

LA NUOVA LEGGE URBANISTICA REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA N. 24/2018

Roberto Gabrielli<sup>1</sup>, Graziella Guaragno<sup>2</sup>

**SOMMARIO**

Con la nuova legge urbanistica 24/2017, entrata in vigore il primo gennaio 2018, la Regione Emilia-Romagna ha approvato una complessiva riforma del proprio sistema di pianificazione orientata ad un nuovo paradigma di sviluppo basato sul contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La legge riformula ruoli e contenuti dei diversi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica definendo un periodo massimo di tre anni per l'avvio della loro elaborazione, al termine del quale decadranno gli effetti degli strumenti urbanistici vigenti.

In particolare, al Piano Urbanistico Generale (PUG) è assegnato il compito di promuovere la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti intesa come espressione di un modello di sviluppo territoriale, economico e sociale. Non solo quindi riqualificazione delle aree dismesse o miglioramento del patrimonio edilizio, ma innalzamento della resilienza delle città ai cambiamenti climatici e globali, della qualità degli spazi della vita quotidiana, riduzione delle disuguaglianze di accesso e fruizione ai servizi e spazi della città pubblica.

Contenuti essenziali del nuovo PUG, per raccogliere questa sfida di alto livello, sono la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale e la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT).

---

<sup>1</sup> Regione Emilia-Romagna, Servizio pianificazione territoriale e urbanistica, dei trasporti e del paesaggio, Viale Aldo Moro 30, 40127, Bologna, e-mail: [roberto.gabrielli@regione.emilia-romagna.it](mailto:roberto.gabrielli@regione.emilia-romagna.it)

<sup>2</sup> Regione Emilia-Romagna, Servizio pianificazione territoriale e urbanistica, dei trasporti e del paesaggio, Viale Aldo Moro 30, 40127, Bologna, e-mail: [graziella.guaragno@regione.emilia-romagna.it](mailto:graziella.guaragno@regione.emilia-romagna.it)

## **1. Il ruolo della pianificazione territoriale per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile**

I principi e le strategie per lo sviluppo sostenibile sono obiettivi trasversali che dovrebbero permeare e accomunare tutte le principali politiche regionali e locali in una visione coordinata e sinergica. In questa prospettiva gli strumenti di pianificazione territoriale possono svolgere un ruolo fondamentale in quanto capaci di sovrintendere in modo trasversale all'organizzazione spaziale, ai conseguenti effetti e alle eventuali conflittualità che emergono quando le diverse politiche prendono forma sul territorio.

Sostenibilità e pianificazione territoriale sono legate da una mutua relazione: da un lato la pianificazione del territorio è uno strumento fondamentale per assicurare l'equilibrio "sostenibile" di lungo periodo tra lo sviluppo dell'economia e della società con l'ambiente; d'altro lato, la sostenibilità è obiettivo intrinseco e criterio primario di valutazione della compatibilità ambientale delle scelte di pianificazione.

Più complicato e sfidante è invece capire con quali forme e contenuti gli strumenti di pianificazione possano rendere concreti gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Cosa significhi in concreto una pianificazione sostenibile non è dato: da venti anni la pianificazione si misura in un rapporto evolutivo, sempre diverso, con il principio della sostenibilità, in relazione al cambiamento delle esigenze economico-sociali, alla maturazione delle conoscenze e della consapevolezza degli impatti ambientali, all'emergere di nuove sfide globali, come quella del cambiamento climatico.

Nel campo della pianificazione territoriale, sostenibilità oggi si traduce nello stop al consumo di suolo, per una ormai consolidata consapevolezza che il modello espansivo (e dispersivo) della crescita urbana è la prima causa della perdita irreversibile della risorsa suolo, il movente principale degli "insostenibili" impatti ambientali, oltre che economici e sociali, prodotti dai nostri sistemi territoriali e, soprattutto, ha esaurito la sua forza propulsiva. E' infatti ormai evidente che gli effetti dalla crisi economica-immobiliare del 2008 hanno segnato la fine di un ciclo economico ed è in atto una riconversione profonda del mercato immobiliare che si sta già strutturando verso nuovi orizzonti di sviluppo che hanno ad oggetto la città esistente.

Già nel 2011 l'Unione Europea con la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse (COM(2011) 571), collegata alla strategia 2020, aveva posto l'obiettivo di un incremento dell'occupazione netta di terreno pari a zero da raggiungere entro il 2050, da cui si sono mosse le diverse iniziative legislative a livello nazionale e regionale.

"Arrestare il consumo di suolo e la desertificazione" è uno degli obiettivi strategici della Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile 2017-2030 per garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali (scelta II, obiettivo II.2), collegato ad uno specifico target dell'Agenda ONU 2030 (target 15.3). Arrestare il consumo di suolo, se inteso come cambiamento di paradigma di sviluppo, è anche la premessa per il raggiungimento di molti altri obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e scelte della Strategia Nazionale, per sviluppare un nuovo modello economico circolare, resiliente e inclusivo. Liberare il suolo dalle pressioni dell'urbanizzazione è azione necessaria non solo per preservarne il valore come bene primario, ma anche per garantire maggiore spazio agli altri suoi utilizzi agricoli e naturalistici, contribuendo congiuntamente ai target per la tutela della biodiversità (Goal 12 dell'Agenda ONU). Nelle aree periurbane può agevolmente essere valorizzata la vocazione prioritaria di compensazione ecologica delle città e di luogo deputato a garantire il ripristino e la deframmentazione degli ecosistemi e favorire le connessioni ecologiche urbano/rurali (Obiettivo strategico III.4 della Snsvs). Non consumare suolo comporta soprattutto riorientare lo sviluppo urbano verso un modello compatto, più efficiente e resiliente, rispondendo all'obiettivo strategico nazionale di rigenerare le città (Obiettivo strategico III.3 della Snsvs) e, più in generale, a tutti i target del Goal 11 dell'Agenda ONU 2030 "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, flessibili e sostenibili".

In questo contesto l'Emilia-Romagna, assumendo il traguardo europeo, ha riformato il proprio sistema di pianificazione territoriale e urbanistica con la legge regionale "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio" n. 24 del 21 dicembre 2017, che assume come obiettivi prioritari il consumo di suolo a saldo zero, la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, la riqualificazione sismica ed energetica degli edifici, la

resilienza e la vivibilità delle città, la semplificazione del sistema di pianificazione, il rispetto della legalità e la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali.

## **2. Consumo di suolo versus rigenerazione urbana**

La limitazione del consumo di suolo non è un obiettivo nuovo per la Regione Emilia-Romagna: era già presente, come principio generale, nella legge urbanistica regionale n.24 del 2000, ma è stato per larghissima parte di fatto disapplicato o, nei casi più virtuosi, si è tradotto in buone pratiche di gestione della crescita urbana, che comunque ha continuato ad erodere il territorio a ritmi vorticosi, sebbene decrescenti, fino a consumare quasi il 10% del territorio regionale (ISPRA, 2018).

Con la nuova legge urbanistica regionale n. 24/2017 il “consumo di suolo a saldo zero” diventa un orientamento operativo verso un diverso modello di sviluppo territoriale, che limita e disincentiva le nuove espansioni che consumano suolo e, in alternativa, promuove la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti.

La preservazione del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile e la rigenerazione dei territori urbanizzati sono quindi i due cardini su cui si fondano la revisione complessiva del sistema di pianificazione regionale e il cambiamento di paradigma di sviluppo territoriale.

A tal scopo la legge mette in campo plurimi ed articolati strumenti, che si possono ricondurre a tre filoni:

- la regolamentazione rigida e controllata delle espansioni insediative;
- l’inversione delle convenienze economiche dalle nuove urbanizzazioni a favore della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- la focalizzazione dei contenuti degli strumenti di pianificazione sulla rigenerazione urbana.

Assunto l’obiettivo europeo di azzerare il consumo di suolo al 2050, la legge dispone innanzitutto un meccanismo di limitazione delle previsioni di nuove urbanizzazioni e dei processi di formazione delle aspettative di rendita che le alimentano. A fronte degli oltre 250 kmq di previsioni per potenziali nuovi insediamenti contenute negli strumenti urbanistici vigenti (pari all’11% del territorio urbanizzato), la legge stabilisce un limite quantitativo al consumo di suolo ammissibile, entro il 2050, pari al 3% della superficie del territorio urbanizzato, e ne prevede un dettagliato e costante monitoraggio. Sono esclusi dal limite del 3% le opere pubbliche o di interesse pubblico e quegli interventi che, attuabili in tempi certi e ridotti, corrispondono a precise esigenze di sviluppo e per i quali si dimostri la mancanza di “ragionevoli alternative” in termini di riuso e di rigenerazione dell’esistente, tra cui: gli interventi in territorio rurale funzionali all’attività agricola, gli ampliamenti dei fabbricati produttivi esistenti e i “nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale” già disciplinati dalla legge regionale n.14/2014 sulla Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna o dal DPR 194/2016. Superata la soglia del 3% ogni intervento dovrà inoltre essere “a saldo zero”, prevedendo per ogni consumo nuovo suolo un equivalente e contestuale intervento di desigillazione attraverso la rimozione dell’impermeabilizzazione del suolo.

Nei primi tre anni di applicazione della legge, in cui vi è l’obbligo di avviare l’elaborazione del nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG), i Comuni possono promuovere la presentazione di proposte di attuazione di parte delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici vigenti, che siano immediatamente realizzabili. Decorso questo periodo transitorio, di massimo 5 anni, la legge dispone la decadenza di tutte le previsioni urbanistiche per nuovi insediamenti non ancora attuate (non inserite in piani attuativi, già convenzionati con tempistiche certe). I nuovi PUG non conterranno quindi previsioni di territorio potenzialmente urbanizzabile, ma le eventuali espansioni, entro il limite del 3%, potranno essere realizzate direttamente con Accordo operativo, strumento attuativo di realizzazione “immediata” degli interventi, quindi potranno attuarsi solamente interventi supportati da un reale e contestuale progetto di impesa.

Una seconda innovazione fondamentale introdotta dalla legge consiste nel chiaro tentativo di riorientare il mercato immobiliare e le convenienze economiche verso la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti, come alternativa credibile, che si contrappone alle nuove urbanizzazioni. La legge definisce di fatto due distinti regimi di operatività per gli interventi da realizzarsi all’esterno del perimetro del territorio urbanizzato e

quelli da realizzarsi al suo interno, agevolando questi ultimi tramite una articolata gamma di incentivi di natura urbanistica, edilizia, procedurale e fiscale, quali ad esempio: l'esonero dal contributo straordinario e la riduzione di almeno il 20% del contributo di costruzione, la riduzione degli standard urbanistici e delle altre esazioni territoriali dovute, la previsione di incentivi urbanistici per l'adeguamento sismico e l'efficientamento energetico degli edifici.

Per supportare il riuso e la rigenerazione urbana la legge prevede inoltre la possibilità di concedere contributi regionali e istituire specifiche forme di agevolazione economica, interrompendo così anche il meccanismo vizioso che per anni ha affidato il rinnovo e la manutenzione della città pubblica principalmente alle risorse negli interventi di espansione urbana. In applicazione di questo principio la Regione ha quindi aperto un bando, in scadenza il 17 settembre 2018, con un finanziamento complessivo di 36,5 milioni di euro, per la presentazione da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni proposte di strategie di rigenerazione urbana che sviluppino i principi della nuova legge regionale attraverso l'attuazione di un sistema integrato di interventi volti al miglioramento della vivibilità urbana della qualità ambientale, della partecipazione dei cittadini ai processi di trasformazione.

Il fulcro del nuovo sistema di pianificazione si concentra quindi sulla riqualificazione della città esistente. In particolare, compito e contenuto fondamentale dei nuovi PUG è quello di redigere la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale e la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT), tramite i quali rafforzare l'attrattività e la competitività dei centri urbani e del territorio, elevandone la qualità insediativa e ambientale.

Il cambiamento è radicale e richiede nella sua applicazione una trasformazione profonda nell'approccio e nella pratica urbanistica e una evoluzione della cultura stessa della pianificazione.

### **3. La strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale**

L'ONU e l'Unione Europea riconoscono le città come la dimensione di intervento più importante per l'implementazione di politiche di sviluppo sostenibile efficaci. Le città sono i motori di sviluppo che guidano le economie locali e nazionali. Sempre più saranno i luoghi in cui la popolazione si concentrerà e si creeranno le condizioni di accesso ai servizi, di convivenza e integrazione, per la costruzione di comunità eque e inclusive, o, al contrario i luoghi in cui si concentreranno tensioni sociali e disuguaglianze. Le città sono anche concentrazioni di consumo delle risorse naturali e i principali generatori di emissioni inquinanti, rifiuti e impatti ambientali, che da qui e si riverberano sul territorio.

Se dunque la rigenerazione fisica, ambientale, climatica e sociale delle città è indiscutibilmente una priorità, più difficili da definire, e in fase precoce di sperimentazione, sono le modalità con cui promuoverla e dargli forma.

Non esistono ricette standardizzate, individuabili né tantomeno disciplinabili a livello regionale, in quanto la rigenerazione urbana può concretizzarsi solamente tramite soluzioni ad hoc trovate nella dimensione locale, a cui è intrinsecamente connessa. Presenta infatti la difficoltà di misurarsi con uno specifico stato di fatto già in essere e con una molteplicità altamente frammentata di attori decisionali, con un grado di complessità rispetto al quale i classici strumenti urbanistici di predeterminazione delle trasformazioni urbane si dimostrano altamente inefficaci. La pianificazione urbanistica tradizionale basata sulla rigida regolamentazione di un futuro assetto spaziale predefinito non è adeguata a confrontarsi con questa complessità e rischia di rimanere inattuata o risultare di ostacolo alla capacità di cogliere l'emergere di nuovi bisogni e progettualità. Per orientare e promuovere le trasformazioni urbane verso la qualificazione della città si pone quindi una sfida di grande innovazione della disciplina della pianificazione e del ruolo stesso che le amministrazioni locali devono svolgere, dove sarà determinante la capacità di definire una strategia con obiettivi chiari e misurabili, di costruire i processi decisionali allargati e valutare rigorosamente le proposte progettuali rispetto alla rispondenza agli obiettivi.

Come già detto, lo strumento principale che la legge regionale 24/2017 ha previsto per armare i nuovi Piani urbanistici generali è la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, tramite cui

promuovere e regolare l'incremento quantitativo e qualitativo dei servizi, delle reti tecnologiche e degli spazi pubblici, la valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico, lo sviluppo della mobilità sostenibile, la dotazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, il miglioramento delle componenti e del benessere ambientali e l'incremento della resilienza del sistema insediativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici. Oltre al recupero delle aree dismesse e la riqualificazione del patrimonio edilizio, il concetto di rigenerazione si allarga quindi all'intero organismo urbano per migliorarne complessivamente la vivibilità, la qualità ambientale e la resilienza ai cambiamenti climatici e globali, innalzarne di conseguenza anche l'attrattività, i valori economici e le opportunità di trasformazione.

Punto di partenza della strategia è certamente la città pubblica, per una riqualificazione fisica che le è di supporto alla rigenerazione sociale, attraverso il miglioramento della qualità e della vivibilità degli spazi della vita quotidiana e la riduzione delle disuguaglianze di accesso e fruizione ai servizi. Dal punto di vista disciplinare ciò comporta aprire e integrare la pianificazione con le politiche urbane e i saperi e le politiche settoriali, per intercettare i bisogni sociali, le opportunità e potenzialità, anche inesprese, di trasformazione in una visione condivisa e partecipata. La qualità degli spazi pubblici funge infatti anche da volano per la generazione di valori economici e iniziative private di trasformazione, in quanto, insieme alla qualità del costruito, è un fattore determinante quel valore "contestuale" che si traduce in maggiore valore immobiliare.

Compito della strategia è inoltre quello di provvedere alla determinazione del fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali e dei requisiti prestazionali che esse devono soddisfare per ridurre la pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, in coordinamento con le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Nello specifico si tratta di dotare l'ambiente urbano e periurbano di spazi aperti, spazi verdi e piantumati, bacini d'acqua e zone umide, che migliorino l'habitat naturale, riconnettano le reti ecologiche, preservino le caratteristiche meteorologiche locali e contribuiscano a ridurre la concentrazione di inquinanti; di prevedere una distribuzione razionale delle funzioni che minimizzi l'inquinamento acustico ed elettromagnetico; di garantire, più in generale, un miglior equilibrio idrogeologico del territorio e la funzionalità della rete idraulica superficiale.

La strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale fissa dunque gli obiettivi da raggiungere, i requisiti prestazionali e le condizioni di sostenibilità sulla base dei quali si possono coerentemente definire i diversi gradienti di trasformabilità dei diversi ambiti urbani, e governare con il supporto di adeguato sistema di monitoraggio e valutazione, un'attuazione dinamica e concertativa della strategia stessa.

Le soluzioni urbanistico-progettuali degli interventi verranno infatti dettagliate e configurate solo nella fase attuativa attraverso la definizione di Accordi operativi e la contestuale negoziazione delle dotazioni territoriali ed ambientali da realizzare, sulla base del quadro di riferimento definito della Strategia e della griglia di valutazione della Valsat.

La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale non potrà limitarsi, come nella prassi corrente, a misurare genericamente gli impatti ambientali delle proposte e le relative dovute compensazioni, ma dovrà determinare la stessa ammissibilità delle proposte di Accordi operativi rispetto al grado di coerenza e contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia. La Valsat dovrà perciò partire dai medesimi obiettivi definiti dalla Strategia e fornirne le modalità operative per misurarli e dargli operatività.

In questo sistema gli obiettivi di sviluppo sostenibile della Strategia nazionale e i target dell'Agenda ONU possono essere utilmente introiettati dagli strumenti di pianificazione come punto di riferimento e guida per la definizione della strategia di rigenerazione e della connessa griglia di valutazione.

Sarebbe questo un metodo efficace per darne attuazione, traducendo l'enunciazione di carattere generale nel contesto specifico, localizzandoli e adattandoli nella strategia.

#### **4. Bibliografia**

Commissione Europea (2001), Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM(2011) 571, Bruxelles, 20.9.2011.

ISPRA (2018), Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, ISPRA, Rapporti 228/2018.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (2017). Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017.

Regione Emilia-Romagna (2017), Legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio".

UN (2015), Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, United Nations.