RER
Emilia-Romagna



RIGENERARE I TERRITORI, RIPENSARE LA LEGGE URBANISTICA

Position paper L.R. 24/2017

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.

PREMESSA

Della **L.R. n. 24/2017** possiamo certamente sottolineare come nel panorama nazionale abbia avuto la capacità di porre le basi, a partire dalla cancellazione delle previsioni in sediative non attuate, per una **disciplina di governo del territorio** capace di gestire le complessità della contemporaneità. Ha innovato, sotto certi profili in maniera radicale, il modo di fare i piani, e con esso l'intera materia urbanistica, ne è conferma il fatto che dopo un avvio complesso molti dei suoi aspetti sono stati ripresi – e a loro volta innovati – da diverse legislazioni regionali recenti, come quelle di Abruzzo, Marche e Campania.

Oggi, a distanza di quasi nove anni di vita, dove non senza una certa fatica si è arrivati a un importante e unico risultato nel panorama italiano di cancellare 21.000 ettari di previsioni insediative, la L.R. 24/2017 richiede una spinta e un'accelerazione nella capacità di essere messa in pratica, andando ad analizzare, attraverso una **riflessione vera e condivisa con i territori**, ciò che ne ha ostacolato la piena attuazione o ciò che per il mutato contesto non appare coerente con gli stessi obiettivi che l'impianto normativo si era posto.

Gli **aspetti di innovazione** più significativi che sono stati introdotti – per citarne alcuni: contrasto al consumo di suolo e rigenerazione urbana, adattamento ai cambiamenti climatici, la definizione del territorio urbanizzato e del relativo 3%, la non conformatività del piano, la struttura dinamica e implementativa della Strategia nella sua attuazione
nel tempo, la struttura degli accordi operativi – resteranno certamente pilastri da consolidare e sviluppare ulteriormente in futuro, altri richiederanno in modo puntuale di leggere le ulteriori nuove sfide che le trasformazioni ambientali e sociodemografiche ci pongono.

UN PRIMO BILANCIO: A CHE PUNTO SIAMO

A conclusione di un periodo transitorio lungo e articolato, dove non sono mancate difficoltà importanti come la pandemia prima e le alluvioni dopo, che ha visto comunque la gran parte dei Comuni procedere con numerose approvazioni di previsioni dei piani vigenti, oggi è maturo il tempo per tracciare un **bilancio sull'attuazione della legge** sotto diversi profili: dal punto di vista **quantitativo**, ovvero Enti che si stanno dotando dei nuovi strumenti, **qualitativo**, in termini di contenuti dei piani ed efficacia degli stessi, e **procedurali** sulla formazione dei piani e la gestione della loro attuazione.

QUANTITÀ

Al 31 agosto 2026 i **Comuni con un PUG approvato sono 44**, mentre altri **46 si trovano nellafase post-assunzione** (di cui 29 già adottati e in Comitato) e **39 sono ancora in Consultazione preliminare** (alcuni PUG sono di unione o intercomunali). Sul fronte della pianificazione di area vasta, sono stati approvati il PTM della Città Metropolitana di Bologna (2021) e i PTAV di Piacenza (2024), Rimini (2025), mentre per Ferrara (2023) è attivo un protocollo d'intesa per la collaborazione e la sperimentazione nella formazione del PTAV (ma qui siamo ancora fermi). I numeri dei piani in formazione non sono affatto trascurabili: quasi il **62%** dei Comuni della regione è oggi attivamente impegnato nell'adeguamento e nell'attuazione dei propri strumenti, in coerenza con i principi e gli obiettivi della nuova legge urbanistica.

Oggi, in assenza di PUG, sono consentite solo l'attuazione delle previsioni interne al territorio urbanizzato di rigenerazione urbana, gli interventi diretti e l'attuazione degli strumenti urbanistici attuativi vigenti, a condizione che siano convenzionati.

Va comunque ricordato che, per qualsiasi Amministrazione, il processo di adeguamento e revisione degli strumenti urbanistici resta lento e oneroso sotto diversi profili. Nei piccoli Comuni, in particolare, pesano la mancanza delle competenze obbligatorie – cioè di personale interno – necessarie per costituire l'Ufficio di Piano e la scarsità di risorse economiche per affidare incarichi esterni. Emerge con chiarezza una grande difficoltà nella redazione del PUG lungo tutta la fascia collinare e montana, così come una fase di formazione più lenta agli estremi Est e Ovest della regione. Eccezioni positive sono costituite da quei territori che, seppur periferici, hanno scelto di gestire a livello d'Unione il governo del territorio, sia perché si sono misurati con una scala più appropriata per la redazione di un Piano che ha una dimensione strategica, sia per le opportunità conseguenti alla condivisione di risorse umane.

QUALITÀ

L'analisi della parte qualitativa dei piani è delicata e complessa e fa emergere la necessità di intervenire su questioni di merito e di metodo: **rapporto con gli altri livelli di pianificazione** (un esempio su tutti la recente adozione della variante del Pai Po), **complessità dello strumento e delle procedure** in relazione alle esigenze e alla dimensione territoriale delle diverse Amministrazioni, **tenuta dei capisaldi della legge** citati in premessa nel contesto socio economico attuale, efficacia degli strumenti in fase attuativa, migliore definizione dei limiti e delle possibilità lasciate dall'articolo 53.

PROCEDURE

Le questioni procedurali da ottimizzare sono diverse. Vale la pena segnalare alcuni aspetti di carattere generale, legati soprattutto alla **debolezza del processo di co-pianificazione**: la complessità della struttura del PUG, indipendentemente dal rango dell'Amministrazione; la scarsa efficacia della dimensione "politica" del Comitato Urbanistico, questione particolarmente rilevante per i PTAV, dove i Comitati sono presidiati da figure tecniche in assenza di un reale confronto politico-strategico sui temi sovracomunali e territoriali; e l'attivazione tardiva delle attività del Comitato Urbanistico, che interviene quando il piano è ormai sostanzialmente confezionato.

QUESTIONI DA APPROFONDIRE IN PROSPETTIVA: DOVE È NECESSARIO INTERVENIRE

RAPPORTI TRA LIVELLI DI PIANIFICAZIONE: ORIENTAMENTI STRATEGICI DI SCALA SOVRALOCALE

Come è noto, l'attuazione della L.R. 24/2017 è partita dall'ultimo livello, quello dei **piani locali**. Solo il PTM ha costituito, per l'area bolognese, un quadro di riferimento per la redazione dei PUG. Questo sta diventando un tema rilevante, sostanziato dal fatto che il PUG è anche un piano strategico. La carenza e la scarsa organicità di un quadro di indicazioni generali che orienti e sostenga i piani locali sta producendo strumenti che rischiano di essere

estremamente generici e, soprattutto, poco efficaci. Va anche evidenziata la complessità di avere un quadro unitario di riferimento regionale le cui competenze e strategie sono spesso individuate in una molteplicità di documenti eterogenei (piani, programmi, patti, agende, atti di giunta ed assemblea) di diversa valenza amministrativa, non agevolando di conseguenza gli enti locali.

Tra le questioni più urgenti c'è probabilmente la **revisione dei compiti assegnati ai PTAV**: l'art. 51 consentirebbe loro di svolgere funzioni di PUG o di piani settoriali, ma si tratta a oggi di una previsione non attuata, su cui varrebbe la pena lavorare per renderla praticabile ed efficace. I PTAV potrebbero infatti costituire, con un concreto un approccio sussidiario, il riferimento essenziale per semplificare i PUG dei Comuni di minori dimensioni.

Nell'ambito del percorso che la Regione sta compiendo sul riordino istituzionale, varrebbe la pena quindi creare in modo organico una **cornice normativa di riferimento**.

EFFICACIA E COMPLESSITÀ DEL PUG

Dalla redazione dei diversi piani emergono punti di attenzione. Il primo è il rischio di **vaghezza** rispetto a ciò che il piano intende effettivamente fare: le strategie appaiono spesso simili, applicabili quasi ovunque perché ancorate a obiettivi generali, che appartengono solo in parte alle reali possibilità del piano, e che finiscono spesso per perdere di vista la dimensione locale – sia dei bisogni, sia del cosa, sia del come si può realmente "fare".

Il secondo punto di attenzione è il rischio di **eccessiva complessità** nelle parti attuative del piano: in particolare i meccanismi valutativi e le VALSAT, ancora parziali perché legate ai modelli dei piani della L.R. 20/2000 e per questo carenti rispetto a un processo di valutazione e monitoraggio più ampio, rischiano di costruire un sistema inutilmente complesso, difficile da gestire per gli uffici tecnici dei Comuni – anche i più grandi – una volta che si arrivi alla prova dei fatti e alla successiva attuazione, con il rischio ulteriore di far perdere di vista il risultato d'insieme.

Coscienti che la rigenerazione presenta una complessità congenita non affrontabile in termini di piani urbanistici generali meramente conformativi, sarà utile e necessario in tal senso indicare percorsi di lavoro effettivamente percorribili a partire da un'**adeguata struttura del PUG alle dimensioni del Comune**, semplificando lo strumento e concentrandolo sulle effettive esigenze locali in sinergia con l'intervento sull'attuale definizione dei PTAV anzi richiamato.

Un altro importante elemento di valutazione è rappresentato dall'opportunità di procedere, a valle della riforma con un **percorso formativo** che legga in maniera critica i primi anni di esperienza, possa mettere in evidenza luci ed ombre dei piani nati in questo lasso temporale, oltre a portare a una maggiore comprensione delle novità sviluppare nella già citata riforma.

TENUTA DEI CAPISALDI: RIGENERAZIONE URBANA E 3%

La **definizione del territorio urbanizzato e del relativo 3%** di possibile utilizzo del territorio non urbanizzato devono restare due capisaldi irrinunciabili come indicato in premessa. Va notato, preliminarmente, come nella maggior parte dei casi le Amministrazioni siano molto restie a utilizzare il 3%, quasi si trattasse di una quantità da salvaguardare più che da impiegare a fini strategici fino al 2050.

Mantenendo fermo il limite di legge, si possono comunque indicare linee di lavoro affinché l'utilizzo del 3% diventi uno strumento per governare i processi di trasformazione economica e ambientale che caratterizzano questa nuova fase, diversamente se queste situazioni restano congelate, finiscono per ricadere nell'art. 53, con conseguenze spesso imprevedibili e difficili da gestire, oppure portano a interpretazioni forzate del perimetro del TU.

L'utilizzo dell'art. 53 deve saper valutare in maniera oggettiva sia la "qualità insediativa" delle attività che chiedono di accedervi – intesa non tanto in senso urbanistico-edilizio, aspetto già presidiato, quanto in termini economico-sociali – sia la loro "strategicità" in termini di attrazione di investimenti produttivi ad alto valore aggiunto innovativo e occupazionale.

La progressiva entrata in vigore dei PUG dovrebbe inoltre ricondurre alla procedura ordinaria iniziative che nel regime transitorio, con la vigenza di piani datati, fortemente prescrittivi e a carattere conformativo, l'art. 53 ha di fatto "assorbito" nella propria procedura.

NUOVE SFIDE PER NUOVI OBIETTIVI DA INDIVIDUARE: DOVE VOGLIAMO ANDARE

CAMBIAMENTI CLIMATICI E CITTÀ RESILIENTI

C'è un aspetto di questo tema che spesso passa in secondo piano: gli **effetti del clima** non si distribuiscono in modo uniforme nelle città e, più in generale, sul territorio. Chi vive in un quartiere con pochi alberi e molto asfalto sperimenta temperature sensibilmente più alte rispetto a chi abita vicino a un parco, a parità di città. E non tutti hanno le stesse possibilità di proteggersi: un impianto di climatizzazione, la possibilità di lavorare da casa nei giorni più caldi, o semplicemente un balcone ombreggiato fanno la differenza.

Per questo la **resilienza urbana** non è solo una questione tecnica o ambientale, ma riguarda anche la qualità della vita, la salute e l'equità tra i cittadini. È dimostrato, infatti, che le condizioni abitative del quartiere, oltre che quelle dell'alloggio, influenzano direttamente e a più livelli la salute della popolazione, generando condizioni di fragilità e contribuendo ad ampliare le disuguaglianze sociali e di salute. In questo senso, la rigenerazione urbana può costituire una risposta non solo alla necessità di riqualificare gli spazi fisici, ma anche a problemi sociali e di salute che si manifestano nelle città. È proprio questa dimensione a rappresentare uno dei principali elementi di distinzione tra semplice riqualificazione e rigenerazione urbana e che è destinata ad assumere una centralità crescente nei processi di trasformazione delle città.

Le **scelte urbanistiche** che facciamo oggi non riguardano quindi solo l'ambiente in astratto: definiscono le condizioni di vita reali delle persone per molti anni a venire. Un approccio di **Urban Health** consente di mettere in relazione queste diverse dimensioni, ricercando sinergie tra le politiche urbanistiche, ambientali e sanitarie, con l'obiettivo di migliorare la salute della popolazione e l'equità sanitaria. In questa prospettiva si inserisce anche il progetto di revisione della L.R. 19/2008 Disposizioni per il rafforzamento delle azioni di prevenzione, della promozione della salute e del benessere della comunità, che può rappresentare un ulteriore elemento di integrazione tra le politiche regionali.

Le **città resilienti al cambiamento climatico** devono quindi essere in grado di adattarsi ai rischi climatici, riducendo allo stesso tempo le proprie emissioni e migliorando le condizioni di vita e di salute delle comunità. La riforma della legge urbanistica regionale dovrà muoversi anche in questa direzione. A titolo puramente esemplificativo: bilancio idrico negli accordi operativi, tetti di impermeabilizzazione/desealing, leve economiche (oneri di urbanizzazione modulati sulle performance climatiche), crediti di resilienza trasferibili tra Comuni sul modello della perequazione, procedure semplificate per chi rigenera.

TEMA DELL'ABITARE

In Emilia-Romagna le aree interne non soffrono di **carenza abitativa** ma del suo opposto: un patrimonio edilizio enorme, sottoutilizzato e spesso frammentato tra troppi eredi, che resta vuoto per mancanza di strumenti che ne permettano il recupero rapido. La vera edilizia sociale, qui, non è costruire nuovo ma rimettere in circolo ciò che già esiste, superando gli ostacoli normativi alla ricomposizione delle proprietà frazionate.

Ma un alloggio a canone calmierato da solo non basta: serve un **pacchetto territoriale** che garantisca insieme scuola, connessione digitale e mobilità minima, altrimenti la casa economica resta un incentivo isolato e inefficace. C'è infine un potenziale non sfruttato: le aree interne sono meno esposte ai rischi climatici tipici delle città (calore, allagamenti), e potrebbero diventare la valvola di sfogo per una domanda abitativa che i centri urbani non riescono più a soddisfare — ma solo se le politiche per l'edilizia sociale nelle aree interne e quelle di decompressione urbana smettono di procedere separate.

Scarsa chiarezza normativa e definitoria sull'Ers che andrebbe rafforzata. Un utile approccio deve prevedere una quantificazione dell'Ers in funzione della tipologia della stessa: chiaramente diverso il peso economico per l'operatore se si tratti di un'edilizia da porre in locazione a canone calmierato da quello espresso dalla possibilità di porre sul mercato calmierato abitazioni in vendita o in locazione con diritto di riscatto dopo un lasso temporale più o meno consistente. In sostanza si procederebbe ad una diversificazione territoriale delle previsioni in virtù del calcolo costi benefici e della natura socioeconomica della domanda di abitazione a canone calmierato.

LOGISTICA E DATA CENTER

L'evoluzione della richiesta delle imprese e del mondo dell'economia in genere pone al centro dell'attenzione due tematiche di grande attualità che hanno riflessi urbanistici significativi: la **logistica** e la crescente domanda di data center.
La logistica non è più solo un tema "dietro le quinte" dell'economia, ma sta diventando una variabile chiave nella pianificazione delle attività produttive da una parte (riorganizzazione delle catene di approvvigionamento reshoring/nearshoring dopo le crisi pandemiche e geopolitiche, automazione e digitalizzazione - magazzini intelligenti, previsione della domanda con AI, costi energetici e logistici che influenzano la localizzazione) e delle città dall'altra — pensiamo a come l'e-commerce o i grandi retailer influenzano e

impattano sullo sviluppo di intere aree periurbane.

I data center al contempo sono diventati uno dei temi più caldi all'incrocio tra economia digitale e pianificazione territoriale. Il settore, trainato dal boom di AI e cloud, con investimenti infrastrutturali senza precedenti a livello globale, sta facendo emergere un modello di sviluppo molto squilibrato territorialmente: scelta di costruire su terreni vergini anziché su aree dismesse, operatori che prenotano capacità di rete ben oltre i progetti realmente realizzabili, raffreddamento che pesa per oltre metà della bolletta energetica di un data center. Siamo di fronte ad un settore che sta crescendo più velocemente delle regole che dovrebbero governarlo.

Entrambe le situazioni hanno a denominatore comune una potenziale significativa incidenza rispetto sia al consumo di suolo, in tutti suoi aspetti correlati, sia rispetto al tema del cambiamento climatico. L'importanza delle tematiche in questione viene palesata anche dal fatto che altre Regioni della pianura padana stanno procedendo, o hanno proce duto, nella direzione di una disciplina regionale dedicata e l'apertura del cantiere della L.R. 24/17 dovrà essere occasione per lavorare parallelamente a distinti provvedimenti legislativi coerenti ai principi della riforma.

IL PERCORSO CHE CI ATTENDE: METODO DI LAVORO

Il percorso che ci attende si articolerà in una prima fase di **ascolto e co-progettazione**, con un primo giro di incontri nelle sedi delle Province, finalizzato a raccogliere esigenze, criticità e proposte dei territori e a costruire, anche insieme al gruppo di lavoro dell'INU-Istituto Nazionale di Urbanistica, i contenuti della riforma. In questa fase si prevede inoltre il coinvolgimento del **Patto per il Lavoro, il Clima e l'Economia Sociale**, quale sede di confronto e condivisione delle principali direttrici del percorso.

A conclusione di questa prima fase si procederà alla **redazione dell'atto**, sulla base degli elementi emersi dal confronto con i territori e con gli interlocutori coinvolti.

Il testo sarà quindi sottoposto al **Tavolo per il monitoraggio dell'applicazione della legge regionale sulla tutela e l'uso del territorio** (L.R. n. 24/2017) e nuovamente condiviso nell'ambito del Patto per il Lavoro, il Clima e l'Economia Sociale.

Seguirà un secondo giro di **incontri nelle province**, con l'obiettivo di restituire ai territori il lavoro svolto, verificare gli esiti del confronto e raccogliere gli ultimi contributi prima della definizione della proposta.

Il percorso si concluderà con un **evento regionale di presentazione e confronto**, che precederà l'avvio dell'**iter formale in Giunta** e, successivamente, in **Assemblea legislativa**.

Emilia-Romagna. Insieme, con cura.