

Provincia di Modena - Comune di Modena

Seminario di presentazione e approfondimento  
**LEGGE REGIONALE 6/2009**  
**GOVERNO E RIQUALIFICAZIONE SOLIDALE DEL TERRITORIO**  
28 settembre 2009

Carla Ferrari  
per il CUP (Comitato unitario delle Professioni) - Modena

Mi limiterò a porre alcune questioni che gli ordini e i collegi dei professionisti vogliono proporre alla Regione Emilia Romagna come temi di riflessione e approfondimento, concentrandomi prevalentemente sui contenuti "stabili" della LR 6/2009. In particolare mi soffermerò su alcune questioni relative alla LR 20/2000, mentre altri colleghi, se ci sarà il tempo, potranno integrarmi con altri interventi specifici.

Al di là delle singole questioni che proverò ad affrontare ma che andranno analizzate e discusse nei prossimi mesi, vorrei richiamare la necessità di arrivare al più presto ad un **testo unico**, ad un vero e proprio **Codice dell'edilizia e della pianificazione del territorio**, che risolva finalmente tutte le incongruenze che necessariamente derivano dall'intreccio delle diverse disposizioni legislative e che, a tal fine, la Regione voglia attivare un tavolo di confronto con i tecnici che operano sul territorio, sia all'interno che all'esterno delle istituzioni.

Tornando alla LR 20/2000 è bene dire, innanzi tutto, che la legge 6/2009 ha introdotto modifiche alla LR 20/2000 che noi riteniamo assolutamente rilevanti, necessarie e attese. Mi riferisco in particolare:

- al comma 1 dell'art. 29 (che modifica l'art. 28 della LR 20/2000), che chiarisce definitivamente che *"il PSC non attribuisce in nessun caso **potestà edificatoria** alle aree né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all'approvazione del POC ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all'apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, ..."* con le evidenti ricadute che questo potrebbe avere sull'ICI;
- all'art. 41 (che modifica l'art. 43 della LR 20/2000), che chiarisce definitivamente che *"in sede di prima applicazione della ... legge, la revisione dei piani regolatori generali è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione ed adozione del PSC e del RUE"*. Ciò significa che è definitivamente (e finalmente!) tramontata la questione che ci ha fatto tanto discutere relativamente al fatto che, per avere la stessa efficacia del PRG,

dovessero esserci sia il PSC che il RUE che il POC. La nuova legge chiarisce cioè ciò bastano il PSC e il RUE;

- alla riduzione dei tempi della Conferenza di pianificazione che vengono fissati in 95 giorni, quindi con tempi molto più corti rispetto a quelli della prassi attuale, ma che soprattutto diventano "certi" e che alleggeriranno significativamente l'iter di elaborazione e adozione dei PSC;
- al nuovo art. 32bis della LR 20 che introduce la possibilità di modificare il PSC, attraverso varianti che possano essere approvate con un procedimento più snello rispetto alla conferenza di pianificazione. Si tratta ovviamente di varianti che non modifichino l'impianto e il dimensionamento del PSC ma che lo rendono senz'altro meno rigido.

Accanto a queste modifiche importanti e molto utili è però necessario rilevare che:

- da un lato non sono stati risolti o chiariti alcuni problemi emersi nell'applicazione della legge, in questi nove anni di sperimentazione.
- dall'altro sono state introdotte alcune modifiche che risultano non pienamente comprensibili e, in alcuni casi, non condivisibili.

Per quanto riguarda il primo aspetto e cioè la necessità di risolvere alcuni problemi aperti, valga per tutti la difficoltà di normare il territorio urbanizzabile, anche con il RUE, "fino a che" e "se" non viene pianificato dal POC.

In estrema sintesi, mentre la legge afferma che il PSC deve classificare il territorio comunale in tre categorie (territorio urbanizzato, territorio urbanizzabile e territorio rurale) facendo necessariamente pensare a tre porzioni distinte di territorio, in un altro punto (comma 1 dell'art. A-16 "*Obiettivi della pianificazione nel territorio rurale*") afferma che "Il territorio rurale è costituito dall'insieme del territorio non urbanizzato", quindi da tutto ciò che sta al di fuori del Territorio Urbanizzato. In base a questo assunto, il Territorio Rurale ed il Territorio Urbanizzato sembrerebbero confinare uno con l'altro, dal che si dovrebbe dedurre, che il Territorio Urbanizzabile, fino a che non viene pianificato con il POC, sia di fatto da considerare "Territorio rurale", quindi disciplinabile con il RUE.

Ciò sarebbe del tutto ragionevole, considerato che in molte esperienze il PSC indica più ambiti di possibile trasformazione per usi insediativi, rispetto a quelli effettivamente necessari per ospitare il dimensionamento fissato dal PSC, al fine di offrire alternative in competizione fra loro.

La legge però (agli artt. A-17, A-18 e A-19, che disciplinano gli ambiti agricoli) precisa che il territorio rurale non può essere interessato dall'edificazione, per cui il Territorio Urbanizzabile non può essere individuato come una

porzione, ancorchè speciale, di territorio rurale, mentre nei fatti lo è e lo resterà fino al suo eventuale inserimento in POC. Il territorio urbanizzabile sembrerebbe quindi essere una categoria astratta, piuttosto che una porzione di territorio vera e propria. Nelle esperienze condotte, il problema è stato affrontato (non si può dire risolto) nei modi più disparati, ricorrendo talvolta a schemi ideogrammatici, in altri casi a delimitazioni sfumate e in altri casi a localizzazioni puntuali. In tutti i casi, non risolvendo comunque, questa contraddizione.

Per quanto riguarda invece le novità introdotte, ve ne sono diverse che speriamo possano essere chiarite anche con una **circolare esplicativa**, mentre altre meritano forse una discussione più approfondita ed eventualmente una loro rivisitazione.

Queste novità sono:

- l'abrogazione della lettera a) del comma 4 dell'art. 29 in cui si precisava che il RUE contiene, fra l'altro, "la definizione dei parametri edilizi ed urbanistici e le metodologie per il loro calcolo". A noi andrebbe benissimo che fosse la Regione a definirli, una volta per tutte, per tutti i comuni, e questo andrebbe senz'altro nella direzione della semplificazione e dell'alleggerimento dei RUE, ma la semplice abrogazione crea confusione perchè, banalmente, non si capisce più chi debba definire i diversi parametri, fra cui quello della superficie utile, della superficie accessoria, ecc. ecc. e questo è un problema non irrilevante, anche ai fini della valutazione dei carichi insediativi;
- il nuovo punto a.bis) del comma 2 dell'art. 30 che introduce, fra gli elaborati del POC, un elaborato denominato "*Documento programmatico per la qualità urbanistica*" che, si dice, "*individua i fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, definendo gli elementi di identità territoriale da salvaguardare e perseguendo gli obiettivi del miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile*". Questo documento, ancorchè con un titolo accattivante, appesantisce il percorso duplicando elaborazioni che devono già essere fatte in sede di PSC e di Valsat (se a questo strumento vogliamo dare il ruolo corretto che deve avere). Riteniamo invece molto utile aver introdotto una "*relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria ..... nonché una agenda attinente all'attuazione del piano, che indichi i tempi, le risorse e i soggetti pubblici e privati chiamati ad attuarne le previsioni, .....*";
- la modifica al comma 4 dell'art. 35, che prevede ora che il PUA debba sempre essere trasmesso alla Provincia, per la verifica di conformità con il PSC, avendo eliminato, per ragioni di sostenibilità giuridica, le parole

"Qualora apportati variante al POC .....". Poichè i PUA sono previsti dal POC, che già deve essere conforme al PSC, si ritiene che questo passaggio, che peraltro passa necessariamente attraverso una conferenza dei servizi, sia un inutile appesantimento burocratico;

- la apparente semplificazione che dovrebbe derivare dall'aver "alleggerito" il Quadro Conoscitivo del PSC, rinviando ai Quadri Conoscitivi dei piani sovra-ordinati, che però non sono mai idonei, non foss'altro che per scala di indagine, al livello di conoscenze necessario per un piano urbanistico. Pensiamo, per citare un tema fra i tanti, all'importanza di conoscere, alla scala giusta, la "capacità" delle reti infrastrutturali per dimensionare correttamente gli insediamenti e lo sviluppo urbano;
- la possibilità per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di attribuire al PTCP, il valore e gli effetti del PSC, rinviando al POC i contenuti del PSC non compresi nel PTCP, generando un po' di confusione fra gli strumenti poichè una parte dei contenuti del PSC, che dovrebbero essere "stabili", sono, in questo caso, assegnati ad uno strumento che scade dopo cinque anni;
- infine, ma non meno importante, tutta la questione dell'edilizia residenziale sociale, che è una delle novità più significative della legge, che meriterebbe una declinazione più condivisa con i comuni, non foss'altro per diversificare maggiormente l'applicazione della norma fra comuni che hanno caratteristiche molto diverse fra loro e non è sufficiente aver diversificato la percentuale per soglia di abitanti.

Voglio concludere richiamando alla memoria dell'assessore Muzzarelli anche la questione del Regolamento Tipo della Regione e dei suoi requisiti cogenti e volontari e in particolare della necessità di rivedere completamente l'architettura e non solo i contenuti di questo regolamento, ricordandogli che questa revisione non può essere fatta senza i professionisti che lo applicano.

Augurando all'assessore Muzzarelli di essere riconfermato nel ruolo che riveste, non foss'altro che per tener fede a questo obiettivo, voglio usare una citazione che mi è capitato di ascoltare di recente e che mi sembra perfetta per dirli che vorrei che ci potessimo ricordare di lui come Dante ricorda Giustiniano, nel VI Canto del Paradiso, riconoscendogli di aver tratto dalle leggi "il troppo e 'l vano".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Divina Commedia - Paradiso - Canto VI

...

Cesare fui e son Iustiniano,  
che, per voler del primo amor ch'ì sento,  
d'entro le leggi trassi il troppo e 'l vano.