

PER UNA LEGGE URBANISTICA CHE PARLI DI FUTURO

In Emilia-Romagna serve una Legge che garantisca vera rigenerazione urbana e fermi il consumo di suolo: l'attuale proposta non lo fa

Sono la rigenerazione urbana e la riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio edilizio la prospettiva su cui deve puntare l'Emilia Romagna. La spinta a questo tipo di interventi - semplificando e chiarendo gli interventi possibili- e in parallelo un netto limite al consumo di nuovi suoli rappresentano l'unico scenario capace di ridefinire le priorità del futuro e rilanciare una stagione di urbanistica di qualità.

Il problema del **disegno di Legge approvato a febbraio dalla Giunta Regionale** è che pur citando questi temi, nella sua formulazione, ricca di deroghe, discrezionalità e genericità, **non garantisce ne l'obiettivo di tutelare seriamente il territorio vergine - preziosissimo bene finito - ne l'avvio di una vera stagione di rigenerazione urbana. Lasciando in campo con chiarezza solo snellimenti procedurali e riduzione dei tempi amministrativi.**

Legambiente, chiede di aprire una vera discussione sul merito della Legge e dello scenario che si verrebbe ad aprire. Per questo motivo in questo documento **proviamo a spiegare le ragioni per cui il testo va cambiato.** Perché da un lato guarda troppo agli interessi delle imprese incapaci di cambiare modello imprenditoriale o insediative, dall'altro perché risulta talmente generico negli obiettivi di rigenerazione da non segnare una chiara discontinuità con un modo di costruire che ha generato in questi ultimi decenni brutte periferie, case e capannoni vuoti e un consumo di suolo con cifre impressionanti.

Vogliamo ricordarlo, in Emilia Romagna il consumo di suolo **ha trasformato dal 1975 in poi oltre 100.000 ettari di una pianura straordinariamente fertile.** Con perdita di capacità di produrre cibo sufficiente a sfamare oltre 2 milioni di persone. Se si guarda alle coste **il 60% del litorale è stato trasformato da palazzi alberghi e porti** (da Ravenna a Rimini senza interruzioni), con un processo che non si è interrotto neanche negli ultimi decenni. Tanto che dall'approvazione della Legge Galasso, nel 1985, ad oggi oltre 7 chilometri di costa sono stati ulteriormente trasformati. Con rischi enormi da affrontare rispetto alla sicurezza idraulica.

Una perdita gravissima di una risorsa naturale necessaria al sostentamento di uomo ed ecosistemi, ma anche di un substrato su cui si fonda una parte fondante dell'economia e dell'immagine regionale, quella basata sull'agroalimentare di qualità.

Non è solo un problema di uso fisico del territorio ma anche sociale e di accesso alla casa. Ricordiamolo, in Emilia Romagna rimane un dramma per una larga parte della popolazione, come giovani e nuove famiglie. Perché il modello di sviluppo edilizio di questi decenni ha generato un autentico **paradosso con decine di migliaia di case vuote.** E poi c'è un problema di qualità, perché quanto costruito, tra capannoni e palazzi senza una idea urbanistica o identità ha distrutto paesaggi creando non luoghi. E con un modello che risponde a un'idea di mobilità incentrata sull'auto privata e sui camion che si ritrova in progetti di strade e autostrade che purtroppo ancora riempiono piani regionali, provinciali e comunali.

Serve per questo una chiara scelta di cambiamento rispetto al passato, e che le buone dichiarazioni di principio siano veramente attuate nel testo della Legge. La sfida della discussione che si apre in Consiglio regionale sta ora nella possibilità che davvero questi obiettivi siano al centro della Legge che verrà approvata, e che non si confermino deroghe e regali ai soliti interessi immobiliari. Il grande limite dell'impostazione della Legge è che per non scontentare nessuna parte del modo economico, vanifica completamente gli elementi nuovi e positivi presenti nell'impianto della norma: ad esempio il principio di azzerare le previsioni urbanistiche precedenti, il tetto introdotto al consumo di suolo, le procedure di semplificazione per la rigenerazione urbana e una differenziazione fiscale che premia i soggetti che intervengono in area urbana (temi rispondenti anche a richieste fatte da Legambiente). A confermare questo approccio c'è il fatto che le diverse versioni del testo che si sono susseguite nei mesi di dibattito preliminare hanno visto modifiche essenzialmente per recepire richieste del mondo produttivo, mentre sul versante della difesa del suolo c'è stata una totale chiusura.

LE CRITICITA'

Qui di seguito si pongono in rilievo le principali criticità della Legge e gli articoli su cui è indispensabili intervenire per fare di questo provvedimento qualcosa di utile per il territorio, le città e i cittadini dell'Emilia Romagna, e non un mero testo procedurale di snellimento della pratica edilizia.

1. Nessun limite certo al consumo di suolo

La legge in teoria concede un consumo di suolo ulteriore massimo pari al 3% (fino al 2050) rispetto al perimetro dell'Urbanizzato. La presentazione pubblica degli effetti della legge da parte della Regione, parla di una riduzione delle possibilità di espansione portate a 70 kmq -il 25% dell'attuale - entro il 2050. Tale valore limite – non certo marginale - risulta tuttavia solo virtuale: in realtà **si potrebbero determinare effetti di consumo di suolo drasticamente più ampi e di certo per nulla quantificabili da nessuno.**

Questo perché:

- **I limiti al consumo di suolo scatteranno avanti** nel tempo: per 3- 5 anni dopo l'approvazione della legge le previsioni dei Piani esistenti potranno essere rese esecutive senza che vengano contabilizzate nel 3%, (art. 4, comma 1 e art. 6, commi 1 e 6) **mentre le semplificazioni procedurali introdotte saranno già attive e si assisterà ad una corsa per edificare quanto più possibile;**
- sono **esclusi dal computo del consumo di suolo troppe casistiche**, come le nuove edificazioni legate ad attività economiche esistenti (comprese nuove edificazioni nelle vicinanze, non solo ampliamenti !), opere pubbliche e di interesse pubblico, grandi interventi strategici dal punto di vista economico ecc. (art. 6, comma 5)
- non sono considerate consumo di suolo le "aree di completamento" a ridosso della città previste attualmente nei Piani. Aree di cui nessuno può dire oggi a quanto ammonteranno.

Rispetto alle realizzazioni sul suolo vergine, la legge introduce la necessità di effettuare una valutazione che non esistano alternative. Una definizione che però rimane del tutto generica e che già compariva nella LR 20/2000, senza che abbia sortito effetto alcuno.

Anche dal punto di vista qualitativo **la legge non interviene per porre un limite vero allo "sprawl" cioè alla dispersione degli insediamenti in campagna.** Nel testo ci si limita a dire che occorre costruire "il più possibile" a fianco dell'esistente. (art. 5, comma 4)

La legge non pone aggravii di costi a chi consuma suolo vergine, ad esempio obbligando ad effettuare interventi compensativi di desealing, come chiesto da Legambiente

Attraverso queste scelte la legge contraddice l'obiettivo di voler fermare, o quantomeno ridurre seriamente, il consumo di suolo. In particolare la definizione di grandi interventi strategici, opere pubbliche e di interesse pubblico che non rientrano nel limite del consumo di suolo, senza criteri di valutazione trasparenti, appare come una incredibile contraddizione rispetto all'obiettivo annunciato di fermare il consumo di suolo. Siamo sicuri che non mancheranno proposte di centri commerciali e insediamenti residenziali, terziari o direzionali, sportivi o produttivi che verranno subito qualificati come di interesse pubblico o strategici per lo sviluppo economico. D'altronde se lo sviluppo economico, secondo la Regione, passa per la nuova edilizia e le infrastrutture la conseguenza non potrà che essere questa.

La legge prevede la decadenza delle previsioni vigenti, un aspetto positivo. Ma anche in questo caso va letto compiutamente assieme al resto dell'articolato: le deroghe e semplificazioni della legge non escluderanno in futuro che i privati presentino successivamente i propri progetti sulle stesse aree, contando su tempi procedurali più rapidi di quelli attuali. Di fatto si sgraveranno dunque i proprietari di terreni teoricamente edificabili (ma oggi senza prospettive di realizzazione) da anni di infruttuoso pagamento di ICI. Un percorso che già in molti comuni si sta attuando con il consenso degli interessati.

2. La rigenerazione urbana rischia di rimanere una parola vuota

Anche sulla rigenerazione urbana, le intuizioni positive risultano vanificate. E' positivo che si ragioni di semplificare strumenti e passaggi per la rigenerazione della città e si introducano alcuni approcci nuovi nel modo di guardare ai processi di intervento nelle città (dagli standard, ai limiti di densità, dalla costruzione e successiva demolizione indispensabile per la riqualificazione seria alle opere incongrue, agli usi temporanei importantissimi per obiettivi culturali e sociali, fino i concorsi). Positivo anche che si introduca il tema climatico nella Legge, con attenzione a diversi aspetti progettuali e di gestione.

Il problema è che **la rigenerazione rischia di rimanere una parola vuota. In primo luogo per l'ampia possibilità residua di costruire su suolo vergine che, senza apprezzabili aggravii di costi**, di fatto che costituisce il primo disincentivo a guardare a come ripensare le periferie delle città emiliane. Ma **soprattutto la Legge non indica con chiarezza quale idea di città e di sostenibilità intenda spingere nelle operazioni di, cosiddetta, riqualificazione**. Ci sono generici obiettivi, si affidano ai Comuni degli strumenti, ma poi si potranno continuare a costruire quartieri "brutti", perché pieni di auto, senza qualità', progettati senza concorsi o partecipazione. Quartieri dove si interviene perché ci sono ragioni economiche a motivare l'intervento, ma con poco mix sociale perché l'edilizia popolare rimarrà marginale e quindi non risolvendo i problemi di accesso alle abitazioni e di integrazione sociale. E' evidente che nella Legge manchi una chiara definizione di ciò che si intende per rigenerazione e dei chiari indirizzi per avere interventi che, ad esempio, portino a levare le auto dalle strade, a recuperare l'impermeabilizzazione, a realizzare percorsi ciclabili e pedonali, connessioni con la mobilità pubblica, ad avere dotazioni di edilizia sociale e di cohousing ambiziose, di utilizzo e riutilizzo dei piani terra per fini sociali, delle prestazioni energetiche. Tutte cose che oggi sono normali in una città europea e quindi dovrebbero esserlo anche in Emilia Romagna. Secondo la Legge queste cose potrebbero anche avvenire, non sono vietate, ma anche e più probabilmente no, perché dipende da Sindaci e operatori immobiliari se si andrà in questa direzione o nella solita che ha attenzioni puramente immobiliari. **In questo la legge rimane un testo essenzialmente procedurale. Solo chiarendo le categorie di intervento possibili dentro la città, e quindi cosa vuol dire rigenerazione e cosa riqualificazione, si potrà davvero ripensare le periferie** (spostando li

l'attenzione dei costruttori). Altrimenti la conseguenza è che si semplificherà qualche intervento di demolizione e ricostruzione o sopraelevazione dove i valori immobiliari sono più alti, mentre dove il degrado sociale e edilizio, ambientale è davvero presente nulla cambierà.

In particolare appare confuso, il termine rigenerazione urbana malgrado appaia un po' ovunque. Emblematico è quanto si prevede all'articolo 7, laddove le forme di intervento sono la "qualificazione edilizia", la "ristrutturazione urbanistica", e l' "addensamento e sostituzione urbana". In sostanza per quanto c'è scritto si potrebbero ripetere tutti i difetti delle periferie vecchie e nuove. Basterà portare gli edifici agli standard minimi di Legge vigenti. Ne può bastare quanto, seppur pienamente condivisibile, è scritto all'articolo 34 ("strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale"). In particolare perché si rimane nell'ambito del Pug, e quindi su un livello generico, non conformativo).

Un altro punto delicato riguarda il modo con il quale si rimettono in gioco aree e edifici dismessi. Perché la legge apre (giustamente) a operazioni di riqualificazione con l'albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana, ma guarda solo ai proprietari interessati (art. 15). **Quello che manca è uno strumento, come quello del censimento.** La predisposizione del censimento e il suo aggiornamento, deve precedere anche eventuali interventi nel perimetro urbano, per evitare che si finisca per riempire tutti i buchi liberi nella città.

Risulta del tutto stonata, poi, l'importante regalia concessa per chi attua interventi di rigenerazione, a cui è permesso di spostare fuori dal territorio urbanizzato quote di nuove edificazioni residenziali (art. 13, comma 4). Una deroga che metterà i Comuni in forte difficoltà nel mantenere fissato il limite del territorio urbanizzato.

Infine, all'articolo 8, appare un errore evidente la scelta di escludere dal contributo straordinario gli insediamenti commerciali di rilievo sovracomunale! Se si lascia la potestà sicuramente succederà vista la capacità di pressione sui Comuni, e non è giusto anche per l'impatto che hanno nei confronti del piccolo commercio.

3. La partecipazione e il ruolo dell'interesse pubblico

Altro **tema di preoccupazione riguarda i margini reali di partecipazione democratica e del ruolo di indirizzo pubblico e di realizzazione di interessi collettivi** nel processo urbanistico, che la nuova legge genererà in fase di applicazione.

L'impianto della legge prevede:

- la semplificazione e la velocizzazione dei processi, in particolare delle trasformazioni urbane;
- un forte margine negoziale delle pubbliche amministrazioni (anche per gli standard), con un rilevante ruolo propositivo dei soggetti privati, a cui l'amministrazione deve rispondere con tempi contingentati.

E' evidente che teoricamente questi due aspetti potrebbero avere una declinazione positiva con un grande protagonismo virtuoso del pubblico, ma questo può avvenire a condizione di avere:

- strutture tecniche a supporto della PA con forti risorse umane e professionali, adeguate per numero e preparazione;
- una classe di amministratori locali fortemente orientata alla salvaguardia del suolo e a processi partecipati.
- strumenti di informazione e partecipazione dei cittadini alle decisioni davvero innovativi

Viceversa l'impianto della norma può anche portare un fortissimo rischio di riduzione degli spazi di indirizzo e controllo pubblico.

Il prevalere della cultura dell'espansione edilizia degli ultimi 50 anni (oggi ancora molto comune tanto nelle figure tecniche, che negli amministratori), la sperequazione di competenze che ad oggi si avrebbe nei piccoli Comuni tra "proponente" e struttura tecnica del pubblico, il depotenziamento delle Province - sia come strutture tecniche, che per il ruolo ormai superato di "terzietà" - sono

elementi che di fatto alimentano il rischio di un'applicazione della nuova legge con forti effetti negativi. Soprattutto in assenza di limiti rigorosi sul consumo di suolo.

In particolare sugli interventi in deroga "di interesse strategico" si realizza un mix pericolosissimo: l'esenzione di questi interventi dal limite del 3%, le procedure semplificate, e un maggior peso negoziale da parte di grandi aziende private rispetto alla maggior parte delle amministrazioni, peso reso più forte in tempi di crisi economica e del lavoro.

Per fronteggiare questi rischi occorre che il testo di legge si arricchisca di un **sistema di obiettivi socio-ambientali chiari, contrappesi e controlli stringenti.**

LE PROPOSTE DI LEGAMBIENTE

1. Porre limiti chiari e non derogabili al consumo di nuovi suoli:

- introducendo da subito la perimetrazione del tessuto urbano, ed il 3% misurato da oggi! Questo per evitare che i prossimi 5 anni siano usati per ampliare impropriamente il Territorio Urbanizzato gonfiando di fatto il limite quantitativo del 3%.
- prevedendo la presentazione annuale da parte dell'amministrazione dello stato del consumo di suolo nel proprio comune, con gli indicatori numerici, aggiornata all'annualità precedente e dare piena attuazione al Catasto Regionale sul consumo di suolo già previsto dall'art. 4 bis della Legge 20/2000.
- eliminando gli interventi in deroga che non sono contabilizzati nel tetto del 3% al consumo di suolo in particolare gli insediamenti produttivi "strategici" e le opere di interesse pubblico (definizione questa assolutamente generale).
- sulle realizzazioni in terreno vergine verifiche oggettive e chiare che non esistano alternative
- una chiara indicazione contro lo sprawl, che obblighi a costruire a fianco delle urbanizzazioni esistenti

A questo fine si dovrebbe introdurre un obbligo, previsto dal Disegno di Legge approvato alla Camera in materia di tutela e consumo di suoli, che prevede che i Comuni debbano redigere un censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti. Attraverso tale censimento i Comuni verificano se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione. **La redazione da parte dei Comuni del censimento è presupposto necessario e vincolante per l'eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo. Proprio per le caratteristiche produttive** della regione, ma anche per la crisi di tanti pezzi del suo settore produttivo, la legge dovrebbe da un lato prevedere un censimento delle attività produttive dismesse nei Comuni, e dall'altro introdurre premialità per le attività produttive e artigianali che si localizzano in quegli ambiti.

2. Spingere davvero la rigenerazione urbana e la riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio edilizio:

- Introdurre l'obbligo di bilancio ambientale neutro per tutti gli interventi su suolo vergine: se costruisco devo in parallelo desigillare da qualche parte. Il saldo zero nella norma è enunciato ma non è chiarito come viene applicato e rimandato al 2050. Il saldo zero è da considerarsi come principale disincentivo all'utilizzo di territorio vergine (introducendo un sovracosto di intervento dovuto al desealing) che deve scattare fin da subito. Inoltre non è possibile pensare di non applicare il desealing su insediamenti produttivi di interesse strategico regionale: probabilmente sono proprio questi ad avere capitali adeguati per

effettuare vera rigenerazione urbana. Si ricorda che per le grandi aziende contano più i tempi procedurali certi, rispetto a risparmi e dumping ambientale

- Chiarire gli interventi nella città esistente previsti all'articolo 7, modificandolo e riducendoli a due categorie fondamentali. La prima che riguardi la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, che leghi quanto previsto dalla Legge (demolizioni e ricostruzioni, ecc.) a determinati obiettivi da raggiungere, anche di tipo ambientale, sociale, di mobilità, energetici (con riduzione dei consumi energetici e diffusione delle fonti rinnovabili, che nella Legge praticamente non esistono). La seconda categoria di intervento dovrebbe essere quella di retrofit energetico e antisismico degli edifici (con obiettivi crescenti e sulla base dei quali i Comuni possono ridurre gli oneri). Altrimenti si rischia di dare il via libera a interventi generici sul patrimonio esistente. Al contrario si motiva la scelta di un approccio premiale (sia in termini di aumento di cubatura che di semplificazione e libertà progettuale, come la creazione di terrazzi e schermature solari) per chi riduce oltre il 50% i consumi energetici o li rende edifici NZEB (altrimenti come risolviamo i problemi di inquinamento delle città emiliane e conseguiamo gli obiettivi energetici e climatici?) e per chi, in aree a rischio sismico migliora di una o due o tre classi ai sensi delle nuove norme introdotte con la Legge di stabilità.
- Stabilire che in tutti gli interventi di rigenerazione urbana debba essere prevista una quota di edilizia sociale di almeno il 30% (tra le varie forme, calmierata, affitti, cohousing) per avere quartieri integrati e creare un patrimonio di edilizia sociale. La rigenerazione deve infatti riguardare porzioni della città caratterizzate da degrado e con margini di intervento capaci di ridefinire i tessuti e migliorare complessivamente la qualità degli spazi, l'accessibilità e la vivibilità. La Legge in teoria consente questo tipo di interventi con aumenti di volumetrie, ma si rimane su un piano generico mentre proprio la predisposizione dei piani e degli studi di fattibilità urbanistica, architettonica e economica devono portare a realizzare questi obiettivi sia qualitativi che quantitativi in termini di mixité sociale. Punto di partenza dovrebbe essere un'analisi obbligatoria nei piani di rigenerazione, ossia di una analisi dei fabbisogni sociali dei quartieri, attraverso percorsi di partecipazione, per individuare le forme di miglioramento e cambiamento negli usi degli spazi, nell'accessibilità, nella realizzazione di spazi ad usi culturali e sociali (ad esempio nei piani terra). E su queste analisi e obiettivi occorre aprire a forme di consultazione, informazione e partecipazione dei cittadini.

A livello di indirizzi generali riteniamo infine importante individuare strumenti utili a garantire il presidio delle zone montane e politiche di contrasto all'abbandono (la centralità data dalla norma sulla rigenerazione urbana è evidentemente riferita a centri di maggiore dimensione).

Durante l'iter di formazione del PUG, occorre rendere cogente la possibilità di svolgere una prima fase di percorsi partecipativi (art. 44, comma 5) oggi lasciata solo come possibilità. In particolare riteniamo che nel processo di formazione del piano vada previsto in modo cogente il coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi diffusi a cominciare dal mondo ecologista che, attraverso persone qualificate, possano concorrere a garantire in sede di consultazione preliminare, la coerenza della strategia del piano con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e miglioramento sociale della città.