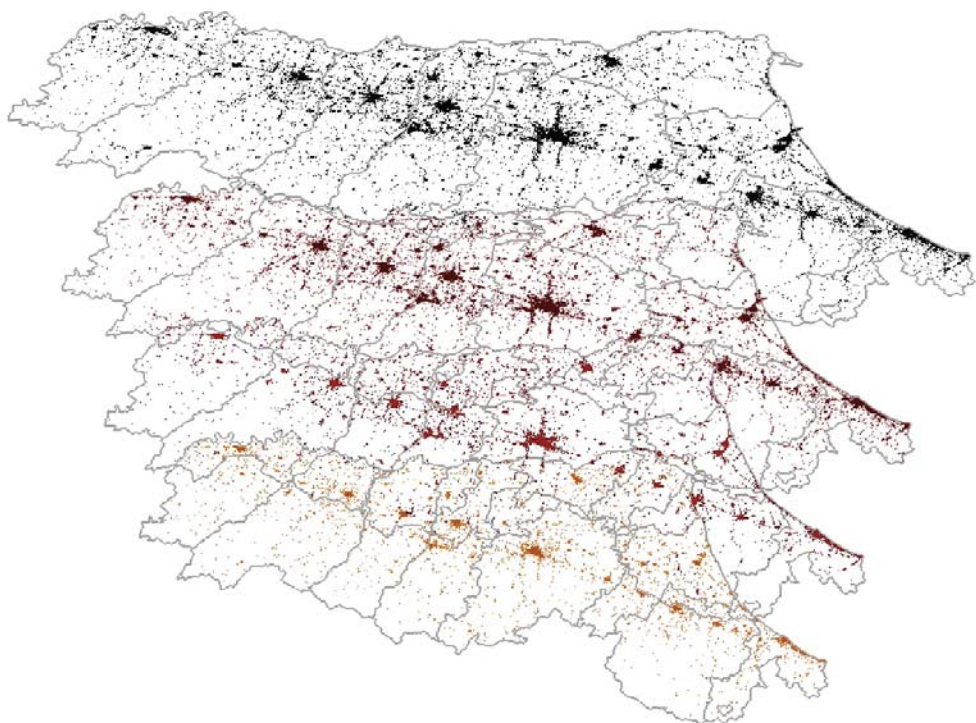


# Consumo di luogo

Neoliberismo nel disegno di  
legge urbanistica dell'Emilia-Romagna

A cura di Ilaria Agostini

Prefazione di Tomaso Montanari



# Consumo di luogo

Neoliberismo nel disegno  
di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna

A cura di Ilaria Agostini

Prefazione di Tomaso Montanari

Contributi di

Ilaria Agostini, Piergiovanni Alleva, Paolo Berdini,  
Piero Bevilacqua, Paola Bonora, Sergio Caserta,  
Pier Luigi Cervellati, Paolo Dignatici, Anna Marina Foschi,  
Giovanni Losavio, Anna Marson, Cristina Quintavalla,  
Ezio Righi, Piergiorgio Rocchi, Edoardo Salzano

## Consumo di luogo

Neoliberismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna

A cura di Ilaria Agostini

---

Questo libro è stato realizzato con il sostegno de l'Altra Emilia Romagna

L'immagine di copertina è tratta da Paola Bonora (a cura di), *Atlante del consumo di suolo*, Baskerville, Bologna, 2013, e qui rielaborata.

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

© 2017, Edizioni Pendragon  
Via Borgonuovo, 21/a – 40125 Bologna  
www.pendragon.it

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche a uso interno o didattico, non autorizzata

## SOMMARIO

Prefazione <i>di Tomaso Montanari</i>	p. 7
Introduzione. Due lettere aperte	11
I. IL QUADRO NAZIONALE	
1. <i>Edoardo Salzano</i> , I grandi tornanti della storia dell'urbanistica italiana	21
2. <i>Anna Marson</i> , Il consumo di suolo nelle legislazioni regionali	27
II. ELEMENTI DI CRITICA AL DdL	
1. <i>Ilaria Agostini</i> , Genealogia del disegno di legge	35
2. <i>Giovanni Losavio</i> , Travolti i principi fondamentali del governo del territorio, offesa l'autonomia comunale	39
3. <i>Paola Bonora</i> , Rendita e riconversione, la rigenerazione urbana "core business" del nuovo ciclo edilizio	43
4. <i>Pier Luigi Cervellati</i> , La chimera della rigenerazione e il popoloso deserto della città storica	47
5. <i>Paolo Berdini</i> , Il paravento del pubblico interesse: territori e città come immensi stadi di calcio	51
6. <i>Paola Bonora</i> , Sofferenze bancarie, rimanenze immobiliari e città energivora	55
7. <i>Anna Marina Foschi</i> , Il paesaggio e il Codice, la Regione e le Soprintendenze	59
8. <i>Piero Bevilacqua</i> , Il suolo agricolo: prospettive economiche, sociali e ambientali	65

### III. QUESTIONI DI TECNICA URBANISTICA

1. *Piergiorgio Rocchi*, Riuso e demolizioni: le regole non sono uguali per tutti 71
2. *Ezio Rigbi*, Farsa, commedia o tragedia? La morte del piano urbanistico generale 77
3. *Paolo Dignatici*, Enigmi e misteri dell'articolato 89

### IV. LA PROSPETTIVA POLITICA

1. *Piergiovanni Alleva, Cristina Quintavalla*, La crisi della pianificazione pubblica degli enti locali 97
2. *Ilaria Agostini, Sergio Caserta*, In conclusione. Ipotesi per una diversa urbanistica 103

Profilo delle autrici e degli autori 107

### Prefazione

do *Tomaso Montanari*

Nelle pagine che seguono è Cassandra che parla.

Nel ciclo dei poemi omerici, la principessa troiana ha un terribile dono: vede in anticipo i disastri futuri, e ha la forza di descriverli a tutti. Cassandra dice la verità: è lei che prova, inutilmente, a convincere i suoi concittadini a non portare dentro le mura di Troia il cavallo di legno lasciato dai greci sulla spiaggia.

Per questo Cassandra è un archetipo dell'intellettuale fedele alla propria missione: «Be', sai, Cassandra ha una certa fama. Non è poi così male soccombere combattendo come l'ultima persona che dice una verità spiacevole. La verità spiacevole, nella maggior parte dei luoghi, è di solito che ti stanno mentendo. E il ruolo dell'intellettuale è tirar fuori la verità. Tirar fuori la verità, e poi spiegare perché è proprio la verità» (Tony Judt, intervistato da Timothy Snyder, *Novecento*, 2012).

In questo caso la menzogna è molto semplice: la regione Emilia-Romagna presenta il suo progetto di legge sulla «tutela e l'uso del territorio» come uno «stop all'espansione urbanistica, in nome della rigenerazione urbana e della riqualificazione degli edifici»<sup>1</sup>: ma in questo libro un cospicuo numero di autorevoli cassandre dimostrano che non è vero. Tirano fuori la verità, e spiegano perché è proprio la verità.

Che è questa. Non solo la legge non diminuirà affatto il consumo di suolo, ma essa consente, e anzi facilita, una doppia, drammatica distruzione: quella del passato e quella del futuro, simultaneamente divorati da un presente senza speranza.

<sup>1</sup> Così il portale della Regione: <<http://www.regione.emiliaromagna.it/notizie/2017/febbraio/Urbanistica-verso-la-nuova-legge-La-Regione-sceglie-il-consumo-di-suolo-asaldo-zero>>.

Con una drammatica inversione di marcia che porterebbe l'Emilia-Romagna dalla testa alla coda della civiltà, i centri storici non saranno più considerati organismi da tutelare nella loro organicità, ma mosaici nei quali alcune tessere potranno essere «rigenerate»: vocabolo ambiguo e pericoloso, sospeso tra il miracolistico e l'eugenetica. Di fatto vuol dire: porte aperte alle speculazioni sullo spazio pregiato, magari affidate alle archistar e certamente senza alcun profitto sociale.

E, cosa se possibile ancor più grave, i comuni verrebbero programmaticamente espropriati della facoltà di decidere il futuro del loro territorio: una possibilità interamente conferita ai privati. Dalla (pessima) urbanistica contrattata si passerebbe così alla (esiziale) urbanistica privatizzata: esattamente il contrario di ogni idea di piano.

Non solo: il contrario di ogni idea di democrazia.

Perché dichiarando, di fatto, la sovranità del mercato sulla città delle pietre si stronca ogni possibile futuro della *civitas*, la città dei cittadini sovrani, gli attori indispensabili della democrazia.

Questa perversa legge emiliana si iscrive in un contesto più ampio: perché sono innumerevoli i tentativi recenti di recidere il nesso tra volontà popolare e pianificazione territoriale e urbanistica. Basti qua ricordare la riforma Madia (che ha espulso ciò che resta del sapere tecnico delle soprintendenze dal meccanismo della conferenza dei servizi) e la riforma costituzionale felicemente affondata il 4 dicembre del 2016 (che accentrava a Roma decisioni cruciali per il futuro di territori che venivano espropriati della loro autodeterminazione). Ora a provarci non è il governo centrale, ma un governo regionale: e non quello di una regione qualunque, ma di quella che un tempo fu lume e guida di tutto il resto del Paese.

Prima che la legge emiliana venga approvata e inizi a devastare il territorio, i massimi esperti di territorio e di città stanno dando l'allarme: e lo fanno con queste pagine. Un grande storico dell'arte, Erwin Panofsky, ha scritto che chi ha il privilegio di abitare nella torre d'avorio degli studi deve rammentare che «la torre dell'isolamento, la torre della "beatitudine egoistica", la torre della meditazione – questa torre è anche una torre di guardia. Ogniqualvolta

l'occupante avverta un pericolo per la vita o la libertà, ha l'opportunità, o anche il dovere, non solo di segnalare "lungo la linea da cima a cima", ma anche di gridare, nella flebile speranza di essere ascoltato, a quelli che stanno a terra».

Di fronte all'enormità della posta in gioco – la nostra sopravvivenza fisica in territori devastati dal cemento, e la sopravvivenza della nostra democrazia – si potrà ritenere che la parola sia una difesa trascurabile.

Si sbaglierebbe: perché questo libro dice la verità, e lo fa in modo documentato e autorevole. E il messaggio è chiaro: non portate il cavallo di legno di questa legge dentro le mura della città. O la città sarà messa a ferro e a fuoco.

Come ha scritto Hannah Arendt, «La verità, anche se priva di potere, e sempre sconfitta nel caso di uno scontro frontale con l'autorità costituita, possiede una forza intrinseca: qualsiasi cosa possano escogitare coloro che sono al potere, essi sono incapaci di scoprire o inventare un suo valido sostituto. Persuasione e violenza possono distruggere la verità, ma non possono rimpiazzarla».

## Introduzione

### Due lettere aperte

#### Elenco delle abbreviazioni

CBCP, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio  
Cost., Costituzione  
DdL, Disegno di Legge  
DI, Decreto Interministeriale  
DL, Decreto Legge  
DLgs, Decreto Legislativo  
DM, Decreto Ministeriale  
ER, Emilia-Romagna  
IBACN, Istituto per i Beni Ambientali, Culturali e Naturali  
IBC, Istituto per i Beni Culturali  
LR, Legge Regionale  
LRER, Legge Regionale Emilia-Romagna  
LUR, Legge Urbanistica Regionale  
MiBACT, Ministero dei Beni, delle Attività Culturali e del Turismo  
PA, Pubblica Amministrazione  
PdL, Progetto di Legge o Proposta di Legge  
PEEP, Piano per l'Edilizia Economica Popolare  
PIP, Piano per gli Insediamenti Produttivi  
PRG, Piano Regolatore Generale Comunale  
PSC, Piano Strutturale Comunale  
PTCP, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale  
PTPR, Piano Territoriale Paesaggistico Regionale  
PUG, Piano Urbanistico Generale  
RER, Regione Emilia-Romagna  
ValSAT, Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale

Introducono i temi di questo libro collettivo due lettere aperte sottoscritte da tecnici e intellettuali critici – le «cassandre» di cui scrive Tomaso Montanari in prefazione – coalizzati a contrasto del disegno di legge recante *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* n. 4223<sup>1</sup>, approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna il 27 febbraio 2017 e che, mentre scriviamo, ha iniziato l'iter legislativo per la discussione in Consiglio.

La prima lettera, redatta in occasione della presentazione della bozza preliminare al DdL (3 novembre 2016), ha affiancato una conferenza stampa bolognese indetta da Italia Nostra ER sulla nuova legge. Il documento, promosso e pubblicato da “eddyburg”, è qui riproposto in forma originale: i riferimenti normativi sono dunque alla bozza del novembre 2016 che si può trovare *online*<sup>2</sup> e che, per quanto citato nella lettera, non diverge sostanzialmente dal DdL approvato.

Il secondo brano introduttivo è apparso su “il Manifesto” il 10 marzo 2017 col titolo *Il territorio consegnato alla speculazione fondiaria*, ed espone in forma sintetica i risultati della giornata di studio *Fino alla fine del suolo. La nuova disciplina sulla tutela e l'uso del territorio* (3 marzo 2017) organizzata dai gruppi consiliari L'Altra Emilia Romagna e Movimento 5 Stelle.

<sup>1</sup> Consultabile all'indirizzo: <<http://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:progettodilegge:2017;4223>>.

<sup>2</sup> Anche sullo stesso sito di “eddyburg”: <<http://www.eddyburg.it/2016/12/emiliadallavanguardi-del-lavoro-per-una.html>>.

*Lettera aperta ai governanti della Regione Emilia-Romagna perché rinuncino ad approvare, senza un'ampia discussione, una legge sbagliata che rischia di divenire un modello per le altre regioni italiane e per un'eventuale legge nazionale.*

Per molti urbanisti italiani l'esperienza dell'Emilia-Romagna, anche prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale, rappresentava un modello senza confronti nel nostro Paese. Ricordiamo la prestigiosa Consulta urbanistica regionale che contribuì in modo determinante alla formazione del decreto ministeriale sugli standard del 1968. In anni più recenti, in attuazione della cosiddetta legge Galasso, la Regione Emilia-Romagna (assessore Felicia Bottino) si è dotata di un esemplare piano paesistico che ha tutelato con rigore le risorse storiche e ambientali della regione. Senza dimenticare i comuni di Bologna – in particolare al tempo degli assessori Giuseppe Campos Venuti e Pier Luigi Cervellati – di Modena, Reggio Emilia e di altre realtà locali che sono stati a lungo un riferimento obbligatorio della cultura urbanistica non solo italiana. Ma a partire dagli anni Ottanta del Novecento, a poco a poco, il primato dell'Emilia-Romagna è andato in crisi, gli strumenti urbanistici dell'ultima generazione hanno ceduto alla filosofia della globalizzazione, del privatismo, della contrattazione. È stata anche cancellata la tutela integrale dei centri storici che da Bologna era stata esportata in tutto il mondo.

Ed eccoci all'ultimo progetto di legge regionale «sulla tutela e l'uso del territorio» che compie un irresponsabile salto di scala fino alla negazione della stessa disciplina urbanistica. Il progetto di legge prevede una strumentazione urbanistica comunale articolata in: piano urbanistico generale (PUG) e accordi operativi. Il PUG dovrebbe stabilire «la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio» (art. 29, c. 1, lettera a), ma la novità dirimpante è che «il PUG *non può* [corsivo nostro] stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato e di quelle di nuova urbanizzazione né dettagliare gli altri parametri urbanistici ed edilizi degli interventi am-

missibili con la sola eccezione degli interventi attuabili per intervento diretto» (art. 32, c. 4 e art. 37, c. 1).

Quindi, secondo il progetto di legge, è bene ripeterlo, alla «disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio» è addirittura inibito di «stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato e di quello urbanizzabile né dettagliare gli altri parametri urbanistici ed edilizi degli interventi ammissibili». Com'è possibile? A chi spetta allora, se non al piano urbanistico comunale, di definire la capacità edificatoria e i parametri urbanistici? Spetta agli accordi operativi derivanti dalla negoziazione fra l'amministrazione comunale e gli operatori privati che hanno presentato al comune un'apposita proposta (art. 37, c. 3), da approvare in 60 giorni, tempo proibitivo per i comuni. E siffatti accordi «sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo, comunque denominato» (art. 29, c. 1, lettera b). La conseguenza è un piano urbanistico comunale privo di contenuti dimensionali e localizzativi: non si sa quante saranno e dove saranno ubicate le nuove residenze, le attività produttive, le attrezzature e i servizi.

Altro contenuto inaccettabile della nuova legge urbanistica riguarda il contenimento del consumo del suolo. Ogni comune può prevedere un consumo di suolo pari al 3% del territorio urbanizzato. Quest'espansione è destinata a opere d'interesse pubblico e a insediamenti strategici «volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio» (art. 5, c. 2). Non sono consentite nuove edificazioni residenziali, a meno che non siano destinate ad attivare interventi di rigenerazione del territorio urbanizzato e per interventi di edilizia residenziale sociale (art. 5, c. 3). Non sono invece computati ai fini del calcolo del 3%: i suoli per opere d'interesse pubblico per le quali non sussistano ragionevoli alternative; gli ampliamenti di attività produttive; i nuovi insediamenti produttivi d'interesse strategico regionale; nonché gli interventi previsti dai piani urbanistici previgenti autorizzati entro tre anni dall'approvazione della nuova legge (art. 6, c. 5). Si mettono così al sicuro i cosiddetti diritti acquisiti, ed è stato calcolato che, alla fine, tenendo conto anche delle discutibili modalità di individuazione della su-

perficie urbanizzata, il consumo di suolo consentito sarà di gran lunga superiore, fino al doppio o al triplo, del previsto 3% della superficie urbanizzata. Come nei piani urbanistici degli anni della grande espansione.

Trascuriamo altri contenuti del progetto di legge – in particolare quelli relativi al possibile ridimensionamento degli standard e alle complicazioni che il nuovo labilissimo assetto della strumentazione comunale determinerà nei riguardi della pianificazione sovraordinata – tornando agli accordi operativi che, secondo la proposta di legge possono essere elaborati e presentati esclusivamente dalla proprietà fondiaria. Al comune rimangono l'assurda verifica di conformità a una pianificazione superflua, priva di disposizioni cogenti, e la negoziazione con i privati in materia di dotazioni, infrastrutture e servizi. In assenza di proposte private il comune non può fare alcunché, meno che mai formare propri piani urbanistici.

Diventa leggendaria l'autonoma capacità d'intervento, il talento e l'inventiva dei comuni e degli enti locali dell'Emilia-Romagna dei trascorsi decenni.

12 dicembre 2016

*Ilaria Agostini, Paolo Baldeschi, Piergiorgio Bellagamba, Donato Belloni, Rossana Benevelli, Paolo Berdini, Enrico Bettini, Ivan Blečić, Stefano Boato, Giuseppe Boatti, Paola Bonora, Ilaria Boniburini, Luisa Calimani, Pier Luigi Cervellati, Giancarlo Consonni, Alessandro Dal Piaz, Luigi De Falco, Vezio De Lucia, Marina Foschi, Maria Cristina Gibelli, Sergio Lironi, Giovanni Losavio, Alberto Magnaghi, Lodovico Meneghetti, Guido Montanari, Loredana Mozzilli, Domenico Patassini, Ezio Righi, Piergiorgio Rocchi, Sandro Roggio, Edoardo Salzano, Enzo Scandurra, Giancarlo Storto, Giulio Tamburini, Sauro Turroni, Graziella Tonon.*

### *Il territorio consegnato alla speculazione fondiaria*

La giunta dell'Emilia-Romagna il 27 febbraio ha deliberato il disegno di una nuova legge urbanistica regionale, proponendolo all'approvazione dell'Assemblea legislativa.

Secondo l'assessore alla programmazione territoriale Raffaele Donini, che l'ha presentata, la nuova legge sarebbe fondamentale per affermare il principio del consumo di suolo a saldo zero, promuovere la rigenerazione urbana e la riqualificazione degli edifici, semplificare il sistema di disciplina del territorio, garantire la legalità. Sono slogan che mascherano l'obiettivo essenziale del disegno di legge, ovvero l'impianto di un regime privilegiato a favore delle iniziative immobiliari private.

Proclamando risparmio di suolo e «qualificazione» urbana, la legge va in senso opposto. Il limite del tre per cento posto all'espansione dei territori urbani, già in sé molto elevato, è aggiuntivo, non alternativo all'ulteriore occupazione di suolo che i piani urbanistici ammettono. E l'«addensamento» indiscriminato, concepito e ribadito come unico modo della rigenerazione urbana, non promette qualità, ma ecomostri.

La realizzazione di nuovi insediamenti residenziali, produttivi, commerciali, e le operazioni di addensamento e rigenerazione urbana mediante la demolizione e ricostruzione di edifici o di interi isolati, sarebbero esenti da qualsiasi condizionamento e disciplina urbanistica cogenti, e interamente rimesse ad «accordi operativi» congegnati a esclusivo vantaggio della parte privata.

Ai comuni sarebbe tassativamente vietato disporre una disciplina urbanistica cogente per i nuovi insediamenti e per la «rigenerazione» di parti urbane.

Esautorati dai poteri di pianificazione urbanistica e obbligati a raggiungere l'accordo con i privati entro scadenze brevi e perentorie, i comuni non avrebbero modo di impedire né selvagge intensificazioni in aree urbane già congestionate, né lo sparpagliamento di strutture commerciali, stabilimenti industriali, insediamenti residenziali attorno ai centri urbani. E per di più sarebbero defraudati di contributi oggi dovuti per questo genere di iniziative



dai privati proprietari, che la proposta di legge intenderebbe invece esonerare, in tutto o in parte secondo i casi.

Le implicazioni per le centinaia di comuni di minore dimensione nella nostra regione, e per sistemi insediativi policentrici o diffusi, come nelle realtà montane, sono totalmente ignorate.

Sostanzialmente invariata resterebbe invece la condizione delle trasformazioni diffuse del patrimonio edilizio esistente. L'adeguamento di abitazioni, capannoni, uffici e negozi alle esigenze di famiglie e attività economiche resterebbe soggetto alle consuete e non sempre razionali limitazioni disposte dalla disciplina urbanistica ed edilizia, e ai consueti oneri.

L'autentico intento della proposta di legge sta dunque nell'impianto di un doppio regime urbanistico, in cui le iniziative immobiliari poste in atto da imprese di costruzione e promotori godrebbero di privilegi e arbitrio inusitati, lasciando le esigenze di famiglie e attività economiche soggette ai vecchi dispositivi, del cui rinnovamento è in certa misura avvertita la necessità, ma non sono nemmeno intravisti i modi.

Con queste finalità il disegno di legge non esita a porsi in frontale contrasto con l'ordinamento nazionale, e violare con ciò la Costituzione. La diffusione di leggi analoghe in altre regioni andrebbe a soverchiare i fondamentali istituti di tutela e disciplina del territorio nel nostro paese, dalla periferia riuscendo in ciò che ripetuti tentativi parlamentari hanno fallito.

Non serve una nuova legge urbanistica regionale. La legge 20/2000, dall'origine mal compresa, peggio attuata e poi variamente pasticciata, ha certamente bisogno di una robusta rielaborazione, ma per fermare il dispendio di suolo e qualificare il territorio, in particolare quello urbano, servono buone politiche di cui i comuni siano attori principali, con rinnovati strumenti e nel quadro di solidi riferimenti nel piano territoriale regionale e nei piani di area vasta. La consegna del territorio agli interessi della speculazione fondiaria va in senso del tutto opposto.

*Ilaria Agostini, Piergiovanni Alleva, Rossana Benevelli, Jadranka Bentini, Antonio Bonomi, Paola Bonora, Sergio Caserta, Piero Ca-*

*valcoli, Pier Luigi Cervellati, Mauro Chiodarelli, Vezio De Lucia, Paolo Dignatici, Marina Foschi, Mariangiola Galligani, Michele Gentilini, Giulia Gibertoni, Giovanni Losavio, Tomaso Montanari, Ezio Righi, Giovanni Rinaldi, Piergiorgio Rocchi, Edoardo Salzano, Maurizio Sani, Sauro Turrone, Daniele Vannetiello.*

I.

IL QUADRO NAZIONALE

## I grandi tornanti della storia dell'urbanistica italiana

*Edoardo Salzano*

A differenza che negli altri settori il fascismo non aveva lasciato una cattiva eredità in materia urbanistica. Nel 1942 era stata approvata la prima legge urbanistica italiana (legge Gorla). La pianificazione del territorio era univocamente affidata alla mano pubblica, alla quale era addirittura affidata la possibilità di trasferire dal privato al pubblico le aree d'espansione previste dai piani mediante esproprio (art. 18). L'attenzione era polarizzata sulle aree urbane e la loro espansione, ma c'erano già qualche norma e qualche esperienza della possibilità di affrontare problemi di area vasta.

I primi anni della Repubblica, trovarono i governanti di fronte a due problemi: la ricostruzione delle opere distrutte dalla guerra e la trasformazione dell'economia e della società, da prevalentemente agricole a prevalentemente industriali. Ciò avrebbe richiesto il massimo ricorso a una visione e a un governo fortemente programmato delle trasformazioni – soprattutto di quelle territoriali – come era proposto dalla CGIL guidata da Giuseppe Di Vittorio.

Invece si fece la scelta opposta. La prevalenza degli interessi espressi dall'alleanza delle forze moderate (DC e PLI) e degli USA (il piano Marshall) spinsero a lasciare il massimo spazio allo spontaneismo negli interventi, e a utilizzare lo sviluppo sfrenato (senza freni) dell'attività edilizia come molla dello sviluppo. Conseguenza immediata, quel tanto di pianificazione che la legge del 1942 prescriveva fu accantonato: l'efficacia della legge fu sospesa *ope legis*.

I danni di questa scelta divennero presto evidenti: l'abbandono delle zone interne e collinari e il sovraffollamento (di persone e di volumi edilizi) di quelle costiere e pianeggianti; congestione crescente ed espansione governata delle città maggiori e delle aree

scelte dalle industrie private; asservimento clientelare ai giochi di potere dell'industria di Stato.

La crescita del disagio urbano e la riduzione dell'efficienza dello stesso sistema produttivo incisero sempre più profondamente. Le componenti più "moderne" e lungimiranti del ceto politico (da Ugo La Malfa a Ezio Vanoni a Giacomo Mancini) e dello stesso mondo industriale (da Gianni e Umberto Agnelli ad Adriano Olivetti) ne assunsero consapevolezza. Nello schieramento politico nacque il centro-sinistra. E fu dal cuore stesso del moderatismo (la DC) che nacque la più avanzata proposta di legge urbanistica che sia stata prodotta (la proposta Sullo del 1962), che prevedeva l'estensione a tutto il territorio urbanizzabile di quell'esproprio che la legge Gorla aveva introdotto e che nel periodo successivo era stato applicato in Italia da due soli comuni.

Contro una legge così avanzata la proprietà immobiliare scatenò una virulenta campagna di stampa. Lo stesso partito di cui Fiorentino Sullo era stato un fondatore sconfessò la proposta, e di riforma urbanistica non si parlò più per molti anni.

Ma il territorio, maltrattato, si ribella. Una serie di disastri si manifestò. I più drammatici ed evidenti accaddero nel 1966. Il primo fu il crollo di un intero quartiere ad Agrigento nel luglio; poi l'alluvione a Firenze e a Venezia nel novembre, eccezionalmente piovoso. Ad Agrigento una frana improvvisa, causata da un carico edilizio spropositato (e, si scoprì dopo, largamente illegittimo) accumulato in pochi anni su un terreno notoriamente fragile fece crollare a valle l'intera parte occidentale della città. A Firenze l'esondazione dell'Arno e a Venezia il congiunto effetto dell'alluvione prodotta dai fiumi e dell'irruzione dell'acqua dal mare alla Laguna minacciò di travolgere le intere parti antiche delle due città. Enorme fu la reazione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e delle istituzioni.

Riprese il dibattito sulla riforma urbanistica. Ma non c'era tempo di aspettarne l'esito. Un intelligente ministro ai lavori pubblici, Giacomo Mancini, presentò e fece approvare dal Parlamento una legge urbanistica "ponte", per rimettere nelle mani di istituzioni consapevoli la pianificazione del territorio. La legge, appro-

vata il 6 agosto 1967, stabiliva l'obbligatorietà della pianificazione comunale generale, nuove regole per la pianificazione attuativa – particolarmente rigorosa per quella d'iniziativa privata – e l'introduzione dell'obbligo di vincolare nei piani adeguate dotazioni di spazi pubblici per le attrezzature d'interesse collettivo (standard urbanistici), demandando la loro specificazione a un successivo decreto ministeriale.

La società e le istituzioni più avvedute non erano rimaste inerti negli anni della vittoria dello sponteismo e dello scatenarsi del boom edilizio. Due eventi meritano di essere ricordati, l'uno sul versante sociale, l'altro su quello istituzionale.

L'ingresso massiccio delle donne nel mondo del lavoro extra casalingo aveva fatto maturare la necessità di sopperire con istituzioni collettive a una parte delle attività svolte nelle mura domestiche. In questo quadro l'UDI (Unione Donne Italiane) promosse una campagna per l'inserimento di spazi e servizi pubblici nella pianificazione urbanistica.

In molti comuni del Centro Nord (soprattutto, ma non solo, nelle "regioni rosse") si adottarono correttamente gli strumenti della pianificazione urbanistica. Esempio il caso dell'Emilia-Romagna. In quest'area, prima ancora che fossero istituite le Regioni, si concretò un coordinamento volontario dei comuni, mediante la costituzione della "Consulta urbanistica dell'ER". I comuni in cui prevalevano maggioranze di sinistra uniformavano i loro piani alle regole dettate dalla Consulta (massimo contenimento delle espansioni, ampia dotazione di standard urbanistici).

Nel 1968 fu approvato il decreto che prescriveva la quantità e le caratteristiche degli spazi che, previsti nei piani urbanistici, dovevano essere acquisiti dalla proprietà pubblica per essere utilizzati per gli spazi e attrezzature collettive necessari per le diverse esigenze degli abitanti: dalla salute allo sport, dalla formazione alla ricreazione, dalla cultura all'amministrazione. Nella discussione nelle diverse sedi tecniche e politiche furono decisivi gli esempi forniti dall'Emilia-Romagna.

Regresso e progresso furono le due spinte opposte che si manifestarono negli anni successivi. Alcune sentenze costituzionali e un

grande sciopero generale nazionale per la casa, i trasporti e la riforma urbanistica (novembre 1969) furono i primi eventi. A essi seguirono le bombe a Roma, Milano, Brescia (dicembre 1969) e l'avvio della "strategia della tensione". Nuove positive leggi furono emanate su aspetti rilevanti ma parziali della questione, ma il segno dominante di quegli anni fu un lento decadimento di quel tanto di buongoverno del territorio che si era raggiunto.

Gli interessi minacciati dalla spinta al progresso avevano trovato gli strumenti per aggirarne i risultati. La decadenza culturale e morale della politica fu all'origine di una nuova procedura delle decisioni sulle trasformazioni del territorio: la contrattazione tra decisori politico-amministrativi e interessi immobiliari. Questa procedura, che venne definita "urbanistica contrattata", fu svelata (tra le altre forme e modi criminosi adottati dal sistema dei partiti) dalla benemerita indagine "Mani pulite". Tangentopoli fu svelata, ma non colpita. La sostituzione ai poteri pubblici dei poteri privati del mondo dell'immobiliarismo e della finanza proseguirono in forme via via più raffinate e devastanti. Il culmine fu la Legge Lupi. Questa aveva avuto la sua anticipazione in un'iniziativa milanese: il documento *Costruire la grande Milano* (2002) nel quale si proponeva di sostituire ai classici strumenti di pianificazione un procedimento basato sulla contrattazione da parte dell'amministrazione di progetti immobiliari presentati dai diretti interessati. Padrino della proposta era Maurizio Lupi, più tardi autore della legge che costituì (fino al disegno di legge emiliano-romagnolo) il punto più chiaro (e indecente) dell'abbandono della pianificazione urbanistica come strumento essenziale del governo pubblico del territorio.

Della legge Lupi mi limito a ricordare due elementi: la sostituzione degli «atti autoritativi», e cioè della normale attività pubblica di pianificazione, con «atti negoziali con i soggetti interessati». Un diritto collettivo verrebbe dunque sostituito con la sommatoria di interessi particolari: prevalenti, quelli immobiliari; la soppressione dell'obbligo di riservare determinate quantità di aree alle esigenze di verde, servizi collettivi e spazi di vita comuni per i cittadini. Gli standard urbanistici sarebbero infatti sostituiti dalla raccomanda-

zione di «garantire comunque un livello minimo» di attrezzature e servizi, «anche con il concorso di soggetti privati».

La legge Lupi fu presentata nel 2003, approvata dalla Camera dei Deputati nel 2005, pesantemente criticata in tutte le sedi qualificate, felicemente insabbiata al Senato, e non ottenne mai l'approvazione definitiva. Riemerge adesso – nella pienezza dei suoi contenuti, e con la mascheratura retorica della lotta al consumo di suolo – grazie al tradimento degli eredi del buongoverno urbanistico. E nasce non solo come strumento di scriteriato governo del territorio di questa regione, ma come modello per tutte le regioni italiane, o per una futura legge nazionale.

Riflettendo sul passato possiamo dire in conclusione che si tratta di un ritorno non solo alla legge Lupi o al terreno melmoso di Tangentopoli, ma addirittura alle logiche dello spontaneismo e delle briglie sciolte sul collo degli interessi immobiliari che devastarono l'Italia quasi un secolo fa.

## Il consumo di suolo nelle legislazioni regionali

*Anna Marson*

Negli ultimi anni molte Regioni italiane hanno messo mano alle rispettive leggi in materia di governo del territorio<sup>1</sup>, anche se soltanto alcune hanno trasformato le proposte in testi normativi entrati effettivamente in vigore. In quasi tutti i casi, l'obiettivo dichiarato dalle modifiche normative è comunque la riduzione o il contenimento del consumo di suolo.

Ciò non stupisce più di tanto: da un lato pochi paesi hanno “consumato” negli ultimi decenni tanto suolo quanto l'Italia<sup>2</sup>; dall'altro le Regioni, sotto accusa (strumentale) da parte dei proponenti la riforma costituzionale che si proponeva tra l'altro di riportare in capo allo Stato la competenza oggi concorrente del governo del territorio, non potevano lasciare l'iniziativa in questo campo al solo governo centrale.

La prima Regione ad avviare una riforma in tal senso, prima che il tema fosse meritoriamente (anche se da una prospettiva parziale, quella di salvaguardia delle sole superfici agricole) iscritto nel-

<sup>1</sup> Tra queste le regioni Abruzzo (DL 62/15), Emilia-Romagna (PdL 5674), Lombardia (LR 31/14), Toscana (LR 65/14), Veneto (PdL 390). Per un quadro complessivo, anche se non del tutto aggiornato e con molti *omissis*, vedasi il dossier ANCE, *Contenimento del consumo di suolo e riqualificazione urbana: quadro normativo regionale*, agosto 2015.

<sup>2</sup> Secondo l'ultimo rapporto ISPRA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* (2016), il consumo di suolo in Italia non accenna a diminuire. Non soltanto siamo passati dal 2,7% degli anni Cinquanta al 7% del 2015, ma nonostante dal 2013 al 2015 il consumo di suolo si sia ridotto (a causa della crisi dell'edilizia), l'Italia, con ben 21.000 kmq “consumati” nel 2015, si colloca al primo posto.

l'agenda dall'allora governo Monti<sup>3</sup>, è stata la Toscana, con un progetto di legge che dopo alcuni anni di discussione e serrata negoziazione con le rappresentanze degli enti locali viene approvato come legge 65/2014. Nonostante le modifiche apportate alla legge nell'estate 2017 dal nuovo Consiglio regionale<sup>4</sup>, quella toscana rimane l'unica legge vigente oggi in Italia ad affrontare il tema del contrasto al consumo di suolo, anche se la sua applicazione sta avendo luogo con interpretazioni in alcuni casi piuttosto discutibili<sup>5</sup>. I punti qualificanti la nuova legge sono: il divieto di nuove costruzioni residenziali al di fuori dei limiti del territorio già urbanizzato; disincentivi procedurali e finanziari, e necessità di dimostrare l'assenza di alternative praticabili, per richiedere nuove edificazioni in area agricola per le altre destinazioni d'uso ammesse; combinato-disposto fra criteri dettati dalla legge e i contenuti di merito del piano paesaggistico per individuare i confini del territorio urbanizzato; semplificazione degli adempimenti per le previsioni meno rilevanti, senza tuttavia introdurre scorciatoie per gli interessi dei più forti, decisioni dell'attore istituzionale Regione comprese<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Il primo articolato della PdL toscana è stato discusso in giunta, su mia proposta in qualità di assessore all'urbanistica e pianificazione del territorio, il 19 marzo, e successivamente il 21 maggio e 27 dicembre 2012; in quest'ultima seduta la Giunta approva, ai sensi dello Statuto toscano, l'inizio della concertazione ufficiale sul testo, obbligatoria prima dell'approvazione di giunta. Il DdL "Catania", dal nome del ministro che lo ha promosso, viene approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del governo Monti il 14 settembre 2012. Con Monti dimissionario da dicembre 2012, il DdL decade. Nelle successive legislature (presidenti Letta e poi Renzi) saranno depositati numerosi disegni di legge sul tema, nessuno dei quali arriva però a concludere il proprio iter di approvazione.

<sup>4</sup> Le principali modifiche hanno riguardato l'indebolimento della cosiddetta "filiera istituzionale" faticosamente ricostruita dalla LR 65/14, ovvero la verifica congiunta fra Comuni e Regione delle trasformazioni più rilevanti, con procedure capaci di garantire adeguata informazione ai cittadini.

<sup>5</sup> Vedasi ad esempio le osservazioni presentate a questo riguardo da numerose associazioni ambientaliste in relazione al nuovo Piano strutturale di Lucca.

<sup>6</sup> A differenza di quanto previsto da diverse altre leggi regionali, gli accordi di programma sottoscritti dalla Regione o i progetti di interesse regionale seguono comunque le procedure di pianificazione ordinarie.

Nel clima politico pre-Referendum costituzionale, al fatto che un governo regionale avesse agito in modo lungimirante andava dato il minor rilievo possibile, e infatti la nuova legge ha ricevuto una limitata attenzione<sup>7</sup> rispetto alla portata delle innovazioni che essa contiene. L'Istituto Nazionale di Urbanistica, che in altre sedi non manca di chiedere provvedimenti contro il consumo di suolo, ne ha criticato l'impostazione troppo poco orientata a sostenere lo sviluppo, sia prima della sua approvazione<sup>8</sup> che dopo<sup>9</sup>.

Le numerose altre Regioni che hanno promosso nuove leggi hanno spesso impiegato il tema dello stop al consumo di suolo come "bandiera" rispetto all'articolato normativo proposto, i cui contenuti sono invece compositi e in diversi casi comprendono nuove disposizioni peggiorative anche rispetto all'obiettivo dichiarato. In generale, il contrappeso alla limitazione al consumo di suolo è costituito dalla semplificazione degli interventi di rigenerazione urbana, ma questa pur delicata apertura non è certo l'unica. Anzi, a volte sembra di poter dire che il richiamo alla limitazione del consumo di suolo sia pura retorica per legittimare contenuti finalizzati invece a distruggere quel poco che resta del governo collettivo delle trasformazioni territoriali.

Tra i diversi esempi possibili in tal senso, la PdL 390/2015 della Regione Veneto<sup>10</sup>, una delle regioni italiane che fatto registrare negli ultimi decenni i consumi di suolo più elevati<sup>11</sup>. In que-

<sup>7</sup> Con la meritoria eccezione del sito "eddyburg".

<sup>8</sup> Vedasi la lettera a firma di Enrico Amante, all'epoca Presidente regionale dell'INU, pubblicata dal "Corriere Fiorentino" del 7 febbraio 2014 con il titolo *Attenti, l'urbanistica non è il nostro fardello*, nella quale il testo di legge viene definito «Velleitario, burocratico e autoritario», invitando il Consiglio a correggerlo, rivedendo in particolare «senza tabù il rapporto pubblico-privato».

<sup>9</sup> Vedasi la relazione del Presidente uscente di INU Toscana in occasione dell'Assemblea del 6 maggio 2016, pubblicata sul sito dell'istituto.

<sup>10</sup> La proposta di legge, di iniziativa della Giunta regionale, è intitolata *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa*.

<sup>11</sup> Sia in senso quantitativo (vedi ISPRA, *op. cit.*), che qualitativo (Anna Marson, *Barba Zuchon Town. Una urbanista alle prese col Nordest*, Angeli, Milano 2001).

sto caso, sia le premesse al testo che gli obiettivi enunciati all'inizio dell'articolato di legge sono condivisibili, e vanno nella direzione collettivamente auspicata di riuscire effettivamente a contenere, se non a eliminare, il "consumo di suolo". L'entusiasmo crolla rapidamente proseguendo nella lettura: i Comuni possono individuare aree di nuova urbanizzazione, ancorché entro il limite di metà del dimensionamento già previsto dai piani, e le zone di completamento che spesso comprendono anche aree rurali sono considerate interamente tessuto urbano consolidato. Le eccezioni rispetto ai limiti di consumo introdotti sono peraltro così ampie (dai crediti edilizi alle opere di interesse pubblico, dalle aree interessate dagli accordi di programma agli interventi di interesse sovracomunale, ecc.), e le premialità per la rigenerazione urbana così ricche di deroghe, da far apparire il combinato-disposto del nuovo testo addirittura peggiorativo rispetto alla situazione di partenza.

Per diversi aspetti quello qui riportato è un esempio estremo, che gli stessi proponenti sembra abbiano deciso di lasciar cadere<sup>12</sup>. Esso è tuttavia significativo di come le politiche di governo del territorio costituiscano di questi tempi una posta in gioco decisiva per il futuro delle nostre città e dei nostri territori, rispetto alle quali i diritti conquistati nel passato dalla cittadinanza non sono affatto scontati.

Gli usi disinvolti dell'informazione, purtroppo così diffusi sia da parte della stampa che, a volte, delle stesse istituzioni elette, purtroppo non aiutano. Come nel caso della nuova proposta di legge dell'Emilia-Romagna, presentata sulle pagine web della Regione con l'annuncio «La Regione sceglie il consumo di suolo a saldo zero», contraddetto poco oltre da un «fissata al 3% la quota massima di espansione» e con molte deroghe. E fin qui si tratta di retorica. Nel merito ciò che appare più dirompente è l'eliminazione del doppio livello di pianificazione, strutturale e operativa, e il ri-

torno a un piano unico che affida alla negoziazione con i privati la definizione delle stesse quantità da costruirsi.

Da alcuni anni le legislazioni regionali non proponevano simili innovazioni. Alcune di queste rischiano tuttavia oggi, nella rarefazione dello stesso dibattito sulla materia, di dissipare una storia di faticose conquiste collettive, aprendo scenari inquietanti su chi deciderà dei nostri ambienti di vita.

<sup>12</sup> Con il cambio di legislatura, nel 2015, la delega al territorio è passata dal vicepresidente appartenente a Forza Italia a un assessore della Lega Nord.



II.

ELEMENTI DI CRITICA AL DdL

1.

## Genealogia del disegno di legge

*Ilaria Agostini*

Il testo del disegno di legge urbanistica della Regione Emilia-Romagna (DdL ER<sup>1</sup>), presentato il 3 novembre 2016, merita – non per la sua qualità letteraria, bensì per l'autorità delle fonti che vi sono confluite – di costituire l'oggetto di un esercizio di critica testuale: quale il suo *stemma codicum*? Quale il suo albero genealogico?

Tentiamo dunque di scoprire la genesi delle locuzioni di matrice neoliberista che l'atto legislativo farebbe precipitare nella pratica pianificatoria, depotenziandola fino a renderla prevedibilmente inefficace; di ricostruire come giungono nel corpo del DdL gli enunciati inerenti l'esautorazione dei Comuni a pianificare, competenza loro attribuita dalla Costituzione; da dove discendono infine le proposizioni riguardanti il suolo agricolo consumabile entro il 2050.

Per avviare l'indagine filologica occorre illustrare le fonti documentarie. La prima è il DdL S3519 promosso da Maurizio Lupi, deputato di Forza Italia, nel 2005. Tale disegno di legge, che appelleremo “Lupi I”, è bloccato *in extremis* dall'opposizione delle

<sup>1</sup> La scrittura del presente saggio, apparso su “eddyburg” il 19 gennaio 2017 col titolo *Un esercizio di filologia urbanistica*, è precedente alla pubblicazione del disegno di legge 4223. Il riferimento è pertanto alla *Bozza del progetto di legge recante disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* presentata dall'Assessore alla Programmazione territoriale della Regione Emilia-Romagna il 3 novembre 2016. La bozza qui analizzata può essere reperita al seguente indirizzo telematico: <<http://www.eddyburg.it/2016/11/una-legge-dellemilvia-romagna-per.html>> (ultima visita: 11 aprile 2017).

destre che vedevano minacciata l'onorabilità della vigente legge urbanistica n. 1150 del 1942. Nel 2014 Lupi, ministro alle infrastrutture nel governo Renzi, produce un nuovo DdL, più tossico del precedente: il Lupi II – come il I – non ha esito alcuno, travolto – assieme al ministro – nello scandalo “Grandi Opere”.

Un terzo documento, firmato ANCE Emilia-Romagna (costruttori edili di Confindustria), attiene a un contesto linguistico affine alle prime due fonti ed è indispensabile alla presente collazione: nelle *Riflessioni e proposte per la definizione della nuova legge regionale sul governo del territorio* (edite nel febbraio 2016)<sup>2</sup> si ritrovano le più interessanti enunciazioni del DdL emiliano.

Iniziamo l'indagine dalla voce «negoziante». Sinonimo di «contrattazione pubblico-privato», la voce è già presente nel Lupi I che, in nome della semplificazione, promuoveva «atti negoziali in luogo di atti autoritativi [cioè pianificatori]» (art. 5, comma 4). L'appena citato comma risuona in apertura del DdL ER: «la presente legge valorizza le capacità negoziali dei Comuni» (art. 1). «Capacità» messe alla prova nell'istituto degli «accordi operativi» (89 ricorrenze nel testo del DdL), in ANCE 2016 denominati «accordi», con registro amicale. Lo scenario manifestato dagli industriali in forma non mediata – «superare i vecchi Piani urbanistici attuativi» (p. 8) – traspare nella bozza emiliano-romagnola: «Gli accordi sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo» (DdL, art. 29, comma 1, lett. *b*). Nella sostituzione della pianificazione con la contrattazione, ivi espressa, si può vedere anche il contributo del Lupi II, art. 15 (*Accordi urbanistici*).

Strumenti urbanistici comunali «ridotti e semplificati» richiede l'ANCE (p. 9). Semplificati, come detto sopra, e ridotti ai «contenuti minimi inderogabili» (*ibidem*). Tale enunciato è tradotto in termini “regressivi” nel DdL ER, dove si legge che il PUG (Piano Urbanistico Generale, comunale) «non può stabilire la capacità

edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato né dettagliare gli altri parametri urbanistici ed edilizi degli interventi ammissibili» (art. 32, comma 4). Viene da chiedersi cosa resti in capo al Comune.

Riconosciamo al Lupi I la paternità della finanziarizzazione tossica (vedi anche Lupi II, art. 12) presente nel DdL emiliano. I «diritti edificatori [...] trasferibili e liberamente commerciabili» (Lupi I, art. 9, comma 3) funzionano da motore per il passaggio dall'ambito semantico della pianificazione a quello del gioco in borsa. Tale scarto è meglio individuabile nel più recente ANCE 2016 laddove esso tratta il meccanismo perequativo che, com'è noto, dà vita ai cosiddetti “volumi edilizi in atterraggio” su suoli agricoli: alla «perequazione tradizionale», poco adattabile alla crisi edilizia, gli industriali contrappongono l'auspicata «perequazione virtuale» (ANCE, p. 13) che meglio si confà al mercato oggi volto alla riqualificazione *intra muros*. Bisogna riconoscere a questo punto l'originalità del DdL ER quando sopprime la voce “perequazione” (dall'ancorché vago significato sociale) e la semplifica nei più versatili «incentivi» e «premierità» (art. 8), a loro volta riconducibili a quelle «leve incentivanti» (indispensabili ad «agevolare le operazioni di riqualificazione e recupero») che si rinvergono in ANCE 2016.

L'appena richiamata voce «recupero» è trasformata nel più moderno lessema «rigenerazione», che ricorre nell'articolato del DdL ER per sessantanove volte. Si noti che con tale lessema, di matrice biologica, si vuole prioritariamente rappresentare, non senza forzatura semantica, il processo squisitamente meccanico di demolizione e ricostruzione. Ricostruzione che si intende «anche non fedele e in sedime diverso, con eventuali aumenti di volumetria per consentire di rendere economicamente convenienti tali operazioni» (ANCE, p. 8). L'assunto è trasposto in lessico urbanistico nell'art. 9, comma 1, lett. *c* del DdL: gli «interventi di addensamento e sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezze degli edifici [di cui al DM 1444/1968]». In tema di obliterazione del 1444/1968, il testo denuncia un'evidente contaminazione con Lupi I e II, che prevedevano l'abolizione degli

<sup>2</sup> Il documento è *online*: <[http://www.confind.emr.it/sites/default/files/page/2\\_legge\\_urbanistica\\_proposte\\_confindustria\\_er\\_e\\_ance\\_er\\_febbraio\\_2016.pdf](http://www.confind.emr.it/sites/default/files/page/2_legge_urbanistica_proposte_confindustria_er_e_ance_er_febbraio_2016.pdf)> (ultima visita: 11 aprile 2017).

standard urbanistici, trasformati ora nell'ossimorico sintagma «standard urbanistici differenziati» (DdL ER, art. 9). Sì, standard «differenziati».

L'attività edilizia troverà il suo ambito di azione preferenziale nei centri urbani (il concetto di «centro storico» è trascurato quanto lo fu in Lupi II laddove si disciplinavano gli interventi di «rinnovo urbano», artt. 17-18). Ciò non esclude tuttavia la costruzione su aree agricole, da attuare con particolare attenzione allo «sfidante tema» [*sic*, ANCE, p. 2] del consumo di suolo, come riconosciuto dagli industriali, tradizionalmente sensibili al tema. Nel loro documento essi scongiurano il «saldo zero» (obbiettivo comunitario al 2050) richiamando la Regione a non assumere un'«impostazione di sostanziale blocco del consumo di suolo» (p. 7). Influssi di tale affermazione si riconoscono nel passaggio in cui il DdL ER prevede, in assenza di giustificazione tecnico-scientifica, un'ulteriore quota di «suolo consumabile» pari al 3% della superficie urbanizzata (riecheggia qui la lezione di Realacci nel DdL C2039 sul consumo di suolo, art. 3).

Ricorre nei testi in esame l'attenzione alla «fase transitoria». «Tre anni» (DdL ER) dall'entrata in vigore della legge (qui il «testimone» è più antico: la legge Ponte, 1967, e l'annata funesta che ne seguì il varo). Per «governare con coraggio e progressività questa prima fase di lavoro», è ritenuto necessario «tutelare i legittimi affidamenti fondati sulle previsioni di pianificazione già approvate e per le quali sono state spesso fornite garanzie agli Istituti di credito» (ANCE 2016, p. 3). Nel citato art. 6 della *vulgata* emiliana se ne riscontra la pronta traduzione: nel 3% di suolo consumabile «non sono computate le aree utilizzate per l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici previgenti»: naturalmente al fine di «garantire il fisiologico sviluppo delle aree urbane» (ANCE, p. 2), dichiarazione che assurge in questo contesto a valore di archetipo.

Resta da augurarsi che tale archetipo non corrompa l'intero contesto linguistico peninsulare.

2.

## Travolti i principi fondamentali del governo del territorio, offesa l'autonomia comunale

*Giovanni Losavio*

È un segnale preoccupante che il lancio invernale di questo disegno regionale di legge urbanistica non abbia suscitato non dico la rivolta ma neppure le pubbliche riserve dei comuni dell'Emilia-Romagna che ne sono i principali destinatari. Si è forse affievolito o addirittura si è spento il forte sentimento di autonomia che ha animato da sempre le nostre amministrazioni municipali? e che si era ancora manifestato nella discussione che accompagnò la formazione della legge 20 del 2000? L'urbanistica, asciutta parola cui nulla aggiungono le corrive suggestive espressioni di «governo del territorio», «tutela ed uso del territorio», è funzione primaria del comune tra quelle essenziali che la Costituzione (nell'articolo 118, al comma 3) riconosce come sue proprie, storicamente sue proprie: non può darsi comune se non abbia il potere di curare ogni spazio fisico entro i suoi confini. Lo dice il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali nell'art. 13: spettano al comune insomma tutte le funzioni amministrative che riguardano assetto e utilizzazione del territorio, con il solo limite delle funzioni amministrative che la legge statale e regionale attribuisca ad altri soggetti, pubblici necessariamente, secondo le rispettive competenze.

Ebbene, il disegno di legge che oggi discutiamo, sottrae ai comuni, come subito dovremo constatare, insieme compiti essenziali della pianificazione e capacità di iniziativa nella fase attuativa rimessa esclusivamente ai privati proprietari (attraverso l'accordo operativo che sostituisce i vigenti ma così soppressi piani urbanistici attuativi).

Con la mortificazione della autonomia comunale, il disegno di legge colpisce insieme principi fondamentali della «materia» «go-

verno del territorio”. Chiusa la infelice parentesi della avventurosa riforma costituzionale, questo progetto di legge è espressione della potestà legislativa della regione, concorrente con quella dello stato, cui l’art. 117 cost. riserva la determinazione dei principi fondamentali. È vero che specie negli ultimissimi tempi i principi fondamentali nella “materia” del governo del territorio-urbanistica si sono venuti affievolendo sotto l’urgenza del proclamato “rilancio dell’economia” e della perseguita semplificazione in materia edilizia (ricordiamo il dirompente “decreto del fare” del 2013). Ma almeno due essenziali principi sono rimasti fermi nella legislazione statale, benché rimasta contagiata dalla peggiore produzione normativa delle regioni sull’onda della pianificazione negoziata. Il principio innanzitutto della riserva della potestà urbanistica alle istituzioni pubbliche rappresentative delle comunità; e quello, a ben vedere dipendente, secondo cui i modi dell’edificare debbono corrispondere a regole normativamente predeterminate a fissarne i limiti che non possono essere affidati al libero accordo tra amministrazione comunale e privato costruttore.

Ebbene questo progetto di legge travolge l’uno e l’altro principio del governo del territorio della nostra unitaria repubblica. Al PUG, piano urbanistico generale, strumento unico di livello comunale, si nega (art. 33, comma 5) il compito di regolare la capacità edificatoria delle aree del territorio urbanizzato, la cui “rigenerazione” è indicata come l’obiettivo primario del governo del territorio. È introdotto, insomma, l’espresso divieto di pianificazione urbanistica (negata anche la definizione degli altri parametri urbanistici e edilizi degli interventi) sulle più rilevanti trasformazioni del territorio urbanizzato, rimesse al libero accordo operativo con i proprietari-costruttori. La stessa urbanistica che, così disponendo, si nega.

La regione ER intende dunque in questo modo profittare del varco aperto dalla legge di conversione (n. 98 del 2013) del “decreto legge del fare” (n. 69 del 2013), che integra l’art. 30 dello stesso decreto premettendo nell’elenco del comma 1 una singolare lettera «0a» per aggiungere un art. 2-bis nel testo unico in materia edilizia (DLgs n. 380 del 2001) e così attribuire alle regioni la fa-

coltà di “derogare” – con propria legge o proprio regolamento – alle disposizioni del decreto interministeriale 1444 del 1968 (dato in attuazione della disciplina introdotta dalla legge “ponte” dell’anno prima). Disposizioni che sono espressione di un principio fondamentale vincolante nell’esercizio della potestà legislativa regionale nella materia di governo del territorio, mentre la facoltà di derogare agli standard urbanistici che garantiscono in tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali in contra l’insuperabile ostacolo della riserva alla legislazione statale della relativa determinazione (art. 117, comma 2, lettera *m*), cost.). Ma è dubbia peraltro la legittimità costituzionale della soppressione del vincolo alla osservanza delle prescrizioni del decreto interministeriale n. 1444 del 1968 operata attraverso la legge di conversione del decreto legge: le modifiche in sede di conversione debbono corrispondere ai medesimi requisiti, prescritti per la decretazione governativa, di specifici “casi straordinari di necessità e urgenza”, mentre qui si provvede con disposizione generale operante a regime ordinario. E se pure si riconosca legittimità costituzionale alla disposizione legislativa che l’ha introdotta, la facoltà di derogare a quei principi anche là dove fissano limiti inderogabili alla densità edilizia, all’altezza degli edifici e alla distanza tra i fabbricati, dettandone le specifiche relative misure, non può certo significare, come invece pretende l’art. 9, lettera *c*) del disegno di legge regionale, la liberazione da ogni prescrizione di densità, altezza degli edifici e distanza tra loro, la soppressione cioè di ogni limite, di ogni obiettivo criterio ordinativo nell’insediamento edilizio urbano. Si apre la porta agli ecomostri dentro la città esistente, come è stato osservato, parossistica realizzazione di quella operazione di “addensamento” cui il progetto di legge affida il compito primario di rigenerazione urbana. E paradossalmente questa disposizione che libera i privati-costruttori da ogni limite anche quantitativo, si impone e per automatismo prevale (art. 10, comma 3) sulle diverse previsioni al riguardo nei vigenti strumenti di pianificazione urbanistica comunale. Una vera e propria sopraffazione, lesiva della autonomia dei comuni in una competenza che ha copertura costituzionale come abbiamo osservato in premessa. Ma pure gravemente

limitata, come avevamo anticipato, è la pubblica gestione attuativa del piano urbanistico generale, che necessariamente deve passare attraverso l'accordo operativo, la negoziazione cioè con il privato proprietario. Sono così soppressi i piani urbanistici attuativi e con essi la capacità di iniziativa al riguardo del comune rimessa in via esclusiva al privato interlocutore. Ulteriore non marginale lesione del principio fondamentale della riserva pubblica della potestà urbanistica.

Se, come non è improbabile, questa proposta di legge sarà, nel testo oggi presentato (e semmai corretto nel senso che si è letto in questi giorni per corrispondere a rivendicazioni di maggior scioltezza avanzate dai costruttori), approvata dalla assemblea regionale, non vorremmo disperare che il governo (nel quale la nostra regione si sente politicamente rappresentata) sarà tuttavia allora capace del forte risentimento necessario per sollevare conflitto di attribuzione (per violazione di principi fondamentali della materia e lesione di funzione comunale protetta) davanti al giudice delle leggi.

3.

## Rendita e riconversione, la rigenerazione urbana “core business” del nuovo ciclo edilizio

*Paola Bonora*

La situazione è stravagante. Tutti, costruttori in prima fila, si dichiarano concordi sulla necessità di limitare il consumo di suolo. Quando però si discute su come raggiungere questo traguardo le opinioni divergono a tal punto che i dubbi sui reali convincimenti diventano davvero forti. La proposta di legge urbanistica della regione Emilia-Romagna, che pure lo dichiara presupposto di fondo assieme alla rigenerazione, introduce una tale congerie di esclusioni, deroghe, eccezioni da rendere vano l'aver fissato la soglia massima del 3%.

Il nocciolo del problema sta allora non tanto nel soppesare le retoriche adottate e stabilire chi mente di più in questo Monopoli dalle condizioni mutate, ma capire quale sia il contesto entro cui le nuove regole si troveranno ad agire e quali i ruoli e gli obiettivi dei giocatori.

Che gli immobilariisti vogliano far ripartire al più presto la partita è connaturato al loro negozio. Meno che l'istituzione si faccia paladina di questa parte in maniera privilegiata, ne promuova acriticamente gli investimenti e sottostimi gli interessi pubblici che stanno alla radice della sua rappresentanza. Interessi che, sotto il versante economico, potrebbero essere almeno in parte compensati da un maggiore equilibrio fiscale tra i soggetti in campo, che preveda anche oneri e non solamente premi e incentivi. Ovvero una più giusta ripartizione delle plusvalenze generate dalle trasformazioni urbane tra privati investitori e città pubblica<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mentre sinora si è praticato l'opposto, come documento in un paragrafo del

Un paradigma di equa distribuzione delle risorse e dei loro potenziali che presuppone però si mantenga istituzionale la prerogativa della decisione e della pianificazione. Facoltà e compiti che sostanziano la potestà di governo, la quale non può discendere dalle volontà private di investimento, o comunque non solo e non prioritariamente da quelle, come vuole invece la proposta di legge. E si ponga anzi l'obiettivo di contenere le ingordigie del mercato che se lasciato libero di agire produce crisi devastanti come quella che stiamo patendo.

Peccato che di questi principi nella legge non si colga traccia ed anzi i comuni vengano esautorati di ogni potere e sia concesso loro come unico strumento la negoziazione, promossa a sede delle scelte urbanistiche su iniziativa unilaterale degli investitori. Con esiti che, nonostante i benauguranti auspici di «valorizzazione della capacità negoziale» espressi fin dal primo articolo nella consapevolezza della totale assenza di queste abilità, temibilmente metteranno in evidenza la debolezza degli enti minori nei confronti degli apparati – organizzativi, tecnici, di *voice* – dei poteri economici con cui dovranno confrontarsi. Una battaglia decisamente impari, temo, come le previsioni urbanistiche pregresse sono lì a mostrare. Mai ridimensionate e oggi chine agli step di partenza per scattare non appena la legge sarà approvata e fruire della liberatoria dei primi anni; già diventati cinque e vediamo quanti diventeranno prima che si applichi il famoso 3%.

L'altro enunciato su cui la proposta si basa, la rigenerazione, è un lemma che nel linguaggio politico-urbanistico odierno è talmente abusato da aver perso significato preciso, diventato il contenitore di tutto come del suo contrario. Anch'esso tuttavia, proprio nella sua insistente ricorsività, svela un progetto. I costruttori sono da tempo consapevoli della necessità di cambiare campo di investimento, che quello vecchio dell'espansione nelle aree agricole ha esaurito il proprio ciclo e, fattisi accessi sostenitori del riuso, chie-

dono di rientrare nei nuclei storici, in aree degradate ma strategiche da demolire, ricostruire, densificare. Operazioni che chiedono all'istituzione di sostenere sottolineando l'onerosità della prima parte del processo – acquisizione e bonifica – mentre dimenticano di segnalare le fruttuose implicazioni della seconda, ossia la forte rivalutazione che scaturisce da interventi di riqualificazione e intensificazione della rendita di aree centrali e semicentrali.

La «rigenerazione» rappresenta insomma il *core business* degli anni futuri. Una riorganizzazione del processo di produzione dello spazio (per dirla con il buon vecchio Henry Lefebvre) destinata ad incidere sul piano sociale e territoriale, che implica l'accorciamento del ciclo edilizio.

Il bene durevole per eccellenza, che non a caso definiamo e distinguiamo come immobile, entra nel gioco dello spreco consumistico e diventa labile, deperibile, riproducibile. Una sorte che è già capitata ai valori immobiliari, un tempo garanzia di investimento sicuro, che invece hanno mostrato la stessa volatilità dei prodotti finanziari di cui erano stampella. Nel passaggio dalla materialità del moderno alla precarietà del suo post, una serie di certezze sono cadute, ora sta crollando anche quello della durevolezza dei manufatti.

Un cambiamento che sottende il rientro dalla rendita marginale, avvantaggiata nei decenni della fuga dalla città e dello *sprawl*, a quella posizionale di rivalutazione della centralità allocativa. Una riconfigurazione dalle conseguenze importanti sia sotto il profilo territoriale che economico e sociale, da cui potranno derivare intense modifiche degli assetti attuali. Un processo che la legge emiliana decide di affidare ai privati e alle loro volontà di investimento, anziché mantenere istituzionali le redini delle scelte locali e trarre risorse per la città pubblica.

Sullo scacchiere immobiliare si gioca insomma il destino delle città nei prossimi anni, coinvolte in un intenso processo di “riconversione” (introduco volutamente questo termine di natura industriale che mi sembra più schietto) di abbattimento, ricostruzione e densificazione – senza rispetto, come indica la legge, per distanze, altezze, dotazioni; vecchi orpelli di un'urbanistica garantista *de-*

mio recente articolo *La città pubblica tradita*, “il Mulino”, n. 6/16, <[www.rivistailmulino.it/item/3343](http://www.rivistailmulino.it/item/3343)>.

*modé*. Che cambierà la fisionomia e le modalità d'uso di aree centrali, o potenzialmente tali, ora degradate o anche solo sdrucciate e abitate da soggetti sociali non consoni all'estetica *cool* stilema dell'attrattività. Ci si dovrà intendere sul concetto di degrado, se non vogliamo trovarci i picconatori sotto casa. Torna insomma il piccone risanatore, nelle vesti gioiose e politicamente illuminate della rigenerazione.

Che alcune aree, quelle dell'urbanizzazione frettolosa e caotica dell'immediato dopoguerra, meritino riconversione è innegabile. Si aprirà in ogni modo il problema degli abitanti, spesso anziani, stranieri, ceti disagiati. Una questione che vedrà necessariamente coinvolte le periferie ai margini dell'urbanizzato, nel fatidico 3% di suolo consumabile (ma in realtà credo prevalentemente in forma di edilizia convenzionata «di pubblica utilità» e dunque esclusa dal computo), in cui dovranno sorgere nuovi edifici costruiti all'uopo con contributo esentivo e premiale pubblico, per ospitare le popolazioni espulse dalle zone gentrificate, diventate troppo onerose.

La dinamica è lineare: riconverto zone centrali demolendo, ricostruendo, densificando, in più costruisco in periferia su terreni vergini sotto l'ombrello dell'interesse pubblico, accorcio in questo modo il ciclo di vita dei manufatti e introduco l'idea della loro precarietà così mi garantisco un mercato imperituro. Un dispositivo perfetto.

Peccato sia proprio l'Emilia a farsi protagonista di un nuovo ciclo edilizio a decisa impronta neoliberista, di cui la legge in via di approvazione è il manifesto esplicativo. Che nel linguaggio ambiguo e bifronte caro alla postmodernità, sistema i tasselli disordinati di pratiche già *in nuce* e confeziona il quadro normativo che le legittima. Offrendo ai grandi costruttori gli strumenti per interventi di *gentrification* di ampia scala, non solo su edifici ma su interi comparti urbani.

4.

## La chimera della rigenerazione e il popoloso deserto della città storica

*Pier Luigi Cervellati*

### *Oblio della memoria*

Meno si parla, o scrive, più in fretta si dimentica. La tutela del centro storico sembra non ignorata. L'articolo 32 della proposta di legge urbanistica della regione Emilia-Romagna la porta addirittura nel titolo e il binomio «centro storico» è ripetuto in tutto il testo almeno sette o otto volte. Anche la tutela, scopriamo nello stesso articolo al comma 6, si può ottenere con la rigenerazione. È sufficiente ampliare i volumi.

Leggiamo: «Il PUG può inoltre individuare le parti del centro storico prive dei caratteri storico architettonici, culturali e testimoniali, nei quali sono ammessi interventi di riuso e rigenerazione, ai fini dell'eliminazione degli elementi incongrui e del miglioramento della qualità urbanistica ed edilizia dei tessuti urbani, ed è ammesso l'aumento delle volumetrie preesistenti». Come s'individuano il centro storico, chi definisca congruità e incongruità e come s'intervenga per la tutela, non è dato sapere se non nel rimando iniziale al Piano Territoriale Paesaggistico Regionale, PTPR, che non esiste ancora. La sigla (rimasta invariata) potrebbe persino alludere allo scempiato quanto obsoleto piano degli anni '80 del secolo scorso, variato e stravolto da regione e comuni. Si auspica che il nuovo PTPR aggiorni "centro" con "città" storica e indichi – in base alle nuove teorie e alle esperienze di piano che le applicano – appropriate metodologie di perimetrazione, di tutela, di utilizzo e di restauro.

Il richiamo «all'osservanza della disciplina di tutela del centro storico e degli edifici di valore storico, artistico e testimoniale» (art. 7) è privo di contenuti poiché rimanda all'art. 32 che nulla dice



sull'argomento. L'art. 7 cita la disciplina di tutela e tuttavia precisa che «gli interventi di qualificazione edilizia sono sempre ammessi e si attuano con intervento diretto». La tutela, se ne deduce, si applica con la «qualificazione», la quale a sua volta è intesa quale «valorizzazione» (economica) ovvero con nuove volumetrie.

Il PUG deve censire tutti gli immobili – vincolati o meno – presenti nel territorio, ma ci sono interstizi o zone dove la rigenerazione può riqualificare lo stesso centro storico. Con questa LUR si potrebbe fare il “cilindro”, progettato a suo tempo dall'archistar Botta a Parma nel piazzale della Pace. Mentre l'altra star Gehry, prima di diventare cadente, potrebbe disegnare (per poi costruire) un gigantesco tortellino sotto le Due Torri a Bologna. Nelle città storiche dell'Emilia-Romagna ci sono zone sventrate o bombardate ricostruite male e con superfici maggiorate rispetto a quelle originarie. L'effetto della rigenerazione/riqualificazione può diventare devastante per la qualità, la dimensione e la fisionomia delle città storiche, già alterate dagli interventi postbellici.

### *Popoloso deserto*

Se la rigenerazione fosse intesa come rinascita della città storica, dovrebbe puntare sulla pianificazione di tutto il territorio e non solo sull'aumento delle volumetrie in zone tangenti a quelle “vincolate”. La LUR dimostra invece di non voler pianificare – tanto meno la città storica di cui ignora il nome, il contenuto, il perimetro e il passaggio alla città moderna. Per programmare bisogna conoscere (è scritto persino in premessa alla legge stessa, con rimando però alla strumentazione vigente). Se s'ignora come stanno cambiando l'identità e la fisionomia della città storica, la nuova legge urbanistica diventa un pericolo, non solo con i nuovi interventi “ri-generatori”, ma anche quando fa generici richiami alle abitazioni e agli esercizi commerciali (art. 32, comma 6), oggi agenti trasformatori della città storica in un “popoloso deserto”.

La città storica è sempre meno abitata, ma è l'unica parte dell'aggregato urbano a essere frequentata, bistrattata, storpiata, usata

da un turismo che la rigenerazione dovrebbe decuplicare. L'epidemia dei B&B sta infestando gli alloggi storici. L'esplosione dei mini market cancella le botteghe. Gli artigiani sono sempre più rari e le boutique sopravvivono con il ricambio continuo d'investimenti per nulla trasparenti. Pizzerie e kebaberie, paninerie, salumerie e formaggiai si adeguano ai ristoranti e alle trattorie (con o senza *dehors*), invadono portici, strade e piazze. Adesso è di moda il cibo. Il turismo di rapina (come scriveva Cederna) impone eventi, mostre effimere quanto dequalificanti, per calamitare gente. “Centro storico da esportare” (*sic!*) come adesso si usa dire. Dalla città d'arte alla post-città shopping center; dalla fiera del tortellino e della mortadella, alternata con tre giorni di filosofia o di storia, alla città resort o luna park dei poveri; è un inno continuo alla valorizzazione del “patrimonio”. Chi lo tutela? I comuni sono assetati di denaro e accettano volentieri il cambio di destinazione d'uso e pregano per realizzare nuovi interventi. Le soprintendenze boccheggiano; unificate, condensano in una sola persona competenze che vanno dall'archeologia alla botanica, all'architettura, alla pittura, al paesaggio, all'incunabolo... Sono aumentate le loro funzioni e continuerà a diminuire il numero degli addetti, al pari della loro autonomia. Per assenza di abitanti, i monumenti e le case, le strade e le piazze diventano simulacri di città, elemento essenziale per renderla il luogo ideale per stupire e instupidire. Venezia ha trenta milioni di turisti all'anno, però i veneziani (e l'umanità) non hanno più Venezia.

### *Gentrification*

Perequazione è il termine vessillo della legge regionale 20/2000 che ha legittimato, consolidato la prassi in essere del “pianificar facendo”, dell'urbanistica contrattata, matrice del surplus edilizio, della crisi economica e del consumo di suolo. Sfruttando il meccanismo finanziario di trasformazione della città storica e di allargamento della periferia, ha causato anche in Emilia-Romagna il tracollo dell'urbanistica e in particolare la nota “bolla edilizia”.

I sociologi individuano nella trasformazione della città storica la causa dello straripamento dell'urbanizzato, il crescente degrado e povertà della periferia per mancanza non tanto e non solo dei servizi, quanto di quella conoscenza dei caratteri identitari dei luoghi indispensabile per formare "comunità", e definiscono questo processo "gentrification". La città storica, fintanto che è stata abitata e vissuta, non aveva un centro e neppure c'era periferia. Certo non mancavano zone degradate nel senso che erano abitate da cittadini poveri, in case tuttavia rese decorose dagli orti e arricchite da strade, piazze, chiese, conventi e oratori che formavano nel loro insieme il prolungamento pubblico della casa, l'ambiente di rappresentanza e di convivenza della comunità.

Rigenerare è diventata la parola d'ordine della nuova legge urbanistica emiliana. La rigenerazione è in grado di promuovere un ritorno al recente passato assorbendo l'abbondanza di alloggi invenduti, uffici e fabbriche vuote? Nel capoluogo metropolitano, la "riqualificazione", iniziata con interventi d'inutile arredo urbano connessi al trasporto pubblico, si sta ampliando con nuove "attrazioni". Non ci sarà il "tortellino" di Gehry, però tutto il fabbricato adiacente alle Due Torri (rifatto nel dopoguerra) è già diventato un tortellificio con terrazzo ristorante protetto da ombrelloni e schermato da piante, tipo balcone tirolese. La rigenerazione/qualificazione nelle città storiche dell'Emilia-Romagna rigenera degrado.

5.

## Il paravento del pubblico interesse: territori e città come immensi stadi di calcio

*Paolo Berdini*

La grancassa si è già messa in moto. La stampa e le associazioni amiche suonano la stessa nota: finalmente una legge che blocca il consumo di suolo; che privilegia il recupero del patrimonio edilizio dismesso; che tutela quel che resta delle aree agricole di pianura. Saranno pochi, comunque minoritari e trascurabili in termini di visibilità mediatica, coloro che scaveranno senza pregiudizi nell'articolo della legge per comprendere se tutti i roboanti proclami siano realmente veri.

A guardarla bene si scopre così che gli annunci sono fuorvianti e che nella realtà sono tre i pilastri che sostengono la proposta di legge e costituiscono la più micidiale innovazione legislativa mai pensata e codificata da alcuna Regione. In ordine di apparizione i tre pilastri sono: accordi operativi con i privati in variante ai piani urbanistici vigenti; incentivi ai diritti edificatori definiti dai piani; standard urbanistici differenziati. Per comprendere la dimensione del crollo culturale del Partito Democratico alla guida della regione Emilia-Romagna, è opportuno ricordare che i tre menzionati pilastri sono identici a quelli indicati nella legge Lupi, che fu voluta e (quasi) approvata dai governi di centro destra. Quella legge eversiva era fondata proprio sulla subordinazione del pubblico rispetto al privato (art. 5); gli incentivi volumetrici (art. 7) e l'abolizione *ope legis* del decreto 1444/1968 (art. 13). L'analogia è – come si vede – totale se si eccettua il fatto che l'abolizione, impresa impossibile in sede legislativa regionale, viene abilmente sostituita dal suo declassamento da principio assoluto (uguali diritti urbanistici per ciascun cittadino italiano) a principio elastico in cui è possibile intervenire a piacimento.

Nell'economia di questo intervento è opportuno concentrare le attenzioni sul primo dei pilastri della proposta di legge. Il buon-giorno si vede dal mattino e la filosofia è immediatamente introdotta all'articolo 1 (*Principi e obiettivi generali*) in cui si legge: «Le amministrazioni pubbliche titolari di funzioni di governo del territorio cooperano [...] anche mediante la stipula di accordi territoriali e l'istituzione di sedi stabili di concertazione» (comma 4). Nulla di male fin qui, perché è evidente che la concertazione con l'iniziativa privata è elemento di grande importanza per misurare l'efficacia dei piani urbanistici. Il male arriva subito dopo, all'articolo 38 (*Accordi operativi e piani attuativi di iniziativa pubblica*) dove al primo comma si legge: «Il Comune può promuovere la presentazione di proposte di accordi operativi attraverso la pubblicazione periodica di avvisi pubblici di manifestazione di interesse». Si prosegue incardinando lo strumento all'interno della categoria dei piani esecutivi: «Gli accordi operativi hanno il valore e gli effetti dei piani urbanistici attuativi» (comma 2). Un ulteriore perfezionamento che introduce – senza averla fino d'allora mai menzionata – la figura del “privato”: «Al fine della stipula degli accordi operativi, i privati presentano al Comune una proposta contenente i seguenti elaborati» etc. (comma 3). E, come un crescendo del grande Rossini, si arriva al geniale perfezionamento: «Entro il termine perentorio di 60 giorni dal ricevimento, l'Ufficio di piano verifica la conformità della proposta al PUG e alla pianificazione territoriale e settoriale vigente e valuta *l'interesse pubblico* alla sua realizzazione» (comma 6, il corsivo è nostro).

Come si vede, compare il *passerpartout*, e cioè l'«interesse pubblico», concetto molto elastico e discrezionale che ha fin qui prodotto infiniti lutti al territorio e al paesaggio italiano. Introdotto come grimaldello nella legge 241 del 1990, il ricorso alla dichiarazione di interesse pubblico è stato un comodo paravento per far passare di tutto, dalle grandi opere inutili ai progetti più eversivi degli equilibri urbanistici dei comuni. Si disse che c'era l'interesse pubblico a realizzare in deroga alle norme urbanistiche nuove piscine nei circoli sportivi privati più esclusivi della capitale come in occasione dei Mondiali di nuoto del 2009; si disse che c'era l'inte-

resse pubblico a realizzare gli innumerevoli grandi centri commerciali in aperta campagna perché “favorivano l'occupazione”. Ci sono da ultime le norme approvate nel 2013 in sede di finanziaria che consentono a tutte le società calcistiche della serie A e B di realizzare nuovi stadi di calcio: «Il comune [...] ove ne valuti positivamente la rispondenza, dichiara entro il termine di novanta giorni dalla presentazione dello studio medesimo, il pubblico interesse della proposta». Così recita il comma 304 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Ed ecco come è stato applicato quel concetto nello scandalo urbanistico al momento più grave in Italia: la realizzazione dello stadio della Roma Calcio. Nel 2014 la società sportiva commissiona ad una importante società immobiliare (Cushman & Wakefield, allora della galassia della famiglia Agnelli) un'indagine urbanistica per individuare il luogo migliore per realizzare il nuovo stadio di calcio. L'area prescelta si trova a Tor di Valle, un'ansa del Tevere a sud dell'Eur che non ha i minimi requisiti di accessibilità e sicurezza idraulica. Così i promotori immobiliari e proprietari dell'area (gruppo Parnasi) e la Roma costruiscono un gigantesco progetto urbanistico che prevede la realizzazione di circa un milione di metri cubi di uffici e di commercio, dichiarando che quelle volumetrie servivano per coprire i costi per la realizzazione delle indispensabili urbanizzazioni. Il comune di Roma avrebbe potuto respingere il progetto e indirizzarlo su un altro comparto urbano più strutturato e capace perciò di reggere l'urto della nuova funzione. Nulla di tutto ciò. L'amministrazione guidata dal sindaco Ignazio Marino con assessore all'urbanistica Giovanni Caudo approva in consiglio comunale il riconoscimento del “pubblico interesse” al progetto. L'esempio serve per chiarire, semmai ce ne fosse bisogno, che il concetto di interesse pubblico è tanto evanescente quanto discrezionale e si presta meravigliosamente per coprire le peggiori speculazioni immobiliari. La giunta regionale di quell'Emilia-Romagna, una volta esempio di buon governo urbanistico, estende a tutte le fattispecie di intervento sul territorio e sulle città i concetti finora limitati ai soli stadi di calcio. Un primato davvero poco invidiabile.

Per completare lo scempio, infine, la nuova proposta di legge urbanistica della regione Emilia-Romagna prevede esplicitamente che gli accordi solennemente richiamati come abbiamo visto nei principi generali della legge, possano prevedere deroga ai piani urbanistici. Con l'articolo 59 (*Accordi di programma*) si consente di approvare gli accordi operativi con lo strumento dell'accordo di programma *ex lege* 267/2000. Con l'articolo 60 (*Accordi di programma in variante ai piani*) si stabilisce la possibilità di deroga: «La conclusione di un accordo di programma può comportare variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica» (comma 1). Con l'articolo 61 (*Accordi con i privati*) si afferma infine in assoluta identità con la legge Lupi che «Nel corso della fase di formazione del PUG, anche in accoglimento di osservazioni o di proposte presentate, gli enti locali possono concludere accordi integrativi con i soggetti privati [...] allo scopo di assumere nel PUG previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale» (comma 1). Si noti che la variante sostanziale in sede di formazione del piano è consentita, art. 60, anche per variare i piani territoriali e che con disinvoltura invece di *pubblico* interesse si usa, art. 61, la formula *rilevante* interesse. L'importante è derogare.

La proposta della nuova legge urbanistica regionale dell'Emilia Romagna rappresenta la più devastante opera di demolizione della pianificazione urbanistica che sia stata ideata dopo la mancata approvazione della legge Lupi in Parlamento. Come abbiamo visto, nei principi fondamentali si richiama uno strumento che prevede nei successivi articoli una facile deroga urbanistica dei piani vigenti. Con il paravento del "pubblico interesse" si estende infine a tutte le categorie di intervento sul territorio e sulle città ciò che a livello nazionale era almeno limitato alla sola fattispecie dei campi di calcio. La giunta regionale pensa dunque che il territorio sia un luogo di scorribande per realizzare stadi di calcio e ogni altra nefandezza. Così tramonta dunque la regione leader del buon governo urbanistico italiano.

6.

## Sofferenze bancarie, rimanenze immobiliari e città energivora

Paola Bonora

Il consumo di suolo è stato un pessimo affare. Non solo in termini ambientali e territoriali, dov'è stato uno sfacelo, ma proprio sotto quel profilo economico che la bandiera neoliberaista dietro cui si nascondono le obiezioni costruttiviste, vorrebbe difendere. I risultati economici della complicità tra settore immobiliare e finanziario si sono tradotti in una crisi di proporzioni globali i cui effetti sono paragonabili a quelli della grande crisi del 1929.

Ma nonostante l'evidenza del fallimento, l'assioma che vede l'edilizia come leva prioritaria rimane inscalfibile. "Se parte il mattone l'economia riprende" è una convinzione figlia degli anni Cinquanta e Sessanta che poi si consolida con lo *sprawl*, quando la rendita si dilata nelle periferie. Due fasi in cui il bene immobiliare cambia natura: mentre all'inizio risponde al bisogno abitativo generato dall'inurbamento, a partire dagli anni Settanta si trasforma in investimento, con rivalutazioni vertiginose dei prezzi (oltre il 60% in pochi anni) che scatenano gli appetiti e portano a costruire ben più di quanto il mercato possa assorbire.

Un eccesso che mette in fibrillazione l'equilibrio torbido tra finanza e immobiliare e, a partire dai mutui *subprime* americani, scatena il crollo dell'economia mondiale. Una catastrofe figlia della miscela esplosiva di miopia e avidità.

Della grande quantità di costruzioni prodotte un numero considerevole è tuttora invenduto. "Rimanenze", come vengono classificate nei bilanci delle imprese, che nonostante l'esonero fiscale elargito dal 2013, hanno provocato la crisi del settore e uno shock al mercato che non è stato assorbito. Da quel momento i valori delle costruzioni sono calati in Italia del 30%, una perdita patri-

moniale di proporzioni gigantesche se consideriamo che sulle abitazioni si concentrano gli investimenti delle famiglie. Che in molti casi si sono indebitate e ora possiedono immobili che non corrispondono all'ammontare del mutuo, o li hanno visti pignorati dalle banche.

I bilanci degli istituti di credito hanno infatti inglobato un patrimonio immobiliare cospicuo ma in progressiva svalutazione, proveniente sia da piccoli proprietari che da grandi imprese fallite, per il cui realizzo sono stati aperti appositi canali *real estate* nel tentativo di coprire almeno in parte le falle. Immobili che anche per questa via finiscono sul mercato ingrossando ulteriormente l'offerta a scapito della tenuta dei valori.

Il ruolo degli istituti finanziari in questo gioco al massacro è stato a dir poco opaco quando non truffaldino. Oggi i crediti inesigibili, le cosiddette "sofferenze" di cui ogni giorno si discute per i rischi di fallimenti e di contagio all'intero sistema creditizio, sono al centro delle preoccupazioni e stanno costando fior di miliardi in salvataggi statali.

Si trascura però di segnalare che la quota principale di tali sofferenze consiste in debiti contratti dal settore immobiliare. Ben il 41,7% (2016, Banca d'Italia) delle sofferenze, una cifra che supera i 70 miliardi di euro, è imputabile all'immobiliare; con la maggior parte delle *tracce* debitorie che superano i diversi milioni di euro e dunque indicano come principali mutuatari i grandi costruttori. Debiti che in larga misura (quasi il 60%) non sono riscuotibili perché non coperti da garanzie.

Constatazioni disarmanti, che mettono in luce la mancanza di intelligenza strategica, di capacità manageriale, o forse sarebbe sufficiente dire di normale sensatezza e buonsenso, in settori chiave dell'economia. Un'alleanza tra banche e immobiliare, poggiata su strumenti creditizi fittizi e su debiti anziché su *asset* reali, che alla fine è implosa come un castello di carte. Il ruolo dei due settori è talmente gonfiato dalla cultura del debito e della rendita immobiliare e finanziaria, a scapito della produzione, da trascinare con sé nel baratro il resto dell'economia. Non si tratta dunque "solo" della responsabilità di singoli colpevoli debitori, ma di un intero sistema

strutturalmente orientato in una direzione sbagliata, che ha consentito e addirittura incentivato comportamenti fraudolenti.

Se questi sono i risultati economici della crescita immobiliare, è innegabile che si è trattato di un clamoroso insuccesso – per non dire dei suoi costi in dissesto idrogeologico, su cui mi permetto di rinviare a un mio articolo<sup>4</sup>.

Fatico dunque a capire la caparbia con cui la politica, al di là delle dichiarazioni in cerca di consenso, vuole di fatto preservare e persino dilatare i potenziali edificatori, come la proposta di legge emiliana stabilisce a suon di deroghe a un apparente limite. Sulla base di quali dati e quale *ratio* economica si presume che costruire ancora significhi sviluppo, benessere, occupazione? Com'è dimostrabile questo pregiudizio? E non si traduca invece in ulteriore sovrapproduzione, invenduto, crisi, disoccupazione, com'è già avvenuto?

Esiste una soluzione più rassicurante, che presuppone un cambio di marcia in direzione del recupero e del restauro. Piccole e medie operazioni di risanamento urbano che potrebbero diventare il volano di un reale processo di riqualificazione, di rilancio dell'edilizia e riassorbimento di forza-lavoro.

Salvo alcune aree edificate negli anni Quaranta-Cinquanta a ridosso della guerra, la maggior parte del patrimonio edilizio (quello emiliano in particolare) è di buona qualità. È tuttavia responsabile del dispendio energetico, causa principale di inquinamento e sperperi. Si preferisce però enfatizzare la costruzione *ex novo* di pochi edifici *smart*, a minimo impatto ambientale e classe energetica massima, il cui contributo al bilancio ecosistemico complessivo è irrilevante, mentre resta indifferenza nei confronti della dispersione, dello spreco e del carico ambientale di tutto il resto della città.

La città energivora e la minaccia sismica dovrebbero diventare i principali bersagli delle politiche urbane, favorendo efficienza

<sup>4</sup> Paola Bonora, *Catastrofi «naturali» e dissesto*, "il Mulino", n. 4/15, <[www.rivistailmulino.it/journal/articlefulltext/index/Article/Journal:RWARTICLE:80515](http://www.rivistailmulino.it/journal/articlefulltext/index/Article/Journal:RWARTICLE:80515)>.

energetica e sicurezza antisismica, anche attraverso misure fiscali che invogliano i piccoli proprietari degli immobili a impegnare il tanto risparmio accumulato anziché occultarlo in banche trabalanti e partecipazioni azionarie truffaldine.

Alle istituzioni poi spetta il compito di garantire sistemi di seria certificazione in grado di capitalizzare gli investimenti in riqualificazioni dei valori. Un indirizzo, questo, che le grandi imprese – il cui processo produttivo è impostato su operazioni di ampie dimensioni – non riescono neppure a concepire, troppo distante dalla loro mentalità e modalità organizzativa. Rinunciano in questo modo a innescare un circuito di salvataggio e rivitalizzazione delle tante piccole e medie imprese della loro filiera, quelle stesse che la crisi ha falciato producendo molta disoccupazione.

Un ruolo di orientamento verso la ecosostenibilità e la creazione di posti di lavoro che dovrebbe appartenere alle politiche delle istituzioni, se non vogliono abdicare alle proprie prerogative di governo a favore dei privati.

7.

## Il paesaggio e il Codice, la Regione e le Soprintendenze

*Anna Marina Foschi*

A livello nazionale, la tutela del paesaggio è regolata dal *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, parte III, il cui testo definitivo risale al 2008, anche se da quel momento innumerevoli sono stati gli emendamenti volti a “semplificare” (leggi: alleggerire) il provvedimento di tutela cardine, vale a dire l’autorizzazione paesaggistica.

Mentre soprattutto per quanto riguarda i beni culturali il CBCP si pone in sostanziale linea di continuità con le leggi Bottai, per la parte paesaggistica esso eredita l’impianto della cosiddetta legge Galasso (L. 431/1985), ma soprattutto introduce un forte elemento innovativo rappresentato dall’obbligo della copianificazione congiunta tra MiBACT e Regioni, normata dall’art. 143.

La possibilità di procedere, per la prima volta assieme Stato e Regioni, a livello di pianificazione territoriale poteva rappresentare un cambio di passo decisivo per le ragioni della tutela, chiamate ad esprimersi non più e non solo “a cose fatte”, ma già in seno alla fase di pianificazione di area vasta.

Purtroppo, a quasi un decennio dall’emanazione della versione definitiva del Codice, tale opportunità è stata colta solo da due Regioni – Toscana e Puglia –, e, parzialmente, dalla Sardegna per quanto riguarda il solo ambito costiero (ma il recentissimo DdL sull’urbanistica della giunta Pigliaru sembra purtroppo un cedimento generalizzato alle ragioni dello “sviluppo”).

A tale sostanziale fallimento hanno contribuito in pari misura sia il MiBACT, sia le Regioni.

Per quanto riguarda il ministero, grave è l’incapacità dimostrata ad assumere un ruolo di guida dell’intera operazione, trascurando uno dei compiti principali assegnatigli dal Codice, vale a dire la re-

dazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio, come prescritto dall'art. 145 del Codice stesso.

Per quanto riguarda le Regioni, dal canto loro, tranne le eccezioni sopracitate, sono tutte ben lontane dal raggiungimento dell'obiettivo prescritto, tanto che si può parlare di vera e propria elusione amministrativa.

A tale folto gruppo di Regioni non virtuose appartiene anche l'Emilia-Romagna che, anche in questo ambito, tradisce la propria tradizione legislativa di eccellenza: il PTPR emanato in adeguamento alla legge Galasso (L 431/1985) fu salutato, anche da intellettuali rigorosissimi quali Antonio Cederna, come uno strumento di notevole efficacia per la tutela del paesaggio. Purtroppo, almeno da dieci anni a questa parte, il PTPR ha subito tali e tante modifiche da risultare fortemente depotenziato: ancor più necessaria sarebbe quindi stata un'operazione come quella della copianificazione.

Al contrario, la proposta di legge urbanistica regionale approvata dalla Giunta, pur facendo un fugace riferimento al processo di copianificazione (art. 65, comma 2), limita la collaborazione con il MiBACT allo stretto necessario, ovvero alle sole aree interessate da vincolo. Adeguandosi prontamente al *mainstream* urbanistico, il DdL rinuncia ad una visione di area vasta e parcellizza le attività di tutela, recupero e valorizzazione in un insieme di progetti ai quali le Soprintendenze possono – e non, “debbono” – partecipare (art. 67).

Con l'intero Titolo V dedicato alla «Tutela e valorizzazione del paesaggio» la nuova legge sembrerebbe assegnare alla Regione e ai Comuni compiti e politiche appropriate, ma gli articoli (dal 62 al 71) vanno analizzati in parallelo al Codice per rilevare se, e dove, se ne discostano.

Il PTPR (art. 64), componente del Piano territoriale regionale, è a tutti gli effetti un piano urbanistico «con specifica considerazione dei valori paesaggistici, storico-testimoniali, culturali, naturali, morfologici ed estetici». La sua disciplina è integrata dalle specifiche prescrizioni di tutela dei beni vincolati e definisce i criteri di rappresentazione della cartografia per la pianificazione urbani-

stica. Arduo assicurare la coerenza delle politiche generali e settoriali rispetto ad ambiti confusamente definiti, punto debole, anche, del primo PTPR precedente il Codice, che pure definiva con maggiore chiarezza le tutele cogenti, ivi compresi i centri storici e i beni storico-testimoniali, con criteri di catalogazione già concordati con le Soprintendenze.

I riferimenti progettuali (art. 67), le «politiche di miglioramento», le linee di «sviluppo sostenibile del territorio» pongono il «minor consumo di suolo» in una posizione ambigua, mentre la copianificazione è limitata alla trascrizione dei vincoli. Positiva invece, anche se tardiva, l'individuazione delle aree non idonee a specifici impianti tecnologici di produzione e trasporto di energia. Invece la semplificazione (in base agli artt. 43-47) per l'elaborazione e l'approvazione delle varianti e della verifica di adeguamento al Codice lascia supporre piuttosto una riduzione dei vincoli. La dichiarazione d'interesse pubblico è affidata alla Commissione Regionale per il Paesaggio, la cui composizione attua l'art. 137 del Codice: la Giunta regionale esprime parere anche sulle proposte di integrazione di competenza ministeriale, ma nel Codice «è fatto salvo il potere del Ministero di dichiarare il notevole interesse pubblico» (art. 138.3).

La vigilanza sulle funzioni amministrative e il monitoraggio sulla pianificazione paesaggistica e le trasformazioni sono affidati all'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio, che secondo il Codice (art. 133) formula studi, analisi e proposte per le politiche di conservazione e valorizzazione del paesaggio (a Ministero e Regioni), mentre per la legge regionale (art. 68) ha il compito di monitorare la pianificazione paesaggistica a supporto dei compiti di vigilanza sulle funzioni delegate ai Comuni e può avvalersi anche dell'IBACN previo specifico accordo.

Si sancisce, in questo modo, la sostanziale estraneità dell'Istituto all'amministrazione regionale, mentre al contrario, l'originario IBC trovò la sua genesi proprio come strumento per la programmazione territoriale legata alla tutela.

Più chiari compiti, rispondenti alle indicazioni del Codice, ma attuati fin dal 1975 precedendo la stessa nascita del Ministero, ave-

vano consentito all'IBC di essere un effettivo supporto per le politiche della Regione e degli enti locali con la raccolta sistematica di documentazione e proposte metodologiche utilizzate per il primo PTPR, che andrebbero solo aggiornate. In particolare per i centri storici, come per il patrimonio edilizio rurale, questa proposta di legge non indica alcuna effettiva tutela, negando una pianificazione vigente che prevede non solo l'analisi puntuale del patrimonio edilizio esistente e una chiara delimitazione di aree su criteri geografici e storici di qualità, ma all'interno di queste il restauro e il risanamento senza premi di volume (incrementi che contrastano anche la prevenzione sismica) e la salvaguardia delle aree libere, non solo pertinenti a pochi edifici vincolati. Nel territorio rurale un patrimonio architettonico diffuso e già censito come "forme funzionali" del paesaggio agrario secondo la lezione di Lucio Gambi, rischia ora di scomparire definitivamente non solo per abbandono, danni sismici e mancanza di manutenzione, ma equivocando sugli stessi concetti di "recupero" e "qualità" che invitano alla demolizione e ricostruzione senza alcuna cognizione sulle prestazioni delle tecnologie storiche in grado ancora di recuperarne le qualità prestazionali. Per funzioni attuali e identità del territorio rurale sarebbe più opportuno riprendere le *Linee Guida* redatte dalla stessa Regione nel 2010.

In definitiva, per quanto riguarda tutela e valorizzazione del paesaggio il DdL si limita a ribadire compiti già presenti nella normativa in vigore, ma equivocando sui termini *recupero* e *qualificazione*, senza apportare innovazioni significative e soprattutto senza definire in maniera compiuta le modalità di interazione con gli organismi di tutela territoriale. In questo modo continuano a rimanere indeterminati tempi e modi della copianificazione a dieci anni dalla scadenza prescritta dal Codice.

In questo contesto gli obiettivi elencati al comma 2 dell'articolo 63, quali «salvaguardia e rafforzamento dei valori identitari» e «gestione sostenibile» rimangono espressioni lessicali prive di riscontro normativo cogente: in pratica il DdL si limita a rimandare ad altri provvedimenti quella definizione di regole necessaria a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Uguali considerazioni valgono infine per quanto riguarda il tema della partecipazione alla pianificazione del paesaggio, evocata più volte senza però che se ne determinino specifiche di applicazione e parametri anche solo a grandi linee.



## Il suolo agricolo: prospettive economiche, sociali e ambientali

*Piero Bevilacqua*

L'agricoltura dell'Emilia-Romagna, è, fra le regioni italiane, forse quella che più di ogni altra deve i propri successi produttivi a una secolare e radicale trasformazione del suo territorio. Imponente, la bonifica che ha riguardato la Bassa pianura padana fra Ottocento e Novecento e che ha coinvolto le province di Reggio Emilia, Modena e Ferrara. Il prosciugamento di estese paludi e acquitrini ha permesso a quelle province di strappare alla Lombardia il primato storico delle rese granarie (G. Porosini, *Bonifiche e agricoltura nella Bassa Valle Padana*, BCI, Milano 1978). Trasformazioni che tuttavia, inseguendo una industrializzazione sempre più spinta, hanno finito col distruggere, dopo la seconda metà del XX secolo, «quel capolavoro, insieme estetico ed economicamente funzionale, che era l'ordinato insieme di campi, alberi, acque, case e lavoro umano del paesaggio agrario emiliano» (F. Cazzola, *La ricchezza della terra. L'agricoltura emiliana fra tradizione e innovazione*, in *Le regioni dall'Unità a oggi. L'Emilia-Romagna*, Einaudi, Torino 1997). E tuttavia, a dispetto di alterazioni profonde degli habitat naturali o seminaturali del passato – come il paesaggio umido delle *valli* – e di forme tradizionali del paesaggio agrario, come la *piantata*, l'agricoltura di quest'area del Paese presenta straordinari punti di forza, legati alla sua tradizione enogastronomica. Ma essa è giunta a un punto limite. Oggi presenta squilibri territoriali e ambientali che rischiano di compromettere le basi stesse del suo successo.

Cominciamo col ricordare, sulla scorta del *Programma di sviluppo rurale 2014-2020*, che al 2010 il comparto agricolo regionale si articolava in circa 73.000 aziende, estese su oltre un milione di

ettari di superficie utile e generando una produzione standard del valore di oltre sei miliardi di euro l'anno. Una realtà in cui spicca il valore specifico della produttività: quella media per azienda, infatti, «risulta tre volte superiore rispetto sia alla media nazionale che a quella UE».

Va detto subito che una delle caratteristiche dell'agricoltura regionale è la sua equilibrata distribuzione in comparti, conforme all'articolazione fisica e morfologica del territorio. Una imponente presenza vi ha la frutticoltura specializzata – che nella regione ha antecedenti importanti nel Bolognese, già alla fine dell'Ottocento – e che costituisce in valore il 24% della produzione agricola totale. Ma ad essa si associa una ampia area di seminativi, sia in cereali (grano e mais) che in barbabietole da zucchero e negli ultimi decenni soprattutto in ortaggi. Importante risulta poi la superficie boschiva che occupa circa il 27% del territorio, considerando anche i castagneti, i pioppeti, ecc. per poco meno di 600.000 Ha. Ma certamente, il settore del comparto agricolo economicamente distintivo della regione che ha, come vedremo, il più rilevante impatto ambientale, è quello dell'allevamento. Nel 2000 si contavano in regione 600.000 capi bovini – in gran parte vacche da latte di razza Frisone – destinate prevalentemente a fornire materia prima ai formaggi della grande tradizione, il Parmigiano reggiano e il Grana padano. Ma sono i suini il settore privilegiato di tale comparto, cresciuto in forme industriali intensive a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, per il successo internazionale dei prodotti di trasformazione delle carni del maiale: prosciutti di Parma e Modena, mortadella di Bologna, culatelli, zamponi, cotecchini, ecc. Un successo rilevante dell'agroindustria italiana che tuttavia nasconde non pochi lati oscuri, e soprattutto tendenze degenerative sia sul piano strettamente alimentare che ambientale. È significativo ad esempio, che tra il 2000 e il 2010 le aziende che allevavano suini siano diminuite del 73% mentre il numero medio dei capi per azienda è passato da 350 a 1.058. Un processo di concentrazione estremo, che se certamente accresce la produttività e la competitività aziendale, non comporta necessariamente vantaggi generali. Intanto, occorre domandarsi quale possa essere la qualità

delle carni di animali allevati così intensivamente, in cui la sofferenza e il patimento quotidiano delle bestie costituiscono la loro condizione normale di vita. Chiuse in ambienti ristretti, dove esistono le “gabbie parto” per le scrofe (nelle quali trascorrono circa 80 giorni l'anno), e le “gabbie di gestazione”, separate ben presto dai maialini, queste creature non vedono mai il colore del cielo e sopravvivono a condizioni così efferate di allevamento grazie a una medicalizzazione costante dei loro corpi. Che tale tipo di carne possa continuare ad alimentare la produzione di articoli di pregio come i prosciutti e gli altri prodotti regionali, continuando su questa tendenza industrialista degli allevamenti, risulta francamente insostenibile. Così come risulta poco credibile che l'alimento carneo uscito da questi ospedali-lager possa essere senza esiti sulla salute umana. Qui la cultura economica dominante, quella che guarda con ossessiva unilateralità alla crescita dei margini di profitto, mostra il suo rovesciamento in ideologia della distruzione. Un intero sistema è minacciato dalla sua “crescita”. L'allevamento dei suini ha d'altra parte un rilevante impatto ambientale – che se pur lievemente diminuito negli ultimi anni, grazie a miglioramenti tecnologici – segna la regione in maniera particolare: i liquami ingenti prodotti da questi allevamenti. La loro diffusione è infatti all'origine dell'inquinamento da nitrati tanto dell'aria, che del suolo e delle acque, soprattutto quelle superficiali, che mostrano «condizioni qualitative peggiori rispetto a quelle italiane ed europee». Ed è dunque all'origine di fenomeni di eutrofizzazione delle acque, delle piogge acide e dell'incremento dell'effetto serra.

Ma c'è un'altra faccia della realtà agricola e ambientale della regione che controbilancia le pagine di successo dell'agricoltura intensiva. La meno visibile, è quella che riguarda la progressiva erosione genetica di agrobiodiversità, dovuta all'affermarsi sempre più totalitario delle monoculture. Ma di erosione ce n'è un'altra e riguarda direttamente il suolo. Sorprendente a dirsi, sempre secondo il *Programma di sviluppo rurale*, il tasso di erosione dell'Emilia-Romagna è «tra i più elevati tra le regioni italiane». Concentrato prevalentemente nelle aree montuose e collinari, esso è stato, negli ultimi dieci anni, di 20 tonnellate per ettaro l'anno: una enormità, se

si pensa che nelle aree acclivi delle Marche e della Toscana – aree di erosione storica – esso è stato di 5 tonnellate. Tale perdita di suolo utile, d'altro canto, si accompagna ad un altro fenomeno concomitante, dai risvolti economici e ambientali inquietanti: la diminuzione «preoccupante dei prati permanenti e dei pascoli», che nell'ultimi decennio 2000-2010 è stata del 16%. Ricordiamo che le cifre ufficiali attestano, ad esempio, che il Parmigiano reggiano è prodotto all'80% con latte della regione. Orbene, già oggi è facile immaginare che l'alimentazione delle vacche non sia propriamente quella con cui sono nati il Parmigiano reggiano e il Grana padano. Ma se scompaiono anche i pascoli dalla geografia della regione questi prodotti-capisaldi del sistema agro-alimentare rischiano di apparire come una colossale finzione.

Ebbene, va infine aggiunto che tali fenomeni si sommano ad altri che qui possono essere solo accennati: la progressiva desertificazione delle aree appenniniche, l'invecchiamento degli addetti all'agricoltura, l'inselvaticamento dei boschi, la crescita della fauna selvatica, che entra in conflitto con gli interessi dei coltivatori. Un capriolo è stato avvistato nel centro di Bologna nella primavera del 2014. Ma i cinghiali ormai scorrazzano nelle campagne. Tutte queste tendenze oggi reclamano una visione progettuale più complessa per il futuro dell'agricoltura regionale. E al tempo stesso invocano una conservazione e una cura particolare del suo territorio, che va difeso abbattendo il gigantismo degli allevamenti, accrescendo lo spazio dell'agricoltura biologica e biodinamica, recuperando biodiversità agricola con il ripristino, dov'è possibile, dei paesaggi agrari tradizionali come la "Piantata", favorendo l'ingresso dei giovani in agricoltura (che secondo Coldiretti è cresciuto significativamente negli ultimi anni) e soprattutto impedendo che il suolo diventi preda del mercato e venga cementificato. Forse mai come oggi è diventato evidente che il consumo di suolo minaccia le fondamenta stesse del sistema agroindustriale di una delle regioni più prospere d'Italia.

### III.

## QUESTIONI DI TECNICA URBANISTICA

1.

## Riuso e demolizioni: le regole non sono uguali per tutti

*Piergiorgio Rocchi\**

Da qualche parte, nella miriade di aree produttive abbandonate, in qualche interstizio degli edifici inutilizzati e lasciati a se stessi, o in qualche cantiere aperto e mai finito, si doveva trovare ben nascosto il libro dei desideri degli imprenditori edili e immobiliari, dal titolo: *Sciogliere lacci e laccioli*.

Si ha l'impressione che il libro sia stato scoperto e trasformato in un progetto di legge a favore della categoria, nella mai sopita illusione di far uscire il settore edile dalla crisi pluriennale che lo attanaglia e di rilanciare così l'economia regionale.

La proposta di legge contiene un multiforme insieme di norme che investono il patrimonio edilizio esistente. Le norme su «riuso» e «rigenerazione urbana» (cfr. titolo II, capo II), riguardanti gli interventi sulle aree urbane più significative, privilegiano sia le grandi aziende che operano direttamente nel settore edilizio, sia le società di capitali, come SGR e fondi immobiliari (ai quali la stessa Regione può partecipare). In molti modi.

Gli interventi rientrano nelle categorie (non tutte nuove) di «Qualificazione edilizia» (art. 7, comma 3, lett. *a*), «Ristrutturazione urbanistica» (lett. *b*), «Addensamento e sostituzione urbana» (che «consistono nei processi di riqualificazione anche incrementali [*sic*]», lett. *c*) e «accorpamento» (art. 10, comma 1). Dopo aver definito le relative modalità d'intervento – *interventi diretti* per la prima, *permesso di costruire convenzionato* per la seconda e *accordi*

*\* L'Autore ringrazia Sergio Caserta e Maurizio Sani per le discussioni intercorse sui temi trattati nel testo.*

*operativi o piani pubblici* per la terza – l’articolato propone un sistema di incentivi e premialità, basati su deroghe e sgravi fiscali (art. 8): azzeramento del contributo straordinario (che arriva al 50% del maggior valore apportato dalla disciplina urbanistica) e sconto del 20% sul normale contributo di costruzione (che comprende gli oneri di urbanizzazione) a spese dei Comuni; significativi aumenti di superficie utile (che possono anche essere autonomamente previsti negli accordi operativi); compensazione con maggiore edificabilità a libero mercato, per la realizzazione di edilizia sociale; permessi a costruire in deroga alle previsioni generali di piano; e, nel caso di demolizione e ricostruzione, il DdL ammette la realizzazione di nuova residenza fuori dal perimetro urbano, come quota compresa nel limite del 3% di nuovo suolo edificato.

Ma c’è di più. Le norme prevedono – diffusamente – la deroga al DI 1444/1968, sia per quanto riguarda i limiti di densità edilizia, le distanze e le altezze degli edifici, sia per quanto riguarda le «dotazioni territoriali», ossia le superfici procapite destinate ad attrezzature di servizio o per attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi. Se ne prevede anche la possibilità di azzeramento: nei settori urbani caratterizzati «da un’elevata accessibilità sostenibile» il PUG può disciplinare infatti la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana che «escludano o riducano» l’utilizzo delle autovetture private e che saranno perciò esentati dall’obbligo del reperimento di spazi per parcheggi pubblici e pertinenziali. Basta che le convezioni che normano l’accordo riportino «l’impegno dell’operatore e dei suoi aventi causa a rispettare le limitazioni all’uso di autovetture» (art. 9, comma 1, lett. e). Lalapissiano. Se dico che non ci sono macchine non ho più bisogno dei parcheggi!

Esiste anche una norma secondo cui il PUG può assegnare agli operatori economici che attuino “rigenerazioni urbane” anche potenzialità edificatorie non utilizzabili sul posto, ma da trasferirsi altrove entro tre anni. “Altrove” significa in quel 3% di nuove urbanizzazioni da collocare nelle «parti del territorio extraurbano, contermini al territorio urbanizzato, che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane» individuate a norma dell’articolo 35, comma 6. Basterà che in una di

esse l’operatore economico si metta d’accordo con un proprietario per renderne edificabile il suolo agricolo, diciamo metà a vantaggio del proprietario e metà per farvi atterrare i suoi «diritti edificatori». Un accordo operativo provvederà a legittimare il tutto, senza nemmeno l’obbligo di una valutazione di sostenibilità dal punto di vista urbanistico, naturale, ambientale, paesaggistico e sociale.

Questo è l’esatto contrario del diritto edificatorio intrinseco alla proprietà del suolo, cavallo di battaglia della vecchia consorzeria della rendita immobiliare palazzinara, che viene ora disinvoltamente superato assegnando il diritto edificatorio senza legami a una determinata parte di territorio.

E tutto questo non basta. Anche al di fuori di accordi operativi, la nuova costruzione a seguito di una demolizione potrebbe ignorare le distanze minime tra fabbricati prescritte dal DI 1444/1968, in particolare quella di dieci metri fra pareti finestrate. Adirittura, la nuova costruzione potrebbe mantenere la posizione del fabbricato demolito. Sarebbe così consentito, demolendo un capannone posto a un metro e mezzo dal confine di proprietà, di mantenere questa distanza dal confine nella realizzazione di un nuovo edificio, magari di dieci piani. Lo stesso potrebbe avvenire con un garage condonato in confine di proprietà.

Se nemmeno quando gli edifici siano demoliti le costruzioni che li sostituiscono devono adeguarsi ad elementari requisiti di libera visuale, allineamento, altezza, densità, come e quando le parti di città cresciute troppo in fretta e male negli anni Cinquanta e Sessanta potranno mai migliorare?

Insomma una raffica di agevolazioni finora mai viste e che mai nessuno aveva ipotizzato neanche nelle più bieche ipotesi di riforma urbanistica. Incentivi, deroghe, promozioni, monetizzazioni e autorizzazioni che possono avere come unico risultato l’obliterazione della città pubblica. Altro che qualità urbana!

In questo si dovrebbe intravedere una formidabile spinta per il recupero del patrimonio edilizio inutilizzato? Come oggetto degli accordi operativi per la rigenerazione urbana il disegno di legge contempla esclusivamente gli interventi di «Addensamento e so-

stituzione urbana», con cui attuare «la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, degli spazi aperti e della rete stradale, la delocalizzazione degli immobili collocati in aree soggette a rischio ambientale e industriale, l’inserimento di nuove funzioni e la realizzazione o adeguamento delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici nonché l’attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale».

Ma se c’è una cosa che accomuna la quantità di aree ed edifici in abbandono è la loro minuta diffusione territoriale, non riconducibile ad aree territoriali urbanisticamente omogenee e ad ampi interventi unitari. Quale concreta entità potranno quindi mai avere il riuso e la riqualificazione urbana, se per il DdL gli accordi operativi dovrebbero riguardare «aree strategiche della città ovvero aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria»? e se la moltitudine di casi di abbandono e decadimento è lasciata alla completa casualità di interventi diretti di iniziativa privata?

La proposta di legge introduce, all’art. 16 (*Usi temporanei*), la possibilità di gestire in modo flessibile le destinazioni d’uso nel caso di riuso temporaneo di edifici dismessi. Bisogna qui riconoscere al DdL l’attenzione per uno dei fenomeni recenti più interessanti nell’uso della città. In alcuni casi, edifici e relative aree un tempo produttivi, o terziari, e talvolta (ma raramente, ad oggi) residenziali, sono stati concessi dai proprietari in comodato gratuito ad enti e associazioni che ne valorizzano l’uso a fini pubblici e di aggregazione sociale garantendone un minimo vitale di manutenzione e di decoro urbano.

Il futuro del patrimonio edilizio inutilizzato che non gode delle sunnominate caratteristiche è quello di un *rinnovamento* edilizio, in qualche caso con dimensioni territoriali significative ma è anche quello di una progressiva e totale sostituzione edilizia e sociale, con pesi urbanistici intollerabili (senza risposte in termini di standard), perdita d’identità; la qualità urbana e insediativa sarà modulata in funzione dei premi edificatori aggiuntivi che verranno escogitati per i progetti “migliori”.

Sull’intervento diffuso, a livello di una o poche più unità immobiliari, sembra non cambiare nulla, niente incentivi, niente innovazioni normative per aggirare standard e altezze e limiti per la densità edilizia, si andrà avanti presumibilmente con l’attuale sistema: *small is no longer beautiful*.

Farsa, commedia o tragedia?  
La morte del piano urbanistico generale

*Ezio Righi*

*Nell'ufficio del sindaco. Siedono al tavolo col primo cittadino, l'assessore e la dirigente del Settore Urbanistica.*

SINDACO: Allora, riusciamo o no a partire con la redazione del nuovo piano urbanistico? fra due anni ci sono le amministrative, e non vorrei arrivarci senza il nuovo piano, né farmelo fare a pezzi se lo presentiamo e adottiamo in campagna elettorale.

ASSESSORE: Eh, lo sai. Prima abbiamo sospeso la rielaborazione del PSC in attesa dell'approvazione della nuova legge, poi abbiamo aspettato gli atti di coordinamento tecnico, poi... lo sai come è andata.

SINDACO: Lo so, lo so, abbiamo cominciato a lavorarci subito dopo le elezioni, e adesso già dobbiamo pensare alle prossime.

DIRIGENTE: Se non altro nel frattempo abbiamo accertato le intenzioni dei proprietari degli attuali ambiti per nuovi insediamenti. La settimana prossima stipuliamo l'ultimo accordo.

SINDACO: Era ora. Quindi tutti vogliono la conferma delle attuali previsioni del PSC?

DIRIGENTE: Sì, anche se in due casi i curatori fallimentari ci hanno fatto diventare matti. Spero che per questo ultimo accordo non salti fuori un'altra grana all'ultimo momento.

SINDACO: Quindi?

DIRIGENTE: Quindi il PUG confermerà come territorio urbanizzato... vediamo... 217 ettari per nuovi insediamenti. Giusto un terzo è per residenza, con piani particolareggiati inattuati o accordi con le proprietà, un terzo va per il polo della logistica e per l'ultima zona industriale; il resto è un misto assortito e complicato.

SINDACO: E tutti chiedono la conferma nel PUG?

DIRIGENTE: Sì, escluso un caso in cui uno degli eredi, per dispetto, non intende firmare l'accordo con noi. In tutto gli accordi operativi che abbiamo dovuto concludere in questi anni sono... aspetta... cinque... dieci... venti... trenta... trentasei... quarantatré. Tutti con i contenuti propri dei piani particolareggiati, è stato un grosso lavoro. Poi c'è il caso complicato del polo della logistica, lo sai.

ASSESSORE: Ma non è il caso che anche in questo caso ci pensino i proprietari dei terreni? Vengono a insistere un giorno sì e l'altro pure.

SINDACO: Ah, lo credo bene. Avrebbero il monopolio dell'unica porta di accesso al sistema ferroviario per la nostra industria. No no, è imperativo, il controllo sul polo della logistica dev'essere pubblico.

DIRIGENTE: Vedremo come fare... ma non sarà facile. Andrebbe disciplinato come piano degli insediamenti produttivi ed acquisito, magari espropriato, ma nella legge regionale non ci sono più gli strumenti di attuazione pubblica dei nuovi insediamenti, il PIP, il PEEP, che pure sono leggi nazionali... Sono spariti.

SINDACO: Vedremo. Quindi abbiamo tutto per procedere con la formazione del PUG?

DIRIGENTE: Beh, quasi. Bisognerà stipulare entro due anni le convenzioni attuative dei quarantatré accordi, e i proprietari la tireranno in lungo, per dilazionare la prestazione delle fidejussioni. Quindi rimarrà incertezza sull'effettiva consistenza del territorio urbanizzato, che è un contenuto essenziale del PUG...

ASSESSORE: Intanto avremmo pensato di includerle tutte nel territorio urbanizzato, anche se sono e resteranno a lungo campagna. Poi all'ultimo momento potremmo togliere quelle che non avranno stipulato le convenzioni...

DIRIGENTE: Sarebbe un lavoraccio, visto che dalla perimetrazione del territorio urbanizzato deriva molta della disciplina del PUG. E dover ricorrere a degli espedienti nell'applicazione di una legge nuova di pacca... Bah!

SINDACO: Va bene, va bene... cosa serve ancora? Col quadro conoscitivo siamo a posto?

DIRIGENTE: Sì, come sai abbiamo fatto un bellissimo lavoro sul sistema insediativo, valutando la dotazione di servizi di quartiere e infrastrutture, le condizioni ambientali e di salubrità, i caratteri tipologici e qualitativi dei diversi contesti urbani che condizionano le possibilità di intensificazione in città e nelle frazioni. Con i dati che scarichiamo dal catasto e i normali strumenti informatici non è stato difficile come potrebbe sembrare a prima vista. Abbiamo quantificato anche le necessità di alleggerire le parti troppo dense e congestionate... La disciplina dettagliata delle trasformazioni del normale patrimonio edilizio è praticamente pronta.

ASSESSORE: Ecco, su questo io mantengo una certa perplessità. Perché non facciamo come altre città, che si limitano a confermare i volumi e gli usi in atto? È più semplice, lo fanno anche qui vicino...

DIRIGENTE: Hai riconosciuto tu stesso più volte che problemi complessi non possono essere dominati con strumenti semplici. E poche cose sono più complesse di una città. Il congelamento di quanto esiste non consentirebbe di ottimizzare l'uso del suolo, intensificandolo dove possibile. E non permetterebbe di soddisfare le esigenze di interventi di adeguamento alle necessità di famiglie e attività economiche...

ASSESSORE: Beh, abbiamo pur sempre «premieria» e deroghe...

DIRIGENTE: Assessore, lo sai bene che gli interventi diffusi sull'esistente sono il novantasette per cento delle trasformazioni poste in atto. Non è possibile trattarli tutti come casi particolari. No no, per la generalità del patrimonio edilizio esistente è indispensabile una disciplina ampiamente differenziata, in relazione alle condizioni e problematiche che si incontrano nel territorio urbano, tutte diverse.

SINDACO: Va bene, questo per l'edilizia normale. E per le singolarità incluse in città? Penso al grosso rudere in via Parchi, la caserma dismessa dei pompieri, i capannoni delle vecchie zone miste... Ce n'è tante, siamo sempre al punto di partenza?

DIRIGENTE: No, o meglio sì. Nella *Strategia per la qualità urbana ed ecologica ambientale*, che come sai è elemento costitutivo fondamentale del PUG, abbiamo delineato per ciascuno di questi casi



le funzioni che andrebbero bene, il carico ammissibile, il verde e i servizi pubblici necessari (anche a copertura di carenze del contesto), i principali requisiti morfologici... Ma è fatica sprecata.

SINDACO: Come sarebbe a dire?

DIRIGENTE: Eh, ne avevamo parlato quando discutemmo gli indirizzi. Dico fatica sprecata perché la *Strategia* in realtà è acqua fresca, non ha alcun valore cogente ed è labile.

SINDACO: Spiegami.

DIRIGENTE: Il componente essenziale del PUG è – o sarebbe – la *Strategia*. Sul suo riferimento dovrebbero essere definite le discipline del territorio urbanizzato, delle nuove urbanizzazioni e del territorio rurale.

ASSESSORE: E perché tutti questi condizionali, «dovrebbe», «sarebbe»...?

DIRIGENTE: Eh, perché i contenuti della *Strategia* sono tanto rinfatti da essere intraducibili in termini di disciplina del territorio. La legge le assegna una quantità di obiettivi, compreso – figurati – l'adattamento ai cambiamenti climatici. Non le consente però di ingerirsi efficacemente nelle più importanti trasformazioni del territorio e della città.

SINDACO: Devo crederlo?

DIRIGENTE: Sì sì, è proprio così. Ancor prima di indicarne compiti e contenuti, la legge mette bene in chiaro che la *Strategia* non può e non deve avere alcun valore cogente. Guarda qui l'articolo 24: le sue indicazioni cartografiche (bada bene, solo «ideogrammatiche»!) possono essere liberamente modificate in sede attuativa, cioè in sede di accordi operativi. E se la *Strategia* fosse tanto presuntuosa da stabilire criteri di localizzazione, indici di edificabilità, modalità di intervento, usi e parametri urbanistici ed edilizi, anche questi potrebbero essere liberamente cambiati dagli accordi operativi, senza necessità di varianti al PUG.

SINDACO: Beh, bene, questa è la flessibilità che ci vuole...

DIRIGENTE: Chiamala pure flessibilità... Ma attento, vale esclusivamente per le iniziative immobiliari di «rigenerazione urbana» o per nuovi insediamenti, e adesso vediamo chi è in realtà a decidere. Per tutto il resto ogni modifica anche minima alla disciplina

del PUG, a fronte di particolari esigenze o di opportunità non prevedibili (e sai quante ne capitano!) sarebbe soggetta al medesimo procedimento prescritto per la formazione stessa del PUG, e soggetta alle determinazioni del comitato urbanistico di area vasta. E questa sarebbe semplificazione!

ASSESSORE: Questo è uno dei tanti problemi a cui la Regione dovrà rimediare. Glielo abbiamo già detto non so quante volte.

SINDACO: Non è assolutamente accettabile l'accentramento di ogni determinazione sulle trasformazioni diffuse del patrimonio edilizio esistente. Per adesso l'area vasta è la Provincia, in futuro magari sarà mezza regione: prima dell'adozione del PUG abbiamo comunque tempo per insistere sulla sua cancellazione. Ma almeno nel caso delle iniziative immobiliari di *rigenerazione urbana* o di nuovi insediamenti è il comune in ultima analisi a decidere i contenuti degli accordi operativi. E questo è pur sempre uno straordinario trasferimento di poteri e competenze all'autonomia comunale.

ASSESSORE: Sì sì, con la *Strategia* stabiliamo obiettivi e criteri, ma senza restarne imprigionati quando incontriamo esigenze o istanze che non erano previste.

DIRIGENTE: Nein, nein! Il comune che decide? Ma neanche per idea. Sarò io a decidere.

SINDACO: Ohi, cosa ti prende? Mania di grandezza? Delirio di onnipotenza? Non sapevo che fossi soggetta a questi attacchi.

DIRIGENTE: Ja ja, onnipotenza, almeno a parole. Secondo la legge spetta al privato redigere in totale autonomia e presentare un progetto. E spetta all'Ufficio di piano (cioè in ultima analisi alla sottoscritta) verificarne la conformità al PUG, valutarne l'interesse pubblico, negoziare il concorso del privato «alla realizzazione degli obiettivi di qualità urbana ed ecologico-ambientale». Il tutto nel termine *perentorio* di sessanta giorni. Quindi sono io a decidere, *la commune c'est moi*.

SINDACO: Il pronipote di quello che lo diceva ci ha perso la testa.

DIRIGENTE: Infatti. Allora mi sono consultata con il dottor Prudenzi Pignoli.

SINDACO: Sì? E cosa dice il nostro signor segretario?

DIRIGENTE: Dice che se sbaglio è responsabilità mia, che possono esserci azioni di risarcimento contro di me da parte dei privati se li scontento e condanne dalla Corte dei Conti per danno all'Era-rio se accetto troppo poco. Scilla e Cariddi insomma... e io non sono brava a nuotare come Grillo.

SINDACO: Quindi?

DIRIGENTE: Quindi a decidere cosa fare al posto di un gruppo di capannoni o di una caserma dismessa, quando e come farlo saranno i privati.

SINDACO: Perché, sei intenzionata a schivare le responsabilità accettando qualsiasi cosa, anche delle enormità? Non è da te, che conosco senza macchia e senza paura. Dài, piantala di scherzare.

DIRIGENTE: No no, sono seria, è così. L'Ufficio di piano non può verificare la conformità al PUG del progetto presentato dal privato, per il semplicissimo fatto che secondo l'articolo 33 comma 5 *il PUG non può stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, delle aree del territorio urbanizzato né fissare la disciplina di dettaglio degli interventi la cui attuazione sia subordinata ad accordo operativo*. Che conformità possiamo mai verificare se la disciplina è inesistente?

ASSESSORE: Ma c'è la *Strategia*! È rispetto a quella che devi verificare la conformità.

DIRIGENTE: Dimentichi che un accordo operativo può ampiamente contrastare con la *Strategia* senza necessità di variante al PUG. Immagina che io mi trovi di fronte a un progetto di quattordici piani di appartamenti e uffici, senza autorimesse e parcheggi perché dichiarano che venderanno solo ad acquirenti che vanno in bicicletta, senza aree verdi perché l'autobus e la pista ciclabile assicurano il collegamento alla fascia verde di mitigazione della TAV. Arriva il loro avvocato e mi dice che sì, il progetto è in certa misura difforme dalla *Strategia*, ma la legge ne dà il permesso e loro intendono avvalersene. Io cosa rispondo? Che non c'è l'interesse pubblico? Su che base? I progetti da presentare per accordi operativi non devono nemmeno includere una valutazione di sostenibilità...

ASSESSORE: In effetti è venuto a trovarmi l'avvocato del conte Rapace. Intendono aprire un *outlet* al posto della vecchia fornace...

SINDACO: Con quella viabilità che c'è lì? Stanno freschi.

DIRIGENTE: Ma anche in questo caso cosa potrei opporre? Non è prescritta alcuna valutazione di sostenibilità, né è immaginabile che l'Ufficio di piano possa improvvisarne una seria con così poco tempo. E non bisogna dimenticare che il termine è *perentorio*. Secondo il dottor Pignoli la perentorietà può essere interpretata come obbligo di arrivare all'accordo entro il termine, alla cui scadenza il progetto è da intendersi accettato. Se fosse così, all'interessato basterebbe fare resistenza passiva contro ogni modifica per un paio di mesi per avere partita vinta. D'altra parte l'articolo 38 comma 7 della legge regionale parla solo di «conformità della proposta alla disciplina vigente, di condivisione dei suoi contenuti, di modifiche concordate con gli interessati». L'ipotesi di un rigetto non è neppure accennata. E, dice sempre il dottor Pignoli, se come Ufficio di piano oppongo un diniego non sufficientemente motivato, posso essere chiamata a risponderne, per abuso e per danni.

SINDACO: Eh, la questione è pesa... Discutendo il disegno di legge non ce ne eravamo accorti... D'altra parte era stato tutto così veloce... Ma vediamo di concludere. Per quanto riguarda i nuovi insediamenti, per quell'incremento del tre per cento che la legge ammette, come la mettiamo?

DIRIGENTE: Fin che si tratta della redazione del PUG la cosa è piuttosto semplice. Ti ho preparato qui un'animazione per farti vedere cosa significa.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 1)*



DIRIGENTE: Questi rossi sono i piani particolareggiati non ancora attuati che andranno confermati e classificati come territorio urbanizzato, anche se sono ancora campagna. Sono circa sessanta ettari.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 2)*



DIRIGENTE: Qui ho aggiunto i nuovi insediamenti che sono stati definiti da accordi con i privati. Anche questi sono da includere nel territorio urbanizzato. Altri sessanta ettari.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 3)*



DIRIGENTE: E qui aggiungo i maggiori dei 43 altri ambiti per nuovi insediamenti residenziali e produttivi su cui abbiamo definito

gli accordi dell'articolo 4 e conformi agli indirizzi approvati dal consiglio comunale. Praticamente tutti i proprietari hanno chiesto la conferma delle previsioni, che è stata assentita. Nei prossimi due anni dovranno essere definite e stipulate le convenzioni attuative. Così abbiamo perimetrato il territorio urbanizzato, come prescrive la legge. Speriamo solo che non ci tocchi cambiarlo perché qualcuno poi rinuncia all'ultimo momento.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 4)*



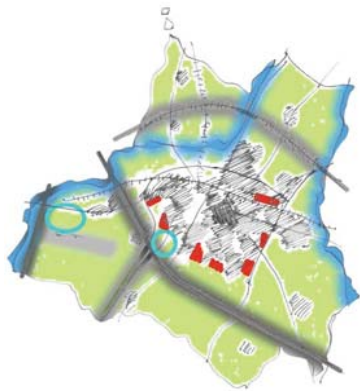
DIRIGENTE: Fatto questo, passiamo alla disciplina dei nuovi insediamenti, o delle nuove urbanizzazioni, come la legge li chiama. A questo scopo la legge stabilisce che gli «elaborati non contengono in nessun caso una rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti bensì indicano, attraverso apposita rappresentazione ideogrammatica... le parti del territorio extraurbano, contermini al territorio urbanizzato, che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane»... Un fattore fortemente limitativo sono i fiumi: mettiamo quindi una fascia di rispetto ai fiumi bella larga.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 5)*



DIRIGENTE: Aggiungiamo anche adeguate fasce di protezione dagli effetti dell'autostrada (centomila veicoli al giorno), della linea ferroviaria e delle superstrade.

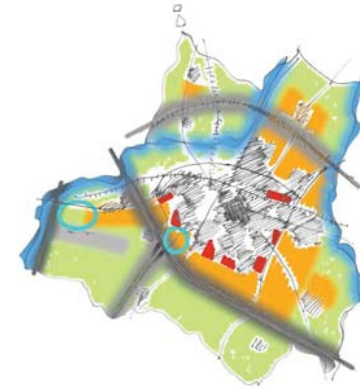
*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 6)*



DIRIGENTE: E qui vedi anche i campi acquiferi di riserva per la futura alimentazione dell'acquedotto, e i rispetti all'aeroporto. Con i campi acquiferi abbiamo esaurito i «fattori preclusivi o fortemente limitativi» delle trasformazioni urbane: nel nostro territorio infatti non abbiamo né frane, né forestazione, né tutele paesaggistiche estese. Non resta quindi che identificare quali sono «le parti

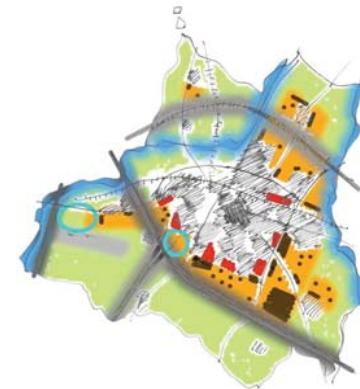
del territorio extraurbano, contermini al territorio urbanizzato» immuni da questi fattori.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 7)*



DIRIGENTE: Eccole qua, in arancione. Sono sfumate verso l'esterno perché la rappresentazione deve essere ideogrammatica, priva di confini netti, e perché dalla legge non si ricava indicazione alcuna su dove debbano finire. Dalla disponibilità di «dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici» non possiamo derivare limitazioni, perché in queste parti di territorio sono ammissibili «trasformazioni urbane» di qualsiasi genere, di cui è impossibile valutare a priori i fabbisogni infrastrutturali e le sostenibilità.

*Clic! (Appare sullo schermo l'immagine n. 8)*



DIRIGENTE: E questo è il risultato che ti puoi aspettare dopo neanche tanto tempo. Ai duecento ettari previsti dal piano attuale e mantenuti (quelli in rosso) potranno aggiungersene altri duecento di nuove urbanizzazioni, quelli neri, pari a un aumento del tre per cento. *Il tre per cento suona piccolo, ma è grande.* E quel che è peggio è che potrà sparpagliarsi su grandissima parte del territorio comunale, qui un gruppo di case, là un ipermercato, qui un outlet, là un parco tematico, vicino al casello un «insediamento produttivo di interesse strategico regionale», tipo la Philip Morris di Crespellano, che sarebbe ammesso in eccedenza al limite del tre per cento. Chiaro?

SINDACO: Chiaro. Se anche le nuove urbanizzazioni devono essere regolate da accordi operativi, e se è vero quanto ci siamo detti sui poteri dei comuni nella loro negoziazione, il nostro territorio sarebbe aperto al saccheggio. Non va. Ci teniamo il PSC.

ASSESSORE: E degli incarichi di consulenza che abbiamo dato cosa ne facciamo?

3.

## Enigmi e misteri dell'articolato

*Paolo Dignatici*

Dall'analisi del progetto di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna emerge una vistosa dissonanza fra i principi ispiratori e gli obiettivi, alcuni dei quali condivisibili, e le disposizioni normative individuate per il loro conseguimento.

### *La rigenerazione urbana*

La rigenerazione è indicata come principale dinamica di trasformazione urbana, benché al PUG sia espressamente vietato definire per le parti di città oggetto di trasformazione la capacità edificatoria anche potenziale, né può fissarne la disciplina di dettaglio degli interventi. Le indicazioni di altra natura sarebbero poi modificabili in sede di accordo operativo senza configurarsi come variante al PUG (art. 34, comma 2). Ignorando l'importanza dei processi di decongestionamento, alla rigenerazione il DdL affianca esclusivamente il concetto di addensamento.

L'esperienza mostra che il montaggio di operazioni così complesse esige un attivo ruolo pubblico, sia sul piano gestionale che operativo, a maggior ragione nel momento in cui sono previste ingenti premialità volumetriche, qui assegnate senza che il comune abbia la possibilità di accertarne preventivamente la sostenibilità e l'opportunità. La capacità insediativa non può dipendere solo dai (dovuti, ma sporadici) adempimenti in materia di sicurezza sismica o risparmio energetico, bensì dalla disponibilità di infrastrutture e dotazioni, dalle condizioni ambientali e dalle caratteristiche qualitative e morfologiche del contesto.

### *La qualità urbana e ambientale*

Non è chiaro come le «strategie per la qualità urbana ed ecologico ambientale» (art. 34) possano determinare i fabbisogni necessari in merito a servizi, reti tecnologiche, spazi pubblici e mobilità sostenibile, in mancanza di una determinazione dei futuri carichi urbanistici, e, come detto sopra, in regime di addensamento edilizio. Inoltre, l'obbligo cui è sottoposto il PUG di identificare unicamente le strategie generali in un quadro cartografico – per di più – «ideogrammatico» (art. 24, comma 2, lett. *a*), e la loro libera specificazione da parte degli operatori privati nella redazione degli accordi operativi, è foriera di una indeterminatezza che non pare garantire il conseguimento dei fabbisogni secondo un ordine di priorità certo. Considerato che l'art. 9 ammette la deroga, non solo degli standard urbanistici regionali (30 mq/abitante), ma anche di quelli del DM 1444 (9 mq/abitante) che negli interventi di rigenerazione possono essere azzerati, è legittimo chiedersi: come e quando le parti di città cresciute troppo in fretta e male potranno migliorare; quali garanzie restano se le nuove operazioni immobiliari potranno prescindere da elementari requisiti di visuale libera, allineamento, altezza e densità.

### *Valutazione di sostenibilità*

Discorso analogo per quanto riguarda la ValSAT: è oscuro come possano essere valutati gli effetti significativi sull'ambiente e sul territorio di un PUG cui non è consentito disporre una disciplina di dimensionamento degli interventi di rigenerazione, né localizzare e quantificare i nuovi interventi. È conseguentemente impossibile condurre una valutazione degli effetti secondari e cumulativi delle trasformazioni. Pertanto come può il PUG individuare le misure di mitigazione o compensazione per il riequilibrio ambientale o le dotazioni ecologiche e ambientali necessarie? Demandare tali valutazioni di dettaglio agli strumenti sotto ordinati non è risolutivo poiché l'art. 18 che disciplina la ValSAT la prevede unicamente per

i piani pubblici; l'art. 38 che disciplina gli «accordi operativi» non la menziona; e solo il successivo art. 39 dispone la verifica di assoggettabilità ai soli accordi «di riuso e rigenerazione che riguardino unicamente aree collocate all'interno del perimetro del territorio urbanizzato». Ma la specifica degli interventi («di riuso e rigenerazione») complica la situazione: solo l'«addensamento e sostituzione urbana» è infatti soggetto ad accordo operativo (art. 7, comma 3, lett. *c*). E di più: i numerosi casi per i quali sono previsti premi di cubatura incentivano la realizzazione di edilizia residenziale nelle aree di espansione: ciò determina che l'«accordo operativo» è escluso dall'unico caso che ne avrebbe imposto la verifica di sostenibilità.

Paradossale diventa a questo punto attribuire alla ValSAT il compito di verificare la rispondenza alle strategie per la qualità urbana ed ecologico ambientale o di valutare se esistono «ragionevoli alternative consistenti nel riuso di aree già urbanizzate» (art. 5, comma 2) prima di consumare nuovo suolo (senza avere peraltro determinato criteri valutativi omogenei ed imparziali).

### *I margini urbani*

Come illustra Pier Luigi Cervellati in questo volume, al centro storico e al patrimonio di interesse culturale non è dedicato uno specifico articolo; per quanto riguarda il territorio rurale, la situazione non è dissimile: l'articolo 36, che ne disciplina le trasformazioni e l'uso, non contiene una definizione di territorio agricolo.

Difatti, se da un lato viene espresso il principio del «contenimento del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile» (art. 1, comma 2, lett. *a*) stabilendo un tetto massimo al suo consumo, dall'altra risulta che gli interventi potenzialmente più impattanti – espansioni di attività produttive esistenti, opere pubbliche o di interesse pubblico e insediamenti strategici – stanno fuori dal conteggio. E tuttavia, contestualmente vale il principio del «saldo zero»: se si «desigilla» (si rende nuovamente permeabile) un'area, si può sigillarne una equivalente fuori dal computo del

3% (art. 5, comma 5). A questo 3% si sommeranno – secondo la nostra stima (cfr. *infra*) – fino a 250 Km<sup>2</sup> di espansioni previste dai piani vigenti, che potranno essere confermate con accordo operativo. Dato che tali aree concorrono alla definizione del perimetro del territorio urbanizzato e che gli accordi possono essere presentati fino a cinque anni dall'entrata in vigore della legge (art. 4, comma 5), come sarà possibile, entro lo stesso termine, chiudere la formazione dei PUG ai quali spetta come primo compito la definizione del perimetro stesso? E dato che l'art. 35 interdice la possibilità di un coordinato disegno dei margini urbani che individui le aree sulle quali distribuire il consumo di suolo concesso, come può il PUG privilegiare «soluzioni funzionali alla riqualificazione del disegno dei margini urbani»? Al PUG spetta unicamente individuare quelle aree extraurbane contermini all'area urbana che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni: le aree che rispondono a questi requisiti potranno essere liberamente utilizzabile dagli operatori privati per localizzarvi nuovi insediamenti.

### *Il consumo di suolo*

Dunque il messaggio proveniente dall'assessorato regionale per cui, limitando al 3% il possibile ampliamento urbano, i 250 Km<sup>2</sup> di espansioni urbanistiche oggi già possibili si ridurrebbero a 70, è facilmente sconfessabile. Ai proprietari di quei 250 chilometri quadrati sarebbero infatti concessi cinque anni per metterne perpetuamente al sicuro la classificazione urbanistica (si vedano i commi 1 e 5, art. 4), stipulando accordi operativi a cui i comuni non avrebbero reale possibilità di sottrarsi. Come potrebbe un comune negare la conferma di un'edificabilità disposta dal piano vigente al di fuori di un formale procedimento di variante, sulla base della semplice delibera di indirizzo indicata dalla proposta di legge? Il vantato limite del 3% all'incremento del territorio urbano sarebbe quindi aggiuntivo alle espansioni urbanistiche già vigenti e confermabili, e comunque elevato in sé: con un incremento del 3% cia-

scuna delle città di Ferrara, Modena, Parma, Ravenna, Reggio crescerebbe di 2 Km<sup>2</sup>, sufficienti ad accogliervi altri ventimila abitanti.

### *Il doppio regime*

Un'iniqua disparità di trattamento è riservata all'amministrazione pubblica rispetto agli operatori privati: al Comune, nella predisposizione di piani attuativi di iniziativa pubblica, è imposto «il coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso la stipula di accordi con i privati»; nel predisporre gli accordi operativi, ai privati è viceversa concessa la massima libertà, senza alcun obbligo di informare o coinvolgere, prima della consegna, la pubblica amministrazione. Ai Comuni sono imposti tempi ristrettissimi per la verifica della conformità degli accordi operativi alle (generiche) disposizioni del PUG: un termine «perentorio» (art. 38, comma 6) per la negoziazione non può significare altro che la proposta privata si intenda accolta allo scadere del sessantesimo giorno, anche senza che sia stata raggiunta una intesa sull'accordo. E in che modo la PA potrebbe rispettare la «parità di trattamento degli operatori» quando sono i privati stessi a dettare la disciplina di dettaglio dei propri interventi?

### *Vizi e contraddizioni non finiscono qui*

A titolo di esempio, si ricordano in ordine sparso: le lacune previsionali in merito ai nuclei sparsi e agli insediamenti extraurbani lineari lungo la viabilità; la tanto invocata «semplificazione» che prevede tuttavia l'emanazione di otto atti specifici di coordinamento tecnico (cfr. artt. 8, 9, 18, 22, 29, 36, 37, 46, 48); i parchi urbani esistenti che concorrono al calcolo del consumo di suolo ammissibile e che invece, se di nuova realizzazione, non rientrano nel computo del suolo consumato (risp. art. 32, comma 2, lett. *a* e art. 6, comma 5, lett. *e*); la complicatissima revisione temporanea dei

contenuti dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali, con le Province coinvolte in una riforma dall'iter tormentato (art. 74); la contrapposizione tra la labilità delle norme riguardanti le trasformazioni edilizie in capo alle grandi imprese e ai grandi capitali, e la rigida disciplina degli interventi ordinari posti in atto da famiglie e da attività economiche di minor calibro (artt. 8 e 10).

IV.

## LA PROSPETTIVA POLITICA



1.

## La crisi della pianificazione pubblica degli enti locali

*Piergiovanni Alleva, Cristina Quintavalla*

Il Tavolo regionale dell'imprenditoria (che riunisce l'80% delle imprese emiliano-romagnole) ha chiesto di superare i ritardi in materia di «apertura al mercato», di essere coinvolto nelle scelte relative a «impiego delle risorse destinate al welfare e sanità e nella programmazione dei modelli di servizio», di superare la «tradizionale dicotomia pubblico-privato», di «mettere al centro l'impresa», di subordinare ogni scelta della Regione alle sue ricadute sull'impresa, nonché di garantire «la partecipazione dei soggetti privati» nella stessa attività di programmazione regionale<sup>1</sup>.

Il boccone è ghiotto, visto che la spesa sanitaria costituisce oltre il 70% dell'intero bilancio regionale: l'Unipol e le maggiori Coop si sono subito affrettate a promuovere forme di sanità integrativa privata, offrendo pacchetti di prestazioni sanitarie, commisurate al premio assicurativo sottoscritto.

Anche il *Patto per il lavoro* (leggi: *per le imprese*), siglato in RER con le parti sociali, punta a sostenere le imprese nella corsa alla produzione «di valore aggiunto», con lauti finanziamenti regionali ed europei che, insieme con processi di fusione e aggregazione industriale, semplificazioni burocratiche (leggi: *riduzione di limiti e vincoli*), sgravi fiscali, innovazione tecnologica, le rendano più attrattive e competitive sul mercato<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Tavolo regionale dell'imprenditoria, *Il sistema imprenditoriale crede nel futuro dell'Emilia-Romagna. Le proposte per la Decima Legislatura*.

<sup>2</sup> Regione Emilia-Romagna, *Premessa in Patto per il lavoro*, 25 luglio 2015. Anche nel *Programma di mandato* il Presidente della RER esplicita la sua priorità: «investire su ciò che può produrre valore aggiunto per il nostro sistema economico produttivo».

Sempre il *Patto per il lavoro* propone di istituire una *nuova forma di welfare* integrativo: «viene istituito un fondo regionale per la sanità integrativa per l'erogazione di prestazioni extra LEA [Livelli Essenziali di Assistenza]. Fondo alimentato dalla contrattazione nazionale, articolata, e da risorse aggiuntive derivanti dall'adesione di cittadini anche non lavoratori»<sup>3</sup> (ossia: i privati, le grandi assicurazioni...).

Appare evidente che si va configurando un processo di degenerazione della funzione e del ruolo delle istituzioni pubbliche. Scompare la loro funzione pubblica e sociale, quella di riequilibrare le storture del mercato, con interventi di redistribuzione della ricchezza e di tutela dei ceti meno abbienti e si afferma quella di garantire la concorrenza e veicolare le risorse economiche dall'ambito pubblico a quello di imprese e finanza.

Anche il DdL recante *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, approvato dalla Giunta della RER, va nella stessa direzione: legittima l'assalto neoliberista alla città pubblica e all'ambiente, reso possibile annullando ogni pratica pianificatoria.

Viene aperto un varco decisivo in direzione dello smantellamento della *civiltà urbana*, perché consegna i territori e le città alla rendita immobiliare e alla finanza fondata sul cemento.

È in sinergia con lo *Sblocca Italia*, voluto dal governo Renzi per assicurare la privatizzazione del territorio, dei beni comuni, consegnati alla grande finanza speculativa, alle società immobiliari quotate in borsa. Ne condivide persino la mistificatoria falsificazione delle finalità perseguite: «Stop all'espansione urbanistica, in nome della rigenerazione urbana e della riqualificazione degli edifici. Adeguamento sismico degli immobili, sostegno alle imprese, solo se funzionale a sviluppo e occupazione, e tutela del territorio agricolo»<sup>4</sup>, sta scritto.

Si dice NO al consumo di suolo, ma *si* prevede «un consumo

pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato» entro il 2050 con numerose eccezioni. In RER, in cui il consumo di suolo è già altissimo, questo 3% non solo può dare luogo a neo-insediamenti veri e propri, ma verrà incrementato dalla enorme quantità di previsioni urbanistiche pregresse, non azzerate dai precedenti piani regolatori.

D'altro canto come non rimanere sedotti dal canto delle sirene dell'ANCE, che ha indicato le sue priorità?

1) *salvaguardare gli investimenti economici già in atto;*

2) *tutelare i legittimi affidamenti fondati sulle previsioni di pianificazione già approvate e per le quali sono state spesso fornite garanzie agli istituti di credito;*

3) *sostenere la ripresa economica, favorendo nuovi investimenti in coerenza col Patto per il lavoro*<sup>5</sup>.

Questa sinergia di intenti tra imprenditori e Regione discende dalla convinzione che l'espansione edilizia sia leva di crescita, anche se ha originato un'urbanizzazione frammentaria, dispersa, slegata, ha prodotto le grandi opere, drenato risorse pubbliche, privatizzato il territorio, svenduto il patrimonio storico della città, eroso il suolo agricolo.

L'ipertrofia edificatoria finalizzata al mercato è espressamente dichiarata: «gli interventi di addensamento e sostituzione urbana non sono tenuti all'osservanza dei limiti di densità edilizia e di altezza degli edifici»<sup>6</sup>. Via libera cioè a densità edilizie, altezza degli edifici, distanze tra essi, non più soggetti a vincoli normativi.

La richiesta dei costruttori di riduzione e semplificazione degli strumenti di pianificazione, puntando ai «contenuti minimi e inderogabili degli stessi»<sup>7</sup>, di attuazione di «tutte le tipologie di interventi sul patrimonio immobiliare, compresa la sostituzione edilizia mediante demolizione e ricostruzione, anche non fedele ed in

<sup>3</sup> Regione Emilia-Romagna, *Patto per il lavoro*, cit., p. 23.

<sup>4</sup> E-R Il Portale della Regione Emilia-Romagna, *La Giunta approva il nuovo progetto di legge urbanistica*.

<sup>5</sup> ANCE Emilia-Romagna, *Riflessioni e proposte per la definizione della nuova legge regionale sul governo del territorio*, 2016, p. 3.

<sup>6</sup> DdL Regione Emilia-Romagna, *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, art. 9, comma 1.

<sup>7</sup> ANCE, cit., p. 9.

sedime diverso, con necessari aumenti di volumetria per consentire di rendere economicamente convenienti tali operazioni», financo di «esercitare eventuali premialità volumetriche connesse ad interventi di rigenerazione edilizia non utilizzabili in loco»<sup>8</sup> è stata accolta.

La RER ha persino fatto di meglio: ha smantellato la pianificazione urbanistica.

Il Piano Urbanistico Generale, che diventa l'unico strumento urbanistico di pianificazione dei comuni per l'uso e la trasformazione del territorio, «non può stabilire la capacità edificatoria»<sup>9</sup>, demandata agli accordi operativi: la sostituzione della pianificazione urbanistica con la contrattazione tra pubblico e privato su proposta dei privati da approvare entro 60 giorni!

È il trionfo dell'iperliberismo: tutto è conferito all'iniziativa dei costruttori, che vengono sostenuti dagli enti territoriali a rendere economicamente convenienti tali operazioni, attraverso la diretta negoziazione della disciplina urbanistica.

Siamo di fronte ad un attacco frontale al ruolo dei Comuni, che vengono esautorati dalle loro funzioni e resi eteronomi rispetto alle esigenze degli interessi privati più forti.

Questo DdL sottrae loro ogni capacità di intervento e di progettazione della città pubblica, quella che un piano urbanistico dovrebbe delineare a partire dall'idea che il territorio è un bene comune. Questo sistema aggraverà i processi di separatezza delle classi sociali all'interno del contesto urbano: la parte più qualificata alle classi privilegiate e la ghettizzazione riservata ai cosiddetti *diversi*, migranti e non, disdicevoli per il decoro urbano. I decreti Minniti-Orlando oggi legalizzano la città escludente.

Questo DdL aggrava un'inarrestabile deriva degli enti territoriali, che sono al contempo carnefici e vittime. Stretti tra il patto di stabilità interno, il taglio dei trasferimenti dallo stato, la *spending*

*review* saranno sempre più indotti a contrattare coi privati, magari solo per fare cassa attraverso gli oneri di urbanizzazione, ancorché ridotti, visto che sono utilizzabili per la spesa corrente. Più contratteranno e concederanno, più margini di manovra penseranno di avere. In realtà si approfondirà un rapporto sempre più stretto tra potere economico e poteri pubblici, da cui non sarà possibile svincolarsi.

È l'ultimo, decisivo attacco alla sovranità politica. Così si spezza il legame tra comunità e territorio.

È quello che il DdL della RER sull'urbanistica fa.

D'altro canto che aspettarsi da una Giunta regionale che governa con la maggioranza assoluta in forza di ben 630.000 voti su 3.460.402 elettori?

<sup>8</sup> ANCE, cit., p. 8.

<sup>9</sup> DdL Regione Emilia-Romagna, cit., art. 29, comma 1, lett. b) in cui è detto espressamente che: «Gli accordi sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo, previsto dalla legislazione vigente».

## In conclusione. Ipotesi per una diversa urbanistica

*Ilaria Agostini, Sergio Caserta*

Una rapida scorsa al DdL «sulla tutela e l'uso del territorio» dell'Emilia-Romagna, propone al lettore la questione del tramonto della pianificazione in una regione che è stata modello di buona urbanistica.

Il tema della «fine del piano», dell'eclissi del ruolo pubblico nella trasformazione delle città e dei territori, non gode oggi di sufficiente dibattito. La lacuna non può essere colmata dalle riflessioni provenienti dalle pagine di un solo volume, per di più redatto con i tempi stretti del calendario politico. Tuttavia gli scritti contenuti in questo libro collettivo forniscono aperture concettuali e pratiche, capaci di ridefinire una prospettiva urbanistica che ricomprenda il dato sociale, politico e ambientale. Urbanistica volta al superamento delle diseguaglianze territoriali e dello spreco di risorse, al miglioramento dell'ambiente di vita e ad una auspicata democratizzazione del processo decisionale.

Aspirazioni di civile convivenza che pure la legge esprime in apertura (stop al consumo di suolo, riuso etc.), ma che promette di eludere, una ad una. Nel suo articolato, essa coniuga infatti modelli gestionali e di trasformazione territoriale pienamente neocapitalisti. Tentiamo di riassumere i capisaldi della sua «filosofia»: polarizzazione in città sempre più vaste ed energivore (le cosiddette, nostrane, «città metropolitane»); territori agro-industrializzati, ridotti a pura estrazione; priorità, nell'organizzazione territoriale, alla strutturazione logistica affetta da gigantismo; corridoi infrastrutturali che allontanano le aree interne, rendendole irrimediabilmente distanti; obliterazione dello spazio pubblico e comune in favore della mercificazione delle città; riduzione delle varietà

dell'abitare. Scenario nel quale è fatto ricorso indiscriminato a strumenti di *governance* di matrice aziendale, dove il pubblico gioca un ruolo subalterno rispetto al privato, che indeboliscono la democratica partecipazione alle scelte inerenti l'*habitat*.

Per risolvere le patologie territoriali già manifestatesi quale risultato dell'applicazione dei principi neoliberisti, il DdL dispone un'accelerazione proprio di quei processi che sono stati la causa del male.

*Al consumo di suolo, il DdL oppone consumo di suolo.* Lo dimostra Ezio Righi nel suo saggio in forma dialogica: le periferie cresceranno; il «fisiologico sviluppo delle città» (Ance, 2016) troverà nuovo nutrimento. Nel DdL – fondato peraltro sulla mancata presa d'atto che l'indice regionale di consumo del suolo assicura all'Emilia-Romagna una posizione d'eccellenza – non si ravvede infatti né idea né volontà di contenere la pressione dell'espansione edilizia con nuova agricoltura di qualità, le cui potenzialità economiche sono descritte da Piero Bevilacqua in questo libro. Si tratterebbe di preparare il terreno a un'economia agricola che sia garanzia di occupazione lavorativa, di salute ambientale, di salvaguardia delle connessioni ecologiche, di proficui scambi energetici tra città e campagna. Su questi punti fa leva la legge urbanistica della vicina Regione Toscana (che avrebbe potuto costituire un ottimo esempio), della quale scrive nel suo saggio Anna Marson, protagonista della stesura appunto della LRT 65/2014.

*All'invenduto aggiunge edificazione.* Il DdL, antistoricamente coerente con l'assioma fallace e malsicuro dell'edilizia come leva prioritaria dell'economia, delinea una nuova ondata di costruzioni, fuori e dentro le città. Opere edilizie di tutte le taglie e grandezze, che vengono favorite «dal paravento dell'interesse pubblico», come illustrato da Paolo Berdini. «Esiste[rebbe] una soluzione più rassicurante – scrive in queste pagine Paola Bonora –, che presuppone un cambio di marcia in direzione del recupero e del restauro. Piccole e medie operazioni di risanamento urbano che potrebbero diventare il volano di un reale processo di riqualificazione, di rilancio dell'edilizia e riassorbimento di forza-lavoro». Soluzione ignorata tuttavia nella proposta di legge, che niente dice neanche in merito

al fabbisogno di alloggi pubblici e di residenze in affitto, acuito dalla crisi economica.

*Alle diseguaglianze sociali aggiunge diseguaglianze sociali.* Oltre all'obliterazione degli standard e al doppio regime normativo che crea un discrimine procedurale tra grandi capitali e cittadini “normali” (cfr. lo scritto di Paolo Dignatici), la LUR prevede diffusamente demolizioni e ricostruzioni – ne scrive qui Pier Luigi Cervellati – che nella città consolidata velocizzano i processi di selezione sociale a discapito delle classi popolari. La nuova legge urbanistica trascura la pietra miliare costituita dal piano per il centro storico di Bologna (poi riproposto nelle altre, belle città dell'Emilia-Romagna) che fornì alla cittadinanza un sistema di case popolari pubbliche nei quartieri centrali, in un tessuto urbano reso multifunzionale dal riuso sociale dei “contenitori storici” (gli stessi che oggi sono preda degli appetiti speculativi, come ricorda Piergiorgio Rocchi). Anziché dimenticarla – o volontariamente negarla – questa illustre tradizione dell'urbanistica regionale andrebbe semmai affinata e incrementata.

*Alle lacune nel governo democratico del territorio, il DdL aggiunge lacune.* L'«abbandono della pianificazione urbanistica come strumento essenziale del governo pubblico del territorio» – scrive, nella sua sintesi storica di 75 anni di urbanistica, Edoardo Salzano – lascia libero il campo alla “negozialità” in urbanistica, alla deroga, al gioco tossico dei crediti e dei debiti edilizi. Contribuisce ad erodere gli spazi democratici e riduce la (già scarsa e inefficace) partecipazione popolare alle scelte di gestione urbana. Fa posto a una visione gestionale tutta economicistica, connaturata al sistema degli interessi privati. Ma ancor più grave è il fatto che questa regressione politica avvenga in una Regione che aveva dimostrato di adempiere brillantemente ai compiti di programmazione, pianificazione, governo del territorio, e che sta ora legiferando contro il ruolo che la Costituzione le attribuisce. Sulla destituzione, infine, della competenza costituzionale dei Comuni a pianificare il proprio territorio, sull'autonomia comunale offesa (dei grandi comuni ma, soprattutto, di quelli più remoti della Bassa e dell'Appennino) si sofferma Giovanni Losavio.

\*\*\*

Dalla considerazione che alla base del progetto di legge sta una visione di radicale sovvertimento delle regole di corretta pianificazione del territorio, finora affidata alla funzione programmatica del sistema pubblico, scaturisce l'iniziativa di dar vita a un'opposizione attiva "dentro il Palazzo", assunta dai gruppi consiliari in Regione de L'Altra Emilia Romagna e del Movimento Cinque Stelle, affiancati da Italia Nostra ER, da intellettuali critici e da "urbanisti resistenti".

Il presente volume, voluto da Piergiovanni Alleva, prende l'avvio da un dibattito regionale le cui tappe fondamentali sono state la conferenza stampa organizzata da Italia Nostra ER (Bologna, 13 dicembre 2016), la pubblicazione di un paio di documenti collettivi redatti e sottoscritti da urbanisti e tecnici critici (riprodotti nell'*Introduzione* al libro), il convegno presso la Regione ER (Bologna, 3 febbraio 2017) che già nel titolo – *Fino alla fine del suolo* – ben individuava l'essenza del problema rappresentato dalla proposta di legge.

In questa resistenza critica – i cui protagonisti sono più numerosi degli autori dei saggi – s'impegnano professionisti, tecnici, ricercatori e docenti (alcuni dei quali godono di autorevolezza internazionale) riuniti per scongiurare la svolta regressiva di una regione un tempo all'avanguardia nell'urbanistica di qualità, nella difesa del territorio e dell'ambiente dalle devastazioni conosciute in tante altre parti del nostro sfortunato Paese; per contrastare la resa al privatismo, l'appropriazione di spazi residui in un territorio già troppo impoverito socialmente, la definitiva subordinazione al Mercato del «mondo comune» e della città pubblica. Anche per le generazioni future.

L'opposizione al progetto di legge si estende nel territorio, ai molti comuni che avvertono tutti i rischi dell'urbanistica regressiva: lo testimoniano le iniziative in corso che raccolgono un pubblico numeroso ed interessato e che saranno ancor più numerose nei prossimi mesi.

### *Profilo delle autrici e degli autori*

Ilaria Agostini è ricercatrice di Urbanistica all'Università di Bologna. Come "urbanista resistente" osserva, studia e descrive città e campagne, architetture e paesaggi. Tra i suoi libri: *Il diritto alla campagna* (prefato da Vandana Shiva, Ediesse, 2015), *La città e l'accoglienza* (con Attili, Decandia, Scandurra, manifestolibri, 2017). Con Piero Bevilacqua ha curato il *Viaggio in Italia. Le città nel trentennio neoliberaista* (manifestolibri, 2016).

Piergiovanni Alleva è consigliere regionale dell'Emilia-Romagna, del Gruppo L'Altra Emilia Romagna. Laureato in Giurisprudenza è titolare dello studio legale Alleva dal 1988. Dal 1984 è stato professore ordinario: dapprima in Diritto privato all'Università di Bologna e, successivamente, di Diritto del lavoro all'Università politecnica delle Marche. Dal 1987 svolge il ruolo di presidente della Consulta giuridica nazionale della CGIL.

Paolo Berdini, urbanista, è editorialista de "il manifesto" sui temi della città e del territorio. Ha pubblicato per Donzelli: *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole* (2008), *Breve storia dell'abuso edilizio* (2010) e *Le città fallite. I grandi comuni italiani e la crisi del welfare urbano* (2014). Ha collaborato con Italo Insojera alla nuova edizione di *Roma moderna* (Einaudi, 2011). È stato assessore all'Urbanistica a Roma (2016-2017).

Piero Bevilacqua, già professore ordinario di Storia contemporanea presso "La Sapienza" di Roma, si occupa di storia del territorio e dell'agricoltura. Ha scritto numerosi libri: *Le bonifiche in Italia dal Settecento a oggi* (con Manlio Rossi-Doria, Laterza, 1984), *Tra natura e storia. Ambiente, economie, risorse in Italia* (Donzelli,

1996), *La terra è finita* (Laterza, 2006) e il recente *Felicità d'Italia. Paesaggio, arte, musica, cibo* (Laterza, 2017).

Paola Bonora, geografa all'Università di Bologna, si occupa da tempo di consumo di suolo e trasformazioni della città postmoderna, temi centrali di numerosi saggi e degli ultimi suoi libri: *Fermiamo il consumo di suolo. Il territorio tra speculazione, incuria e degrado* (il Mulino, 2015); *Atlante del consumo di suolo* (Baskerville, 2013); e, con Pier Luigi Cervellati, *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare* (Diabasis, 2009).

Pier Luigi Cervellati, già professore di Recupero e riqualificazione urbana e territoriale a Venezia. Come a Bologna, dove ho fatto anche l'assessore comunale. M'illudo di aver contribuito a definire l'ignota disciplina del "restauro urbano". Per il recupero del paesaggio, devo tutto al profeta Isaia: *le paludi sono sorgente di vita* (37,5). Ho scritto tanto, ma la mia bibliografia è inesistente. In vita ho ricevuto lauree e onori. Insulti e critiche.

Sergio Caserta, partenopeo, dirigente d'azienda in pensione, si è occupato di *marketing*, finanza, editoria e ricerca economico-sociale. Oggi è medi-attivista e *blogger* per "il Fatto quotidiano"; impegnato nei movimenti per rifondare il pensiero critico e la democrazia partecipativa nella sinistra in crisi. Studi in giurisprudenza ed economia, coniugato con un figlio.

Paolo Dignatici è ingegnere per l'ambiente e il territorio. Ha collaborato a piani e progetti, condotti sia in Italia che all'estero. Libero professionista, si occupa principalmente di ricerche, analisi e valutazioni ambientali connesse all'urbanistica e alla gestione e pianificazione territoriale a supporto delle pubbliche amministrazioni e degli studi professionali. È redattore capo del sito "eddyburg".

Anna Marina Foschi, architetto, è vicepresidente regionale di Italia Nostra. Presso la Regione ER (1972-2004) partecipa alla for-

mazione della prima legge sui centri storici, delle *Carte dell'insediamento storico*, del PTPR; dirige i servizi Musei e Beni culturali, poi Beni architettonici e ambientali, dell'IBC. È docente presso l'università di Modena e Reggio (2002-2005). Nel 2013 cura la mostra sul sisma in Emilia: *La restituzione della memoria*.

Giovanni Losavio è stato magistrato anche in Cassazione, presidente della prima sezione civile. Per meritare la pensione – dice lui – è molto attivo in Italia Nostra di cui è stato presidente. Ora sta nel consiglio direttivo nazionale e presiede la sezione modenese della associazione.

Anna Marson, urbanista, è professore ordinario di Pianificazione del territorio all'Università IUAV di Venezia. Come assessore della Regione Toscana (2010-2015) ha portato a compimento la nuova legge sul governo del territorio (LR 65/2014) e il Piano paesaggistico (2015), ricevendo il "Premio speciale del comitato organizzatore – Ambientalista dell'anno 2015" e la "Mimosa per l'ambiente 2016". Recentemente ha curato: *La struttura del paesaggio* (Laterza 2016).

Tomaso Montanari insegna Storia dell'arte moderna all'Università di Napoli Federico II. Prende parte al discorso pubblico sulla democrazia e sui beni comuni. È presidente di Libertà e Giustizia. Scrive su "Repubblica". Tra i suoi libri: *Le pietre e il popolo. Restituire ai cittadini l'arte e la storia delle città italiane* (Minimum fax 2013), *Privati del patrimonio* (Einaudi 2015), *La libertà di Bernini. La sovranità dell'artista e le regole del potere* (Einaudi 2016).

Cristina Quintavalla, docente di storia e filosofia presso il Liceo classico Romagnosi di Parma. Ha dato vita al *Comitato di lotta per la casa* che nel 1975 dette l'avvio allo "scandalo edilizio", che smascherava le collusioni tra mondo imprenditoriale e amministratori pubblici. Ha costituito la *Commissione di audit sul debito pubblico*, contro le politiche di austerità e privatizzazione. Candidata regionale per L'Altra Emilia Romagna (2014).

Ezio Righi, architetto e urbanista, è per venticinque anni dirigente nell'amministrazione comunale di Modena e presso il Settore Urbanistica; per sei anni docente di urbanistica al Politecnico di Milano. Dal 1994, collabora come libero professionista presso vari comuni. È autore di numerose pubblicazioni in materia di urbanistica e di sistemi informativi territoriali.

Piergiorgio Rocchi è architetto ed esperto in pianificazione territoriale e nella tutela e valorizzazione paesaggistico-ambientale. È membro effettivo dell'INU. Ha coordinato e redatto progetti di governo del territorio di numerosi enti locali ed è stato componente delle commissioni edilizie di diversi comuni.

Edoardo Salzano, urbanista, fondatore e direttore di “eddy-burg”, è stato amministratore pubblico a Roma, a Venezia e nella Regione Veneto. Già professore ordinario all'Università IUAV di Venezia. Tra i suoi libri: *Urbanistica e società opulenta* (1969), *Fondamenti di urbanistica* (1998), *Ma dove vivi?* (2007), *Memorie di un urbanista* (2010), *La città non è solo un affare* (con Mauro Baioni e Ilaria Boniburini, 2013).



Finito di stampare nel mese di maggio 2017  
a cura di PDE Spa presso LegoDigit s.r.l - Lavis (TN)