



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

SBLOCCA MODENA

Riqualificazione e riuso per l'occupazione

Documento di indirizzo

Sommario

Premessa.....	2
Il programma di lavoro	3
I principali passaggi (in sintesi).....	3
I riferimenti legislativi	4
I criteri generali per l'applicazione di principi di deroga	5
Gli elementi principali su cui agire con la deroga.....	6
1. Deroga al numero di alloggi ammesso	6
2. Cambi di destinazioni dell'uso nei tessuti misti	7
3. Usi produttivi specializzati.....	8
4. Insediamenti commerciali (Medie strutture di vendita)	9
Le modalità di attuazione degli interventi in deroga	9
La definizione degli oneri compensativi e del contributo straordinario.....	10
La variante Ponte verso il nuovo RUE.....	11



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

Premessa

L'attuale strumento urbanistico presenta un impianto elaborato negli anni '80, quindi in un contesto economico e sociale profondamente differente da quello attuale, quando il ruolo della Pubblica Amministrazione era di carattere prevalentemente autorizzatorio.

Il piano vigente è quindi uno strumento particolarmente rigido, in quanto definisce potenzialità edificatorie e usi ammessi su ciascuna porzione di territorio con un livello di dettaglio molto elevato (lotto per lotto). Tali previsioni, di fatto, nascono nel piano approvato nell' '89, ed ancora per molte aree sono rimaste pressoché immutate.

La rigidità è acuita dall'utilizzo di alcune modalità di "misura" che non si riscontrano generalmente in altri piani: in particolare per le destinazioni residenziali il **numero di alloggi** è l'unità urbanistica principale del piano, laddove nella genericità dei casi è invece la superficie utile.

Questo significa che il piano regolatore di Modena predetermina il numero di alloggi per ciascuna unità di territorio (il lotto, nella città costruita) a cui corrisponde conseguentemente una superficie utile ammessa attraverso la definizione di una dimensione media (all'interno degli strumenti urbanistici attuativi) o massima (per gli interventi diretti) consentita per ciascuna abitazione realizzata. Nella generalità dei piani vigenti in altre realtà, l'unità di misura è rappresentata prioritariamente dalla superficie utile, e viene determinata, al più, una superficie minima dell'alloggio. La differenza è sostanziale: a parità di superficie ammessa, nel secondo caso l'attuazione ha maggiori gradi di flessibilità, rispetto al modello attualmente imposto dal piano regolatore vigente che, in condizioni di mercato difficili come quelle attuali, e davanti a esigenze legate all'abitare assai mutate negli ultimi 15 anni, si sta dimostrando sempre di più inadeguato.

Altro elemento di forte rigidità è costituito dalla scelta del piano di definire gli **usi urbanistici** ammessi sostituendoli di fatto con le **destinazioni dell'uso** edilizie, messe in relazione con i parametri catastali, nelle singole aree delle Zone Elementari. L'efficacia della soluzione mostra oggi evidenti limiti: da un lato si creano estreme rigidità nell'inserimento di nuove funzioni, e dall'altro per determinate categorie catastali può essere ammessa una varietà di usi talvolta eccessiva o non coerente rispetto al contesto considerato (tipico è il caso degli usi ammessi nella destinazione catastale C/3).

Alle sempre più evidenti esigenze di adattamento e flessibilità che il riuso della città esistente motiva, si è tentato nei tempi più recenti di sopperire non in maniera strutturale (con una modifica cioè sostanziale all'impianto della normativa vigente) quanto piuttosto ricorrendo al meccanismo dell'accordo pubblico/privato con richiamo, quanto ai profili procedurali, all'art. 18 della LR 20/2000 a cui segue l'iter di variante allo strumento urbanistico.

Nella pratica, il privato propone una istanza di variante al piano, che viene valutata dagli uffici e che, se giudicata ammissibile, arriva a produrre una modifica allo strumento stesso (PSC/POC/RUE).

Senza entrare nei dettagli, l'intero iter, dalla formulazione della proposta all'avvio dei lavori richiede nella migliore delle ipotesi non meno di 18 mesi (spesso ci si avvicina più ai 24), immaginando che non vi siano particolari problemi (ricordando che ciascuna variante è soggetta alle valutazioni degli enti competenti esterni).

Le varianti in corso sono numerose, e sovrapposte dal punto di vista procedimentale le une alle altre (con conseguente ulteriore complicazione del quadro normativo di riferimento): a testimonianza di quanto il piano, nella pratica, faticosi ad intercettare e a dare una risposta alle mutate e diverse



esigenze della società.

Occorre certamente mirare al superamento di tali problemi, e la sede di tale processo e percorso è senza dubbio nella definizione del nuovo Piano Strutturale Comunale (PSC) e soprattutto del conseguente Regolamento Urbanistico ed Edilizio (RUE): operazione che però, nella più rosea delle previsioni, occuperà per non meno di due anni gli uffici tecnici.

La città non può però permettersi di stare ferma: dobbiamo arrivare rapidamente ad una revisione parziale dello strumento attuale, tale da consentire maggiore capacità di risposta alle esigenze che si manifestano, cogliendo per quanto possibile le proposte di trasformazione che nel frattempo potranno presentarsi, con un occhio particolarmente rivolto all'insediamento o all'adeguamento di attività produttive e commerciali, con conseguenti benefici effetti anche sul piano occupazionale.

Di più: per avere massima efficacia, dobbiamo utilizzare tutti gli strumenti consentiti oggi dalla normativa vigente, ed in particolare dalla recentissima conversione in legge del DL 133/2014 Sblocca Italia (avvenuta con L 164/2014) che modifica il Testo Unico dell'Edilizia in maniera rilevante, introducendo importanti novità in tema di permesso di costruire in deroga. Tutto ciò nella piena consapevolezza che, pure attraverso la applicazione di misure di carattere straordinario, ciò non significa che tutto sia ammissibile: non rinunceremo infatti ad una visione di insieme né alla ricerca di standard di qualità urbana elevati.

E' peraltro necessario e doveroso dotarsi di alcune premesse serie e motivate, all'interno delle quali muoversi in una logica di possibili deroghe agli strumenti vigenti. Ricordando in primo luogo che ogni passaggio in deroga è comunque materia di competenza del Consiglio Comunale, ed avendo ben presente che il ricorso frequente alla deroga (così come alle innumerevoli varianti) costituisce una implicita ammissione di scarsa efficacia ed inadeguatezza dello strumento vigente.

Dal punto di vista urbanistico, la deroga non è evidentemente un principio ammesso per una applicazione generalizzata, che si protragga per lungo tempo: non solo perché essa contraddice il piano, ma anche perché un suo utilizzo ricorsivo di fatto negherebbe la necessità e l'utilità della pianificazione stessa.

Se si decide pertanto di utilizzarlo come strumento "d'emergenza", è necessario dotarlo a monte di un quadro generale approvato dallo stesso Consiglio Comunale: una sorta di documento di indirizzo che disciplini quando, con quali criteri e con quali limiti, il principio di deroga possa di norma essere valutato e successivamente applicato, previa naturale approvazione del Consiglio Comunale, in attesa di una più strutturata operazione di modifica ed adeguamento degli strumenti vigenti.

Il programma di lavoro

I principali passaggi (in sintesi)

A breve termine (entro fine 2014):

1. Approvazione del presente Documento di indirizzo, finalizzato ad un inquadramento generale per l'ammissibilità di proposte di trasformazione in deroga allo strumento urbanistico vigente: definizione di criteri, strumenti e limiti di applicabilità (*vedi oltre*)
2. Semplificazione e revisione delle modalità compensative dell'art. 14.1: superamento della necessità della variante urbanistica ed aggiornamento della delibera di applicazione degli oneri concessori



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

A medio termine (entro la primavera 2015):

3. Variante allo strumento urbanistico vigente, limitatamente ad alcuni elementi di particolare rigidità alle trasformazioni, in anticipazione dei possibili approcci del futuro RUE

A medio-lungo termine (2016)

4. Adozione di nuovo Piano Strutturale Comunale e del Regolamento Urbanistico ed Edilizio

I riferimenti legislativi

DPR 380/2001 Art. 14 - Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici

(Legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 41-quater, introdotto dall'art. 16 della legge 6 agosto 1967, n. 765; decreto legislativo n. 267 del 2000, art. 42, comma 2, lettera b); legge 21 dicembre 1955, n. 1357, art. 3)

1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale, nel rispetto comunque delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

1-bis. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, attuati anche in aree industriali dismesse, è ammessa la richiesta di permesso di costruire anche in deroga alle destinazioni d'uso, previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, a condizione che il mutamento della destinazione d'uso non comporti un aumento della superficie coperta prima dell'intervento di ristrutturazione, fermo restando, nel caso di insediamenti commerciali, quanto disposto dall'art. 31¹ comma 2 del DLgs 201/2011 convertito con modificazione dalla 214/2011 e s.m.i.

2. Dell'avvio del procedimento viene data comunicazione agli interessati ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché, nei casi di cui al comma 1-bis, le destinazioni d'uso, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

LR 15/2013 - Art. 20 - Permesso di costruire in deroga

1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale.

2. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie, di accessibilità e di sicurezza e dei limiti inderogabili stabiliti dalle disposizioni statali e regionali, può riguardare esclusivamente le destinazioni d'uso ammissibili, la densità edilizia, l'altezza e la distanza tra i fabbricati e dai confini, stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica.

3. Ai fini del presente articolo, si considerano di interesse pubblico gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, per i quali è consentito richiedere il permesso in deroga fino a quando la pianificazione urbanistica non abbia dato attuazione all'articolo 7-ter della legge regionale 20 del 2000 e all'articolo 39 della legge regionale 21 dicembre 2012, n. 19 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del

¹ Art. 31 201/2011 - Esercizi commerciali

1. In materia di esercizi commerciali, all'articolo 3, comma 1, lettera d-bis, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono sopresse le parole: "in via sperimentale" e dopo le parole "dell'esercizio" sono sopresse le seguenti "ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte".

2. Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali ((solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali)).



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015).

I criteri generali per l'applicazione di principi di deroga

Il comma 3 art. 20 LR 15/2013 individua come ammissibili tutte quelle proposte che mirano alla riqualificazione urbana (quindi certamente quelle ricomprese all'interno di ambiti definiti dal PSC vigente come di riqualificazione urbana) ed alla qualificazione del patrimonio edilizio esistente (quindi anche interventi di ristrutturazione e riuso di edifici o lotti della città esistente che producono una qualificazione dell'oggetto edilizio), a prescindere dalle destinazioni d'uso coinvolte.

Appare in tal senso utile riportare il testo dell'art. 7ter della LR 20/2000 e s.m.i. che meglio chiarisce le condizioni ed i limiti dell'interesse pubblico.

Art. 7-ter) Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente (aggiunto da art. 16 L.R. 6 luglio 2009 n. 6, introdotti commi 3-bis e 3-ter dall'art.30 della L.R. 18 luglio 2014, n.17)

*1. Ferma restando l'attuazione delle misure straordinarie previste dal Titolo III della legge regionale in materia di governo e riqualificazione solidale del territorio, la pianificazione urbanistica persegue l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'Allegato e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati.
2. A tale scopo la pianificazione urbanistica stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e parametrate ai livelli prestazionali raggiunti, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico:*

- a) promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualifichino i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo;*
- b) realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici;*
- c) incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. La progettazione degli interventi deve tener conto, in presenza di edifici in aggregato edilizio, delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti;*
- d) promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche;*
- e) assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri;*
- f) realizzare la semplificazione e la celerità delle procedure abilitative, pur assicurando lo svolgimento dei necessari controlli sui progetti, sulle opere in corso d'opera e su quelle realizzate.*

3. Il Comune nel caso di riconoscimento degli incentivi e delle premialità di cui al presente articolo, verifica specificamente il rispetto dei livelli prestazionali richiesti in sede di esame del progetto, nel corso dei lavori e alla loro conclusione, ai sensi della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia). In caso di difformità, trovano applicazione le sanzioni relative ai lavori realizzati in contrasto con il titolo abilitativo edilizio, di cui alla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326).

3 bis. In attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale di cui



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

all'articolo A-9 dell'allegato della presente legge. Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori.

3 ter. Le disposizioni di cui al comma 3 bis prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale.

Le deroghe possono attenersi ai soli parametri previsti dalla disciplina regionale e statale, sopra richiamata: destinazioni dell'uso, densità edilizia, altezze, distanze. Per ogni altro elemento progettuale restano in vigore le norme di PRG vigenti, o le disposizioni regionali o statali. Non sono pertanto derogabili gli standard (quali ad esempio i parcheggi) disciplinati negli strumenti urbanistici vigenti.

Pertanto, si può definire che **siano ammissibili a valutazioni in deroga:**

- **gli interventi di trasformazione edilizia ricadenti negli ambiti di riqualificazione** definiti nel PSC vigente (III – Ambiti di riqualificazione), in quanto attuano una previsione urbanistica già contenuta negli strumenti, sempre che rientrino nei limiti consentiti dalla normativa vigente con riferimento ai contenuti della deroga (le destinazioni d'uso, la densità edilizia, l'altezza e la distanza tra i fabbricati e dai confini, nel rispetto del DM 1444/1968);
- **gli interventi di trasformazione edilizia ricadenti negli ambiti consolidati** (II – Ambiti urbani consolidati), negli ambiti **per nuovi insediamenti limitatamente a quanto già esistente** (IV – Ambiti per nuovi insediamenti) e **negli ambiti specializzati** (V – Ambiti specializzati per attività produttive e VI – Poli funzionali), per le sole proposte **in cui sia riscontrabile una qualificazione del patrimonio esistente.**

Guardando poi alle modifiche apportate al DPR 380/01 dallo Sblocca Italia (e più in generale a tutta una serie di provvedimenti recenti sul tema dell'incentivazione e della semplificazione in materia di attività produttive), si può certamente ampliare l'accesso al principio di deroga a **tutti gli interventi di trasformazione attuati mediante ristrutturazione edilizia finalizzati espressamente al rinnovo od alla sostituzione degli edifici esistenti, anche con riferimento alle unità produttive, in quanto si attuino secondo le migliori pratiche costruttive, con particolare riguardo all'efficientamento energetico ed alla sicurezza sismica .**

Rimangono comunque esclusi dall'applicazione di principi di deroga **gli ambiti per nuove edificazioni per le parti non attuate, nonché il territorio rurale:** scelta assolutamente coerente con politiche di contenimento dell'uso del territorio.

Gli elementi principali su cui agire con la deroga

Ciò premesso, le questioni su cui prioritariamente agire riguardano quattro elementi fondamentali, che vengono di seguito elencati.

1. Deroga al numero di alloggi ammesso

In primo luogo va ricercata una maggiore flessibilità negli usi residenziali, in particolare negli ambiti di riqualificazione, negli ambiti consolidati e in quelli di espansione per le parti già attuate, andando verso il superamento parziale del numero di alloggi come dato urbanistico di riferimento.



Basti infatti pensare che la recente approvazione dello Sblocca Italia consente, attraverso operazioni di manutenzione straordinaria, il frazionamento o l'accorpamento di unità immobiliari, anche con aumento di carico urbanistico, purché all'interno della volumetria esistente ed in assenza di cambio di destinazione d'uso.

Tale apertura è a priori negata dal piano regolatore vigente, proprio dal fatto che il dimensionamento residenziale si basa sul numero di unità immobiliari: il frazionamento di un alloggio in due, per esempio, può essere una operazione non ammissibile quando all'interno del lotto sia stato raggiunto il numero massimo di unità, seppure tale modifica possa avvenire all'interno dell'edificio (e dunque del volume) esistente.

E' anche il caso di notare come il piano regolatore già consenta, in una sorte di deroga "strutturale" a sé stesso, di frazionare alloggi "grandi" (cioè sopra i 150 mq.: tipicamente alloggi degli anni '50-'70) in due unità distinte (art. 15.6).

Si tratta pertanto di adottare una logica simile in maniera più estesa, immaginando la seguente applicazione: **considerando cioè autorizzabili in deroga gli interventi di frazionamento degli alloggi anche in eccesso al numero di alloggi previsti nell'area elementare, senza il presupposto della dimensione minima dell'alloggio di partenza (di cui all'art. 15.6 comma 10 del RUE vigente), ferma restando l'applicazione integrale degli standard di parcheggio richiesti dalle norme vigenti.**

2. Cambi di destinazioni dell'uso nei tessuti misti

Con riferimento agli ambiti di riqualificazione, agli ambiti urbani consolidati, agli ambiti urbani per nuovi insediamenti limitatamente alle parti già esistenti o approvate, un ulteriore importante ragionamento può essere fatto sul tema delle destinazioni dell'uso.

Anche in questo caso, pare in premessa opportuno notare come le recenti disposizioni a livello di governo centrale, sempre contenute nel citato Sblocca Italia, definiscano cosa debba intendersi per mutamento d'uso urbanisticamente rilevante (con conseguente integrazione dell'art. 23-ter² al DPR 380/2001), dichiarando espressamente come, salvo diversa successiva previsione degli strumenti urbanistici, il mutamento d'uso all'interno della stessa categoria funzionale – residenza, ricettività, produttivo-direzionale, commerciale, rurale – sia sempre consentito.

Anche in questo caso, il piano regolatore vigente nega generalmente l'attuazione di questi principi, attraverso un sistema estremamente dettagliato di normazione degli usi, area elementare per area elementare.

In realtà, all'art. 16.0 e all'art. 16.1 le norme di attuazione già definiscono un set di destinazioni sempre ammissibili, a livello generale, per le Zone B e C: in quanto coerenti ad una idea di tessuti multifunzionali, quali sono quelli della città quotidiana. Lo spirito di questo articolo è quindi assai

² «Art. 23-ter. - (Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante). -- 1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

2. La destinazione d'uso di un fabbricato o di una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito.»



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

vicino agli obiettivi che si pone lo Sblocca Italia, e consentirebbe di dare risposta a gran parte di quelle trasformazioni dell'uso diffuse che consentono alla città di rispondere, efficacemente e con rapidità, alle esigenze che si manifestano.

In tal senso, pertanto, si propone di applicare il seguente criterio per valutare eventuali richieste di deroghe agli usi: **autorizzando pertanto alla deroga quegli interventi che propongano destinazioni d'uso non espressamente ammesse nell'area elementare, ma che siano comunque ammesse nell'ambito (art. 16.0 e 16.1), a condizione che vengano reperiti gli standard urbanistici previsti dalle norme vigenti.**

3. Usi produttivi specializzati

Un discorso specifico va fatto per gli Ambiti specializzati, in particolare quelli vocati alla produzione. E' opportuno ricordare come, ai fini di agevolare e promuovere lo sviluppo delle attività produttive ed artigianali già insediate, fin dal 2009 la Regione Emilia Romagna abbia integrato la LR 20/2000 con il seguente articolo A-14bis, che recita:

Art. A-14-bis - Misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive

1. Al fine di promuovere lo sviluppo delle attività industriali o artigianali insediate nel territorio urbanizzato, l'amministrazione comunale, entro i dieci giorni dalla presentazione del progetto da parte dei soggetti interessati, convoca una conferenza di servizi per la valutazione degli interventi di ampliamento e di ristrutturazione dei fabbricati industriali o artigianali, esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, che comportino variante agli strumenti urbanistici vigenti.

2. Alla conferenza di servizi sono chiamati a partecipare la Provincia e tutte le amministrazioni competenti ad esprimere ogni autorizzazione, concessione, nulla osta e atto di assenso, comunque denominato, richiesto per la realizzazione dell'intervento. I lavori della conferenza di servizi non possono superare il termine perentorio di sessanta giorni.

3. L'esito positivo della conferenza di servizi costituisce proposta di variante allo strumento urbanistico. L'amministrazione comunale provvede all'immediato deposito del progetto presso la sede del Comune per sessanta giorni dalla pubblicazione sul BUR del relativo avviso. Entro il medesimo termine chiunque può prendere visione del progetto e formulare osservazioni sulla variante si esprime definitivamente il Consiglio comunale entro i trenta giorni successivi alla conclusione del termine per la presentazione delle osservazioni.

4. Gli interventi di cui al presente articolo sono attuati con intervento diretto.

E' di tutta evidenza come la disciplina e la produzione legislativa recente vada nella direzione di consentire maggiori flessibilità di riutilizzo ed adattamento degli edifici industriali ed artigianali esistenti

Il PRG vigente, attraverso una recente variante, ha introdotto con il comma 11 dell'art. 15.6 forme più ampie di riuso dei locali esistenti.

Inoltre, all'art. 16.2 il PRG vigente definisce, analogamente a quanto sopra riportato per le zone B e C, gli usi generalmente ammissibili per le zone D: anche in questo caso, il PSC individua categorie d'uso generalmente più ampie di quelle poi definite dalla disciplina della singola zona elementare.

Incrociando quanto già previsto dagli strumenti con le recenti modifiche apportate dallo Sblocca Italia, si può proporre di applicare il seguente criterio per ipotesi di trasformazione di fabbricati esistenti in ambiti per insediamenti produttivi: **autorizzando pertanto in deroga interventi che propongano destinazioni d'uso non espressamente ammesse nell'area elementare, ma che siano comunque ammesse nell'ambito (art. 16.2), a condizione che vengano reperiti gli standard urbanistici previsti dalle norme vigenti.**



4. Insediamenti commerciali (Medie strutture di vendita)

Una prima risposta va data con riguardo all'avviso di selezione di proposte per la qualificazione della rete commerciale esistente, attraverso cui l'Amministrazione ha di fatto manifestato un interesse pubblico, in tutto e per tutto analogo a quanto avviene in una procedura concorsuale all'interno della formazione di un POC. Se ne deduce pertanto che le proposte pervenute, ove ammissibili rispetto alle indicazioni del presente documento, possano trovare una attuazione semplificata all'interno di una procedura in deroga allo strumento urbanistico, a prescindere dall'ambito urbanistico di appartenenza. In analogia ai casi precedenti, si immagina pertanto di **procedere autorizzando in deroga le proposte ritenute ammissibili**, che si attuino attraverso operazioni di recupero e riqualificazione dell'esistente,

- con ristrutturazione edilizia e senza aumento della superficie coperta esistente, nel caso di interventi attuati fuori da Ambiti di riqualificazione o Piani di Recupero;
- con altre tipologie di intervento e senza verifica sulla superficie coperta ante e post trasformazione all'interno di Ambiti di riqualificazione o Piani di Recupero;

a condizione che vengano sempre recuperati gli standard urbanistici previsti dalle norme vigenti.

Considerato che tali strutture possono produrre impatti sensibili rispetto a territori urbanizzati e consolidati, si procederà per mezzo di analoghe procedure concorsuali semplificate finalizzate a valutare ulteriori e nuove ipotesi di insediamento.

Potranno essere valutate al di fuori di procedure concorsuali eventuali proposte che, attraverso le modalità sopraindicate, siano finalizzate a consolidare sul territorio legittime presenze commerciali.

Le modalità di attuazione degli interventi in deroga

Gli interventi in deroga sopra descritti si attuano mediante intervento diretto, con permesso di costruire, anche nel caso l'intervento sia assoggettato a SCIA. La necessità di un procedimento per assentire la deroga sposta l'intervento nel campo del permesso di costruire.

Qualora l'intervento contempili o richieda l'attuazione di specifiche opere di urbanizzazione funzionali all'intervento stesso, il permesso di costruire sarà convenzionato, ed all'interno della convenzione saranno opportunamente disciplinate le condizioni e gli obblighi relativamente alle opere da eseguirsi.

Resta comunque inteso che **ciascun singolo provvedimento di deroga**, la cui ammissibilità verrà valutata preliminarmente rispetto alle indicazioni del presente documento, **sarà autorizzata solo ed esclusivamente dall'organo competente, che è il Consiglio Comunale**. Qualunque automatismo è pertanto categoricamente escluso.

Al fine di garantire una certa continuità con la prassi vigente ed una equità di trattamento, **laddove siano riscontrabili incrementi di valore conseguenti alla ammissibilità in deroga della proposta, saranno applicate forme compensative (contributi straordinari)** mutate dalle modalità di calcolo dell'art. 14.1, con importanti modifiche derivanti, anche in questo caso, dalle recenti integrazioni al DPR 380/2001 derivanti dalla conversione in legge dello Sblocca Italia, in termini di oneri concessori. Denominatore comune delle proposte dovrà essere la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, nonché la riqualificazione urbana ed il recupero delle aree dismesse. Pertanto, la proposta in deroga dovrà contenere una valutazione estesa alle aree contigue, al fine di conseguire una più ampia riqualificazione urbana e delle infrastrutture presenti (viabilità, piste ciclabili, pedonali, arredi, verde...). La relazione illustrativa della proposte dovrà inoltre identificare soluzioni innovative in termini di riqualificazione energetica ed ambientale, di risparmio delle risorse idriche, sulla



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

permeabilità dei suoli, adeguamento sismico, ecc.

La definizione degli oneri compensativi e del contributo straordinario

La conversione in legge dello Sblocca Italia ha comportato una interessante ed attesa novità, riguardante il fatto che, a seguito delle numerosissime ed assai variegata esperienze riscontrate nella prassi urbanistica degli ultimi anni, gli oneri concessori possano essere parametrati anche in funzione del "vantaggio" derivante da diverse previsioni urbanistiche, anche attuate in deroga allo strumento urbanistico vigente.

Art. 16 comma 4 DPR 380/2001 – Oneri Concessori

4. L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e' stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

a) all'ampiezza ed all'andamento demografico dei comuni;

b) alle caratteristiche geografiche dei comuni;

c) alle destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;

d) ai limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo 41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché' delle leggi regionali;

d-bis) alla differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché' quelli di nuova costruzione

d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche»

Rispetto alla prassi normalmente attuata, questa previsione di fatto incorpora, pur con i dovuti distinguo, le modalità e gli obiettivi attualmente disciplinati dall'art. 14.1 e dal conseguente regolamento di attuazione, che con successiva variante andrà riformulato per essere adeguato alle novità apportate dal Decreto Sblocca Italia.

Il quale appunto introduce una importante e fondamentale novità: che **decade la necessità di stipulare, preventivamente alla variante, un accordo di pianificazione.**

In pratica, le attuali compensazioni economiche derivanti dall'applicazione dell'art. 14.1 vengono in tutto e per tutto assimilate a contributi straordinari, assolvibili all'interno degli oneri concessori.

Per ridisegnare un quadro completo, occorre agire rapidamente ed in modo organico sull'attuale sistema degli oneri, riformulando, con le opportune modifiche ed integrazioni, la delibera di applicazione degli oneri concessori nonché la graduazione dei contributi straordinari.

Con riferimento all'art. 14.1, ed alla necessità di una sua progressiva e sostanziale revisione all'interno del nuovo piano, oltre a sottolineare la rimozione della necessità della variante preliminare, si sottolinea come bisognerà operare principalmente:

- per una graduazione dei contributi richiesti in relazione agli obiettivi del piano e delle trasformazioni attese (il comma d-bis esprime esattamente questo concetto);
- per una attenta quantificazione dei contributi richiesti, in relazione alle attuali dinamiche di mercato, per non bloccare, sul versante meramente finanziario, operazioni che si sta cercando di agevolare su quello più propriamente urbanistico.

I contributi straordinari dovranno prioritariamente essere utilizzati per la riqualificazione urbana delle



Comune di Modena

Settore Pianificazione Territoriale e Trasformazioni Edilizie

aree contermini all'intervento, con sottoscrizione di apposita convenzione attuativa nel caso in cui vengano realizzati direttamente dai privati.

La variante Ponte verso il nuovo RUE

La gran parte degli obiettivi sopra espressi, a cui si cerca per le vie brevi di consentire rapida attuazione attraverso l'applicazione dei più recenti provvedimenti legislativi in termini di semplificazione e snellimento delle procedure, dovrà trovare una sistematizzazione attraverso una apposita variante allo strumento urbanistico vigente.

Tale modifica, da valutare preliminarmente anche con la Provincia, potrà consentire uno sblocco strutturale di molte delle attuali rigidità dello strumento che, allo stato attuale, negano trasformazioni che in realtà vengono in larghissima maggioranza successivamente assentite a seguito di variante.

Tale apertura potrebbe rappresentare una sorta di "anteprima", limitatamente ad alcuni temi specifici, dell'architettura complessiva ed ai contenuti del nuovo RUE.

Al contempo, consentirà all'Amministrazione ed agli uffici di potersi dedicare, con la dovuta e necessaria attenzione, alla formazione dei nuovi strumenti urbanistici.