

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE PUGLIA 11 marzo 2009, n. 325.

Note esplicative, chiarimenti ed indirizzi sull'applicazione della legge regionale 21 maggio 2008, n. 12. "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale" (B.U. della Regione Puglia n. 82 del 23 maggio 2008).

in B.U.R.P. n. 48 del 31-03-2009

sommario

DELIBERA 1

REGIONE PUGLIA ASSESSORATO ALL'ASSETTO DEL TERRITORIO SERVIZIO URBANISTICA CIRCOLARE N. 2/2009..... 2

1. - Edilizia Residenziale Sociale: problemi di definizione..... 2
2. - Valutazione del fabbisogno di ERS..... 3
3. - Acquisizione delle aree da destinare ad interventi di ERS 4
4. - Realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale..... 5
5. - Concorrenza e trasparenza. 6
6. - Variante urbanistica..... 7

L'Assessore all'Urbanistica, prof.ssa Angela Barbanente, sulla base dell'Istruttoria espletata dal Dirigente del Servizio Urbanistica Regionale, riferisce quanto segue:

"La legge regionale 21 maggio 2008, n. 12, "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale" (B.U. della Regione Puglia n. 82 del 23 maggio 2008) stabilisce procedure urbanistiche volte a superare le difficoltà di realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale a costi contenuti, a partire da quanto disposto dall'art. 1, commi 258 e 259 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato", che prevede che i Comuni possano definire ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o riuniti in consorzio, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in aggiunta alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

Dato il carattere innovativo delle procedure previste dalla legge regionale in questione, per agevolare i

Comuni nell'attuazione della legge stessa, garantirne una più coerente interpretazione e inquadrare dette procedure all'interno della cornice normativa statale e regionale in materia, la Circolare n. 2/2009 oggetto del presente provvedimento contiene alcuni essenziali chiarimenti ed indicazioni in merito a:

- I problemi di definizione di Edilizia Residenziale Sociale
- La valutazione del fabbisogno di ERS.
- L'acquisizione delle aree da destinare ad interventi di ERS.
- La realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale
- I criteri di concorrenzialità e trasparenza
- La variante urbanistica

Tutto ciò premesso ed al fine di fornire agli Enti Locali interessati note esplicative, chiarimenti ed indirizzi sull'applicazione della legge regionale 21 maggio 2008, n. 12, "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale", si propone alla Giunta Regionale l'approvazione della Circolare secondo lo schema allegato al presente provvedimento.

IL PRESENTE PROVVEDIMENTO APPARTIENE ALLA SFERA DELLE COMPETENZE DELLA GIUNTA REGIONALE COSÌ COME PUNTUALMENTE DEFINITE DALL'ART. 4 - COMMA 4° - LETTERAD) DELLA L.R. 7/97. "COPERTURA FINANZIARIA AI SENSI DELLA L.R. N. 28/01"

La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sia di entrata che di spesa e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del Bilancio Regionale.

L'Assessore all'Urbanistica, sulla scorta delle risultanze istruttorie sopra riportate, propone per tanto alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale.

LA GIUNTA

UDITA la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore all'Urbanistica;

VISTA la dichiarazione posta in calce al presente provvedimento da parte del Dirigente di Servizio;

A voti unanimi e palesi espressi nei modi di legge;

DELIBERA

- DI FARE PROPRIA la relazione dell'Assessore all'Urbanistica, nelle premesse riportate;

- DI PROVVEDERE alla pubblicazione del presente provvedimento sul B.U.R. della Regione Puglia.

- DI APPROVARE la Circolare n. 2 72009 avente ad oggetto "Note esplicative, chiarimenti ed indirizzi sull'applicazione della legge regionale 21 maggio 2008, n. 12, "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale" (B. U. della Regione Puglia n. 82 del 23 maggio 2008)."

Il Segretario della Giunta Doti. Romano Donno
Il Presidente della Giunta Dott. Nichi Vendola

REGIONE PUGLIA
ASSESSORATO ALL'ASSETTO
DEL TERRITORIO SERVIZIO
URBANISTICA CIRCOLARE N.
2/2009

Oggetto: Note esplicative, chiarimenti ed indirizzi sull'applicazione della legge regionale 21 maggio 2008, n. 12, "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale" (B. U. della Regione Puglia n. 82 del 23 maggio 2008).

Questa circolare mira a fornire alcuni essenziali chiarimenti ed indicazioni in merito alle condizioni, procedure e modalità attuative della legge regionale 21 maggio 2008, n. 12, "Norme urbanistiche finalizzate ad aumentare l'offerta di edilizia residenziale sociale".

1. - Edilizia Residenziale Sociale: problemi di definizione

La legge 12 non fornisce una definizione di edilizia residenziale sociale (da qui in avanti, ERS) che resta ancora incerta nella sua latitudine e portata.

Sul solco tracciato dall'articolo 1, commi 258 e 259, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge Finanziaria 2008), la legge regionale n. 12/2008 si è limitata a confermare il collegamento stretto tra politiche abitative pubbliche e pianificazione urbanistica e, più in generale, governo del territorio (materia questa - com'è noto - di legislazione concorrente: art. 117 Cost.). Gli strumenti urbanistici creano, attraverso le opere di urbanizzazione (dotazioni territoriali), le specifiche condizioni per realizzare gli interventi rivolti a garantire l'accesso al bene primario abitazione.

Il legislatore statale - a cui compete, in via esclusiva, fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: art. 117, co. 2, lett. m, Cost.) - oltre a confermare, con i menzionati commi della Finanziaria 2008, il collegamento tra governo del territorio e politiche abitative che legittima l'intervento concorrente del legislatore regionale, con la legge 8 febbraio 2007 n. 9 recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", ha affidato al Ministro delle Infrastrutture la definizione di "alloggio sociale" (art. 5).

In tale senso si è proceduto con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile 2008 (G.U. n. 146 del 24 giugno 2008), da cui è possibile ricavare le seguenti indicazioni che vanno tenute

presenti nell'attuazione della legge regionale n. 12/2008:

- con l'espressione "edilizia residenziale sociale" deve intendersi un "sistema ... costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie" delle persone (art. 1, co. 2);
- tali servizi abitativi vengono erogati da operatori pubblici e privati "prioritariamente" attraverso "l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili", ma anche attraverso "il sostegno all'accesso alla proprietà della casa" (art. 1, co. 4);
- il "servizio di edilizia residenziale sociale" persegue "l'integrazione di diverse fasce sociali" e concorre "al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari" (art. 1, co. 4);
- elemento essenziale del "sistema di edilizia residenziale sociale" è l'alloggio sociale (art. 1, co. 2);
- in termini generali e funzionali, per «alloggio sociale» deve intendersi "l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato" (art. 1, co. 2);
- in concreto, nella definizione di alloggio sociale inteso come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale rientrano "gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà" (art. 1, co. 3);
- l'alloggio sociale "deve essere adeguato, salubre, sicuro e costruito o recuperato nel rispetto delle caratteristiche tecnico-costruttive indicate agli articoli 16 e 43 della legge 5 agosto 1978, n. 457" e "deve essere costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative" (art. 2, co. 7);
- nel caso di servizio di edilizia sociale in locazione "si considera adeguato un alloggio con un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare - e comunque non superiore a cinque - oltre ai vani accessori quali bagno e cucina" (art. 2, co. 7);
- "l'alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali" (art. 1, co. 5).

Dal quadro normativo tracciato dai commi 258 e 259 dell'alt. 1 della Legge Finanziaria 2008 e dal

D.M. 22 aprile 2008, l'ERS è presentata come «ea dotazione territoriale destinata a rispondere alla domanda di abitazione sociale.

Questa idea rappresenta un salto di qualità in termini concettuali, politici e normativi. Per un verso, l'offerta di casa va sostenuta nell'ambito di politiche urbanistiche che favoriscano coesione sociale, qualità dell'abitare, integrazione urbana, contenimento del consumo di territorio non urbanizzato. Per l'altro l'idea di fondo dell'ERS suggerisce una politica nuova che la Regione Puglia, con questa legge, intende fare propria e rilanciare: occorre operare per ridurre l'incidenza della rendita fondiaria sul costo finale degli alloggi e delineare un rapporto tra il pubblico e i privati tale da costruire insieme la città pubblica. Le nuove tecnologie, l'abbattimento dell'incidenza della rendita fondiaria sul costo finale di costruzione, il contenimento dei costi di costruzione e di urbanizzazione possono permettere di ottenere un difficile connubio: quello tra il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'alloggio con la riduzione del suo costo.

La l.r. 12/2008 mette a disposizione dei Comuni uno strumentario normativo, essenziale e flessibile, che richiama meccanismi perequativi e/o compensativi già collaudati per le altre dotazioni territoriali con cui affrontare e risolvere il problema dell'acquisizione delle aree e quello successivo della realizzazione degli alloggi destinati ad integrare il sistema dell'edilizia residenziale sociale dei Comuni pugliesi.

2. - Valutazione del fabbisogno di ERS

La Legge prevede che i Comuni effettuino una preliminare valutazione del fabbisogno di ERS. Per i Comuni ad elevata tensione abitativa, la legge prevede l'obbligo di valutazione del fabbisogno di ERS e trasmissione alla Regione con l'indicazione dei modi di soddisfacimento del fabbisogno stesso (2° comma), al fine sia di indurre i Comuni a stimare periodicamente entità e tipi di fabbisogno di ERS sia di poter più efficacemente raccordare la programmazione regionale e statale con le politiche comunali per l'ERS.

L'obiettivo della legge di incrementare l'offerta di ERS richiede una stima del fabbisogno che superi le analisi tradizionali sulle quali di solito si fonda il dimensionamento dei piani. La stima dovrebbe essere, infatti, più mirata per rendere conto da un lato delle situazioni di disagio abitativo presenti nel contesto locale, dall'altro, delle situazioni di vulnerabilità e rischio legate alle condizioni socio-economiche delle persone e delle famiglie.

A titolo esemplificativo, sono indicate di seguito le cinque categorie individuate dall'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa per rappresentare le varie forme di disagio abitativo:

- Disagio Estremo: esclusione abitativa in senso stretto, che comprende i senza dimora e le persone in condizioni di indigenza. Informazioni su tali

condizioni possono essere assunte dai servizi sociali comunali.

- Disagio Grave: condizioni di sovraffollamento, coabitazione, inadeguatezza dell'alloggio per superficie procapite, dotazione di servizi essenziali quali acqua, fogna, bagno ecc. Informazioni su tali condizioni possono essere tratte, oltre che dai dati censuari, dalle graduatorie dei bandi per l'assegnazione di edilizia residenziale pubblica, se aggiornate, o dalle schede del fondo per il sostegno all'affitto.

- Emergenza Abitativa: uso di alloggi impropri, occupazioni abusive, strutture temporanee. Informazioni su tali condizioni possono essere tratte, oltre che dai dati censuari, dai servizi sociali comunali e dalle prefetture.

- Vulnerabilità Abitativa: legata alla minaccia di perdita dell'alloggio (ad esempio per sfratto per finita locazione o morosità), con conseguente peggioramento delle condizioni di vita e caduta nelle fasce più basse del disagio abitativo. Informazioni sui provvedimenti di sfratto sono disponibili presso i Tribunali e/o il Dipartimento Affari Interni e territ. Divisione centrale Documentaz e statist. Min Interni.

- Rischio Abitativo: legato a condizioni economiche che, sebbene non di povertà, non consentono l'accesso o la permanenza in un alloggio salubre, sicuro e dignitoso in mancanza di misure di sostegno. In questa categoria possono essere inclusi giovani con lavoro precario, anziani non proprietari, famiglie monoreddito che non godono di una casa in proprietà o che ne possiedono una inadeguata.

La Regione non indica quale sia la dimensione temporale più appropriata per la valutazione del fabbisogno di ERS. Tuttavia, il legame stabilito dalla norma (art. 2) fra valutazione del fabbisogno e indicazione dei modi di soddisfacimento del fabbisogno stesso, rende opportuno che la valutazione del fabbisogno ERS sia dimensionata avendo presenti le esigenze di un arco temporale commisurato all'effettiva capacità di governo dei processi di intervento sul territorio, alle concrete capacità operative locali (pubbliche e private), alla necessità di calibrare gli interventi in funzione degli effettivi bisogni, alla necessità quindi di poter aggiornare l'offerta in funzione della domanda sociale, delle difficoltà attuative e dei servizi effettivamente realizzati o realizzabili.

Opportunamente, infine, potrebbero individuare previsioni "condizionate", la cui attuabilità è subordinata al verificarsi di determinate circostanze, come ad esempio la realizzazione di infrastrutture o il completamento delle trasformazioni in contesti limitrofi.

Le previsioni saranno ovviamente più o meno dettagliate in funzione della minore o maggiore durata delle medesime.

In questo contesto e per le finalità di cui al secondo comma dell'articolo unico della legge 12/2008, risultano pertinenti ed utili - adeguatamente mutuati

- le considerazioni ed i riferimenti forniti dal “DRAG - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG)” approvato in via definitiva con la Deliberazione della Giunta Regionale 3 agosto 2007 n. 1328 (B.U. della Regione Puglia n. 120 del 29 agosto 2007), soprattutto nella Parte III dedicata alla “Costruzione del sistema delle conoscenze e dei quadri interpretativi”, [p. 15980, Boll. cit.].

Naturalmente, nell’Indicazione dei modi di soddisfacimento del fabbisogno occorre includere l’intero spettro di piani, programmi e politiche in atto e non solo le misure promosse dalla legge in questione.

3. - Acquisizione delle aree da destinare ad interventi di ERS

Per l’attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale, il primo e preliminare problema che i Comuni sono chiamati ad affrontare è quello del reperimento delle aree da destinare a tali interventi.

Tale problema va distinto da quello logicamente successivo della realizzazione degli alloggi di ERS. I due livelli, reperimento delle aree e realizzazione degli alloggi, con i rispettivi profili, strumenti e le rispettive soluzioni vanno tenuti distinti.

In merito al primo problema (il reperimento delle aree), la l.r. 12/2008 richiama ed arricchisce il contenuto dell’art. 1, co. 258 e 259, della Legge Finanziaria 2008. I Comuni possono far ricorso ad apposite previsioni degli strumenti urbanistici, che consentono loro di acquisire quote delle aree rese edificabili e della relativa capacità edificatoria.

L’idea di fondo è che la realizzazione di interventi di ERS rappresenti una funzione pubblica, al pari delle (ed in aggiunta alle) altre dotazioni territoriali, di cui si deve far carico certamente l’intera collettività ma con il concorso specifico (cessione di aree) in primo luogo dei soggetti beneficiari delle scelte pianificatorie e insediative.

La l.r. 12/2008 affronta il problema nel primo e nel terzo comma.

A) Nel primo comma - in linea con l’art. 1, co. 258, della Legge Finanziaria 2008 – la cessione di una quota di aree da destinare a ERS è condizione che i Comuni possono prevedere per la trasformazione di ambiti territoriali la cui localizzazione ed i cui processi di trasformazione sono definiti in sede di pianificazione urbanistica generale (previsioni programmatiche del PUG, art. 9, co. 3, l.r. n. 20/2001). In sostanza, la disposizione ha carattere di principio generale che informa, assieme ad altri, la materia del governo del territorio e quindi della pianificazione urbanistica, impegnando i Comuni a contemplare e perseguire, tra gli obiettivi dei piani urbanistici generali, il soddisfacimento del fabbisogno di aree per l’edilizia residenziale sociale.

B) Il terzo comma affronta il medesimo problema e risponde alle medesime esigenze nell’ipotesi in cui

i Comuni non dispongano di aree da destinare a ERS e, a condizioni urbanistiche date e già definite, non contemplino nei propri piani urbanistici o regolatori generali ambiti la cui trasformazione sia condizionata alla cessione gratuita di aree nei termini di cui al primo comma.

In queste ipotesi - che ovviamente, in sede di prima applicazione della legge, risultano di più immediato interesse - la l.r. 12/2008 riserva ai Comuni la possibilità [“previa valutazione della sostenibilità del maggiore carico insediativo e della compatibilità con i caratteri culturali, ambientali e paesaggistici dei luoghi nonché nel rispetto delle quantità complessive minime fissate dall’articolo 41 quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge Urbanistica) e successive modifiche e integrazioni”] di reperire aree o all’interno di “ambiti destinati a servizi che siano in esubero rispetto alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto interministeriale 1444/1968” (co. 3, lett. a) o all’interno di “ambiti a prevalente destinazione residenziale” (co. 3, lett. b). La carenza di risorse pubbliche consigliano un cambio di approccio rispetto alle tradizionali procedure espropriative (in linea con quanto disposto dall’art. 1, co. 259, della Legge Finanziaria 2008):

1. Nella prima fattispecie contemplata dal terzo comma, lett. a), dell’articolo unico della legge, l’acquisizione delle aree destinate ad ERS si realizza attraverso il ricorso alla tecnica della perequazione urbanistica, diretta alla corretta redistribuzione, tra tutti i soggetti interessati, dei vantaggi e degli oneri direttamente legati alla trasformazione delle aree. Si rammenta che nel “DRAG - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG)” si indica, tra le finalità della perequazione urbanistica, la possibilità di “acquisire gratuitamente o ‘a prezzo agricolo’ le aree per i servizi (inclusa l’edilizia residenziale sociale)” e di “attuare il disegno strategico dello strumento urbanistico generale, utilizzando lo strumento perequativo per la realizzazione di politiche ambientali e/o politiche abitative di carattere sociale” [v. “Appendice III - Orientamenti per l’applicazione del principio della perequazione”, in B.U. della Regione Puglia n. 120 del 29 agosto 2007, p. 16015-16016]. Operativamente, il Comune, una volta individuato l’ambito su cui intervenire, attribuirà un uniforme indice edificatorio a tutte le aree che si trovano al suo interno, individuerà una parte (limitata) della superficie dell’ambito (superficie fondiaria) su cui dovranno essere concentrate le trasformazioni private (edilizia residenziale libera) e dovrà prevedere la cessione gratuita al Comune delle aree residue eccedenti la superficie fondiaria ai fini della loro utilizzazione “per realizzare edilizia sociale, prevedendo comunque, anche per quest’ultima, le dotazioni minime di standard per la residenza” [v.

“DRAG - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (PUG)”, in B.U. della Regione Puglia n. 120 del 29 agosto 2007, p. 15996].

2. Nella seconda fattispecie contemplata dal terzo comma, lett. b), i privati proprietari delle aree cedute gratuitamente per la realizzazione di interventi di ERS sono “compensati” riconoscendo i loro diritti edificatori che quelle aree ed in generale l’ambito urbanistico (a prevalente destinazione residenziale) in cui sono ricomprese non potrebbero esprimere. Il surplus di capacità edificatoria a cui fa riferimento la lett. b) del terzo comma è destinato dunque alla “compensazione” dei proprietari delle aree cedute.

4. - Realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale

Alle aree acquisite con le modalità di cui al primo ed al terzo comma il Comune riconosce una propria capacità edificatoria destinata esclusivamente ad interventi di ERS, salva la possibilità di utilizzare una quota di tale capacità edificatoria come misura di compensazione per la realizzazione degli interventi di ERS (v. più avanti, sub lett. B di questo paragrafo). Per la realizzazione degli alloggi il Comune ha a disposizione diverse opzioni:

A) Realizza, con risorse proprie o comunque pubbliche, gli alloggi che dovranno essere destinati prioritariamente e prevalentemente alla locazione o anche essere assegnati in proprietà.

B) Coinvolge nella realizzazione degli interventi di ERS operatori pubblici «individuati come soggetti erogatori del servizio di edilizia sociale in locazione permanente sulla base delle vigenti normative» (art. 2, co. 4, D.M. 22 aprile 2008) o operatori pubblici e privati «selezionati mediante procedimento di evidenza pubblica per la realizzazione degli alloggi» destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà (art. 2, co. 4, D.M. 22 aprile 2008). Per l’attuazione degli interventi di ERS, agli operatori pubblici e privati spetta “una compensazione” costituita - recita l’art. 2, co. 4, del citato decreto ministeriale - «dal canone di locazione e dalle eventuali diverse misure stabilite dallo Stato, dalle regioni e province autonome e dagli enti locali»; tale «compensazione - si precisa nel decreto - non può eccedere quanto necessario per coprire i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile». A questo riguardo, la l.r. 12/2008 (co. 4 dell’unico articolo) ha previsto che i Comuni possano contemplare come misura di compensazione per la realizzazione di interventi di ERS anche l’assegnazione all’operatore selezionato dell’area di intervento ERS acquisita dal Comune e della relativa capacità edificatoria attribuita dal Comune che, in tal caso, sarà per una quota parte nella sua disponibilità piena, destinata ad interventi di edilizia libera (tale previsione è peraltro in linea con quanto disposto dall’art. 1, co. 259, della Legge

Finanziaria 2008). È quasi superfluo precisare che la “compensazione” va adeguatamente e prudentemente calibrata in funzione del ritorno pubblico dell’intervento privato che il Comune ha programmato di realizzare.

In altri termini, se la compensazione in volumetria di edilizia libera è sufficiente a coprire interamente “i costi derivanti dagli adempimenti degli obblighi del servizio nonché un eventuale ragionevole utile” gli alloggi di ERS realizzati saranno acquisiti alla proprietà pubblica comunale per essere destinati, prioritariamente e prevalentemente, alla locazione o per essere assegnati in proprietà ai soggetti in possesso dei requisiti (nessuna differenza, dunque, rispetto all’opzione di cui al precedente punto A, se non nella natura del corrispettivo per la realizzazione degli interventi: volumetria per edilizia residenziale libera in questo caso, denaro pubblico nell’ipotesi sub A). Diversamente, se il Comune non abbia scelto la via dell’acquisizione al patrimonio pubblico degli alloggi di ERS, la “compensazione” potrà ben limitarsi al corrispettivo (definito convenzionalmente con il Comune, secondo lo schema dell’edilizia convenzionata) derivante dai contratti di locazione o di vendita (possibilità che deve esplicitamente essere prevista dal Comune) che l’operatore privato andrà a stipulare con i soggetti selezionati nei modi di cui alla lett. b) del 6° comma dell’articolo unico della legge. Infine, spetta sempre ai Comuni valutare la possibilità di articolare una offerta compensativa di tipo “misto”, che preveda, cioè, sia l’assegnazione di una quota di aree (e della loro capacità edificatoria) sia i corrispettivi derivanti dai contratti di locazione o di vendita di cui si diceva.

C) La realizzazione degli interventi di ERS può essere affidata ai medesimi proprietari delle aree (singoli, riuniti in consorzio o in cooperativa). Si traduce in due varianti operative:

1. Cessione, definita convenzionalmente, “chiavi in mano” al Comune degli immobili di ERS (il che si verifica nell’ipotesi contemplata dal primo comma, su cui v. supra, paragrafo 3, punto A);

2. Realizzazione di interventi di ERS da parte dei proprietari sulle proprie aree che possono utilizzare sia la capacità edificatoria già disponibile (sebbene per una destinazione diversa, ad esempio per attrezzature pubbliche di interesse generale o locale; oppure con localizzazioni e perimetrazioni differenti rispetto a quelle definite dagli strumenti urbanistici generali), sia eventualmente, per intero, il surplus di capacità edificatoria che il Comune si è dichiarato disponibile ad attribuire agli ambiti destinati a servizi (lett. a del terzo comma) o ad aree comprese in ambiti a prevalente destinazione residenziale (lett. b del terzo comma). Questo modulo operativo contempla, necessariamente, la cessione a favore del Comune di una quota minima del 10 per cento degli alloggi realizzati con detta capacità edificatoria supplementare (co. 6, lett. a) e l’obbligo a destinare alla locazione o alla locazione

con patto di futura vendita i restanti alloggi a favore dei soggetti in possesso dei requisiti selezionati sulla base di una graduatoria comunale (co. 6, lett. b).

5. - Concorrenza e trasparenza.

Il richiamo ai criteri di concorrenzialità e trasparenza cui si deve ispirare l'azione amministrativa dei Comuni dovrebbe indurre ad applicare tali criteri non solo nella fase di assegnazione delle aree a proprietari ed operatori di cui si occupa specificatamente il quarto comma. È di tutta evidenza, trattandosi di principi di carattere generale, che concorrenza e trasparenza dovrebbero essere garantite in tutte le fasi e procedure finalizzate a reperire aree o immobili e, quindi, a realizzare gli interventi di ERS. Questo, naturalmente, in rapporto alle specifiche situazioni di contesto e badando a evitare che, nelle scelte localizzate, i criteri di concorrenzialità economica non prevalgano rispetto a quelli di carattere urbanistico e ambientale, in relazione allo stato delle infrastrutture, alle circostanti destinazioni d'uso, ai caratteri paesaggistici dei luoghi. Reperimento delle aree. In sede di elaborazione e definizione delle previsioni programmatiche del PUG (art. 9, co. 3, l.r. n. 20/2001), i Comuni ben possono ricorrere a procedure di tipo competitivo/concorrenziale per selezionare gli ambiti territoriali la cui effettiva trasformazione sia subordinata alla cessione di aree o immobili ai sensi ed effetti di cui al comma 1, articolo unico, l.r. 12/2008 [sulla possibilità/opportunità di "effettuare scelte localizzative in piena trasparenza tramite procedure concorrenziali" si sofferma anche il DRAG - Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali (B.U. della Regione Puglia n. 120 del 29 agosto 2007, p. 16001)]. Analogamente, allorché ne sussistano le condizioni (e quindi in presenza di una pluralità di ipotesi localizzative), attraverso meccanismi concorrenziali devono essere reperite le aree da destinare ad ERS all'interno di "ambiti destinati a servizi che siano in esubero rispetto alla dotazione minima inderogabile di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto interministeriale 1444/1968" (co. 3, lett. a) o all'interno di "ambiti a prevalente destinazione residenziale" (co. 3, lett. b). In queste ipotesi, il Comune dovrà considerare sia la quantità di aree che i privati sono disponibili a cedere alla pubblica amministrazione, sia, per converso, la suppletiva capacità edificatoria richiesta a "compensazione" di detta cessione. Ulteriori criteri selettivi saranno adottati dai Comuni per valutare le proposte che risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana, quelle che privilegiano la riqualificazione dell'esistente, che assicurano maggiore risparmio di suolo, migliori condizioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio, dei beni culturali, che determinano uno

sviluppo sostenibile. Realizzazione degli interventi di ERS.

La realizzazione di alloggi e servizi destinati all'ERS con risorse finanziarie comunali (o comunque pubbliche) seguirà ovviamente la normativa e le procedure previste in materia di appalti di lavori pubblici (v. decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici). Non muta il quadro normativo di riferimento qualora per la realizzazione degli interventi edilizi il Comune abbia previsto il concorso di operatori privati nelle forme su cui ci si è soffermati nel precedente paragrafo 4 (sub lett. B). Anziché dal prezzo, la base della gara d'appalto su cui dovranno essere modulate e valutate le offerte degli operatori privati sarà rappresentata: 1) dai corrispettivi (definiti convenzionalmente con il Comune, secondo lo schema dell'edilizia convenzionata) derivanti dai contratti di locazione o di vendita (possibilità che deve esplicitamente essere prevista dal Comune) che l'operatore privato andrà a stipulare con i soggetti selezionati nei modi di cui alla lett. b) del 6° comma dell'articolo unico della legge; 2) oppure dalle aree acquisite dal Comune e dalla relativa capacità edificatoria che sarà destinata sia agli interventi di ERS (che saranno acquisiti gratuitamente al patrimonio pubblico: v. paragrafo 4, sub lett. B), sia, per una quota, ad edilizia libera, vale a dire le offerte degli operatori privati saranno valutate appunto tenendo conto, in primo luogo, la misura della quota di diritti edificatori che il privato vuole riservarsi per l'edilizia libera (la possibilità che "in sostituzione totale o parziale delle somme di denaro costituenti il corrispettivo del contratto" il bando di gara possa "prevedere il trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice" è espressamente contemplata dall'alt. 53, co. 6 e ss., del Codice dei contratti pubblici); 3) o ancora, nell'offerta compensativa di tipo "misto", sia dai predetti corrispettivi derivanti dai contratti di locazione o di vendita che l'operatore privato andrà a stipulare sia da una quota di aree o volumetrie che il Comune è disponibile ad assegnare. Realizzazione degli interventi di ERS senza la preliminare acquisizione delle aree da parte del Comune. Come già illustrato nel paragrafo 4, lett. C), è possibile che la realizzazione di interventi ERS sia affidata, previo convenzionamento, ai proprietari delle aree (singoli, riuniti in consorzio o in cooperativa). Per assicurare il massimo di beneficio pubblico i Comuni devono prevedere una procedura competitiva ad evidenza pubblica, a monte, per acquisire e valutare il più alto numero possibile di offerte presentate dai proprietari di aree comprese negli ambiti individuati dal Comune. In questo modo sarà possibile selezionare le soluzioni che presentino le migliori condizioni almeno con riferimento alla quantità di aree che sarà ceduta gratuitamente al Comune per le attrezzature pubbliche e per i servizi pubblici locali e con riferimento alle condizioni minime previste dalla

legge (6° comma), a cui ovviamente potrebbero aggiungersene altre individuate dal Comune: vale a dire, percentuali più alte della quota di alloggi da cedere gratuitamente al Comune, durata più lunga (rispetto alla minima di otto anni) dell'obbligo alla locazione dei restanti alloggi e condizioni migliori dei relativi contratti.

6. - Variante urbanistica

Le varianti agli strumenti urbanistici generali (sia i PRG di cui alla l.r. 56/1980 che i PUG di cui alla l.r. 20/2001) che si dovessero rendere necessarie nelle ipotesi contemplate dal comma 3 seguono il modulo procedimentale fissato dall'art. 11, commi da 4 a 14, della legge regionale n. 20/2001. Si tratta, come è noto, di una procedura di variante che è connotata da tempi certi, essendo imperniata sulla assegnazione alla Regione e alla Provincia del termine perentorio di 150 giorni per il controllo di compatibilità. Ovviamente, ai fini del controllo positivo, la variante deve essere corredata di tutti gli elementi conoscitivi e gli atti amministrativi necessari per operare tale controllo, con particolare riguardo a quelli inerenti alla valutazione dei fabbisogni di ERS, della sostenibilità del maggiore carico insediativo previsto dalla variante, della compatibilità con i caratteri culturali, ambientali e paesaggistici dei luoghi degli interventi proposti e del complessivo rispetto degli standards urbanistici.

note

Id.2.080