

GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Questo giorno lunedì 25 **del mese di** gennaio
dell' anno 2016 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA
la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:

1) Bonaccini Stefano	Presidente
2) Gualmini Elisabetta	Vicepresidente
3) Bianchi Patrizio	Assessore
4) Caselli Simona	Assessore
5) Corsini Andrea	Assessore
6) Costi Palma	Assessore
7) Gazzolo Paola	Assessore
8) Mezzetti Massimo	Assessore
9) Petitti Emma	Assessore
10) Venturi Sergio	Assessore

Funge da Segretario l'Assessore Costi Palma

Oggetto: APPROVAZIONE DEI REQUISITI TECNICI E DELLE PRESCRIZIONI URBANISTICHE ED EDILIZIE DELLE MICROAREE FAMILIARI PUBBLICHE E PRIVATE AI SENSI DELL'ART. 3, COMMA 1, LETTERA B) DELLA L.R. 11/2015 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI

Cod.documento GPG/2015/1890

Num. Reg. Proposta: GPG/2015/1890

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Viste:

- la Comunicazione 173 del 5/4/2011 "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" con cui la Commissione Europea sollecita gli Stati membri ad adottare misure di intervento, nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale, per il miglioramento delle condizioni di vita dei Rom attraverso 4 assi prioritari: occupazione, istruzione, salute e condizioni abitative;
- la Raccomandazione della Commissione al Consiglio adottata il 9/12/2013 con cui vengono forniti orientamenti specifici per aiutare gli Stati membri a prendere misure mirate per colmare il divario fra i Rom e il resto della popolazione;
- la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom Sinti e Caminanti, per l'attuazione della Comunicazione Commissione UE 173/2011, adottata dal Consiglio dei Ministri il 24/2/2012 e approvata dalla Commissione Europea il 22/5/2012 con cui lo Stato italiano si è dotato di uno strumento di programmazione e indirizzo nazionale in materia;

Vista la L.R. 11 del 16 luglio 2015 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti" e successive modificazioni che all'art. 3 "Soluzioni abitative", comma 1, prevede:

- alla lettera a) il superamento delle aree sosta di grandi dimensioni a favore di una pluralità di soluzioni abitative tra cui le microaree familiari pubbliche e private;
- alla lettera b) la disciplina di tali microaree familiari attraverso un atto di Giunta regionale;

Ritenuto pertanto necessario dare attuazione a quanto disposto al comma 1 dell'art. 3 della sopra richiamata legge regionale;

Considerato che il documento denominato "Direttiva sui requisiti delle microaree familiari in attuazione dell'art. 3, L.R. 11/2015 e s.m." allegato parte integrante del presente atto:

- è il frutto di un percorso condiviso con le amministrazioni pubbliche sedi di campo o area sosta sulla base del censimento regionale del novembre 2012;
- è stato redatto con il contributo tecnico di rappresentanti dei Servizi sociali e dei Servizi adibiti al governo del territorio (Urbanistica, edilizia, patrimonio) dei suddetti Comuni;

Valutata la necessità di sottoporre a verifica l'applicazione della direttiva per un periodo di tempo sufficiente alle amministrazioni pubbliche a elaborare, presentare e realizzare i Programmi indicati al punto 3.2. della direttiva allegata parte integrante del presente atto;

Dato atto del parere favorevole ottenuto il 18 gennaio 2016 in sede di Consiglio delle Autonomie Locali;

Richiamate le proprie delibere n. 1057/2006, n. 1663/2006 n. 2416/2008, n. 1621/2013, n. 57/2015, n. 193/2015, n. 335/2015, 628/2015;

Dato atto dei pareri allegati,

su proposta della Vicepresidente e Assessore alle Politiche di Welfare e Politiche abitative Elisabetta Gualmini e dell'Assessore ai trasporti, reti infrastrutture materiali e immateriali, programmazione territoriale e agenda digitale, Raffaele Donini,

a voti unanimi e palesi

D e l i b e r a

1. di approvare, per le ragioni espresse in premessa, l'allegato parte integrante "Direttiva sui requisiti delle microaree familiari in attuazione dell'art. 3, L.R. 11/2015 e s.m.";
2. di fissare in tre anni a decorrere dall'esecutività del presente atto la verifica dell'applicazione della direttiva medesima;
3. di pubblicare il presente atto comprensivo del suo allegato sul B.U.R.E.R.T.

**DIRETTIVA SUI REQUISITI DELLE MICROAREE FAMILIARI
IN ATTUAZIONE DELL'ART.3 L.R. 11/2015 e s.m.**

INDICE:

PREMESSA: SPECIALITÀ E STRAORDINARIETÀ DEL PROGRAMMA PER LE MICROAREE FAMILIARI

1. DEFINIZIONE DI MICROAREA FAMILIARE
 - 1.1 Microaree pubbliche e private
2. CARATTERISTICHE DELLE MICROAREA FAMILIARE:
 - 2.1 Requisiti urbanistici minimi
 - 2.3 Requisiti edilizi minimi
3. PERCORSO PER LA REALIZZAZIONE DI NUOVE MICROAREE FAMILIARI
 - 3.1 Criteri per l'individuazione dei destinatari
 - 3.2 Programma per l'individuazione delle microaree
 - 3.3 Procedimento di approvazione del programma e sua efficacia
 - 3.4 Individuazione delle microaree familiari in aree comunali
4. REGOLAZIONE DEI RAPPORTI CON I NUCLEI BENEFICIARI
 - 4.1 Convenzione
 - 4.2 Indirizzi per la compartecipazione ai costi
 - 4.3 Strumenti di vigilanza e sanzionatori
5. MODALITÀ PER IL RIUSO DELLE AREE PRIVATE REALIZZATE SENZA TITOLO E ACQUISITE AL PATRIMONIO DEL COMUNE (ALL'ART. 3, COMMA 3, L.R. n. 11/2015 e s.m.)

PREMESSA: SPECIALITÀ E STRAORDINARIETÀ DEL PROGRAMMA PER LE MICROAREE FAMILIARI

La legge regionale 11/2015 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti" pone esplicitamente all'art. 3 l'obiettivo del superamento delle aree sosta, istituite e disciplinate dalla LR 47/1988 e diffuse sull'intero territorio della Regione Emilia-Romagna, seppur in modo piuttosto disomogeneo.

Le motivazioni risiedono nella condivisa presa d'atto che tali aree rappresentano un fattore di esclusione, degrado e discriminazione, ostacolo ai processi di integrazione sociale ed economica delle comunità rom e sinte.

Il superamento di tali realtà, che si configura come un processo graduale di medio-lungo termine, passa attraverso la costruzione di percorsi accompagnati di fuoriuscita dei nuclei familiari dalle aree sosta verso una pluralità di soluzioni abitative.

La legge individua tre tipologie:

1. sperimentazione e lo sviluppo di soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private.
2. transizione alle forme abitative convenzionali;
3. iniziative, anche sperimentali, di autocostruzione e auto recupero, nell'ambito di percorsi di accompagnamento all'autonomia socio-economica e abitativa

Il presente documento ha per oggetto, in attuazione di quanto disposto all'art.3, comma 2, lett. b), della legge, la disciplina della prima tipologia, che, si ribadisce, rappresenta solo una delle possibili soluzioni percorribili nell'ambito del processo di superamento delle aree sosta e pertanto deve essere letta in termini di opportunità tanto per l'ente locale che è chiamato a governare tale processo quanto per i nuclei familiari interessati.

La premessa necessaria è un'approfondita conoscenza delle situazione dei nuclei da parte dei servizi sociali del Comune e l'avvio di un confronto e di un'azione di accompagnamento che consenta di concordare con ciascun nucleo la soluzione più adeguata, sulla base delle risorse complessivamente disponibili (abitative, economiche, relazionali, personali, ecc..) e dell'orientamento espresso dai diretti interessati.

Un accompagnamento competente e responsabilizzante, come testimoniano diverse esperienze anche in ambito regionale, rappresenta un elemento strategico ai fini del buon esito del processo e della possibilità di "tenuta" del nucleo sul lungo periodo. L'obiettivo finale, richiamato dalla legge, è infatti sostenere "processi di autonomia, emancipazione e integrazione sociale" delle persone.

Occorre evidenziare che il programma per le microaree familiari disciplinato dal presente atto richiede poi di integrare tali percorsi di assistenza e sostegno ai nuclei familiari che attualmente risiedono nelle aree di sosta con previsioni che consentano la realizzazione delle microaree, regolandone la corretta localizzazione, attuazione e gestione.

Il Programma presenta dunque una sua assoluta peculiarità rispetto agli ordinari strumenti di programmazione socio assistenziali, costituendo uno strumento speciale posto dalla legge a disposizione degli enti locali in via straordinaria, per la risoluzione delle esigenze abitative di tali comunità, così come da più parti suggerito dalle norme e raccomandazioni europee. Il ricorso ad un atto di programmazione idoneo altresì a regolare l'uso di talune aree si

giustifica cioè unicamente alla luce dell'obiettivo perseguito dal legislatore regionale di fornire ai servizi sociali del Comune strumenti più ampi ed efficaci per perseguire le finalità appena descritte.

Tuttavia le esigenze di riduzione del consumo del suolo e della dispersione insediativa, cui devono essere conformate comunque le politiche che incidono sul governo del territorio, impongono alle amministrazioni comunali di ridurre al minimo l'impatto di tali soluzioni abitative sul territorio extraurbano, consentendosi la realizzazione solo di strutture leggere e temporanee, destinate ad assolvere alla loro funzione fin tanto che i nuclei familiari interessati non possano transitare verso forme abitative convenzionali.

In considerazione di queste caratteristiche, il testo originario della L.R. n. 11 del 2013 richiedeva che il Programma fosse approvato con le procedure previste per le varianti al Piano Operativo Comunale (POC), Tuttavia, dal momento che il Programma non prevede la stabile e definitiva urbanizzazione delle aree e la loro trasformazione in ambiti residenziali, per evidenti esigenze di semplificazione del procedimento comunale, l'art. 18 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016), ha soppresso tale previsione e ha previsto piuttosto che esso sia soggetto, prima dell'approvazione, a verifica di assoggettabilità, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006, trattandosi di un Programma che regola l'uso di piccole aree a livello locale.

In altre parole, il Programma, pur rispondendo primariamente a tali politiche sociali, essendo tuttavia diretto anche a disciplinare la localizzazione delle microaree nel territorio comunale, deve essere sottoposto a valutazione ambientale e deve ricercare i necessari caratteri di essenzialità e temporaneità di tale uso abitativo che consentano di considerare compatibile la realizzazione delle microaree senza la definitiva modifica della classificazione urbanistica delle aree interessate.

Inoltre, per queste stesse ragioni, l'amministrazione comunale dopo l'approvazione del Programma non solo dovrà vigilare sulla corretta attuazione dello stesso, ma dovrà anche monitorare nel tempo la corretta gestione delle microaree e la permanenza delle esigenze di sostegno ai nuclei familiari interessati, che giustificano la permanenza in dette strutture. In tale prospettiva appare anzi appropriato che il Programma disciplini espressamente una cadenza periodica quinquennale nella quale verificare, non soltanto il pieno

rispetto degli obblighi assunti dal responsabile del nucleo familiare con la sottoscrizione delle convenzioni previste (vedi i successivi paragrafi ed in particolare il 4.1), ma anche accertare se siano venute meno le esigenze straordinarie che richiedevano il ricorso alle microaree familiari, potendo i nuclei familiari interessati transitare in una delle altre soluzioni abitative richiamate dalla legge n. 11/2015.

1. DEFINIZIONE DI MICROAREA FAMILIARE

Nella L.R.11/2015 le microaree familiari pubbliche e private vengono definite "soluzioni insediative innovative di interesse pubblico" in quanto si riconosce che esse colgono contemporaneamente più obiettivi:

- riducono la conflittualità interna e la tensione sociale che si crea con la comunità maggioritaria, tipica degli agglomerati di grandi dimensioni;
- rappresentano una netta riduzione degli costi di gestione per le pubbliche Amministrazioni;
- favoriscono l'integrazione sociale delle persone rom e sinte e i percorsi di autonomizzazione e responsabilizzazione;
- rispettano lo specifico culturale, in particolare dei sinti, rispetto al tema dell'abitare.

Le microaree, pubbliche e private, sono destinate esclusivamente ai nuclei aventi diritto composti da persone appartenenti alle comunità rom e sinte, ritenuta una vera e propria "minoranza etnica" dalle norme europee. Possono essere presenti persone non appartenenti a tali comunità purché legati da vincoli matrimoniali o di convivenza, come di seguito definiti.

Deve essere sempre individuato un unico capofamiglia, denominato "Responsabile della microarea", che realizza e gestisce la microarea e che, di conseguenza, assume gli obblighi giuridici attinenti all'esecuzione dell'intervento edilizio e alla gestione della microarea, sottoscrivendo la convenzione di cui ai paragrafi seguenti.

Per la definizione di nucleo familiare si fa riferimento alla nozione di "nucleo avente diritto" previsto per l'edilizia residenziale pubblica dall'articolo 24, commi 3, 4 e 5, della legge regionale n. 24 del 2001 ⁽¹⁾. I rapporti di parentela, affinità, convivenza, ecc. ivi

¹() Si riportano i commi 3, 4 e 5 dell'art. 24 L.R. n. 24 del 2001:

"3. Ai fini della presente legge per nucleo avente diritto s'intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e dagli affiliati, con loro conviventi. Fanno altresì parte del nucleo purché conviventi, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado e gli affini fino al

indicati si intendono riferiti al responsabile della microarea e sono comprovati mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ove non risultino da atti già in possesso dell'amministrazione comunale.

Di norma il nucleo familiare avente diritto non può superare il numero di 15 componenti.

Il Programma può stabilire, nel solo caso di un elevato numero di componenti avente diritto ai sensi dell'art 24 della L.R.24 del 2001, la realizzazione di due microaree familiari, anche contigue purché tra loro pienamente indipendenti.

Ai componenti del nucleo viene rilasciata, a norma di legge, residenza anagrafica presso la microarea. Il trasferimento di residenza comporta l'uscita dal nucleo avente diritto.

Previa autorizzazione comunale è ammessa la presenza temporanea (ospitalità) di persone non appartenenti al nucleo familiare residente, purché limitata nel tempo, per un periodo autorizzato comunque non superiore a sei mesi, e in numero compatibile con la dimensione e le caratteristiche della microarea stessa.

L'uscita di persone dal nucleo familiare e l'incremento dello stesso per la nascita di figli o per matrimonio sono comunicati tempestivamente dal responsabile della microarea all'amministrazione comunale. Ogni altra modifica dei componenti del nucleo deve essere preventivamente autorizzata dal Comune, può avvenire solo a favore delle persone legate dai rapporti di parentela, affinità, convivenza, ecc. indicati dall'art. 24, commi 3, 4 e 5, della L.R. n. 24 del 2001 e in considerazione della capienza della microarea.

Il Comune individua nell'atto convenzionale di cui al paragrafo 4.1. il responsabile della microarea e i componenti del nucleo avente diritto, specificando che la presenza di persone non facenti parte del nucleo, fuori dai casi di ospitalità preventivamente autorizzata e di modifica autorizzata del nucleo avente diritto, comporta, previa formale diffida a provvedere al loro allontanamento entro il termine di trenta giorni, la decadenza della previsione del Programma relativa alla microarea

secondo grado.

4. Ai fini della presente legge per nucleo avente diritto si intende anche quello fondato sulla stabile convivenza more uxorio, nonché il nucleo di persone anche non legate da vincoli di parentela o affinità qualora la convivenza abbia carattere di stabilità e sia finalizzata alla reciproca assistenza morale e materiale. Tale forma di convivenza, salvo che ne sia derivata la nascita di figli, deve, ai fini dell'inclusione economica e normativa del nucleo, essere stata instaurata almeno due anni prima della data di presentazione della domanda di assegnazione ed essere comprovata mediante dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.

5. Ai fini della presente legge i minori in affidamento all'interno dei nuclei aventi diritto sono equiparati a quelli adottivi e naturali.”.

interessata e il conseguente obbligo di ripristino dello stato dei luoghi.

1.1 Microaree pubbliche e private

Le microaree familiari possono essere sia pubbliche che private, in relazione al titolo di proprietà dell'area su cui insistono:

- La microarea privata è realizzata su terreno privato di proprietà di uno dei membri del nucleo.
- Rientrano nella nozione di microarea pubblica, sia quelle realizzate su terreno di proprietà del Comune assegnato al nucleo in diritto di superficie (V. paragrafo 3.4.); sia quelle realizzate interamente dal Comune e assegnate ai nuclei aventi diritto con contratto di locazione (V. paragrafo 4.2.). Sono equiparate alle microaree pubbliche quelle realizzate abusivamente prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 11 del 2015 e acquisite al patrimonio comunale (V. paragrafo 5.).

A tali tipologie sono applicate le medesime regole e i medesimi parametri in termini di caratteristiche generali e requisiti edilizi ed urbanistici. La scelta di quale tipologia realizzare a livello territoriale si deve fondare su valutazioni di sostenibilità economica e di compatibilità con caratteristiche e risorse a disposizione dei nuclei interessati, e rientra nell'ambito delle funzioni di programmazione territoriale proprie dei Comuni.

2. CARATTERISTICHE DELLE MICROAREA FAMILIARE

Come già richiamato, uno degli obiettivi dell'istituzione delle microaree familiari è la tutela della dignità della persona, in termini di sicurezza, igiene, accessibilità ed integrazione e, pertanto, con la presente direttiva si individuano requisiti minimi atti, da un lato, ad evitare il perpetuarsi di condizioni insalubri e degradanti, e, dall'altro, a prevenire comportamenti opportunistici o comunque non riconducibili allo specifico culturale di questa comunità.

2.1 Requisiti urbanistici minimi

La legge non individua taluni ambiti urbanistici nei quali devono essere collocate le microaree, bensì si limita a indicare quelli dove la loro realizzazione risulta incompatibile (gli ambiti di cui agli articoli A-2, A-3-bis, A-13, A-14 e A-15 dell'allegato alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 - Disciplina generale sulla tutela e

l'uso del territorio -, come meglio specificato al successivo paragrafo 3.2) , a tutela della salute e incolumità dei residenti.

In generale, le aree destinate alla realizzazione delle microaree:

- devono essere, per quanto possibile, distribuite omogeneamente sul territorio, in modo da non creare situazioni di particolare concentrazione che possono configurarsi come segreganti e generare tensioni sociali;
- devono inoltre essere adeguatamente collegate alle principali vie di comunicazione, in modo da consentire ai residenti di raggiungere autonomamente centri abitati e servizi pubblici (scuole, servizi sanitari, luoghi di lavoro, ecc.);
- devono essere garantite opportune distanze da fonti di pericolo o di inquinamento (discariche, linee ferroviarie, linee elettriche ad alta tensione, ecc.).

Inoltre, le nuove microaree non possono essere adiacenti l'una all'altra (fatto salvo il caso di elevato numero di componenti del nucleo avente diritto, indicato al precedente paragrafo 1) e non possono essere realizzate frazionando aree sosta preesistenti.

Il Programma stabilisce **la** dimensione massima delle strutture abitative da realizzarsi all'interno di ciascuna microarea, in proporzione al numero delle persone facenti parte del nucleo avente diritto.

A tal fine appare corretto assumere a riferimento il parametro previsto dalla disciplina in materia di edilizia residenziale sociale, secondo cui un alloggio è idoneo a soddisfare le esigenze abitative di un nucleo familiare quando presenti 15 metri quadrati di superficie utile per ciascun membro del nucleo familiare. Sempre in materia di ERS, a tale superficie utile si può sommare una ulteriore quota di 9 mq di superficie accessoria per membro del nucleo familiare (pari al 60% della superficie utile prevista). Tuttavia i Comuni, in considerazione dello stile di vita delle comunità rom e sinte e tenendo conto delle caratteristiche dei nuclei familiari e delle aree idonee alla realizzazione delle microaree, possono stabilire parametri parzialmente ridotti.

La **superficie massima dell'area di pertinenza di ciascuna microarea** è data, di conseguenza, dalla superficie territoriale richiesta dalla pianificazione urbanistica comunale vigente per la realizzazione di strutture abitative di tali dimensioni, ovvero applicando il parametro appositamente stabilito dal programma per le microaree.

La realizzazione delle microaree richiede la realizzazione degli interventi di urbanizzazione primaria e gli allacci ai servizi a rete (idrica, fognaria, elettrica), secondo quanto prevede la pianificazione urbanistica per l'ambito territoriale interessato (per esempio, in conformità alle norme di piano sui fabbricati abitativi in territorio rurale).

All'interno della microarea devono essere previsti inoltre:

- un'adeguata pavimentazione, avendo cura di predisporre un sottofondo tale da impedire cedimenti causati dallo stazionamento di mezzi pesanti e/o dal posizionamento dei manufatti abitativi (case mobili, prefabbricati);
- una recinzione che ne delimiti il perimetro esterno, possibilmente con utilizzo di siepe continua;
- un'area adibita a parcheggio adeguatamente pavimentata e un'area cortiliva/a verde per la fruizione dello spazio esterno da parte dei residenti, in particolare dei bambini.

2.2 Requisiti edilizi minimi

Nella microarea possono essere collocate le seguenti tipologie di soluzioni abitative:

1. roulotte/camper;
2. abitazioni mobili (dotate cioè di ruote ai fini di agevolarne lo spostamento);
3. manufatti prefabbricati (in legno od altro materiale diverso dalla muratura).

I medesimi manufatti devono presentare i requisiti tecnici previsti dalla normativa vigente per la loro commercializzazione nel territorio nazionale. In particolare, tutte le tipologie devono rispettare le norme vigenti in materia di igiene e sicurezza ed essere dotate di servizi igienici interni completi (dotati almeno di lavabo, WC e doccia).

Nel caso di presenza di persona disabile devono essere realizzate rampe di accesso ed ogni altro elemento tecnico e tecnologico necessario per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Inoltre nelle microaree devono essere presenti, e mantenuti in efficienza, estintori e altri dispositivi antincendio, secondo quanto previsto dalla disciplina in materia.

È comunque ammessa la realizzazione di cappotti esterni alle soluzioni abitative, per assicurare la coibentazione delle pareti esterne ai fini di aumentarne l'isolamento termico.

Entro i limiti massimi di superficie accessoria della microarea specificati nel precedente paragrafo 2.1. è ammessa la realizzazione di locali adibiti a servizi (cucine, bagni e lavanderie esterni alle soluzioni abitative), purché con manufatti leggeri, anche prefabbricati e non in muratura.

A norma dell'allegato I, lettera D), della delibera dell'Assemblea Legislativa 6 dicembre 2010, n. 28, le microaree familiari sono idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, nell'osservanza dei requisiti di sicurezza, sulle coperture delle abitazioni ovvero, quando ciò non sia fattibile, attraverso la realizzazione di tettoie sulle aree di sosta e sui manufatti abitativi, senza incremento della superficie utile e/o accessoria consentita.

Non è ammessa la realizzazione nelle nuove microaree di **edifici in muratura**. È fatta salva la possibilità del riuso di abitazioni in muratura realizzate senza titolo e acquisite al patrimonio del Comune, a condizione che presentino i requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente.

3. PERCORSO PER LA REALIZZAZIONE DI NUOVE MICROAREE FAMILIARI

Occorre premettere che l'elaborazione del Programma per le microaree oggetto del presente atto, costituisce la fase conclusiva di un processo decisionale attinente alla definizione da parte del Comune delle politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla strategia regionale da declinarsi su scala locale nei quattro assi prioritari: abitare, salute educazione e istruzione, formazione e lavoro. Quanto alla tematica abitativa, nell'ambito della medesima attività di programmazione l'amministrazione comunale dovrà stabilire quali politiche adottare per il soddisfacimento delle esigenze abitative delle comunità in parola e, più in specifico per la chiusura dei campi di sosta, tra cui il ricorso alla realizzazione di microaree pubbliche o private. La predisposizione del programma per le microaree costituisce dunque una fase operativa di uno strumento programmatico di più ampio respiro che metta a sistema azioni di tipo sanitario, socio-assistenziale, educativo ed abitativo, di cui il citato strumento costituisce solo il mero strumento attuativo.

Prerequisito indispensabile all'attuazione delle previsioni della L.R. 11 del 2015 e di quanto definito nella presente *direttiva* è una fattiva

e continuativa collaborazione fra competenze del Servizio sociale e dei Servizi adibiti al governo del territorio (urbanistica, edilizia, ecc.) del Comune, a partire dalla fase istruttoria per continuare con quella realizzativa e di monitoraggio/controllo.

Fino ad oggi infatti, nessuno dei due ambiti, singolarmente, ha potuto mettere in campo azioni in grado di affrontare organicamente le problematiche legate allo specifico dell'abitare della comunità rom e sinta, con il rischio di aggravare situazioni in alcuni casi già molto complesse.

Il Comune detiene un ruolo centrale di governo dell'intero percorso, a partire dalla scelta stessa di realizzare le microaree familiari e/o di avvalersi degli altri strumenti individuati dalla legge (abitazioni convenzionali e sperimentazioni percorsi di autocostruzione "accompagnata").

La Strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti, da approvare con deliberazione di Giunta regionale e a cui si rimanda per i contenuti di competenza, definisce il quadro di riferimento per la programmazione territoriale ed in particolare individua obiettivi, tempi e risorse per il progressivo superamento delle aree sosta.

Si sottolinea infine che sia il programma generale finalizzato all'attivazione delle politiche e misure per il raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Strategia regionale, in relazione ai quattro assi prioritari, nell'ambito dei piani di zona per la salute ed il benessere, sia di conseguenza quello più specifico che ne costituisce attuazione per quanto attiene alla realizzazione di microaree per il superamento delle aree sosta - disciplinato dal presente atto -, sono soggetti a valutazione e conseguente aggiornamento con cadenza triennale, con una particolare attenzione - per gli aspetti che qui interessano - all'efficacia delle soluzioni abitative individuate in relazione agli obiettivi di autonomia ed integrazione sociale dei nuclei familiari interessati.

3.1 Criteri per l'individuazione dei destinatari

Le microaree familiari sono soluzioni abitative destinate ai nuclei appartenenti alla comunità rom e sinta. Stante l'assenza di una fonte ufficiale per individuare l'appartenenza a tale comunità, spetta ai servizi del Comune (servizi sociali, in particolare per i nuclei già in carico ai servizi, ma anche anagrafe e/o polizia municipale) l'accertamento di tale requisito soggettivo.

La richiesta deve essere frutto di una scelta consapevole espressa dal nucleo che, in genere per motivi di ordine culturale, rappresenta grosse difficoltà nella transizione ad un modello abitativo tradizionale; a tale fine il servizio sociale assicura un'azione di informazione, consulenza e accompagnamento del nucleo, anche orientata a valutare ogni possibile opzione percorribile.

Se necessario inoltre attiva ogni misura atta a favorire autonomia e integrazione sociale del nucleo, nonché l'inserimento socio-lavorativo dei singoli, con particolare attenzione ai giovani, al fine di sostenere il percorso di uscita dall'area sosta (o da altra situazione abitativa gravemente compromessa).

Nel caso risulti necessario stabilire nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica di cui al successivo paragrafo 3.4 un ordine di priorità nell'individuazione dei destinatari, si fa riferimento ai seguenti criteri:

- persone/nuclei provenienti dai campi o da altre situazioni abitative gravemente compromesse;
- nuclei con minori, anziani non autosufficienti e disabili;
- valutazione della possibilità di "tenuta" del nucleo e delle risorse disponibili, economiche e non (ad esempio rispetto all'opportunità o meno di mantenere la convivenza tra nuclei);
- residenza nel comune da almeno due anni.

3.2 Programma per l'individuazione delle microaree

L'Amministrazione comunale, che scelga di realizzare le microaree familiari per il superamento delle aree di sosta, deve predisporre un apposito Programma con il quale individua:

- a) i nuclei familiari che possono usufruire delle microaree pubbliche e private;
- b) le aree del territorio comunale idonee alla loro localizzazione (di seguito denominate "aree idonee").

Le aree idonee devono riguardare sia le microaree di nuova edificazione, sia quelle realizzate senza titolo e acquisite al patrimonio del Comune (Vedi successivo paragrafo 5.).

La legge (articolo 3, comma 2) individua in modo tassativo gli ambiti territoriali in cui le microaree non possono essere collocate, in quanto incompatibili con la stabile permanenza delle persone:

- a. gli ambiti interessati da rischi naturali (di cui all'art. A-2 dell'allegato della L.R. n. 20 del 2000);
- b. le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante (di cui all'art. A-3 bis dell'allegato della L.R. n. 20 del 2000);
- c. le aree produttive, ivi comprese quelle qualificate come aree ecologicamente attrezzate (di cui agli artt. A-13 e A-14 dell'allegato della L.R. n. 20 del 2000);
- d. i poli funzionali (di cui all'art. A-15 dell'allegato della L.R. n. 20 del 2000).

Allo scopo di assicurare una disciplina di favore verso tali sistemazioni abitative, la legge stabilisce che l'individuazione delle aree idonee non comporta la modifica della destinazione urbanistica delle stesse (per esempio: da territorio rurale o da aree per dotazioni territoriali ad ambiti residenziali). Si tratta dunque di un uso speciale, che la legge considera compatibile con qualunque destinazione urbanistica (ad esclusione degli ambiti territoriali appena elencati dove le microaree non possono comunque essere collocate).

Tale caratteristica di assoluta specialità comporta che le microaree possono realizzarsi solo in presenza dei presupposti e condizioni previste dalla legge.

Ne consegue, per esempio, che le stesse non possono essere né attuate né trasferite, né utilizzate da soggetti diversi dagli appartenenti alla comunità rom e sinta, unici destinatari delle misure previste dalla legge; e che, il caso contrario, si configura - alla luce della giurisprudenza in materia - come una forma di lottizzazione abusiva (sia nel caso di nuova realizzazione sia nel caso di cambio d'uso, con o senza opere).

In secondo luogo, detta specialità comporta una maggiore elasticità per l'Amministrazione comunale nello scegliere le nuove aree idonee e nel valutare quelle esistenti, in quanto può prescindere da vincoli e prescrizioni che limitino la possibilità di stabili trasformazioni del suolo a fini residenziali. Ne consegue, per esempio, che le microaree possono essere collocate in tutto il territorio rurale.

Sempre in considerazione del citato regime straordinario di compatibilità voluto dalla legge, le aree idonee non debbono osservare i limiti circa gli insediamenti ammissibili, previsti dal piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR) e dalla pianificazione regionale, provinciale, comunale e settoriale e, in generale non è soggetto alla disciplina che attiene ai vincoli che gravano sul

territorio, non riferiti ai suddetti rischi naturali e industriali, fatte salve le ipotesi di inedificabilità assoluta e le prescrizioni stabilite dalla normativa statale circa i limiti inderogabili da osservarsi nella edificazione. Nella definizione del Programma l'amministrazione comunale potrà stabilire criteri di selezione delle aree idonee più restrittivi rispetto a quelli essenziali prescritti dalla legge e dal presente provvedimento.

Rimane ferma la necessità di acquisire, ai fini del rilascio del permesso di costruire convenzionato, tutte le autorizzazioni, nulla osta, atti di assenso, comunque denominati, di competenza di altre amministrazioni, secondo quanto previsto dalla modulistica regionale unificata nell'osservanza della normativa vigente, tra cui l'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del D.Lgs n. 42 del 2004. Analogamente, la legge prevede che, nel caso in cui il programma comunale consenta di utilizzare unità immobiliari esistenti quali microaree familiari, ciò non comporta il mutamento d'uso delle stesse, con l'effetto che l'immobile conserva la destinazione d'uso originaria e, al termine di questa utilizzazione straordinaria, dovrà essere riassegnata all'uso originario (risultando ogni diversa utilizzazione abusiva).

3.3 Procedimento di approvazione del programma e sua efficacia

Il programma comunale per la realizzazione delle microaree familiari è predisposto e approvato con le modalità previste, dalla legge e dallo Statuto, per l'approvazione degli atti di programmazione aventi tali caratteristiche. .

Quanto agli elaborati costitutivi del Programma si precisa che, oltre ad una relazione illustrativa delle misure previste per la realizzazione *delle microaree familiari*, esso dovrà essere dotato di *un'unica cartografia che stabilisca la localizzazione delle aree idonee*, e di una normativa di attuazione essenziale, che detti la disciplina degli interventi ammissibili, in conformità al presente atto di indirizzo.

Prima della approvazione, sul Programma dovrà essere acquisita la verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

A tale scopo, la bozza di programma dovrà essere inviata contemporaneamente alla struttura regionale competente in materia di valutazione ambientale (cui è stata trasferita tale funzione ad opera della L.R. 30 luglio 2015, n. 13 di riforma del sistema di governo

regionale) e agli eventuali soggetti competenti in materia ambientale (costituiti dalle amministrazioni preposte alla gestione dei vincoli che gravassero sulle aree idonee). Alla bozza di programma, completa degli elaborati sopra indicati, deve essere allegato un rapporto ambientale preliminare che evidenzia i limitati effetti ambientali e territoriali del programma, rappresentati dalle edificazioni e recuperi edilizi da esso previsti.

Gli eventuali soggetti competenti in materia ambientale, entro il termine massimo di 30 giorni, possono far pervenire il proprio parere.

Trascorso tale termine il Servizio regionale competente verifica se il programma possa avere impatti significativi sull'ambiente (si esprime cioè in merito alla necessità o meno di sottoporre a VAS il Programma). Tale determinazione deve essere assunta entro il termine massimo di 90 giorni dall'invio della bozza di programma e della documentazione sopra indicata.

Considerata la limitatezza dei contenuti del Programma e degli effetti potenziali degli stessi si può naturalmente fare affidamento sulla conclusione dei procedimenti in tempi più brevi.

L'amministrazione comunale potrà procedere a variare il programma per le microaree, con gli stessi contenuti e modalità fin qui ricordati.

Per l'attuazione di questo speciale strumento dovranno essere rilasciati appositi permessi di costruire convenzionati, ai sensi dell'art. 28-bis del DPR n. 380 del 2001 (T.U. per l'edilizia). La convenzione potrà essere approvata dal Consiglio comunale con il medesimo atto che approva il Programma.

3.4 Individuazione delle microaree familiari in aree comunali

Il Programma potrà localizzare (in tutto o in parte) le microaree familiari da realizzare in aree di proprietà dell'Amministrazione comunale. In considerazione della funzione abitativa delle microaree e del fatto che la legge regionale n. 11 del 2015 qualifica di interesse pubblico la realizzazione delle microaree familiari, si potrà trattare di aree facenti parte del patrimonio disponibile comunale; ma anche di aree destinate a interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) o ad altre opere di urbanizzazione (dovendo, in quest'ultimo caso, il Programma verificare il soddisfacimento dei livelli minimi degli standard urbanistici stabiliti dal piano e dalla legge).

In tutte queste ipotesi, l'amministrazione comunale, dopo l'individuazione delle aree idonee, dovrà procedere:

- alla previa attuazione di una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuclei familiari beneficiari delle aree pubbliche individuate;
- alla costituzione a favore degli interessati di un diritto di superficie sulle aree.

Sempre in considerazione dell'interesse pubblico alla realizzazione delle microaree, la concessione delle aree in diritto di superficie potrà essere anche a titolo gratuito e dovrà essere subordinata anch'essa all'osservanza degli obblighi indicati al successivo paragrafo 4.1 (quali contenuti della convenzione), pena la facoltà di risoluzione del contratto ai sensi dell'articolo 1453 e seguenti del codice civile.

4. REGOLAZIONE DEI RAPPORTI CON I NUCLEI BENEFICIARI

4.1 Convenzione

La convenzione di cui al paragrafo 3.3 specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume per poter conseguire il rilascio del titolo edilizio. Gli impegni che la convenzione deve necessariamente prevedere attengono,

- **quanto agli aspetti urbanistici ed edilizi** e alle caratteristiche delle microaree:

- a) all'impegno a non realizzare ampliamenti, pertinenze, strutture accessorie e ogni altra superfetazione ulteriore rispetto alle opere previste nel permesso di costruire;
- b) alla sistemazione delle aree di pertinenza e alla realizzazione degli eventuali allacci alle reti e dei collegamenti al sistema infrastrutturale;
- c) alle speciali modalità di pagamento degli oneri di urbanizzazione e ai costi di costruzione dovuti per la realizzazione delle microaree o per la loro messa a norma, (vedi Paragrafo 5);

- **quanto agli aspetti attinenti all'inclusione sociale e al rispetto dei doveri e responsabilità nei confronti della società e delle istituzioni:**

- a) agli impegni circa la corretta gestione delle microaree (regolare pagamento delle utenze, corretti rapporti di vicinato, ecc...)

- b) all'obbligo di comunicare al Comune ogni episodio di ospitalità e di ampliamento del nucleo familiare per matrimonio o nascita di figli e di richiedere preventiva autorizzazione per ogni ulteriore modifica del nucleo;
- c) all'obbligo di consentire ai delegati comunali il periodico controllo della corretta gestione delle aree;
- d) all'assolvimento degli obblighi scolastici dei figli minori e di ogni altro impegno definito in accordo con i Servizi sociali.

L'amministrazione comunale può poi concordare con il responsabile della microarea ulteriori impegni da inserire nella Convenzione, che possono riguardare anche la cura di aree vicine o l'adozione di spazi di città, di orti, ecc., proprio per favorire comportamenti virtuosi di integrazione.

La convenzione individua puntualmente la composizione del nucleo familiare residente nella microarea ed è sottoscritta dal Responsabile della microarea e dal proprietario o titolare del contratto di locazione/concessione, nel caso non coincidano. E' inoltre controfirmata per condivisione dagli altri componenti adulti del nucleo.

Il rilascio del permesso di costruire è subordinato al pagamento del contributo di costruzione, quantificato secondo la disciplina ordinaria di cui al Titolo III della L.R. n. 15 del 2013.

Il Comune provvede alla rateizzazione del pagamento dello stesso, concordando con gli interessati anche un periodo superiore a quello previsto dal regolamento comunale, tenendo specificamente conto della capacità economica del nucleo familiare.

L'accertamento della ripetuta violazione degli obblighi assunti in convenzione, previa formale diffida a provvedere entro il termine di trenta giorni, comporta la decadenza della previsione del Programma relativo alla microarea interessata e il conseguente obbligo di ripristino dello stato dei luoghi.

La Convenzione può regolamentare il ripristino delle aree a seguito di detta decadenza, specificando le modalità e i tempi per la rimozione delle strutture abitative insediate e per la restituzione delle aree interessate alla destinazione originaria.

La convenzione può inoltre prevedere misure premiali legate al raggiungimento di obiettivi e/o al mantenimento di impegni definiti in accordo con i servizi sociali (ad esempio riduzione costi, ecc.)

4.2 Indirizzi per la compartecipazione ai costi

La legge regionale 11/2015 prevede che di norma i costi per la realizzazione, gestione o uso delle microaree siano posti a carico dei destinatari, fatte salve misure eventualmente da adottare in funzione della capacità economica dei nuclei.

L'obiettivo del percorso attuativo sopradescritto è la totale autonomia, anche dal punto di vista economico, dei nuclei che risiedono nelle microaree private in quanto, salvo casi eccezionali valutati puntualmente e congiuntamente dai servizi sociali e dai servizi che si occupano di urbanistica ed edilizia del comune, i costi sia di realizzazione che di gestione della microarea sono totalmente a carico dei richiedenti.

Solo le microaree pubbliche realizzate integralmente dal Comune e assegnate in locazione ai nuclei ad un canone mensile parametrato a quello previsto per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), per loro stessa natura, sono destinate ai nuclei per i quali non sia perseguibile fin da subito la totale autonomia nel reperimento dell'area e nella sua realizzazione.

Nei restanti casi nelle quali l'area di proprietà comunale sia data in concessione al nucleo per la realizzazione di una microarea, la convenzione che regola i rapporti fra Comune e concessionario deve prevedere che siano poste a carico del nucleo interessato le spese di realizzazione, comprese quelle di urbanizzazione, eventualmente anche attraverso una adeguata rateizzazione delle spese sostenute anticipatamente dal Comune. Lo stesso dicasi per le spese che devono essere sostenute per conformare le microaree abusive acquisite al patrimonio comunale alle disposizioni del presente atto e del programma comunale, in vista della loro riassegnazione in locazione al nucleo che ha commesso l'abuso (vedi successivo paragrafo 5).

In ogni caso le spese di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria sono a carico del nucleo avente diritto.

In termini generali possono essere previste forme di esenzione tariffarie e/o contributi economici, anche finalizzati al pagamento delle utenze, per i nuclei in grave difficoltà economica, secondo le modalità e i criteri definiti dai regolamenti comunali in vigore.

4.3 Strumenti di vigilanza e sanzionatori

Come già richiamato nei precedenti paragrafi in riferimento alle singole violazioni, ogni inosservanza dei fondamentali obblighi stabiliti nella convenzione comporta la decadenza dei benefici ivi

previsti e, in relazione alle microaree private, la decadenza delle previsioni del Programma con il conseguente obbligo di ripristino dello stato dei luoghi.

Spetta ai Comuni l'attività di vigilanza circa il rispetto delle prescrizioni contenute nelle convenzioni, nonché l'esecuzione dei provvedimenti sanzionatori. A tal fine la convenzione deve prevedere, con cadenza almeno quinquennale, una completa verifica dell'osservanza degli obblighi assunti dal responsabile del nucleo familiare con riferimento alle differenti tipologie di microaree familiari (Vedi paragrafi 3.4, 4.1., 4.2., 5.1 e 5.2.), ma anche una valutazione del progetto di autonomia concordato con il nucleo e del persistere dei presupposti per il ricorso alla microarea familiare quale soluzione abitativa più idonea.

5. MODALITÀ PER IL RIUSO DELLE AREE PRIVATE REALIZZATE SENZA TITOLO E ACQUISITE AL PATRIMONIO DEL COMUNE (ALL'ART. 3 COMMA 3, L.R. 11/2015 e s.m.)

L'art. 3, comma 3, della L.R. n. 11 del 2015 conferisce al presente atto di indirizzo il compito di regolare il riuso delle abitazioni, realizzate abusivamente prima dell'entrata in vigore della medesima legge e acquisite al patrimonio comunale (ai sensi della disciplina sanzionatoria relativa alla lottizzazione abusiva o alla nuova costruzione in assenza o totale difformità del titolo edilizio di cui agli articoli 12 e 13 della L.R. n. 23 del 2004), laddove il Consiglio comunale non deliberi la demolizione delle strutture abitative acquisite e ne disponga la destinazione al soddisfacimento delle esigenze abitative dei nuclei familiari rom e sinti che le abbiano realizzate.

Si tratta di una previsione straordinaria, che si giustifica solo in considerazione della sopravvenienza di una legge regionale che disciplina le microaree familiari, e che, pertanto, potrà trovare applicazione una sola volta e con riferimento alle sole opere abusive realizzate e acquisite al patrimonio comunale prima del 1° agosto 2015 (data di entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2015).

Tuttavia, il Consiglio comunale nella predisposizione del programma per le microaree può stabilire che tali immobili possono essere, in tutto o in parte, riassegnati in locazione agli attuali titolari delle stesse, solo a condizione che:

a) gli immobili siano collocati nelle aree idonee individuate dal Programma stesso;

b) gli immobili presentino le caratteristiche urbanistiche ed edilizie stabilite dai precedenti paragrafi 2.1 e 2.2 ovvero il soggetto si impegni, secondo quanto concordato con l'amministrazione comunale, all'immediata messa in sicurezza delle strutture esistenti e a presentare entro un termine certo, comunque non superiore a sei mesi, la richiesta di un permesso di costruire convenzionato per i restanti lavori di adeguamento, da realizzare a cura e spese del nucleo interessato (V precedente paragrafo 4.2.).

Si sottolinea che, essendo le microaree state acquisite al patrimonio comunale, questo titolo edilizio non consente la regolarizzazione dell'abuso originario e necessita dell'assenso preventivo alla sua presentazione da parte dell'ente proprietario (cioè del Comune stesso).

Al medesimo permesso di costruire convenzionato si applica l'esenzione dal contributo di costruzione di cui all'art. 32, comma 1, lettera f), della L.R. n. 15 del 2013.

La mancata presentazione della richiesta del permesso di costruire convenzionato, in violazione dell'impegno assunto ai sensi della precedente lettera a), comporta, previa formale diffida a provvedere, la decadenza della previsione del Programma relativa alla riassegnazione in locazione della microarea acquisita al patrimonio comunale;

c) la riassegnazione è subordinata al pagamento, a far data dall'approvazione del Programma stesso, di un canone mensile, parametrato a quello previsto per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP);

d) il contratto di locazione è stipulato al termine dei lavori di cui alla lettera b). La convenzione di cui al precedente paragrafo 4.1 costituisce parte integrante sia del permesso di costruire, nel caso in cui la microarea necessiti di lavori di adeguamento, sia del contratto di locazione;

e) il mancato pagamento del canone di locazione e la violazione degli obblighi assunti in convenzione competono la risoluzione del contratto di locazione, che opera con le modalità di cui al precedente paragrafo 4.1, terzultimo periodo.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Kyriakoula Petropulacos, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE SANITA' E POLITICHE SOCIALI E PER L'INTEGRAZIONE esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2015/1890

data 20/11/2015

IN FEDE

Kyriakoula Petropulacos

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Enrico Cocchi, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESE. RELAZIONI EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2015/1890

data 20/11/2015

IN FEDE

Enrico Cocchi

omissis

L'assessore Segretario: Costi Palma

Il Responsabile del Servizio

Affari della Presidenza