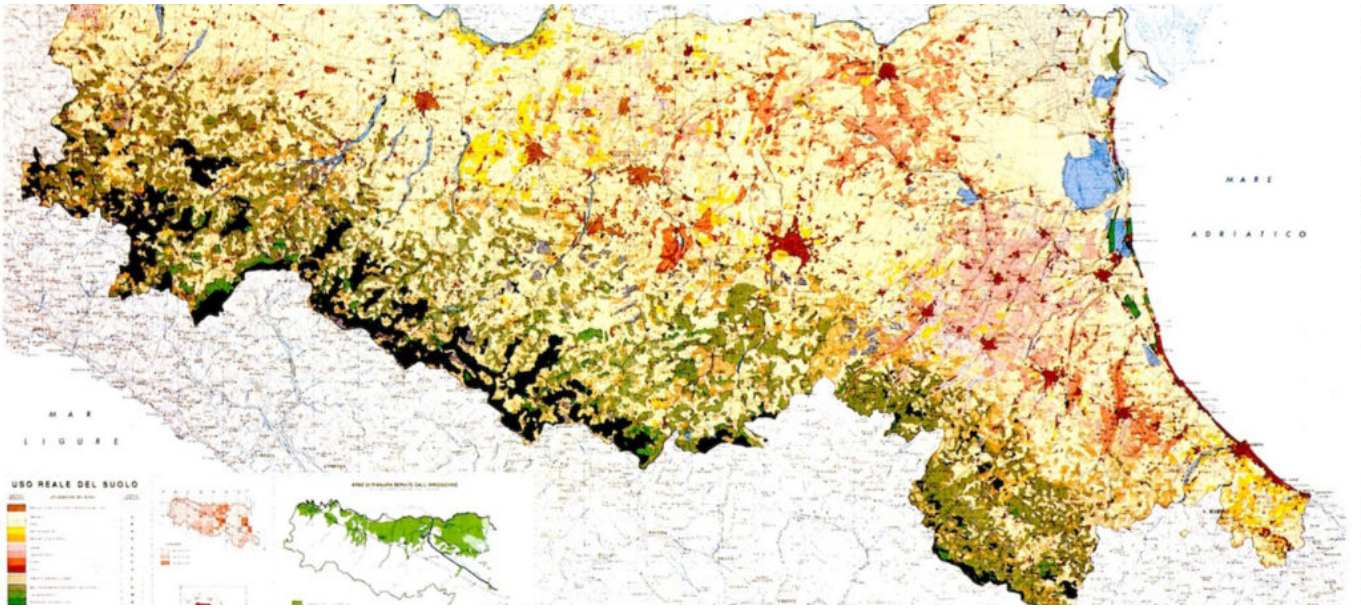
il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ



Nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna, facciamo il punto

Progetto politico e domande del territorio, il recente dibattito tra esperti sulla nuova riforma urbanistica

Sull'attuale passaggio della riforma urbanistica emiliano-romagnola

Come materia incessantemente sollecitata dal cambiamento sociale e istituzionale, **la pianificazione del territorio ha da sempre al centro dei propri impegni**, ancor più che il dialogo con le forme e l'assetto del territorio fisico, **l'elaborazione di proposte e formule normative**, adatte ad accompagnare l'azione istituzionale nei propri compiti di governo degli interventi collettivi sull'ambiente abitato.
In tal senso, **la discussione sul Progetto di legge per la nuova legge urbanistica emiliana** (da ora in poi: Pdl), pur nelle forti contrapposizioni che l'hanno caratterizzata, è portatrice di contenuti non molto dissimili da quelli che il dibattito urbanistico ha sviluppato negli ultimi trenta anni su alcuni nodi fondanti della disciplina. Questa proposta di riforma **nasce dalla evidente insoddisfazione rispetto al funzionamento della legislazione regionale attualmente in vigore** (la l.r. n. 20 del 2000). Tale cattiva riuscita è abbastanza condivisa ma, a parte le generali considerazioni derivanti da una complessiva macchinosità

dell'impalcatura legislativa (a quasi venti anni dalla sua approvazione, solo poco più della metà dei comuni della regione è riuscita a completare la redazione dei documenti di piano previsti), **non è stata oggetto di una valutazione e di ricerche approfondite**, dalle quali potere desumere in modo affidabile elementi specifici sui meccanismi che non hanno funzionato.
In sintesi: **a partire dalla necessità di rivedere la disciplina attualmente in vigore, nell'attuale legislatura regionale si è avviato un percorso di redazione di una nuova legge urbanistica senza però avere elementi e informazioni capaci di sostenere un nuovo e più fondato processo legislativo**.
In mancanza di analisi approfondite, **due sono stati i canali a cui il Pdl regionale ha provato ad attingere per dare fondatezza alle proprie ipotesi**:

- un (sempre legittimo e forse ineludibile) preliminare assunto politico, orientato all'adozione di un **modello pianificatorio mirato a semplificare** drasticamente il castello di piani contenuto nella legge attualmente in vigore e ad istituire in sua vece alcuni dispositivi capaci di avviare in modo immediato le trasformazioni sul territorio;
- un **lungo processo di consultazione e confronto** (durato circa un anno e mezzo) con i soggetti sociali, gli enti territoriali, le associazioni di categoria e le rappresentanze delle professioni, che da questi soggetti ha raccolto un complesso di idee, informazioni e suggerimenti, poi riversati (in modo non del tutto riconoscibile e ordinato) nel Pdl in discussione.

Non è questa la sede per esaminare in dettaglio i contenuti dell'articolato legislativo che questo lungo percorso di elaborazione ha prodotto. In attesa di potere operare una disamina del testo definitivo attualmente in corso di approvazione, qui di seguito verranno riportati **alcuni dei contenuti emersi dal convegno-dibattito che si è tenuto presso la sede della regione Emilia-Romagna il 15 ottobre 2017**. Seppur frutto di un'iniziativa politica (gruppi di minoranza dell'assemblea legislativa: Sinistra Italiana, Art. Uno-MDP, L'Altra Emilia-Romagna), l'incontro ha permesso, più che in altre precedenti occasioni, un ampio **dibattito tra studiosi, tecnici professionisti e funzionari pubblici**.

Ragioni e contestazioni sulla riforma

Il Pdl contiene un'estrema varietà di istituti normativi e disposizioni, anche abbastanza dettagliati, mentre il convegno si è concentrato su **quattro aree tematiche**: **la riduzione del consumo di suolo, i dispositivi della rigenerazione urbana, i meccanismi partecipativi,**

la legalità. In particolare, il freno al consumo di suolo previsto all'interno della legge (che stabilisce un **tetto alle nuove espansioni insediative, fissato in un 3% aggiuntivo rispetto all'urbanizzato attuale e da saturare fino al 2050**) è stato oggetto di interpretazioni opposte da parte dei relatori: **Piero Cavalcoli** (già responsabile del settore pianificazione della Provincia di Bologna) esprimeva dubbi su quali fossero le basi metodologiche che hanno portato a questa quantificazione, mentre **Filippo Boschi** (urbanista, tra gli estensori del Pdl) rivendicava il carattere di obiettivo politico del parametro impiegato (del resto, l'urbanistica ha da sempre fissato su base ampiamente convenzionale i propri indicatori). Senza perderci all'interno delle diverse proiezioni sugli alternativi andamenti al 2050 del consumo di suolo, sembra di potere dire che **questo aspetto non costituisca il nodo fondamentale e più critico della legge**: un po' perché anche le proiezioni di maggiore consumo si scontrano con una realtà del settore edilizio che non vede riprese di sorta (e comunque sarebbero meno impattanti, rispetto al dissennato ciclo edilizio del decennio pre-crisi), un po' perché soffermarsi troppo su questi aspetti mette in secondo piano altre questioni che risultano più critiche. Innanzitutto, gli auspici di un nuovo corso delle politiche urbane sostenuto da operazioni di rigenerazione della città esistente.
Difatti, **la legge presuppone che il blocco nella conversione urbana di suolo libero possa essere la premessa per avviare una ciclo di interventi tutti volti al miglioramento dell'esistente**, ma gli incentivi (volumetrici o fiscali) che vengono assegnati alla rigenerazione urbana dalla legge non tengono conto del fatto che la crisi edilizia non è crisi di profittabilità (o di scarsità), bensì crisi di domanda. In tal senso, **le trasformazioni edilizie possono trovare una risposta positiva da parte del mercato solo se sfruttano esternalità positive e vantaggi posizionali**, dati dal modo con il quale queste si incardinano e attingono alle qualità dell'ambiente urbano esistente. In tal senso, risulta molto criticabile il fatto che **parte di tale valore aggiunto non venga restituito al soggetto pubblico**. Questa mancata compensazione comporterebbe il **rischio di innescare una nuova crisi fiscale per i comuni, i quali, tra l'altro, hanno partecipato molto poco al dibattito sulla legge**. In tal senso, la stagione della rigenerazione urbana che si vuole avviare dovrebbe avvalersi di una disciplina e di politiche attive che non possono solo rifarsi ai contenuti della legge, la quale è solo un preliminare contenitore di istituti, ma dovrebbe concretizzarsi **affrontando un ventaglio di temi ai quali solo la costruzione di progetti territoriali può dare risposta**.

Questo sembra il nodo centrale di tutta la discussione: **le politiche e i progetti non possono essere surrogati dalle disposizioni normative**; buone o cattive che siano, **le scelte di intervento sul territorio devono fare capo alla responsabilità e discrezionalità dei decisori e soggetti coinvolti, all'interno di un complessivo processo di costruzione e gestione condivisa delle trasformazioni**. La legge prevede che queste trasformazioni (rigenerative) del territorio siano guidate da un insieme di dispositivi e procedimenti di tipo diversificato, tra i quali vi sono i c.d. 'accordi operativi', che assumono un ruolo centrale nella strategia di semplificazione normativa contenuta nel Pdl (si tratta di interventi di rilevanza estesa, di iniziativa privata e conservati con l'amministrazione comunale). Se ci si vuole orientare verso una urbanistica che procede per progetti (legittima scelta politica da parte della regione), tutto questo, però, dovrebbe poi appoggiarsi ad alcuni istituti e minime garanzie di legge che possano costituire una base opportuna dalla quale i pubblici poteri riescano a negoziare le compensazioni opportune per garantire la qualità del progetto e alcuni benefici collettivi. Su questi aspetti, più che sulla sua impostazione generale (frutto, come più volte detto, di indirizzi e presupposti dati dal livello politico di decisione), **la legge sembra mostrare alcune delle proprie debolezze maggiori**. Proviamo ad elencarle brevemente, poiché rappresentano gli **aspetti determinanti che un contributo di studiosi potrebbe portare all'attività legislativa**.

I rischi della legge risiedono nelle pratiche

Per prima cosa, la possibilità di amministrare il territorio attraverso un approccio per progetti può essere intrapresa a condizione di potere fare affidamento su una **sviluppata capacità negoziale e contrattuale delle pubbliche amministrazioni**. Se questo sembra lontano anche dall'operatività corrente dei ministeri, che ormai sono orientati a produrre quasi solo procedure, requisiti ed indirizzi, tanto più sembra critica la prospettiva di una garanzia dell'interesse pubblico affidata ad una negoziazione caso per caso gestita da amministrazioni locali, le quali, tra l'altro, hanno visto avvizzire negli anni le proprie strutture tecnico-amministrative. Il nodo dell'esercizio discrezionale dell'azione amministrativa sembra per ora trovare in Emilia-Romagna un contesto meno attrezzato rispetto a quello riscontrabile in altri paesi sotto questo aspetto più maturi. **Senza adeguate garanzie di legge** (anche minime, ma inderogabili e su alcuni temi essenziali: politiche abitative, paesaggio e ambiente storico,

difesa del suolo, spazio e attrezzature pubbliche, cicli delle risorse ambientali), **da usare come base di partenza per una piattaforma negoziale, le trasformazioni del territorio potrebbero facilmente rivelarsi peggiorative rispetto all'esistente**. In riferimento a questo, la perequazione urbanistica non sembra avere offerto finora una consistente garanzia. **In secondo luogo**, non solo mancano le garanzie minime e alcuni impegni di legge su temi essenziali, ma **è assente nella legge qualunque apertura ad un vero e ampio dibattito pubblico**. Le trasformazioni cruciali del territorio non possono trovare solo in qualche meccanismo consensuale, competitivo o di co-pianificazione tra enti di livello diverso una rispondenza rispetto alle domande che vengono dalla collettività. Nulla la nuova legge ci dice sulle possibili forme di confronto e dibattito pubblico attraverso le quali i cittadini possono incidere sulle scelte prioritarie di trasformazione dello spazio urbano (vi è solo un accenno molto generico agli artt. 42 e 43 del Pdl, in forma di soli meccanismi informativi e di divulgazione). **Tempi, luoghi e forme del confronto partecipativo all'interno dell'arena delle decisioni pubbliche non trovano modo, in questo testo di legge, di costituire un adeguato contrappeso ad una gestione del territorio decisa bilateralmente tra pubblica amministrazione e promotori imprenditoriali**.
In tal senso, la neutralità della legge rispetto alla ricezione di alcune domande ed esigenze che vengono dal territorio si esprime nell'**assenza di riferimenti ai temi del trattamento degli squilibri e delle disuguaglianze**, che le recenti dinamiche di riorganizzazione urbana esprimono in modo sempre più preoccupante. Su questi aspetti la legge, quale atto politico e prospetto di pubbliche garanzie, dovrebbe offrire un chiaro impegno di indirizzi istituzionali e di prospettive per l'azione congiunta ai vari livelli amministrativi, al di là delle consunte enunciazioni sulla competitività dei territori. A questi impegni dovrebbe accompagnarsi un insieme di più definiti dispositivi procedurali di sostegno all'azione pubblica, che siano meno tecnicamente e giuridicamente indeterminati della "Strategia per la qualità urbana" contenuta nel Pdl (art. 33). Quanto fin qui esaminato ribadisce, da parte del Pdl emiliano, un approccio alle trasformazioni territoriali ancora del tutto centrato sulla dimensione fisica ed edilizia, approccio che è stato tipico delle poco riuscite esperienze italiane dei "programmi complessi" e di riqualificazione urbana. **Vengono conseguentemente trascurati gli aspetti comunitari, di dialogo inter-istituzionale, sociali e relazionali** che condizionano in modo determinante le trasformazioni delle città e che costituiscono i fattori sui quali può essere mobilitato quell'insieme di soggetti che direttamente si fanno carico della cura e dello sviluppo dei luoghi.

il giornale dell'ARCHITETTURA.com
MAGAZINE LIBERO E INDIPENDENTE SULLE CULTURE DEL PROGETTO E DELLA CITTÀ

L'assemblea legislativa regionale passaggio ha fissato la discussione e l'approvazione definitiva del testo di legge per il 6 dicembre 2017.

Autore

Luca Gullì

Dottore di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale. Ha studiato al Politecnico di Milano e all'Università di Bologna, dove ha svolto per un decennio attività didattica e di ricerca occupandosi di politiche territoriali e abitative, difesa del suolo, salvaguardia degli ambienti storici e del paesaggio. Attualmente è funzionario del Ministero per i beni culturali, dove ricopre il ruolo di coordinatore della struttura tecnica che gestisce i complessi museali nazionali della Toscana