

La pianificazione sovracomunale

*Alessandro Delpiano e Elettra Malossi**

Sommario

1. Premessa. – **2. La concertazione nella l.r. 20/2000.** – **3. La pianificazione provinciale.** – **4. La pianificazione intercomunale.** – **5. La perequazione territoriale.** – **6. Il ruolo della Regione.** – **7. Le politiche abitative.** – **8. Il coordinamento della pianificazione operativa.** – **9. La VAS.** – **10. La riqualificazione del patrimonio abitativo esistente.** – **11. Il Piano casa.**

1. Premessa

Una riflessione sulle recenti modifiche alla legge regionale dell'Emilia-Romagna in materia di governo del territorio introdotte dalla l.r. 6/2009 deve necessariamente partire da una premessa relativa allo stato di attuazione della riforma urbanistica del 2000 nella realtà regionale, che perlomeno in Provincia di Bologna ha trovato una fortissima risposta, come confermano i procedimenti di adeguamento alla nuova disciplina in corso. Solamente 7 Comuni su 60, infatti, non hanno ancora avviato il percorso di rinnovo della propria strumentazione urbanistica, mentre 16 Comuni hanno già approvato i nuovi piani, 16 Comuni hanno adottato PSC e RUE, 15 Comuni hanno concluso la Conferenza di pianificazione ed i restanti 6 Comuni stanno elaborando i documenti necessari all'apertura della Conferenza di pianificazione.

Non essendo ancora conclusa la prima generazione di piani urbanistici elaborati ai sensi della l.r. 20/2000 e quindi non es-

(*) Rispettivamente Direttore Pianificazione territoriale e Trasporti e Responsabile Pianificazione urbanistica della Provincia di Bologna.

sendosi ancora pienamente espresse le potenzialità e le criticità connesse al nuovo assetto disciplinare, infatti, una riflessione profonda sui successi e gli insuccessi del nuovo sistema di pianificazione potrà compiutamente esprimersi solo tra qualche anno, come è naturale che sia.

Tra le modifiche apportate ai contenuti e agli strumenti di pianificazione, numerose di esse hanno rilevanti effetti sulla pianificazione d'area vasta, come si racconterà nei paragrafi seguenti.

2. *La concertazione nella l.r. 20/2000*

L'esperienza di pianificazione urbanistica compiuta in Emilia-Romagna negli ultimi vent'anni è generalmente riconosciuta come una "buona urbanistica", sufficientemente diffusa e consolidata, che ha ottenuto risultati importanti e qualificanti, soprattutto relativamente alla dimensione locale e alle esigenze insediative e di sviluppo.

Recentemente è maturata sempre più la consapevolezza che le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale possono però produrre impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale. Ne deriva che i principi di autonomia locale e di sussidiarietà, nel campo della pianificazione, devono essere adeguati all'esistenza di sistemi territoriali che necessitano di essere governati al livello della loro reale estensione e rilevanza territoriale, spesso di area vasta.

Uno dei più importanti obiettivi della nuova legge regionale 20/2000 di "Tutela e uso del territorio" è stato quindi quello di raggiungere un equilibrio tra autonomia e sussidiarietà: tra le esigenze di decentramento delle funzioni amministrative e la volontà di delegare le competenze all'ente più vicino al cittadino. A questo scopo il principio di gerarchia fra i soggetti istituzionali e i loro strumenti è stato sostituito con il principio di concertazione e cooperazione istituzionale fra enti, raffor-

zando ed estendendo la convinzione che l'efficacia delle scelte operate dai soggetti istituzionali dipenda principalmente dalla loro condivisione.

La legge regionale individua precise forme procedurali ed amministrative per la concreta attuazione della concertazione istituzionale tra enti nelle diverse fasi della formazione dei piani: le principali sono la Conferenza di pianificazione e l'Accordo di pianificazione.

La Conferenza di pianificazione è una fase necessaria del processo di elaborazione dei piani generali ed ha l'obiettivo principale di realizzare l'integrazione delle diverse competenze degli enti partecipanti, che esprimono valutazioni preliminari sugli obiettivi generali e sulle scelte strategiche del piano in corso di formazione, supportate da un quadro conoscitivo condiviso e prospettate in un documento preliminare dotato di uno schema di assetto territoriale.

L'eventuale Accordo di pianificazione, sottoscritto dal Comune proponente e dalla Provincia nel caso di un piano comunale, ovvero dalla Provincia e dalla Regione nel caso di un piano provinciale, sancisce l'esito positivo del percorso di concertazione, stabilendo le principali scelte urbanistiche e territoriali da tradurre nel nuovo piano e delimitando i temi entro cui potranno muoversi le eventuali riserve al piano da parte dell'ente sovraordinato, riducendo di conseguenza i tempi di approvazione.

Sulla durata della Conferenza di pianificazione, la legge regionale 6/2009 ha stabilito che i lavori della conferenza non possono superare il termine perentorio di novanta giorni, decorsi i quali l'amministrazione procedente elabora comunque il verbale conclusivo dei lavori della Conferenza di pianificazione svolti fino a quel momento, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse tempestivamente in quella sede.

Si esprimono perplessità in merito all'orientamento di fissare a priori un tempo massimo, poiché la Conferenza può prolungarsi giustificatamente, soprattutto nel caso dei Psc elaborati

in forma associata, in relazione alla volontà dell'amministrazione procedente di giungere alla condivisione delle scelte e di concludere la conferenza registrando l'assenso di tutti i partecipanti, al fine di stipulare l'Accordo di pianificazione.

Occorre infatti ribadire l'importanza strategica della concertazione istituzionale: la Conferenza di pianificazione si conferma, pur nelle difficoltà gestionali e organizzative, il momento centrale per praticare la concertazione. La Conferenza è infatti la fase procedimentale in cui tutti i soggetti partecipanti sono chiamati a dare un contributo conoscitivo e valutativo: per essere efficace e non ridursi all'assolvimento di una mera procedura burocratica è quindi necessario mettere i partecipanti in condizione di potersi esprimere nel merito dei Documenti di pianificazione. Per questa ragione è indispensabile che gli stessi risultino completi e sufficientemente definiti nei loro contenuti essenziali, escludendo ogni margine di genericità ed ambiguità.

A questo scopo, nel caso delle Conferenze di pianificazione dei Psc delle Associazioni di Comuni del bolognese, gli elaborati portati in Conferenza sono stati articolati in una parte generale uguale per tutti i Comuni, relativa in particolare alle tematiche strategiche (ambientali, paesaggistiche, infrastrutturali, insediative) per il territorio dell'Associazione, e in una parte attinente alle scelte di assetto strutturale proprie dei singoli Comuni (ambiti del territorio urbanizzato, urbanizzabile e rurale, localizzazione di talune dotazioni territoriali, ecc.). Gli enti partecipanti alla Conferenza si sono quindi trovati nelle condizioni di potersi esprimere puntualmente sulle scelte proposte, ed i Comuni hanno valutato le osservazioni ricevute e di conseguenza modificato ed integrato i documenti originali, sulla base delle valutazioni espresse dai partecipanti alla Conferenza. Tali esperienze, quindi, seppure non si configurino specificatamente come un percorso di copianificazione in quanto il ruolo della Conferenza è di carattere consultivo ed istruttorio, si sono concluse con una sostanziale condivisione delle proposte formulate dalle Associazioni e con la sottoscrizione

con la Provincia degli Accordi di pianificazione, contenenti le principali scelte territoriali e urbanistiche da tradurre nei Piani strutturali comunali.

3. *La pianificazione provinciale*

Maturata la consapevolezza che le scelte di pianificazione urbanistica compiute a livello locale producono impatti (positivi o negativi) sui sistemi territoriali ambientali, insediativi ed infrastrutturali di rango ed estensione sovracomunale, la legge regionale 20/2000, integrata e specificata dalla nuova l.r. 6/2009, individua i contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale, il quale ha il compito di definire l'assetto del territorio limitatamente agli interessi sovracomunali che attengono al paesaggio, all'ambiente, alle infrastrutture per la mobilità, ai poli funzionali e agli insediamenti commerciali e produttivi di rilievo sovracomunale, al sistema insediativo e ai servizi territoriali, di interesse provinciale e sovracomunale, nonché ad ogni altra materia per la quale la legge riconosca espressamente alla Provincia funzioni di pianificazione del territorio.

Tra le novità introdotte con la nuova l.r. 6/2009 si sottolinea che il P.T.C.P. ha il compito di definire i bilanci delle risorse territoriali e ambientali, i criteri e le soglie del loro uso, stabilendo per tutto il territorio provinciale le condizioni e i limiti al consumo di territorio non urbanizzato, nonché i requisiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente.

La legislazione vigente assegna anche alle Province il compito di predisporre un ricco Quadro conoscitivo del proprio territorio, che diventa riferimento necessario per l'elaborazione dei Piani strutturali comunali, i quali potranno integrarlo e approfondirlo solo nel caso in cui risulti indispensabile per la definizione di specifiche previsioni del piano.

I contenuti della l.r. 6/2009 volti a favorire la semplificazione dei contenuti e dei procedimenti di alcuni strumenti della l.r. 20/2000 (come ad esempio lo snellimento del Quadro conoscitivo e l'alleggerimento dei contenuti del Psc), forse necessari a fronte di un utilizzo deviato rispetto allo spirito della legge avvenuto in alcune realtà regionali, non trovano nell'esperienza in corso della Provincia di Bologna una motivazione specifica, e avrebbero potuto attendere un bilancio più maturo.

Le esperienze di pianificazione portate avanti nella nostra Provincia in questi anni, infatti, hanno generalmente mostrato una buona capacità di finalizzazione del Quadro conoscitivo, per la maggior parte riferito allo specifico campo di competenza della pianificazione comunale. Dunque i chiarimenti introdotti dalla l.r. 6/2009 confermano un'interpretazione della l.r. 20/2000 già largamente praticata e condivisa.

È innegabile d'altra parte la necessità che alcune tematiche del Quadro conoscitivo siano approfondite alla scala locale o sovralocale, come ad esempio il progetto di rete ecologica, gli approfondimenti sismici, oppure le analisi conoscitive relative allo stato del tessuto edilizio esistente o il censimento degli edifici storici in territorio rurale, tutti approfondimenti necessari alla definizione delle politiche del Piano strutturale comunale.

Ciò che poteva essere maggiormente evidenziato è il ruolo del Quadro conoscitivo nel processo di pianificazione, richiamando quanto già definito dalla l.r. 20/2000 all'articolo 3, rispetto alla necessità di motivare le scelte strategiche operate. A questo proposito si auspica che la modifica introdotta dalla l.r. 6/2009 relativamente ai contenuti del Documento preliminare (unico documento che comprende Quadro conoscitivo, Valsat e scelte di pianificazione) possa avere l'effetto di rafforzare il nesso tra conoscenza, valutazione e scelta, consolidando il ruolo del Quadro conoscitivo come fondamento dell'azione pianificatoria.

La nuova legge "Governo e riqualificazione solidale del territorio" contiene anche alcune disposizioni di natura proce-

durale, che sono destinate ad influire molto consistentemente sull'attività della Provincia, in quanto si introduce la verifica di conformità da parte della Provincia per tutti gli strumenti urbanistici, di fatto rimettendo in discussione il principio di sussidiarietà, che così fortemente aveva caratterizzato la l.r. 20/2000.

Si tratta nello specifico delle seguenti misure:

- viene modificato il procedimento di approvazione del Regolamento urbanistico edilizio e sue varianti, prevedendo che, qualora il RUE presenti la disciplina particolareggiata di parti del territorio urbanizzato, il procedimento da seguire è lo stesso previsto per il POC, che prevede l'espressione di riserve da parte della Giunta provinciale entro il termine perentorio di 60 giorni;

- viene modificato il procedimento di approvazione dei Piani urbanistici attuativi, prevedendo che tutti i PUA e relative varianti, anche quando non modificano lo strumento urbanistico, siano trasmessi alla Provincia, la quale ha il compito di formulare osservazioni entro il termine perentorio di 60 giorni;

- viene precisato l'iter della Valutazione ambientale strategica, prevedendo che l'Autorità competente (cioè la Provincia) si esprima in merito alla Valsat per ciascun piano urbanistico comunale o sua variante (PSC, POC, RUE, PUA).

4. *La pianificazione intercomunale*

Il riconoscimento dell'importanza della concertazione delle scelte alla scala intercomunale, soprattutto in realtà che presentano una significativa integrazione insediativa e funzionale, è stato in questi anni confermato dal lavoro di promozione e sostegno alla pianificazione in forma associata portata avanti dagli enti locali del territorio regionale. Oggi la gran parte dei Comuni della Provincia di Bologna, ad esempio, sta concludendo il percorso di adeguamento della strumentazione urbanistica alla legge regionale 20/2000 attraverso l'elaborazione

dei propri piani in forma associata, procedendo all'elaborazione del proprio Psc in forma coordinata con gli altri Comuni fino alla chiusura della Conferenza di pianificazione e all'eventuale Accordo, a seguito della sottoscrizione di Accordi territoriali volontari previsti nel Piano territoriale provinciale (7 Associazioni di Comuni, per un totale di 45 Comuni su 60).

La l.r. 6/2009, pur ammettendo la possibilità di predisporre gli strumenti di pianificazione urbanistica in forma associata, punta soprattutto alla redazione di Piani urbanistici intercomunali, elaborati e approvati da un singolo Comune, individuato come riferimento per un più ampio territorio, caratterizzato da contiguità insediativa o da stretti legami funzionali dei sistemi urbani. Un Accordo territoriale definisce le forme di partecipazione di ciascun ente nell'attività tecnica di predisposizione del piano; inoltre definisce le modalità per l'espressione da parte dei Consigli comunali interessati dell'Intesa sulle previsioni del piano intercomunale.

Le esperienze fino ad oggi compiute in Provincia di Bologna, a partire dallo Schema direttore metropolitano del 1998 al più recente PTCIP 2004, dimostrano che l'efficacia dell'azione amministrativa è condizionata dalla realizzazione di processi di condivisione e di concertazione delle scelte, secondo un approccio che non impone dall'alto scelte predefinite, ma piuttosto stabilisce obiettivi e prestazioni, favorendo la formazione di percorsi di concertazione finalizzati alla condivisione delle scelte, nel rispetto degli obiettivi prefissati. La soluzione di un Piano intercomunale più autoritativo e meno negoziale appare dunque di dubbia praticabilità concreta, soprattutto se non affiancato da un complessivo progetto di riordino istituzionale, che preveda una consistente riduzione delle circoscrizioni comunali a favore delle Unioni di Comuni, mettendo in risalto il ruolo delle Province.

5. *La perequazione territoriale*

Sul tema della pianificazione di area vasta, ed in particolare sul riconoscimento degli strumenti di attuazione delle politiche sovracomunali, si ritiene piuttosto che la l.r. 6/2009 avrebbe potuto rafforzare maggiormente il ruolo della perequazione territoriale all'interno del testo legislativo, individuandolo quale strumento fondamentale e necessario per la realizzazione delle politiche relative agli insediamenti e alle funzioni di rango sovralocale, come gli ambiti produttivi sovracomunali ed i poli funzionali.

Si tratta infatti di uno strumento fortemente innovativo introdotto dalla legge regionale 20/2000 contestualmente alla promozione degli Accordi territoriali tra Comuni e Province, che ha come obiettivo la compensazione degli effetti indotti dalle scelte di pianificazione di area vasta, e si traduce concretamente nella condivisione sovracomunale, tramite un fondo, di tutti gli oneri (spese) ed onori (entrate) connessi alla realizzazione di un determinato progetto di assetto e sviluppo territoriale.

In Provincia di Bologna, ad esempio, sulla base delle indicazioni legislative e degli indirizzi del PTCP, si sono sviluppate diverse esperienze all'interno degli Accordi territoriali sulle aree produttive sovracomunali, che hanno permesso di verificare e sperimentare concretamente una prima ipotesi di meccanismo perequativo all'interno di alcune Associazioni di Comuni. Da un primo bilancio di queste esperienze si è inoltre cercato di formulare un sistema di perequazione territoriale più strutturato, per definire a livello provinciale la costituzione di un fondo metropolitano: sia nella normativa del Piano della mobilità provinciale che in quella del Piano del commercio, infatti, si sta sperimentando l'applicazione del principio perequativo al fine di recuperare risorse per la realizzazione di opere infrastrutturali di interesse metropolitano.

Le modifiche alla legge regionale avrebbero potuto valorizzare tali esperienze, integrando la disciplina del concorso dei privati alla realizzazione delle dotazioni territoriali (articolo A-

26 della l.r. 20/2000), attraverso il riconoscimento di una sorta di “contributo di sostenibilità generale o territoriale” finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture e delle urbanizzazioni di sistema, che a livello di area vasta rendono sostenibili i carichi insediativi connessi alle trasformazioni territoriali pianificate. Una importante voce di entrata del fondo metropolitano può infatti essere quella che discende dall’individuazione di regole comuni per negoziare in fase attuativa risorse sufficienti a finanziare le necessità di compensazione di livello sovracomunale e provinciale, per le quali non esiste una specifica voce degli oneri concessori. A tale scopo è necessario assumere il tema degli impatti di scala metropolitana, quantificando la spesa pubblica necessaria a risolvere le criticità generate, cui rispondere attraverso un “contributo di sostenibilità generale o territoriale”, opportunamente calibrato in funzione della tipologia di attività, da applicare alle funzioni di carattere sovracomunale.

È bene sottolineare che l’applicazione di un onere aggiuntivo rispetto ai contributi di costruzione non va interpretata come una nuova forma di tassazione, bensì come una precisa contribuzione per il raggiungimento dei requisiti di sostenibilità degli insediamenti definiti dalla pianificazione, quindi come una applicazione di un principio strategico espresso dalla legge urbanistica regionale.

La compartecipazione dei soggetti attuatori ai costi delle urbanizzazioni generali (e non solo al diretto servizio degli insediamenti) è peraltro uno dei contenuti innovativi che accomuna i più recenti disegni di legge nazionali sul governo del territorio.

A tal proposito si auspica che la prossima riforma legislativa faccia tesoro delle esperienze di applicazione della perequazione territoriale in corso nella realtà regionale, che rappresentano sperimentazioni fortemente innovative anche a scala nazionale, e che collochino l’esperienza emiliana tra le realtà più avanzate nel panorama internazionale.

6. *Il ruolo della Regione*

Si nota in più punti della nuova legge regionale una chiara intenzione della Regione di tornare ad un ruolo di interlocutore e protagonista dei processi di pianificazione comunale. Nel merito si condivide, ed anzi si auspica, che la Regione partecipi alla definizione delle scelte urbanistiche che riguardano questioni strategiche di interesse regionale (si pensi ai risvolti territoriali delle fiere, degli aeroporti, delle stazioni ferroviarie, dei grandi ospedali, dei centri logistici, ecc.), ma le modifiche introdotte nell'attuale testo di legge sembrano ampliare la sfera di intervento della Regione nell'ambito degli Accordi territoriali, lasciando notevoli margini interpretativi sull'effettiva applicazione della norma.

La nuova legge 6/2009 prevede, infatti, che:

Al fine di sviluppare un efficace sistema di governo del territorio multilivello, il PTR (il PTCP) e gli altri strumenti di pianificazione regionale (e provinciale) individuino gli elementi e i sistemi territoriali per i quali l'avvio dei processi di regolazione territoriale e urbanistica richiede la preventiva conclusione di accordi territoriali, ai sensi dell'articolo 15, tra Regione, Provincia e Comune territorialmente interessati. Gli accordi hanno lo scopo di realizzare un miglior coordinamento nella definizione delle politiche territoriali e nella programmazione e attuazione degli interventi attuativi, nonché di assicurare l'assunzione negli strumenti di pianificazione di scelte strategiche condivise, anche attraverso la previsione di ulteriori momenti negoziali. Agli accordi territoriali possono essere chiamati a partecipare le altre Regioni ed enti locali interessati alla definizione condivisa delle politiche e delle scelte strategiche oggetto dell'accordo e quelli coinvolti dagli effetti territoriali delle stesse.

La legge, cioè, estende agli strumenti regionali e provinciali la possibilità di individuare elementi e sistemi territoriali, genericamente intesi, per i quali è necessario stipulare un Accordo di pianificazione tra Regione, Provincia e Comuni per coordinarne le scelte strategiche ed attuative. In sostanza,

viene notevolmente ampliato l'utilizzo dell'accordo territoriale, che viene assunto come strumento di definizione delle scelte utilizzabile anche prima della redazione del PTCP (cfr. art. 26, comma 1). Ciò è in parte assimilabile a quanto ha fatto la Provincia di Bologna nel suo PTCP delegando a successivi Accordi territoriali la definizione di alcuni contenuti territoriali e urbanistici relativi agli ambiti produttivi sovracomunali e ai poli funzionali, da sottoscrivere però a valle del PTCP e nell'ambito del percorso di elaborazione dei Psc, preferibilmente in forma associata. La norma generale proposta dalla legge, invece, e soprattutto la formulazione proposta (assicurare l'assunzione negli strumenti di pianificazione di scelte strategiche condivise, anche attraverso la previsione di ulteriori momenti negoziali) può essere interpretata come il tentativo di svuotare gli strumenti di pianificazione generale del territorio, a favore di accordi negoziali puntuali su specifici elementi, da concertare anche con la Regione, ad esempio prima dell'elaborazione del PTCP.

Considerando che le principali scelte territoriali che rivestono un ruolo strategico di interesse regionale riguardano le grandi infrastrutture a rete e le grandi strutture puntuali, che coincidono con i maggiori poli funzionali, si ritiene che la Regione abbia un fondamentale compito da svolgere durante le Conferenze di pianificazione dei PTCP, e negli Accordi territoriali sui grandi poli funzionali di interesse regionale.

A tal proposito sarebbe quindi auspicabile che la Regione si occupasse della pianificazione del territorio regionale attraverso diverse azioni: recuperando e rafforzando il suo ruolo di indirizzo ed una visione "alta" del principio di programmazione, varando al più presto il nuovo PTR e il nuovo PTRP; entrando maggiormente nel merito delle questioni di interesse regionale nel momento di formazione e approvazione dei PTCP; assicurando lo sviluppo coerente degli interessi regionali fino alla fase attuativa, attraverso la partecipazione agli Accordi territoriali per lo sviluppo dei poli funzionali regionali.

7. *Le politiche abitative*

Dalla evoluzione della composizione sociale nei diversi territori è nato un nuovo tipo di domanda per edilizia in affitto che necessita del sostegno di politiche pubbliche innovative, dalla evoluzione della condizione economica locale è derivata la constatazione che le politiche pubbliche per la casa devono necessariamente incontrare l'iniziativa privata, sviluppando sinergie di reciproco vantaggio.

La legge regionale 6/2009 tenta di dare una risposta a tali considerazioni, attraverso l'introduzione di un principio fortemente innovativo, cioè la definizione del cosiddetto "standard sociale", per rispondere all'esigenza di attuare rilevanti politiche abitative pubbliche dirette a soddisfare il fabbisogno abitativo dei nuclei familiari meno abbienti.

Aver esplicitato il ruolo nella pianificazione territoriale e urbanistica nella realizzazione delle politiche pubbliche per la casa, da anni assenti o latitanti, rappresenta un importante risultato, anche se sarebbe stato utile definire all'interno della legge cosa effettivamente si intende per "Edilizia residenziale sociale", richiamando ad esempio una definizione elaborata e condivisa in diversi ambiti di collaborazione interistituzionale e di ricerca, secondo la quale si tratta di "un'aggregazione di alloggi in locazione permanente a canone concordato, calmierato o sociale, di proprietà pubblica o privata, con procedure di accesso regolate attraverso bandi ad evidenza pubblica che prevedano anche condizioni di durata nella locazione".

La scelta di individuare la realizzazione di ERS come una delle politiche strategiche del Psc comporta che il dimensionamento delle previsioni insediative residenziali del piano comunale vada inteso come rispondente al fabbisogno sociale pregresso e di quello stimato, rispetto alle previsioni del quadro demografico e sociale. Il Piano strutturale comunale ha quindi il compito di stabilire gli obiettivi di integrazione sociale e i conseguenti obiettivi quantitativi di edilizia residenziale sociale (il fabbisogno di ERS) all'interno dell'articolazione del fabbisogno

gno abitativo complessivo, dando risposta alle principali forme di disagio abitativo, anche pregresso, presenti localmente. A questo proposito, si ritiene che la quota di riferimento individuata dalla legge pari al 20% del dimensionamento complessivo previsto dalla pianificazione comunale sia forse sovradimensionato al fabbisogno di alcune realtà territoriali, come ad esempio quelle montane, ma certamente sottodimensionato al fabbisogno delle realtà a maggiore tensione abitativa, che scontano una situazione pregressa da recuperare. La quantità di alloggi da destinare ad edilizia residenziale sociale va infatti commisurata ai fabbisogni locali, quindi occorrerà che i P.T.C.P. svolgano appieno il compito loro offerto dalla legge, ampliando o riducendo la quota del 20% per adeguarla alle specifiche situazioni locali ed ai diversi fabbisogni, esistenti e futuri.

Un ulteriore problema che rimane aperto è la relazione fra queste norme ed alcuni fondamentali istituti della legislazione nazionale, in particolare i PEEP (Piani per l'edilizia economica popolare), che sembra rimangano pur sempre obbligatori per Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o per i capoluoghi di Provincia. I PEEP devono essere formati su una previsione del fabbisogno di edilizia residenziale per il decennio (o, secondo alcuni, addirittura per i successivi 18 anni), e dimensionati fra il 40% e il 70% di tale fabbisogno: questi obblighi come si rapportano alla cessione gratuita del 20% delle aree residenziali?

Rispetto alle misure attuative, inoltre, occorre sottolineare che il riferimento al 20% delle aree che i nuovi insediamenti residenziali devono cedere per la realizzazione dell'ERS non potrà che essere uno standard quantitativo minimo, se ci si pone realmente il raggiungimento dell'obiettivo del 20% del dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali da destinare ad edilizia sociale. Poiché la nuova offerta complessiva di alloggi in ciascun Comune è composta anche da tipi di intervento dove difficilmente si potrà raggiungere l'obiettivo del 20% (come gli interventi di recupero o di riqualificazione...), per raggiungere il 20% di ERS sul dimensiona-

mento complessivo occorrerà prevedere negli ambiti per nuovi insediamenti una cessione pari ad almeno il 40%, il 50% anche il 60% delle aree, per ottenere tramite bandi pubblici e accordi negoziali la realizzazione di ERS in affitto, come peraltro già avviene in molte realtà territoriali, dove il 20% di cessione è già ampiamente superato nella prassi pianificatoria.

Proprio per consentire ai Comuni di disporre di tutti gli strumenti di governo necessari per avere forza contrattuale nel mercato locale, i Psc fino ad ora elaborati in Provincia di Bologna hanno esplorato la possibilità per i Comuni di bilanciare i costi per la realizzazione degli alloggi ERS da parte di privati, ponendo a compensazione una quota parte dell'edificabilità pubblica definita dal Psc. Nel modello di compensazione in corso di sperimentazione si prevede infatti che tale edificabilità, attraverso un atto convenzionale, sia ceduta al privato realizzatore dell'ERS con la facoltà di venderla (a prezzo convenzionato oppure al libero mercato), compensando così il disavanzo dei costi di realizzazione. In tal modo non vengono introdotti indici privati aggiuntivi (difficilmente raccordabili ai carichi di Valsat e alla coerenza delle metodiche perequative) lasciando invece ai POC la discrezionalità e la responsabilità di utilizzare la quantità di edilizia pubblica stabilita dal Psc nel modo più efficace ed efficiente, in relazione al contesto locale di intervento.

Questo ragionamento evidenzia un diverso approccio rispetto a quello premiale ed incentivante previsto nella nuova legge 6/2009, che si basa sulla necessità di affiancare al concetto di ERS il concetto di "edificabilità di pubblica finalità" messa a disposizione del Comune attraverso il Psc, che può essere utilizzata dai POC sia per la realizzazione dell'ERS, sia per compensarne i costi e dunque con la possibilità di diventare edilizia convenzionata in diritto di superficie o di proprietà ed anche edilizia libera, sempre e comunque vincolata (attraverso un patto convenzionale) alla compensazione dei costi di realizzazione dell'ERS.

8. *Il coordinamento della pianificazione operativa*

Con le modifiche apportate dalla nuova l.r. 6/2009, si introducono diverse modifiche ai contenuti del Piano operativo comunale, individuando alcuni nuovi elaborati specifici, quali parte integrante del Poc:

- un “Documento programmatico per la qualità urbana” che, per parti significative della città, individua i fabbisogni abitativi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità, perseguendo gli obiettivi del miglioramento dei servizi, della qualificazione degli spazi pubblici, del benessere ambientale e della mobilità sostenibile;

- una “Relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria dei principali interventi” relativi alle opere e ai servizi pubblici e di interesse pubblico;

- una “Agenda dell’attuazione del piano”, che indichi i tempi, le risorse e i soggetti pubblici e privati chiamati ad attuarne le previsioni, con particolare riferimento alle dotazioni territoriali, alle infrastrutture per la mobilità e agli interventi di edilizia residenziale sociale.

Il rafforzamento del ruolo del Piano operativo nella programmazione degli interventi per la qualità urbana costituisce un importante contenuto della riforma urbanistica, soprattutto a fronte di un bilancio delle esperienze in corso che, seppure molto parziale, mostra una realtà in cui i Poc fino ad oggi elaborati si manifestano fortemente carenti di una strategia progettuale di medio periodo che metta a sistema l’insieme degli interventi e delle trasformazioni necessarie allo sviluppo della città, caratterizzandosi piuttosto come la sommatoria di episodi nati dalle istanze dei privati.

Da alcune riflessioni sviluppate contestualmente al lavoro istruttorio relativo agli strumenti di pianificazione elaborati sino ad oggi in Provincia di Bologna, emerge infatti con forza la necessità di riflettere sul progetto di città pubblica e sul ruolo del disegno urbano nei nuovi strumenti di pianificazione, attribuendo al Piano operativo il ruolo di coordinamento

delle politiche urbane, in un disegno di assetto integrato della città.

Le esperienze in corso si sono mosse con l'obiettivo di individuare nel Piano strutturale il disegno strategico di assetto del territorio, pur garantendo la necessaria flessibilità operativa, allontanandosi quindi con decisione dalla struttura del vecchio PRG. A questo scopo sono stati sperimentati diversi elementi di elasticità, tra cui il principale riguarda l'individuazione di aree di potenziale trasformazione in quantità significativamente maggiore rispetto al dimensionamento del piano, per dare alternative localizzative e stimolare la concorrenzialità attraverso i bandi per l'inserimento nei Piani operativi. Il rischio di tale approccio però, già verificato in alcune esperienze applicative, è la perdita della necessaria organicità dello sviluppo insediativo, demandando il disegno di piano all'episodicità dei piani attuativi. Occorre quindi lavorare con impegno per restituire al Poc il ruolo di strumento di coordinamento delle politiche pubbliche e di regia degli interventi privati, come la nuova legge ha ulteriormente chiarito e sottolineato.

Un tema di sicuro interesse che invece la riforma legislativa non ha valorizzato è il coordinamento sovracomunale dei Poc per una programmazione pluriennale concertata delle previsioni dei Psc nei Piani operativi comunali, a scala provinciale o perlomeno di Associazione di Comuni.

Su questo tema, ad esempio, il PTCP della Provincia di Bologna richiama la necessità di inserire nei Psc i criteri per la definizione del tetto massimo di nuova offerta edilizia da rispettare in ciascun Poc, e specifica che laddove sono formate le Associazioni di Comuni, tale programmazione va concertata a livello di Associazione intercomunale.

Il richiamo a tale indirizzo e l'individuazione di criteri condivisi per la sua applicazione, seppure ad oggi sottovalutato nei piani, assume una strategica importanza in particolare a seguito della crisi economica in corso, che ha riflessi consistenti sul mercato edilizio.

Si ritiene infatti che l'immissione sul mercato di nuova

offerta insediativa debba essere governata e condivisa nel quadro di un'organica programmazione delle fasi operative della pianificazione urbanistica. I Psc delle Associazioni, quindi, dovrebbero assumere l'importante obiettivo di un avvio coordinato dei futuri Piani operativi dei singoli Comuni, assicurando un'attuazione coerente delle previsioni, sia a livello temporale che nella ripartizione territoriale delle realizzazioni stesse. Tale obiettivo può assumere un significato ancora maggiore se si individuano criteri condivisi di applicazione validi per l'intero territorio provinciale o per parti omogenee di esso, potendo intervenire sull'offerta di nuovi insediamenti e dunque contribuendo a governare i fenomeni di uscita della popolazione dalla conurbazione bolognese, nell'obiettivo comune di riabitare Bologna.

9. *La VAS*

Una modifica radicale introdotta dalla l.r. 6/2009 riguarda la Valutazione ambientale strategica, attraverso la sostituzione completa dell'articolo 5 relativo alla Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale) e il richiamo ai contenuti della normativa sulla VAS. Anche se non è mai esplicitamente citato il d.lgs. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 4/2008, nella legge si cita il riferimento alla conformità alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e alla normativa nazionale e regionale di recepimento.

Tra le principali modifiche rispetto alla precedente circolare regionale sull'applicazione della VAS, la più rilevante riguarda l'eliminazione della Verifica di assoggettabilità: ogni piano urbanistico, infatti, deve elaborare una Valsat che è oggetto di valutazione da parte dell'Autorità competente, sentiti gli enti competenti in materia ambientale.

In tale ottica la legge prevede quindi che l'espressione in merito alla VAS per ciascun Piano urbanistico comunale (Psc, POC, PUA e RUE) sia effettuata dall'Autorità competente previa

acquisizione delle osservazioni presentate al piano (quindi successivamente al deposito), e che questa sia resa pubblica, anche tramite la pubblicazione sul sito web. Ciò significa che per tutti i piani si allungano di almeno 60 giorni i tempi del procedimento di approvazione, in quanto i tempi per l'espressione delle riserve provinciali partono dal termine del deposito, successivamente all'invio delle osservazioni.

L'applicazione dei citati contenuti normativi richiede che il legislatore regionale specifichi alcuni aspetti attuativi. Ad esempio, a proposito delle osservazioni sarebbe necessario chiarire che le osservazioni da acquisire per l'espressione della valutazione ambientale sono solo quelle riferite al documento di Valsat (nel qual caso è utile che il deposito preveda due distinti protocolli di ricevimento per evitare discrezionalità).

Un ulteriore elemento di specificazione riguarda l'applicazione o meno della procedura di valutazione al RUE, qualora esso contenga la disciplina particolareggiata di parti del territorio urbanizzato, e dunque segua la procedura di approvazione del POC.

Per quanto riguarda nello specifico i PUA, invece, in un'ottica di semplificazione, la Provincia nel provvedimento con cui esprime la propria valutazione sulla compatibilità ambientale del POC può stabilire che i PUA conformi al POC non debbano essere sottoposti a procedura di valutazione, purché il POC abbia compiutamente disciplinato gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio in esso previsti, valutandone compiutamente gli effetti ambientali. Non sono comunque sottoposti alla procedura i PUA attuativi di POC che definiscono l'assetto localizzativo delle nuove previsioni e delle dotazioni territoriali, gli indici di edificabilità, gli usi ammessi e i contenuti planivolumetrici, tipologici e costruttivi degli interventi, dettando i limiti e le condizioni di sostenibilità ambientale delle trasformazioni previste. A tal proposito, un vuoto normativo della legge riguarda l'iter della procedura di valutazione per i PUA non in variante al POC (casistica non contemplata nell'articolato normativo, ma verificabile invece

qualora il POC non contenga elementi di valutazione approfonditi ed adeguati a determinare l'esclusione della valutazione ai PUA attuativi delle sue previsioni). A tal proposito, per analogia sarà probabilmente da applicare la stessa procedura di valutazione prevista per i PUA in variante.

A parte le problematiche interpretative e attuative citate, pare opportuno richiamare alcune riflessioni di carattere più generale che riguardano l'attuazione della direttiva europea relativamente alla Valutazione ambientale strategica, con particolare riferimento ad alcune questioni problematiche che l'attuazione della legge pone.

La prima è quella della separazione dei ruoli fra chi progetta un piano (l'autorità procedente) e chi ne controlla la compatibilità ambientale, la sostenibilità (l'autorità competente). Questa separazione, non esplicitamente rintracciabile nella direttiva europea, sembra in contraddizione con il principio della responsabilità che si assume l'ente che elabora ed approva il Piano, che in Emilia-Romagna è contenuto molto chiaramente nella l.r. 20/2000. Originariamente la legge 20 prevedeva infatti che lo stesso ente che redige il piano ne curasse la valutazione di sostenibilità secondo un percorso, la Conferenza di pianificazione, inclusivo e trasparente, che teneva conto delle posizioni e valutazioni di enti, associazioni di categoria, e singoli cittadini, assicurando l'informazione ed il coinvolgimento dell'autorità competente (si veda anche il punto 4 della d.c.r. 173/2001) secondo gli obiettivi dell'art. 11 della normativa nazionale, così come sostituito dal d.lgs. 4/2008.

Separare il ruolo dell'autorità competente in materia di VAS da quello dell'autorità procedente significa di fatto la necessità di rivisitare interamente il processo di pianificazione definito dalla l.r. 20/2000, pena le duplicazioni di procedure, tra l'altro molto temute dal medesimo d.lgs. 4/2008 (vedi artt. 11 e 13).

D'altra parte, è la stessa direttiva 42/2001 che ribadisce il principio di integrazione della VAS nel processo di pianificazione; infatti all'articolo 4, comma 1, afferma che "La valutazione ambientale di cui all'articolo 3 deve essere effettuata durante

la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa" (art. 4, comma 1) e ancora "Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa" (art. 6, comma 2).

Mettere in discussione questo principio significa anche, e qui si arriva al secondo punto, separare la redazione del Piano dalla valutazione della sua sostenibilità, tornando indietro di diversi anni rispetto agli sforzi sin qui compiuti per l'integrazione nei piani urbanistici degli aspetti ambientali. Non si può non citare a questo proposito lo schema contenuto nelle linee guida di Enplan, in cui un unico filo intreccia il processo di redazione del piano e la sua valutazione "continua". In estrema sintesi significa tornare ad un approccio, che si ritiene superato, nel quale ci sono controllori e controllati e non una cooperazione fra enti ed istituzioni dove ognuno, per le proprie competenze, collabora alla definizione dei contenuti del piano ed alla sua valutazione.

Le recentissime esperienze di vari Psc, fra i quali quelli del Comune di Bologna e delle Associazioni di Comuni del territorio bolognese, dove si registra una forte integrazione della Valsat nella documentazione di Piano, ci sembrano dimostrare l'effettivo successo di questo approccio.

Si esprime inoltre preoccupazione per un sistema di valutazione che riguarda indistintamente tutti i livelli di pianificazione (Psc, POC, PUA, RUE). Si ritiene che il Psc sia lo strumento idoneo per stabilire, in coerenza con gli indirizzi del PTCP, le modalità, i criteri e gli indicatori ai fini della valutazione degli strumenti successivi (POC e PUA).

In particolare per quanto riguarda i piani attuativi (PUA non in variante), richiamando il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 3-*quinquies*, il principio di coordinamento e

semplificazione dei procedimenti e di non duplicazione delle valutazioni di cui all'articolo 11, nonché più in generale il principio di proporzionalità, ragionevolezza e di non aggravamento del procedimento che caratterizza l'azione amministrativa (questo ultimo espressamente richiamato dall'art. 3-*quinquies* con riferimento alla necessità di evitare "ingiustificati aggravamenti procedurali"), si ritiene che i piani attuativi possano essere esclusi dalla Valutazione ambientale strategica. In effetti, trattandosi di strumenti urbanistici "di dettaglio" che hanno il compito di "dare attuazione" agli interventi previsti dagli strumenti sovraordinati, si ritiene che la verifica dell'idoneità della localizzazione e la valutazione degli impatti sull'ambiente possa ritenersi già compiutamente effettuata in sede di valutazione degli strumenti sovraordinati, anche in considerazione dei concreti contenuti che la legge espressamente assegna a detti strumenti sovraordinati.

10. *La riqualificazione del patrimonio abitativo esistente*

Con l'introduzione dell'articolo 7-*ter* sulle misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, si rafforza il principio, peraltro già ampiamente utilizzato nei piani urbanistici, seppure con forme e sperimentazioni molto diverse, secondo il quale è compito della pianificazione urbanistica stabilire incentivi volumetrici e altre forme di premialità per raggiungere obiettivi di interesse pubblico quali: la riqualificazione urbana; un significativo miglioramento della efficienza energetica degli edifici; gli interventi di adeguamento e miglioramento sismico; l'abbattimento delle barriere architettoniche, ecc.

A tale proposito, pur condividendo evidentemente l'obiettivo della qualificazione del patrimonio abitativo esistente, si esprimono alcune perplessità sulla possibilità di intervenire attraverso forme di premialità genericamente definite: occorre infatti che il tema della riqualificazione e della rigenerazione

urbana diventi una strategia fondante della pianificazione, in quanto solo la coerenza di un sistema di politiche e azioni sul territorio (spesso anche a scala sovracomunale, attraverso gli accordi territoriali) può dare agli interventi di riqualificazione il significato di una politica urbana e territoriale e definire al contempo il quadro delle opportunità e degli strumenti indispensabili alla sua attuazione concreta.

La riqualificazione dei tessuti urbani – strategia di rilievo non solo urbano ma territoriale – passa attraverso una chiara definizione di obiettivi e condizioni: efficienza delle reti tecnologiche, adeguamento delle dotazioni territoriali alle diverse scale, sostenibilità energetica e qualità ambientale e microclimatica, coerenza con gli obiettivi di inclusione sociale, e così via. Se il tema della riqualificazione diviene fulcro delle politiche urbane, a cui riferire un insieme coerente di politiche e azioni, e la manutenzione urbana non è un fatto edilizio, ma a sua volta un processo di trasformazione urbanistica che accompagna quella sociale, il piano ha numerose possibilità di svolgere un ruolo positivo.

Il pericolo maggiore che si corre è infatti quello di intervenire attraverso operazioni isolate: intervenire caso per caso non rende più efficace un progetto di trasformazione, ma anzi è proprio attraverso l'interazione degli strumenti e la coerenza delle politiche che si moltiplica l'efficienza del processo e la qualità degli esiti del progetto urbano.

La manutenzione urbanistica della città è compito di grande importanza (e lo è anche la sua modernizzazione, la trasformazione diffusa, la sostituzione di parti obsolete), ma proprio per questo deve essere coerente ed efficace, e non può essere affidata a singoli interventi di piccola dimensione, slegati da una logica di sistema.

È fondamentale il ruolo dei nuovi strumenti urbanistici rispetto a tali esigenze: ciascuno con compiti diversi ma complementari, il Psc, il RUE e il POC possono governare le trasformazioni dei tessuti urbani esistenti, e creare un sistema di incentivi, di modalità di intervento, di concorso ad obiettivi

complessivi. Le opportunità premiali possono essere un modo valido di incentivare comportamenti virtuosi, ma non attraverso provvedimenti slegati da una logica urbanistica.

Intervenire in parti di città costruite negli anni '50 e '60 con edifici privi di attrezzature e di parcheggi pertinenziali, attraverso un incentivo volumetrico che non comporta rapporti con il contesto e non è condizionato ad obiettivi più generali di riqualificazione (le reti tecnologiche, i percorsi pubblici, le attrezzature e gli spazi collettivi, ecc.) non è una risposta sufficiente alle esigenze di rinnovo della città e si limita al concetto di manutenzione edilizia. È un grave errore ritenere che da soli i piccoli e piccolissimi interventi di ampliamento e di sostituzione diffusi in modo casuale siano in grado di innescare un sistema di trasformazioni che possieda una logica complessiva e sia in grado di raggiungere obiettivi di interesse per la collettività.

11. *Il Piano casa*

Un aspetto di sicura rilevanza introdotto dalla l.r. 6/2009 riguarda il recepimento delle misure straordinarie per la qualificazione del patrimonio edilizio abitativo, operanti fino al 31 dicembre 2010, previste nell'intesa Stato/Regioni.

In base a tali misure sono ammessi interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione con ampliamento di edifici abitativi esistenti, anche in deroga alla disciplina particolareggiata degli strumenti urbanistici vigenti, purché questi già consentano interventi di ristrutturazione urbanistica o edilizia negli ambiti interessati. La legge regionale esclude l'applicazione di queste possibilità nei centri storici e nelle aree gravate da vincoli di inedificabilità, e demanda ai Comuni la possibilità di individuare altre determinate zone o ambiti del loro territorio, ovvero determinate categorie di immobili, per i quali non applicare le disposizioni transitorie (comma 3 dell'art. 55), tramite una delibera di Consiglio comunale da approvarsi entro 60 giorni, ossia entro il 21 settembre p.v.

L'opinione generale non è certamente negativa nei confronti di politiche che incentivavano l'adeguamento e il rinnovo del patrimonio edilizio esistente per ottenere edifici efficienti dal punto di vista energetico ed antisismici.

Al contrario, come già detto, per le aree urbane consolidate di più vecchio impianto, i nuovi strumenti urbanistici devono andare in questa direzione, incentivando in modo organico e non più transitorio questi interventi, ma individuando un giusto punto di equilibrio fra questa esigenza e gli effetti che si possono determinare in termini di addensamento e di incremento di carico urbanistico, rispetto alla sostenibilità di tessuti urbani già densi e di reti stradali ed infrastrutturali spesso già oggi insufficienti. Questo punto di equilibrio va trovato in modo differenziato nelle diverse situazioni a seconda delle caratteristiche dei tessuti, e definendo regole e soluzioni che diano luogo a miglioramenti non solo degli edifici, ma contestualmente della qualità urbana, anche utilizzando forme di perequazione e di trasferimento di volumi da aree troppo dense ad altre aree di possibile trasformazione. L'esigenza di ammodernare estesamente l'edificato esistente e nel contempo di qualificare profondamente lo spazio urbano, il sistema del verde, la godibilità pedonale, richiede di sfruttare al meglio le possibilità offerte dalla legislazione regionale per costruire modalità di intervento negoziali e progetti specifici che associno benefici privati e benefici collettivi. Ma proprio per questo la distribuzione "gratuita" e generica di incrementi volumetrici non solo può peggiorare la situazione, ma soprattutto toglie spazio e occasioni alle operazioni da confezionare con la nuova strumentazione.

Ciò che rende criticabili queste norme straordinarie volute dal governo, quindi, non è la direzione che indicano, ma la loro genericità di applicazione, slegata da valutazioni specifiche delle diverse situazioni.

Per questo la Provincia di Bologna ha raccomandato al Comune di avvalersi della possibilità offerta dalla legge regionale di limitarne l'applicazione nelle situazioni più critiche.

In particolare, la parte di territorio dove l'indicazione governativa non è in alcun modo condivisibile è il territorio rurale, dove, se venisse applicata, potrebbe avere effetti pesantemente negativi, nel senso di una ulteriore spinta alla dispersione insediativa, all'aumento di popolazione residente sparsa in aree ad infrastrutturazione debole, al degrado paesaggistico delle aree rurali.

Per questo si è suggerito ai Comuni di avvalersi della possibilità loro offerta dalla legge regionale, prevedendo nel proprio territorio, salvo valutazioni più specifiche:

- l'esclusione dell'applicazione delle misure straordinarie nel territorio rurale;
- l'esclusione dell'applicazione delle misure straordinarie agli edifici che il Piano comunale tutela come beni di interesse culturale o testimoniale;
- eventuali altre esclusioni o limitazioni per aree di particolare interesse paesaggistico e ambientale.