

ADEGUAMENTO DELLA L.R. N. 20/2000 IN MATERIA DI URBANISTICA

RIFLESSIONI E PROPOSTE

Bologna, 14 Marzo 2016

Premessa

Nel condividere il percorso di prima consultazione adottato dalla Regione Emilia Romagna, ai fini di una partecipata rivisitazione della legge urbanistica regionale, intendiamo apportare anche il nostro contributo con la presentazione delle valutazioni e proposte di seguito riportate, riservandoci di predisporre osservazioni di maggior dettaglio sulla bozza del testo normativo.

Al fine di meglio inquadrare le considerazioni e le proposte formulate, abbiamo inteso, seppure in modo sintetico, richiamare il quadro di riferimento storico ed attuale dei vari argomenti trattati, sottolineando, per facilità di lettura, le parti che attengono alle riflessioni sviluppate ed alle proposte formulate.

Si tratta, ovviamente, di un primo contributo, che potrà essere oggetto di ulteriori implementazioni, frutto anche del lavoro di due gruppi di lavoro intersettoriali attivati in Legacoop E.R., che da diverso tempo si stanno occupando dei temi della rigenerazione urbana e dell'housing sociale.

Considerazioni e proposte

Ad oltre 15 anni dall'approvazione della legge 20/2000, si avverte la necessità di una profonda rivisitazione della norma, in un contesto ancora privo di una disciplina nazionale.

I principali ambiti, sui quali convogliare gli interventi, vertono sull'esigenza di:

- **rivisitare l'impianto pianificatorio, in considerazioni anche del processo di riordino avviato**
- **affrontare le nuove sfide sul contenimento del suolo, incentivando i processi di recupero urbano e di riqualificazione dei centri e delle periferie**
- **semplificare gli aspetti procedurali, prevedendo tempi veloci e certi...**

Asse portante del nuovo provvedimento, nei confronti del quale finalizzare gli interventi di modifica legislativa, dovrebbe essere la **rigenerazione urbana**, al fine del recupero delle aree degradate, dell'efficientamento degli edifici pubblici e privati, della riqualificazione dei centri storici e delle periferie, nel perseguimento di una nuova qualità dell'abitare.

1. - L'impianto pianificatorio

La Regione Emilia Romagna è intervenuta sulla materia in modo organico con la legge 20/2000.

Con tale provvedimento, che andava a sostituire la datata L.R. 47/78, si era tentato di superare gli aspetti critici emersi senza disconoscere, tuttavia, gli importanti risultati ottenuti.

Nella sostanza con gli anni, era maturata la convinzione che nel definire le trasformazioni del territorio e la disciplina dei suoli, fosse necessario garantire dei livelli di sostenibilità ambientale e territoriale nelle scelte di pianificazione, oltre che di efficacia ed adeguatezza dei sistemi infrastrutturali a rete e della mobilità. Inoltre, la significativa crescita – in termini diffusivi – del sistema insediativo-territoriale, con relativo aumento dei costi di gestione dei servizi, incremento della mobilità individuale e dei livelli di inquinamento, posero l'esigenza di impostare un nuovo modello di pianificazione costruito sui principi della sostenibilità e della sussidiarietà.

La stessa gerarchia fra Piani, venne superata nel nuovo quadro normativo e l'autonomia pianificatoria, a scala locale, trovò nuove forme di raccordo in un contesto di area vasta, indicato nella scala provinciale.

In buona sostanza, nella conferma dei tre livelli di pianificazione (regionale, provinciale, comunale), il principio di gerarchia fra i soggetti istituzionali venne sostituito con quello della concertazione e cooperazione fra enti, nel rafforzamento della convinzione che l'efficacia delle scelte operate potesse dipendere principalmente dalla loro condivisione.

Gli strumenti, con i quali si svilupparono le forme di concertazione, furono principalmente costituiti dalla Conferenza dei servizi e dagli Accordi di pianificazione.

Ancora degno di nota, era lo spazio dedicato agli "Accordi con i privati", ex art. 18, seppure ridimensionato nel corso di successivi aggiornamenti normativi (L.R. 6/2009).

Alla fine di un primo ciclo di pianificazione, tratteggiato dalla legge 20/2000 e dai successivi interventi legislativi, diventa, quindi, fondamentale redigere un bilancio puntuale circa gli effetti della nuova stagione di Piani sul territorio, allo scopo di approntare, nell'ambito della rivisitazione legislativa, nuovi modelli di regolamentazione maggiormente in linea con gli obiettivi dati.

L'eterogeneità delle situazioni esistenti, la diverse modalità di approccio e di contenuto dei Piani strutturali per esempio, oltre alla reale difficoltà di censire i vari livelli di attuazione degli strumenti di pianificazione (ricordiamo che le banche dati della Regione, sono ferme al 2009), ci forniscono, tuttavia, un quadro ancora incompleto e non aggiornato.

Le considerazioni di seguito sviluppate, traggono, quindi, spunto da esperienze dirette fatte sul campo in primis dalle imprese cooperative, che ci hanno consentito di maturare una serie di valutazioni, già in parte evidenziate durante il percorso di rivisitazione delle norme in materia di urbanistica.

1.1. Necessità di approntare una legge urbanistica pur in assenza di una legge quadro nazionale.

La legge quadro urbanistica nazionale ancora vigente, è la 1150/1942, seppure rinnovata nelle parti chiave, tra gli anni sessanta e settanta. Da allora, la legislazione urbanistica si è via via sviluppata e innovata attraverso le leggi regionali, a partire dalla legge n. 47/78 dell'Emilia Romagna, dalla legge 5/1995 della Toscana e poi via via con tutte le altre, approvate in gran parte dal 2000 a oggi. Ne è discesa, una vera babele di normative regionali, spesso distanti l'una dall'altra.

L'assenza di un quadro nazionale di riferimento, ha determinato, oltre ad un proliferare di norme fra loro non omogenee, anche una forte incertezza giuridica su alcune questioni nodali, quali: previsioni di Piano non attuate, la decadenza dei vincoli, il trasferimento dei diritti edificatori, ecc., tradottesi spesso in contenziosi, che hanno prodotto una giurisprudenza non sempre lineare.

Inoltre, con l'arrivo delle riforme costituzionali, al Titolo V, articolo 117, le competenze esclusive statali dovrebbero comprendere anche la regolamentazione del "governo del territorio", lasciando alle regioni potestà legislativa sulle sole norme di dettaglio.

Pur convenendo, quindi, sull'esigenza di poter disporre di una norma nazionale, riteniamo che l'assoluta incertezza rispetto ai tempi di attuazione di un tale provvedimento, suggerisca di procedere - sul fronte regionale - con estrema celerità, per dare attuazione ad un sistema pianificatorio maggiormente in linea con le nuove esigenze

1.2. La pianificazione di livello regionale e di area vasta

A partire dagli anni 70, il ruolo della Regione, in materia di pianificazione urbanistica, si è attuato prevalentemente attraverso azioni normative ed azioni tecnico-amministrative, nell'ambito dei processi di approvazione dei Piani regolatori generali (PRG), strumenti con i quali i Comuni governavano la disciplina d'uso e le trasformazioni dei propri territori, secondo le norme della prima legge regionale in materia (47/1978).

Nella seconda metà degli anni 90, con la legge regionale 6 del 1995, il compito di approvazione dei Piani urbanistici venne trasferito alle Province, nella piena valorizzazione del ruolo di Ente pianificatore di area vasta in rapporto alla pianificazione comunale.

Con la legge regionale 20 del 2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" e con le successive integrazioni normative, il governo del territorio è stato profondamente innovato nei contenuti e nelle forme, regolando i rapporti tra gli Enti territoriali e locali in materia urbanistica secondo principi di sussidiarietà e cooperazione.

In questo contesto, le azioni regionali erano orientate verso l'emanazione di atti normativi volti ad assicurare il coordinato e omogeneo sviluppo delle attività di pianificazione urbanistica degli Enti territoriali e locali.

Anche per quanto riguarda le funzioni proprie della programmazione, la Regione, ha seguito negli anni un percorso evolutivo e peculiare, distinguibile in due momenti:

- la fase di pianificazione, sistemazione e riordino territoriale (anni Ottanta: Piano Paesistico, Piano Territoriale Regionale e successiva evoluzione nel Sistema Metropolitano Policentrico);
- una fase più recente in cui lo sviluppo del territorio è affidato allo strumento provinciale dei PTCP, alla programmazione regionale di settore, con accentuazioni più o meno strategiche da programma a programma e alla raccolta e gestione delle istanze di coesione territoriale grazie alla programmazione negoziata, a quella unitaria e ad altri specifici strumenti di governance.

Il PTR è il cardine della programmazione strategica, dell'integrazione delle politiche e della governance territoriale.

Nasce con la finalità di offrire una visione d'insieme del futuro della società regionale, verso la quale orientare le scelte di programmazione e pianificazione delle istituzioni ed offrire una cornice di riferimento per l'azione degli attori pubblici e privati, dello sviluppo dell'economia e della società regionale.

Nella Regione "attraente", rispetto alle prime formulazioni (primo PTR – approvato nel 1990 – dove era prevalente la visione di uno strumento non vincolistico – che specificava per progetti e per aree i principali assi sui quali intervenire) si punta a favorire l'innovazione della governance, la cui cornice, dettata dall'art. 23 della L.R. 20/2000, specifica che esso è lo strumento di programmazione, con il quale la Regione definisce gli obiettivi atti ad assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali. Il PTR è ancora il **riferimento per le politiche di settore**, per la collaborazione fra le istituzioni, **per la concertazione con le forze economiche e sociali**, nonché per le scelte delle imprese e dei cittadini.

Con la legge n. 6/2009, art 65, si è inteso eliminare, con l'abrogazione del comma 4, dell'art. 23, la possibilità di prevedere, nell'ambito di questo strumento, indicazioni prescrittive con carattere prevalente rispetto alle previsioni degli strumenti provinciali e comunali di pianificazione territoriale ed urbanistica vigenti o adottati.

Mentre non abbiamo alcun dubbio sulla valenza strategica che deve assumere il Piano Territoriale e sull'esigenza di promuovere una forte partecipazione e condivisione degli obiettivi da parte dei diversi livelli istituzionali, confermiamo le nostre perplessità (già espresse in sede di osservazione al testo di legge), sulla reale capacità di governo che può esprimere uno strumento privo di capacità prescrittiva sulla pianificazione di livello settoriale o locale. Almeno sulle grandi opere di interesse regionale, infra-regionale, il PTR dovrebbe mantenere tale funzione, al fine di non far prevalere i "localismi" sugli interessi generali.

Al fine di meglio declinare, su scala territoriale, gli indirizzi strategici presenti nel PTR, sarebbe ancora opportuno che tale strumento quadro potesse fornire indicazioni circa possibili ed ulteriori forme di aggregazione dei Comuni e delle Unioni, finalizzate alla redazione dei Piani strutturali.

In altri termini, il PTR, a partire dalla dimensione degli ambiti territoriali ottimali, previsti all'art. 6 della legge R. n. 6/2012, potrebbe anche contenere una serie di criteri volti a favorire il perseguimento di "intese", che possano anche superare gli attuali confini delle Unioni esistenti e nei cui territori si possa ben integrare, per omogeneità di condizioni: la dimensione ambientale, sociale, culturale ed economica, degli enti interessati, ai fini un più efficace governo del territorio, perseguibile con una pianificazione su scala "ottimale".

Tali processi potrebbero altresì essere favoriti da incentivi regionali.

I **PTCP**, si configurano come strumenti di pianificazione generale che ogni provincia è tenuta a predisporre nel rispetto della pianificazione regionale. Definiscono le strategie per lo sviluppo territoriale ed individuano le linee delle azioni possibili che rappresentano il riferimento per la pianificazione comunale.

Con la L.R. 6/2009, "Governo e riqualificazione solidale del territorio", esce complessivamente rafforzato il ruolo delle Province nell'ambito della valutazione degli strumenti urbanistici comunali e nell'ambito della pianificazione territoriale, attraverso la definizione di nuovi contenuti degli stessi Piani di Territoriali di Coordinamento provinciali.

In estrema sintesi, i nuovi PTCP saranno chiamati ad occuparsi di: politiche per l'edilizia residenziale sociale, sviluppo delle forme di concertazione istituzionale e di co-pianificazione, già previste nella legge 20/2000, definizione delle condizioni e dei limiti per contenere il consumo di suolo, semplificazione ed

integrazione dei quadri conoscitivi nei processi di formazione dei piani, definizione dei requisiti di sostenibilità ambientale e territoriale per le previsioni urbanistiche di rilievo sovracomunale....

Non vi è dubbio, che un intervento sulla pianificazione (contenuti, relazioni fra piani, semplificazione) debba tener conto della riforma istituzionale avviata e ancora in fase di definizione, con particolare riferimento al tema delle province.

Sotto tale profilo, le “aree vaste” (intese quale aggregazione sostitutiva delle attuali province), potrebbero a tutti gli effetti assumere, anche nell’ambito della pianificazione, funzioni che richiedono, per essere svolte, dimensioni superiori al livello comunale, ma inferiori a quello regionale.

L’attribuzione a tali nuovi soggetti – se confermati nella riforma del titolo V - della pianificazione territoriale, nell’accezione del PTCP, potrebbe quindi essere un’opzione da considerare con attenzione, preservando la natura di strumento che assume il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori: della protezione della natura e del paesaggio, della tutela dell’ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, ma che potrebbe altresì diventare Carta unica dei vincoli, per i territori di riferimento, evitando ulteriori duplicazioni nella pianificazione di livello comunale o sovracomunale.

Nel nuovo disegno istituzionale, i soggetti intermedi, quali le aree vaste, in quanto aggregazioni di comuni, non potranno più svolgere il ruolo di “controllori” della pianificazione comunale (verifica conformità pianificazione locale con quella sovracomunale/regionale), che richiederà un ritrasferimento al livello regionale di tale funzione, al fine di evitare possibili conflitti d’interesse.

Le funzioni a valenza strategica dovrebbero, quindi, rimanere in capo al PTR, con il rimando, per ulteriore specifiche, al Piano strutturale, che privato di tutta la parte relativa alle tutele ed ai vincoli dovrebbero assumere piena valenza strategia (e non urbanistica) ed essere privato, come avviene in altre regioni, di ogni potestà conformativa.

Il tema dell’efficacia giuridica del PS, richiede opportuni approfondimenti, essendo stata oggetto di numerose sentenze anche fra loro contrastanti. A tale riguardo, riteniamo che la strada da perseguire, passi attraverso un’ulteriore rafforzamento di quanto già previsto dalla legge regionale 6/2009, art. 29, laddove si tende a modificare l’efficacia del PSC, statuendo che esso “non attribuisce in alcun caso potestà edificatorie alle aree, né conferisce alle stesse una potenzialità edificatoria subordinata all’approvazione del POC, ed ha efficacia conformativa del diritto di proprietà limitatamente all’apposizione dei vincoli e condizioni non aventi natura espropriativa, di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 6”.

Per proseguire la riflessione, nel nuovo PS dovrebbe essere abbandonato il criterio della divisione del territorio comunale in zone, da cui discenderebbe la destinazione d’uso delle aree (residenziale, industriale, servizi) in favore della individuazione di ambiti territoriali, che non riproducano gli effetti rigidamente conformativi della proprietà e l’apposizione dei vincoli urbanistici a garanzia degli standards – nei quali sono indicati con ampiezza di contenuti le “possibili” utilizzazioni del territorio, la “localizzabilità” (e non la localizzazione effettiva) degli insediamenti residenziali, turistici, produttivi, commerciali, nonché la rete delle infrastrutture e dei servizi.

Il distacco dal contenuto classico del PRG non dovrebbe, tuttavia, essere totalmente radicale, poiché il piano strutturale potrebbe avere un contenuto misto: immediatamente prescrittivo nei casi di recepimento obbligato delle prescrizioni urbanistico-territoriali sovraordinate o di quelle ambientali, flessibile negli ambiti o distretti la cui attuazione è rinviata alla pianificazione operativa.

In sostanza, il PS verrebbe “dequotato” a strumento d’indirizzo generale della pianificazione sovracomunale senza prefigurare assetti futuribili obbligati.

Quest’attività di pianificazione, che assomiglia più ad un atto di programmazione delle attività umane sul territorio, si caratterizza per un profilo determinante: non contiene prescrizioni che incidono sulla proprietà privata condizionandone l’utilizzo, ma assumono per lo più la valenza di prescrizioni conformative del

territorio, che ammettono potenziali utilizzazioni plurime e differenziate, senza però predeterminarne un uso specifico e definitivo. Il nuovo Piano, è un piano flessibile, non scopre le sue carte ora, poiché sarà il gioco degli interessi e la loro effettiva composizione che determinerà il contenuto della pianificazione operativa.

Se questi sono i presupposti generali su cui si fonda il Piano strutturale, occorre tuttavia aver ben presente che la “leggerezza” o indeterminazione delle previsioni tende ad applicarsi solo negli ambiti di trasformazione o di riqualificazione che non permettono o non consigliano decisioni immediate, sia perché non é possibile prevedere la domanda d’insediamento (e quindi la sua specifica tipologia), sia perché occorrono interventi complessi (bonifica dei siti, recupero urbano, di aree degradate, realizzazione d’insediamenti produttivi) che hanno nell’interlocutore privato (e nelle sue disponibilità finanziarie) il referente principale e di cui non é lecito prevedere in anticipo la disponibilità ad investire.

In questo nuovo contesto, il PS diventerebbe una declinazione di dettaglio del PTR, per gli aspetti legati al sistema insediativo e infrastrutturale, decadrebbe ogni effetto sul piano fiscale/amministrativo e verrebbe meno ogni possibile forma speculativa, poiché i diritti edificatori si acquisirebbero solo in sede di pianificazione attuativa.

Con questa impostazione, verrebbero, quindi, demandati agli strumenti attuativi: la puntuale definizione e specificazione degli aspetti che attengono alla localizzazione degli interventi e alla programmazione/progettazione degli stessi.

Il PS, dovrebbe avere una valenza intercomunale (unione, più unione di comuni) ed essere semmai accompagnato da un documento di Piano in grado di fornire le necessarie indicazioni alla programmazione attuativa per concretizzare le proposte progettuali di attuazione attraverso bandi e accordi in grado di stimolare la qualità dei progetti.

Altra funzione da assumere in ambito PS, in forza anche degli obiettivi di contenimento del consumo del suolo, potrebbe essere quella relativa alla quantificazione, sulla base dei criteri regionali, della soglia massima di consumo, nell’ambito di validità del Piano.

Anche nella nuova norma potrebbe essere confermata l’assenza di scadenza del PS, purchè vengano previsti periodici aggiornamenti (almeno ogni 10 anni)

A seguire, ed a livello dei singoli comuni, si tratterà di predisporre un **pianificazione attuativa**, che, a seconda delle dimensioni e della tipologia degli interventi, potrà assumere le veste di piano particolareggiato, di piano della ricostruzione (mutuato dall’esperienza terremoto), se, per es., in questo contesto, vengono ricomprese parti significative delle aree urbane da sottoporre a recupero/rigenerazione, riguardano interventi privati, pubblici o in concorso pubblico/privato (da attivarsi attraverso gli strumenti degli accordi).

I Piani attuativi, dovrebbero avere durata limitata nel tempo 3/5 anni, in quanto rappresentano la parte terminale ed esecutiva della pianificazione, salvo proroga motivata.

Sul POC, riteniamo debba invece essere aperta una seria riflessione, in forza delle esperienze e non tutte positive sviluppate in questi anni. L’affinità, in molti casi, dello strumento con i vecchi piani regolatori, le difficoltà a perseguire una programmazione operativa nei termini previsti, unitamente alla complessità ed alla difficoltà di realizzare i programmi d’intervento, per una serie di fattori non sempre governabili, ha fatto sì che questa tipologia di piani non producesse gli effetti sperati.

In sostanza, pensiamo che la pianificazione attuativa richieda una profonda rivisitazione, nel superamento dello stesso POC, così come concepito: “Piano del sindaco”, che invece dovrebbe, più propriamente, trovare riscontro nel “programma di legislatura” previsto dal Testo unico degli enti locali e soggetto a verifica annuale e non in uno strumento urbanistico, la cui attuazione dipende da condizioni esterne legate alla fattibilità degli interventi (risorse, soggetti attuatori, proprietà, strumentazioni.....).

A conclusione delle considerazioni sulla pianificazione operativa, vale la pena di sottolineare come l'asse portante sia il soggetto privato, che deve effettuare gli interventi. Nella nuova versione della norma, gli accordi con i privati, dovrebbero, quindi, trovare opportunità e spazi maggiori anche al di fuori delle opere a "rilevanza pubblica".

Le diverse tipologie dei Piani attuativi, dovranno operare in coerenza con quanto previsto dal PS e, per la parte pubblica, dai Piani pluriennali degli investimenti e dal Programma triennale dei lavori pubblici.

Infine per i RUE, si auspica che si possa pervenire ad un regolamento unico su scala nazionale/regionale. Nelle more di un provvedimento nazionale, sarebbe opportuno provvedere ad una regolamentazione regionale.

La gestione della transizione, fra vecchio e nuovo impianto pianificatorio, andrà governata con attenzione, non solo rispetto alle legittime aspettative derivanti dalla pianificazione in essere, ma anche per favorire un percorso di comune condivisione e consapevolezza delle funzioni che i nuovi piani andranno ad assumere. Sotto tale profilo, si auspica un forte coordinamento anche di carattere formativo e di supporto, da parte della Regione, con gli enti locali.

2. - Consumo del suolo e rigenerazione urbana

La forte attenzione aperta attorno ai temi del consumo del suolo, trova fondamento nella consapevolezza che, il suolo – in termini di valore universale – è un bene comune e non rinnovabile, produce servizi ecosistemici anche in funzione della prevenzione al dissesto idrogeologico e all'affermazione di strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici.

Anche l'Unione Europea, attraverso la Commissione Europea, è intervenuta sull'argomento e con il documento "*Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*", ha di recente riposto l'attenzione sull'eccessivo consumo di suolo.

La sfida è quella per cui ogni Stato membro dovrà tener conto delle conseguenze derivanti dall'uso dei terreni entro il 2020, con il traguardo di un incremento dell'occupazione di terreno pari a zero, da raggiungere entro il 2050.

In Emilia Romagna, peraltro, negli ultimi 25 anni, gli insediamenti residenziali e produttivi sono triplicati, evidenziando, a fronte anche della pesante crisi economica che ha investito un po' tutti i settori ed in particolare quello delle costruzioni, significative presenze di immobili non utilizzati ed in alcuni casi non ultimati.

Che ci sia, quindi, bisogno di una riflessione sul tema è indubbio, come appare evidente che l'argomento debba trattato dalla nuova legge urbanistica.

L'introduzione di misure di contenimento del suolo è, tuttavia, destinata a produrre importanti ricadute sulla pianificazione (previsioni Psc approvati o adottati), con evidenti effetti anche sul piano economico, con particolare riferimento a quei settori (edile/costruzioni, mercato immobiliare, indotto...) che, più di altri, stanno pagando il protrarsi di una crisi che ha bloccato la domanda e la vendita di immobili. Non vanno ancora trascurati gli elementi di destabilizzazione verso le proprietà interessate da possibili cambi di destinazione d'uso, rispetto a terreni classificati come aree residenziali o produttive.

In ragione delle considerazioni fatte, pare opportuno richiamare alcuni aspetti che dovrebbero rappresentare i punti di fondo del provvedimento regionale.

2.1 Raccordo con la legislazione nazionale

Un intervento legislativo regionale, dovrebbe raccordarsi con quanto rappresentato nel Pdl nazionale in materia, al fine della determinazione di un quadro omogeneo. Il riferimento, riguarda, in particolare il Pdl sul “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, che recentemente ha ripreso l’iter legislativo.

In tale contesto, i passaggi più significativi sul quali sviluppare ulteriori approfondimenti, sono:

- la progressione nel perseguimento dell’obiettivo saldo zero
- la stretta correlazione fra misure di contenimento dell’uso del suolo e la rigenerazione urbana, da attuarsi con progetti organici, in grado di garantire elevati standard di qualità
- la predisposizione di criteri per la riduzione quantitativa del consumo del suolo
- l’introduzione di misure incentivanti
- la definizione di disposizioni per la redazione di un censimento sugli edifici sfitti, non utilizzati o abbandonati
- la semplificazione delle procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree degradate.....

2.2. La rigenerazione urbana nella costruzione di approcci integrati

La Rigenerazione, rappresenta uno dei punti centrali della riforma urbanistica, la cui complessità di realizzazione presuppone approcci integrati e l’utilizzo di metodologie multi-settoriali, da attuarsi attraverso strumenti incentivanti e operativi, che consentano la rigenerazione di aree urbane degradate, il riuso di edifici dismessi o non utilizzati (pubblici o privati), la bonifica dei siti inquinati.

In altri termini, non si tratta semplicemente di recuperare pezzi del tessuto urbano, ridando nuova vita ad aree dismesse o degradate, quanto piuttosto di generare spazi concettualmente nuovi, che rispondano non solo ad una buona qualità di progettazione (pur importante), alle più innovative soluzioni impiantistiche, con alte prestazioni energetiche, ma che soprattutto sappiano intercettare le istanze di un tessuto sociale, che richiede spazi concettualmente nuovi e maggiormente funzionali e pienamente integrati nel contesto urbano.

Le profonde trasformazioni della società, come l’invecchiamento della popolazione, la precarizzazione della vita e del lavoro, lo sfaldamento della famiglia tradizionalmente intesa, la significativa presenza di immigrati, si traducono, infatti, in nuovi fabbisogni abitativi, che debbono trovare risposte e soluzioni diversificate e per molti aspetti innovative.

In tale contesto, le co-abitazioni solidali, come le esperienze di housing sociale, possono rappresentare soluzioni efficaci ed innovative, verso le quali guardare con attenzione, in un rapporto relazionale sempre più stretto fra pubblico e privato, fino alla sperimentazione di forme di co-progettazione.

Sotto tale profilo, la rigenerazione urbana, deve trovare nelle norme urbanistiche, un terreno fertile: dal recupero dei costi di bonifica (che potrebbero essere considerati come costi di urbanizzazione primaria), dall’abbattimento degli oneri, al cambio d’uso senza oneri e a tutte le possibili premialità: sgravi burocratici, ecc., al fine di favorire gli interventi di riqualificazione.

Purtroppo, il tema della rigenerazione introdotto dalla stessa legge 20/2000 e ripreso dalla legge 6/2009, dove viene inserito un articolo dedicato alle società per la trasformazione urbana (STU), non ha avuto a tutt’oggi gli esiti sperati. Come non hanno apportato elementi utili gli esiti del bando per la rigenerazione urbana con approccio smart, indetto ancora nel 2011 dalla Regione e rivolto ai comuni. Sulla base dei risultati ottenuti, la regione avrebbe dovuto tracciare le proprie politiche territoriali.

La convinzione che si è via, via consolidata, è quella che gli interventi di rigenerazione urbana presentino alti livelli di complessità, le cui soluzioni sono legate ad un mix di fattori, che partono dalle norme di riferimento (incentivi, procedure, strumenti adeguati, tempistiche certe...), per arrivare al tema delle risorse necessarie per rendere fattibili gli interventi.

Sia sufficiente al riguardo richiamare il peso economico degli interventi di bonifica, che il più delle volte si rendono necessari o la scarsa o inesistente remunerazione dei capitali impiegati, da parte dei soggetti privati, a fronte di interventi che possono riguardare la collocazione di famiglie disagiate.

Mutuando anche dalle esperienze di altri Paesi, si renderà, quindi, necessario, supportare gli interventi, attraverso diversificate forme di sostegno economico, dagli incentivi fiscali e finanziari, dall'utilizzo di fondi immobiliari finalizzati, di fondi europei o altre forme di finanziamento, in grado di rendere fattibile la riqualificazione di parti del territorio urbano.

Anche l'utilizzo di adeguate strumentazioni, possono agevolare la costruzione di percorsi di rigenerazione urbana. Il riferimento, va alla costruzione di "accordi-negoziati". In questa direzione, la formula del "programma speciale d'area" o del "patto territoriale", magari da riadeguare rispetto alle nuove esigenze, piuttosto che la costruzione di strumenti ad ok, ci appare un percorso da perseguire, per agevolare intese fra i diversi soggetti interessati, identificare le risorse necessarie, procedere verso una progettazione integrata e di qualità, che sia in grado di intercettare fabbisogni e di fornire risposte adeguate, rispetto agli interventi di riqualificazione da effettuare, nell'ambito del contesto urbano di riferimento.

Anche l'esperienza maturata nell'ambito della ricostruzione post terremoto, può essere di stimolo, in quanto, le criticità rilevate nelle diverse fasi attuative dei Piani della ricostruzione o negli interventi di minore entità (UMI), possono fornire indicazioni utili per superare le difficoltà riscontrate nei diversi passaggi procedurali.

Al fine di favorire una nuova stagione di programmazione/pianificazione di interventi sul territorio, di carattere profondamente innovativo, che richiede diversificate competenze e professionalità, sarebbe opportuno prevedere, da parte della Regione, una serie di figure professionali a sostegno delle pubbliche amministrazioni. La formula potrebbe essere, quella del ricorso alle "Unità tecniche di sostegno", estendendo le funzioni delle figure già previste dalla legge sul riordino istituzionale, ovvero, individuare in strutture regionali preposte (vedi per es., futura Agenzia per ricostruzione post terremoto), la sede idonea per supportare le amministrazioni nell'ambito dei processi che attengono alla rigenerazione urbana, dalle fasi iniziali di primo confronto, fino a quelle esecutive. Si tratterà, nella sostanza di creare le condizioni favorevoli, a fronte d'interventi complessi, per dar corso ad una più efficace stagione di accordi negoziati, attraverso tavoli aperti di confronto, in grado di fare dialogare, fin dalle prime fasi, i diversi interlocutori (progettisti, costruttori, sistema bancario, coop,ve sociali, enti pubblici, rappresentanza cittadini....) per l'avvio di processi di rigenerazione urbana.

Anche le popolazioni locali andranno coinvolte nei percorsi avviati, al fine di rendere partecipe e coinvolta la cittadinanza nella riqualificazione di parti del territorio urbano.

Per perseguire un programma di rigenerazione, oltre all'individuazione degli strumenti più appropriati, sarà altresì necessario prevedere tempistiche certe e definite.

In estrema sintesi, solo se gli interventi di rigenerazione urbana potranno avvalersi di un mix di sostegni, di agevolazioni e di un impianto normativo adeguato, diventeranno una valida alternativa alle nuove realizzazioni, per competere nella sfida del cambiamento e dello sviluppo inclusivo delle nostre città.

2.3. Il consumo del suolo – nel contesto della pianificazione

Quando si parla di contenimento del consumo del suolo, ci s'immagina un percorso destinato a produrre gli effetti tendenti al saldo zero, dopo una fase di adeguamento dell'attuale pianificazione verso obiettivi che consentano una riduzione dei consumi del suolo, nella gestione di una transizione rivolta ad investire sempre più sulla riqualificazione del territorio.

La connotazione particolare del PS, accanto al pagamento delle imposte per le proprietà che dispongono aree a destinazione residenziale, piuttosto che produttiva, ha comportato la patrimonializzazione delle aree e la messa a valore (per ciò che rappresentano) di tali terreni negli stessi bilanci aziendali.

Un repentina perdita di edificabilità, almeno nel breve periodo, finirebbe con l'apportare, attraverso un atto amministrativo, un significativo disvalore ai terreni interessati con le evidenti conseguenze.

Nella sostanza, riteniamo che su aspetti così delicati e di immediato impatto, debba essere aperto un rapporto negoziale, evitando ogni unilateralismo ed ogni forma di possibile contenzioso, in una gestione possibilmente condivisa e partecipata della fase che prelude l'avvio della nuova pianificazione. In questa direzione, riteniamo che ulteriori approfondimenti potrebbero essere sviluppati circa **l'applicazione dell'istituto della compensazione**, opportunamente adattato ai casi di genere, laddove la perdita di edificabilità (come avviene nei casi di esproprio), potesse essere recuperata anche nella forma del credito edilizio, su aree e/o edifici, anche di proprietà pubblica.

Lo strumento delle compensazioni, inoltre, nell'ambito del richiamato rapporto negoziale, potrebbe trovare, se opportunamente previsto nel provvedimento regionale, ulteriori soluzioni nella direzione auspicata di un contenimento del consumo del suolo e di un più razionale utilizzo delle destinazioni d'uso rispetto alle mutate esigenze del territorio.

Anche una più efficace declinazione dell'uso della perequazione territoriale potrebbe favorire percorsi innovativi, partendo dal presupposto, che il principio della giustizia distributiva, applicato all'urbanistica, si sostanzia anche con il presupposto che la potenzialità edificatoria di un'area deve necessariamente dipendere dalle sue caratteristiche oggettive e funzionali e non da una mera scelta dell'amministrazione.

3. - Le semplificazioni

La semplificazione applicata all'edilizia rappresenta un passaggio ineludibile, come richiamato, in più occasioni anche dal Presidente Bonaccini. Alcuni primi passi sono stati fatti, ma la strada da perseguire è ancora lunga.

3.1. Le principale novità sul piano nazionale

Di seguito vengono richiamati alcuni provvedimenti di emanazione (o di prossima emanazione) governativa, che rappresentano un primo passaggio verso la semplificazione:

- il decreto di prossima emanazione sullo svolgimento della Conferenza dei servizi, dove la nuova conferenza non potrà operare per più di due mesi, oltre ai quali in caso di mancata pronuncia scatterà il silenzio-assenso
- la legge delega sulla riorganizzazione delle amministrazioni (n. 124/2015), che prevede che il permesso di costruire venga rilasciato entro 30 giorni con silenzio-assenso e ancora che l'annullamento d'ufficio di una autorizzazione debba avvenire entro 18 mesi e non più entro un "termine ragionevole"

- e' in fase di definizione un decreto dove verranno standardizzati in tutta Italia i moduli per la compilazione della Scia e le amministrazioni, pena sanzioni, non potranno chiedere documenti aggiuntivi rispetto ai contenuti del modello standard.

Purtroppo, manca ancora all'appello la redazione del RUE, scomparso dal decreto "Sblocca Italia" del 2014. L'auspicio è che possano essere le regioni e nello specifico l'Emilia ha prevederne l'attuazione.

3.2. Il processo di semplificazione in Emilia Romagna

Per quanto attiene alla nostra Regione, con la legge di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale, n.18/2011, si aprì un percorso molto innovativo dove, previa sottoscrizione di accordi, fra regione, enti locali e altre pubbliche amministrazioni, volti a sviluppare specifiche azioni di semplificazioni, si sarebbe attivato un sistema di analisi e valutazione permanente (AVP) dei procedimenti che interessavano i vari enti istituzionali.

Per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione, venne prevista l'istituzione del Tavolo permanente per la semplificazione, quale sede di garanzia delle più adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria, ecc.

In tale sede, dovevano essere indicati i procedimenti da sottoporre, in ordine di priorità, all'analisi permanente, al fine di trovare soluzioni per il superamento delle criticità. A supporto dell'attività Tavolo permanente, venne quindi nominato il Nucleo tecnico di valutazione, fra le cui competenze emergeva la redazione delle misure di semplificazione. Entro il mese di ottobre di ogni anno, l'assemblea legislativa si doveva riunire per valutare il lavoro svolto ed adottare le misure legislative necessarie.

Purtroppo, l'impianto delineato non portò, nonostante partisse con i migliori presupposti, i risultati sperati.

Nel 2013, con la legge n. 15, a titolo: "Semplificazioni della disciplina edilizia", vennero introdotti alcune semplificazioni e chiariti alcuni aspetti, fra i quali: ampliamento interventi liberi senza nessuna comunicazione; venne ancora dato il via ad interventi di standardizzazione della modulistica relativa alle pratiche edilizie e alla semplificazione delle parti normative degli strumenti urbanistici, vennero ampliati gli interventi in variante da regolarizzare con SCIA alla fine dei lavori...

Il percorso intrapreso con tal legge, anche se ha prodotto alcuni importanti risultati, non può, tuttavia, dirsi compiuto, ma appena iniziato.

Sempre nel 2014, con delibera di giunta n. 993, fu approvato un atto di coordinamento per la definizione della modulistica edilizia unificata, mentre con la delibera n. 994, fu approvato un ulteriore atto per la semplificazione degli strumenti di pianificazione territoriale urbanistica, attraverso l'applicazione del principio di non duplicazione della normativa sovraordinata.

Un ulteriore passaggio verso la semplificazione in edilizia, seppure limitato nei termini, venne apportato dalle legge sulla "Promozione degli investimenti", n. 14/2014, con l'art. 8, "Semplificazione urbanistica e misure per ridurre il consumo del suolo nella localizzazione dei nuovi insediamenti produttivi". Con questo articolo e con l'art. 6, "accordi di insediamento e sviluppo delle imprese", venne prevista la possibilità di stipulare accordi per l'insediamento e lo sviluppo di nuovi edifici produttivi, qualora considerati di interesse regionale. Per tale tipologia di investimenti era previsto il rilascio di un Titolo unico, da parte dello sportello unico per le attività produttive. In questo contesto, la Conferenza dei servizi (se prevista), poteva esprimersi per via telematica.

Il tema del Titolo unico presenta un'interessante novità, che dovrebbe essere estesa ad una gamma più ampia di interventi, che riguardano, in linea generale, gli insediamenti produttivi, e la stessa rigenerazione urbana, estendendo il concetto di "interesse regionale".

I temi della semplificazione toccano non solo gli aspetti procedurali e le tempistiche legate all'approvazione dei Piani, ma anche le loro funzioni e i contenuti, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Le norme dovrebbero, quindi, essere chiare, leggibili e comprensibili, già dalla loro origine, per evitare, se possibile, la scrittura di circolari esplicative, che il più delle volte finiscono per rendere ancora più complessa l'interpretazione.

3.3. I principali temi all'attenzione

Di cosa ci sarebbe bisogno, per proseguire nella direzione della burocratizzazione/semplificazione?

Fra i tanti temi all'attenzione, ne tocchiamo solo alcuni:

- ridurre ed ottimizzare iter e percorsi autorizzatori, eliminando ogni possibile sovrapposizione/duplicazione
- rivedere le procedure di approvazione della pianificazione, con particolare riferimento a quella attuativa, attivando procedimenti unificati con tempistiche certe
- rendere efficaci ed operative le misure di semplificazione già previste dalla legge 20/2000, quale per es. quella che dispone che in sede di approvazione di PUA, il comune possa attribuire all'atto deliberativo valore di concessione edilizia
- omogeneizzare – da parte dei diversi soggetti pubblici – l'applicazione delle norme
- definire chiaramente i livelli di responsabilità ed i responsabili dei procedimenti,
- riallineare l'ordinamento regionale a quello comunitario e statale, eliminando ogni eventuale appesantimento burocratico introdotto in sede di recepimento
- adottare i principi di armonizzazione, adeguatezza e proporzionalità nella coesistenza delle norme nuove con quelle esistenti
- predisporre testi unici, nella ri-scrittura semplificata, al fine di rendere facile la lettura anche ai non addetti ai lavori
- creare una anagrafe amministrativa dei certificati, degli atti, dei titoli e di ogni notizia utile riferita ai cittadini/imprese, utilizzabile in modo interattivo dai diversi soggetti pubblici preposti, al fine di evitare ogni forma di riproduzione di documenti già in possesso della pubblica amministrazione o dei soggetti pubblici preposti
- Ecc.

In questa direzione, abbiamo di fronte un percorso ancora lungo da seguire, a partire da una valutazione sull'operato del Tavolo permanente per la semplificazione.

Al di là degli strumenti operativi che si intenderanno mettere in campo, diventa importante prevedere il concorso di tutte le parti interessate (regione, enti locali, associazioni economiche...).