

# La nuova stagione di strumenti urbanistici comunali

A dieci anni dall'entrata in vigore della legge regionale "Disciplina generale sulla tutela ed uso del territorio" n. 20 del 2000 si può trarre un bilancio sullo stato della pianificazione urbanistica comunale<sup>1</sup>, che tale legge ha profondamente innovato nei contenuti e nelle procedure, con particolare attenzione al progressivo passaggio dai Piani Regolatori Generali (PRG) della previgente Lr 47/1978 alla nuova strumentazione urbanistica: Piani Strutturali Comunali (PSC) Regolamenti Urbanistico Edilizi (RUE) Piani Operativi Comunali (POC).

## IL PASSAGGIO DALLA LR 47/1978 ALLA LR 20/2000

Nel decennio considerato possiamo distinguere una *prima fase*, "di avviamento", che coincide col primo triennio di periodo transitorio previsto dall'art. 41, durante il quale una parte consistente di amministrazioni, 79 comuni, ha concluso l'iter di approvazione dei PRG in corso, una parte, 31 comuni, ha adottato nuovi PRG, una parte infine, 9 comuni, ha convertito i PRG vigenti di recente formazione ai contenuti urbanistici del nuovo regime normativo fruendo della procedura prevista dall'art. 43, il cosiddetto "spacchettamento". In questo periodo è cominciata anche la formazione dei primi PSC secondo la procedura ordinaria dell'art. 32. Le prime 4 adozioni sono del 2002: si tratta di strumenti che erano già in fase di avanzata elaborazione tecnica secondo il regime della previgente disciplina urbanistica e i cui contenuti sono

stati adeguati in corso d'opera al nuovo regime normativo.

In una *seconda fase*, che parte dal 2003 e si sta concludendo ora, giunge a termine la prima generazione di strumenti urbanistici comunali. In questo periodo il contesto tecnico-amministrativo consolida l'approccio al nuovo apparato normativo. Tra il 2003 e il 2007, 69 comuni adottano nuovi PSC, con una media di circa 12 all'anno, nel 2008 i comuni ne adottano ben 40 e 36 nel corso del 2009. Ciò testimonia un'evidente crescita in quest'ultimo biennio che va oltre la media storica regionale consolidata nell'ultimo ventennio di vigenza della precedente legislazione urbanistica, di 20-25 nuovi strumenti comunali generali annui.

Una *terza fase* è quella che parte dal 2009-2010, a seguito delle modifiche introdotte dalla Lr 6/2009 "Governano e riqualificazione solidale del territorio", che precisa alcuni contenuti di pianificazione e cambia alcune regole procedurali, cercando in particolare di supportare quei comuni che non hanno ancora rinnovato i propri piani, attraverso forme di co-pianificazione, di pianificazione intercomunale e di pianificazione in forma associata.

Attualmente 102 comuni hanno approvato un Piano strutturale comunale e 58 l'hanno adottato; dunque 160 comuni dell'Emilia-Romagna, quasi la metà dei complessivi 341<sup>2</sup>, ha pienamente intrapreso il passaggio alla pianificazione strutturale; a questi se ne aggiungono 106, quasi un terzo del totale regionale, col PSC in corso di formazione di cui il 40% in fase concerta-

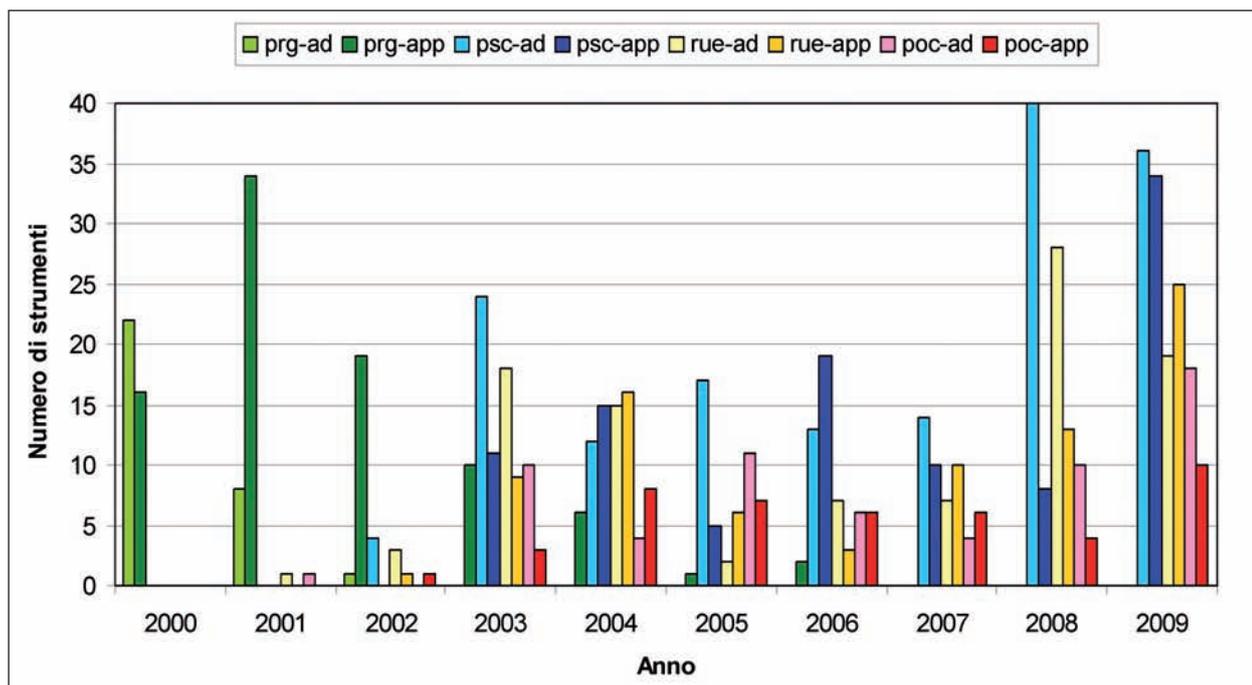


Grafico 1 - Il rinnovo degli strumenti urbanistici comunali generali tra il 2000 ed il 2009

Province	totale comuni	PSC					RUE					POC				
		n. piani adottati	n. piani approvati	totale PSC	% su Provincia	% su Regione	n. piani adottati	n. piani approvati	Totale RUE	% su Provincia	% su Regione	n. piani adottati	n. piani approvati	Totale POC	% su Provincia	% su Regione
Piacenza	48	6	8	14	29%	9%	0	8	8	17%	8%	0	4	4	8%	6%
Parma	47	8	20	28	60%	18%	2	20	22	47%	22%	2	15	17	36%	27%
Reggio Emilia	45	9	13	22	49%	14%	1	11	12	27%	12%	3	7	10	22%	16%
Modena	47	3	12	15	32%	9%	1	12	13	28%	13%	0	7	7	15%	11%
Bologna	60	15	18	33	55%	21%	9	15	24	40%	24%	4	9	13	22%	20%
Ferrara	26	6	3	9	35%	6%	2	3	5	19%	5%	2	1	3	12%	5%
Ravenna	18	7	10	17	94%	11%	0	1	1	6%	1%	1	0	1	6%	2%
Forlì-Cesena	30	0	17	17	57%	11%	2	12	14	47%	14%	4	2	6	20%	9%
Rimini	20	3	2	5	25%	3%	0	2	2	10%	2%	2	1	3	15%	5%
Regione	341	57	103	160	47%	100%	17	84	101	30%	102%	18	46	64	19%	100%

Tabella 1 - Stato dei piani urbanistici comunali - dicembre 2009

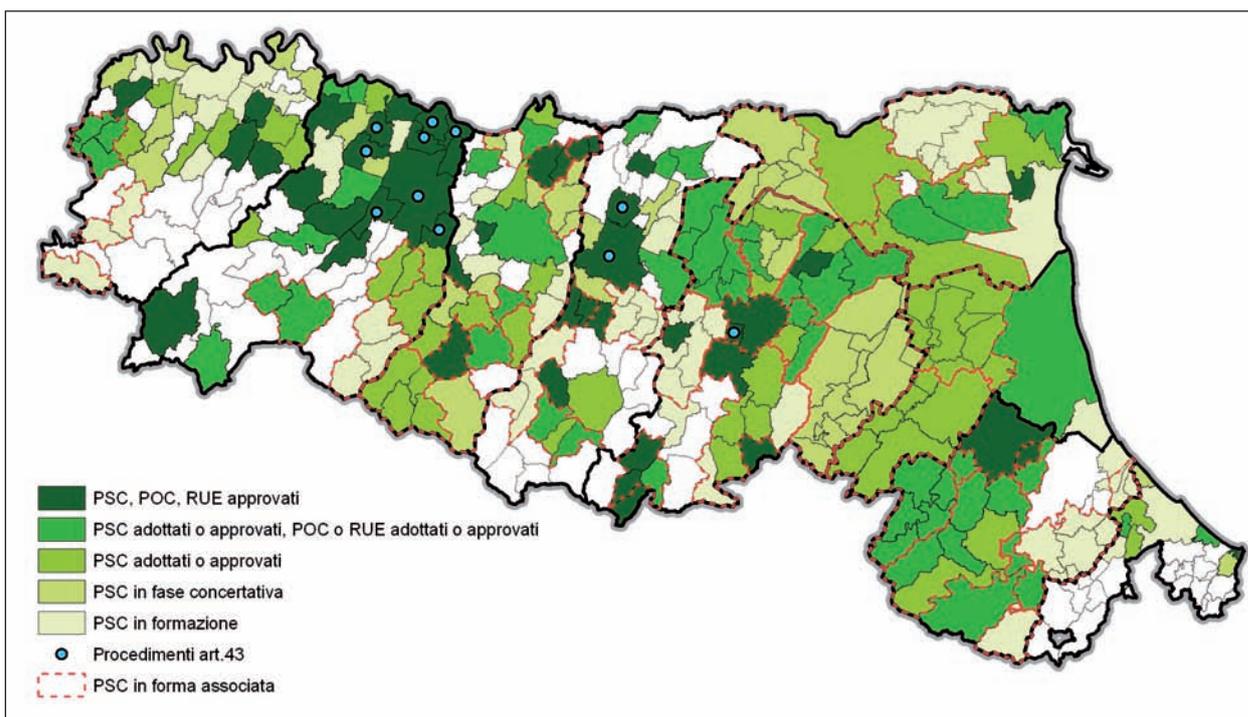


Fig. 1 - Piani urbanistici comunali in attuazione della Lr 20/2000 - dicembre 2009

tiva, ossia con conferenza di pianificazione aperta o conclusa. Inoltre 77 comuni, oltre un quinto del totale, non hanno ancora intrapreso azioni di rinnovo del PRG vigente.

Da un punto di vista territoriale quasi tutti i comuni in provincia di Ravenna, 17 su 18, ha adottato o approvato il proprio PSC; nelle province di Bologna, Forlì-Cesena e Reggio Emilia il dato si attesta attorno al 60%. In queste quattro province è peraltro forte l'esperienza di pianificazione associata.

Anche in provincia di Parma il dato è superiore alla media regionale: qui molti comuni, 8 degli 11 in tutta la regione, ha sviluppato esperienze di conversione dei PRG secondo la procedura dell'art. 43. Nelle restanti province il dato si attesta sotto la media regionale; al 35% in provincia di Ferrara dove sono in corso numerosi piani associati in avanzata fase di concertazione, al 30% nelle province di Piacenza e Modena. In particolare ritardo è la formazione di nuovi PSC in provincia di Rimini nella quale oltre la metà dei comuni non ha ancora avviato l'attività di rinnovo dei propri piani.

Estendendo l'analisi ai *Regolamenti urbanistico edilizi* ed ai *Piani operativi comunali*, un totale di 101 Comuni sono dotati di RUE e 64 di POC. 62 comuni dei 160 col PSC vigente od in salvaguardia (quasi il 40%) sono dotati di entrambi, entrando appieno nel regime normativo della Lr 20, mentre 40 (pari ad un quarto) hanno un RUE o un POC adottato o approvato. In 58 comuni vige invece il solo PSC e dunque ancora si attua il PRG secondo previsioni transitorie del piano stesso in base a quanto consentito dalla legislazione vigente.

Tra i 91 comuni che hanno il PSC approvato con procedura ordinaria (escludendo quindi gli 11 che hanno seguito le procedure art 43 e per i quali, ovviamente, vigono PSC-POC-RUE esito della trasformazione del PRG (ed includendo i 14 che hanno seguito la procedura dell'art. 21 con processo di co-pianificazione con la provincia di Forlì-Cesena in sede di formazione del proprio PTCP), risulta che 72 comuni hanno già approvato anche il RUE e 2 l'hanno adottato, mentre 35 comuni hanno approvato il POC e 5 l'hanno adottato.

Tra i 59 PSC adottati con procedura ordinaria (escludendo quindi l'unico comune che ha seguito lo spaccettamento) per ora solo 15 comuni hanno contestualmente adottato anche il RUE.

### L'ETÀ DEI PIANI E IL LORO RINNOVO

Se consideriamo l'insieme dei PRG e dei PSC vigenti, 89 (circa un quarto) sono approvati da meno di 5 anni; 154 (quasi la metà) tra i 5 e i 10 anni, mentre 109 (quasi un terzo) hanno un PRG approvato da oltre dieci anni.

Di questi ultimi, 36 comuni non hanno ancora attivato procedure per il rinnovo dello strumento generale; si tratta per la maggior parte di piccoli comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e che appartengono a Comunità Montane o Unioni di comuni, e che dunque possono anche avvalersi della procedura comma 5 art. 28, introdotta con la recente Lr 6/09 secondo la quale possono stabilire, d'intesa con Provincia, di attribuire al PTCP vigente il valore e gli effetti del PSC, in merito a specifiche tematiche di tutela e previsione indicate in legge, per poi dotarsi di un POC relativo all'intero territorio comunale con il quale sono regolati i restanti contenuti del PSC.

Un'altra considerazione riguarda i 181 comuni in cui vige pienamente il PRG: 64 di questi hanno un piano approvato dopo il 1997 e dunque teoricamente possono ancora usufruire della procedura art. 43, anche se il lungo periodo trascorso dalla formazione del piano rende difficile tale operazione. Dopo il 2004 solo 2 comuni hanno, infatti, portato a termine il piano utilizzando tale procedura.

### LA PIANIFICAZIONE OPERATIVA

Per inquadrare i contenuti dello strumento operativo previsto dalla Lr 20/2000 occorre dapprima ricordare che il POC, redatto ai sensi dell'art. 30 della Lr 20/2000, è lo strumento urbanistico predisposto in conformità alle previsioni del PSC, che disciplina le opere e gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell'arco temporale di cinque anni. Insieme all'approvazione del PSC e all'adozione del RUE, l'elaborazione del POC completa lo strumento urbanistico comunale e le regole di gestione del territorio. Lo stato di attuazione degli strumenti operativi comunali, come già ricordato, vede 46 comuni con lo strumento operativo approvato, compresi gli che hanno scelto la strada del cosiddetto "spaccettamento" del PRG; 18 comuni invece hanno adottato un POC e per essi vige il regime di salvaguardia.

Tra le nove province della regione, Parma è quella in cui vi è un numero più elevato di comuni che hanno approvato un POC (15 comuni), più della metà dei quali ha seguito la procedura articolo 43; se non si considerano questi ultimi, le province che hanno un numero più elevato di POC approvati sono Bologna, ancora Parma e Reggio Emilia.

Dal quadro sullo stato di attuazione degli strumenti urbanistici comunali emerge anche che tutti i comu-

ni con un POC approvato hanno anche il PSC e il RUE vigenti e che più del 50% dei comuni con un PSC è dotato anche di POC.

In questo contributo confluiscono anche alcune valutazioni emerse da un'analisi condotta nel 2009<sup>3</sup> in cui sono stati esaminati gli elementi significativi dello stato di attuazione dei 46 POC di prima generazione approvati.

Un primo aspetto su cui è stata posta attenzione è quello dei *tempi di approvazione* dello strumento operativo. Se si analizza il numero dei mesi intercorsi tra la data di adozione e quella di approvazione del POC, si rileva come dal 2000 ad oggi, i tempi medi necessari per portare ad approvazione lo strumento si sono ridotti sempre di più. Nella quasi generalità delle ultime esperienze di POC, risulta che i tempi di approvazione variano in media da 3 a 6 mesi.

Accanto al processo di adeguamento della pianificazione comunale alla nuova disciplina si stanno consolidando anche esperienze di *variazione degli strumenti urbanistici*: esse riguardano PSC, POC e RUE, sia per quanto riguarda gli strumenti approvati con la procedura di cui all'art. 43 che quelli approvati con la procedura ordinaria.

Dei 46 POC analizzati, 27 comuni hanno apportato una o più varianti allo strumento ed in particolare il 50% dei POC approvati è stato integrato o variato almeno una volta e il 50% dei comuni che hanno variato il POC ha seguito la procedura dell'art. 43 per l'approvazione dello strumento.

Pur rientrando pienamente nella sfera dell'autonomia delle amministrazioni comunali, si può osservare che un quadro normativo e regolamentare in continua variazione costituisca un elemento di indebolimento del sistema di governance locale. In tal senso sono certamente da ricercare le motivazioni poste alla base delle varianti e gli elementi di debolezza dei piani che le hanno rese necessarie per capire dove la semplificazione auspicata non è riuscita a coordinarsi con le esigenze di flessibilità.

Sicuramente è possibile affermare che tra le cause del ricorso alle procedure di variante e/o integrazione degli strumenti urbanistici operativi vi è proprio la procedura di approvazione degli strumenti stessi. Quella dell'art. 43, infatti, può determinare molte rigidità operative che richiedono più frequentemente variazioni simili a quelle delle varianti ex art. 15 della previgente legge urbanistica regionale. Le varianti tuttavia sono frequenti anche nei POC approvati con procedura ordinaria.

È stato osservato, infatti, che molti "primi" POC hanno contenuti limitati ad un solo intervento (ad esempio alla realizzazione di un'opera pubblica) e si procede alla variazione dello strumento per passi successivi o solo quando l'amministrazione è pronta ad avviare la trasformazione di parti significative del territorio o all'inquadramento di un insieme di interventi più complessi messi a sistema tra loro.

Spesso la prima generazione di POC è quella "della continuità", ovvero lo strumento in cui si inseriscono

gli interventi già avviati dall'amministrazione con precedenti atti deliberativi o quelli per cui l'amministrazione comunale si era impegnata a darvi immediata attuazione. Con queste caratteristiche il POC costituisce uno strumento di transizione e disciplina il passaggio dal regime derivato dalla Lr 47/1978 al nuovo regime. In tal senso il POC assume, più semplicemente, le caratteristiche dello strumento di attuazione dei cosiddetti "residui" di PRG, confermati dal Piano strutturale, che risentono ancora dell'inerzia attuativa e delle logiche pianificatorie della previgente strumentazione urbanistica.

Sono tuttavia ancora poco numerosi i casi in cui il POC ha la natura di uno strumento complesso, pienamente coordinato con il disegno strategico del quinquennio successivo e integrato con il bilancio generale degli interventi di trasformazione e delle dotazioni territoriali ad essi connesse.

Un gruppo di informazioni preso in esame è stato quello del coordinamento del Piano operativo con il Programma triennale dei Lavori Pubblici e della scelta di conferire allo strumento valore ed effetti di piano urbanistico attuativo o di settore.

È risultato che solo nel 50% dei casi (23 POC, di cui 8 approvati secondo la procedura dell'art. 43) è stato espressamente previsto o dichiarato il coordinamento con il Programma triennale LLPP. Sulla possibilità, dei POC di avere valore ed effetti di PUA o di piani settoriali per talune parti del territorio, emerge che è più frequente la scelta di rimandare l'attuazione delle trasformazioni territoriali a successivi ed autonomi strumenti attuativi o di settore: 17 POC (37%) hanno valore ed effetti di PUA (con uno o più PUA inseriti nel POC o nelle sue varianti), mentre 5 POC (11%) includono e hanno effetti di piani di settore e tra questi i più diffusi sono i piani di valorizzazione commerciale e i piani delle attività estrattive. In generale, inoltre, risulta generalmente scarso il livello di integrazione tra lo strumento operativo e le politiche settoriali comunali anche non rientranti nello stesso POC. Inoltre, si rileva come lo strumento operativo, anche nei casi in cui assume valore ed effetti di PUA, contenga una scarsa modulazione e articolazione delle politiche urbanistiche fissate dal PSC perché sia contestualizzato nello spazio e nel tempo e dettagliato in base alle politiche urbanistiche e alle priorità pubbliche individuate dall'amministrazione. Ciò vale in particolare per quanto riguarda l'individuazione dei "contenuti sociali ed economici degli ambiti di trasformazione" richiesti dall'art. 30 della Lr 20/2000 e per quanto riguarda l'articolazione del sistema delle dotazioni territoriali.

Va ricordato tuttavia che su questo tema le recenti modifiche introdotte con la Lr 6/2009 ha introdotto un rafforzamento della funzione programmatica del POC, avendo riguardo sia all'esplicitazione degli obiettivi, delle scelte strategiche e delle priorità fissate dall'amministrazione, sia alla fattibilità e alla programmazione organica e coordinata degli interventi inseriti nello strumento.

Un altro gruppo di informazioni prese in considerazione nell'esame dei POC è stato quello delle *procedure di costruzione dello strumento* stesso. È risultato significativo in tal senso capire quanti comuni abbiano intrapreso la strada delle procedure concorsuali (con bando ad evidenza pubblica), sia esso di natura ricognitiva, sia finalizzato alla selezione, competitiva o non, di proposte progettuali da inserire nel POC.

Risulta che circa il 60% dei comuni ha fatto ricorso alle procedure concorsuali per la selezione delle proposte progettuali da attuare nel quinquennio successivo; di questi solo il 15% ha fatto seguire al bando la sottoscrizione di accordi impegnativi con i privati ai sensi dell'art. 18 Lr 20/2000.

La partecipazione al bando, la cui definizione e approvazione è prerogativa del consiglio comunale, non crea, infatti, alcuno vincolo per l'amministrazione, né alcun diritto tutelabile nei confronti del comune. Nell'ambito del procedimento del bando finalizzato alla formazione del POC, l'amministrazione comunale si riserva di attivare forme di negoziazione finalizzate alla messa a punto delle proposte progettuali e della stipula di accordi con i privati, ai sensi dell'art. 18. È risultato interessante constatare anche come la diffusione degli accordi (quasi il 60% dei POC analizzati) non sia strettamente legata alla procedura del bando. Il loro largo utilizzo, infatti, è da ricercare più che altro nella capacità delle amministrazioni di negoziare con i soggetti proprietari delle aree in trasformazione o con gli attuatori dei futuri interventi urbanistici.

#### IL DIMENSIONAMENTO DELLA PIANIFICAZIONE OPERATIVA

Un ultimo aspetto analizzato è stato quello del dimensionamento dei 46 POC in relazione alle specifiche previsioni dei Piani strutturali.

È emerso che i dimensionamenti residenziali e produttivi dei primi POC sono tarati su valori molto alti con percentuali mediamente superiori al 45% per gli ambiti residenziali e con punte che toccano il 70% per gli ambiti specializzati, anche escludendo i PSC "spacchettati" che generalmente hanno percentuali del 100%. Da ciò può derivare il rischio concreto dell'impossibilità dell'attuazione delle scelte o la prefigurazione di una loro realizzazione in tempi molto più lunghi rispetto alla durata quinquennale del POC.

Dal dato aggregato per aree geografiche omogenee (Costa, Pianura del Po, Romagna, Area centrale, Montagna)<sup>3</sup> risulta, che:

- i comuni dell'area della Romagna, ambito a concentrazione urbana media e varia, hanno dimensionamenti del tutto simili a quelli dei comuni dell'Area centrale che, invece, risulta avere concentrazioni urbane molto più alte. Il dato riferito agli ambiti produttivi è ancora più significativo: la Romagna si colloca come prima area geografica per dimensionamenti produttivi anche se, rispetto all'area centrale in particolare, ha andamenti economici e produttivi storicamente molto più contenuti.

- sono confrontabili i valori dei dimensionamenti sia

residenziali che produttivi dei comuni appartenenti alle aree della Costa e della Pianura del Po.

A questo elemento di criticità viene nuovamente in aiuto una modifica introdotta dalla Lr 6/2009, che prevede che i POC siano accompagnati da una specifica relazione sulle condizioni di fattibilità economico-finanziaria dei principali interventi disciplinati (con crono programma, tempi, risorse e soggetti pubblici e privati chiamati ad attuare le previsioni, con particolare riferimento alle dotazioni territoriali, alle infrastrutture per la mobilità e agli interventi di edilizia residenziale sociale). Data la natura immediatamente operativa e la durata quinquennale del POC, la legge vuole far sì che la traduzione delle scelte di piano non sia più ipotetica ma concreta e tenga conto degli scenari a breve periodo e delle reali condizioni presenti sul territorio.

Nella prassi, inoltre, si registra una resistenza all'applicazione del principio che mira a dare priorità alle trasformazioni rivolte alla *riqualificazione di suoli già urbanizzati* o al recupero del patrimonio edilizio esistente. Sono più frequenti i casi in cui le nuove urbanizzazioni sono di tipo espansivo o in cui si tende a saturare i vuoti del territorio urbanizzato, piuttosto che POC in cui sono preponderanti gli interventi in ambiti di riqualificazione.

Analizzando i dati per classi demografiche dei comuni, risulta molto bassa la percentuale dei comuni che avviano le trasformazioni dando priorità o, comunque, ampio spazio agli interventi sulla città già urbanizzata (riqualificazione/sostituzione). In particolare:

- gli interventi in ambiti di riqualificazione non superano il 20% del dimensionamento complessivo del PSC. Tale percentuale si abbassa addirittura al 10% per i comuni medio-piccoli (tra i 5.000 e i 10.000 abitanti) dove, tra l'altro, si registrano i carichi insediativi più alti se rapportati alle caratteristiche dimensionali dei comuni stessi;

- dei quattro capoluoghi di provincia solo Bologna ha attivato il primo POC dando attuazione ad accordi e interventi già concordati in precedenza interessando quasi esclusivamente alcuni ambiti di riqualificazione. Va ricordato anche che solo Bologna ha approvato il piano con procedure ordinarie, mentre Parma, Forlì, Modena hanno scelto la strada dello "spacchettamento";

- i comuni con popolazione superiore a 25.000 abitanti risultano in genere i più propensi alla riqualificazione;

- i comuni sotto i 25.000 abitanti, sono caratterizzati da politiche di trasformazione che ricadono quasi esclusivamente in ambiti di nuovo impianto.

Analizzando i POC per aree geografiche omogenee, risulta che la Costa basa quasi la metà del proprio dimensionamento (45%) su interventi di riqualificazione dei tessuti esistenti, mentre la Pianura del Po si colloca su valori molto più bassi (13%). Questo deriva dal fatto che storicamente la costa ha avuto processi di urbanizzazione molto più estesi che hanno determinato, allo stato attuale, politiche di compattamento e di recupero di servizi ed aree di naturalità.

Tuttavia va detto che è frequente, nei "primi" POC, la propensione dei comuni ad una politica di saturazione dei tessuti consolidati. In relazione a questa scelta, se è indubbio riconoscerne il valore in quanto si tratta di politiche di compattamento e, talvolta, di densificazione della città, occorre però porre attenzione alla necessità di integrare la scelta della densificazione ad idonee valutazioni di sostenibilità per evitare che la localizzazione di tali previsioni insediative portino alla fusione di ambiti consolidati originariamente distinti e dotati di autonoma identità, o alla sottrazione di aree necessarie a colmare esigenze pregresse di servizi. La saturazione dei tessuti consolidati va dunque opportunamente bilanciata con l'individuazione della densità ottimale (ovvero quella massima sostenibile) e la necessità di salvaguardare eventuali varchi visuali liberi di pregio e di offrire alla città riserve di naturalità e una variegata offerta di servizi ambientali.

La riduzione del consumo di suolo, il contrasto alla dispersione e alla frammentazione insediativa, sono temi ancora non sufficientemente avvertiti dai comuni, specie in quelli medio piccoli. Con l'entrata in vigore della Lr 6/2009, e grazie ai PTCP di ultima generazione, si è consapevoli, tuttavia, che i comuni dovranno maggiormente confrontarsi su questi argomenti per rafforzare e meglio definire nei propri strumenti urbanistici le azioni che concorrono agli obiettivi della riduzione del consumo di suolo, della dispersione e frammentazione insediativa e della riqualificazione urbana. La Lr 6/2009, infatti, introduce una forte spinta ai processi di trasformazione del territorio urbanizzato, in particolare richiedendo ai piani strutturali di individuare analiticamente i fabbisogni che saranno soddisfatti dal POC attraverso il consumo di nuovo suolo motivando l'assenza di alternative localizzative all'interno del territorio urbanizzato, e, di contro, i fabbisogni da soddisfare attraverso interventi su suoli già urbanizzati. In tal modo, si stabilisce in sede di redazione del Piano strutturale, un esplicito onere di motivazione delle scelte di piano per la verifica del soddisfacimento dell'obiettivo generale di riduzione del consumo di suolo stabilito all'art.2 della Lr 20/2000.

Collegato al tema del dimensionamento vi è anche quello del *fabbisogno abitativo residenziale* di tipo sociale (realizzazione di ERS - edilizia residenziale sociale). La legge si orienta ad un dimensionamento costruito non solo sulle dinamiche del mercato e sulla produzione edilizia, ma anche sulla stima del fabbisogno sociale rispetto a ragionevoli previsioni del quadro demografico che si vuole raggiungere, e sulla conseguente necessità di programmare coerenti politiche abitative maggiormente attente all'articolazione della domanda.

Dai 46 POC presi in esame il tema dell'edilizia sociale non risulta sempre esaurientemente approfondito. Solo il 39% dei comuni (18 comuni), affronta il tema dell'attuazione di ERS nelle previsioni insediative inserite nel POC. Le forme dell'edilizia sociale tuttavia sono ancora quelle di tipo tradizionale ovvero dell'edilizia pubblica (ERP) e dell'edilizia convenzionata in

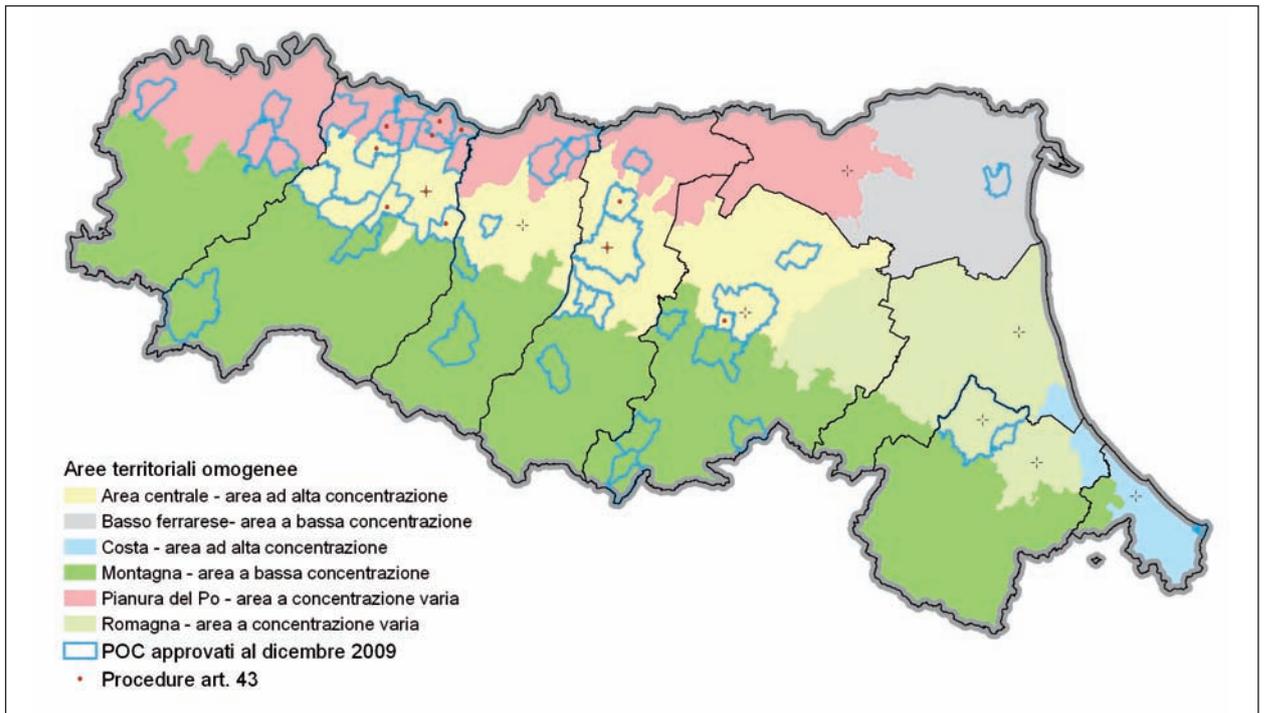


Fig. 2 - Piani urbanistici operativi approvati

proprietà. Alcune innovazioni sono evidenti solo in poche esperienze in cui sono ricercate nuove forme di edilizia sociale non convenzionale ed in particolare sono individuate quote di edilizia in locazione a prezzi calmierati.

Tra i POC che sviluppano il tema dell'edilizia sociale rientrano tutti i capoluoghi di provincia.

Anche in relazione a questo aspetto va detto che, alla luce dell'entrata in vigore della Lr 6/2009, il quadro è destinato a cambiare radicalmente. In applicazione degli artt. 7-bis, A-6bis e A-6ter, infatti, è richiesto ai comuni di individuare nei propri strumenti urbanistici, in coerenza con i fabbisogni sociali espressi alla scala locale, le azioni e le politiche più idonee a fornire risposte abitative articolate ed economicamente accessibili e a garantire integrazione sociale nei diversi contesti della città.

#### LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA IN FORMA ASSOCIATA

La formazione del PSC in forma associata riguarda ben 152 comuni, quasi la metà di quelli dell'Emilia-Romagna, ed investe il 30% della popolazione insediata. Si tratta di 36 forme associate in alcuni casi coincidenti con Associazioni intercomunali o Unioni di comuni, in altri casi con parte di tali enti o parti di Comunità Montane; in ulteriori casi di forme associate costituite appositamente con accordi territoriali per la formazione congiunta del PSC. Il numero di comuni associati varia da un minimo di 2 – per 6 casi – sino ad un massimo di 9/10 (è il caso della Bassa Romagna e del Nuovo Circondario Imolese).

Molte forme associate sono state incentivate anche dai programmi di finanziamento regionali, che dal 2001

al 2007 ne hanno sostenute 32 per un totale di 139 comuni coinvolti con un investimento complessivo di oltre 2 milioni di euro. Tali processi sono stati favoriti anche dalle politiche regionali di sostegno al riordino istituzionale e da specifici accordi territoriali con le rispettive province di riferimento, particolarmente efficaci nelle province in cui la pianificazione associata riguarda la maggior parte di comuni: 16 su 18 a Ravenna, 48 su 60 a Bologna, i tre quarti a Forlì-Cesena e Ferrara, quasi la metà a Reggio Emilia.

Il percorso di pianificazione associata è per ora poco praticato nelle altre province (13 comuni su 47 a Modena, 7 su 47 a Parma e 7 su 48 a Piacenza), mentre è del tutto assente a Rimini, provincia nella quale è attualmente allo studio un percorso concertato per il passaggio al regime urbanistico dell'Emilia-Romagna per i 7 comuni dell'Alta Valmarecchia rientranti nel suo territorio dal luglio 2009. In tali comuni vigono 4 PRG approvati tra il 2005 ed il 2009, mentre 3 sono in stato di salvaguardia con adozioni tra il 2004 e il 2007, ovviamente secondo la legislazione urbanistica della regione Marche di originaria provenienza.

Tra gli 88 comuni in forma associata giunti ad adozione o ad approvazione del PSC, 18 hanno adottato o approvato anche il RUE ed il POC, altri 31 almeno uno dei due strumenti. In alcuni casi si stanno consolidando esperienze di RUE associato, utilizzando l'esperienza dell'ufficio di piano già costituito per il PSC. Un aspetto da segnalare è anche quello relativo alla *dimensione sovracomunale del piano operativo*. Fino ad ora non si registrano esperienze di coordinamento sovracomunale dei POC, nonostante molti PSC o documenti preliminari siano stati elaborati in forma associata e nelle più recenti esperienze è stata dichia-

rata l'intenzione di farlo. La finalità del POC in forma associata, o il coordinamento sovracomunale dello strumento operativo anche al di fuori di specifiche forme associative, specialmente nel caso di un coinvolgimento dei capoluoghi, consentirebbe di programmare con più attenzione la distribuzione delle quote insediative e il peso delle quote di edilizia sociale in base ai fabbisogni espressi sui diversi territori; allo stesso tempo permetterebbe di valutare con maggiore coerenza gli effetti cumulativi e sinergici delle scelte effettuate. Il POC in forma associata può rappresentare anche il momento di massima espressione di strumenti innovativi introdotti dalla disciplina urbanistica regionale fra cui quello della perequazione territoriale.

La formazione di strumenti di pianificazione o regolamentazione in forma associata tra più comuni comporta certamente un tempo lungo di gestazione dovuto alla necessità di condividere tra diverse amministrazioni percorso, scelte politiche e scelte tecniche; è una fase di concertazione che talvolta dura fino a 3-4 anni, alla quale si aggiungono poi i tempi propri di formazione della strumentazione urbanistica. Sicuramente un tempo complessivo lungo, che però porta a politiche di pianificazione omogenea e concertata, cui seguono attuazioni omogenee in vasti territori.

Un dato significativo relativo all'elaborazione progettuale dello strumento associato è quello relativo alle associazioni che hanno intrapreso il percorso di formazione del POC con propri uffici di piano (anche in stretto affiancamento a professionisti esterni) o, al contrario, pur avendo formalizzato la struttura dell'uffi-

cio di piano, hanno, di fatto, affidato l'elaborazione degli strumenti a progettisti esterni. Dalle esperienze prese in esame risulta che la maggioranza dei comuni (l'80% circa) lo ha redatto attraverso professionisti esterni, mentre solo il 20% lo ha fatto con proprie strutture tecniche (uffici tecnici esistenti o uffici di piano in forma singola o associata costituiti).

#### Note

1. I dati sono aggiornati al dicembre 2009. Quelli riferiti alle adozioni ed approvazioni di strumenti urbanistici comunali sono elaborati sulla base degli archivi storici regionali o desunti dallo spoglio dei comunicati nel Bollettino Ufficiale; della Regione Emilia-Romagna quelli riferiti agli strumenti urbanistici in corso di formazione sono tratti dai contributi degli uffici urbanistici delle Province dell'Emilia-Romagna.

2. Dal computo sono esclusi i 7 Comuni dell'Alta Valmarecchia che sono passati alla Regione Emilia-Romagna con legge 117/2009, nei quali attualmente vigono piani urbanistici secondo le norme della Regione Marche.

3. Angelelli G., Soverini E. "Rapporto sullo stato di attuazione della Lr 20/2000 e sui Piani Operativi Comunali approvati al luglio 2009", Direzione generale programmazione territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e relazioni internazionali. Regione Emilia-Romagna.

Giulia Angelelli

*Direzione Generale "Programmazione territoriale e negoziata,  
Intese. Relazioni europee e internazionali"*

Maurizio Masetti

*Direzione Generale "Programmazione territoriale e negoziata,  
Intese. Relazioni europee e internazionali"*