

## Regione Emilia Romagna

### Le riforme per il governo del territorio

La partecipazione dell'Emilia-Romagna alla 5<sup>a</sup> Rassegna Urbanistica Nazionale rappresenta un'importante occasione per segnalare l'impegnativo lavoro svolto negli ultimi anni per rinnovare la legislazione regionale in materia di governo del territorio.

Le recenti leggi sono conseguenti alle profonde modificazioni sociali ed economiche intervenute nel nostro paese relative alla riqualificazione urbana e territoriale piuttosto che alla nuova espansione, al nuovo ruolo riconosciuto ai Comuni e alle Province con il Testo Unico che ne regola l'ordinamento, alle novità istituzionali e politiche che sono state introdotte dapprima con le riforme del Ministro Bassanini e poi con la riforma del Titolo V della Costituzione, ed infine sono derivate dall'affermarsi del criterio della sostenibilità ambientale e territoriale come obiettivo primario dell'attività di pianificazione e della progettazione.

E' in forza del nuovo disegno politico che la Legge regionale 20/00 sulla tutela e uso del territorio ha chiarito i compiti di pianificazione spettanti ad ogni livello istituzionale e, in concreta attuazione al principio di sussidiarietà, ha demandato alla Regione il compito di delineare gli obiettivi generali di sviluppo del territorio, ha assegnato alla Provincia la cura degli interessi ambientali e infrastrutturali sovracomunali, ha affidato infine tutte le restanti competenze al Comune.

Anche il metodo della concertazione diventa il normale modo di operare nella formazione dei piani tra gli altri Enti pubblici territoriali e tra questi e le Amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti.

Particolare rilevanza assumono infatti nella Legge 20/00 gli strumenti di concertazione ed in particolare la Conferenza di pianificazione quale luogo in cui viene raccolta la condivisione degli enti partecipanti agli obiettivi e alle scelte strategiche ed in cui avviene il confronto con la società civile ed economica.

Condividendo le tendenze largamente diffuse anche dall'INU, la Legge 20/00 ha innovato la strumentazione urbanistica ed ha diviso il piano comunale in tre strumenti:

uno strumento strategico come il Piano strutturale comunale (Psc), destinato a durare e pertanto meno suscettibile di modifiche e varianti proprio in ragione della sua valenza strategica;

uno strumento di vigenza quinquennale come il Piano operativo comunale (Poc) finalizzato a determinare le scelte più cogenti e contingenti;

infine un Regolamento urbanistico-edilizio, nel quale accorpate le norme sparse nei diversi atti regolamentari e amministrativi comunali.

La legge regionale, oltre alla valenza tecnica, si connota per il rilevante significato politico teso a valorizzare i principi dell'autonomia e della semplificazione. Il primo riguarda l'autoapprovazione dei piani, comunali e pro-

vinciali, col quale è stabilita la regola per cui ogni piano è approvato dall'Ente che lo forma. Con la riforma del processo di approvazione assume importanza il momento di avvio del procedimento, ossia il confronto tra gli Enti nella sede della Conferenza di pianificazione, la quale può concludersi in un vero e proprio accordo preventivo all'adozione dei Piani cui conseguono tempi accelerati per la conclusione dell'iter di approvazione. Sotto il profilo della semplificazione, la Legge 20/00 ha delegificata la parte tecnica relativa ai contenuti e alle definizioni proprie della materia che possono essere modificati in funzione di nuove esigenze ambientali e socio-economiche attraverso il procedimento di assunzione degli atti amministrativi. Ma ciò che riveste maggiore spessore sotto il profilo della semplificazione e della certezza è la Carta unica del territorio che costituisce l'unico riferimento per la pianificazione attuativa e per la verifica di conformità dell'attività edilizia.

Se la Legge 20/00 ha prestato attenzione al criterio di sussidiarietà per regolare i rapporti istituzionali tra gli enti, la Lr 31/02, in materia edilizia, ha applicato il medesimo principio con riguardo ai rapporti tra Ente pubblico e soggetti privati.

In attuazione quindi della sussidiarietà cosiddetta orizzontale, spetta alla pubblica Amministrazione il compito di fissare precise indicazioni in merito alle opere realizzabili e spetta al privato attuare gli interventi, secondo le indicazioni fornite, senza attendere la conclusione di ulteriori percorsi procedurali. Ciò consente di liberare i Comuni dallo svolgimento di attività amministrative e di concentrare l'impegno nell'ambito dei compiti di pianificazione e di regolamentazione dell'attività edilizia.

Conseguentemente ogni titolo edilizio viene accompagnato da una asseverazione del progettista che attesta la conformità del progetto alle regole poste, garantendo l'Amministrazione circa la correttezza dell'intervento da realizzare.

L'intervento legislativo nel settore dell'edilizia, pur previsto nella Legge 20/00 a completamento del riordino dell'intera materia, si è rivelato urgente per l'accelerata evoluzione del quadro normativo nazionale di riferimento contenuto nel Dpr 380/01 e nella cosiddetta Legge obiettivo 443/01.

In analogia al rinnovamento intervenuto a livello statale, anche in Regione sono previsti due tipi di titoli edilizi: il Permesso di costruire, che sostituisce la superata concessione edilizia; la Denuncia di inizio attività (Dia), che abilita ad iniziare i lavori senza attendere alcun provvedimento, ma col decorso di 30 giorni dalla sua presentazione. Altre innovazioni introdotte con la legge Lr 31/02 interessano l'istituzione dello Sportello unico per l'edilizia e della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, l'ampliamento della casistica delle opere da attuare obbligatoriamente con Dia, la valutazione preventiva dell'ufficio comunale circa l'ammissibilità dell'intervento da realizzare come forma per agevolare i compiti di asseverazione del professionista, l'introduzione di uno speciale controllo sui manufatti eseguiti con Dia.

Una nota particolare merita ancora la Legge 31/02 nella parte in cui ha previsto la promozione di un Accordo tra la Regione, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Associazioni delle Autonomie locali, col quale sono state pattuite forme collaborative per risolvere conflitti e sovrapposizioni tra competenze statali e locali. L'accordo ha anticipato alcuni contenuti del recente Testo unico sui beni culturali e ambientali, laddove ha introdotto la condivisione dei Piani per permettere agli Enti di concordare a monte i criteri da applicare nella tutela e nella gestione del paesaggio, evitando che successivi contrasti possano impedire la realizzazione degli interventi sul territorio.

Se la Legge 20/00 e la Legge 31/02 hanno colmato un'esigenza da tempo avvertita, altrettanto datata era la necessità di ridisciplinare l'intervento pubblico nel settore abitativo.

Pertanto con la Legge 24/01 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" la Regione ha riordinato in maniera organica la materia dell'edilizia residenziale pubblica. Con tale legge si sono finalmente definite sia le modalità dell'intervento pubblico, sia la ripartizione delle competenze tra Regione, Province e Comuni, sia le caratteristiche necessarie per concorrere all'acquisizione delle risorse pubbliche.

La legge si articola sostanzialmente nei seguenti profili:

- la programmazione regionale degli interventi pubblici per le politiche abitative e le modalità di partecipazione della Regione e degli Enti locali ai processi di formazione della programmazione;
- la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con la disciplina applicabile ed i rinvii alla normativa civilistica;
- il fondo per l'accesso all'abitazione in locazione;
- la riorganizzazione degli enti operanti nel settore delle politiche abitative, compresa la riforma degli ex Istituti autonomi per le case popolari (ex Iacp).

Accanto alla citata legislazione di tipo generale attinente a settori organici di materie, sono state assunte leggi specifiche non certamente di minor rilievo.

Di notevole spessore è la Legge 19/98 che si propone di promuovere la qualità urbana agendo con priorità sulle situazioni di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate, istituendo un percorso per l'avvio di interventi complessi che, attraverso il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati e tramite l'espletamento di procedure di evidenza pubblica, garantisca un'obiettiva valutazione delle priorità e delle convenienze per la collettività. La Regione è stata all'avanguardia nel prevedere il ricorso al Programma di riqualificazione come strumento ordinario per la ricucitura di parti di città che hanno perso la loro originaria funzione o sono entrate in un processo degenerativo, per la cui soluzione non sono sufficienti le previsioni dei Piani regolatori comunali.

Le politiche attivate dalla Regione in materia di riqualificazione urbana promuovono programmi complessi che interessano il territorio urbanizzato e dirigono risorse e azioni provenienti da diversi settori della programmazione regionale, integrando differenti ambiti strutturali di intervento: dalle funzioni urbane di eccellenza, alla mobilità, alla riqualificazione dei sistemi ambientali, alla sicurezza urbana, alla rete dei servizi di assistenza ai cittadini, etc.

Nel riconoscere l'esigenza di coinvolgere gli operatori privati, la Legge 19/98 prevede a regolarne l'intervento garantendo forme trasparenti di concertazione basate sull'istituto dell'accordo di programma. Infatti se i Programmi complessi costituiscono una soluzione alternativa alla politica del vincolo, occorre però che il percorso di ricerca del consenso si affermi secondo regole di correttezza e trasparenza; a questo fine la Legge 19/98 stabilisce che qualsiasi negoziazione con i privati sia preceduta dalla definizione degli interessi pubblici che il Programma di riqualificazione dovrà necessariamente perseguire. Questo obiettivo prioritario è affidato al Consiglio comunale che individua l'ambito di intervento e indica le esigenze e gli obiettivi da realizzarsi in termini di servizi pubblici aggiuntivi, di elevazione degli standard di qualità, di miglioramento della mobilità, di contenimento energetico, etc. In tal modo, e attraverso la successiva negoziazione con i privati, il Comune è chiamato, nell'elaborazione del programma, a tenere conto delle proposte dei soggetti privati, selezionando quelle che appaiono maggiormente rispondenti alle esigenze pubbliche già definite. In questa prospettiva, i contributi finanziari messi in campo dalla programmazione regionale servono ad attivare processi di interazione tra Amministrazione comunale e privati per assicurare una più elevata qualità dei programmi.

Ancora più definito è l'ambito di applicazione della Lr 16/02, intitolata "Norme per il recupero degli edifici storico-artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio". La pur positiva esperienza che si sta conducendo con l'attuazione della Legge 19/98, ha dimostrato che le istanze di finanziamento provenienti dai Comuni minori trovano con difficoltà spazio nei Programmi regionali di riqualificazione urbana. La recente Legge 16/02 promuove quindi il rilancio del Piano di recupero per intervenire su complessi edificati più limitati e caratterizzati rispetto a quelli oggetto dei Programmi di riqualificazione urbana appena citati. I piani di recupero possono rappresentare lo strumento idoneo per una capillare azione di valorizzazione del territorio, e come tali devono essere concepiti, valutati e incentivati, in modo distinto e complementare rispetto all'azione dei programmi per la riqualificazione urbana. La tutela del territorio è perseguita anche attraverso una disciplina innovativa, volta ad agevolare ed incentivare l'individuazione e l'eliminazione di opere, le quali, pur essendo realizzate legittimamente, vengano riconosciute come gravemente lesive del valore paesaggistico, ambientale o architettonico dei luoghi. Attraverso l'esplicita previsione legislativa si intende infatti riconoscere e sancire l'interesse pubblico all'eliminazione di tali opere, definite incongrue, previa l'esperibilità delle procedure espropriative. La Regione intende in questo modo dotare i Comuni di uno strumento efficace per risolvere le più evidenti e macroscopiche deturpazioni dei caratteri naturali e storici del territorio, sia coinvolgendo gli stessi proprietari, sia attraverso un intervento di iniziativa pubblica. L'individuazione delle opere incongrue è condotta dai Comuni e compiuta attraverso gli atti di pianificazione urbanistica, così da garantire partecipazione e trasparenza alle collettività locali. La Regione ha previsto risorse per il ripristino conseguente all'eliminazione delle opere incongrue in modo da supportare le Amministrazioni locali nello svolgimento di politiche attive di tutela del territorio; e' bene anche accennare agli ulteriori obiettivi della Legge 16/02, ad esempio quello di favorire lo sviluppo della cultura architettonica e urbanistica contemporanea.

Le questioni trattate dalla recente legislazione regionale riprendono sia i principi che regolano i rapporti istituzionali (dalla concertazione all'autonomia), che i rapporti tra pubbliche Amministrazioni e privati (dalla esigenza

za di semplificazione alla partecipazione e alla responsabilizzazione), che gli insegnamenti posti a fondamento della materia della pianificazione e della sostenibilità territoriale e ambientale.

Il lavoro non può ritenersi concluso e dovrà ricomprendere anche tutto il sistema delle opere pubbliche.

Inoltre la Regione è impegnata a garantire il rispetto della pianificazione, in particolare di quella comunale, la cui cogenza è stata di nuovo inficiata dalla recente legislazione nazionale condonistica.

**SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA**

Regione Emilia Romagna

**IL CASO**

Le riforme per il governo del territorio.

**CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO**

Intero territorio regionale

**A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE**

Quadri regionali