

Incontro INU-Regione Emilia Romagna
Presentazione del Rapporto dal Territorio 2010

Sintesi dell'intervento

I NUOVI IMPEGNI URBANISTICI DELLA REGIONE
di Giuseppe Campos Venuti

Bologna, 11 giugno 2010

Indubbiamente scoprire che nella nuova Giunta della Regione Emilia Romagna era stato soppresso l'Assessorato all'Urbanistica, non è stata una bella sorpresa, almeno per chi come me all'urbanistica ha dedicato tutta la propria attività culturale, professionale e perfino politica. Devo dire, però, che il mio articolo pubblicato sull'argomento, ha subito provocato l'amichevole intervento dei due assessori più coinvolti nella vicenda e dello stesso presidente, con l'intenzione affettuosa di tranquillizzarmi personalmente; ma naturalmente, pur ringraziandoli della cortesia – dovuta magari al fatto che io milito nel loro stesso partito da prima che nascessero -, io ho suggerito che le rassicurazioni personali fossero formalizzate pubblicamente.

E così è stato. La responsabilità dell'urbanistica è stata formalmente assegnata all'Assessore Peri, già impegnato nelle Infrastrutture, che ne dirigerà l'intera strategia; anche se le specifiche deleghe alla Casa e quelle alla Riqualificazione urbana, restano separate e assegnate all'Assessore Muzzarelli alle Attività produttive e all'Assessore Freda all'Ambiente. Credo si possa parlare di un accettabile compromesso, chiarito dalla ripetuta affermazione che sull'Urbanistica "non si faranno passi indietro". Certamente nella regione dove l'urbanistica era un impegno innovativo dei Comuni e delle Provincie già nella Consulta Urbanistica Regionale prima che la Regione fosse istituzionalizzata, dove è nata con la 47.78 una delle migliori leggi urbanistiche regionali negli anni Settanta, dove si è lanciata a Bologna nel 1995 la battaglia nazionale per la nuova legislazione urbanistica e dove stiamo applicando con la 20.2000 la migliore legge di riforma urbanistica regionale, proprio in questa Regione era meglio partire direttamente da questa preziosa eredità e da questa proporre in prima battuta i nuovi impegni urbanistici delle Regioni.

Io sono, comunque, abituato a ricercare sempre il miglior compromesso possibile e per provarlo affronterò nel mio intervento quelli che le mutate circostanze ci impongono come i compiti nuovi per le Regioni e per l'Emilia Romagna in particolare, sul tema dell'urbanistica; che forse è oggi poco popolare, ma acquista una rilevanza sempre maggiore per il governo delle comunità locali e nazionale. Vorrei indicare di seguito questi impegni da mettere in primo piano:

- a) una leggina nazionale che fornisca una garanzia giuridica alla singole riforme regionali, di fronte alla decrepita, mai abrogata legge urbanistica del 1942 ;
- b) il coordinamento e l'assistenza alle comunità locali, nei confronti delle micidiali disposizioni del Federalismo demaniale;
- c) un indirizzo sul tema delle cosiddette "case fantasma" e degli accatastamenti;
- d) una esplicita regolamentazione della strategia locale sul consumo di suolo;

e) affrontare la questione della Riqualficazione urbana, superando ogni polemica;

f) affrontare il problema degli Oneri di urbanizzazione, che oggi sono una componente perversa dei Bilanci Comunali;

g) infine risolvere l'ipocrita atteggiamento con il quale, da un lato si è tolta prescrittività agli indirizzi dei Piani Strutturali Comunali e dall'altro ci si ostina a tassare le aree oggetto di quegli indirizzi.

Per cominciare credo che alle Regioni spetti l'iniziativa per arrivare alla formulazione di una leggina nazionale che possa essere approvata da entrambe gli schieramenti, allo scopo di tutelare giuridicamente le diverse leggi regionali, sui tre punti chiave della riforma. Il primo è la programmaticità del piano generale, che ne elimina la rigida prescrittività portatrice di continue varianti e insieme non attribuisce potenzialità edificatorie immediate alla proprietà private e non costringe i Comuni ad impossibili espropri entro 5 anni. Il secondo è l'attribuzione della prescrittività ai soli interventi selezionati per passare all'attuazione entro 5 anni, prescrittività che decade se tale scadenza non viene rispettata. E il terzo è quello che generalizza l'uso della perequazione urbanistica, perchè in tutti gli insediamenti sia garantita la cessione gratuita delle aree per la città pubblica, conservando alle proprietà le capacità edificatorie dell'intero comparto.

L'approvazione della leggina potrà avvenire nelle Commissioni Ambiente e Territorio delle due Camere per iniziativa parlamentare, oppure essere oggetto della speciale procedura delle leggi di iniziativa regionale. L'importante è che la Regione Emilia Romagna e il suo Presidente, anche usando la sede della Conferenza Stato-Regioni, promuovano l'iniziativa trovando le alleanze necessarie per condurla a buon fine.

Non è poi certamente tollerabile che Comuni e Province siano abbandonati a gestire ognuno per suo conto il drammatico ricatto del cosiddetto Federalismo demaniale; che è quello di ricevere in proprietà dallo Stato beni immobili per i quali l'alternativa è farne oggetto di una vergognosa speculazione ricavandone i finanziamenti necessari alla sopravvivenza, oppure rinunciare al guadagno perverso e assumersi ulteriori oneri per la manutenzione senza frutto monetario dei beni ricevuti. Le Regione dovrà distinguere la caratteristica dei beni in questione, quelli di valore paesistico-naturale e quelli relativi a beni edificati o a suoli urbani inedificati; e nel primo caso dovrà realizzare una cooperazione con le Soprintendenze prima di suggerirne la salvaguardia, mentre nel secondo caso l'uso degli immobili ceduti agli enti locali dovrà in linea di principio rispettare i PTCP e i PSC. Suggerendo le eventuali modifiche agli strumenti urbanistici in vigore, con

le procedure previste dalla legge regionale 20.2000 e solo nei casi di manifesto e rilevante interesse pubblico.

Quanto alle “case fantasma” e agli accatastamenti, le statistiche rese note dalla stampa che ne denunciano una certa frequenza in Emilia Romagna, almeno in relazione alle Regioni del nord, si spera possano spiegarsi con un ritardo negli accatastamenti; il che, comunque, rappresenta un problema che la Regione dovrà prontamente accertare e risolvere. Facendo seguire all'accatastamento, centralmente controllato, ogni regolarizzazione dei valori immobiliari e delle eventuali pratiche fiscali. Nel caso, probabilmente raro in Emilia Romagna, in cui il mancato accatastamento fosse relativo ad un abuso edilizio, nei confronti di quest'ultimo le apposite norme regionali confermeranno l'applicazione della legge vigente e la conseguente demolizione. Perchè non è neppure ipotizzabile che in Emilia Romagna la vicenda delle case fantasma si traduca in un Condonò Edilizio.

La Riqualficazione Urbana è, purtroppo, una vicenda nata male anche in Emilia Romagna; si cominciò con l'infausta approvazione della legge nazionale 179.'92 – perfino l'INU in principio sembrava apprezzarla -, che sistematizzava le varianti fuori contesto con il pretesto della riqualficazione puntuale e nella pratica veniva usata per valorizzare la Rendita Urbana contro i piani regolatori. Ad un certo punto la stessa Regione Emilia Romagna volle darsi la propria legge in materia; ma la legge 19.'98 sulla Riqualficazione Urbana fu approvata, con una evidente contraddizione, quando già stava nascendo la legge di riforma urbanistica generale. E una volta approvata quest'ultima, la legge sulla Riqualficazione Urbana è stata formalmente adeguata in termini puramente nominali, continuando ad operare come prima; cioè realizzando trasformazioni puntuali, isolate dal contesto del vecchio PRG o del nuovo PSC. Prendendo il toro per le corna oggi bisognerebbe inserire organicamente la Riqualficazione Urbana nella legge urbanistica generale; avendo come obiettivo quello di riqualficare non singoli tasselli di città, ma l'intero tessuto urbano nel suo insieme. Premiando – tanto per essere franchi – non il riuso di complessi dismessi, scelto nel migliore dei casi a ragion veduta e non perchè si tratta di Comune o di proprietario amico, ma i Piani Strutturali Comunali che meglio di altri hanno adottato strategie generali di Riqualficazione Urbana e con soluzioni efficaci ed originali.

Un compito che, insomma, dovrebbe svolgere in prima persona l'Assessorato all'Urbanistica. A quest'opera meritoria di trasformazione potrebbe, intanto, dedicarsi l'Assessorato che si occupa di Riqualficazione Urbana; evitando il privilegio di continuare a scegliere i primi della classe, fra le varianti legalizzate fuori dal contesto, ma studiando

invece come la legge generale possa assumersi il compito innovativo di promuovere la Riquilificazione dell'intero sistema urbano e territoriale da pianificare.

Inoltre la Regione non può più ignorare il problema posto dagli Oneri di Urbanizzazione, già compromessi dalla applicazione burocratica di una norma dell'Unione Europea sulle gare obbligatorie per le opere pubbliche, che vieta alla maggioranza dei Comuni di garantirsi le opere relative attribuendole agli operatori privati "a scomputo" dei versamenti in euro. La cosa più grave, però, è il dirottamento sistematico degli Oneri ai Bilanci comunali, per sostituire le spese correnti decimate dal Governo; e purtroppo in questo, il governo di centro sinistra non ha fatto diversamente dal governo di destra. Tra l'altro, se un imprenditore denunciasse l'operazione alla Corte Costituzionale, credo l'avrebbe vinta facilmente; perchè la legge garantisce che gli Oneri di Urbanizzazione pagati dagli operatori privati, sono al servizio dell'edilizia privata corrispondente. E l'eventuale sentenza della Corte, innescherebbe una catena di rimborsi capace di portare i Comuni alla bancarotta.

Sarà allora necessario che la Regione Emilia Romagna calcoli l'ammontare delle opere pubbliche cancellate dalla distrazione degli Oneri, provando a misurare con le altre Regioni a quanto ammontano le opere pubbliche – e la relativa mano d'opera utilizzata – che vengono in tal modo sottratte alle città italiane con il provvedimento. E in base a questo dato, proponga nuovamente al governo in carica la ricerca di una alternativa finanziaria, per colmare il vuoto che si aprirebbe nelle casse comunali restituendo gli oneri alla originaria destinazione. La questione degli Oneri di Urbanizzazione, suggerisce anche alla Regione Emilia Romagna di approfondire il tema del contributo di sostenibilità, che con gli oneri non ha nulla a che fare, ma può rappresentare una condizione all'attuazione degli indirizzi di PSC, messi in dubbio dalla carenza di particolari opere, in genere infrastrutturali; nella consapevolezza che la attuazione degli indirizzi di piano rappresenta indubbiamente un vantaggio economico per gli operatori privati coinvolti. E' su questa strada che, quando muteranno le condizioni politico-culturali, si potrà lavorare per arrivare a tassare la Rendita Urbana, unica vera, logica ed equa fonte di finanziamento delle opere per la città pubblica.

E finalmente non è più possibile nascondere la clamorosa contraddizione nata in Emilia Romagna e nelle altre Regioni dove le riforme urbanistiche hanno eliminato la prescrittività del piano generale (il Piano Strutturale della legge 20.2000); ma dove contemporaneamente gli Assessori al Bilancio continuano a tassare le aree soggette a semplici indirizzi e non a norme prescrittive di edificabilità privata. Secondo la legge

20.2000 gli indirizzi del Piano Strutturale non creano in alcun modo diritti edificatori, ma sono soltanto potenzialità che potranno essere selezionate a tempo debito dal Piano Operativo, diventando solo in questo caso prescrittive e dunque da tassare. Concetto chiaramente espresso dalla legge, che rappresenta uno dei punti forti della riforma; e che la tassazione comunale degli indirizzi contraddice in modo clamoroso. Creando la discutibile condizione giuridica di due atti contrastanti prodotti dallo stesso ente pubblico. Del resto al Comune restano altre fonti fiscali immobiliari sul patrimonio esistente, senza fare ricorso a questa fonte illegittima e neppure troppo cospicua. Tocca alla Regione, responsabile della legge 20.2000, garantirne il rispetto da parte di tutti, a cominciare dalle istituzioni pubbliche.

Concludendo vorrei esprimere una valutazione positiva per i primi dieci anni di applicazione della legge di riforma urbanistica regionale; che ho proposto e aiutato a formarsi e che oggi, applicandola, apprezzo ogni giorno di più. Valutazione positiva che taluni non fanno, citando i pochi ritardi dei piani comunali e le diversità delle applicazioni realizzate. Ai critici preoccupati desidero ricordare che l'unica legge urbanistica che abbiamo conosciuto fino ad ora in Italia è quella del 1942, che abbiamo speso decenni per imparare ad usarla e altri decenni per accorgerci che era superata e da cambiare. La nostra legge urbanistica regionale è appena di dieci anni fa ed essendo fortemente innovativa rispetto alla vecchia, ci costringe ad una grande ginnastica mentale per adeguarci al suo nuovissimo impianto. I ritardi sono ancora fisiologici e le diversità sono indubbiamente positive, perché ci costringono a confrontare esperienze differenti. E specialmente un serio bilancio della nostra legge di riforma si potrà fare soltanto dopo un periodo sufficientemente ampio di attuazione; che tra l'altro ci consiglierà gli adeguamenti dettati, questa volta, dall'esperienza. Nella speranza che l'Emilia Romagna possa risultare anche in quel momento all'avanguardia nell'urbanistica, come è stata nell'ultimo mezzo secolo.