



NOTE IN MERITO AL PERCORSO DI RINNOVAMENTO DELLA LEGGE REGIONALE SULL'URBANISTICA

Il presente è un primo contributo che Legambiente fornisce nel processo avviato per il rinnovo della legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna.

In assenza di un documento regionale o di una traccia scritta, su cui effettuare valutazioni, risulta ovviamente complesso entrare nel dettaglio. In questa fase preme quindi sottolineare alcune aspettative di ordine generale e necessità che dovranno trovare completa attuazione nella legge (o ancora meglio nel pacchetto di strumenti) che scaturirà dal percorso.

Innanzitutto apprezziamo che la Regione Emilia Romagna decida finalmente di mettere all'ordine del giorno il concetto di saldo zero sul consumo suolo. Un concetto che, su proposta di Legambiente, il Consiglio regionale aveva già deliberato di introdurre nella normativa nella seduta del 25 febbraio 2014. L'auspicio è la richiesta è che questo obiettivo venga perseguito con efficacia e con rapidità.

Apprezzabile è anche il lavoro di sintesi sullo stato del consumo di suolo su scala regionale, che è stato realizzato. Tema anche questo su cui l'associazione ha lavorato già da anni e per cui denuncia da tempo una mancanza di statistiche aggiornate ed affidabili.

Di seguito le proposte dell'associazione.

NECESSARIO PARTIRE DA UN QUADRO DI CONOSCENZA ED ANALISI DI COSA E' SUCCESSO

Evidentemente i temi sopra riportati hanno sullo sfondo alcune premesse basilari:

- il suolo agricolo è risorsa finita e limitata, che genera servizi collettivi di tipo ecosistemico, agricolo, culturale, di presidio idraulico ecc.
- tale risorsa in Emilia Romagna è stata drammaticamente erosa negli ultimi decenni, non solo in quantità ma anche in qualità (con la frammentazione della continuità agricola da parte di strade lottizzazioni ecc.) togliendo funzionalità ecologica e agricola..
- ai danni di tipo ambientali hanno corrisposto anche danni di natura sociale e di aggravio di costi di erogazione di servizi a carico della collettività (effetti del fortissimo sprawl urbanistico) nonché la perdita di bellezza e di identità del paesaggio rurale.
- l'espansione urbanistica della città non ha risolto il problema del caro casa e dell'accesso all'abitazione, e al tempo stesso non ha coinciso con un miglioramento della vivibilità e del tessuto dei centri urbani. La collocazione di tali previsioni non ha tenuto conto, non solo dei limiti di sostenibilità ambientale, ma nemmeno della dotazione infrastrutturale e dei rischi naturali, aumentando quindi le criticità urbane e territoriali. L'espansione urbanistica indiscriminata ha prodotto inoltre effetti devastanti sulla crescita della mobilità privata con effetti pesantissimi in termini di accresciuto inquinamento atmosferico.
- non da ultimo la proliferazione edilizia di tipo speculativo ha creato forti instabilità di tipo finanziario i cui effetti sono ancora da valutare: un deprezzamento del patrimonio immobiliare esistente, con una perdita di valore del risparmio dei privati, e creando il rischio dello scoppio di una "bolla di patrimoni" di imprese ed enti vari oggi sovrastimati a causa dell'ampia presenza di valore immobiliare nei propri bilanci.



- La strumentazione urbanistica vigente , anche quella rinnovata in adeguamento alla l.r. 20/2000, ha mantenuto elevatissime previsioni di crescita immobiliare residenziale e produttiva; tali previsioni di crescita si collocano in grandissima maggioranza in ambiti di espansione. Di conseguenza tali strumenti urbanistici mantengono tuttora una previsione di elevato consumo di suolo ancora da attuare.

Questi aspetti devono **essere elementi da cui partire per costruire una nuova normativa, e sui quali la Regione deve costruire un quadro informativo e di valutazione tecnico/politica adeguato**, imprescindibile per il cammino da compiere.

Una parte di analisi che è necessario attuare riguarda la consistenza del patrimonio immobiliare, quanto c'è di invenduto, quanti alloggi ci sono, di chi sono, quanto c'è da delocalizzare (prima di tutto dal punto di vista della sicurezza idrogeologica, ma anche dal punto di vista dell'inquinamento ecc.).

Nello stesso modo occorre una valutazione puntuale su quali siano le aree di espansione previste nei piani e non ancora attuate.

Uno sforzo analogo di analisi e valutazione **va fatto sui meccanismi che sono stati alla base dei risultati negativi del governo del territorio** che hanno portato l'Emilia Romagna dall'essere negli anni 60'-80' un riferimento virtuoso sull'urbanistica, ad una regione con prestazioni poco dissimili da altre e consumi di suolo tra i più elevati.

Rispetto alle modalità e agli strumenti, la legge 20/2000 di per se dava già la possibilità di attuare una buona pianificazione, una vera condivisione coi cittadini e attuare il saldo zero di consumo di suolo. La mancata attuazione di questi obiettivi sta più nell'approccio della politica e del tessuto economico amministrativo, piuttosto (e comunque non solamente) nei limiti della legge.

Ad esempio si è assistito allo scardinamento di qualsiasi disegno urbanistico virtuoso a suon di varianti e accordi coi privati ex articolo 18. Lo strumento dell'accordo, che poteva concorrere ad attuare politiche urbanistiche virtuose, è stato di fatto stravolto da un meccanismo applicativo in cui è prevalsa la scelta di mantenere alta l'offerta di potenzialità edificatorie concessa ai privati, nei casi migliori in cambio di contributi di sostenibilità e risorse per i bilanci comunali, nei casi peggiori per mero clientelismo politico.

In generale le pubbliche amministrazioni hanno gonfiato le stime dei fabbisogni urbani su trend improbabili e insostenibili, forzando la disciplina urbanistica e la manovra immobiliare di piano per sostenere i bilanci comunali.

Sul ruolo e l'entità **degli accordi coi privati (numero per provincia, superfici urbanizzate conseguenti, rapporto tra reali benefici acquisiti dalla Pubblica amministrazione sul breve periodo e maggiorazione di costi di gestione del territorio sul lungo periodo) si chiede che venga fatta una valutazione adeguata.**

Per quanto attiene alle politiche abitative ed alla promozione di politiche di sostegno della Edilizia Residenziale Sociale ERS, risulta oggi evidente che lo stesso standard sociale di riservare una quota minima del 20% del totale del fabbisogno residenziale stimato dal Piano, seguiva un approccio di risposta al fabbisogno ERS legato unicamente all'espansione del nuovo stock abitativo. Anche sulla efficacia e sostenibilità di tale strategia nell'attuale fase di crisi del settore andrebbe, a nostro giudizio, avviata una seria riflessione e valutazione di fattibilità.



Gli stessi strumenti di partecipazione previsti dalla legge 20/2000 si sono infranti in meccanismi pratici di troppo lunghi e farraginosi perché i non addetti ai lavori potessero partecipare efficacemente, inoltre la forma ed il numero stesso degli elaborati dei Piani è stato il primo deterrente ad una reale partecipazione e ad un reale dibattito.

Senza avere chiari questi meccanismi politico procedurali e sulle modalità necessarie per superare gli errori del passato è difficile procedere ad un corretto confronto e alla redazione di un buona legge.

OBIETTIVI E STRUMENTI NECESSARI

Rispetto invece agli obiettivi e agli strumenti necessari per ottenerli, l'associazione si attende che vengano affrontati e recepiti i seguenti temi

Fermare il consumo di suolo: in fretta e con strumenti adeguati

E' evidente che ancora prima di arrivare al saldo zero nei futuri piani occorre attuare politiche di contenimento delle previsioni ancora da attuare.

Occorre che la Regione metta in campo fin da subito strumenti **EFFICACI** che favoriscano e rendano anche vantaggioso per le amministrazioni retrocedere dalle previsioni urbanistiche pianificate in passato, in un contesto economico diverso e probabilmente irripetibile. In questo senso, ancor prima di una necessaria norma (i cui tempi di redazione potrebbero però rivelarsi eccessivamente lunghi), chiare e esplicite indicazioni procedurali e legali che consentano ai Comuni di scegliere il ridimensionamento senza timori di ricorsi e contestazioni amministrative che possano procurare danni economici difficilmente sostenibili, anche utilizzando specifiche norme già presenti nella l.r. 20/2000.

Alcune amministrazioni virtuose (il caso di san Lazzaro di Savena è evidentemente quello più noto) **hanno già dimostrato che chi vuole può.**

Occorre quindi che le buone pratiche vengano messe in condivisione e che **si attivi un processo parallelo alla redazione della legge sul contenimento delle espansioni da Piano** che salvaguardino gli interessi dell'amministrazione anche cercando di favorire percorsi volontari da parte dei privati possessori delle aree.

L'asse di priorità di intervento deve essere determinato dalla definizione del perimetro urbano in senso stretto, rinunciando prima di tutto alle espansioni che generano sprawl o ramificazione della città verso la campagna.

La definizione dei meccanismi per raggiungere il saldo zero è elemento centrale del processo.

Considerando che si tratta di una pratica ancora da sperimentare è necessario che si cominci fin da subito ad attuarlo a livello di amministrazioni Comunali. Analogamente a quanto detto prima la Regione deve quindi cominciare a mettere a disposizione una cassetta degli attrezzi e risorse per fare partire esperienze e favorire sperimentazioni locali, che possano poi trovare una adeguata formazione e regolamentazione nel futuro testo di legge.

Al riguardo riteniamo sia necessario cominciare ad attuare un catasto dei diritti edificatori, dove processi organici di demolizione dell'esistente o di rinaturalizzazione di aree impermeabilizzate, precostituiscono i potenziali da dislocare su eventuali nuovi interventi di riqualificazione e rigenerazione urbana in aree all'interno del territorio urbanizzato.



Preme sottolineare che in ogni modo il sistema del saldo zero deve garantire che nel caso di espansione, al nuovo consumo di suolo debba corrispondere la rinaturalizzazione almeno equivalente di aree compromesse, secondo un principio di compensazione ambientale che deve essere necessariamente **preventiva**, al nuovo intervento.

Semplificazione utile, non deregolamentazione

Evidentemente i tempi visti finora per la redazione e approvazione di un Piano, sono in contrasto tanto con una reale ed efficace partecipazione, quanto con gli interessi della città in una fase storica in cui si attuano cambiamenti economici, tecnici e sociali sempre più veloci.

La giusta esigenza di semplificare procedure e accorciare i tempi, non deve però lasciare nulla alla deregolamentazione. Quindi il massimo della semplificazione andrà ricercato:

- per le procedure di partecipazione
- per i processi di rigenerazione urbana
- per gli interventi di delocalizzazione per motivi di rischio idrogeologico o per criticità di tipo ambientale

Sono da evitare processi di semplificazione sul modello di quelli visti con gli accordi di programma, e che determino dinamiche espansive.

Anche le forme di governo dei processi e i meccanismi approvativi devono legarsi a questa impostazione. Guardiamo con preoccupazione alle modifiche dell'assetto istituzionale. Ci preme sottolineare come vada salvaguardato un principio base del procedimento e cioè che la decisione conclusiva del procedimento deve essere preceduta da un atto di assenso di altra amministrazione sovraordinata rispetto a quella comunale **Non è pensabile che le nuove Province e Città metropolitana, organismi eletti di secondo grado, espressione dei Comuni, siano organismi di approvazione degli stessi piani urbanistici comunali con un evidente conflitto di interesse nei Sindaci (chiamati a votare in secondo grado i propri stessi strumenti) e la mancanza di garanzia di separazione di autonomia amministrativa reale tra l'ente comunale precedente "che fa" e l'ente sovraordinato "che da l'intesa" ed un "consenso imprescindibile" ai fini della approvazione dell'atto finale**

Occorre inoltre garantire e rafforzare un quadro di riferimento pianificatorio di area vasta che eviti uno sguardo localistico della pianificazione, e la concorrenza tra Comuni.

Rigenerazione - è ora di misure concrete

Se la rigenerazione urbana è tema molto discusso ormai da anni, ed indispensabile per l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo, nel concreto si è purtroppo visto molto poco.

Occorre quindi che ogni soggetto istituzionale applichi al proprio livello tutte le misure utili a avviare questo processo. Tale processo non è solo normativo ma deve essere applicato anche nelle priorità politiche ed economiche, a cominciare dalla coerenza dell'uso dei fondi (si pensi al recente impianto del POR che solo marginalmente, e nemmeno espressamente incrocia il tema della rigenerazione delle città). Come tutte le nuove pratiche innovative della disciplina urbanistica deve potersi sviluppare soprattutto sullo sviluppo e sperimentazione di buone pratiche.



LEGAMBIENTE
emilia-romagna

LEGAMBIENTE EMILIA-ROMAGNA

Piazza XX Settembre 7

40121 BOLOGNA

tel e fax: +39 051 241324

info@legambiente.emiliaromagna.it

PEC: info@pec.legambiente.emiliaromagna.it

Occorre poi definire gli obiettivi, le finalità ed i contenuti della Rigenerazione Urbana, affinché sia qualcosa di più di un mero intervento edilizio finalizzato al solo riuso edifici dismessi o fatiscenti, ma che tenga conto di obiettivi di miglioramento di spazi, delle qualità sociali urbane e di messa in sicurezza della città esistente in un quadro di aumentata efficienza energetica e strutturale e sostenibilità del tessuto esistente .

Ci sono le priorità delle delocalizzazioni, mitigazione o messa in sicurezza di parti della città esistente che presentano elevati o alti elementi di rischio idrogeologico, sismico, di inquinamento acustico e atmosferico quelle ad esempio ai bordi dei fiumi in un contesto in cui il rischio e le fasce di rispetto vanno misurate ormai, alla luce del cambiamenti climatici, in temi di ritorno millenari, ma anche quelle legate alle periferie da riqualificare, alle aree troppo a ridosso di arterie di traffico ecc. C'è poi il tema della messa in sicurezza di un vasto patrimonio edilizio di costruzione non adeguato alle nuove norme di prevenzione del rischio sismico e ai nuovi studi di pericolosità sismica locale.

Serve riorganizzare le aree urbanizzate in modo efficace attorno agli assi del trasporto pubblico, fermando invertendo il processo di diffusione e dispersione insediativa nei territori rurali e nei comuni di cintura delle maggiori città emiliane.

Rispetto a proposte di strumenti concreti sul tema della rigenerazione, si rimanda al documento congiunto prodotto da Legambiente assieme all'ordine degli architetti e ANCE, già inviato alla Regione nel 2015.