

proposta di legge n. 111

a iniziativa della Giunta regionale

presentata in data 22 giugno 2011

NORME IN MATERIA DI RIQUALIFICAZIONE URBANA SOSTENIBILE
E ASSETTO IDROGEOLOGICO

Signori Consiglieri,

obiettivo della presente proposta di legge è incentivare il miglioramento qualitativo del sistema insediativo e territoriale delle Marche. Questo obiettivo generale è declinato in diverse componenti. Si intende pertanto favorire la trasformazione urbana a scapito del consumo di suolo, prevedere la creazione di spazi pubblici di qualità, la modernizzazione delle reti infrastrutturali e il miglioramento dell'efficienza energetica, una politica integrata per i quartieri maggiormente degradati, mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici e favorire la realizzazione della rete ecologico-ambientale, il tutto semplificando le procedure per le trasformazioni urbane complesse.

Riqualificazione sostenibile (Capo I)

Il primo passo per l'attivazione delle procedure per la riqualificazione sostenibile è l'approvazione, da parte del Comune, di un atto (art. 2) col quale il Comune stesso effettua la ricognizione delle aree che necessitano di trasformazione, delle aree carenti di servizi, dello stato dell'edilizia sociale e definisce gli obiettivi di medio termine per la trasformazione urbana, assicurando forme opportune di pubblicità e partecipazione.

Una volta definiti gli obiettivi della trasformazione il Comune può approvare il nuovo programma finalizzato ad attivare le operazioni di trasformazione, definito Programma operativo per la riqualificazione urbana o PORU (art. 3). Il PORU trasforma in un disegno urbano coerente e operante gli obiettivi di riqualificazione individuati con l'atto di cui all'articolo 2, caratterizzandosi come un vero e proprio piano attuativo particolareggiato che consente tuttavia un incremento volumetrico, mentre d'altra parte è attento alla dimensione sociale delle opere e dei servizi pubblici e al risparmio energetico ed è attuato attraverso pratiche di perequazione urbanistica. Il PORU, nell'ottica della semplificazione, è approvato attraverso procedure rapide che tuttavia consentono l'interazione degli enti preposti al governo del territorio.

L'articolo 4 intende normare una pratica diffusa nel caso di trasformazioni urbane che interessano aree già edificate, dove spesso appare difficile reperire le aree o le dotazioni di servizi. In questo caso è permesso all'operatore reperire un immobile di valore equivalente ovvero corrispondere una somma commisurata all'area da acquisire. Sarà compito del Comune far confluire gli importi corrisposti in un capitolo di bilancio vincolato allo

scopo esclusivo di incrementare la dotazione di aree, servizi e infrastrutture.

L'articolo 5 stabilisce che la Regione, le Province o i Comuni interessati promuovono accordi per la definizione di PORU comunali tra loro coordinati, in modo da consentire la riqualificazione e l'integrazione di aree urbane che si trovano nel territorio di due o più Comuni limitrofi.

Tale riqualificazione intercomunale viene premiata con un incremento volumetrico rispetto a quanto già previsto dai singoli PRG per le medesime aree, maggiore rispetto a quello indicato all'art. 3.

Gli articoli 6, 7 e 8 disciplinano gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica quali modalità di attuazione del PORU, che possono applicarsi comunque anche ai PRG in virtù dell'apposita norma finale (art. 12, comma 7).

L'articolo 9 prevede l'adozione in tempi rapidi di un regolamento attuativo che faciliti e omogeneizzi l'attività dei Comuni. Il regolamento dovrà contenere in particolare i criteri per valutare le proposte eventualmente pervenute ai sensi dell'art. 2 e le modalità applicative per garantire la trasparenza nelle pratiche di perequazione.

Assetto idrogeologico del territorio (Capo II)

L'articolo 10 persegue l'obiettivo della progressiva riduzione del rischio idrogeologico, introducendo la verifica di compatibilità idraulica degli strumenti di pianificazione.

Tale verifica serve ad accertare la "compatibilità" idraulica delle trasformazioni territoriali anche per le aree di recupero e riqualificazione urbana, nell'ottica di una progressiva riduzione-diminuzione dello specifico rischio. E' richiesto il controllo del carico idraulico, in modo da evitarne l'incremento rispetto allo stato attuale e un pregiudizio alla sua riduzione, anche futura, prevedendo la preventiva valutazione della necessità di realizzare opere "strutturali" di mitigazione a beneficio anche del costruito attuale.

Viene fissato il principio di "invarianza idraulica" delle trasformazioni territoriali, anche derivanti da recupero e riqualificazione urbana, per le quali sono richieste misure compensative, rivolte ad "assorbire-compensare" la "perturbazione-incremento" dei deflussi superficiali derivanti dalla maggiore o diversa impermeabilizzazione delle superfici.

Disposizioni transitorie e finali (Capo III)

L'articolo 11, in attesa dell'approvazione di un'organica legge di riforma per il governo del territorio e comunque non oltre 2 anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale, introduce alcune norme transitorie in materia urbanistica che garantiscano il corretto funzionamento del sistema, aggiornando il quadro della legge regionale 34/1992 con alcuni principi di buona amministrazione, finalizzati a contenere il consumo di suolo.

L'articolo stabilisce in particolare che non sono ammesse ulteriori espansioni di aree edificabili nei Comuni che non abbiano completato almeno il 90 per cento delle aree esistenti con medesima destinazione d'uso.

E' previsto tuttavia che i Comuni possano elaborare nuovi PRG o loro varianti in diminuzione delle previsioni di espansione delle aree edificabili ovvero per permettere l'ampliamento di attività produttive già insediate.

L'articolo 12 prevede i tempi per l'adozione degli atti applicativi della normativa proposta e le disposizioni transitorie relative all'attuazione di quanto disposto all'art. 10.

Art. 1*(Oggetto e finalità)*

1. Allo scopo di assicurare un'adeguata tutela del territorio regionale, la presente legge detta norme per la riqualificazione urbana sostenibile e per l'assetto idrogeologico.

2. La disciplina di cui alla presente legge è finalizzata in particolare a:

- a) promuovere la trasformazione urbana in termini di qualità, riducendo il consumo di suolo;
- b) creare spazi pubblici di elevata qualità;
- c) modernizzare le reti infrastrutturali e migliorare l'efficienza energetica;
- d) semplificare le procedure per le trasformazioni urbane complesse finalizzate alla riqualificazione di parti consistenti del sistema urbano;
- e) definire strategie integrate per il miglioramento dei quartieri degradati, anche attraverso la previsione di servizi e infrastrutture;
- f) aumentare il livello di sicurezza e ridurre il rischio idrogeologico;
- g) mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici;
- h) contribuire alla realizzazione delle reti ecologico-ambientali.

**CAPO I
RIQUALIFICAZIONE SOSTENIBILE****Art. 2***(Individuazione delle aree)*

1. Ai fini di cui all'articolo 1, il Comune:

- a) definisce gli obiettivi per le trasformazioni finalizzate ad aumentare la qualità urbana ed ecologico-ambientale;
- b) effettua una ricognizione sullo stato dell'edilizia sociale;
- c) individua in via preliminare le aree che necessitano di trasformazione e riqualificazione, anche ai fini di attivare programmi e progetti di housing sociale.

2. L'individuazione delle aree potenzialmente interessate dagli interventi di cui al presente Capo, effettuata ai sensi del comma 1 del presente articolo, è portata a conoscenza del pubblico al fine di acquisire le manifestazioni di interesse, anche su aree diverse rispetto a quelle già individuate, dei proprietari e degli operatori interessati da utilizzare per la redazione del programma di cui all'articolo 3.

3. Le proposte trasmesse ai sensi del comma 2 non generano diritti a favore dei soggetti proponenti.

4. Il Comune valuta le proposte sulla base dei criteri stabiliti con il regolamento di cui all'articolo 9, in ragione della migliore rispondenza all'interesse pubblico.

Art. 3

*(Programma operativo per
la riqualificazione urbana)*

1. Il Comune provvede alla programmazione di attività volte alla riqualificazione e al contenimento delle espansioni urbane mediante l'adozione del Programma operativo per la riqualificazione urbana (PORU), avente valore di piano particolareggiato di esecuzione ai sensi dell'articolo 13 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), con validità non superiore a dieci anni.

2. Il PORU è lo strumento attraverso cui il Comune definisce un coerente disegno urbano finalizzato a migliorare la qualità della città e del paesaggio, limitando l'ulteriore urbanizzazione del territorio, nonché a incrementare le prestazioni ecologico-ambientali ed energetiche degli insediamenti.

3. Il PORU interessa le aree urbanizzate, diverse dalle zone A, rientranti nella fattispecie delle zone B, come definite dall'articolo 2 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra 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 6 agosto 1967, n. 765), anche se diversamente denominate dagli strumenti urbanistici vigenti.

4. Il PORU comprende in particolare:

- a) la delimitazione delle aree, l'assetto urbanistico, le destinazioni d'uso, gli indici edilizi e urbanistici, anche in variante al PRG vigente. L'incremento degli indici edificatori territoriali o fondiari delle aree interessate non può superare il 10 per cento di quanto previsto dal PRG per le medesime aree, aumentabile al 15 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione. Ai Comuni che non hanno adottato definitivamente il PRG in adeguamento al PPAR ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della l.r. 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio) si applica esclusivamente l'incremento del 5 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione;
- b) le modalità di attuazione degli interventi di trasformazione e di conservazione;
- c) la definizione e la localizzazione delle dotazioni territoriali, anche aggiuntive rispetto agli standard minimi di legge, da realizzare o

- riqualificare, nonché gli interventi di riqualificazione paesaggistica ed ecologico-ambientale;
- d) la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico;
 - e) le misure volte ad attuare e incentivare il risparmio energetico e l'uso delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente e degli indirizzi della pianificazione energetica ambientale regionale, nonché del regolamento di cui all'articolo 9;
 - f) lo schema delle convenzioni da stipulare con i proprietari e operatori interessati;
 - g) i criteri per la compensazione e la perequazione di cui agli articoli 6, 7 e 8.

5. Il PORU è coordinato con il bilancio pluriennale comunale e ha altresì il valore e gli effetti del programma pluriennale di attuazione, costituendo atto di indirizzo per il programma triennale delle opere pubbliche e per gli altri programmi comunali di settore.

6. Il PORU è attuato secondo i criteri di perequazione e compensazione urbanistica di cui agli articoli 6, 7 e 8.

7. Il PORU è approvato con la procedura di cui all'articolo 30 della l.r. 34/1992. Il Comune è autorità competente nel procedimento di valutazione ambientale strategica se necessaria ai sensi della legislazione statale e regionale vigente.

Art. 4

(Dotazione di aree e servizi pubblici)

1. Nell'ambito del PORU e nel rispetto di quanto stabilito nel regolamento di cui all'articolo 9, il Comune può richiedere, in luogo del reperimento delle ulteriori aree da destinare a standard ai sensi degli articoli 3 e seguenti del d.m. 1444/1968, la cessione di immobili di valore economico equivalente nel territorio interessato o la corresponsione di una somma commisurata al valore economico dell'area da acquisire e degli standard da realizzare. Gli importi corrisposti a tale titolo confluiscono in un capitolo vincolato del bilancio comunale e sono impiegati esclusivamente per incrementare la dotazione di aree, servizi e infrastrutture.

Art. 5

(Riqualificazione intercomunale)

1. Al fine di riqualificare e integrare aree urbane che si trovano nel territorio di due o più Comuni limitrofi, la Regione, le Province o i Comuni interessati promuovono accordi per la definizione di PORU comunali tra loro coordinati.

2. La Regione partecipa all'accordo nei casi in cui le aree interessate rivestono particolare rilevanza ai fini della tutela e valorizzazione del

paesaggio, dell'assetto idrogeologico e delle infrastrutture a scala regionale.

3. Gli indici edilizi e urbanistici definiti nei PORU dei Comuni partecipanti all'accordo possono essere determinati anche in variante ai PRG vigenti, purché l'incremento della volumetria o della superficie del complesso delle aree interessate non superi il 15 per cento di quanto previsto dai PRG per le medesime aree, aumentabile al 20 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione. Ai Comuni che non hanno adottato definitivamente il PRG in adeguamento al PPAR ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della l.r. 34/1992, si applica esclusivamente l'incremento del 5 per cento in caso di interventi effettuati mediante concorso di progettazione.

Art. 6

(Perequazione e compensazione)

1. Al fine di conseguire l'equo trattamento dei proprietari dei suoli interessati dalle trasformazioni urbanistiche ed edilizie e la complessiva riqualificazione urbana del territorio comunale, le previsioni della pianificazione sono attuate applicando criteri di perequazione e compensazione stabiliti nei PORU.

2. Per la definizione dei criteri di cui al comma 1, i Comuni applicano le disposizioni contenute negli articoli 7 e 8.

Art. 7

(Perequazione urbanistica)

1. Oltre quanto indicato all'articolo 6, la perequazione urbanistica persegue anche l'obiettivo di garantire una disponibilità di suoli per i Comuni, da destinare a verde, attrezzature pubbliche o altre funzioni di pubblica utilità.

2. La perequazione urbanistica è realizzata con l'attribuzione di diritti edificatori e dei relativi oneri a tutte le proprietà immobiliari comprese nelle aree oggetto di trasformazione, tenendo conto dei seguenti criteri:

- a) i diritti edificatori e gli oneri relativi sono attribuiti in percentuale del complessivo valore della proprietà di ciascuno, indipendentemente dalle destinazioni specifiche assegnate alle singole aree dallo strumento urbanistico;
- b) per la corretta ripartizione dei diritti edificatori e degli oneri di cui alla lettera a) vengono di norma incluse nel perimetro degli interventi da attuare in forma unitaria le eventuali aree, anche non contigue a quelle interessate dalle trasformazioni, da mantenere inedificate a

- fini privati per mitigare gli impatti dell'intervento o per realizzare un migliore ambiente urbano anche attraverso infrastrutture e opere pubbliche;
- c) i diritti edificatori sono negoziabili negli e tra gli ambiti territoriali interessati dalle trasformazioni;
 - d) gli oneri sono connessi principalmente all'attuazione degli standard, degli indici di piano e delle opere pubbliche e di pubblica utilità;
 - e) per l'individuazione degli oneri sono quantificate anche le aree per l'edilizia residenziale pubblica, le infrastrutture e le attrezzature non volumetriche, quali strade, parcheggi, spazi verdi, nonché le aree fondiarie delle attrezzature connesse alle diverse destinazioni d'uso individuate dai piani.

Art. 8

(Compensazione urbanistica)

1. Nelle ipotesi di vincoli espropriativi, anche sopravvenuti, su terreni non ricompresi nelle aree oggetto di perequazione, il proprietario interessato, in alternativa al corrispettivo per l'espropriazione, può chiedere la permuta dell'area, con gli eventuali conguagli, con un'area di proprietà dell'ente di pianificazione ovvero il trasferimento, purché compatibile con le destinazioni dei piani urbanistici, degli eventuali diritti edificatori di pertinenza dell'area su altra area di sua disponibilità, con contestuale cessione gratuita al Comune dell'area assoggettata a vincolo.

Art. 9

(Regolamento di attuazione)

1. La Giunta regionale approva il regolamento di attuazione del presente Capo, contenente:

- a) i criteri e le modalità per la valutazione delle proposte di cui all'articolo 2;
- b) i criteri per l'applicazione dell'incremento percentuale di cui agli articoli 3, comma 4, lettera a), e 5, comma 3, con particolare riferimento alla qualità architettonica;
- c) le modalità applicative della perequazione urbanistica finalizzate, in particolare, a garantire la trasparenza e l'adeguata motivazione delle decisioni delle amministrazioni pubbliche, a stabilire criteri comuni per l'equo trattamento dei proprietari e la dotazione di adeguati livelli di attrezzature per gli insediamenti;
- d) ogni altra disposizione necessaria.

CAPO II ASSETTO IDROGEOLOGICO DEL TERRITORIO

Art. 10

(Compatibilità idraulica delle trasformazioni territoriali)

1. Gli strumenti di pianificazione del territorio e le loro varianti, da cui derivi una trasformazione territoriale in grado di modificare il regime idraulico, contengono una verifica di compatibilità idraulica, volta a riscontrare che non sia aggravato il livello di rischio idraulico esistente, né pregiudicata la riduzione, anche futura, di tale livello.

2. Ai fini di cui al comma 1, la verifica di compatibilità valuta l'ammissibilità degli interventi di trasformazione considerando le interferenze con le pericolosità idrauliche presenti e la necessità di prevedere interventi per la mitigazione del rischio, indicandone l'efficacia in termini di riduzione della specifica pericolosità.

3. Al fine altresì di evitare gli effetti negativi sul coefficiente di deflusso delle superfici impermeabilizzate, ogni trasformazione del suolo che provochi una variazione di permeabilità superficiale deve prevedere misure compensative rivolte al perseguimento del principio dell'invarianza idraulica della medesima trasformazione.

4. La Giunta regionale stabilisce i criteri per la redazione della verifica di compatibilità idraulica degli strumenti di cui al comma 1, nonché le modalità operative e le indicazioni tecniche relative ai commi 2 e 3, anche con riferimento ad aree di recupero e di riqualificazione urbana.

5. Le opere necessarie per il perseguimento delle finalità di cui al presente articolo e relative alla riduzione del rischio idraulico (opere di difesa fluviale, invasi compensativi, aree verdi conformate in modo da massimizzare la capacità di invaso e laminazione e simili) e geologico (rilevati e valli artificiali e simili) sono classificate tra le opere di urbanizzazione primaria e le aree cui vengono conferite funzioni mitigative o compensative devono essere ricomprese nel perimetro considerato, anche se non strettamente contigue alle aree di trasformazione.

CAPO III DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 11

(Disposizioni in materia urbanistica)

1. Fermo restando quanto previsto al Capo I,

fino all'entrata in vigore della legge regionale organica per il governo del territorio e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i Comuni si attengono alle seguenti disposizioni, finalizzate alla riduzione del consumo di suolo nonché al massimo utilizzo e riqualificazione del patrimonio edilizio e urbano esistente, anche a fini di tutela paesaggistica:

- a) non possono essere adottati nuovi PRG o varianti ai PRG vigenti, anche con il procedimento gestito tramite lo sportello unico per le attività produttive, che prevedono ulteriori espansioni di aree edificabili nei Comuni che non hanno completato per almeno il 90 per cento l'edificazione delle aree esistenti con medesima destinazione d'uso;
- b) possono sempre essere adottati nuovi PRG o varianti ai PRG vigenti, se finalizzati alla riduzione delle previsioni di espansione delle aree edificabili ovvero al recupero di aree urbane degradate od oggetto di bonifica ambientale ovvero rientranti nella fattispecie delle zone B di cui all'articolo 2 del d.m. 1444/1968.

2. È consentita l'adozione di varianti ai PRG vigenti se necessarie all'ampliamento di attività produttive insediate alla data di entrata in vigore della presente legge, purché le nuove aree siano contigue a quelle già edificate.

3. Al fine di favorire i processi di delocalizzazione e sviluppo delle attività produttive, le Province promuovono apposita conferenza dei servizi tra i Comuni interessati per definire un procedimento condiviso di variante urbanistica e i connessi accordi perequativi e compensativi fra i medesimi Comuni, anche in termini di infrastrutture, servizi, prestazioni ambientali e aspetti finanziari.

4. Le disposizioni di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo non si applicano nel caso di PRG e loro varianti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono stati adottati definitivamente ai sensi dell'articolo 26, comma 2, della l.r. 34/1992 oppure che riguardano programmi o progetti oggetto di finanziamenti pubblici.

5. I Comuni, con le procedure di cui all'articolo 26 ter della l.r. 34/1992, possono prevedere specifiche varianti urbanistiche finalizzate alla valorizzazione dei patrimoni edilizi immobiliari della Regione, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario regionale. In questi casi i Comuni utilizzano criteri di perequazione e di compensazione con i proprietari interessati.

Art. 12*(Norme transitorie e finali)*

1. Il regolamento di cui all'articolo 9 è approvato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La deliberazione di cui all'articolo 10, comma 4, è approvata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Fino all'approvazione della deliberazione di cui all'articolo 10, comma 4, le amministrazioni competenti:

a) in ordine alla verifica di cui all'articolo 10, comma 2, applicano quanto previsto dall'Allegato A (Indirizzi d'uso del territorio per la salvaguardia dai fenomeni di esondazione) alle Norme di Attuazione del Piano stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico dei bacini di rilievo regionale (PAI), approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 116 del 21 gennaio 2004;

b) per le finalità di cui all'articolo 10, comma 3, dispongono la realizzazione di invasi di laminazione-raccolta delle acque meteoriche dalle superfici impermeabilizzate per una capacità pari ad almeno 350 metri cubi per ogni ettaro di superficie impermeabilizzata.

4. La verifica di compatibilità idraulica di cui all'articolo 10 e le disposizioni di cui al comma 3 del presente articolo si applicano agli strumenti di pianificazione del territorio e loro varianti adottati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

5. Al fine di rendere omogeneo l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali in materia urbanistica e di gestione del territorio, i procedimenti di cui all'articolo 19 delle Norme di Attuazione del PAI sono svolti dalle Province. L'atto di modifica delle aree è trasmesso all'Autorità di bacino regionale per la presa d'atto e per l'aggiornamento degli elaborati ufficiali del PAI.

6. L'incremento di cui all'articolo 3, comma 4, lettera a), e all'articolo 5, comma 3, della presente legge non si somma a quelli previsti dalla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 (Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile).

7. I criteri di perequazione e compensazione di cui agli articoli 6, 7 e 8 possono essere stabiliti anche nei PRG.