

ATTO DI COORDINAMENTO SULLE
DOTAZIONI TERRITORIALI
ART. 9 LR 24/2017

ATTO DI COORDINAMENTO SULLE DOTAZIONI
TERRITORIALI

SOMMARIO

<i>INTRODUZIONE</i>	3
<i>DISEGNO E QUALITÀ DELLA CITTÀ PUBBLICA</i>	6
ART.1 - Dotazioni territoriali	13
ART.2 - Articolazione delle dotazioni territoriali	13
ART.3 - Disegno della città	14
ART.4 - Caratteristiche delle dotazioni	14
ART.5 - Linee guida per la progettazione	15
ART.6 - Multiscalarità, integrazione e rete	15
ART.7 - Accessibilità della città pubblica	16
ART.8 - Pedonalità	16
ART.9 - Riduzione dei parcheggi	16
ART.10 - Qualificazione paesaggistica	17
ART.11 - Forestazione	17
<i>IL PROGETTO DELLA CITTÀ PUBBLICA E LA SUA ATTUAZIONE</i>	18
ART.12 - Il progetto di piano	26
ART.13 - Standard differenziati	26
ART.14 - Attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale	28
ART.15 - Valutazione	28
ART.16 - Coordinamento e cooperazione fra enti.	28
ART.17 - Minimi quantitativi	29
ART. 18 - Requisiti per l'attuazione	29
<i>REALIZZAZIONE DELLE DOTAZIONI TERRITORIALI E CONCORSO DELLA CITTÀ PRIVATA</i>	31
ART.19 - Concorso nella realizzazione delle dotazioni territoriali	35
ART.20 - Monetizzazioni	35
ART.21 - Concorso dei privati e partecipazione	36
<i>POLITICHE PER LA CASA ED ERS</i>	38
ART.22 - Politiche per la casa ed ERS	42

INTRODUZIONE

LA REVISIONE DEGLI STANDARD URBANISTICI

Fin dalla loro introduzione, si è cominciato a ipotizzare una revisione degli standard urbanistici del DM 1444 del 1968, a cui sono seguite iniziative e proposte che però non sono mai confluite in una modifica del quadro legislativo nazionale, mentre si è assistito a progressivi aggiornamenti ed innovazioni introdotti in varie leggi regionali¹.

Diverse sono le questioni da considerare nel ripensare la natura, gli oggetti e i contenuti normativi degli standard; in buona parte queste sono imputabili a come sono stati originati e ancor più da come sono stati interpretati nella prassi e al significato che hanno assunto in funzione delle varie fasi storiche.

È importante però rilevare che lo standard urbanistico in Italia ha inteso affermare due valori:

- Il diritto per ogni cittadino di disporre di una certa estensione di spazi da destinare alle necessità collettive e sociali;
- Lo strumento di gestione (nella pratica) per organizzare lo sviluppo urbano (e contenere l'appropriazione privatistica del suolo urbano).

Si tratta di due significati che continuano ad essere parte fondante il concetto di standard urbanistico ed è quindi in funzione dei cambiamenti e aggiornamenti dei bisogni dei cittadini (e delle tematiche ad essi sottesi) e delle innovazioni degli strumenti di piano e dei cicli di sviluppo e trasformazione della città e dei territori, che deve operare la revisione degli standard urbanistici².

Del resto, ogni legge urbanistica regionale ha apportato modifiche ed innovazioni più o meno profonde agli standard urbanistici e così è stato anche per l'Emilia-Romagna.

La LR 47/78 ha in particolare lavorato sulle quantità incrementando le superfici di standard pubblico, recuperando probabilmente i risultati emersi dalla Consulta Urbanistica Regionale e facendo proprie alcune sperimentazioni di piano, nella tradizione di ideale pragmatismo che ha sempre connotato la pianificazione emiliano-romagnola. Le sperimentazioni e ancor più l'applicazione della LR 47/78 nella pianificazione hanno costruito il patrimonio di aree pubbliche di assoluto rilievo che ha permesso di avanzare politiche pubbliche innovative e che ancor oggi è in grado spesso di costituire i presupposti per il mantenimento del senso di comunità.

Con la LR 20/2000 si sono introdotte alcune novità tese in particolare ad ampliare la gamma di risposte attese dallo standard pubblico, ad introdurre la dimensione prestazionale dello standard e a sperimentare innovazioni operative: l'istituzione delle dotazioni di tipo ecologico-ambientali in risposta all'emergente questione ambientale così come l'introduzione fra le dotazioni dell'ERS, per affrontare il tema abitativo quale questione di interesse pubblico, il concorso delle aree private nel raggiungimento dello standard minimo, l'applicazione della

¹ Un approfondito rapporto ed indagine sugli standard è contenuta in C. Gaimo, a cura di, *Dopo 50 anni di Standard urbanistici in Italia, verso percorsi di ricerca*, INU Edizioni, 2019.

² Ripensare gli standard non è tradirli ma anzi interpretare il loro significato profondo: "gli standard non possono considerarsi una misura stabilita una tantum, ugualmente validi oggi come 10 anni fa. Sarà invece giusto dire che lo standard deve essere una bandiera (stendardo, simbolo), ed una bandiera che ad ogni traguardo va rinnovata perché mantenga il suo valore" [A. Tutino, in *La legge urbanistica e le cooperative di abitazione, 1965*, citato da Campos Venuti in *Amministrare l'urbanistica, 1967*].

perequazione, la considerazione degli abitanti effettivi e potenziali, sono alcune fra le misure maggiormente innovative introdotte che ancora oggi costituiscono elementi fondamentali dello standard.

IL NUOVO SCENARIO E LA NUOVA LEGGE URBANISTICA 24/2017

La nuova legge urbanistica 24/17 della Regione Emilia-Romagna sposta l'oggetto della sua azione in maniera decisa sulla rigenerazione della "città costruita", quale campo di azione principale, seppure non esclusivo, per perseguire una serie di obiettivi più ampi: la sostenibilità ambientale e il contrasto ai cambiamenti climatici; il miglioramento della vivibilità dei sistemi insediativi e della qualità urbana ed edilizia; il mantenimento e miglioramento dello stato sociale, la riduzione delle disuguaglianze e soddisfacimento del diritto all'abitazione; l'attrattività e competitività di un rinnovato sviluppo economico; la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale; la tutela e valorizzazione della risorsa agricola; la coesione territoriale.

Vanno poi considerati i mutamenti intervenuti nella struttura demografica - con un'evoluzione demografica sempre più caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione e da flussi migratori -, nell'economica - sempre più basata sull'economia della conoscenza, sulla green economy, sulla economia circolare - e nella dimensione sociale - con l'evoluzione di sistemi di comunicazione in particolare immateriale che modificano sia il modo di lavorare, con nuovi modelli di organizzazione che incidono sulla geografia dei territori e rendono meno rilevanti le centralità - e nuove modi di erogare una sempre più vasta gamma di servizi pubblici.

Si tratta di sfide complesse che trovano riferimento in diversi documenti e agende di organismi internazionali³ e nazionali che pongono rinnovati obiettivi direttamente o indirettamente anche alla pianificazione urbana, in cui la città è sempre più vista come il luogo dove attivare politiche di riequilibrio ambientale, sociale ed economico, tali da perseguire anche l'attrattività e coesione dei territori.

In questo cambio radicale di orizzonte, il sistema delle dotazioni territoriali è chiamato ad esercitare un ruolo fondamentale, per il quale sono necessari alcuni cambiamenti, anche profondi, così come prospettati dalla LR 24/2017. La nuova legge regionale prevede quindi alcune modifiche in diretta continuità con il percorso di innovazione iniziato con la LR 47/78 e continuato con la precedente Legge regionale di governo del territorio; altre, di assoluta novità, per rispondere in maniera più aderente ai nuovi obiettivi della legge.

È però soprattutto in riferimento al sostegno alla rigenerazione urbana e nel contenimento del consumo di suolo che si evidenzia la necessità di un nuovo approccio al tema degli standard pubblici⁴.

³ Ci si riferisce ad esempio all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, e ai relativi 17 *Sustainable development Goals*, alla *New Urban Agenda* di Habitat III, UN, al *Patto di Amsterdam* della UE. In questo contesto è importante ricordare gli obiettivi del Green Deal Europeo – e di tutti i dispositivi collegati dal piano investimenti, Patto europeo per il Clima, proposta di legge europea per il clima, la strategia industriale europea, la proposta di un piano d'azione per l'economia circolare, la strategia dal produttore al consumatore, la strategia dell'UE per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno, il Piano degli obiettivi climatici 2030 - che vogliono un'Europa come primo continente climaticamente neutro entro il 2050, con la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030.

⁴ Vale la pena infatti ricordare che gli Standard del DM 1444 sono nati su una manualistica e su esperienze di ricerca e di pianificazione riferite ad attrezzature e parti di città di "nuova formazione". I criteri che emergono dagli indicatori e dai coefficienti sono tutti rivolti al dimensionamento delle aree necessarie e all'organizzazione dei

Restano quindi diverse questioni, vecchie e nuove, da affrontare; alcune legate alla natura dello standard (il passaggio dalla dimensione meramente quantitativa a quella qualitativa prestazionale, la flessibilità dello spazio pubblico, la multi-prestazionalità,...) e al suo ruolo di governo delle trasformazioni urbane nel Piano (la traduzione di una politica degli standard in un progetto/disegno di città); altre quali risposte attese a nuove domande (la crisi ambientale e la città resiliente; una diversa dimensione sociale urbana ed una miglior vivibilità delle città e dei territori, l'abitare,...); tutte questioni che devono oggi essere declinate rispetto al nuovo scenario assunto dalla LR 24/2017.

“nuovi” servizi necessari in una città che si espande e che può essere pianificata senza i condizionamenti e le limitazioni della città esistente.

**DISEGNO E QUALITÀ
DELLA CITTÀ PUBBLICA**

Innovazioni nel sistema delle dotazioni territoriali

L'adeguamento delle *performances* delle città e dei territori implica di alzare i livelli di infrastrutturazione, vivibilità, resilienza ambientale, sicurezza e coesione sociale, per il cui raggiungimento è necessario ripensare il sistema delle dotazioni territoriali⁵, le sue tipologie, caratteristiche, prestazioni.

Con il nuovo scenario di forte contenimento del consumo di suolo, delineato dalla LR 24/2017, i miglioramenti attesi nel sistema delle dotazioni non potranno più (solo) essere ricercati al di fuori della città consolidata ma anche e soprattutto nell'adeguamento della città già costruita. Ciò implica che per raggiungere le prestazioni richieste sarà fondamentale adeguare, ripensare e potenziare le dotazioni territoriali esistenti, non potendo più contare, come nel passato, sul consistente apporto di nuove dotazioni legato alle espansioni urbane.

Inoltre, per superare le criticità presenti, come quelle ambientali, potrebbe non essere sufficiente il ricorso ai soli standard pubblici per cui risulta indispensabile che vengano considerati e coinvolti anche gli spazi e l'edilizia privati, nelle modalità ed intensità che saranno definite dalla pianificazione locale, ma sicuramente con un approccio che consideri la città e il territorio tutto, come parte di un unico sistema.

Considerando quindi lo standard urbanistico non solo una mera dotazione di superfici, ma riconoscendo il ruolo che le attrezzature e spazi pubblici possono svolgere nella riorganizzazione del territorio e della città e nel controllo delle trasformazioni; considerando poi che lo standard rappresenta (uno dei) il dispositivo messo a disposizione della pianificazione urbanistica e territoriale per sostenere una politica urbana che connubi la città fisica e la dimensione sociale; considerando inoltre le dotazioni quale contributo alla costruzione della città pubblica e alla qualità urbana, ambientale e territoriale, in cui bisogni si sono ampliati e modificati, non solo dalla emanazione del DM 1444 del 1968, ma anche rispetto alla più recente LR 20/2000; considerando infine che lo scenario di intervento principale è la città costruita, allora si impongono diversi cambiamenti al sistema delle dotazioni territoriali in merito:

- alle tipologie e alla suddivisione delle dotazioni territoriali;
- al contributo atteso al disegno della città pubblica dal sistema delle dotazioni, multiscalari e a rete;
- alle caratteristiche delle dotazioni, in chiave di multiprestazioni, flessibilità, integrazione; gestione e manutenzione;
- alle nuove prestazioni attese, in particolare in merito all'accessibilità;
- al superamento del mero aspetto quantitativo - nei processi di rigenerazione della città costruite - per affermare un diritto qualitativo e prestazionale del sistema delle dotazioni;
- al contributo della città privata per le diverse performances che può assicurare agli obiettivi attesi e al sistema delle dotazioni territoriali;
- alla possibilità di attivare e di coinvolgere la comunità nella definizione dei bisogni e nella gestione attiva di alcuni servizi.

⁵ *Le dotazioni territoriali sono* definite a livello nazionale come "infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano" DPR 380/2001 e s.m.i.

Definizione e articolazione delle dotazioni

L'attenzione posta sempre più agli aspetti prestazionali, oltreché dimensionali, e la ricerca di dotazioni integrate e in grado di assicurare molteplici benefici (dotazioni multiprestazionali), rendono le tradizionali suddivisioni - delle urbanizzazioni, in primarie e secondarie, e delle dotazioni in ecologico-ambientali distinte dalle altre - una classificazione inadeguata e di difficile definizione e applicazione, specialmente all'interno della città costruita.

Le dotazioni vanno quindi intese come un sistema unico, la cui articolazione va riferita ai servizi e/o obiettivi primari che si intendono assicurare, con attenzione anche alle altre prestazioni che possono essere garantite contestualmente, nel rispetto comunque dei minimi quantitativi di standard pubblico fissati dalla LR 24/2017 e dal presente atto **[ART.17, c.1]**.

Permane però la necessità di raccordarsi alle normative e regolamenti vigenti, alla scala nazionale, regionale, provinciale e comunale e alla attività di monitoraggio. A questo solo scopo, si ripropone l'articolazione delle dotazioni territoriali come già definita dalla legislazione nazionale e regionale, che però viene aggiornata rispetto a elementi e spazi che risultano oggi fondamentali per il funzionamento della città contemporanea e che andranno declinati e specificati a seconda dei contesti e delle esigenze ma anche dei nuovi bisogni generati dalla evoluzione del sistema sociale ed economico e delle nuove condizioni create dai sistemi di comunicazione e di organizzazione del lavoro **[ART.1]**. In particolare, come già si osserva in molte realtà, si ampliano e arricchiscono gli elementi e i servizi: della mobilità, con attenzione a quella collettiva, sostenibile e condivisa (dalla *sharing mobility*, alle infrastrutture per la mobilità a zero emissioni,...), capace di garantire accessibilità e fruibilità; della logistica urbana; delle reti di comunicazione digitale e di quelle infrastrutturali "intelligenti" (ad es. le *smart grid*), della raccolta dei rifiuti solidi (con soluzioni anche innovative come ad es. il compostaggio di quartiere, i cosiddetti "cassonetti intelligenti",...) e di riduzione dei rifiuti (es. le cassette dell'acqua per ridurre l'uso della plastica); dei servizi ecosistemici e delle dotazioni ambientali ed ecologiche per incrementare la resilienza urbana; di sostegno all'accesso alla casa e alla coesione sociale (riconoscendo anche forme innovative di co-housing, come la senior housing o lo student housing); di nuovi spazi di comunità **[ART.2]**. Sarà poi compito dei PUG declinare e specificare ulteriormente le tipologie di dotazioni in relazione ai diversi bisogni registrati **[ART.12]**.

Il disegno della città pubblica

Gli standard pubblici sono, nella prassi, anche uno dei principali elementi grazie ai quali il Piano organizza lo sviluppo urbano e definisce il disegno di città. Si tratta di un compito fondamentale che non sempre il Piano Urbanistico è riuscito a sviluppare appieno, spesso per carenze di programmazione e difficoltà attuative esogene allo strumento urbanistico. Questa funzione però è stata sempre riconosciuta al Piano Urbanistico e affidata, prima, al Piano dei Servizi, anche se con un approccio limitato dal suo carattere settoriale, e, in tempi più recenti, al Documento programmatico per la qualità urbana (introdotto nel 2009), quest'ultimo però limitato da uno sguardo parziale, alle parti di città interessate dal POC e applicato spesso alle parti di città in espansione.

Oggi, nella LR 24/17, questa funzione, anche avvalendosi della capacità della perequazione urbanistica di ricomporre il disegno della città pubblica, viene attribuita alla Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e allo schema di assetto disposto dal PUG, il cui campo di azione è incentrato prevalentemente sulla città già costruita e sull'incremento della sua vivibilità sociale ed ambientale **[ART.3]**. La città esistente costituisce quindi il punto di partenza programmatico del disegno della città pubblica, la cui qualificazione e potenziamento va

perseguito in un'ottica sistemica che richiede non solo di adeguare le prestazioni delle singole componenti ma anche di disporre di un disegno complessivo di città integrato e intersettoriale, a rete e multiscale.

Qualità e caratteristiche delle dotazioni territoriali

Il passaggio da una dimensione prevalentemente contabile - quantitativa delle dotazioni ad un approccio prestazionale richiede che le dotazioni territoriali vadano previste e progettate rispondendo ad una serie di criteri che ne assicurino una adeguata efficienza ed efficacia. Si tratta di criteri di "buona progettazione" - dalla accessibilità, al comfort, alla sicurezza, alla facilità di gestione e ai costi di manutenzione, agli aspetti paesaggistici e al rispetto dei valori culturali, alla riduzione della vulnerabilità, ... - che vanno considerati, in modo equilibrato, insieme alla fattibilità tecnica, funzionale, ambientale ed economica, oltreché in riferimento alla dotazione in oggetto, ai diversi contesti in cui operano **[ART.4, c.2]**.

Quindi, così come si è riusciti in passato ad evitare che la cessione di spazi pubblici riguardasse situazioni residuali e marginali, oggi bisogna porre ancor più attenzione alle caratteristiche progettuali delle dotazioni, in maniera che siano il più possibile adeguate ai bisogni rilevati e traguardino anche aspetti e tematiche più generali.

Le dotazioni devono essere quindi previste non più solo per il perseguimento di un singolo obiettivo e progettate solo secondo i requisiti di settore ma devono essere improntate al perseguimento di una serie più ampia di obiettivi di carattere generale, che ne assicurino la qualità sotto molteplici punti di vista, contribuendo possibilmente ad assicurare prestazioni anche per altri aspetti, in una logica intersettoriale (ad esempio partecipando alla mitigazione ai cambiamenti climatici, al comfort e vivibilità,...). Tutto ciò diventa poi di ancor maggior importanza, quando ci si trovi ad agire in contesti già consolidati, in città dense, e quindi con scarsa disponibilità di spazi, in cui è essenziale prevedere e realizzare dotazioni territoriali che siano, quindi, **multiprestazionali**, ovvero che possano contribuire a perseguire più finalità, oltre a quelle a cui sono dedicate⁶ **[ART. 4, c.3]**.

Le dotazioni andranno previste e progettate pensando quindi alla multifunzionalità, alla loro **flessibilità di utilizzi**, all'attenzione contestuale ai diversi temi, contro ogni approccio (non motivatamente) mono settoriale. Ancor più oggi, bisogna prevedere soluzioni, in particolare per gli spazi aperti e per gli edifici a carattere pubblico, che siano in grado di adeguarsi a diverse modalità d'uso (una strada che viene pedonalizzata), svolgere più funzioni contestualmente, adeguarsi ad ospitare nuove attività, aprirsi ai bisogni della comunità **[ART. 4, c.4]**.

Si tratta quindi di considerare le dotazioni un vero e proprio elemento di qualità della città e del territorio, capaci di infrastrutturare una zona o alcune parti. Quindi, al fine di controllare meglio gli esiti progettuali, oltre a fissare quantità e prestazioni, è utile che i Comuni dispongano o rimandino a indicazioni progettuali, se non veri e propri abachi progettuali e linee guida di soluzioni tipo, possibilmente richiamando strumenti già disponibili nei piani e regolamenti o in altri elaborati⁷, che siano di riferimento per la realizzazione delle dotazioni previste dalle trasformazioni urbane, in particolare per le urbanizzazioni realizzate a scomputo. Si intende

⁶ Ci si riferisce ad esempio alle prestazioni ambientali che possono essere assicurate dalle infrastrutture o dagli spazi pubblici (una strada può essere alberata e prevedere ai suoi bordi giardini della pioggia, così come le aree interne alle rotatorie possono contribuire all'invarianza idraulica) ma anche ad altre prestazioni e obiettivi, sociali, di valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, etc.

⁷ Per esempio, abachi o linee-guida presenti in altri piani o regolamenti comunali o rifacendosi a quelli elaborati nell'ambito di progetti EU, normative statali e regionali di settore (fra cui anche i CAM - Criteri Ambientali Minimi), ecc.

così garantire che l'intervento assicuri le prestazioni richieste con la realizzazione diretta o che venga prevista una contribuzione economica comunque riferita al livello qualitativo effettivamente atteso dallo standard. Nella definizione delle indicazioni progettuali si osserveranno le buone pratiche e le soluzioni definite da protocolli ed organismi internazionali, nazionali e regionali e, in particolare per gli interventi a carattere ecologico-ambientale, si osserveranno le soluzioni improntate alle *nature based solutions*⁸[ART.5].

Con l'applicazione del concetto di **integrazione** settoriale si intende massimizzare, soprattutto nella limitatezza di risorse spaziali ed economiche, la capacità delle dotazioni territoriali di contribuire, per quanto loro possibile, al raggiungimento dei molteplici obiettivi (in risposta alle criticità evidenziate dal quadro diagnostico), così che lo stesso oggetto possa essere considerato componente di più sistemi a seconda delle performances che è in grado di offrire. Una tipica applicazione dell'approccio sistemico integrato è quella delle infrastrutture verdi e blu⁹, dove un insieme di elementi contribuiscono al raggiungimento delle performances attese. Il concetto di **rete**, intrinseca caratteristica di diverse infrastrutture tecnologiche, deve essere applicato anche e soprattutto al sistema degli spazi aperti e dei percorsi pubblici, la cui continuità deve assicurare una migliore connessione fra le diverse parti della città e dei principali servizi ed attrezzature, attraverso ricuciture e nuove connessioni urbane, integrandosi quanto più possibile ai sistemi della mobilità collettiva e sostenibile.

Altra caratteristica rilevante da considerare nel disegno delle dotazioni territoriali è la **multiscalarità**, tipica dei servizi a rete, entro cui si tengono insieme, all'interno dello stesso progetto, elementi di scala territoriale, urbana e locale, che richiede, nel caso del PUG un coordinamento e un dialogo con i piani operanti sui diversi settori e alle diverse scale [ART.6]. Nel definire, poi, il disegno della città e in particolare dello standard pubblico vanno sempre più considerate alcune caratteristiche fondamentali, quali l'accessibilità e l'integrazione nel contesto.

⁸ Esistono diverse definizioni di Nature based Solutions. Qui ci si riferisce a quella adottata dalla Commissione Europea che definisce le NbS (Nature base Solutions) quali soluzioni ispirate e supportate dalla natura, che sono economicamente convenienti, forniscono contemporaneamente benefici ambientali, sociali ed economici e contribuiscono a costruire la resilienza. Tali soluzioni apportano natura e caratteristiche e processi naturali sempre più diversi nelle città, negli ambienti terrestri e marini, attraverso interventi adattati localmente, efficienti sotto il profilo delle risorse e sistemici. Per una più ampia definizione e applicazione del concetto di Nature based Solutions si veda il rapporto finale Horizon 2020 dell'Expert Group on 'Nature-Based Solutions and Re-Naturing Cities Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities, European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, 2015.

⁹ Secondo la definizione dell'U.S.E.P.A. (*U.S. Environmental Protection Agency*) "il concetto di infrastruttura verde descrive una categoria di manufatti, tecnologie e pratiche che utilizzano sistemi naturali – o artificiali che simulano i processi naturali – con la finalità di migliorare la qualità ambientale generale e fornire servizi di pubblica utilità. In linea generale le infrastrutture verdi utilizzano il suolo e la vegetazione per l'infiltrazione, l'evapotraspirazione e/o il riciclo delle acque di prima pioggia. Quando sono utilizzate come componenti di sistemi per la gestione delle acque meteoriche le infrastrutture verdi, come i tetti verdi, le pavimentazioni permeabili, i *rain gardens*, e le trincee verdi possono fornire una varietà di benefici ambientali. Oltre a consentire la sedimentazione e l'infiltrazione delle acque piovane tali tecnologie possono contemporaneamente aiutare ad abbattere gli inquinanti atmosferici, ridurre la domanda di energia, mitigare l'effetto dell'isola di calore urbana e trattenere ossido di carbonio, offrendo al contempo alle comunità benefici estetici e spazi verdi". Di interesse è anche la definizione data dal *Town and Country Planning Association* (Londra): "le infrastrutture verdi sono risorse multifunzionali in grado di offrire benefici in ordine alla qualità del paesaggio; al funzionamento ecologico e alla qualità della vita, esse sono inoltre funzionali al raggiungimento della sostenibilità. La loro progettazione e gestione dovrebbe contribuire a proteggere e migliorare i caratteri e l'identità dei luoghi, tenendo conto dei tipi di paesaggio ed habitat presenti".

L'accessibilità, intesa come **fruibilità**, è uno dei requisiti fondamentali¹⁰ da assicurare alle attrezzature e spazi collettivi e ai luoghi attrattori, come ad esempio i centri storici, e deve essere articolata per bacini di utenza. È comunque oggi imprescindibile, in particolar modo nei contesti urbani, garantire l'accessibilità attraverso sistemi di mobilità sostenibile, per cui la Strategia è chiamata a definirne le condizionalità e i criteri, tenendo conto delle condizioni di contesto territoriale¹¹, per valutare l'ammissibilità delle trasformazioni, degli usi e delle densità edilizie¹². Tali criteri diventano anche funzionali a determinare il concetto di "agevole accessibilità", che deve essere garantito con percorsi pedonali, ciclabili e con il trasporto pubblico, che la LR 24/2017 richiama per l'applicazione degli standard urbanistici differenziati di cui all'art. 9.

Per assicurare poi i livelli prestazionali attesi è fondamentale che vi sia uno stretto coordinamento con i piani della mobilità, in particolare per i servizi erogati dal trasporto pubblico **[ART.7]**. Nel ricercare la migliore accessibilità alle diverse parti della città, in relazione anche alle esigenze delle diverse categorie della popolazione fra cui quelle fragili, viene proposto di considerare la pedonalità¹³ misura tesa ad istituire una più giusta e corretta dimensione relazionale fra le funzioni dell'abitare e del vivere la città, a partire dai luoghi di maggior valore identitario, sociale e culturale, in cui si devono individuare le forme più adeguate di movimento. La pedonalità sottende quindi l'innalzamento delle qualità dei luoghi, della loro vivibilità migliorandone gli aspetti fisico-spaziali, funzionali e relazionali che dispongano gli ambienti proprio per essere meglio vissuti a piedi, non escludendo necessariamente le altre forme di mobilità, come quella meccanizzata, che però dovrebbero non impattare in maniera sostanziale sulla qualità stessa dei luoghi attraversati **[ART.8]**.

La LR 24/17 introduce poi alcune novità sostanziali in materia di mobilità sostenibile, prevedendo la possibilità di ridurre sostanzialmente le dotazioni di parcheggio pubblico compensandoli con forme di sostegno alla mobilità sostenibile o da quote aggiuntive di parcheggi pertinenziali. Tale norma si applica alle situazioni definite dal PUG in cui vi sia già una elevata accessibilità sostenibile o che questa diventi condizione necessaria per le trasformazioni urbane. Inoltre, vi è la condizione di impegno da parte dei privati alla limitazione all'uso dell'automobile (LR 24/17 art. 9 comma 1 lett. e). È chiaro quindi che ci si riferisce a poche situazioni riscontrabili nel territorio regionale, afferenti ai principali nodi del trasporto pubblico.

L'obiettivo è quello non solo di incentivare la rigenerazione urbana ma anche di promuovere, a partire dalle situazioni in cui queste condizioni sono mature, una mobilità sostenibile meno dipendente dall'auto privata, superando anche la dicotomia fra le politiche di sostenibilità ambientale (che invitano a ridurre l'uso dell'automobile) e le norme urbanistiche che impongono a priori la creazione di posti auto, indipendentemente dai livelli di accessibilità

¹⁰ Il tema dell'accessibilità ha da sempre caratterizzato la teorizzazione per la formazione degli insediamenti urbani, dall'unità di vicinato alla più recente "città a 15 minuti".

¹¹ È chiaro che sebbene la mobilità sostenibile rappresenti un obiettivo universale, questa debba essere applicata in funzione delle diverse situazioni territoriali, della sua efficacia e applicabilità.

¹² Uno dei riferimenti metodologici più sviluppati nei contesti urbani densi è quello del TOD (*Transit Oriented Development*) che prevede di definire lo sviluppo urbano, la sua intensità e tipologia funzioni, in rapporto alla accessibilità e ai livelli di servizio garantiti dal trasporto collettivo.

¹³ Con "pedonalità" non si intende la "pedonalizzazione", ovvero quel provvedimento che disciplina la mobilità dei luoghi al solo uso esclusivo del pedone, con eventuali eccezioni. La pedonalità non è riducibile al solo provvedimento di traffico.

garantiti dal servizio di trasporto collettivo o da altre modalità sostenibili. Tali possibilità dovranno trovare un coordinamento con quanto previsto dai piani della mobilità **[ART.9]**.

Fra gli aspetti che determinano la qualità degli interventi vi sono certamente anche gli impatti paesaggistici. Perciò la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale ha la possibilità di definire le prestazioni che le dotazioni territoriali devono fornire per migliorare la compatibilità paesaggistica. Si tratta di una attenzione da porre non solo per le infrastrutture, ma in tutti i casi in cui risulta qualificante ridurre gli impatti esistenti o previsti degli insediamenti urbani e rurali, in particolare in presenza di valori storico-culturali e paesaggistici compromessi dagli interventi. In molte situazioni, come nel caso più ricorrente degli insediamenti produttivi, il conferimento e realizzazione degli standard urbanistici, oltre ad assolvere eventuali specifici bisogni (tipicamente il parcheggio e il verde), potrebbe invece assolvere anche a funzioni ambientali e di miglioramento paesaggistico.

Inoltre, la LR 24/2017, attraverso l'art.36, affida al PUG la valorizzazione e la tutela attiva del paesaggio rurale, in maniera coordinata con il PTPR, una volta aggiornato. La Strategia è infatti chiamata a definire gli interventi di qualificazione paesaggistica e specificare i principi e le modalità di intervento per il recupero degli edifici rurali, individuando i manufatti incongrui e dettando le indicazioni per il miglioramento ambientale e paesaggistico nel recupero dei complessi agricoli, secondo quanto disposto dall'art. 36, comma 5, lett. c. **[ART.10]**

La LR 24/2017 di fatto introduce il tema della qualificazione paesaggistica del territorio, che qui viene riconosciuta come una delle qualità assolvibili anche dalle dotazioni territoriali. In quest'ottica, quindi, il PUG è chiamato, sulla base del quadro conoscitivo diagnostico, a considerare anche la capacità delle dotazioni territoriali di migliorare la qualità e l'inserimento paesaggistico degli interventi, dettando misure che si dovranno raccordare con gli obiettivi di qualità e le altre disposizioni volte alla tutela e valorizzazione del valore paesaggistico del PTPR e delle altre disposizioni regionali in materia, con specifica attenzione al territorio rurale.

Si introduce poi il tema della forestazione urbana, quale azione per il miglioramento della salute, del benessere sociale, fortemente incrementati dalla realizzazione di aree e trame verdi urbane che contribuiscono a mitigare i cambiamenti climatici fornendo una serie di servizi ecosistemici e confort urbano, capaci perciò di innalzare la qualità di vita nella città.

Le azioni di forestazione devono rispondere a criteri ambientali, generali e specifici, e a criteri paesaggistici. La Strategia deve valutare il ricorso ad azioni di "forestazione" urbana, ovviamente là dove richiesto e a seconda delle situazioni territoriali del Comune e dei deficit, generali e localizzati, registrati nel quadro diagnostico, definendo obiettivi, criteri e soluzioni da adottare, anche come forme di compensazione. Nel definire i criteri e gli obiettivi da perseguire, la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, osserva le norme nazionali e regionali in materia, quali ad esempio quelle che prevedono di piantare un albero ogni nato, mentre nel definire le soluzioni progettuali e le casistiche di applicazione, si coordina, fra l'altro, con i piani settoriali e con quello del verde in particolare. **[ART.11]**. Le azioni di forestazione urbana si dovrebbero basare su una attenta conoscenza del "patrimonio vegetale" urbano, che fornisca valutazioni sullo stato delle alberature, in relazione al rischio di caduta e distacco, e considerare, fra gli altri criteri, la facilità di manutenzione e la possibilità di scelta delle specie arboree più idonee all'assorbimento di anidride carbonica e di rapida crescita, per la mitigazione del microclima locale.

ART.1

Dotazioni territoriali

Per dotazioni territoriali si intendono l'insieme degli spazi, opere, impianti, interventi e servizi che garantiscono adeguate prestazioni in ordine a: infrastrutture degli insediamenti; idonee condizioni di vivibilità, salute e di benessere urbano, di relazione, coesione sociale e di welfare per soddisfare le esigenze dei cittadini; tutela e valorizzazione del paesaggio e del patrimonio culturale; la sostenibilità ambientale e la riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, il contrasto ai cambiamenti climatici e l'incremento della resilienza; il supporto alle politiche pubbliche per l'abitare. È compito della Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale definire la tipologia di dotazioni territoriali e la loro articolazione, anche introducendo forme innovative rispondenti ai bisogni registrati e ai cambiamenti della struttura sociale ed economica.

ART.2

Articolazione delle dotazioni territoriali

1. Ai soli fini dell'applicazione delle normative nazionali, regionali e di settore e per le attività di monitoraggio, le dotazioni territoriali vengono distinte e specificate in: infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti; attrezzature e spazi collettivi; dotazioni ecologiche ed ambientali; l'Edilizia Residenziale Sociale.

2. Per infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti si intendono gli impianti e le reti tecnologiche, compresi quelli di nuova generazione e la rete digitale, che assicurano la funzionalità e la qualità igienico sanitaria degli insediamenti. Fanno parte delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti:

- a) gli impianti e le opere di prelievo, trattamento e distribuzione dell'acqua;
- b) la rete fognante, gli impianti di depurazione e la rete di canalizzazione delle acque meteoriche;
- c) gli spazi e gli impianti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi;
- d) la pubblica illuminazione, la rete e gli impianti di distribuzione dell'energia elettrica, di gas e di altre forme di energia;
- e) gli impianti e le reti del sistema delle comunicazioni e telecomunicazioni;
- f) le strade, gli spazi e i percorsi pedonali, le piste ciclabili, le fermate e le stazioni del sistema dei trasporti collettivi, gli spazi e attrezzature comunque funzionali alla mobilità collettiva, condivisa e sostenibile e alla logistica urbana.

3. Costituiscono attrezzature e spazi collettivi il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo sociale e culturale della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva.

Le attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale riguardano in particolare:

- a) l'istruzione;
- b) l'assistenza e i servizi sociali e igienico sanitari;
- c) la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;

- d) le attività culturali, associative e politiche;
- e) il culto;
- f) gli spazi attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e le attività sportive;
- g) gli altri spazi di libera fruizione per usi pubblici collettivi;
- h) i parcheggi pubblici diversi da quelli al diretto servizio dell'insediamento.

4. Le dotazioni ecologiche e ambientali del territorio, le cui finalità sono descritte nella LR 24/2017 art. 21, sono costituite dall'insieme degli spazi, delle opere e degli interventi che concorrono, insieme alle altre dotazioni territoriali, a perseguire gli obiettivi di transizione ecologica, ad attuare le strategie di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici e a tutela della persone e dell'ambiente, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Le dotazioni ecologico ambientali forniscono prestazioni integrative finalizzate al perseguimento dello standard di qualità urbana ed ecologico ambientale richiesto.

5. Per ERS (edilizia residenziale sociale) si intende l'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie relative all'abitare così come definito e disciplinato dalla LR 24/2001.

ART.3

Disegno della città

È compito della Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale definire il disegno della città pubblica in forme ideogrammatiche e stabilire, per le diverse parti del territorio comunale e nel rispetto della disciplina differenziata, le dotazioni territoriali e le relative prestazioni che è necessario garantire, in riferimento anche alla loro dimensione sistemica, quale standard di qualità urbana ed ecologico ambientale.

ART.4

Caratteristiche delle dotazioni

1. Per *Standard di qualità urbana ed ecologico ambientale* si intende il livello quantitativo e qualitativo che la città pubblica e privata nel suo complesso deve assicurare per perseguire gli obiettivi strategici di assetto del territorio, attraverso le prestazioni delle dotazioni territoriali. Lo standard attiene in particolare: alla tipologia e alla quantità di tali dotazioni; alle loro caratteristiche prestazionali, anche in termini di livelli di servizio ed efficienza, accessibilità, di piena fruibilità e sicurezza per tutti i cittadini di ogni età e condizione, anche ai sensi della L.R. 28 dicembre 1999, n. 40, di equilibrata e razionale distribuzione nel territorio, di funzionalità e adeguatezza tecnologica, di semplicità ed economicità di gestione; alla disciplina degli usi e delle trasformazioni, orientata a limitare il consumo delle risorse non rinnovabili, alla prevenzione integrata degli inquinamenti e ad aumentare la resilienza ai cambiamenti climatici.

2. Nella individuazione, realizzazione e gestione delle dotazioni territoriali vengono perseguiti, fra gli altri, i seguenti criteri:

- accessibilità universale;

- semplicità di utilizzo e di gestione;
- sicurezza e adeguatezza tecnologica;
- comfort;
- riconoscibilità e comprensibilità;
- qualità dello spazio fisico e degli oggetti che lo compongono;
- minimizzazione dell'utilizzo di suolo, delle impermeabilizzazioni e tendenza all'invarianza idraulica;
- qualificazione paesaggistica;
- sicurezza geologica, idraulica e sismica, con particolare attenzione alla corrivazione e alla riduzione della vulnerabilità;
- sostenibilità energetica ed ambientale.

3. Il PUG persegue la realizzazione di dotazioni territoriali **multi-prestazionali**, ovvero che, oltre ad assolvere alla loro specifica funzione, contribuiscano anche al raggiungimento di altri obiettivi, in una logica intersettoriale, senza comprometterne la loro efficienza e nel rispetto dei valori culturali e paesaggistici, fra cui quelli ambientali e ecologici, le cui prestazioni vanno computate quale standard ecologico ambientale, e quelli di carattere sociale. In particolare, il PUG, nel promuovere la salvaguardia e il rafforzamento degli ecosistemi, urbani e non, promuove la produzione di servizi ecosistemici, capaci di assicurare contestualmente molteplici benefici.

4. Nella previsione e progettazione delle dotazioni territoriali, sono da privilegiare le soluzioni multifunzionali, improntate ad una **flessibilità di utilizzi**.

ART.5

Linee guida per la progettazione

I Comuni si avvalgono di indicazioni prestazionali, abachi progettuali e/o linee guida di soluzioni tipo per la definizione degli aspetti progettuali delle dotazioni territoriali, in particolare per quelle da realizzare a scomputo degli oneri, osservando le indicazioni e le soluzioni definite da protocolli ed organismi internazionali e nazionali e le buone pratiche regionali, ricorrendo in particolare alle soluzioni improntate alle "nature based solutions".

ART.6

Multiscalarità, integrazione e rete

1. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, nel definire il disegno della città pubblica, persegue la multiscalarità, l'integrazione delle dotazioni e la creazione di reti che assicurino continuità fisica e prestazionale. In particolare, nel definire le dotazioni che offrono prestazioni ecologiche e ambientali, la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale si rifà ai concetti di infrastrutture verdi e blu; nella definizione della rete dei percorsi e spazi pubblici assume il principio della continuità del sistema pedonale, accessibile a tutti, confortevole, piacevole e sicuro e in connessione con gli altri sistemi di mobilità sostenibile.

2. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale si coordina con gli altri piani di livello comunale, e in particolare con il Piano urbano della mobilità sostenibile e con il Piano del Verde.

ART.7

Accessibilità della città pubblica

1. Il PUG definisce i criteri di accessibilità universale e fruibilità sociale, in termini quantitativi e prestazionali, per le attrezzature e spazi collettivi, articolati per bacini di utenza e per sistemi di mobilità, pedonale, ciclabile, con il trasporto pubblico locale e con il mezzo privato. Tali criteri sono funzionali a determinare, nella Valsat, le situazioni e condizioni in cui si garantisce l'agevole accessibilità delle dotazioni territoriali per l'applicazione delle deroghe, previste dalla LR 24/2017 alle quantità minime degli standard urbanistici stabilite dal DM 1444/68.
2. Il PUG, nel garantire l'accessibilità universale, privilegia e persegue la realizzazione, il miglioramento e il potenziamento di sistemi di mobilità sostenibile, pedonale, ciclabile e con il trasporto pubblico locale, in misura e forme adeguate ai contesti territoriali di riferimento, con l'obiettivo di servire, innanzitutto, le principali attrezzature collettive e gli spazi pubblici, i luoghi attrattivi, le aree urbane dense e i centri storici, in cui vanno ricercati sistemi di movimento adeguati ai contesti.
3. L'accessibilità sostenibile deve essere assunta anche quale criterio generale per orientare lo schema di assetto del PUG e per valutare l'ammissibilità delle trasformazioni, orientando gli usi e le densità edilizie anche in funzione dei gradi di accessibilità garantiti dai sistemi di mobilità sostenibile; è compito della Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale definire specifici criteri ed indicazioni per il perseguimento dell'accessibilità sostenibile e della fruibilità nei diversi contesti territoriali, di cui devono esserne assicurate la qualità del servizio e le prestazioni erogate, comunque rispettando per le nuove urbanizzazioni quanto disposto dall'art. 35 della LR 24/17.
4. Il PUG, nel definire il disegno della città pubblica, si coordina con i piani della mobilità per assicurare continuità e funzionalità della rete dei trasporti.

ART.8

Pedonalità

Il PUG persegue, nei contesti urbani, l'incremento della pedonalità quale misura tesa ad assicurare una più corretta relazione fra le funzioni dell'abitare, del movimento e lo spazio urbano, con l'obiettivo di incrementarne l'attrattività, la vivibilità, la fruibilità e la sicurezza.

ART.9

Riduzione dei parcheggi

La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale definisce i criteri, gli elementi e le prestazioni che, nei casi individuati dal PUG di elevata accessibilità sostenibile, consentano la riduzione dei parcheggi, secondo quanto previsto all'art. 9 della LR 24/2017, compensati da forme di sostegno alla mobilità sostenibile o da quote aggiuntive di parcheggi pertinenziali. L'efficacia dei criteri, elementi e prestazioni alternativi individuati dal PUG andranno poi verificati in sede di Accordo Operativo o di Piano di iniziativa pubblica.

ART.10

Qualificazione paesaggistica

1. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale definisce gli interventi di qualificazione paesaggistica richiesti nei diversi contesti. In particolare, può dettare disposizioni agli interventi diretti o agli Accordi Operativi e ai Piani Attuativi di iniziativa pubblica per migliorare la qualità paesaggistica degli insediamenti e del territorio, tutelandone i valori storico-culturali e naturalistici.

2. Nel definire gli interventi di qualificazione paesaggistica, la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale recepisce le indicazioni del PTPR e dell'Atto di indirizzo di cui all'art. 36 c.1 della LR 24/2017.

ART.11

Forestazione

La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale valuta la necessità di incrementare ed incentivare la forestazione, con particolare considerazione delle trasformazioni più rilevanti e delle nuove urbanizzazioni, in risposta al deficit ambientali registrati e ai cambiamenti climatici e fornisce criteri sulle soluzioni da adottare, in considerazione anche della facilità di manutenzione e della capacità di mitigazione del microclima locale, ed indicazioni per perseguire obiettivi paesaggistici ed ecologici, con particolare attenzione al confort ambientale, al contrasto delle isole di calore, alle reti ecologiche. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale assume in ogni caso gli obiettivi e le prescrizioni delle leggi nazionali e regionali in materia e si coordina con il piano del verde del Comune.

**IL PROGETTO DELLA CITTÀ
PUBBLICA E LA SUA
ATTUAZIONE**

Il progetto di piano

Il progetto della città pubblica nel nuovo strumento urbanistico comunale muove innanzitutto dalla costruzione di un **quadro conoscitivo diagnostico**, in grado di rappresentare lo stato di fatto della città e del territorio in maniera descrittiva e qualitativa, evidenziando le criticità e le necessità generali e sistemiche esistenti, a partire dallo stato delle dotazioni in essere e delle loro prestazioni¹⁴. Su questo scenario di partenza, lo “scenario attuale”, viene proiettata la visione del piano, intesa come insieme di prestazioni ed interventi che il PUG dispone per perseguire lo scenario desiderato o Scenario di piano, contrapposto allo scenario di riferimento, inteso quale situazione che si verrebbe a creare in assenza degli interventi dello strumento urbanistico. È la Strategia che è chiamata a definire gli obiettivi e le azioni finalizzate al loro perseguimento; si tratta di disposizioni che, oltre a rispondere a specifiche situazioni di contesto, devono essere, come ricorda l'apposito *Atto di Coordinamento Tecnico*, funzionali ad un concetto di sostenibilità al contempo economica, sociale ed ambientale¹⁵.

È del tutto evidente il ruolo fondamentale, diretto o indiretto, assegnato al sistema delle dotazioni territoriali, ai loro livelli quantitativi e prestazionali attesi, per perseguire la sostenibilità e assicurare le condizioni insediative attese dal PUG.

È quindi la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, che deve, sulla base delle risultanze del Quadro Conoscitivo “diagnostico” e con il fondamentale apporto della Valsat, definire per il territorio e per le sue parti il livello quantitativo e prestazionale atteso anche dalle dotazioni territoriali, per colmare i deficit esistenti e quale condizione per le trasformazioni urbanistiche [ART. 12, c. 1].

In quest'ottica il PUG è chiamato a specificare ed eventualmente ampliare la gamma delle dotazioni territoriali [ART. 1 e 2], definendone le caratteristiche e le prestazioni attese, rispondendo, così, in maniera più aderente alle diverse situazioni territoriali e locali e alle politiche perseguite dal Piano. È infatti compito del PUG definire le risposte attese dalle dotazioni territoriali ai fabbisogni, considerando le possibili soluzioni in rapporto ai contesti territoriali in cui si opera¹⁶, alle diverse politiche di welfare e ai livelli di servizio assicurabili dai piani settoriali locali e di area vasta, ai piani di adeguamento delle infrastrutture e delle opere

¹⁴ Il “Quadro conoscitivo diagnostico è concepito come un'analisi ambientale e territoriale che fornisce una interpretazione funzionale del quadro delle conoscenze, un bilancio e una valutazione dello stato di fatto del territorio e della città, della loro vulnerabilità e della loro attuale capacità di resilienza”, dall'*Atto di Coordinamento Tecnico della Strategia Urbana ed ecologico ambientale e Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale del Piano Urbanistico Generale*, pag. 9.

¹⁵ Si veda l'*Atto di Coordinamento Tecnico della Strategia Urbana ed ecologico ambientale e Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale del Piano Urbanistico Generale*, che dettaglia gli obiettivi della Strategia, in funzione della sostenibilità economica, sociale ed ambientale: “l'incremento quali/quantitativo degli spazi pubblici anche attraverso la multifunzionalità delle dotazioni nella progettazione dello spazio pubblico; la crescita e qualificazione dei servizi e l'adeguamento delle reti tecnologiche; l'innovazione e incremento del capitale sociale e l'inclusione; i diritti dei cittadini in materia di residenza, salute e lavoro; la tutela e valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico; lo sviluppo della mobilità sostenibile: dalla mobilità alla accessibilità; la rigenerazione funzionale ed energetica del patrimonio costruito; la messa in sicurezza; sismica (adeguamento) del patrimonio di interesse pubblico e il progressivo miglioramento sismico dell'intero patrimonio edilizio; il contenimento del consumo di suolo e la riduzione dell'impermeabilizzazione; il miglioramento del confort urbano, e la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici; il riconoscimento e la salvaguardia dei servizi ecosistemici e la qualificazione delle componenti ambientali, anche attraverso la riduzione dell'esposizione alle criticità ambientali e ai rischi e l'incremento della biodiversità e il miglioramento degli habitat naturali; il miglioramento del metabolismo urbano e la promozione dell'economia circolare” pag. 9 e seguenti.

¹⁶ Ad esempio, la riduzione della vulnerabilità si potrà riferire, a seconda dei contesti, ai fenomeni alluvionali, alle inondazioni marine, a possibili fenomeni di collasso e sormonto arginale, così come in alcune parti del territorio regionale sarà più rilevante ridurre i tempi di corrivazione.

pubbliche, alle diverse caratteristiche dei territori comunali, ovvero riconoscendo bisogni diversi fra conurbazioni dense e piccoli centri montani, e alle sinergie attivabili con i territori limitrofi [ART. 12, c.2]. Nelle situazioni in cui vi siano carenze rilevanti nel sistema delle dotazioni e in cui vi sia la necessità di coordinare una molteplicità di interventi, l'attivazione di manifestazioni di interesse (come definite dalla LR 24/2017 art. 38 c. 1) potrebbe risultare uno strumento utile a definire meglio le tipologie e caratteristiche delle dotazioni territoriali attese e la fattibilità del disegno della città pubblica proposto, fornendo anche la possibilità di programmare e uniformare gli interventi pubblici. Anche gli accordi operativi e i piani attuativi pubblici costituiscono un altro momento in cui le attese del PUG, anche in materia di dotazioni territoriali, possono essere ulteriormente specificate e dettagliate [ART. 12, c.2].

In uno scenario che si dovrà confrontare soprattutto con la città esistente, non si tratta più solo di programmare future nuove dotazioni a seguito di (limitate) espansioni urbanistiche, quanto soprattutto di porre attenzione anche alla manutenzione, qualificazione, ammodernamento delle dotazioni territoriali esistenti e al loro adeguamento quantitativo e qualitativo. Per questo è importante che il quadro conoscitivo nella sua analisi della città consolidata osservi lo stato delle dotazioni non più solo come mera contabilità ma comprendendone le prestazioni, i livelli qualitativi, le criticità ma anche le possibilità insite in un loro adeguamento o ri-funionalizzazione in una logica multiprestazionale, sistemica e intersettoriale (la pedonalizzazione di una strada in area centrale può sopperire alla carenza di spazio pubblico e valorizzare il patrimonio culturale; così come il ridisegno di una infrastruttura stradale può migliorare le qualità ambientali, ecologiche e paesaggistiche del sistema; l'adeguamento o la realizzazione di impianti tecnologici possono diventare l'occasione per ridurre gli impatti paesaggistici e/o creare nuovi contesti,...).

Ma in un approccio sistemico alla città e al territorio, la diagnosi del quadro conoscitivo non si può limitare alla conoscenza della sola città pubblica, degli standard urbanistici tradizionalmente intesi. Il quadro conoscitivo – con il supporto della Valsat - deve intersecare le prestazioni offerte dalla città pubblica e da quella privata, che proprio nel loro insieme offrono il quadro effettivo di risposta ai diversi sistemi e alle criticità rilevate nello scenario di partenza. La lettura contestuale della città pubblica e privata diventa così la base conoscitiva adeguata per il PUG e per la Strategia per definire anche le possibili linee di azione e per definire le tipologie di dotazioni territoriali e graduarne i livelli prestazionali e quantitativi attesi nelle diverse parti della città e del territorio. È del tutto evidente che ad esempio l'invarianza idraulica e la permeabilità dei suoli così come la quantità di spazio pubblico e il suo disegno devono essere valutati non solo considerando gli apporti degli standard pubblici ma anche e soprattutto osservando le caratteristiche degli insediamenti, la presenza di spazi privati o di grandi aree aperte (vicinanza alla campagna, agli arenili, ad aree naturali, ...) ¹⁷.

Standard differenziati e contributo atteso dalle trasformazioni urbanistiche

La LR 24/2017 introduce, fra le molteplici innovazioni, lo standard urbanistico differenziato, che consente di differenziare le prestazioni, attese dalle dotazioni territoriali, da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti. Lo scopo dichiarato è quello di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana, al punto che “la Strategia

¹⁷ Il valore di un metroquadrato di verde pubblico in un quartiere denso, con un'edilizia serrata, è diverso dallo stesso metroquadrato di verde pubblico all'interno di una “città giardino” o in un borgo rurale.

per la qualità urbana ed ecologico-ambientale può individuare gli ambiti del territorio urbanizzato nei quali gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono comportare la cessione al Comune di aree per dotazioni territoriali anche al di sotto della quantità minima prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968". Ciò però non significa affatto una deroga indiscriminata al contributo per l'adeguamento delle dotazioni; significa essenzialmente che la quantificazione dello standard pubblico e delle dotazioni territoriali va compiuta sulla base di un riconoscimento specifico delle criticità registrate e valutata rispetto alla presenza di aree e servizi con prestazioni adeguate nell'ambito di riferimento degli interventi e nelle aree contermini, ovvero, riferendosi a spazi e attrezzature pubbliche, in aree agevolmente accessibili, con appositi percorsi pedonali e ciclabili sicuri e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici.

In termini generali poi si può affermare che i processi di rigenerazione necessitano di potenziare in particolare la città pubblica, proprio perché se si vuole agire sulla componente sociale, bisogna elevare la qualità e le prestazioni delle dotazioni territoriali per rimuovere le disegualianze e l'emarginazione [ART.13, c.1 e c.2].

La legge vuole quindi rimuovere quegli elementi di ostacolo agli interventi di rigenerazione urbana, quali la cessione di aree pubbliche che origini non tanto da un reale, misurato e valutato bisogno o criticità quanto dall'applicazione indifferenziata di uno standard quantitativo, introducendo all'opposto criteri di flessibilità e aspetti prestazionali che possono compensare o addirittura meglio rispondere ai bisogni registrati. È il caso ad esempio della norma sui parcheggi pubblici e privati, che possono essere derogati nelle situazioni in cui vi sia già una elevata accessibilità sostenibile o che vengano compensati da forme di sostegno alla mobilità sostenibile o da quote aggiuntive di parcheggi pertinenti.

Improntato sempre allo scopo di sostenere il riuso e la rigenerazione urbana, è anche la possibilità che il PUG conferisca in diritto di superficie ai privati le aree destinate a standard pubblici mai attuati¹⁸ per realizzare interventi di ERS o per interventi di ristrutturazione urbanistica e addensamento o sostituzione urbana, a condizione che sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili [ART.13, c.3].

La LR 24/2017 lascia al PUG la possibilità di introdurre premi ed incentivi per le trasformazioni all'interno del territorio urbanizzato, in funzione di ulteriori interessi pubblici, diversamente intesi (dal sostegno alle politiche per la casa; al perseguimento di particolari prestazioni energetico-ambientali; ad opere pubbliche aventi finalità sociale; alla realizzazione e gestione di aree ecologicamente attrezzate; all'osservanza dei criteri della bioarchitettura; alla realizzazione di insediamenti abitativi di *cohousing* e altri interventi residenziali innovativi per rispondere al disagio abitativo di categorie sociali deboli ...), alla realizzazione di opere di desigillazione ai sensi dell'art.6 c. 6 della LR 24/2017, assicurati dagli interventi. La Strategia, in questo quadro, può quindi prevedere quantità e prestazioni integrative e aggiuntive di dotazioni territoriali, sempre in rapporto ai premi ed incentivi concessi. Si tratta di perseguire una sorta di "standard atteso", aggiuntivo a quello minimo, quale contropartita pubblica delle premialità utile anche ad orientare e valutare le negoziazioni. È quindi importante che i criteri qualitativi e prestazionali delle dotazioni territoriali siano sempre, anche nel caso di deroghe e di premialità, improntati a criteri di adeguatezza, imparzialità e trasparenza [ART.13, c.4]. A

¹⁸ L'art. 9, comma 1 lett. a. parla di "aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi".

questo fine risulta particolarmente utile il ricorso a protocolli energetico-ambientale (rating system) così come previsto dalla LR 24/2017 all'art. 7, c. 3.

Per quanto riguarda le espansioni, in ottemperanza alla disciplina differenziata, la LR 24/2017 stabilisce che sia sempre la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale a determinare i requisiti prestazionali delle dotazioni territoriali, ma comunque nel rispetto di quote minime di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi **[ART. 13, c.5]**.

In uno scenario, però, in cui le espansioni saranno particolarmente limitate, la creazione delle migliori condizioni di infrastrutturazione, vivibilità, resilienza ambientale, sicurezza e coesione sociale, non potrà che essere sostenuta anche e soprattutto dal contributo di tutte le trasformazioni nel territorio urbanizzato (siano esse di qualificazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica, di sostituzione ed addensamento), sempre in ragione delle criticità rilevate e da graduare a seconda delle intensità di trasformazione proposte e da perseguirsi innanzitutto con l'adeguamento delle dotazioni territoriali esistenti.

Sulla base delle condizioni di contesto, registrate dal quadro conoscitivo diagnostico e in riferimento alla Valsat, la Strategia definisce il contributo atteso per tipologia, quantità e prestazioni delle dotazioni territoriali per gli interventi diretti e per quelli convenzionati, con criteri che vanno parametrati alle intensità delle trasformazioni e ricorrendo al criterio della perequazione urbanistica; la Strategia poi deve individuare le situazioni, e/o le condizioni, in cui è ammissibile che gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento e sostituzione urbana possano comportare cessioni di aree per dotazioni territoriali anche in deroga ai minimi di legge nazionale. Saranno poi le proposte di intervento, frutto di accordi operativi o di piani di iniziativa pubblica e di ristrutturazione urbanistica, ad avanzare le specifiche proposte per rispondere al fabbisogno di dotazioni territoriali, che devono essere rispondenti ai criteri stabiliti dalla Strategia e valutati positivamente dalla Valsat. In particolare, per gli interventi di addensamento o sostituzione, gli accordi operativi potranno specificare e dettagliare le indicazioni della Strategia anche in merito alle dotazioni territoriali, in analogia con quanto previsto dall'24 comma 2 lett. b).

In linea generale è però ipotizzabile che gli interventi più consistenti ed estesi di rigenerazione urbana (corrispondenti all'addensamento e sostituzione), al pari delle aree abbandonate o in via di dismissione di proprietà di soggetti pubblici, siano considerate dal PUG come le situazioni prioritarie in cui attendersi incrementi sensibili di dotazioni territoriali, con un contributo alla costruzione della città pubblica significativo per quantità e qualità, vere occasioni strategiche dove incrementare l'attrattività urbana a supporto della crescita economica e sociale. Le contribuzioni quantitative e/o qualitative, aggiuntive ed integrative dello standard minimo, concorrono al perseguimento della qualità urbana ed ecologico ambientale quale "standard atteso" nelle modalità stabilite dalla Strategia.

La Strategia assume le indicazioni dell'art. 9 c.1.lett b della LR 24/2017, per la quale le aree permeabili (da intendersi come aree verdi con uso naturale o agricolo) collocate all'interno del territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, sono destinate prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali, in un'ottica più ampia di valutazione della permeabilità dei suoli **[ART. 13, c.7]**. La Strategia è

infatti chiamata a promuovere azioni di desigillazione (art.6, c. 6, LR 24/2017), secondo criteri attenti anche alla qualità dei suoli¹⁹.

Per quanto attiene agli spazi e attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale, PTAV e PTM provvedono ad individuare i centri urbani e le località dove collocarli, in coerenza con la programmazione settoriale, mentre i PUG sono chiamati alla definizione di massima delle aree più idonee alla loro localizzazione [ART. 14].

È infine importante che il PUG definisca un sistema di monitoraggio e valutazione della Strategia, assolvendo a quanto previsto nell'atto di Coordinamento Tecnico della *Strategia Urbana ed ecologico ambientale e Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale del Piano Urbanistico Generale* e considerando soprattutto la città pubblica e le dotazioni territoriali, su cui formulare un bilancio sulle prestazioni delle dotazioni stesse e misurare i benefici quali-quantitativi apportati dalle trasformazioni urbane, in considerazione delle esternalità prodotte. È importante che tale sistema di valutazione sia capace di dialogare con eventuali sistemi già definiti dagli strumenti sovraordinati e dai piani settoriali. [ART. 25].

Coordinamento e cooperazione fra enti

L'ottenimento di adeguati livelli di servizio, di gestione e di manutenzione delle dotazioni territoriali è solo in parte compito del piano urbanistico, con il quale si possono pianificare e progettare alcune condizioni per favorire e praticare il raggiungimento di adeguate prestazioni degli standard. Il raggiungimento infatti dei livelli attesi dei servizi pubblici e in generale del welfare urbano dipende dalle politiche e programmazioni settoriali, con le quali è fondamentale che il piano urbanistico si relazioni. Nel definire quindi il livello prestazionale e quantitativo atteso dalle dotazioni territoriali (infrastrutture per l'insediamento, dotazioni ecologico-ambientali, attrezzature e spazi pubblici) e più in generale il disegno della città pubblica, è importante che la Strategia per la Qualità urbana ed ecologico-ambientale si rapporti con le politiche sovraordinate (europee, nazionali e regionali) e si coordini con i piani di area vasta e di settore, arrivando possibilmente a dividerne gli obiettivi, i criteri e le prestazioni richieste. Emerge così il ruolo di strumento strategico integrato che dovrebbe assumere il PUG, nel condividere gli obiettivi delle diverse politiche urbane, almeno di scala comunale.

Il coordinamento poi con i piani settoriali²⁰ in merito anche alle prestazioni, alle tipologie e alle caratteristiche delle soluzioni attese risulta particolarmente utile nella definizione e nella gestione della fase attuativa e realizzativa delle dotazioni territoriali.

¹⁹ In pianura, ad esempio, in presenza di litotipi ghiaiosi e sabbiosi (conoidi, paleo-alvei ecc.) si dovrà fare attenzione ai centri di pericolo esistenti, limitrofi alle "nuove" aree permeabili, in relazione al potenziale inquinamento delle acque sotterranee. Da valutare, quindi la qualità delle acque di infiltrazione, privilegiando, nell'eventualità, le tecniche naturali di depurazione. Di interesse sono inoltre le aree permeabili prossime ai corsi d'acqua, per le loro potenzialità nell'ambito di progetti di rinaturalizzazione.

in montagna, le aree permeabili vanno considerate tenendo conto di eventuali influenze sulla stabilità del versante interessato, fermo restando l'obiettivo del rallentamento/regimazione delle acque superficiali per il contenimento delle piene nel reticolo idrografico (specie minore). Particolare attenzione si porrà nelle aree in frana quiescente o localizzate a monte e lateralmente a movimenti franosi che possono evolvere nello spazio

²⁰ Fra i piani settoriali si citano ad esempio i PUMS, i PAESC, i piani del settore acque ed i piani d'ambito, i Piani di Gestione del Rischio di Alluvioni.

Il coordinamento va poi finalizzato anche a perseguire una programmazione più efficiente nell'adeguamento e rinnovo delle infrastrutture e delle dotazioni in generale, che deve avvenire in coerenza con le previsioni degli strumenti settoriali a partire dagli atti di programmazione dei lavori pubblici, come peraltro espressamente richiesto dalla LR 24/17, art. 34 comma 6 [ART. 16, c.1 e c.2].

Infine, si rende esplicito che per raggiungere lo standard di qualità urbana ed ecologico ambientale previsto siano da considerare forme di collaborazione fra Comuni, che perseguono una maggior efficienza e sostenibilità senza necessariamente venir meno ai livelli qualitativi attesi, disponendo di servizi intercomunali, regolamentati da apposite convenzioni, peraltro secondo una pratica largamente diffusa fra le amministrazioni regionali e particolarmente utilizzata per alcune tipologie di servizi, quali quelli scolastici. [ART. 16, c.3].

Minimi quantitativi

La necessità di introdurre parametri prestazionali nella definizione degli standard è fatto ormai largamente condiviso. È in particolare la capacità di dare risposta ai nuovi bisogni che sollecita una risposta qualitativa adeguata, ancor prima che quantitativa; e del resto, che il parametro quantitativo non sia da solo sufficiente a garantire il soddisfacimento della domanda, è cosa nota e sperimentata anche in numerosi casi, in cui alla acquisizione di aree non è seguita sempre l'erogazione di un servizio adeguato (marginalità delle aree o dei servizi, mancata attuazione dei servizi, problemi gestionali, rappresentano alcune delle motivazioni più comuni). Se quindi il piano urbanistico dovrà sempre più cercare di definire gli aspetti qualitativi dello standard in risposta alla domanda, è però anche vero che l'aspetto dimensionale, quantitativo, non è affatto trascurabile. Infatti, oltre a rappresentare in molti casi una condizione minima per l'erogazione delle prestazioni attese, la quantità di aree pubbliche è comunque funzionale ad assicurare un diritto per ogni cittadino di disporre di una certa estensione di spazi da destinare alle necessità collettive e sociali e, inoltre, assicura la costruzione di un patrimonio pubblico di aree che permette di gestire lo sviluppo ordinato della città ma anche di incentivare la rigenerazione della stessa e a dotarla di flessibilità²¹.

Va quindi ricercato un equilibrio fra l'applicazione dello standard differenziato, funzionale alla promozione della rigenerazione urbana, e la dotazione quantitativa minima, che deve essere definita dal PUG per le diverse situazioni, ma comunque assicurando un tetto minimo complessivo di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi di 30 mq/abitante, effettivo e potenziale, che va calcolato alla sola scala dell'intero territorio comunale²².

È bene ricordare poi che la LR 24/2017 prevede anche specifiche norme tese a garantire la dotazione quantitativa dello standard pubblico: le nuove urbanizzazioni (residenziali, produttive, industriali, artigianali e di commercio all'ingrosso) devono cedere quantità di dotazioni pubbliche prestabilite; all'interno della città consolidata deve essere confermata l'attuale quota complessiva di aree pubbliche destinate a servizi, il cui eventuale utilizzo per

²¹ A tale scopo sarebbe importante che i Comuni rafforzassero la conoscenza sul patrimonio pubblico con ricognizioni e censimenti degli immobili pubblici, non solo comunali, anche a supporto della formazione dell'Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana, previsto dall'art. 15 della LR 24/2017.

²² Il calcolo alla sola scala comunale vuole proprio evitare di contrastare la disciplina differenziata per sostenere la rigenerazione urbana pur assicurando quei valori assoluti prima evidenziati.

altri fini è soggetto a diversi condizionamenti e comunque deve essere finalizzato al perseguimento della rigenerazione urbana **[ART. 17, c.1 e c.2]**.

Viene infine specificato che per il calcolo quantitativo della soglia dei 30 mq/abitante su scala comunale vanno considerate le aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi (di cui all' ART. 2.2) solo nel caso in cui la loro accessibilità e fruibilità, quale attrezzatura e spazio pubblico sia sempre assicurato. Ciò perché con la introduzione delle caratteristiche di multi-prestazionalità e flessibilità delle dotazioni è importante che la quota minima contempli solo quelle aree sempre disponibili alla fruizione pubblica **[ART. 17, c.3]**.

Requisiti per l'attuazione delle trasformazioni

La Strategia, nel fissare i criteri e le condizioni per gli insediamenti pur nella applicazione della disciplina differenziata, e gli Accordi Operativi devono comunque assicurare il rispetto di alcuni criteri minimi, quali condizioni inderogabili per l'urbanizzazione degli insediamenti. Vengono quindi fissati alcuni requisiti, in parte già previsti dalla precedente legislazione e in parte introdotti dalla LR 24/2017, per le dotazioni e per le opere di urbanizzazione, la cui contemporanea realizzazione è richiesta, quale condizione necessaria per l'attuazione dei nuovi insediamenti al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato **[ART. 18, c.1, c.2 e c.3]**.

La LR 24/2017 affida alla pianificazione territoriale ed urbanistica inoltre la possibilità di subordinare l'attuazione degli interventi alla verifica e attuazione di una serie di condizioni e requisiti indispensabili ad assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale delle trasformazioni, come ad esempio l'entrata in esercizio di infrastrutture per la mobilità o lo sviluppo di servizi di trasporto pubblico, oppure ancora la contestuale attuazione di mitigazioni o compensazioni o di altre dotazioni territoriali ritenute condizionanti e inderogabili **[ART. 18, c.4 e c.5]**. Si tratta di un'importante facoltà, che diventa fondamentale per programmare le giuste condizioni con cui gli insediamenti possono svilupparsi e di cui anche la Strategia e il PUG (o il PTM e il PTAV), specialmente nei contesti più complessi, si debbono avvalere.

ART.12

Il progetto di piano

1. Sulla base del Quadro Conoscitivo e della Valsat, e delle eventuali significative carenze pregresse e le criticità e necessità sistemiche evidenziate, il PUG definisce nella Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale il fabbisogno e i requisiti prestazionali e quantitativi delle dotazioni territoriali, che è necessario garantire nelle diverse parti del territorio, avendo in considerazione le prestazioni e qualità della città pubblica e di quella privata e il differenziale determinato dalle intensità delle trasformazioni urbane. Il PUG può specificare le dotazioni territoriali, così come elencate e definite nell'art.2, introducendo anche altri elementi, spazi, servizi, in considerazione degli obiettivi prefissati e delle condizioni del contesto e dei cambiamenti nei bisogni e del contesto sociale ed economico, come previsto dall'art.1.

La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale del PUG definisce il livello prestazionale e quantitativo necessario, quale standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale, attraverso la manutenzione, qualificazione, ammodernamento delle dotazioni territoriali e il loro adeguamento quantitativo e qualitativo nelle diverse parti del territorio comunale.

2. Nel definire le caratteristiche e le prestazioni dello standard, la Strategia considera il contesto territoriale e le situazioni locali, le politiche settoriali, i piani di adeguamento delle infrastrutture e delle opere pubbliche, le sinergie con i territori limitrofi.

In particolare poi, nelle situazioni caratterizzate da una significativa carenza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali e per gli areali che richiedano il coordinamento di una pluralità di interventi, per precisare e programmare le dotazioni, il PUG può ricorrere ad avvisi pubblici di manifestazioni di interesse (LR 24/2017, art. 38, c. 1) i cui esiti definiscono e specificano anche le tipologie, quantità e prestazioni qualitative delle dotazioni territoriali attese dalle trasformazioni urbane, in coerenza con gli obiettivi prioritari da perseguire nell'attuazione delle previsioni del PUG.

Gli accordi operativi e i piani di attuazione pubblici, nello specificare e dettagliare le indicazioni della Strategia, assicurano la ripartizione degli oneri derivanti dalla realizzazione delle dotazioni territoriali secondo criteri di perequazione urbanistica.

ART.13

Standard differenziati

1. La Strategia è chiamata a stabilire, in rapporto alle condizioni di contesto registrate nel quadro conoscitivo diagnostico, alle risultanze della Valsat e al differenziale determinato dalle intensità degli interventi, il contributo alle dotazioni territoriali e alle loro prestazioni atteso dalle trasformazioni urbanistiche e lo differenzia e articola fra interventi sottoposti a disciplina diretta, convenzionati e sottoposti ad accordi operativi. Il contributo alle dotazioni territoriali e alle loro prestazioni atteso dalle trasformazioni urbanistiche deve essere improntato a criteri di adeguatezza, proporzionalità, imparzialità e trasparenza.

2. Nel determinare lo standard minimo delle dotazioni territoriali, la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale applica la disciplina differenziata, secondo quanto previsto dall'art.9 della LR 24/2017, al fine di promuovere gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, secondo cui gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o

sostituzione urbana possono, motivatamente, comportare la cessione al Comune di quote inferiori di aree, anche in riduzione rispetto ai minimi nazionali, qualora nel documento di Valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) sia verificato che il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi pedonali e ciclabili sicuri e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici. In tali ipotesi gli interventi di trasformazione concorrono alla realizzazione e al mantenimento delle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici secondo quanto previsto dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, ivi compresa la monetizzazione, in tutto o in parte, della quota di aree per dotazioni territoriali stabilita dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e dalla LR 24/2017.

3. Secondo quanto disposto dall'art. 9 comma 1 lettera a), la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale può destinare in diritto di superficie, per ERS o per interventi ristrutturazione urbanistica e addensamento e sostituzione urbana finalizzati alla rigenerazione urbana, le aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di imparzialità e trasparenza, qualora nel documento di Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale (Valsat) sia verificato che l'adeguamento delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi, pregressi e quelli generati dagli interventi, sia pienamente soddisfatto nei medesimi ambiti o in aree contermini ovvero in aree agevolmente accessibili con appositi percorsi pedonali e ciclabili sicuri e con l'apposita organizzazione dei trasporti pubblici.

4. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale può prevedere, per gli interventi entro il perimetro del territorio urbanizzato, premialità ed incentivi parametrati a quantità e prestazioni delle dotazioni territoriali, integrative e aggiuntive a quelle dello standard minimo di qualità urbana ed ecologico ambientale, possibilmente in applicazione di protocolli energetico ambientali, così come previsto dall'art. 7, c. 3 della LR 24/2017.

5. Per le nuove urbanizzazioni, il PUG assicura il rispetto delle quantità e prestazioni minime stabilite dall'art. 35 della LR 24/2017. In particolare, la Strategia per la qualità urbana e territoriale stabilisce i requisiti prestazionali e le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale nonché il concorso delle nuove previsioni alla realizzazione del fabbisogno di edilizia residenziale sociale, nel rispetto delle dotazioni minime di aree pubbliche previste dal comma 3. Art. 35 della LR 24/2017.

6. Nel definire i livelli quantitativi differenziati di dotazioni fra interventi di nuova urbanizzazione e quelli di riuso e rigenerazione, il PUG osserva quanto disposto dall'art. 30 della LR 15/2013 al fine di determinare il carico urbanistico generato dagli interventi per il calcolo degli oneri di urbanizzazione.

7. Come previsto dall'art. 9 c.1.lett b della LR 24/2017, le aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato, non dotate di infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, sono destinate prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali, atte al mantenimento della permeabilità dei suoli, alla mitigazione del rischio idrogeologico e delle isole di calore. Nelle medesime aree il PUG può motivatamente considerare ammissibili interventi di trasformazione edilizia nel solo caso in cui accerti che nelle aree contigue siano

presenti adeguate dotazioni ecologiche e ambientali; al raggiungimento di questa condizione possono contribuire anche porzioni delle stesse aree permeabili collocate all'interno del territorio urbanizzato adeguatamente sistemate.

ART.14

Attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale

Il PTAV e il PTM provvedono, in coerenza con la programmazione settoriale, ad individuare i centri urbani nei quali realizzare spazi e attrezzature pubbliche di interesse sovracomunale, in quanto destinati a soddisfare un bacino di utenza che esubera dai confini amministrativi del comune, quali: le attrezzature sanitarie e ospedaliere, gli edifici per l'istruzione superiore all'obbligo, i parchi pubblici urbani e territoriali e gli impianti per le attività e manifestazioni a grande concorso di pubblico. Per queste strutture di interesse sovracomunale, il PUG provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla loro localizzazione.

ART.15

Valutazione

Il PUG nel definire il sistema di valutazione della Strategia, considera le dotazioni e la città pubblica come il sistema fondamentale sul quale formulare un bilancio delle prestazioni e misurare i benefici quali-quantitativi apportati dalle trasformazioni urbane, in considerazione delle esternalità prodotte. Nel definire il sistema di valutazione, il PUG osserva quanto disposto nell'*Atto di Coordinamento Tecnico della Strategia Urbana ed ecologico ambientale e Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale del Piano Urbanistico Generale* e si riferisce ai sistemi eventualmente già definiti dagli strumenti sovraordinati e dai piani settoriali.

ART.16

Coordinamento e cooperazione fra enti.

1. Nel definire i fabbisogni, i livelli quantitativi e prestazionali e le tipologie di dotazioni, i PUG si coordinano, osservandone le indicazioni, con i piani e politiche sovraordinati e settoriali, e in particolare con quelli di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, stabilite a livello europeo, nazionale e regionale. I PTAV e il PTM costituiscono il quadro di riferimento dello stato attuale e della sua evoluzione in merito alle dotazioni e infrastrutture sovralocali e in merito ai servizi ecosistemici così come previsto dall'art.35 c.4 della LR24/2017.
2. La realizzazione ed adeguamento delle dotazioni territoriali deve attuarsi in relazione a quanto previsto dagli strumenti settoriali e dagli atti di programmazione dei lavori pubblici comunali, quest'ultimi da predisporre in coerenza con la Strategia.
3. Per assicurare gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale, i Comuni possono ricorrere a servizi intercomunali, governati da apposite convenzioni, che definiscono, fra l'altro, le risorse e le modalità per il conseguimento delle prestazioni attese.

ART.17

Minimi quantitativi

1. Nel rispetto della disciplina differenziata stabilita dall'art. 9 della LR 24/2017, che prevede che gli interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana possono, motivatamente, comportare la cessione al Comune di quote inferiori di aree, la pianificazione territoriale ed urbanistica generale assicura il raggiungimento, da computarsi alla sola scala comunale, della soglia minima di 30 mq per ogni abitante effettivo e potenziale di aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi, escluse le aree destinate alla viabilità. Tale soglia minima è finalizzata anche alla costituzione di un patrimonio pubblico di aree.
2. Il PUG definisce gli abitanti effettivi e potenziali, intendendo con questi l'insieme:
 - a) della popolazione effettiva del Comune all'atto dell'elaborazione del piano, costituita dai cittadini residenti e dalla popolazione che gravita stabilmente sul Comune, per motivi di studio, lavoro, o turismo ovvero per fruire dei servizi pubblici e collettivi ivi disponibili; nonché
 - b) della popolazione potenziale, costituita dall'incremento della popolazione di cui alla lettera a) che è prevedibile si realizzi a seguito dell'attuazione delle previsioni del piano.
3. Fermo restando che una dotazione territoriale può rispondere a diversi obiettivi e assolvere contestualmente diverse funzioni e assicurare differenti prestazioni, le aree pubbliche per attrezzature e spazi collettivi concorrono al raggiungimento della quota minima quando sia sempre assicurata la loro accessibilità e fruibilità quale attrezzatura pubblica.

ART. 18

Requisiti per l'attuazione

1. La pianificazione urbanistica comunale assicura una adeguata dotazione delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti per tutti gli insediamenti esistenti e per quelli previsti, con riguardo: alle infrastrutture di pertinenza dell'insediamento, al loro collegamento con la rete generale e alla potenzialità complessiva della rete stessa. L'adeguatezza delle reti tecnologiche va riferita alla loro capacità di far fronte al fabbisogno in termini quantitativi, qualitativi e di efficienza funzionale.
2. Nell'esercizio dei compiti di cui al comma precedente il Comune si attiene ai seguenti criteri:
 - a) per tutti gli insediamenti ricadenti nel territorio urbanizzato, per quelli di nuova previsione e per i più consistenti insediamenti in territorio rurale è necessario prevedere l'allacciamento ad un impianto di depurazione; la capacità di smaltimento delle reti fognanti principali e la potenzialità della rete idraulica di bonifica ricevente e degli impianti idrovori vanno adeguate rispettivamente al deflusso degli scarichi civili e delle acque meteoriche. La potenzialità dell'impianto di depurazione va adeguata ai carichi idraulici e inquinanti ed alla portata di magra dei corpi idrici recettori;
 - b) la realizzazione di nuovi insediamenti deve essere rapportata alla qualità e alla disponibilità della risorsa idrica ed al suo uso efficiente e razionale, differenziando gli approvvigionamenti in funzione degli usi, in particolare negli ambiti produttivi idroesigenti;

- c) la realizzazione di nuovi insediamenti va rapportata alla capacità della rete e degli impianti di distribuzione dell'energia ed alla individuazione di spazi necessari al loro efficiente e razionale sviluppo;
- d) nella individuazione delle aree per gli impianti e le reti di comunicazione e telecomunicazione e per la distribuzione dell'energia, oltre a perseguire la funzionalità, razionalità ed economicità dei sistemi, occorre assicurare innanzitutto la salvaguardia della salute e la sicurezza dei cittadini e la tutela degli aspetti paesaggistico ambientali;
- e) al fine di ridurre l'impatto sul territorio e favorire il riciclaggio dei rifiuti domestici, sono individuati spazi destinati alla raccolta differenziata ed al recupero dei rifiuti solidi urbani.

3. Per le nuove urbanizzazioni, in osservanza a quanto previsto dall'art. 35, devono essere assicurate la contemporanea realizzazione, oltre alle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, delle seguenti opere:

- a) le attrezzature e gli spazi collettivi richiesti dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale;
- b) le condizioni di accessibilità tra cui i sistemi per la mobilità ciclabile e pedonale protetta nonché, compatibilmente con le condizioni locali, il trasporto pubblico locale;
- c) i servizi idrici integrati e le altre reti e impianti tecnologici ed energetici;
- d) le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e le dotazioni ecologiche ed ambientali, stabilite ai sensi degli articoli 20 e 21 della LR 24/2017 e richiesti dalla Strategia, le quali non sono oggetto di scomputo dal contributo di costruzione e non possono essere monetizzate.

4. Al fine di assicurare la sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni, la pianificazione territoriale ed urbanistica definisce i requisiti delle dotazioni territoriali e delle loro prestazioni, alla cui contestuale attuazione o al fatto che si realizzino le condizioni specificamente individuate dal piano, è subordinata l'attuazione degli interventi, secondo quanto previsto dalla LR 24/2017 art. 25 comma 3.

5. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale può prevedere misure compensative e di riequilibrio ambientale e territoriale dirette al mantenimento dei servizi ecosistemici dei suoli e dei sistemi funzionali, al miglioramento ambientale e alla mitigazione degli impatti negativi riconducibili ai nuovi interventi in conformità agli esiti della Valsat del PUG, secondo quanto stabilito dall'art. 20 della LR 24/17.

6. È compito degli Accordi Operativi e Piani Attuativi di iniziativa pubblica:

- a) programmare la contemporanea realizzazione e attivazione, assieme agli interventi di trasformazione previsti, delle attrezzature e spazi collettivi ad essi connessi;
- b) specificare e dettagliare le indicazioni della Strategia per gli spazi e le attrezzature collettive che dovranno essere realizzati, nel corso dell'arco di tempo della propria validità.
- c) individuare le modalità ed i tempi di attuazione delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale, di cui all'art. 20 della LR 24/2017, la cui realizzazione ed entrata in esercizio costituisce condizione al rilascio dell'agibilità del nuovo insediamento.

**REALIZZAZIONE DELLE
DOTAZIONI TERRITORIALI E
CONCORSO DELLA CITRIVATA**

Realizzazione delle dotazioni

Il DM 1444 del 1968 ha attribuito alla pianificazione urbanistica il ruolo di provvedere al reperimento delle aree per gli standard urbanistici mentre con l'introduzione degli oneri di urbanizzazione, a carico delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie, si sarebbero dovute recuperare le risorse per la loro attuazione. Le vicende in realtà si sono rivelate più complesse, anche se rispetto al nulla precedente, questi provvedimenti hanno permesso di dare l'avvio alla costruzione della città pubblica odierna.

Lo scenario aperto dalla LR 24/2017, in cui di fatto ci si troverà ad operare, a parte qualche eccezione, entro la città esistente presenta alcune conseguenze che si riverberano anche sul sistema delle dotazioni territoriali.

Innanzitutto, il contributo di dotazioni legato alle espansioni sarà estremamente ridotto e tendenzialmente autoreferente. Si tratta, è bene ricordarlo, di quell'apporto di spazi e attrezzature pubbliche e di infrastrutture che in molti casi ha consentito di arrivare ai livelli quantitativi odierni, compensando le carenze pregresse.

Bisogna poi considerare che l'operare all'interno della città esistente vuol dire anche e soprattutto ammodernare e adeguare le dotazioni territoriali esistenti, a cui è lecito attendersi che possano contribuire tutte le trasformazioni edilizie e urbanistiche – applicando il principio di perequazione urbanistica agli interventi convenzionati - ma non necessariamente arrivando a coprire tutti i costi di tali migliorie; ovvero che si presenteranno situazioni in cui non vi saranno trasformazioni rilevanti capaci di fare fronte alle criticità già esistenti nel sistema delle dotazioni.

Tutto ciò pone un problema di risorse, in parte affrontato dalla LR 24/2017 che prevede che i proventi dell'attività edilizia e delle monetizzazioni nel territorio urbanizzato siano destinati esclusivamente e senza vincoli temporali, fra l'altro, alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, alla qualificazione di immobili comunali ad uso pubblico. La LR 24 /2017 prevede poi che la Regione possa concedere contributi agli enti locali o altri enti pubblici per la realizzazione di dotazioni territoriali e il loro ammodernamento e rinnovo.

Appare però evidente che per raggiungere lo standard di qualità urbana ed ecologico ambientale previsto bisognerà considerare che l'adeguamento delle dotazioni avvenga anche grazie al contributo dei piani settoriali, a partire da quello delle reti tecnologiche, o con appositi finanziamenti, finanche a ipotizzare il ricorso alla fiscalità locale, per ricercare le condizioni di fattibilità ed equità per l'adeguamento delle reti esistenti. È peraltro fondamentale che gli interventi di nuova realizzazione o ammodernamento e aggiornamento delle dotazioni territoriali (siano esse reti tecnologiche o spazi verdi, o altro) siano progettati e realizzati ricercando le condizioni di sostenibilità economica per la gestione e manutenzione nel tempo. Con lo scopo anche di ridurre gli impegni finanziari, i Comuni possono individuare nuove modalità con cui gestire i servizi, attraverso un maggior coinvolgimento dei privati e delle comunità locali. Si tratta di modalità che si affiancano alla più tradizionale possibilità di realizzare, in tutto o in parte, le dotazioni territoriali di attrezzature e spazi collettivi a scomputo da parte del soggetto attuatore **[ART. 19, c.4]**. È bene evidenziare che nel caso la realizzazione a scomputo riguardi standard dal carattere innovativo, multiprestazionale, diventa fondamentale disporre di definizioni preliminari, in forma di abachi o linee guida, che diano indicazioni progettuali, rispetto alle sistemazioni e alle performances attese. Queste definizioni preliminari delle dotazioni territoriali possono poi costituire un utile riferimento anche per parametrare gli oneri e le monetizzazioni.

Monetizzazioni

Nell'impianto della LR 24/2017 permane l'istituto della monetizzazione, finalizzato al miglioramento e potenziamento del capitale fisso e non alla spesa corrente.

Da un punto di vista applicativo non vi sono particolari differenze rispetto alla disciplina precedente. Compete al PUG la regolamentazione dei casi di applicazione e la determinazione della disciplina generale per il calcolo del valore delle aree da monetizzare e per la regolazione convenzionale della cessione e attuazione delle dotazioni territoriali al di fuori del comparto di intervento [ART. 20, c.1, c.2, c.3].

Per superare eventuali criticità attuative nella realizzazione delle dotazioni ecologico-ambientali normate dall'art. 20 della LR 24/2017, il PUG può prevedere la possibilità di richiedere la partecipazione alle spese di realizzazione nel caso di progetti di dotazioni di particolare complessità e che implicino il coordinamento di una pluralità di soggetti attuatori, purché siano ricompresi negli atti comunali di programmazione delle opere pubbliche. Si vuole così facilitare la ricerca di soluzioni più idonee, anche se più complesse, evitando, ad esempio, che una serie di piccoli interventi edilizi ed urbanistici, a cui magari corrisponde una quota esigua di aree da cedere o in cui le dotazioni da conferire si riferiscano a realizzazioni o adeguamenti di sistemi a rete complessi, siano chiamati ognuno per sé a risolvere le criticità rilevate, in maniera poco efficiente o eccessivamente impattante [ART. 19, c.2].

Il concorso della città privata e la partecipazione.

Il concorso della "città privata" e la sua qualificazione è oggi fondamentale per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale e innalzare i livelli di vivibilità. Non si tratta solo di promuovere la qualificazione edilizia, innalzando sempre più le performances degli edifici, a partire dalla riduzione dei consumi e della sicurezza sismica, ma di considerare anche l'apporto della città privata per perseguire la resilienza, la coesione sociale, la vivibilità e il welfare urbano. Si potrebbe al limite affermare che anzi uno dei parametri per valutare la sostanza politica di un piano urbanistico è costituito oggi anche dalla capacità degli spazi privati di contribuire al perseguimento dell'interesse pubblico per città ambientalmente e socialmente più sostenibili.

Del resto, già la precedente LR 20/2000 aveva introdotto quale dotazione il contributo degli spazi aperti privati per la sostenibilità ambientale, riconoscendo che alcune prestazioni sono indipendenti dal loro regime giuridico. La LR 24/2017 e il presente atto confermano la casistica di contributi che la città privata può offrire, quali prestazioni integrative al sistema delle dotazioni territoriali, includendovi gli usi temporanei. Si tratta di prestazioni richieste agli edifici o agli spazi aperti privati in accordo ai requisiti fissati dal PUG e capaci così di contribuire attivamente al perseguimento delle prestazioni attese, in particolare per ridurre la pressione sull'ambiente o comunque a sostegno del sistema ecologico-ambientale. Si tratta di interventi che possono riguardare il singolo immobile, e la sua qualificazione edilizia, fino alla realizzazione di veri e propri eco-quartieri.

Vi è poi anche la possibilità di offrire spazi e edifici (o parti di essi come ad esempio i piani terra) per ampliare ed articolare l'offerta di servizi a favore della collettività, secondo le necessità individuate dal PUG o dagli Accordi Operativi e Piani attuativi di iniziativa pubblica. Tale possibilità riguarda anche l'utilizzo temporaneo di immobili e spazi urbani dismessi e sottoutilizzati, così come regolamentati dalla art. 16 della LR 24/2017. In tutti i casi vanno sottoscritte apposite convenzioni che garantiscano i requisiti di fruibilità collettiva e il loro apporto di benefit pubblico va traggurato alla durata della convenzione [ART.21, c.1]. È chiaro

quindi che si tratti di dotazioni integrative ai minimi stabiliti dal PUG ma nondimeno di particolare interesse specialmente quando si operi all'interno della città consolidata, consentendo di recuperare spazi per funzioni pubbliche che siano capaci di costituire un presidio per le aree degradate da rigenerare o di ampliare la gamma dei servizi alla comunità²³; casi che diventano ancora più interessanti quando vi sia il coinvolgimento nella gestione delle associazioni locali, andando così a rafforzare il senso di comunità e garantendo un minor costo per le amministrazioni. **[ART.21, c.3]**

È quindi in prima analisi il PUG che può promuovere la partecipazione dei cittadini, anche attraverso le sue rappresentanze istituzionali, già nel momento di formazione della Strategia, e ancor prima in fase conoscitiva, per integrare il quadro conoscitivo **[ART.21, c.2]**, per poi attivare un coinvolgimento delle comunità nella gestione dei servizi, attraverso apposite convenzioni, che potrebbero anche essere parte qualificante degli Accordi Operativi o dei Piani attuativi di interesse pubblico.

Nella definizione della gestione partecipata delle dotazioni territoriali pubbliche e private è particolarmente importante che la pianificazione urbanistica e l'ufficio di piano si coordinino con le politiche sociali e con i regolamenti dei Beni Comuni.

Si viene così ad ottenere, nei casi più virtuosi, una sussidiarietà orizzontale e forme convenzionate, in alcuni casi alternative all'esproprio.

²³ Vi sono numerosi esempi di applicazione di questa tipologia di servizi integrativi, fra cui particolarmente interessanti sono quelli di innovazione sociale, quale ad esempio la "*conciergerie de quartier*".

ART.19

Concorso nella realizzazione delle dotazioni territoriali

1. I soggetti attuatori degli interventi previsti dalla pianificazione urbanistica comunale concorrono alla realizzazione delle dotazioni territoriali correlate agli stessi, nelle forme e nei limiti previsti dall'Art. 1.5.1. della DAL n. 186/18 e alle eventuali misure compensative e di riequilibrio ambientale e territoriale, in conformità alle risultanze della Valsat del PUG, e in applicazione dei criteri di perequazione urbanistica.

2. Per la realizzazione di dotazioni ecologico-ambientali e di mitigazione e compensazione di cui all'articolo 20 e 21 della LR 24/2017 richieste da interventi di nuova urbanizzazione e di riuso e di rigenerazione urbana, il PUG può prevedere la possibilità che sia ammessa, in luogo della realizzazione diretta e della cessione di aree necessarie, la partecipazione alle spese di realizzazione, per specifici progetti di dotazioni ecologico-ambientali, ricompresi negli atti comunali di programmazione delle opere pubbliche, secondo quanto stabilito dagli art. 1.5.6 e 1.5.7 della DAL n. 186/18.

3. Il contenuto degli obblighi per il soggetto attuatore in merito ai requisiti per l'attuazione degli interventi è stabilito, secondo i criteri della Strategia:

- a) direttamente dal PUG per le trasformazioni da attuare con intervento diretto senza convenzione;
- b) dalle convenzioni dei permessi di costruire convenzionati, degli interventi di ristrutturazione urbanistica, degli Accordi Operativi e dei Piani Attuativi di iniziativa pubblica, in osservanza del principio della perequazione urbanistica.

4. Il Comune, su richiesta del soggetto attuatore, attraverso una apposita convenzione può consentire a quest'ultimo di realizzare, in tutto o in parte, le dotazioni territoriali di attrezzature e spazi collettivi, alla cui realizzazione e attivazione la pianificazione urbanistica subordina l'attuazione degli interventi.

La realizzazione delle dotazioni territoriali di infrastrutture per le urbanizzazioni e di attrezzature e spazi collettivi, sia in caso di convenzione che di interventi diretti, comporta lo scomputo dei contributi concessori dovuti ai sensi dell'articolo 28 della legge regionale n. 31 del 2002 e della DAL n. 186/18 secondo quanto disposto dal PUG e l'acquisizione delle stesse al patrimonio indisponibile del Comune.

5. Al fine di assicurare una più razionale localizzazione delle dotazioni territoriali, il PUG può stabilire motivatamente che i piani attuativi di iniziativa pubblica, gli Accordi Operativi o i permessi di costruire convenzionati possano assolvere all'obbligo di realizzare le dotazioni territoriali correlate attraverso il reperimento e la cessione di aree collocate al di fuori del comparto oggetto dell'intervento di trasformazione. Tali aree rispondono ai criteri e obiettivi fissati dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale ed eventualmente sono riportate nello schema di assetto.

ART.20

Monetizzazioni

1. Il PUG può regolamentare i casi in cui, in luogo della cessione delle aree per le infrastrutture per le urbanizzazioni e per le attrezzature e spazi collettivi, gli interventi di trasformazione

contribuiscono alla costituzione e al mantenimento delle dotazioni territoriali attraverso la monetizzazione delle aree, nelle seguenti ipotesi:

- a) qualora nell'ambito interessato dall'intervento siano già state interamente attuate le dotazioni territoriali nella quantità minima prevista dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale ed il PUG valuti prioritario procedere all'ammodernamento e riqualificazione delle dotazioni esistenti;
- b) qualora il Comune non abbia previsto la possibilità di reperimento e cessione di aree collocate al di fuori del comparto oggetto dell'intervento di trasformazione e gli interessati dimostrino l'impossibilità di reperire la predetta quantità di aree su spazi idonei all'interno del comparto oggetto dell'intervento;
- c) nei casi in cui l'esiguità della quota di aree da cedere non consenta l'effettiva realizzazione delle dotazioni territoriali necessarie.

2. Le misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e le dotazioni ecologiche e ambientali, di cui agli articoli 20 e 21 della LR 24/2017, non sono oggetto di scomputo dal contributo di costruzione e non possono essere monetizzate;

3. Il PUG detta la disciplina generale circa il calcolo del valore delle aree da monetizzare e circa la regolazione convenzionale della cessione e attuazione delle dotazioni territoriali al di fuori del comparto di intervento.

ART.21

Concorso dei privati e partecipazione

1. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale fissa i criteri e i requisiti con cui anche le aree e gli edifici privati possono concorrere al raggiungimento della qualità urbana ed ambientale, ad integrazione dei requisiti minimi dovuti per legge. Rientrano fra questi:

- 1) gli interventi edilizi privati per i quali il PUG detta una specifica disciplina attinente ai requisiti edilizi che riducano la pressione sull'ambiente e [Art. 21 c.2 LR 24/2017] gli spazi di proprietà privata che concorrono al raggiungimento delle finalità ecologiche e ambientali anche attraverso la specifica modalità di sistemazione delle aree pertinenziali stabilita dal PUG;
- 2) gli spazi aperti o edificati privati che con apposita convenzione garantiscano i requisiti di fruibilità collettiva e che concorrano, in tal modo, ad ampliare o articolare l'offerta dei servizi assicurati alla generalità dei cittadini ovvero ad elevare i livelli qualitativi dei servizi stessi; rientrano fra questi anche le utilizzazioni temporanee di immobili e spazi urbani dismessi e in via di dismissione, così come regolamentati dalla art. 16 della LR 24/2017.

2. Nel definire i bisogni, le tipologie di dotazioni e di interventi necessari, i PUG possono attivare processi partecipativi sia in fase conoscitiva, ad integrazione del quadro conoscitivo, sia per definire la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, sia per attivare forme partecipate di gestione dei beni comuni, che ne assicurino la fruibilità e sostenibilità;

Nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dal PUG e per assicurare prestazioni integrative, concorrono anche gli spazi privati, ricorrendo anche alla disciplina sugli usi temporanei e sostenendo la gestione del patrimonio pubblico o privato con finalità pubbliche, anche attraverso la gestione ed erogazione di servizi da parte di gruppi di cittadini, regolate da apposite convenzioni.

3. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale fissa i criteri e i requisiti di massima con cui riconoscere le forme di gestione partecipata dei beni pubblici e privati, di cui va comunque assicurata fruibilità e accessibilità.

Al fine poi di individuare e realizzare idonee forme di gestione delle dotazioni territoriali, apposite convenzioni, o le convenzioni urbanistiche degli Accordi Operativi e dei Piani attuativi di iniziativa pubblica, specificano e regolano la gestione partecipata, con i soggetti attuatori degli interventi, ferma restando la facoltà del Comune di modificare la destinazione d'uso pubblico degli immobili.

4. Nella gestione partecipata dei beni pubblici e privati, la pianificazione urbanistica si coordina con le politiche sociali e con i regolamenti dei Beni Comuni.

**POLITICHE PER LA CASA ED
ERS**

Politiche per la casa ed ERS

La LR 24/2017 pone tra i suoi principi e obiettivi la promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione. Si tratta quindi di assicurare quanto previsto dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo) che costituisce anche il riferimento legislativo per la definizione di ERS²⁴ **[ART.22, c.1]**.

Il tema dell'ERS caratterizza in maniera rilevante e pervasivo l'impianto della LR 24/2017, prevedendo per la sua realizzazione non solo una eccezione al contenimento dell'uso del suolo (si ricorda infatti che in virtù dell'art. 5 della LR 24/2017 le nuove urbanizzazioni residenziali sono ammesse solo o per sostenere la rigenerazione urbana o per realizzare l'Edilizia Residenziale Sociale), ma anche dispositivi incentivanti e meccanismi premiali per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo.

E' opportuno che i PUG, nell'ambito della definizione del quadro conoscitivo e diagnostico, ricostruiscano, con modalità facilmente aggiornabili a scadenze prefissate, il quadro dell'offerta disponibile in materia di edilizia residenziale sociale, articolato secondo alcuni criteri comuni e condivisi.

In primo luogo, occorre identificare e mappare gli alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica (di proprietà dei comuni e di norma gestiti dalle Aziende Casa), recuperando alcune informazioni essenziali quali: la loro localizzazione, il periodo di realizzazione, la loro prestazione edilizia (in relazione in particolare a requisiti sismici, energetici e di accessibilità; ma anche al generale livello di manutenzione e fruibilità).

Tale lettura dovrà in particolare essere finalizzata, nella Strategia, alla definizione di politiche per la qualificazione, il mantenimento, la sostituzione, l'ulteriore implementazione di edilizia residenziale pubblica.

Tale conoscenza dovrà quindi essere integrata da una analoga mappatura del patrimonio di edilizia residenziale sociale realizzato nel corso del tempo e ancora disponibile ad assolvere una funzione di risposta a fabbisogni attuali.

Rientrano a titolo esemplificativo in tale categoria alloggi in locazione permanente, o in locazione a termine per i quali siano ancora vigenti patti e condizioni delle convenzioni urbanistiche; ovvero quelle forme di residenze collettive utili a soddisfare comunque il diritto all'abitazione.

Particolare rilevanza, in un'ottica di disponibilità ai fabbisogni futuri, giocano le risultanze dell'Albo degli immobili pubblici e privati che possono concorrere al soddisfacimento del fabbisogno abitativo. Di particolare interesse possono infatti risultare gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnano per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato (art. 15 comma 2 lett.c). Questi elenchi sono costruiti nel corso della predisposizione del PUG ma devono essere costantemente aggiornati anche dopo l'approvazione del PUG, provvedendo alla sottoscrizione della convenzione entro il termine stabilito dal piano stesso **[ART. 22, c.1]**.

Si tratta di uno strumento di grande interesse introdotto dalla LR 24/2017 che, in un quadro di contenimento del consumo di suolo e di promozione del riuso e rigenerazione urbana, può

²⁴ L'ERS è definita oltreché dalla LR 24/2001 dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008 - Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

contribuire al soddisfacimento del fabbisogno abitativo utilizzando anche il patrimonio immobiliare pubblico e privato inutilizzato, anche attraverso la progressiva formazione di soggetti gestori specializzati (Agenzie Casa) in grado di fornire supporto a diversi livelli: dalla organizzazione della domanda, alla gestione dell'offerta sia in termini gestionali sia, in forme più evolute, come veri e propri soggetti attivi nella rigenerazione diffusa di tali patrimoni resi disponibili per tempi congrui.

È poi necessario che il fabbisogno sia definito in maniera più articolata, andando a comprenderne innanzitutto le diverse tipologie per meglio organizzare la risposta, distinguendo fra i bisogni emergenziali, quelli di impossibilità di accesso alla casa, fino all'area "grigia", di coloro che solitamente si trovano oltre la soglia dell'accesso alle graduatorie degli alloggi pubblici ma non riescono ad accedere al libero mercato.

È perciò importante che il PUG, nella definizione del fabbisogno operi di concerto con i servizi di settore, a partire dai servizi sociali, comprendendo le eventuali specificità locali date dalla presenza anche di altre domande, come ad esempio quella studentesca o quella della popolazione anziana.

Laddove ci si concentri sul lato della domanda, è necessario predisporre strumenti ed analisi dinamiche, da aggiornare annualmente, e che forniscano informazioni utili alla attivazione o alla revisione delle politiche stabilite nella Strategia.

È in sintesi necessario definire nuove modalità con cui affrontare il tema della casa, a partire da una conoscenza più dettagliata e dinamica della domanda, al fine di fare ad essa corrispondere più adeguate ed efficienti, in particolare attrezzandosi per intercettare il riuso del patrimonio immobiliare pubblico e privato sottoutilizzato e definendo anche di conseguenza le tipologie di ERS più idonee. È bene infatti ricordare che l'Edilizia Residenziale Sociale, così come definita dalla LR 24/2001, offre molteplici tipologie di soluzioni, non tutte necessariamente adeguate alla domanda espressa dai territori. È una analisi che devono fare tutti i Comuni, sebbene quelli ad alta tensione abitativa siano chiamati a garantire comunque una quota di ERS del 20% [ART. 22, c.2].

Nella definizione dei requisiti dell'ERS vanno tenute in considerazione anche le tipologie abitative più adeguate, articolando e differenziando, almeno negli interventi più rilevanti, le tipologie sociali di abitanti, oltre alle prestazioni energetiche e ai servizi integrativi all'abitazione. È altresì fondamentale che vengano perseguite le più idonee localizzazioni per gli interventi di ERS, ricercando l'integrazione con i tessuti residenziali esistenti, evitando gli effetti segregativi, assicurando una prossimità ai servizi di quartiere, ai negozi di vicinato e prevedendo connessioni con la mobilità pubblica e la rete ciclabile; ciò in considerazione delle diverse tipologie di abitanti previsti e in ragione dei diversi contesti in cui si opera – riconoscendo diversità fra realtà in aree marginali e centri urbani principali [ART. 22, c.3].

Sono poi gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica che devono specificare il progetto, disciplinarne l'attuazione, assicurandone la sostenibilità e specificando e dettagliando i criteri e le prestazioni previste dalla Strategia [ART. 22, c.4].

Per sostenere il perseguimento delle politiche per la casa, la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale può avvalersi, così come gli accordi operativi, di una serie di dispositivi previsti dalla LR 24/2017, quali la concessione in diritto di superficie di aree pubbliche, in cui non sia stato attuato lo standard previsto e non se ne registri il bisogno, per realizzare interventi di ERS o concedere ulteriori quote edificatorie a compensazione degli impegni assunti dagli

interventi privati per sostenere l'ERS (ART. 52), in applicazione dei criteri stabiliti dal PUG **[ART. 22, c.5]**.

Sono poi riconosciute diverse forme con cui i Comuni possono provvedere alla realizzazione del patrimonio abitativo di ERS, quali il ricorso allo strumento del PEEP **[ART. 22, c.6]**, l'impiego dei ricavi delle monetizzazioni derivati dalla mancata cessione di aree per l'ERS **[ART. 22, c.8]** la diretta realizzazione, in tutto o in parte, degli interventi di ERS previsti da parte dei soggetti proponenti gli Accordi Operativi, il ricorso alla finanza di progetto, l'assegnazione in diritto di superficie agli operatori privati delle aree pubbliche e di quelle cedute negli accordi operativi per l'ERS **[ART. 22, c.9 e c.10]**.

ART.22

Politiche per la casa ed ERS

1. Il PUG, all'interno del Quadro Conoscitivo, riporta, oltre alle analisi demografiche, le informazioni sull'attuale disponibilità di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, sociale e collettiva e i servizi attivati da soggetti pubblici e privati a sostegno delle politiche per la casa. Il PUG, inoltre, valuta le risultanze dell'Albo degli immobili pubblici e privati disponibili per interventi di riuso e rigenerazione, secondo quanto previsto dall'art. 15 della LR 24/17, e considera le situazioni suscettibili di interventi ERS ai sensi dell'art. 9 comma 1 lettera a).

I criteri di definizione dell'intervento pubblico nel settore abitativo e dell'Edilizia Residenziale Sociale sono stabiliti dalla LR 24/2001, (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

2. La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale definisce, di concerto con i servizi di settore, il fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale e pubblica, identificando e specificando le diverse esigenze e offerte abitative presenti nel territorio comunale, alla luce delle analisi operate dal quadro conoscitivo e comunque fissando per i Comuni ad alta tensione abitativa una quota complessiva di edilizia residenziale sociale non inferiore al 20 per cento degli alloggi ammissibili.

3. Le modalità di contribuzione e concorso degli interventi e trasformazioni edilizie ed urbanistiche e i requisiti prestazionali dell'Edilizia Residenziale Sociale, in merito alle caratteristiche edilizie e tipologiche e alle condizioni localizzative, che devono perseguire l'integrazione con i tessuti residenziali consolidati, la prossimità ai servizi di quartiere e l'accesso alla mobilità pubblica e/o sostenibile in ragione dei contesti territoriali in cui si opera, sono stabilite dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale secondo quanto disposto dall'art. 34 comma 3 e dall'art. 35 comma 2 della LR 24/2017. La Strategia, inoltre, tenuto conto dell'entità e del valore degli interventi o trasformazioni, può prevedere qualora compatibile con le norme igienico-sanitarie ed ambientali, la cessione al Comune a titolo gratuito, quali aree per dotazioni territoriali, di aree da destinare ad edilizia residenziale sociale, scomputando l'intero valore delle aree dal contributo di costruzione dovuto.

4. Gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica, nel disciplinare gli interventi di trasformazione, specificano il fabbisogno di alloggi di edilizia residenziale sociale da realizzare e ne disciplinano l'attuazione, assicurando la sostenibilità complessiva degli insediamenti previsti e l'armonica integrazione degli stessi specificando e definendo i criteri stabiliti dalla Strategia. Per le nuove urbanizzazioni residenziali, al di fuori quindi del perimetro del Territorio Urbanizzato, il progetto urbano, la convenzione urbanistica, la Valsat e la relazione economico-finanziaria di cui all'art. 38 comma 3 della LR 24/2017 sono chiamate a definire gli interventi di edilizia residenziale sociale, comprensivi unicamente della quota di edilizia libera indispensabile per assicurare la fattibilità economico finanziaria dell'intervento.

5. Allo scopo di favorire l'attuazione delle politiche pubbliche per la casa e di promozione sociale stabilite dalla Strategia, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica possono riconoscere ulteriori quote edificatorie, a compensazione dell'impegno assunto dal privato di realizzare, nell'ambito dell'intervento di riuso e di rigenerazione urbana, una quota di alloggi di edilizia residenziale sociale ovvero opere pubbliche aventi finalità sociale.

6. Fermo restando l'osservanza di quanto disposto dai commi precedenti, i Comuni hanno la facoltà di dotarsi di piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP), secondo la normativa vigente. A tale scopo, i PEEP sono previsti dal PUG e sono equiparati ai piani attuativi di iniziativa pubblica.

7. I Comuni hanno inoltre la facoltà di dotarsi di forme di Agenzia Casa, anche attraverso specifiche forme di convenzionamento con soggetti privati, per la formazione di appositi soggetti gestori di patrimoni immobiliari destinati o da destinare all'ERS con l'obiettivo di rendere più efficiente il rapporto tra domanda ed offerta, e di intercettare alloggi esistenti disponibili, pubblici o privati, da destinare a politiche abitative pubbliche.

8. Il PUG può prevedere la monetizzazione delle aree e degli alloggi solo qualora ricorrano i casi indicati di monetizzazione, definendo le modalità di calcolo del valore delle aree e degli alloggi da monetizzare, nell'osservanza dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale. Le risorse derivanti da tali monetizzazioni sono interamente destinate a finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

9. Gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica riconoscono alle aree oggetto della cessione per l'Edilizia Residenziale Sociale, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del PUG sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica possono altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

10. La convenzione urbanistica degli Accordi Operativi e dei Piani attuativi di iniziativa pubblica può prevedere che i soggetti interessati realizzino direttamente, in tutto o in parte, gli interventi di edilizia residenziale sociale previsti, in conformità alla normativa vigente e nel rispetto, comunque, di quanto disposto dall'art.5 comma 1 della LR 24/2017.

Il Comune può realizzare, anche con la modalità della finanza di progetto, interventi di edilizia residenziale sociale.

Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso di operatori privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree acquisite per l'ERS o le aree previste in applicazione dell'art. 9 comma 1 lett. a), quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza, ai sensi della legge regionale 8 agosto 2001, 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

11. In carenza di aree da destinare agli interventi per l'edilizia residenziale sociale, trova applicazione quanto disposto dall'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla L. 17 agosto 1942, n. 1150; L. 18 aprile 1962, n. 167; L. 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).