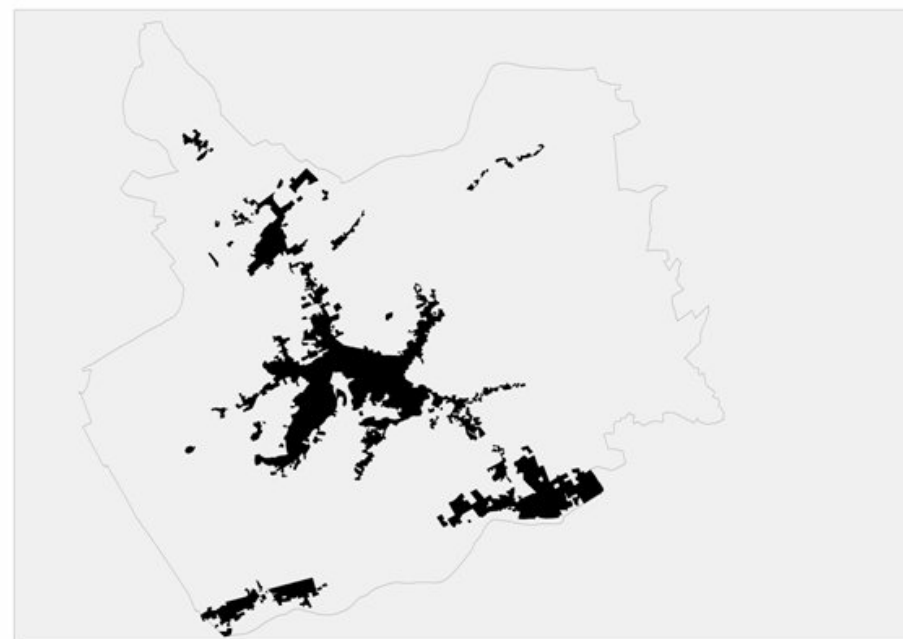


Servizio Territorio
Ambiente Energia

- I principali strumenti di attuazione e semplificazione cui si pensa sono:
 - le conferenze di pianificazione;
 - procedure per accordi – intese
 - i bandi e le procedure di evidenza pubblica per operare la trasformazione urbana.
 - la perequazione territoriale
- La perequazione urbanistica (insieme alla compensazione) è già stata introdotta nella L.R. 22/2011



Area urbana di Macerata al 1954 e al 2007



Caratteristiche qualitative e prestazioni ambientali del sistema insediativo 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Dopo gli sforzi dell'Unione europea di indirizzare lo sviluppo urbano verso obiettivi di qualità (si consideri per esempio la Carta di Lipsia e l'Agenda Territoriale europea) è necessario che la legge affronti il tema della qualità degli insediamenti della regione.
- La progressiva dequalificazione e banalizzazione degli insediamenti e degli spazi pubblici, costi pubblici sempre crescenti degli insediamenti recenti sono d'altra parte ulteriori elementi che giustificano l'attenzione legislativa su questo argomento.

Caratteristiche qualitative e prestazioni ambientali del sistema insediativo 2



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- La nuova legge sul governo del territorio dovrà selezionare accuratamente i temi rispetto ai quali dettare obiettivi di qualità. Un primo tentativo di definizione della qualità urbana è già presente nella L.R. 22/2011
- Le prestazioni su cui porre attenzione per definire la qualità riguardano in particolare
 - La forte riduzione progressiva del consumo di suolo
 - l'energia
 - la mobilità
 - la qualità del paesaggio e dell'ambiente urbano

2. Tra legge di governo del territorio e legge sulla riqualificazione

Legge di riqualificazione e legge di governo: una relazione



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Oltre ad introdurre strumenti e meccanismi specifici per la riqualificazione che saranno illustrati più avanti, la legge sulla riqualificazione anticipa dunque alcuni tasselli del nuovo approccio e della nuova legge sul governo del territorio
- Per fare questo è stato necessario trattare gli input iniziali posta dalla politica tenendo presente gli obiettivi della nuova legge sul governo del territorio su cui si sta lavorando

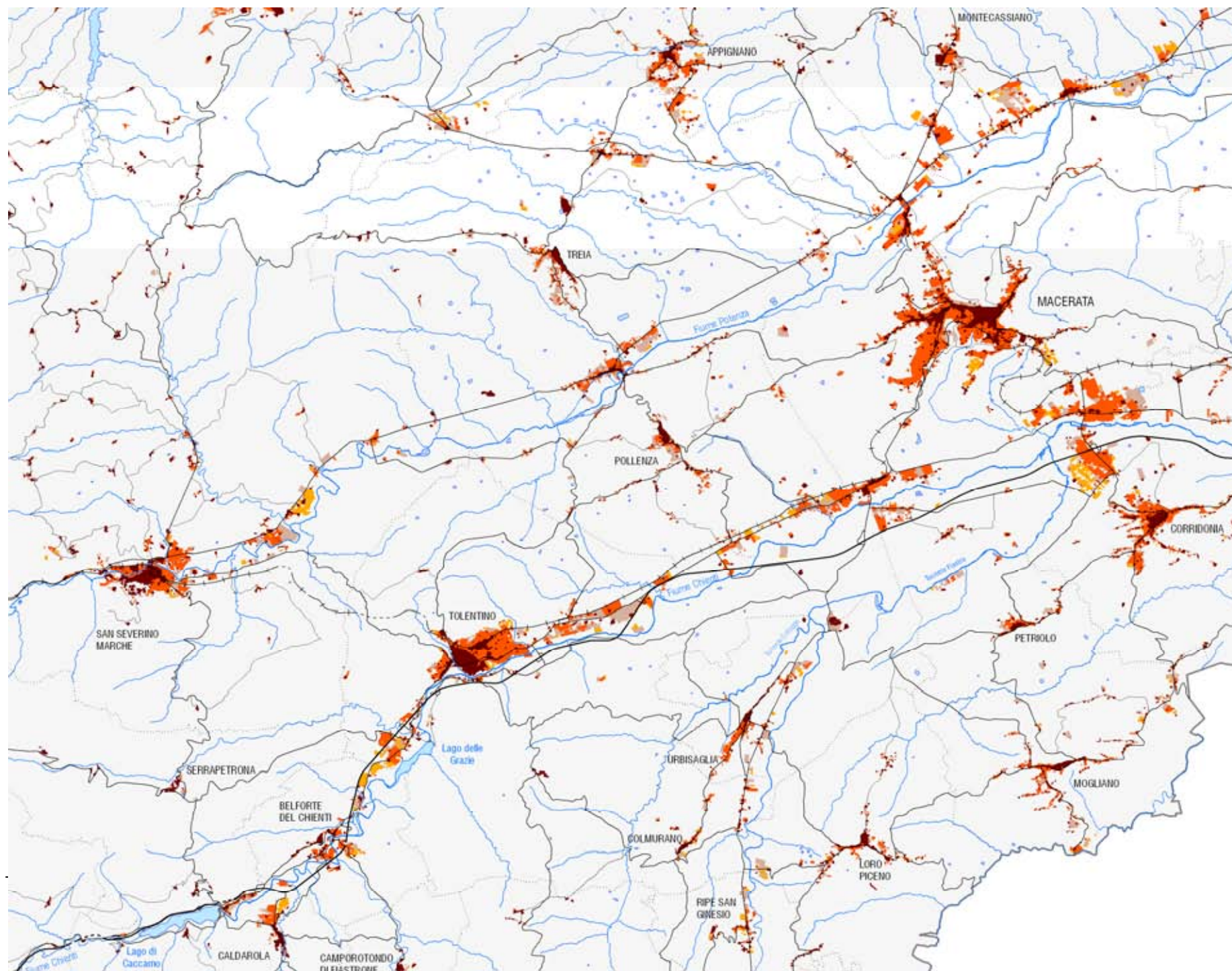
Gli elementi che anticipano



Servizio Territorio
Ambiente Energia

Possiamo elencare i principali “caratteri anticipatori” della nuova legge 22/2011:

- Elementi di piano operativo
- La perequazione e la compensazione
- La riqualificazione e la limitazione del consumo di suolo
- Elementi di intercomunalità



L'obiettivo politico: Riqualificazione in assenza di fondi pubblici e attraverso un'extra edificazione



Servizio Territorio
Ambiente Energia

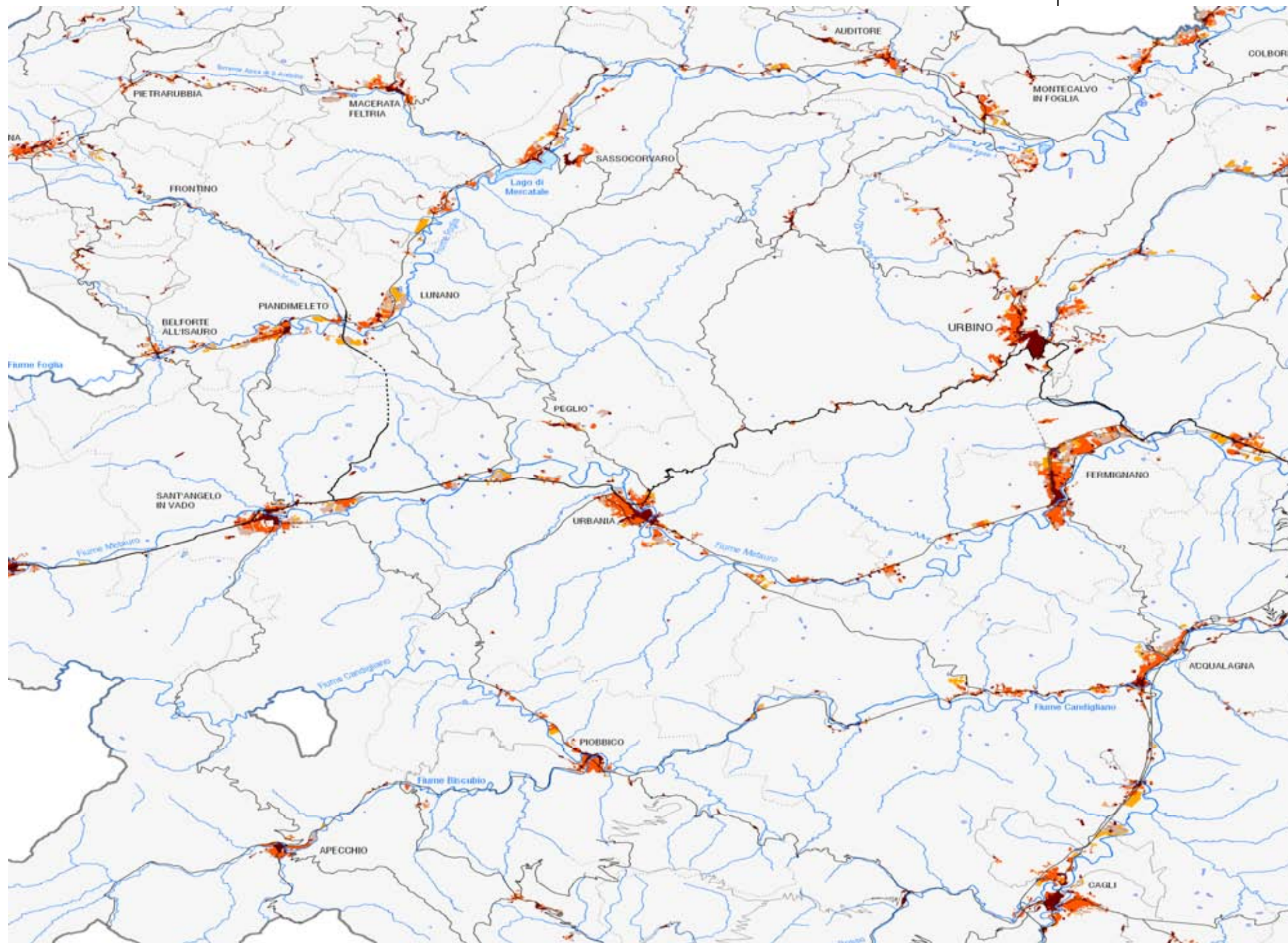
- In termini generali, l'obiettivo politico della Giunta Regionale era quello di attivare processi di riqualificazione urbana in un periodo di presumibile assenza di fondi pubblici finalizzati a questo scopo (fondi che hanno permesso di finanziare in passato “Programmi di riqualificazione urbana” [PRU] o “Contratti di Quartiere”) affidandosi pertanto a processi sostenibili dal mercato (incentivato attraverso un “premio”o, detto più precisamente, un'extra edificazione assegnata *ex lege* rispetto alle previsioni di piano localmente vigenti).
- E'ovvio che questo obiettivo realizza l'altro, strettamente correlato, di sostenere il settore edilizio in un momento di crisi

La seconda domanda politica: adeguamento al “Decreto Sviluppo”



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Inoltre la legge, congiuntamente alla normativa regionale sul piano casa (LR 22/2009), parzialmente modificata per questo scopo, doveva dar luogo all'adeguamento alle normative edilizio-urbanistiche del “Decreto Sviluppo” (decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, “Prime disposizioni urgenti per l'economia” convertito, con modificazioni con Legge 12 Luglio 2011 n.106)



Riqualificazione e pianificazione operativa: il PORU 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- **La situazione:** la politica di riqualificazione prevista dalla legge deve essere avviata in un quadro di governo del territorio ancora incardinato in modo tradizionale sul piano regolatore generale e che non è quindi stato aggiornato ad un modello di piano “sdoppiato” in cui sia chiaramente separata la dimensione strategica e di indirizzo da quella più propriamente di regolazione degli usi del suolo.

Riqualificazione e pianificazione operativa: il PORU 2



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Questa considerazione giustifica l'introduzione e la caratterizzazione di un nuovo strumento operativo definito PORU (Programma operativo per la riqualificazione urbana) che pur assimilato a un piano particolareggiato **si avvicina alla logica dei piani operativi di nuova generazione.**

La perequazione e la compensazione 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Per poter realizzare interventi urbani di qualità, in cui il disegno e l'assetto urbano previsti siano svincolati dall'assetto della proprietà è necessario introdurre e regolamentare nella pratica urbanistica regionale nuove tecniche di gestione del territorio.
- In particolare, per ottemperare ad un elementare principio di equità tra i proprietari interessati e insieme poter garantire una dotazione di aree per l'ente pubblico è stata introdotta la pratica della perequazione.

La perequazione e la compensazione 2



Servizio Territorio
Ambiente Energia

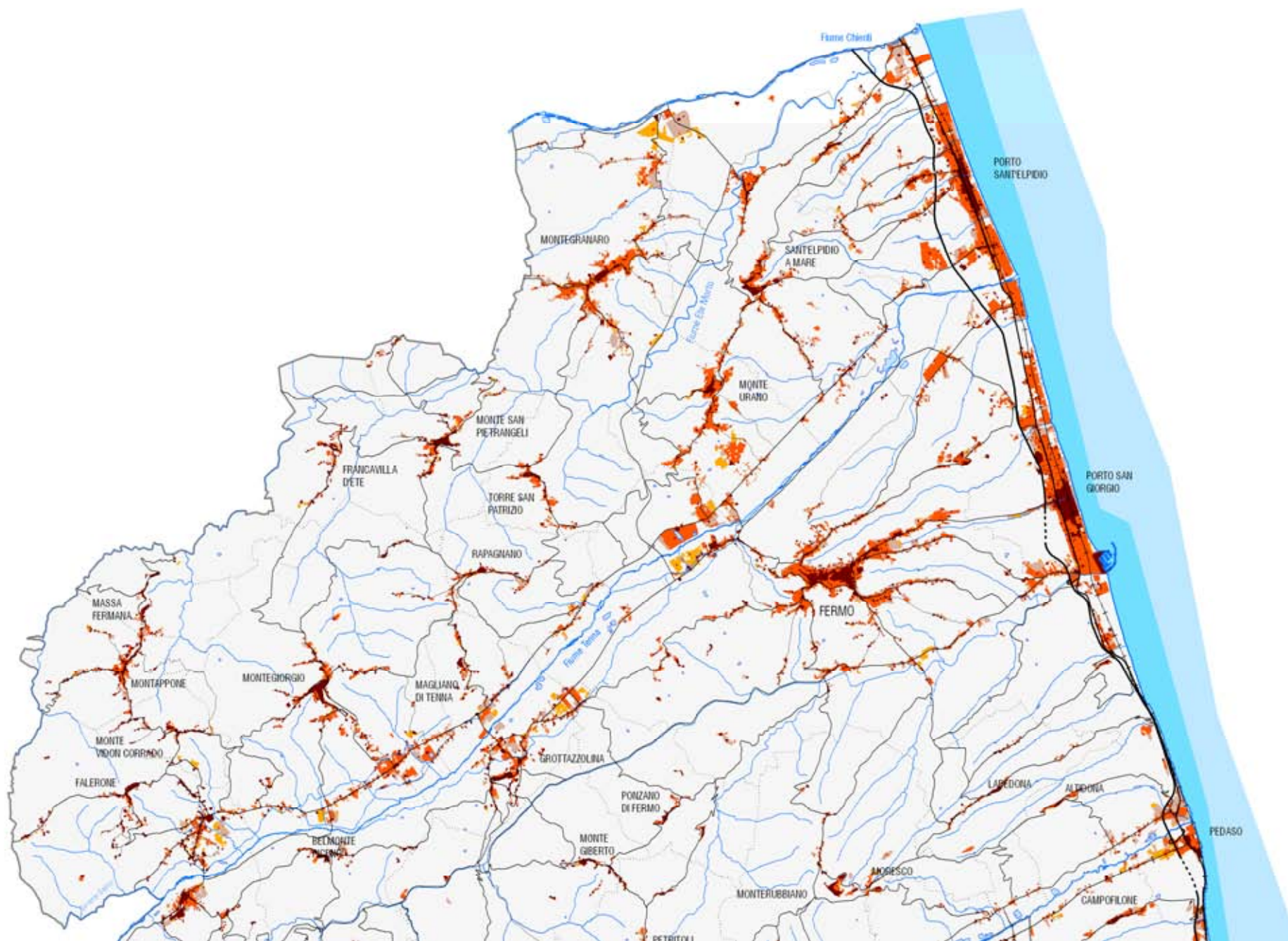
- Se fino ad oggi, nella nostra Regione, la perequazione urbanistica era praticata con qualche difficoltà da pochi piani “illuminati”, d’ora in poi essa potrà divenire generalizzata grazie alla legge regionale e all’intervento del legislatore nazionale che nell’ambito del “Decreto Sviluppo” ha modificato il codice civile sancendo il trasferimento dei diritti edificatori.
- Un altro strumento di tecnica urbanistica, la compensazione, prevede la facoltà di trasferire diritti edificatori su altre aree, in alternativa, per esempio, all’esproprio.
- Data la rilevanza di queste tecniche di pianificazione queste non sono introdotte limitatamente alla gestione del Poru ma **in modo esteso per l’intero sistema della pianificazione comunale della Regione Marche diventando una reale anticipazione della nuova legge**

Riqualificazione urbana e limitazione del consumo di suolo



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Perché la politica di riqualificazione possa essere efficace bisogna orientare verso questo obiettivo (il cosiddetto “**costruire sul costruito**”) l’attività edilizia nel suo complesso: da qui la necessità di accompagnare misure di incentivazione con misure regolative come quella che prevede di non urbanizzare nuove aree per un certo lasso di tempo (misura, questa, che evidentemente consegue anche l’obiettivo più generale di un migliore assetto territoriale della regione grazie alla limitazione del consumo di suolo)
- Un principio di buona amministrazione, finalizzato a contenere il consumo di suolo, prevede dunque che per un periodo definito (fino all’approvazione di una riforma organica della legge urbanistica e comunque non oltre 24 mesi) **non siano ammesse ulteriori espansioni di aree edificabili nei Comuni che non abbiano esaurito per almeno il 75% le aree esistenti** con medesima destinazione d’uso (con alcune eccezioni per una più ragionevole gestione della norma)



Elementi di intercomunalità



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Anche su una legge dal carattere tematico, come quella sulla riqualificazione è stato inserito comunque il tema dei **PORU intercomunal**i per cui è previsto un bonus di edificazione ulteriore proprio per incentivare la collaborazione tra comuni
- Ovviamente il tema dell'intercomunalità dovrà avere un'articolazione ben maggiore nella nuova legge sul governo del territorio

Una definizione di qualità urbana 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Poiché non è sempre chiaro cosa si intenda, nei discorsi comuni, per “qualità”, all'**articolo 1** il concetto di qualità urbana viene esploso in un elenco di obiettivi che, secondo la legge dovrebbero essere ugualmente conseguiti attraverso i processi di riqualificazione: riduzione consumo di suolo, spazi pubblici, spesso carenti nelle città delle Marche, modernizzazione delle reti infrastrutturali e miglioramento dell'efficienza energetica, previsione di servizi e infrastrutture, riduzione del rischio idrogeologico, mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici e contributo alla realizzazione di reti ecologiche.
- Questo tema sarà poi ripreso nel regolamento

Una definizione di qualità urbana 2



Servizio Territorio
Ambiente Energia

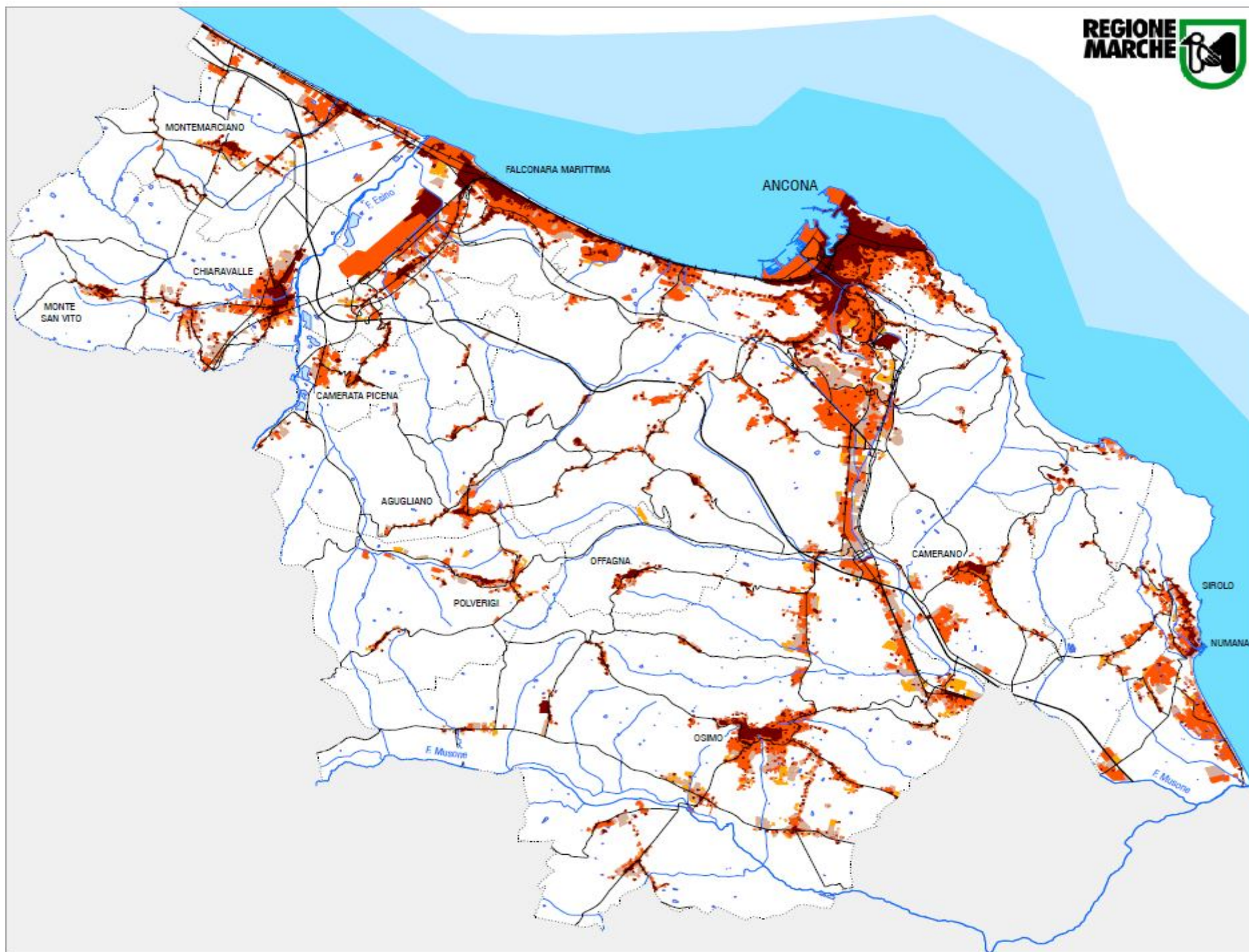
- Questa definizione di “qualità urbana” può essere ripresa, eventualmente articolata e declinata, nella nuova legge sul governo del territorio
- Fin da ora, comunque, si intende dare concretezza all’attenzione per la qualità urbana attraverso il premio ulteriore per quei PORU costruiti attraverso **concorsi di progettazione**

Una definizione di qualità urbana 3



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Una componente della qualità urbana, non separata dalle altre, specialmente in considerazione degli **eventi atmosferici determinati dai cambiamenti climatici**, è anche quella che guarda il sistema idrogeologico in particolare con la valutazione di **compatibilità idraulica** per cui si verificherà che non sia aggravato il livello di rischio idraulico esistente, né pregiudicata la riduzione, anche futura, di tale livello nel caso di trasformazioni territoriali rilevanti.



Compiti per la Regione:

esplicitare con i regolamenti le potenzialità della legge



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- La legge se gestita in modo avanzato può notevolmente migliorare i caratteri dell'assetto urbano grazie al forte carattere operativo che la caratterizza
- La Regione ha il compito di mettere in evidenza attraverso il regolamento tutte le potenzialità della riqualificazione urbana, fornendo indirizzi alle Amministrazioni locali

Nuovi compiti per il comune e gli Enti locali: gestire strategicamente la riqualificazione 1



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- ***Gestire strategicamente la riqualificazione***
significa almeno tre cose:

- ***Costruire una strategia di trasformazione urbana*** a partire dall'individuazione delle aree da inserire nel PORU
- ***Sviluppare le potenzialità del PORU*** di definire un disegno urbano di qualità
- ***Usare perequazione e compensazione*** in modo lungimirante

Nuovi compiti per il comune e gli Enti locali: gestire strategicamente la riqualificazione 2



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- **Individuazione delle aree e definizione di una strategia urbana**
La riqualificazione urbana presuppone una dimensione strategica: il Comune nell'individuazione delle aree attiva una fase di ascolto, esplicita i problemi delle diverse parti di città, fissa obiettivi, sollecita l'espressione di manifestazioni di interesse, valuta proposte alternative secondo modalità trasparenti, in qualche modo esplicita obiettivi locali e interventi per conseguirli, in definitiva costruendo una strategia di riqualificazione. Questa fase è estremamente importante per legare interventi puntuali e obiettivi complessivi.
- **Poru e disegno urbano** Il Poru ha le potenzialità per attivare trasformazioni qualitative
- **Perequazione e assetto complessivo:** la perequazione e la compensazione non dovranno essere usate burocraticamente ma legate a un'idea progettuale forte, per migliorare le nostre città

3. I regolamenti attuativi della L.R. 22/2011

I regolamenti per l'attuazione



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Dopo l'approvazione della L.R. 22/2011 si è avviata la redazione dei due **regolamenti** previsti agli articoli 9 e 10
- Il soggetto motore dell'operazione è stato il tavolo tecnico Regione-ANCI-UPI attraverso il quale, nell'ottica della collaborazione interistituzionale, i tecnici degli Enti pubblici regionali si sono confrontati sulle tematiche principali della legge
- Rilevante è stato anche il contributo dialettico delle associazioni produttive e di categoria

Regolamento “urbanistico”: temi racchiusi in 4 capi e 18 articoli (1/2)

Capo I – Disposizioni generali per il PORU

Art. 1 - (Oggetto)

Art. 2 - (Definizioni e criteri ordinatori per l'attuazione della Legge)

Art. 3 - (Indirizzi per l'individuazione delle aree interessate dal PORU)

Capo II – Contenuti e procedure del PORU

Art. 4 - (Pubblicazione dell'atto di individuazione delle aree)

Art. 5 - (Finalità degli avvisi e raccolta delle manifestazioni di interesse)

Art. 6 - (Caratteristiche e requisiti delle manifestazioni di interesse)

Art. 7 - (Contenuti delle manifestazioni di interesse)

Art. 8 - (Valutazione delle manifestazioni di interesse pervenute)

Art. 9 - (Contenuti ed elaborati del PORU)

Art.10 - (Modalità attuative del PORU)

Art.11 - (Varianti al PORU)

Art.12 - (Accordi intercomunali per il coordinamento dei PORU)

Regolamento “urbanistico”: temi racchiusi in 4 capi e 18 articoli (2/2)



Servizio Territorio
Ambiente Energia

Capo III – Perequazione e compensazione

Art. 13 - (Linee guida generali per l'applicazione della perequazione al PORU)

Art. 14 - (Linee guida per l'individuazione nel PORU del plusvalore generato dalla trasformazione)

Art. 15 - (Linee guida per la quantificazione degli oneri connessi ai diritti edificatori attribuiti con il PORU)

Art. 16 - (Compensazione)

Capo IV – Norme finali per l'applicazione della Legge

Art. 17- (Criteri e condizioni per l'applicazione dell'art.4 della legge)

Art. 18 - (Criteri per l'applicazione dell'art.11 della legge)

Inoltre “Atto d’indirizzo” concernente le procedure per lo svolgimento dei concorsi di progettazione



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Parallelamente al Regolamento è prevista una delibera di Giunta Regionale contenente un Atto d’indirizzo concernente le procedure per lo svolgimento dei concorsi di progettazione.
- L’obiettivo dell’Atto di indirizzo è di fornire indicazioni agli enti locali tali da garantire orientamenti omogenei nell’attuazione della legge per quanto riguarda lo svolgimento delle procedure dei concorsi di progettazione per la riqualificazione urbana, finalizzati all’applicazione degli incentivi dalla Legge.
- Le indicazioni dell’atto di indirizzo si rivelano particolarmente opportune per quelle fattispecie non regolamentate dal d.lgs. 163/2006 “Codice dei contratti pubblici”.

A cosa servono il regolamento “urbanistico” e l’atto di indirizzo



Servizio Territorio
Ambiente Energia

- Rendere applicabile la legge nelle diverse situazioni urbane e territoriali della regione caratterizzate da diversa complessità e da diverse domande di riqualificazione
- Fornire un supporto operativo a tutti i Comuni
- Criteri: definizione qualità urbana maggiormente dettagliata che può fornire una nuova visione dello sviluppo urbano nella nostra regione

Il regolamento sulla compatibilità e l'invarianza idraulica



Servizio Territorio
Ambiente Energia

Il secondo regolamento previsto dalla LR 22/2011, riferito ai temi della compatibilità e dell'invarianza idraulica, è in corso di elaborazione attraverso un lavoro analogo del Tavolo Tecnico coordinato dall'Autorità di Bacino Regionale.

Grazie per l'attenzione!



Servizio Territorio
Ambiente Energia