

**Regione Emilia-Romagna , INU Istituto Nazionale di Urbanistica  
Rapporto dal Territorio 2010**

Venerdì 11 giugno,

Sala Polivalente Regione E.R, Via Aldo Moro n.50, Bologna

## **La pianificazione in Emilia Romagna**

*Mario Piccinini*

Questa iniziativa congiunta della Regione Emilia Romagna e dell'INU acquista particolare rilievo per i compiti impegnativi del mandato regionale nel settore dell'urbanistica.

In questa occasione non posso fare a meno di rivolgere un sentito apprezzamento mio e dell'istituto che rappresento a Gian Carlo Muzzarelli per l'impegno profuso nella passata legislatura come Assessore alla Programmazione e sviluppo territoriale.

Il Rapporto dal territorio 2010 che viene presentato rappresenta un bilancio delle politiche territoriali dell'Emilia-Romagna degli ultimi anni.

La pianificazione in Emilia Romagna è ormai avviata verso la "seconda fase" della riforma urbanistica regionale, merita pertanto delineare alcune questioni che hanno caratterizzato la prima applicazione della lr. 20/2000 e le prospettive nuove aperte dalle modifiche introdotte dalla lr 6/2009 al sistema della pianificazione regionale. Tra queste, meritano particolare attenzione:

- i tempi del processo di riforma urbanistica regionale;
- il piano comunale riformato: alcune questioni di metodo nella redazione e i contenuti significativi recentemente introdotti;
- la maggiore complessità dei Piani territoriali di coordinamento provinciali ai quali vengono affidate nuove funzioni;
- il nuovo Piano territoriale regionale;
- la recente legge regionale 23/2009 in materia di paesaggio.

### **Il Piano comunale nel processo di riforma urbanistica regionale**

Sono trascorsi dieci anni dall'entrata in vigore della legge 20/2000 e il processo di riforma urbanistica avviato dalla regione Emilia-Romagna appare ancora lungo. A differenza di altre regioni, nelle quali l'introduzione di nuove leggi urbanistiche ha portato ad una relativamente rapida applicazione delle stesse, in Emilia-Romagna alla fine del 2009 solo il 29,9% dei comuni aveva approvato il Piano strutturale, il 29,6% il Rue, e, la percentuale scende al 18,46 per il Poc. Se analizziamo l'andamento nel decennio possiamo constatare come la maggior parte dei piani sia stata approvata negli ultimi anni.

Una prima causa di questo ritardo è sicuramente da ricercare nelle successive proroghe concesse ai comuni per adeguare i propri strumenti urbanistici alla nuova legge e la possibilità di continuare redigere varianti al Prg vigente: ciò spiega la lentezza nell'avviare la redazione dei Piani strutturali e lo scarso numero di Poc tuttora approvati. Timorosi delle novità introdotte dalla riforma, numerosi comuni hanno preferito portare completamente ad esaurimento il vecchio Prg prima di approcciare la nuova stagione di pianificazione; inoltre, il grande numero di piani attuativi avviati secondo la precedente legge urbanistica regionale 47/1978, ha frenato non poco (complice anche la crisi economica) la messa in gioco di nuovi ambiti di trasformazione, rimandando le possibilità di utilizzo delle considerevoli opportunità attribuite al Poc.

Anche se lentamente, la legge urbanistica regionale riformata sta producendo comunque una radicale trasformazione nei processi di pianificazione e trasformazione del territorio. Se l'aspetto più evidente è quello della tripartizione del nuovo piano, articolato in PSC, RUE e POC, va sottolineato il fatto che un considerevole numero di comuni, oltre la metà di quelli che ha avviato la redazione del PSC ha scelto di procedere in forma associata (Associazione di Comuni, Unione di Comuni). L'intercomunalità che caratterizza questa fase di pianificazione è testimoniata anche dal fatto che numerosi comuni hanno intrapreso la strada della redazione di PSC e RUE in forma coordinata. Determinante è stata l'azione delle Province nel contribuire a questo aumento di esperienze di progettazione intercomunale dei piani, sia attraverso la redazione di Ptcp con valore di Psc, sia tramite la promozione di forme di cooperazione dei comuni nella redazione dei piani. Significativo anche l'intervento regionale che ha privilegiato nell'erogazione dei finanziamenti per la redazione dei nuovi strumenti di governo del territorio, quelli redatti in forma associata, congiunta o coordinata.

Queste le risposte che i Comuni più piccoli hanno dato alle difficoltà riscontrate nell'intraprendere il nuovo processo di pianificazione che richiede competenze ed oneri maggiori. La redazione del Quadro Conoscitivo risulta infatti complessa e laboriosa soprattutto per i comuni di piccole dimensioni che non dispongono in genere di un sistema informativo geografico strutturato. Per cui, se la redazione del Psc può essere vista come una grande opportunità di introdurre moderni strumenti di supporto nella gestione del territorio, i costi e i tempi della prima applicazione della legge di riforma risultano sicuramente dilatati.

La Conferenza di Pianificazione (con Verbale conclusivo o Accordo di Pianificazione) se da un lato ha indubbiamente favorito il nascere di una nuova stagione di concertazione interistituzionale, ha portato in vari contesti ad un allungamento dei tempi senza tradursi in particolari vantaggi nell'ambito della gestione del territorio.

Il problema di fondo è il livello di definizione del Psc portato in Conferenza. Alla Conferenza, secondo la legge, è sottoposto un unico documento preliminare che comprende il quadro conoscitivo del territorio, gli obiettivi e le scelte di pianificazione che si intendono perseguire e una Valsat (Vas) preliminare. Ma la questione maggiore è soprattutto il prodotto che ne esce. Nella prassi, varie Province concludono la Conferenza di Pianificazione solo in presenza di un vero e proprio progetto di Psc mantenendo aperta la Conferenza anche per anni. Aggravio procedurale che può risultare oneroso per i Comuni di piccole e medie dimensioni.

Queste situazioni hanno in parte posposto e in parte rischiano di ridurre la portata innovativa del processo riformatore in atto. Ad alcune di queste, la recente legge 6/2009 ha cercato di dare risposta.

## **Contenuti significativi introdotti dalla Lr 6/2009**

L'entrata in vigore della nuova Lr 6/2009 che modifica la legge urbanistica regionale 20/2000 introduce novità importanti su alcuni temi, in particolare:

- Il POC, come abbiamo visto, è lo strumento urbanistico che individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. La Lr 6/2009 esplicita che, trascorso tale periodo, le previsioni non attuate cessano di avere efficacia: non solo quelle che comportano l'apposizione di vincoli preordinati all'esproprio (pubbliche), ma anche quelle che conferiscono diritti edificatori (privati).
- Sono introdotti obiettivi minimi in materia di edilizia residenziale sociale e, conseguentemente, dell'obbligo di cedere al Comune il 20% delle aree edificabili in ogni nuovo insediamento residenziale; è definito inoltre un contributo economico a favore dell'ERS a carico degli interventi di riqualificazione nonché di ogni nuovo insediamento di carattere produttivo, terziario o commerciale.
- Per le conferenze di pianificazione è fissata una durata massima di novanta giorni.
- Ai Piani provinciali è assegnato il compito di intervenire nella definizione delle quantità di edilizia residenziale sociale (in più o in meno rispetto a quanto definito dalla legge regionale).
- Infine, sono recepite le misure straordinarie e transitorie previste nell'intesa Stato-Regioni, escludendo la possibilità di incremento degli edifici residenziali (anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti) in determinati ambiti quali i centri storici, le aree interessate da vincoli ambientali, instabilità dei terreni, rischi particolarmente elevati. E' demandata ai Comuni la facoltà di individuare altri ambiti del proprio territorio o determinate categorie di immobili ai quali non applicare le disposizioni transitorie.

## **Il consumo di suolo**

Tra gli obiettivi della pianificazione, non è stato introdotto il contenimento del consumo di suolo, nonostante l'Emilia Romagna risulti tra le regioni che nel corso degli ultimi anni hanno trasformato in suolo urbano la maggiore quantità di suolo agricolo, con una riduzione di quest'ultimo del 6,4% dal 1976 al 2003.

L'INU è impegnato su questo tema attraverso l'Osservatorio nazionale sui consumi di suolo costituito assieme a Lega Ambiente. Recentemente è stato pubblicato il Primo Rapporto 2009 che raccoglie i dati di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Piemonte.

Il consumo di suolo è causa della dispersione urbana che oltre a deturpare il paesaggio impone alti costi infrastrutturali ed energetici alla collettività.

La limitazione del consumo di suolo rappresenta una risposta alla dispersione urbana, oltre che riferirsi ad un nuovo modello di sviluppo.

Per ridurre il consumo di suolo occorre superare l'impostazione volontaristica ed esortativa presente nella legge regionale, promuovere la riqualificazione urbana e disciplinare a livello regionale i consumi di suolo e la dispersione insediativa.

La riduzione del consumo di suolo, la promozione e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente rivolto a favorire il recupero delle aree già urbanizzate, dismesse o sott'utilizzate, dovrebbero essere gli obiettivi di una legge regionale, è la riqualificazione urbana dovrebbe essere attuata solo attraverso il PSC ed il POC, rientrando a pieno titolo

nella legge urbanistica regionale superando il ruolo transitorio attribuitole. Solo in questo modo, collegando la riqualificazione al PSC, al quale la legge regionale attribuisce una più definita vocazione strategica, sarà possibile superare una concezione residuale della riqualificazione urbana rendendola prioritaria rispetto al consumo di nuovo suolo.

Il dichiarato intento di andare nella prossima legislatura alla redazione di un Codice unico dell'Urbanistica può essere l'occasione per colmare questa lacuna (riallineando l'Emilia-Romagna all'Europa), oltre a rappresentare la messa a sistema delle leggi regionali e degli Atti di coordinamento approvati recentemente, tra cui quello che individua un lessico di definizioni tecniche, edilizie ed urbanistiche uniformi.

### **Un Piano strategico per l'Emilia Romagna: Il Piano territoriale regionale (Ptr)**

Sul finire del 2009 è stato avviato l'iter di approvazione del Piano territoriale regionale. Il Ptr si è sempre posto come strumento di coordinamento, oltre che delle politiche urbanistiche, anche dell'insieme delle politiche regionali.

Il Ptr è lo *"...strumento di programmazione con il quale la Regione definisce gli obiettivi per assicurare lo sviluppo e la coesione sociale, accrescere la competitività del sistema territoriale regionale, garantire la riproducibilità, la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali ed ambientali"* (art. 23 Lr 20/2000).

L'obiettivo è quello di passare dal policentrismo che attualmente caratterizza i sistemi locali, alla metropoli regionale.

A tal fine, il Ptr definisce, in coerenza con le strategie europee e nazionali di sviluppo del territorio, indirizzi e direttive per la pianificazione di settore, per i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale e per gli strumenti della programmazione negoziata.

### **Il Piano territoriale paesistico regionale e le nuove norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio (Lr. 23/2009)**

La legge dà attuazione alle recenti normative europee e nazionali in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio e definisce una disciplina organica in materia.

La Regione assumerà una funzione centrale nel governo dei processi di salvaguardia e di recupero dei valori paesaggistici del territorio e nell'adeguamento del Piano territoriale paesistico regionale attualmente vigente al Codice dei beni culturali, ma anche un ruolo strategico di orientamento e promozione nelle funzioni attinenti la tutela del patrimonio paesaggistico.

Il Ptpc costituisce parte tematica del Ptr specificandone i valori paesaggistici, culturali e ambientali; i Ptcp sono il punto di riferimento in materia di tutela del paesaggio per gli strumenti urbanistici comunali, mettendo in capo alle Province il governo delle politiche di paesaggio, mentre ai Comuni ed alle Unioni dei Comuni spettano le funzioni della vigilanza e autorizzative, nonché tramite il PSC, quelle attuative delle previsioni del Ptpc e del Ptcp. Si richiama la necessità del rafforzamento delle forme di tutela delle aree e dei beni finalizzati alla conservazione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico

In un quadro di orientamenti omogenei e condivisi.

## **Le politiche per la casa**

In Italia, da più di venti anni, è assente una politica dell'accesso alla casa per i ceti economicamente e socialmente deboli.

Gli ultimi interventi risalgono all'attuazione del Piano decennale per l'edilizia a seguito della Legge 457 del 1978.

Circa 1,3 milioni di famiglie italiane vivono in abitazioni sociali in affitto. Nel Regno Unito le famiglie che vivono in abitazioni di questo tipo sono 5,2 milioni, in Francia sono 3,8 milioni, in Germania sono 3,2 milioni ed in Olanda sono 2,3 milioni.

L'Italia ha rimosso il problema casa nella convinzione che l'elevato tasso di alloggi in proprietà fosse di per sé sufficiente a soddisfare l'intero fabbisogno abitativo.

Gli alloggi in proprietà sono oltre il 73%; questo dato sale all'80% se si considerano anche le tipologie d'uso dell'usufrutto e dell'uso gratuito.

A livello nazionale il mercato dell'affitto si colloca attorno al 20% con un'incidenza marginale rispetto al mercato delle abitazioni in proprietà.

## **Una legge di principi per il governo del territorio, l'Edilizia Residenziale Sociale come dotazione territoriale**

L'edilizia residenziale sociale rappresenta ancora oggi il nodo non risolto.

La condizione perchè si possa determinare una politica sociale per la casa dipende principalmente da tre fattori:

- il primo consiste nel riconoscimento dell'edilizia sociale come standard obbligatorio per la sostenibilità dei sistemi territoriali;
- il secondo nella possibilità di instaurare un demanio di aree pubbliche comunali (in quanto il reperimento delle aree non può essere risolto con l'esproprio dei suoli a valore di mercato);
- il terzo nella disponibilità di adeguati investimenti statali che rilancino una programmazione almeno decennale.

L'urbanistica può e deve fare la sua parte per garantire la possibilità di acquisire le aree attraverso una coerente legislazione nazionale che comprenda l'Edilizia Residenziale Sociale fra le dotazioni territoriali necessarie all'equilibrato sviluppo dei tessuti urbani.

Il tema dell'edilizia sociale sulle aree cedute ai Comuni negli interventi di trasformazione urbanistica, è stata legittimata dalle norme contenute nella Finanziaria 2008.

Gli interventi di edilizia sociale realizzati attraverso la compensazione perequativa e diffusi nelle aree di trasformazione dei Piani urbanistici riformisti, hanno effetti positivi non solo sotto l'aspetto urbanistico ma anche economico e sociale in quanto non compromettono le casse comunali ed evitano la formazione di quartieri di sole case popolari che tanti problemi di integrazione hanno comportato.

Il nuovo modello di pianificazione proposto dall'INU fin dal 1995, introdotto ormai in diverse leggi regionali, consente in questo settore originali potenzialità innovative. Infatti, il Piano Strutturale Comunale (PSC) combina il disegno strategico del futuro assetto territoriale con l'attuazione attraverso la perequazione urbanistica e il Piano Operativo Comunale (POC), quinquennale e conformativo della proprietà, e il rafforzamento delle dotazioni territoriali, intese come complemento indispensabile alle trasformazioni sociali ed economiche del territorio.

I nuovi piani, che si stanno attuando nelle regioni riformiste, individuano l'Edilizia Residenziale Sociale come dotazione territoriale, uno standard al pari degli altri quali il verde pubblico, la scuola, i parcheggi.

Il nuovo piano riformato introduce la realizzazione di Edilizia sociale tra le opere da remunerare attraverso le "premierità" attribuite dal Piano Operativo Comunale alle potenzialità edificatorie private. L'Edilizia sociale diviene così parte del Piano della città pubblica da realizzare. E tale possibilità non è limitata solo delle nuove aree da trasformare, ma può essere estesa anche agli interventi di riqualificazione urbana.

Manca tuttavia una legge nazionale di principi che faccia da cornice alla legislazione riformista sperimentata nelle regioni delineando criteri e linee di comportamento omogenei.

Sono oggi all'esame dell' VIII Commissione parlamentare ambiente, territorio e lavori pubblici, tre disegni di legge che la Commissione dovrebbe cercare unificare in un unico testo da trasmettere in Aula.

Non sembra tuttavia che in questa legislatura ci siano le condizioni per arrivare alla approvazione della legge.

L'INU si è impegnato con una propria proposta di *Legge sui Principi fondamentali del Governo del territorio*, nel tentativo di rilanciare il tema della riforma a livello nazionale ed offrire un contributo metodologico e culturale al dibattito parlamentare. Tale proposta affronta anche il tema della dimensione territoriale dell'Edilizia residenziale sociale.

L'ERS – definita "servizio abitativo sociale", è infatti individuata come una delle componenti delle dotazioni territoriali, aggiuntiva rispetto a quelle già previste come standard dalla normativa nazionale.

Viene così favorita l'integrazione sociale dei quartieri residenziali, diffondendo il patrimonio edilizio in affitto nelle parti nuove della città, e vengono forniti alle amministrazioni locali gli strumenti per acquisire gratuitamente aree o edifici per attuare politiche abitative.

L'assimilazione dell'edilizia sociale allo standard, cioè a livelli minimi di dotazione territoriale, non deve portare ad un'applicazione rigida di tale standard, ma deve essere in grado di misurarsi con realtà territoriali profondamente diverse. Il fabbisogno di edilizia sociale non è infatti omogeneamente diffuso: ha dei picchi nelle aree metropolitane, nelle città universitarie e nei territori a rapido sviluppo produttivo segnati dall'immigrazione.

### **La dimensione territoriale dell'Edilizia Residenziale Sociale**

Il tema dell'Edilizia sociale va quindi declinato in modo aderente alle realtà territoriali, che presentano differenze regionali e provinciali significative.

La scala più opportuna per affrontare il problema, sia sotto il profilo dell'analisi della domanda che sotto quello della pianificazione dell'offerta, non è solo (e tanto) la

dimensione comunale, quanto soprattutto quella sovracomunale, provinciale e regionale. L'esigenza è quella di mettere a sistema le iniziative locali di Edilizia Residenziale Sociale attraverso i meccanismi della legge, definendo un quadro regionale di riferimento e strumenti omogenei e condivisi, strumenti capaci di interagire tra di loro e di definire strategie differenti in relazione alle diversità territoriali riscontrate e alle differenti pianificazioni che si intendono condurre.

### **L'Edilizia Residenziale Sociale nella legge regionale**

L'Emilia Romagna ha introdotto nella propria legislazione urbanistica, obiettivi e strumenti per l'Edilizia Residenziale Sociale. (LR, n.6/7/2009)

L'attuazione dell'Edilizia Residenziale Sociale è tra gli obiettivi primari della legge attraverso l'integrazione delle politiche abitative nella pianificazione urbanistica per concorrere alla risoluzione delle esigenze abitative delle fasce deboli meno abbienti e di quelle che non possono comunque accedere alle abitazioni in proprietà o in locazione ai valori di mercato.

Tali disposizioni stabiliscono che:

- *l'housing sociale* è uno degli obiettivi degli strumenti urbanistici;
- il PSC definisce il fabbisogno complessivo di ERS pari al 20% del fabbisogno complessivo di residenza da realizzare nell'arco di validità del piano (10% per i Comuni montani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti); il PTCP può motivatamente ampliare o ridurre le quantità riferite ai Comuni;
- è prevista la cessione al Comune a titolo gratuito di una quota di aree pari al 20% delle aree destinate a nuove costruzioni per nuovi insediamenti residenziali;
- "nel caso di interventi di riqualificazione, nonché nel caso di insediamenti ricreativi, ricettivi, direzionali, industriali, artigianali e per il commercio all'ingrosso" è previsto un contributo per l'ERS definito dal POC attraverso gli Accordi (art.18) .

La quantità di fabbisogno di edilizia ERS necessaria viene stabilita dai PTCP e dai PSC, basandosi sulla quota del "20% di alloggi di edilizia residenziale sociale, riferita al dimensionamento complessivo dei nuovi insediamenti residenziali previsti dalla pianificazione comunale", relazionandosi alle problematiche dei differenti sistemi territoriali e tenendo conto delle eventuali carenze pregresse. I POC individuano le localizzazioni idonee per gli alloggi ERS, avendo attenzione agli standard di sostenibilità urbana.

Queste disposizioni rappresentano il "nocciolo duro" di una politica regionale per la casa che deve venire a monte degli strumenti di pianificazione.

Il 20% di alloggi ERS per l'affitto, rispetto al dimensionamento complessivo della nuova offerta di residenza nella nostra Regione rappresenta comunque un obiettivo impegnativo per i prossimi anni.

Purtroppo la mancanza di una *Legge di principi nazionale per il governo del territorio* non favorisce la sperimentazione dei nuovi Piani che si stanno attuando nelle regioni.

*In limine* il Governo Prodi ha emanato nella Finanziaria 2008 alcuni articoli che introducono tra gli standard urbanistici le aree e gli immobili per l'edilizia residenziale sociale (Legge n.244/2007).

Questo rappresenta una risposta, seppure parziale al problema, che non sopperisce alla necessità di una legge generale di principi, ma che consente tuttavia di operare con la certezza del diritto.

Così anche il Decreto approvato dal Ministero delle Infrastrutture nel marzo 2008 va nella direzione di dare una risposta alla domanda di edilizia sociale finanziando con i programmi di riqualificazione urbana la realizzazione di alloggi da dare in locazione a canone sostenibile nonché interventi tesi a migliorare le condizioni abitative e infrastrutturali dei quartieri caratterizzati da forte disagio abitativo, sia per le città che per i piccoli centri (D.M. marzo 2008).

### **La perequazione urbanistica e la perequazione territoriale**

Oggi il mercato dell'abitazione è un mercato per sua natura non restringibile ad un singolo comune, ma è un mercato di area più vasta, sia per quanto riguarda la domanda che per l'offerta di alloggi.

Le città capoluogo di Provincia sono quelle che mostrano maggiore impegno per l'edilizia sociale in quanto è nelle città che si manifesta la maggiore tensione abitativa. Ma i recenti flussi migratori stanno portando anche nei centri di minori dimensioni un incremento della domanda di edilizia residenziale sociale che vi viene spinta anche per effetto delle dinamiche del mercato immobiliare.

Se la perequazione urbanistica e la negoziazione rappresentano lo strumento per la realizzazione di quote di *housing sociale*, un altro tema è quello del riequilibrio, non solo urbano ma anche territoriale, delle scelte localizzative attraverso la perequazione territoriale, intesa anche come condivisione degli oneri e delle risorse che derivano agli Enti locali dalle trasformazioni urbanistiche di rilievo sovracomunale.

Nel caso dell'Edilizia residenziale sociale non si tratta di condividere risorse, come avviene per le aree produttive o commerciali, quanto di distribuire equamente impegni ed oneri determinando una offerta meglio articolata alla scala territoriale sovracomunale, anche nel tentativo di evitare concentrazioni che possono portare alla formazione di "ghetti" e quindi all'aumento di fenomeni di disagio abitativo. Questo riequilibrio dovrà necessariamente tenere conto anche della localizzazione delle linee del trasporto pubblico al fine di contribuire alla sostenibilità della pianificazione.

L'Edilizia residenziale sociale costituisce dunque un nuovo campo di applicazione per gli Accordi territoriali nella fase della definizione dei fabbisogni abitativi a partire dalla programmazione di area vasta condotta tramite i PTCP delle Province ed i PSC redatti in forma associata.

Si consente, in questo modo, ai Piani Operativi Comunali il recepimento delle quote di edilizia sociale superando, là ove necessario, la quota stabilita dalla legge regionale del 20% di alloggi di edilizia residenziale sociale, relazionandosi in questo modo alle problematiche dei differenti sistemi territoriali e tenendo conto delle carenze pregresse.

Attraverso la formula dell'Accordo Territoriale, sulla base delle specificità locali, (infrastrutture, servizi, tensione abitativa presente) verranno determinate - con il concorso dei comuni interessati - le quote degli interventi di edilizia residenziale sociale.

## **Pianificazione urbanistica ed energia**

Il tema energia è entrato da tempo nelle priorità degli enti locali e dei soggetti cui compete il governo del territorio. L'efficienza nell'uso dell'energia e la produzione locale sono due aspetti che possono avere forti ricadute sulla distribuzione degli usi sul territorio, sulle regole che governano le trasformazioni e, più in generale, sugli equilibri sociali ed economici di un'area.

Tanto per citare un esempio si pensi alla diffusione della produzione agricola per usi energetici che si è affiancata, in modo stabile, alla produzione per uso alimentare. Questo genera una filiera di trattamento e lavorazione dei prodotti agricoli differente ed autonoma rispetto alla filiera tradizionale con il proprio indotto in termini di servizi, impianti, ecc.

Anche **la localizzazione di impianti per la produzione di energia**, solare, eolico, da biomassa, cogenerazione da gas metano, recupero biogas, ecc. genera nuovi temi di compatibilità territoriale per gli aspetti paesaggistici ma anche per l'inquinamento atmosferico, o altri aspetti.

Più in generale, si può affermare che occuparsi di energia nella pianificazione significa portare nel piano un tema che fino a pochi anni fa era marginale.

Analogamente assume **il tema dell'efficienza energetica degli edifici**. Siamo di fronte a città costruite in gran parte prima dell'entrata in vigore di norme sul contenimento energetico. Gli interventi sugli edifici sono spesso buoni investimenti ma richiedono un impegno che spesso si scontra con difficoltà finanziarie e limiti burocratici anche delle normative edilizie che in alcuni casi arrivano, paradossalmente, a disincentivare l'intervento. Ogni anno il 5% circa del patrimonio edilizio è oggetto di ristrutturazione. Di questo passo occorreranno 20 anni per un rinnovo completo.

La Regione Emilia Romagna ha adeguato da tempo il proprio quadro normativo e la pianificazione settoriale di riferimento. Molto importante è anche l'attività di diverse città che stanno aderendo al "patto dei sindaci" promosso dall'Unione Europea che implica obblighi e impegni per gli enti aderenti anche sul tema della pianificazione.

Tuttavia, se oggi c'è un deficit da colmare, non riguarda gli edifici per i quali si tratta di adeguarli alle nuove normative, ma gli insediamenti urbani residenziali e produttivi che vanno concepiti secondo criteri innovativi, ma per i quali scontiamo ancora un deficit di conoscenze.

## **Che fare per garantire la pianificazione**

Gli ultimi orientamenti giurisprudenziali –vedi a questo riguardo le sentenze del TAR Lazio e quella imminente del Consiglio di Stato su alcune norme del PRG di Roma– riportano all'attenzione delle Amministrazioni la perequazione urbanistica, e le tematiche ad essa correlate, come la previsione di contributi e di riserve di edificabilità alla "mano pubblica".

Le sperimentazioni comunali hanno messo in evidenza le potenzialità applicative del principio perequativo combinato a volte con meccanismi compensativi e premialità.

Gli oneri rappresentano un altro tema che non possiamo trascurare, sia perché forse sono da ritenersi ormai inadeguati e debbono essere rivisti alla luce dei cambiamenti intervenuti.

A questo riguardo è invalsa nella pianificazione il ricorso ai cosiddetti extra-oneri aggiuntivi di dubbia legittimità (anche alla luce di quanto la Costituzione prevede, all' art. 23).

Questi oneri aggiuntivi sono stati in parte oggetto delle sentenze dei TAR dianzi citate che in taluni casi hanno annullato le norme che introducevano un contributo straordinario con la motivazione della mancanza di copertura legislativa.

Come INU, abbiamo sempre evidenziato come un approccio più condivisibile, sia quello che fa riferimento non ad extra oneri o a prestazioni patrimoniali aggiuntive, bensì che individua in precise "condizioni di sostenibilità" previste dallo strumento urbanistico, il presupposto (la pre-condizione) per le previste trasformazioni, secondo una logica che è pienamente "urbanistica" e non "patrimoniale".

In ogni caso, riteniamo che, in assenza di una legge nazionale di riforma urbanistica, che sostituisca quella del 1942, sia necessaria l'approvazione di almeno un provvedimento legislativo nazionale di principi sulla perequazione, compensazione e sulla costruzione della "Città pubblica", che fornisca una copertura "alta" a questi innovativi istituti.

L'INU ha elaborato con questo scopo una leggina di soli tre articoli a garanzia delle leggi regionali riformate che anticipa gli aspetti essenziali sul governo del territorio, nella quale individua i livelli della pianificazione locale (strutturale, operativa e regolamentare) e definisce i criteri della perequazione e compensazione

A questo riguardo la Regione Emilia Romagna, che ha un ruolo di coordinamento nella Conferenza Stato Regioni, potrebbe promuovere, in accordo fra le Regioni, questo progetto di legge che offrirebbe una definitiva copertura giuridica alla nostra e alle altre leggi regionali innovative.

### **Un osservatorio regionale sullo stato della pianificazione.**

Infine credo sia necessario un attento monitoraggio dei piani regionali che non sia solo un registro dei piani adottati ed approvati, ma che valuti gli aspetti procedurali e qualitativi dei piani affiancando il processo di pianificazione in atto nella regione.

A tale scopo sarebbe opportuno che fosse costituito un Osservatorio permanente della pianificazione urbanistica regionale. L'INU Emilia Romagna si candida a collaborare con la Regione per la costruzione e la gestione dell'Osservatorio.

I compiti che proponiamo richiedono oltre che un forte e continuo impegno anche una forte coesione ed unità di coordinamento degli assessorati interessati.