

Le imprese di costruzioni e la gestione urbanistico-edilizia a Bologna e in Emilia-Romagna

*Carmine Preziosi**

Sommario

1. Premessa: le sfide della contemporaneità all'urbanistica. – 2. Il bilancio della legge regionale 20/2000. Cooperazione istituzionale. – 3. Nuova pianificazione urbanistica. Dimensionamento. Rendita e perequazione urbanistica. PSC, RUE, POC. La premialità. – 3.1. Il modello perequativo. – 4. Edilizia residenziale sociale. La sostenibilità economica degli accordi.

1. Premessa: le sfide della contemporaneità all'urbanistica

La disciplina urbanistica costituisce una delle principali condizioni esterne che limitano e disciplinano l'attività della filiera produttiva delle costruzioni (progettazione, produzione, commercializzazione) e, subito dopo la mia laurea in materia urbanistica nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Bologna, ho seguito l'evoluzione della disciplina con l'ottica particolare che mi conferisce l'osservatorio "privilegiato" da cui opero: è l'ottica delle imprese di costruzioni che promuovono e realizzano iniziative edilizie, l'ottica dei progettisti che seguono per conto dei loro committenti l'iter progettuale che porta alla trasformazione edilizia attraverso la legittimazione prima urbanistica, poi edilizia.

In questi trent'anni sono stato perciò attento osservatore e protagonista parziale, nella promozione degli interessi delle imprese e nella gestione di una disciplina giuridica ed amministrativa dell'urbanistica che ha assunto tempi, decisioni e

(*) Direttore ANCE Bologna, Collegio Costruttori Edili.

contenuti sempre più complessi e meno controllabili, anche nella banale definizione, approvazione ed adozione di piani particolareggiati non significativi per contenuti e dimensioni.

La complessità raggiunta dagli strumenti urbanistici ha spesso consigliato le pubbliche amministrazioni ed i privati di abbandonare la strada originaria dello strumento amministrativo tipico, il piano attuativo, per percorrere quella dello strumento contrattuale con effetti amministrativi in deroga agli ordinari strumenti urbanistici generali; da qui il successo nella nostra realtà degli strumenti noti agli operatori come gli artt. 18 e 40 della l.r. 20/2000 e successive modificazioni.

La complessità dell'urbanistica e dell'edilizia è ormai tale che anche trasmissioni televisive, peraltro coordinate da una bravissima giornalista della nostra città, "Report" di Milena Gabanelli, hanno preso l'urbanistica e l'edilizia quale cartina di tornasole da cui traspare l'eccessiva tortuosità del rapporto fra cittadini, imprese, Amministrazioni locali nel legittimare le trasformazioni territoriali; insomma un esempio eclatante della "mostruosità" dell'attività dell'Amministrazione pubblica e della burocrazia, pubblica e privata, che porta Bologna ad avere un Regolamento edilizio di 500 pagine A4, difficilmente interpretabili, mentre in un'analogia (per dimensioni ed abitanti) città tedesca bastano 5 pagine A4 gestite senza problemi particolari da tecnici e cittadini.

Non intendo banalizzare i problemi né coltivare la nostalgia per un "passato" e per un "altrove" sempre più semplici ed efficienti o l'aspettativa di un futuro affrontato con la testa girata all'indietro.

La disciplina giuridica dell'urbanistica e la gestione della stessa hanno raccolto, nel nostro territorio, le sfide della contemporaneità: efficienza, consenso, partecipazione, trasformazione, semplificazione, sostenibilità ambientale, compatibilità economiche.

Purtroppo queste sfide, tutte aperte e tutte in evoluzione, giorno per giorno, caso per caso, intervento per intervento, non hanno assunto i contenuti che il grande scrittore Italo Calvino

aveva suggerito nelle sue *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, pubblicato nel 1988 tre anni dopo la sua morte prematura, da porre alla base della contemporaneità e, secondo Calvino, della letteratura. Le proposte per la letteratura del terzo millennio sono, a mio avviso, ben adattabili a tutte le esigenze della vita e delle azioni “contemporanee” del nostro millennio: l’urbanistica e l’edilizia sono purtroppo molto lontane da leggerezza, rapidità, esattezza, visibilità, molteplicità e coerenza. Gli operatori a diverso titolo impegnati nella gestione dell’urbanistica e dell’edilizia dovrebbero impostare la loro attività ispirandosi alle proposte di Calvino!

Proverò a riportare i principali contenuti ed i problemi affrontati dalla legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 “Governo e riqualificazione solidale del territorio” con le esigenze delle imprese e le sfide poste dalla contemporaneità all’urbanistica ed all’edilizia del nostro tempo.

La mia lettura sarà di fondo animata da un intento ottimistico e costruttivo perché sono pienamente consapevole che la prima ricchezza dell’urbanistica sta nel suo continuo adattamento sulla base delle diverse esigenze sostenute con intelligenza, fermezza e passione dalle diverse forze in campo: proprietà fondiaria, amministrazione pubblica, cittadini, imprese di costruzione e promozione, progettisti.

Alcune delle relazioni che ho seguito nella mattinata mi sono però parse lontane da una realtà purtroppo caratterizzata dalla scarsa cooperazione fra Istituzioni, difficoltà di dialogo fra proprietà fondiaria ed imprese costruttrici/promotrici e fra imprese ed amministrazioni locali. Scarsi anche i risultati nella gestione dell’edilizia sociale dopo la soppressione dei contributi ex Gescal.

Le analisi che svilupperò si basano sull’esperienza maturata nella mia attività prevalentemente svolta nella Provincia di Bologna.

2. *Il bilancio della legge regionale 20/2000. Cooperazione istituzionale*

Dai dati disponibili ad ottobre 2008 sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio della pianificazione della Regione Emilia-Romagna risulta che:

- il 20,02% dei Comuni (69) ha approvato il Psc;
- di questi il 9,7% (33) ha approvato anche il RUE ed il POC;
- il 2,6% (9) ha approvato anche il RUE.

A livello regionale, oltre il 70% dei Comuni ha intrapreso il nuovo processo di pianificazione determinato dalla legge regionale.

I Comuni che procedono in forma associata rappresentano il 66,2% dei Comuni che hanno predisposto o stanno predisponendo i nuovi piani secondo quanto prevede la legge regionale. Si tratta di 150 Comuni che sono raggruppati in 33 forme associative che interessano una popolazione di 1.233.194 abitanti, poco meno di un terzo della popolazione regionale.

Nel restante 29,3% dei Comuni (100), non è in corso alcuna attività per la formazione dei Psc.

La legge regionale 6/2009 “Governo e riqualificazione solidale del territorio” è perciò partita dalla presa d'atto dell'insuccesso delle previsioni della l.r. 20/2000. A dieci anni di distanza la l.r. 6/2009 ha, a nostro avviso, compreso che occorre semplificare il troppo complesso processo di pianificazione previsto dalla l.r. 20/2000.

La l.r. 6/2009 promuove perciò opportunamente la semplificazione degli elaborati costitutivi dei nuovi piani e delle procedure per la loro elaborazione ed approvazione.

Sul piano attuativo inoltre introduce, e questo è un fatto veramente nuovo, la semplificazione delle procedure di elaborazione ed approvazione dei PUA di iniziativa privata individuando tempi perentori per il Comune per autorizzare il deposito: 60 giorni dalla completezza della pratica; tempi perentori per acquisire i pareri obbligatori: in conferenza di servizi da svolgersi in 30 giorni, termini perentori ma non assistiti da sanzioni “am-

ministrative”, fatto salvo il risarcimento del danno richiedibile in via giurisdizionale.

Alle previsioni di accelerazione si affiancano però previsioni di preoccupante possibile ritardo, in quanto viene previsto in maniera sorprendente che RUE, POC e PUA approvati vengano trasmessi in Provincia per la formulazione di eventuali riserve.

Nella realtà bolognese non abbiamo avuto particolari positive esperienze di collaborazione istituzionale nella formazione dei piani nel dialogo fra Comuni e Provincia.

Questa nuova previsione di trasmissione alla Provincia degli strumenti successivi a PSC e RUE ci pare possa comportare rilevanti ritardi ed ulteriori conflitti istituzionali in materie che non hanno significato rilevante per le trasformazioni urbanistiche ed edilizie.

Insomma, si rischia di avere introdotto giustamente una maggiore velocità nella definizione ed approvazione dei PUA, velocità peraltro non condivisa dai Comuni e non assistita da sanzioni. Si è però appesantito in maniera inutile ed esorbitante il procedimento di approvazione di POC e PUA in relazione ai diversi livelli istituzionali, anche in presenza di definizione di accordi di pianificazione per l’approvazione dei PSC.

In sintesi, registriamo un passo avanti e due indietro verso la semplificazione e l’adeguatezza, per dirla con Calvino, la leggerezza e la rapidità delle procedure amministrative in materia urbanistica ed edilizia rispetto ai risultati ottenuti con le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2009.

3. Nuova pianificazione urbanistica. Dimensionamento. Rendita e perequazione urbanistica. PSC, RUE, POC. La premialità

Per quanto riguarda Bologna, i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica debbono essere in grado di fornire spazi sufficienti per la competizione insediativa della città con le altre medio-grandi aree territoriali nazionali ed europee.

Ci pare, viceversa, che stia prevalendo un'ottica quantitativa e dimensionale che, con ogni probabilità, se confermata nella gestione dell'attuazione del Psc di recente approvato, non consentirà di fornire a Bologna uno spazio sufficiente di sviluppo edilizio immobiliare in grado di attrarre insediamenti di imprese, professionalità eccellenti, di lavoratori provenienti da altri territori nazionali ed esteri.

Gli accordi di pianificazione fra Provincia di Bologna e Comuni/Associazioni intercomunali che stanno adottando il nuovo Psc ci paiono eccessivamente analitici nel prefigurare tetti numerici di alloggi realizzabili, così come avveniva per i PRG.

Il tetto numerico è sempre riferito anche agli interventi di sostituzione con demolizione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, con particolare riferimento alle aree dismesse o dismettibili.

Secondo noi gli alloggi risultanti da interventi sul patrimonio edilizio esistente dismesso o dismettibile, non debbono concorrere al limite definito negli accordi di pianificazione, in quanto sostitutivi di un carico edilizio già esistente. Soltanto con tale impostazione si potrà evitare di scontrarsi con limiti quantitativi non rapportati alle effettive esigenze di qualità progettuale e di sostenibilità ambientale delle trasformazioni di aree ed edifici dismessi.

Si rischia, in sintesi, di frenare gli interventi di riqualificazione delle aree dismesse, e perciò la qualità urbana, in quanto gli interventi di riqualificazione che non dovessero risultare più convenienti rispetto alla conservazione dei volumi esistenti, sottoposti alla sola manutenzione straordinaria o riqualificazione in sagoma, non determinerebbero il rinnovo urbano necessario alle nostre città.

I tetti numerici degli alloggi realizzabili non debbono inoltre avere un valore tassativo e ragionieristico, ma costituire un riferimento con oscillazione del 20-30% soltanto oltre la quale sarà necessaria l'adozione di una variante al Psc.

La legge regionale 6/2009 pare consapevole di queste eccessive rigidità ereditate dalla vecchia urbanistica nella gestione

dei nuovi strumenti previsti dalla l.r. 20/2000 e dà la possibilità al Poc di modificare (cfr. art. 28, comma 3; art. 30, comma 2) parametri troppo rigidi contenuti nei Psc, rimettendo al Poc la possibilità di “*puntuale definizione e specificazione*” o “*di rettifiche non sostanziali ai perimetri degli ambiti individuati dal Psc*”.

Prima però, il comma 1-*bis* dell’art. 30 della legge 20/2000 così come modificato dalla legge 6/2009 afferma che “*il Poc è predisposto in conformità alle previsioni del Psc e non può modificarne i contenuti*”!

Non ci pare un esempio brillante, sempre per dirla con Calvino, di “esattezza” e “coerenza” normativa.

3.1. *Il modello perequativo*

Il modello perequativo ha, in origine, la funzione essenziale di favorire, superando lo strumento dell’esproprio, il trasferimento alle amministrazioni comunali delle aree per la realizzazione della città pubblica (edifici pubblici, infrastrutture, edilizia sociale) e di contenere il fenomeno della rendita fondiaria che, quando assume carattere speculativo, è causa della forte ed immediata crescita dei valori degli immobili residenziali e produttivi, scoraggiando l’insediamento di persone ed imprese nel territorio di Bologna, o comunque oggetto della pianificazione.

La necessità di contenere la rendita fondiaria è evidente nel Comune di Bologna e nei Comuni della prima cintura nei quali spesso il valore delle aree edificabili supera il costo di costruzione e non consente alle imprese di costruzioni di conseguire il margine operativo necessario a remunerare l’impiego di capitali, uomini e mezzi, indispensabili per realizzare le trasformazioni edilizie.

Queste circostanze possono determinare le paralisi delle trasformazioni edilizie, soprattutto in una fase riflessiva del mercato, ed alterarne la qualità tipologica, economica e sociale.

Purtroppo i contenuti che stanno assumendo i Psc in corso di adozione nei Comuni della Provincia di Bologna stanno pressoché annullando l'auspicabile effetto di contenimento della rendita fondiaria.

Ciò sta avvenendo per il concorso di due circostanze:

1) la prima, i Psc in corso di adozione zonizzano, ovvero individuano in modo preciso i confini delle aree per nuovi insediamenti, così come avveniva per i vecchi PRG; tale distorsione pare sia dovuta a richieste della Provincia di Bologna nella fase istruttoria (Conferenza di pianificazione) dei Documenti preliminari alla definizione dei Psc;

2) la seconda, il processo di adozione/approvazione dei Psc dei singoli Comuni o associati nelle Associazioni intercomunali si sta dilatando, per cui di solito occorrono più anni per arrivare all'approvazione definitiva di Psc, RUE e POC.

Le aree di espansione così precisamente ed impropriamente individuate, nel corso del tempo che trascorre fino alla definitiva operatività dei Psc, passano di mano più volte prima della trasformazione ed incamerano, nel proprio valore, una quota di rendita fondiaria incompressibile.

Abbiamo già espresso, in più occasioni, la nostra preoccupazione per il fenomeno che si sta determinando ed opereremo nei confronti della Provincia e dei Comuni per superare e possibilmente evitare queste distorsioni.

Con la finalità di favorire l'effettiva realizzabilità delle trasformazioni urbane ed una giusta aspettativa di tutti gli attori del processo (proprietà fondiaria, costruttori/promotori, acquirenti/utilizzatori) si ritiene che, per ogni area per nuovi insediamenti individuata nei Psc della Provincia di Bologna, si dovrebbero definire indici di utilizzazione territoriali ottimali da raggiungere attraverso l'attuazione del modello perequativo; ovvero attraverso la somma di indice proprio, indice pubblico, atterraggi e premi.

Per la città di Bologna riteniamo idonea un'oscillazione dell'indice di utilizzazione territoriale dello 0,30/0,35; per i Comuni della prima cintura proponiamo di non andare al di

sotto dello 0,20/0,25; per i Comuni della seconda cintura proponiamo di non andare al di sotto dello 0,15/0,20.

Senza questa soglia minima di intervento si rischia di non avere gli spazi per il funzionamento del modello perequativo e per riservare una premialità all'attuatore finale che si fa carico:

- di definire il quadro degli atterraggi di indici attraverso l'acquisizione delle aree di decollo da cedere all'Amministrazione (premio di ospitalità);
- di promuovere progetti di qualità architettonica, ambientale ed energetica (premio qualità progettuale);
- di realizzare direttamente la quota di edilizia sociale (premio ERS).

Circa il funzionamento del modello perequativo abbiamo sviluppato e proposto nell'ambito delle osservazioni al Psc, al RUE ed al POC del Comune di Bologna un modello che, di seguito, riportiamo, in quanto a nostro avviso può garantire, qualora recepito nelle previsioni del Psc o del RUE o nell'avviso pubblico per la formazione del POC, un utilizzo ottimale del modello perequativo: riteniamo infatti opportuno inserire nel RUE o nell'avviso pubblico per la formazione del POC previsioni che facilitino la formazione del POC (strumento che appare flessibile sul piano gestionale ma troppo debole sul piano giuridico/amministrativo) e che affrontino in modo operativo, rispetto al Psc, l'impostazione della premialità prevista esplicitamente dal Psc così come conferma la l.r. 6/2009 con particolare riferimento all'ERS.

A tal fine abbiamo formulato una proposta di norma attuativa.

L'edificabilità premiale è determinata dalla somma delle quote derivanti da:

- trasferimento di edificabilità assegnata alle aree che l'amministrazione intende acquisire (aree di decollo) (25% indice aree di atterraggio);
- realizzazione di interventi di edilizia sociale (0,03 mq/mq di libera ogni 0,01 mq/mq di sociale in locazione);

– incentivazione della qualità energetica/ambientale (0,05 mq/mq), architettonica (0,05 mq/mq), urbanistica (0,05 mq/mq).

L'edificabilità premiale è secondo noi determinata dalla somma delle quote derivanti da:

A. *Trasferimento di edificabilità assegnata alle aree che l'amministrazione intende acquisire (aree di decollo)*

– L'indice massimo trasferibile su ogni singola area di atterraggio è pari al 25% dell'indice perequativo dell'area di atterraggio (es. $0,16 \text{ mq/mq} \times 25\% = 0,04 \text{ mq/mq}$).

– La procedura per i decolli e gli atterraggi è la seguente:

1) individuazione delle aree di decollo (aree da acquisire al patrimonio pubblico tramite perequazione urbanistica) e delle aree di atterraggio (ambiti per nuovi insediamenti, di sostituzione e da riqualificare) facenti parte del bando in un rapporto minimo di 3:1 (per ogni mq di area di atterraggio il bando deve prevedere tre mq di aree di decollo);

2) individuazione degli indici per ogni singola area di decollo e individuazione da parte del Comune (commissione ad hoc) del valore delle aree di decollo in funzione degli indici;

3) richiesta da parte del Comune ai proprietari delle aree di decollo e di atterraggio di espressa accettazione di partecipare alla procedura di perequazione;

4) i proprietari delle aree di decollo possono:

a) accettare di partecipare alla procedura di perequazione e realizzare il proprio indice all'interno delle aree di atterraggio;

b) accettare di partecipare alla procedura di perequazione e cedere l'indice da realizzare all'interno delle aree di atterraggio;

c) rifiutare di partecipare alla procedura di perequazione;

5) nell'ipotesi di cui ai punti 4a e 4b, qualora il proprietario dell'area di decollo si accordi direttamente con uno dei soggetti proprietario/attuatore di aree di atterraggio, l'indice di riferimento della sua area sarà pari al valore massimo della forbice prevista dal Psc o dal Poc per l'area stessa;

6) nell'ipotesi di cui ai punti 4a e 4b, qualora il proprietario dell'area di decollo non si accordi direttamente con uno dei soggetti proprietario/attuatore delle aree di atterraggio ma si accordi con il Comune, l'indice di riferimento della sua area sarà pari al valore medio della forbice prevista dal Psc per l'area stessa; il Comune lo acquisirà al valore stabilito dalla commissione di cui al punto 2;

7) nell'ipotesi di cui al punto 4c, l'indice di riferimento dell'area sarà pari al valore minimo della forbice prevista dal Psc per l'area stessa e il Comune potrà attivare le procedure di esproprio;

8) i proprietari/attuatori delle aree di atterraggio possono:

a) accettare di partecipare alla procedura di perequazione, acquisire gli indici derivanti dalle aree di decollo e realizzarli all'interno delle proprie aree di atterraggio;

b) accettare di partecipare alla procedura di perequazione, permettere la realizzazione degli indici derivanti dalle aree di decollo all'interno delle proprie aree di atterraggio;

c) rifiutare di partecipare alla procedura di perequazione;

9) nell'ipotesi di cui ai punti 8a e 8b qualora il proprietario/attuatore delle aree di atterraggio si accordi direttamente con il proprietario delle aree di decollo l'indice premiale a favore del proprietario/attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 100% dell'indice atterrato;

10) nell'ipotesi di cui ai punti 8a e 8b qualora il proprietario/attuatore delle aree di atterraggio non si accordi direttamente con uno dei proprietari delle aree di decollo ma si accordi con il Comune, l'indice premiale a favore del proprietario/attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 75% dell'indice atterrato;

11) nell'ipotesi di cui al punto 8c non sarà possibile la partecipazione al bando per la formazione del Psc da parte del proprietario;

12) i proprietari/attuatori delle aree di atterraggio potranno acquisire dal Comune gli indici delle aree espropriate di cui al punto 7. In tale caso l'indice premiale a favore del proprietario/

attuatore delle aree di atterraggio sarà pari al 75% dell'indice atterrato.

B. *Realizzazione di interventi di edilizia sociale*

– L'attuazione diretta, da parte del soggetto attuatore/proprietario dell'area, dell'indice pubblico di edilizia sociale pari a 0,02 mq/mq. (di cui 0,01 in locazione a lungo termine (25 anni) o permanente da cedere al Comune e 0,01 in locazione a termine (max 10 anni) di proprietà del soggetto attuatore) genera un indice premiale pari a 0,04 mq/mq di edilizia libera.

– L'attuazione, da parte del soggetto attuatore/proprietario dell'area, di ulteriori quote di edilizia sociale genera un indice premiale pari a 0,03 mq/mq di edilizia libera per ogni 0,01 mq/mq di edilizia sociale in locazione a lungo termine (25 anni) o permanente da cedere al Comune e un indice premiale pari a 0,01mq/mq di edilizia libera per ogni 0,01 mq/mq di edilizia sociale in locazione a termine (max 10 anni) di proprietà del soggetto attuatore.

C. *Incentivazione della qualità energetica/ambientale, architettonica, urbanistica*

– Qualità energetica/ambientale. Gli interventi che garantiranno la prestazione energetica relativa alla classe A come definita dall'Atto di indirizzo e coordinamento 156/2008 dalla Regione Emilia-Romagna avranno un indice premiale pari a 0,05 mq/mq di edilizia libera.

– Qualità architettonica. I comparti che saranno attuati mediante concorso di idee-progettazione per la definizione del disegno urbano avranno un indice premiale pari a 0,05 di edilizia libera.

– Qualità urbanistica. I comparti che garantiranno una dotazione di standard urbanistici superiore al 10% delle dotazioni di verde pubblico e/o spazi pubblici riservati alla attività collettive previsti dalle vigenti normative avranno un indice premiale pari a 0,05 mq/mq di edilizia libera.

La legge regionale 6/2009 con il processo di rafforzamento delle previsioni "flessibili" del Poc rispetto alle previsioni "rigide" del Psc ci pare avere positivamente affrontato le criticità

che abbiamo evidenziato, che possono essere risolte in modo, per dirla con Calvino, “coerente ed esatto” rendendo trasparenti le decisioni che verranno assunte attraverso il funzionamento del modello perequativo secondo le modalità da noi proposte.

Su queste tematiche, ed in particolare sull’articolazione fra indici perequativi, indici premiali, decolli ed atterraggi per favorire la cessione delle aree necessarie per realizzare la Città Pubblica, non possiamo tacere i forti dubbi di legittimità delle manovre municipali, seppur coerenti con la l.r. 20/2000 così come modificata dalla l.r. 6/2009, in assenza di una copertura legislativa statale delle leggi regionali che hanno avviato il modello perequativo.

Per risolvere questo problema alla radice ci pare essenziale un intervento legislativo statale che dia “esplicita legittimazione” alla perequazione urbanistica. Una norma in tal senso era contenuta nella bozza di d.l. sulle semplificazioni urbanistiche/edilizie che doveva essere adottato insieme con il Piano casa/ampliamenti/demolizioni. Di questa norma si è persa traccia, ma resta, secondo noi, essenziale per dare certezza giuridica all’operatività della perequazione urbanistica.

La nostra Regione non sembra pienamente consapevole di questo rischio e la giurisprudenza è alterna nel valutare l’incidenza della legislazione regionale in materia urbanistica sulla regolazione della proprietà.

Da ultimo, la recente legge regionale 6/2009 sull’assetto del territorio ci pare abbia fornito stimoli per una gestione dell’urbanistica più rigorosa nel rispetto dei tempi, nella parte in cui ha previsto termini perentori per l’approvazione dei Piani urbanistici attuativi (PUA) di iniziativa privata che prima richiedevano anni per essere approvati, mentre oggi potranno essere approvati in tempi certi (cfr. art. 36 l.r. 6/2009).

Sono presenti però anche ombre nella parte in cui ha depotenziato l’efficacia degli Accordi di programma in variante della strumentazione urbanistica vigente (cfr. art. 39 l.r. 6/2009).

Ora si dovranno affrontare distinte procedure amministrative per le infrastrutture pubbliche e per le varianti urbanistiche

derivanti dal medesimo Accordo di competenza del medesimo organo deliberante.

Questa limitazione va superata per ridare slancio al rapporto pubblico/privato nella gestione del territorio e nell'attuazione dei nuovi strumenti urbanistici che richiederanno, sempre di più, strumenti snelli per la concertazione fra pubblico e privati.

Per dirla con Calvino, un esempio negativo di "molteplicità" di procedure a scapito della "rapidità" e della "coerenza".

4. *Edilizia residenziale sociale. La sostenibilità economica degli accordi*

Con il venir meno dei fondi ex Gescal (cessati al 31 dicembre 1998, garantivano 250 miliardi di lire/anno sul piano nazionale, circa 15 miliardi di lire/anno sul piano regionale, circa 4 miliardi di lire/anno sul piano provinciale), sono diventate ulteriormente insufficienti le risorse pubbliche, già scarse, per sviluppare politiche di *housing* sociale.

È imprescindibile il rafforzamento di un rapporto forte fra pubblico e privato nell'attuazione delle scelte urbanistiche, che oggi chiamiamo "perequative", in attuazione della legge regionale 20/2000, di recente modificata dalla l.r. 6/2009.

Le politiche urbanistiche/perequative vanno perciò finalizzate in modo principale allo sviluppo dell'edilizia sociale con la finalità di inserire nel mercato dell'abitare la più ampia fascia di cittadini e di residenti, anche temporanei, del nostro sistema territoriale.

Per le scelte residenziali temporanee si propone lo sviluppo della tipologia "servizi abitativi" che consiste nella messa a disposizione di residenze gestite per periodi limitati considerati transitori (massimo 2 anni) verso la scelta dell'abitazione in affitto.

Per coinvolgere i soggetti attuatori imprenditoriali nella realizzazione di case in affitto, si sottolinea la necessità di promuovere, nell'ambito delle politiche di perequazione urbani-

stica, modalità premiali che in fase di concertazione favoriscano la realizzazione di abitazioni da destinare all'affitto a termine (10-15 anni), inserite in destinazioni miste (proprietà libera, convenzionata, indivisa, affitto a tempo indeterminato).

Soprattutto l'affitto a termine sembra infatti poter garantire una effettiva disponibilità a rotazione degli immobili residenziali e la conseguente mobilità degli inquilini, nonché l'impegno di risorse private nella risoluzione delle problematiche abitative dei ceti più deboli.

Le altre tipologie di disponibilità d'uso degli immobili risultano caratterizzate tutte da una forte rigidità che ne ostacola un uso flessibile capace di assecondare la mobilità delle persone e l'impegno di risorse imprenditoriali private e sono pertanto utili per nicchie specifiche di utenza.

A tutte queste destinazioni, in prevalenza proprietà convenzionata, affitto a termine e servizi abitativi, deve essere finalizzata la quota del 25% di edilizia sociale prevista nel Psc del Comune di Bologna (3.000 dei 12.000 previsti in attuazione nei prossimi 15/20 anni).

In caso contrario si rischia di non individuare la fattibilità concreta dei progetti che potranno essere realizzati nell'ambito dell'attività di concertazione successiva all'applicazione della perequazione urbanistica.

Per rendere operativa questa opportunità abbiamo proposto una modalità di funzionamento della perequazione urbanistica, come sopra già evidenziato, e delle previsioni contenute nella legge regionale 6/2009 (cfr. artt. A-6-*bis* ed A-6-*ter*), in un'ottica fortemente premiale, attraverso l'incremento degli indici edificabili riservati esclusivamente agli attuatori finali degli interventi.

Senza questi contenuti, che privilegiano il ruolo dell'attore finale degli interventi, sarà impossibile individuare le modalità per contenere la rendita fondiaria ed il costo degli immobili, nonché realizzare quote significative di edilizia sociale con interventi di alta qualità energetica, ambientale e strutturale.

Per l'edilizia sociale riteniamo perciò indispensabile avviare programmi di integrazione di diverse tipologie di intervento edilizio (affitto a lungo termine, affitto a breve e medio termine, proprietà convenzionata, proprietà libera), nell'ambito dell'attuazione del Psc approvato, anche ricorrendo alla promozione di un fondo immobiliare per l'*housing* sociale, operativo a Bologna ed in Emilia-Romagna, in attuazione del "Piano nazionale di edilizia abitativa - Piano casa", per la realizzazione degli interventi in affitto permanente e/o di durata superiore a 10/25 anni.

Veneto e Lombardia hanno già operativi fondi immobiliari con queste caratteristiche.

È necessario ed urgente che la Regione Emilia-Romagna e la Provincia con il Comune di Bologna promuovano la costituzione di un fondo immobiliare per l'*housing* sociale, coinvolgendo le Fondazioni e le forze imprenditoriali interessate.

In caso di inerzia rischiamo di essere tagliati fuori dal principale canale di finanziamento del Piano casa nazionale.

Qualora la Regione dovesse tardare perché altri territori (ad es. Parma) non condividono la costituzione di un fondo regionale, dovremmo procedere celermente sul piano provinciale con le Fondazioni della nostra Provincia. La mia Associazione ha già dichiarato la propria disponibilità a partecipare a questo fondo sia al livello regionale che, se necessario, al livello provinciale.

Tutte queste problematiche dovranno essere affrontate dal prossimo Piano operativo comunale (Poc) del Comune di Bologna, la sua formulazione costituirà il primo e più importante impegno urbanistico della nuova Amministrazione comunale.

Abbiamo, inoltre, già chiesto all'Amministrazione comunale di Bologna di adottare questa impostazione nell'avviso pubblico per la formazione del primo Poc che potrà promuovere rinnovamento e riqualificazione in tutta la città, attraverso nuovi disegni urbani ed infrastrutturali, più qualità architettonica, più efficienza energetica, più sostenibilità ambientale.

Purtroppo, fino ad oggi, l'Amministrazione comunale di

Bologna non ci pare aver messo all'ordine del giorno l'emanazione dell'avviso pubblico per la formazione del primo vero POC che, fra gli altri obiettivi di sviluppo della città, dovrà mettere a fuoco il problema dell'edilizia residenziale sociale.

Occorre accantonare l'antagonismo fra Stato e Regioni ed Autonomie locali che ha bloccato per troppo tempo i programmi straordinari per la casa quali i 20.000 alloggi in affitto del 2001 ed ora il Piano casa per l'*housing* sociale che ormai sconta un ritardo di oltre un anno e quindi anche l'eventuale effetto anticrisi slitta a quando la crisi sarà superata!

Sono necessarie azioni sinergiche tra tutti i soggetti interessati: le proposte per il Piano casa per l'*housing* sociale debbono avere un contenuto innovativo finalizzato a realizzare interventi di edilizia sostenibile, ma debbono essere inserite in un contesto di sostenibilità anche per coloro che dovranno realizzare gli interventi e successivamente gestirli.

L'impostazione del nuovo Piano casa nazionale presuppone senz'altro un significativo coinvolgimento dei privati: ciò avviene, tuttavia, nel quadro di un vistoso protagonismo della finanza immobiliare, ereditato dall'euforia degli anni 2005/2006, che può determinare la sottovalutazione del contributo che le imprese di costruzioni edili e solo loro, con la loro professionalità, potranno dare concretamente all'attuazione del Piano.

Il rischio è, evidentemente, che in uno scenario operativo, dominato invece da un numero limitato di "soggetti forti" (fondi immobiliari non etici, società di gestione risparmio, grandi gruppi immobiliari e loro *property manager*), la tendenza all'aumento dei profitti nei servizi connessi al processo produttivo, riflettendosi a cascata nella contrazione dei costi di produzione, ovvero nei costi di costruzione e gestione, finisca per penalizzare il ruolo delle imprese di costruzioni e per ridimensionare drasticamente le aspettative in termini di quantità e qualità dell'intervento di edilizia sociale.

Abbiamo invece bisogno di nuovi soggetti finanziari (fondi immobiliari etici promossi dagli enti pubblici e dalle Fondazioni bancarie) che intervengano nel campo dell'*housing* sociale; non

abbiamo bisogno di ridurre le qualità e le prestazioni dell'edilizia sociale.

Il mondo imprenditoriale delle costruzioni è pronto ad un confronto con le Amministrazioni comunali per affrontare tutte queste tematiche in fase programmatica e progettuale che dia attuazione alle previsioni della l.r. 6/2009 in materia di Edilizia residenziale sociale (ERS), così come di seguito ricostruita.

La legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 (l.r. 6/2009) intitolata "Governare e riqualificazione solidale del territorio" al Titolo II, artt. 15 e 46, innova profondamente l'apporto dei privati alla realizzazione dell'Edilizia residenziale sociale in Emilia-Romagna.

La legge in questione introduce e generalizza, in via legislativa, una prassi fino ad oggi utilizzata solo nei Comuni maggiori o caratterizzati da alta tensione abitativa perché confinanti con il Comune di Bologna, finalizzata a promuovere il concorso dei privati alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

Il concorso dei privati nella realizzazione dell'Edilizia residenziale sociale ha trovato spazio nella normativa regionale nell'ambito del Titolo II, artt. 15 e 46 della l.r. 6/2009.

In particolare l'art. 15 della l.r. 6/2009 ha aggiunto, alla l.r. 20/2000, l'art. 7-*bis* che prevede il concorso permanente e strutturale della pianificazione territoriale ed urbanistica alla realizzazione delle politiche di Edilizia residenziale sociale (ERS), in attuazione dei principi di solidarietà e coesione economico-sociale stabiliti dall'articolo 42, secondo comma, della Costituzione e di perequazione urbanistica, di cui all'art. 7 della l.r. 20/2000.

È infatti stabilito che i proprietari degli immobili interessati da nuovi insediamenti e da interventi di riqualificazione concorrano alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale nelle forme stabilite dagli strumenti di pianificazione urbanistica, in conformità a quanto previsto dalla l.r. 20/2000 così come modificata dalla l.r. 6/2009.

Nello specifico, inoltre, l'art. 46 della l.r. 6/2009 introduce,

in allegato alla l.r. 20/2000, gli articoli A-6-*bis* “Scelte strategiche per lo sviluppo delle politiche per la casa” e A-6-*ter* “Misure per l’attivazione degli interventi di edilizia residenziale sociale”.

L’art. A-6-*bis* prevede che la pianificazione comunale attraverso il PSC stabilisca chiaramente il fabbisogno complessivo di alloggi di ERS, specificando le diverse esigenze abitative in cui si articola il medesimo fabbisogno. La legge stabilisce l’obiettivo di una quota del 20% di alloggi di ERS, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale.

Il PTC (Piano territoriale di coordinamento provinciale) può ampliare o ridurre tale quota attraverso la stipula di Accordi territoriali, in attesa dei quali, per i Comuni montani con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti, si applica la riduzione al 10% sia per la definizione del fabbisogno che per la cessione delle aree.

Riportiamo, di seguito, le misure per l’attuazione dell’ ERS contenute nell’art. A-6-*ter* della l.r. 20/2000, così come modificata dalla l.r. 6/2009:

1. Al fine di concorrere alla realizzazione del fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia residenziale sociale, stabilito ai sensi dell’articolo A-6-*bis*, i seguenti interventi comportano:

a) la cessione al Comune, a titolo gratuito di una quota di aree definita dal POC, pari al 20 per cento delle aree destinate a nuove costruzioni, nel caso di nuovi insediamenti residenziali;

b) il riconoscimento a favore del Comune di un contributo alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, definito dal POC a seguito di accordi di cui all’articolo 18, nel caso di interventi di riqualificazione nonché nel caso di nuovi insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, commerciali, industriali, artigianali e per il commercio all’ingrosso. Il contributo non è dovuto per l’ampliamento in aree limitrofe degli insediamenti esistenti, aventi le destinazioni produttive appena citate.

2. Il Comune può favorire il concorso dei soggetti privati nella realizzazione dei necessari interventi di edilizia residenziale sociale, attraverso il ricorso ad appositi incentivi, permuta ovvero ad altre misure

compensative. Nel caso di delocalizzazione di insediamenti produttivi, il contributo alla realizzazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale, che ha riguardo ai soli nuovi insediamenti produttivi, è soddisfatto con l'impegno, assunto dal privato interessato con l'accordo di cui all'articolo 18 della presente legge, a cedere al Comune, in tutto o in parte, gli immobili sedi delle attività produttive dismesse o da dismettere, ai sensi dell'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge regionale n. 19 del 1998 o dell'articolo 30, comma 2-*quater*, della presente legge.

3. Il RUE prevede la monetizzazione delle aree e degli alloggi qualora ricorrano i casi indicati dalle lettere *b*) e *c*) dell'articolo A-26, comma 7, definendo le modalità di calcolo del valore delle aree e degli alloggi da monetizzare, nell'osservanza dei criteri stabiliti dalla Giunta regionale. Le risorse derivanti da tali monetizzazioni sono interamente destinate a finanziare la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

4. Il Poc, in conformità alle indicazioni del Psc, può individuare, ai sensi del comma 1, aree di cessione anche al di fuori degli ambiti di intervento, al fine di assicurare nelle medesime aree adeguati standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale, anche attraverso le modalità previste dall'articolo A-26, comma 6.

5. Il Poc riconosce alle aree oggetto della cessione, ai sensi del comma 1, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del Psc sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il Poc può altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

6. La convenzione urbanistica, di cui all'articolo A-26, comma 4, può prevedere che i soggetti interessati realizzino direttamente, in tutto o in parte, gli interventi di edilizia residenziale sociale previsti dal Poc, in conformità alla normativa vigente.

7. Il Comune può realizzare, anche con la modalità della finanza di progetto, interventi di edilizia residenziale sociale.

8. Il Comune, allo scopo di promuovere la realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale con il concorso di operatori privati, può conferire agli stessi, in diritto di superficie, le aree acquisite ai sensi del comma 1, quale concorso per la realizzazione dei medesimi interventi, secondo criteri di concorrenzialità e trasparenza, ai sensi della legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo).

9. In carenza di aree da destinare agli interventi per l'edilizia residenziale sociale, acquisite ai sensi del comma 1 del presente articolo, trova applicazione quanto disposto dall'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata).

Risulta evidente il maggior interesse, per gli operatori privati con natura imprenditoriale, a concorrere alla realizzazione dell'ERS attraverso il ricorso da parte dei Comuni alla attuazione delle previsioni dei commi 2, 6 e 8 dell'art. A-6-ter; in tal modo gli interventi ERS possono fare da traino ad interventi di edilizia privata, godendo di una volumetria aggiuntiva.

L'impresa promotrice/costruttrice, in quanto soggetto che si fa carico dell'attuazione degli interventi, potrà essere premiata attraverso il ricorso ad "appositi incentivi, permuta ed altre misure compensative" (cfr. art. 6-ter, punto 2 sopra riportato).

Gli interventi di ERS potranno inoltre essere candidati ad usufruire dei contributi finanziari regionali e/o nazionali in conto capitale e/o in conto interessi, se disponibili.

Circa la definizione di ERS (Edilizia residenziale sociale) il recente Piano nazionale per l'edilizia abitativa (d.P.C.M. 16 luglio 2009) considera prioritarie, peraltro, per l'attribuzione dei finanziamenti statali, le locazioni temporanee di durata non inferiore a 25 anni (cfr. art. 6, comma 1) e le locazioni temporanee di durata non inferiore ai 10 anni con patto di promessa di vendita (cfr. art. 6, comma 2), concedendo un contributo fino al 30% del costo di realizzazione per la locazione a 10 anni con patto di promessa di vendita, e fino al 50% del medesimo per la locazione a 25 anni (cfr. art. 5). Il recente Piano nazionale non fa quindi riferimento alla locazione permanente – tipologia viceversa diffusa nella nostra realtà territoriale e spesso privilegiata – e, per la locazione a termine, sceglie la durata minima di 10 anni.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 6-ter della l.r. 20/2000, così come modificata dalla l.r. 6/2009 è previsto che:

Il Poc riconosce alle aree oggetto della cessione, ai sensi del comma 1, una propria capacità edificatoria, che è utilizzata dal Comune per la realizzazione di alloggi in locazione permanente. In conformità alle indicazioni del Psc sui fabbisogni di edilizia residenziale sociale e tenendo conto delle specifiche esigenze presenti sul territorio, il Poc può altresì prevedere che una quota delle medesime aree, sia destinata alla realizzazione di altre tipologie di interventi di edilizia residenziale sociale.

In sintesi, nel quadro di una preferenza assegnata alla locazione permanente (tipologia di intervento poco adatta alla gestione da parte delle imprese), è consentito ai Comuni prevedere, nelle aree destinate all'ERS, altre tipologie di intervento che consentano all'iniziativa di conseguire un equilibrio economico (locazione a termine, proprietà convenzionata, più adatte alla gestione da parte delle imprese).

Sulla possibilità, nell'ambito della singola convenzione urbanistica, di definire tale *mix*, insieme con "incentivi, permuta ed altre misure compensative", si potrà verificare la fattibilità delle previsioni di interventi di ERS in capo a soggetti privati.

Sembrirebbe infine esclusa nelle aree oggetto di cessione da parte dei privati, la possibilità di interventi in edilizia libera.

Dall'analisi svolta emerge la necessità di definire punti di incontro fra esigenze espresse dalle pubbliche amministrazioni in materia di Edilizia residenziale sociale e disponibilità del sistema imprenditoriale privato nelle sue diverse articolazioni (industriale, cooperativo), eventualmente supportato da soggetti non imprenditoriali quali le Fondazioni bancarie ed i Fondi immobiliari etici.

Il punto di incontro è fino ad oggi mancato o non ha assunto un carattere strutturale.

Le proposte da noi in precedenza delineate tendono ad individuare criteri per definire la sostenibilità economica delle negoziazioni fra Amministrazioni comunali e privati nel sop-

perire alle esigenze di realizzazione di Edilizia residenziale sociale da parte delle imprese.

La legge regionale 6/2009 può costituire perciò un utile strumento di cornice per definire gli spazi delle negoziazioni.

Sul piano operativo ci pare utile suggerire di evitare l'assimilazione degli obblighi previsti dalla l.r. 6/2009 in materia di ERS alla disciplina delle dotazioni territoriali ed in particolare degli oneri di urbanizzazione primaria o secondaria.

Ci pare opportuno inquadrarli negli obblighi di natura convenzionale assimilabili agli extra oneri, obblighi che condizionano la definizione degli strumenti urbanistici collegati (PUA).

Tale configurazione giuridica ci pare anche imprescindibile per consentire l'attuazione diretta degli interventi di ERS senza dover sottostare alla legislazione in materia di appalti pubblici oramai legata all'attuazione degli oneri di urbanizzazione a scomputo anche oltre i limiti tabellari.

È questo un ulteriore delicato argomento che meriterebbe un intervento legislativo di carattere regionale nel campo urbanistico, vista la diffusione che nel nostro territorio hanno gli extra oneri di natura convenzionale.

Ma queste tematiche potranno essere oggetto di un altro convegno!

Per concludere con Calvino, le imprese chiedono alla gestione dell'urbanistica più "leggerezza", "rapidità", "esattezza", "visibilità", "coerenza".

Lo sforzo per perseguire questi obiettivi deve essere di tutti i protagonisti ed i gestori della disciplina urbanistica/edilizia perché da questa dipende non solo l'economicità delle imprese che promuovono e realizzano le trasformazioni territoriali ma anche l'aspetto delle nostre città e del paesaggio in cui viviamo e tutti condividiamo che questo è un vero ed irrinunciabile "bene comune".

Grazie infine al prof. Mastragostino ed alla SPISA per l'interessante opportunità di confronto che hanno organizzato e per l'invito che ci hanno riservato con lo scopo evidente di

confrontare la disciplina giuridica con la realtà economica ed imprenditoriale. Apprezziamo particolarmente questa sensibilità.