

seminario

La riforma della governance territoriale e istituzionale in Emilia-Romagna



La delimitazione dei temi

1. Riforme nazionali e sistema di pianificazione regionale:

- Riforma istituzionale
- Una nuova legge nazionale per il governo del territorio?
- Un nuovo ruolo per il territorio
- La *governance* istituzionale e il sistema di pianificazione regionale

2. Nuovi contenuti per la pianificazione:

- Le trasformazioni nella città esistente
- Gli strumenti
- I processi

La riforma istituzionale

La riforma istituzionale avviata con la legge Delrio (56/2041) e la modifica del titolo V della Costituzione prefigurano profonde trasformazioni degli assetti istituzionali.

In particolare:

- è abrogato il territorio come materia concorrente (attribuita come esclusiva allo Stato)
- sono soppresse le Province
- sono precisati percorsi di formazione e funzioni di Città Metropolitane, Unione di comuni e Fusioni

Dalla riforma derivano nuove dimensioni territoriali della pianificazione e quindi la necessità di ridefinire ruoli e ripensare strumenti e processi.

Una nuova legge nazionale per il governo del territorio

Dopo vari percorsi di riforma avviati ma caduti con i rispettivi governi, sono state recentemente presentate 7 proposte di legge che affrontano i temi del contenimento del consumo di suolo, di governo del territorio, di rigenerazione urbana, di valorizzazione del paesaggio.

Sarebbe opportuno andare al superamento della legge 1150/1942 con un'unica legge, definendo i principi e le regole per il governo del territorio

(che non possono essere dissociati dai temi dello sviluppo sostenibile, del contrasto al consumo di suolo, della tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio)

alla quale le leggi regionali dovranno riferirsi per garantire un operare comune sul complessivo territorio nazionale.

Un testo unico sul territorio è sicuramente un obiettivo ambizioso, probabilmente non perseguibile in questa fase, ma potrebbe consentire di cominciare un processo di deligificazione, e quindi di semplificazione, particolarmente necessario.

Il territorio come motore di sviluppo

Il protrarsi della crisi economica, e in particolare di quella edilizia, ha portato ad una drastica riduzione degli interventi nelle aree urbanizzabili e riportato l'attenzione sulla città esistente: il contrasto al consumo di suolo e la rigenerazione urbana sono due fenomeni strettamente interconnessi.

Non sappiamo quando e come usciremo dalla crisi, non sappiamo ancora che tipo di economia avremo, ma abbiamo maturato la certezza che non sarà come prima.

Dalla crisi usciranno con ogni probabilità nuovi luoghi, nuovi mercati, nuovi prodotti, nuovi protagonisti.

Il territorio può diventare il motore di questo nuovo sviluppo orientato verso una crescita sostenibile, è quindi necessario ripensare: il sistema della conoscenza e gli strumenti (perché diversi sono gli oggetti di cui ci dovremo occupare) e i processi (se vogliamo aumentare la competitività dei territori).

La riforma istituzionale in Emilia-Romagna

Per quanto concerne il sistema di governo del territorio, la soppressione delle Province ha ricadute particolarmente pesanti nelle regioni, e in primo luogo in Emilia-Romagna, che hanno portato a compimento la precedente riforma, con l'attribuzione ed esse di ruolo e funzioni di ente intermedio tra regione e comuni.

Contestualmente si stanno consolidando nuove realtà territoriali: le Unioni di comuni e la Città metropolitana.

Il sistema della pianificazione regionale necessita pertanto di una inevitabile revisione e il tema dell'area vasta assume una nuova centralità.

I livelli di governo del territorio

L'esperienza maturata con 14 anni di applicazione della Lr 20/2000 ci porta ad alcune riflessioni.

Il nuovo sistema di pianificazione dovrà perseguire in generale gli obiettivi di evitare la formazione di piani a cascata e duplicazioni di contenuti, semplificare il processo di formazione degli strumenti e costruire riferimenti certi.

La pianificazione di area vasta non pare adeguata né alla dimensione metropolitana (più rivolta alla componente strategica), né a quella delle Unioni (non particolarmente «vasta», che potrebbe più opportunamente costituire la dimensione più propria per la redazione del PSC, particolarmente inadeguata soprattutto per i comuni di piccole dimensioni).

Pertanto, se dalla riforma del titolo V uscirà l'abolizione delle Province, il ruolo della pianificazione di area vasta non può che essere attribuito alla Regione.

I livelli di governo del territorio

In questo scenario:

la Regione dovrebbe dotarsi di strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica: il “PTPR”, che potrebbe coordinare anche la pianificazione settoriale, strategica ed economica di livello regionale;

il PSC dovrebbe essere di competenza delle Unioni di Comuni e di altri gli ambiti territoriali ottimali (comunque intercomunali);

le Città capoluogo potrebbero redigere il PSC con i comuni contermini con i quali intrattengono le maggiori relazioni;

ai Comuni il compito di redigere i piani operativi (POC).

Altri scenari, sui quali confrontarci, emergeranno dalle esperienze delle Città, Unioni di Comuni, Province e Città Metropolitana.

La delimitazione dei temi

1. Riforme nazionali e sistema di pianificazione regionale:

- Riforma istituzionale
- Una nuova legge nazionale per il governo del territorio?
- Un nuovo ruolo per il territorio
- La *governance* istituzionale e il sistema di pianificazione regionale

2. Nuovi contenuti per la pianificazione:

- Le trasformazioni nella città esistente
- Gli strumenti
- I processi

Nuovi contenuti per la pianificazione

La maggior parte degli interventi edilizi oggi in corso avvengono nella città esistente e in parte riguardano, oltre la manutenzione, una maggiore efficienza energetica dei fabbricati e la riduzione del rischio sismico, ovvero interventi di rigenerazione.

Rigenerazione è la traduzione del termine inglese *retrofit* che «consiste nell'aggiungere nuove tecnologie o funzionalità ad un sistema vecchio, prolungandone così la vita utile» (Wikipedia).

Se consideriamo che il **19%** del patrimonio edilizio è stato realizzato prima del 1919 e il **45%** tra il 1919 e il 1971 (Istat) si coglie immediatamente il contributo che la rigenerazione può offrire per contenere la crisi del settore delle costruzioni.

Le trasformazioni nella città esistente

Sono interventi che possono presentarsi a scale diverse:

- da quella dell'edificio (rigenerazione diffusa negli ambiti consolidati) con la sostituzione o ristrutturazione edilizia radicale finalizzata ad una maggiore efficienza energetica dei fabbricati, e al miglioramento/adequamento sismico;
- a quella di parti di città (rigenerazione dei tessuti) nei quali i precedenti interventi sugli edifici sono associati alla qualificazione degli spazi pubblici, all'incremento delle dotazioni territoriali e quindi al ridisegno parziale o totale di tessuti urbani.

Ma una nuova complessità emerge nella rigenerazione che (a differenza degli interventi di riqualificazione che negli anni passati hanno interessato aree produttive dismesse) riguardano edifici e/o aree urbane con usi generalmente in essere e caratterizzati da un considerevole frazionamento della proprietà.

Le trasformazioni nella città esistente

E' quindi necessario cogliere l'opportunità offerta dai processi rigenerativi non solo per costruire una città meno energivora e più sicura ma anche per contrastare la marginalità e l'isolamento sociale e promuovere il riequilibrio delle dotazioni territoriali e una maggiore qualità urbana, promuovendo un modello di sviluppo orientato verso una crescita sostenibile e un riequilibrio funzionale delle aree urbane.

Se questa è la prospettiva anche il sistema della conoscenza va riempito di nuovi contenuti, in grado di supportare politiche di questo tipo:

il PSC e il RUE dovranno molto più che nel passato occuparsi degli ambiti consolidati sviluppando analisi innovative e approfondite sul sistema insediativo ed in particolare sugli edifici (tipologie edilizie, epoca di costruzione, caratteristiche, strutture, prestazioni, ecc.) e sulla morfologia urbana (relazioni spaziali interne e con il complessivo contesto urbano, caratteristiche insediative, criticità rilevabili nel sistema infrastrutturale e nelle dotazioni territoriali, ecc.).

Le trasformazioni nella città esistente

Si rendono necessari nuovi percorsi progettuali che, attraverso processi codificati, trasparenti e partecipati (con le popolazioni e le proprietà), possano consentire, favorire e orientare le trasformazioni nella città esistente.

Indiscusso il ruolo di regia delle amministrazioni, che soprattutto in questa fase iniziale, dovranno prefigurare possibili percorsi progettuali e attuativi esemplificativi di interventi rigenerativi.

Ma anche il ruolo di progettisti e imprese dovrà rinnovarsi e spingersi oltre la semplice progettazione/esecuzione delle opere.

Gli strumenti

In questo scenario:

Il PSC dovrà dunque occuparsi maggiormente degli ambiti consolidati e definire gli ambiti (pochi) dove le trasformazioni rigenerative dovranno essere necessariamente associate al ridisegno del tessuto urbano per risolvere le forti criticità presenti nei termini di quantità e qualità della Città pubblica. Dovrà inoltre definire i criteri e le modalità con i quali il POC potrà individuare ulteriori ambiti di rigenerazione dei tessuti.

Il RUE potrà occuparsi della rigenerazione diffusa, e, per favorirla dovrà abbandonare definitivamente lo zoning, non adeguata a governare i processi attuali.

POC, specializzati nella rigenerazione dei tessuti urbani dovrebbe essere formato, alla scala comunale, attraverso processi partecipati e pratiche concorsuali e concorrenziali che confluiscono in accordi con i privati, senza ricorrere, a cascata, ad un ulteriore livello di pianificazione (i PUA sono un inutile appesantimento).

Le proposte, però, dovranno essere:

- progettualmente **definite**;
- **sostenibili** dal punto di vista del carico insediativo, delle dotazioni territoriali, dell'accessibilità, delle reti tecnologiche, ecc.;
- contribuire a realizzare gli obiettivi dati di qualità urbana e sociale;
- risultato di processi partecipativi con le popolazioni e le proprietà interessate dalla realizzazione del progetto

ed essere sottoposte ad una seria verifica di fattibilità e ad una valutazione ambientale non formale.

La Valsat/VAS, elemento costitutivo e qualificante degli strumenti di pianificazione, ne deve accompagnare tutto il processo di formazione e attuazione (in coerenza con quanto definito nella Direttiva UE 42/2001 e nel D.lgs 152/2006).

Il monitoraggio degli effetti della pianificazione non può non assumere nuovi significati nella prospettiva della rigenerazione urbana (ad esempio nella definizione di indicatori di qualità della Città pubblica).

Gli strumenti

La perequazione, resa obbligatoria, va sviluppata per essere efficace ed incisiva anche attraverso la realizzazione degli interventi nella città esistente, e potrà associare le (poche) trasformazioni nelle aree urbanizzabili per perseguire obiettivi quali:

- la crescita della Città pubblica,
- la riduzione di rischi,
- altri interventi virtuosi che rientrano tra gli obiettivi della comunità.

La fiscalità immobiliare dovrà favorire rigenerazione, densificazione e la qualità degli insediamenti esistenti e penalizzare le trasformazioni che consumano nuovo territorio.

I processi

Semplificare significa porre l'attenzione sui processi e renderli più efficienti, ovvero:

- ritornare ad un linguaggio comune;
- perseguire il principio della non duplicazione dei piani (ovvero dei loro contenuti);
- evitare la pianificazione a cascata;
- rendere «più operativa» la concertazione istituzionale nel processo di formazione dei piani;
- avviare un processo serio di delegificazione.