

Considerazioni dell'INU – Emilia Romagna sul Pdl regionale “Governano e riqualificazione solidale del territorio”

31/1/2008

Premessa

Il testo di iniziativa della Giunta regionale, nella versione del 23 luglio 2007, presenta rispetto al testo originario numerose modifiche ed integrazioni, che raccolgono in parte le “Considerazioni dell'INU-ER” del 13 dicembre 2006 e quelle formulate nel documento “L'Edilizia Residenziale Sociale nel PdL di revisione della LR 20/2000” del 16.04.2007.

Gli argomenti sui quali riteniamo opportuno un ulteriore approfondimento sono i seguenti:

- **Edilizia residenziale sociale**
- **Contenuti del PSC**
- **Riqualificazione urbana**
- **Partecipazione e comunicazione**
- **Perequazione territoriale**
- **Ruolo della Regione**

Per i punti non trattati valgono le considerazioni già svolte nei documenti ufficiali dell'INU Emilia-Romagna.

Considerazioni generali

A sette anni dall'applicazione della legge regionale 20/2000, il bilancio, sia pure parziale, va inquadrato in primo luogo nella radicale trasformazione che la legge produce nei processi di pianificazione e trasformazione del territorio in essere da 60 anni. In secondo luogo, questo bilancio va affrontato per misurare l'adeguamento dei piani in corso di formazione alle innovazioni che rappresentano il fattore principale della riforma legislativa. Ormai $\frac{3}{4}$ dei Comuni dell'Emilia-Romagna hanno intrapreso il processo riformista di pianificazione, pur avendo un piano vigente generalmente di buona qualità. Questo già rappresenta un elemento positivo di giudizio che, lungi da spingerci a valutazioni preoccupate sulla maturità delle Amministrazioni Comunali, deve piuttosto suggerirci un attento monitoraggio dei processi in corso, allo scopo di capire in quale misura i Comuni hanno colto il valore innovativo della riforma e stanno lavorando per sperimentare fino in fondo le occasioni offerte dal nuovo modello.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica, dopo aver creato le premesse generali della riforma, formulate nel Congresso di Bologna del 1995, ha avuto un ruolo decisivo nella proposta e nella formazione della legge 20/2000; la considera forse il prodotto meglio riuscito delle sue indicazioni originarie e ne ha seguito la sperimentazione, fino a suggerirne, con la 4a Rassegna Urbanistica Regionale del maggio 2006, gli adeguamenti che hanno stimolato una parte degli aggiornamenti della Legge proposti oggi dalla Regione Emilia-Romagna. Proprio il bilancio della 4° Rassegna dimostra, attraverso interessanti esempi, che i tempi sono ormai maturi per

affermare la necessità di porre la perequazione urbanistica come strumento privilegiato dalla Legge per governare le aree di trasformazione urbanistica e l'acquisizione gratuita delle aree necessarie alla città pubblica. Gli stessi esempi suggeriscono la necessità di sostenere con forza che le politiche di riqualificazione urbana devono costituire la strategia preferenziale sulla quale incardinare i PTCP e i PSC, al fine di contenere al massimo l'ulteriore consumo di suolo e la contaminazione del paesaggio non ancora degradato.

L'INU Emilia Romagna ritiene che l'aggiornamento della Legge Regionale sul territorio debba affrontare in maniera più esplicita queste tematiche.

Edilizia residenziale sociale

L'innovazione per l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) rappresenta uno dei grandi impegni dell'attuale urbanistica riformista. Il nuovo modello di pianificazione proposto dall'INU nel 1995, applicato da diverse leggi regionali, consente in questo settore originali potenzialità innovative. Infatti, il Piano Strutturale Comunale (PSC), combina gli indirizzi previsionali non prescrittivi con l'attuazione attraverso la perequazione urbanistica e il Piano Operativo Comunale (POC), quinquennale e prescrittivo, e con la nuova impostazione delle dotazioni territoriali, intese come complemento indispensabile alle trasformazioni sociali ed economiche del territorio. L'ERS ha fra le proprie finalità anche quella di contribuire ai processi di integrazione sociale tramite l'inserimento di alloggi per l'affitto negli interventi di riqualificazione e di trasformazione urbana.

In questo quadro trova spazio una nuova concezione del concorso privato al completamento del sistema territoriale nelle parti che ne determinano la sostenibilità complessiva, fra le quali trova posto a pieno titolo l'ERS, da considerare una componente equilibrante del sistema città.

Il PdL consente di riservare, attraverso le trasformazioni urbanistiche, specifiche aree per l'ERS e per l'edilizia convenzionata in vendita, da cedere gratuitamente ai Comuni in compensazione dei diritti edificatori perequativi stabiliti dal PSC e attribuiti dal POC. In questo caso, l'acquisizione tramite esproprio, oltre ad essere pesantemente onerosa, porrebbe dei vincoli invalicabili alla gestione attuativa dell'ERS.

Si dà così sostanza al principio della pianificazione come strumento tecnico-politico per correggere verso l'interesse generale l'evoluzione del sistema socio-economico, collegando alle trasformazioni, necessarie per perseguire il rango che il territorio vuole raggiungere, la soluzione dei problemi causati dalla modifica del sistema insediativo relativi alla realizzazione dei servizi necessari e al sostegno delle funzioni deboli.

La quantità di fabbisogno di edilizia ERS necessaria viene stabilita dai PTCP o dai PSC redatti in forma associata, supportandosi, come stabilito dal PdL, sulla quota del *"20% di alloggi di edilizia residenziale sociale, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale"*, relazionandosi alle problematiche dei differenti sistemi territoriali e tenendo conto delle eventuali carenze pregresse. Le aree e gli alloggi per l'ERS vengono quindi localizzati attraverso i POC, che individuano le localizzazioni idonee, avendo attenzione agli standard di sostenibilità urbana. In aggiunta all'acquisizione gratuita dei terreni, i Comuni possono disporre di più strumenti per attuare in tempi certi anche la realizzazione degli alloggi. Attraverso bandi di evidenza pubblica, sarà possibile porre a compensazione della realizzazione degli alloggi sociali e di alloggi privati in locazione di lungo periodo, aree in diritto di superficie per la realizzazione di edilizia convenzionata, la cui quantità può far riferimento a quote di edificabilità di sola spettanza pubblica che rientrano, peraltro, nel dimensionamento del PSC.

Attraverso l'eventuale monetizzazione delle quote ERS non realizzabili direttamente nelle aree di trasformazione, sarà possibile costituire un fondo pubblico per il finanziamento di ulteriori forme di ERS.

Questo complesso ed efficace sistema di strumenti capaci di interagire tra di loro consente di definire strategie differenti in relazione alle diversità territoriali riscontrate e investe necessariamente il ruolo statutario del PSC, al fine di garantire un quadro di coerenza complessiva. In particolare, si ravvisa la necessità di relazionare in modo esplicito la

compensazione degli alloggi ERS a tecniche estimative, da porre a sostegno di meccanismi compensativi e negoziali.

Ogni decisione circa la monetizzazione delle dotazioni territoriali per ERS e la destinazione delle abitazioni in locazione da realizzare nelle aree cedute, oltre ad inquadrarsi negli indirizzi del PSC, dovrebbe raccordarsi alla programmazione regionale, provinciale e comunale definita dalla LR 24/2001 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo". A fianco dell'ERS in locazione, il PSC dovrà infatti occuparsi anche delle altre forme di edilizia sovvenzionata e convenzionata, realizzando un quadro coerente di tutte le politiche pubbliche per la casa in relazione alle differenti fasce sociali che abitano o abiteranno il sistema urbano. Anche per tale motivo, si ravvisa l'opportunità di fornire una definizione utile a distinguere l'ERS dalle altre forme di edilizia pubblica, definendone la connotazione di edilizia in locazione di norma permanente o comunque di durata almeno venticinquennale. Si ritiene utile proporre la seguente definizione di ERS che scaturisce dagli approfondimenti condotti: ***"L'edilizia abitativa sociale costituisce un servizio di interesse generale finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione sociale e di qualità funzionale dei tessuti urbani indicati dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ed alla riduzione degli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso ad un'abitazione funzionale, salubre, sicura, dignitosa e dai ridotti consumi energetici. Essa comprende alloggi in locazione permanente o temporanea (di durata almeno venticinquennale) di proprietà pubblica o privata a canone sociale o convenzionato con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica"***.

Infine, occorre ragionare sulla possibilità di introdurre meccanismi fiscali che non tassino i singoli trasferimenti di edificabilità, ma le sole plusvalenze generate alla fine del processo di trasformazione. A questo proposito, è utile una connotazione dell'ERS ai fini dell'applicazione dei benefici fiscali previsti all'art.20 della Bucalossi per le trasformazioni urbanistiche riguardanti anche aree PEEP. Giova inoltre ricordare il meccanismo applicativo dell'Ici al regime delle aree cedute gratuitamente al Comune per la realizzazione di edilizia pubblica e per le quote di edificabilità di spettanza pubblica che il Comune mette in campo per la realizzazione degli alloggi di pubblica finalità.

Contenuti del PSC

Il PdL introduce principi innovativi che definiscono i limiti dei contenuti pianificatori del PSC e distinguono i contenuti dei due differenti piani comunali PSC-POC; modifiche queste che potranno garantire una maggiore flessibilità di attuazione del POC e potranno offrire l'opportunità di una maggiore sperimentazione nella formazione dei piani urbanistici in conformità alla L.R. 20/2000.

Tuttavia, segnaliamo che la formulazione proposta dal PdL potrebbe indurre a ritenere che il PSC sia costituito obbligatoriamente solo da contenuti strategici e indirizzi, escludendo la possibilità di una definizione cartografica degli ambiti e delle infrastrutture. Peraltro, l'assenza della traduzione delle strategie e degli obiettivi del piano in un *"assetto strutturale del territorio"* ne renderebbe difficoltosa la valutazione, sia con riferimento agli effetti ambientali e territoriali che alle relazioni con l'area vasta.

Pertanto, fermi restando gli obiettivi di garantire maggior flessibilità fra PSC e POC e di sperimentazione disciplinare, si ritiene opportuno precisare che il PSC debba mantenere il carattere di piano strutturale e non solo di indirizzo programmatico relativamente alle scelte effettuate.

Infine, occorre chiarire il rapporto tra il carattere non conformativo del PSC e gli effetti fiscali che investiranno i terreni con l'adozione del PSC.

Riqualficazione urbana

Si lamenta ancora l'incompletezza dell'integrazione tra LR 19/1998 e LR 20/2000, che potrebbe essere meglio risolta lasciando alla LR19 i contenuti relativi alla gestione dei finanziamenti pubblici, trasferendo nella LR 20 i contenuti urbanistici, affermando al contempo

che le politiche di riqualificazione urbanistica devono costituire la strategia principale e prevalente dei PTCP e dei PSC. Dovrebbe essere consentito ai PTCP e ai PSC di interessare nuove aree di trasformazione solo qualora sia dimostrata l'impossibilità di ricorrere a scelte di riqualificazione urbana.

Il "documento programmatico per la qualità urbana", nella fase transitoria di approvazione dei PSC, dovrebbe includere, oltre a quanto detto nel PdL, i criteri necessari ad organizzare i confronti e le valutazioni per confronto.

Per quanto riguarda il conferimento delle quote per ERS, si rinvia a quanto già detto in precedenza, ricordando che spesso gli interventi di riqualificazione urbana puntano esclusivamente all'introduzione di opere pubbliche, ovvero di usi complementari alla residenza, come rimedio alla monofunzionalità di quartieri residenziali e che, quindi, occorre lasciare la massima flessibilità per definire in sede di POC i generi di compensazione ambientale e sociale più idonei ai differenti contesti urbanistici e sociali.

In merito alla partecipazione dei cittadini, la nuova proposta sembra privilegiare la partecipazione nella fase di individuazione degli ambiti d'intervento, cui occorre necessariamente affiancare la partecipazione lungo tutte le fasi del processo decisionale, con particolare attenzione a quelle in cui viene definita la progettazione, la cui condivisione con gli abitanti è componente essenziale del processo di riqualificazione urbanistica e ambientale.

Partecipazione e comunicazione

Nell'articolato della legge dovrebbe essere sottolineato maggiormente l'obiettivo di perseguire il principio della partecipazione e comunicazione nel governo e nella riqualificazione solidale del territorio.

L'attenzione del PdL al coinvolgimento di cittadini, associazioni, portatori di interessi non individuali, ecc., alle fasi di approvazione del progetto preliminare e approvazione del progetto definitivo limitatamente alle opere pubbliche non sembra consentire l'avvio di reali processi partecipativi. I processi di formazione degli strumenti di pianificazione strategica, strutturale, operativa e attuativa possono invece trovare nella partecipazione dei cittadini utili forme di arricchimento, non solo e non tanto nella fase progettuale, ma anche e soprattutto nella formazione del quadro conoscitivo.

Inoltre, considerata la diversità degli strumenti di pianificazione e quindi le diverse "scale" e i differenti contesti di riferimento, e l'eventualità di dover affrontare problematiche particolari e inusuali, è opportuno prefigurare la necessità di mettere in campo modi e forme diversi di coinvolgimento di cittadini, associazioni, portatori di interessi, ecc. in grado di rispondere in modo adeguato. Il PdL potrebbe limitarsi a delineare i criteri e la diversità delle forme di partecipazione che possono essere utilizzate, rimandando all'emanazione di uno specifico atto di indirizzo e coordinamento tecnico una più puntuale trattazione dei modi della comunicazione e della partecipazione, con l'indicazione di eventuali incentivi e relative forme di controllo, riferiti ai piani e al loro processo di formazione e valutazione.

Perequazione territoriale

Non si ritrova nel PdL alcuna riflessione per quanto riguarda la perequazione territoriale, che invece costituisce la strategia ottimale per il superamento della cultura della competizione che ancora affatica la pianificazione in forma associata e l'attuazione delle previsioni di rilievo sovracomunale contenute nei PTCP. Le recenti esperienze condotte in Emilia Romagna hanno evidenziato come solo attraverso la perequazione territoriale sia possibile raggiungere la compensazione delle operazioni urbanistiche di valenza intercomunale e come questo potrebbe consentire il perseguimento di maggiore organicità e razionalità alla scala di area vasta.

Si ritiene che si debba supportare la tecnica della perequazione territoriale nel PdL, indicandola come strumento necessario e strategico per la realizzazione delle politiche relative agli oggetti di rango sovracomunale, richiamando ad esempio l'utilizzo di questo dispositivo in materia di poli funzionali, oltre che per gli ambiti produttivi sovracomunali, attribuendo specifici compiti e modalità agli accordi territoriali.

Si tratta di passare nella legge dal mero suggerimento di questa enunciazione ad una sua utilizzazione organica e necessaria per tutte le scelte urbanistiche di rilevanza sovracomunale.

Aspetti fondamentali per il successo della perequazione territoriale riguardano l'effettiva disponibilità delle risorse private, ma anche pubbliche e quindi le possibili voci di entrata del fondo di compensazione che assicura l'equilibrata distribuzione dei costi e dei benefici tra i diversi territori coinvolti. E' quindi necessario che la

disciplina del concorso dei privati alla realizzazione delle dotazioni territoriali preveda anche un "contributo di sostenibilità", che concorra alla formazione del fondo di compensazione per il finanziamento delle infrastrutture che rendono sostenibili i carichi insediativi previsti a livello di area vasta.

Ruolo della Regione

Le modifiche introdotte nel testo sembrano ampliare la sfera di intervento regionale agli accordi territoriali. E' opportuno che il ruolo della Regione si espliciti negli strumenti di pianificazione e programmazione regionali e per l'attuazione dei loro contenuti. Rispetto a tale considerazione, è necessario un ulteriore approfondimento circa l'individuazione da parte del PTR dei sistemi territoriali la cui regolazione territoriale deve coinvolgere il ruolo della Regione.