

Bologna 2004 - Documento programmatico sul Governo del Territorio

I. PRINCIPI E VALORI DI FONDO

- I.1. Ci unisce la consapevolezza che il territorio è una risorsa limitata, non rinnovabile e non fungibile. Ogni scelta di consumo del territorio deve quindi avvenire avendo ben chiara la sua irreversibilità. Il territorio inoltre è un ambito fondamentale per l'esercizio di diritti primari di cittadinanza come la salute, la mobilità, la socialità, e di conseguenza bisogna avere chiaro anche che diverse strategie di organizzazione del territorio finiscono per influenzare radicalmente l'esercizio di tali diritti.
- I.2. Ci unisce la convinzione che l'aria, l'acqua, il territorio, la forma urbana sono beni primari indisponibili dei cittadini, il cui utilizzo è subordinato all'interesse collettivo, e quindi non riducibile alle sole logiche del mercato. Per questo riteniamo che la misura dello sviluppo urbano sia la qualità per tutti, e non l'espansione della dimensione fisica della città: si ha vero sviluppo quando la città distribuisce in modo equilibrato le sue funzioni, accresce la quantità e la qualità dei suoi servizi, migliora la qualità del suo ambiente. Per questo riteniamo che lo spazio urbano storicamente consolidato non possa contenere al suo interno oggetti la cui crescita dimensionale tende all'infinito: da questo punto di vista il tema del decentramento è concreto ed urgente.
- I.3. Ci unisce la convinzione che l'ambiente sia un patrimonio da difendere, e che l'equilibrio tra uomo e natura vada ricostruito, a partire dai centri urbani, dalle abitudini di vita, dalle scelte quotidiane. Constatiamo che il nostro modello di sviluppo ha prodotto conseguenze pesanti e talvolta danni cospicui a beni primari come l'aria, l'acqua, il suolo, sia a livello planetario, sia sul nostro territorio. Una nuova politica urbanistica deve quindi porsi come obiettivo primario il riequilibrio del territorio e il risanamento dei beni primari, coniugando il necessario sviluppo con il vincolo ineludibile della integrità e sostenibilità ambientale, e governando il consumo di territorio secondo principi di compensazione già in sede locale tra i carichi dovuti alle attività umane e le capacità di assorbimento e recupero dell'ecosistema.
- I.4. Ci unisce una concezione di mobilità come diritto di tutti, e come premessa indispensabile per la socialità, la produttività, la partecipazione (quando muoversi è difficile, costoso, insicuro, a livello sociale prevale la solitudine e si deteriorano le relazioni, ma anche le attività economiche e di impresa si trovano a pagare costi eccessivi che ne penalizzano la competitività e quindi la tenuta). Compito della pianificazione urbanistica rispetto alla mobilità è dunque quello di fornire infrastrutture e mezzi per una mobilità efficiente e pulita, ma anche agire sulla dislocazione delle funzioni (abitative, produttive, di servizio) per ridurre la domanda di mobilità impropria che oggi consegue alla distribuzione casuale o comunque non razionale di residenze, zone industriali e servizi.
- I.5. Ci unisce la ricerca di un nuovo equilibrio tra regole e mercato. L'idea che il libero mercato fosse capace di autoregolarsi in ambito urbanistico e ambientale si è rivelata un'illusione. Tutti abbiamo potuto constatare come l'interesse collettivo non consegue naturalmente alla somma degli interessi dei privati, e che una politica urbanistica debole, notarile, inerte davanti all'avanzata delle logiche della rendita, porta solo a saturazione, congestione, pessima qualità urbana. Riteniamo pericolosa la tendenza dei pubblici poteri ad abdicare dal loro ruolo di tutela e promozione degli interessi collettivi, e consideriamo necessario che la politica ritrovi la propria responsabilità rispetto al perseguimento del bene pubblico, degli interessi diffusi, dei diritti collettivi e individuali dei cittadini.
- I.6. Ci unisce la convinzione che una nuova politica urbanistica, perché torni a fare scelte forti e strategiche, ha bisogno di procedure non solo democratiche, ma anche effettivamente partecipate. La partecipazione, nelle diverse fasi del processo urbanistico (obiettivi di indirizzo, valutazione delle proposte, eventuale concertazione, controllo sull'attuazione), è condizione imprescindibile per ottenere risultati efficaci. L'urbanistica partecipata è inoltre il giusto contrappeso al protagonismo degli attori di mercato (proprietari e costruttori) rispetto alle scelte di trasformazione del territorio, che va ricondotta agli interessi di tutti i cittadini che vivono il territorio.

II. OBIETTIVI STRATEGICI E DI INDIRIZZO

Obiettivi strategici e linee guida per la pianificazione di lungo corso, ma utili per orientare gli interventi immediati e dare coerenza alle scelte politiche.

- II.1. Un obiettivo di fondo della nuova politica urbanistica è il superamento della separazione e della frammentazione delle scelte urbanistiche tra i diversi comuni (a partire dal capoluogo): problemi e materie che sono naturalmente di scala sovracomunale necessitano di risposte adeguate e tra loro integrate. Nessuno dei grandi fenomeni che negli ultimi decenni hanno inciso nell'uso e nella trasformazione del territorio appare governabile con efficacia da parte di singole amministrazioni comunali tra loro scollegate: pensiamo allo spostamento di abitanti dal comune capoluogo verso i comuni della prima e seconda cintura, alla congestione stradale dovuta all'aumento del pendolarismo automobilistico, all'ubicazione delle zone industriali, allo sviluppo di nuovi insediamenti residenziali.
- II.2. Per muovere passi coerenti e decisi in questa direzione consideriamo utile il riferimento alle linee guida fatte proprie dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale recentemente approvato dalla Provincia di Bologna, in particolare rispetto a concetti come policentrismo, pianificazione orientata all'accessibilità, mobilità sostenibile, riequilibrio del territorio.
- II.3. Per quanto riguarda il policentrismo, pensiamo ad una rete di municipalità dove le opportunità di sviluppo siano concertate ed equamente distribuite, valorizzando le specificità locali ed integrandole nel sistema territoriale. Va invece superata un'idea di policentrismo inteso come proliferazione degli stessi interventi e degli stessi servizi in tutti i comuni, che ha già prodotto un consumo eccessivo di territorio e soprattutto spinge ad una dislocazione delle funzioni (produttive, residenziali, di servizio) che può apparire utile dal punto di vista delle singole amministrazioni, ma che da una prospettiva territoriale generale si rivela spesso irrazionale e dispersiva.
- II.4. Rispetto alla accessibilità e alla mobilità sostenibile, riteniamo indispensabile limitare lo sviluppo edilizio alle zone servite da sistemi di trasporto pubblico su ferro, prevedendo strumenti di perequazione degli standard a livello intercomunale: ad esempio, per poter limitare l'espansività edilizia di un comune non servito da direttrici di trasporto collettivo su ferro, e concentrarla su un altro comune che invece offre buona accessibilità su ferro, occorre che una quota degli standard incassati dal secondo comune vengano offerti al primo in cambio della sua rinuncia ad espandersi. Occorre in generale evitare l'attuale dispersione e polverizzazione degli insediamenti, che prepara nuove orde di automobilisti all'assalto del capoluogo.
- II.5. Al fine di restituire all'ente pubblico un margine di azione politica rispetto all'uso del territorio e rendere di nuovo possibili scelte che non siano passivamente a rimorchio delle logiche di mercato, occorre poi arginare la rendita fondiaria, che rappresenta oggi il vero motore incontrastato di trasformazione del territorio. Riteniamo necessario rivedere il meccanismo di finanziamento ai comuni, che oggi è incentrato sul mattone (nuovo, con gli oneri di urbanizzazione, ed esistente, con l'ICI), e che quindi spinge a considerare il territorio un bene da utilizzare per fare cassa, anziché quel patrimonio di cui si diceva sopra. Per fare questo riteniamo indispensabile un ruolo più forte dei comuni nel contenimento della rendita, anche attraverso la destinazione di una quota del patrimonio immobiliare e fondiario di proprietà pubblica (comunale, provinciale, statale, di enti controllati, aree ex militari ed ex ferroviarie, ecc.) alla realizzazione di residenze a basso costo. A questo si dovrà aggiungere una politica di acquisizione, da parte dei comuni, di aree strategiche per la realizzazione di quanto il mercato spontaneamente non produce (oltre alle residenze a basso costo, anche servizi ed aree a verde), in modo da riequilibrare e indirizzare positivamente lo sviluppo urbanistico del territorio.
- II.6. Riguardo il comune capoluogo, riteniamo importante proporre di fermare il consumo di territorio nel cuore urbano e ricrearvi le condizioni di una vita possibile anche per i ceti popolari ed i giovani: un'idea di città meno da usare e più da vivere, una città non solo "datrice di lavoro" da cui fuggire per il week end, ma anche "amica per il tempo libero". Per avvicinarci a questo obiettivo è indispensabile un grande piano di allargamento e collegamento del patrimonio a verde dentro e intorno a Bologna, attraverso la conferma del vincolo sulla collina, la destinazione a verde di quote maggioritarie delle grandi aree soggette a trasformazione (come le aree ex militari), il completamento (o la realizzazione ex novo) dei parchi fluviali lungo il Savena, il Navile e il Reno, e l'attuazione di una fascia di verde di pianura in grado di dotare il capoluogo di una cintura di mitigazione che funzioni da polmone per la città. Questa cintura verde, per non cadere nel degrado che spesso attende i parchi urbani non fortemente presidiati, dovrà servire inoltre come corridoio protetto per sviluppare una rete di percorsi pedonali e ciclabili, e come ambito urbano ottimale per l'ubicazione di nuovi servizi (scolastici, sanitari,

ecc.) e di nuove infrastrutture deputate alla crescita della socialità, della cittadinanza attiva, della cultura, per un'azione di controllo del territorio e di contrasto al degrado "dal basso".

- II.7. Un altro capitolo strategico riguarda il decentramento. La concentrazione di grandi poli attrattori di utenza e di traffico come Fiera, Università, ospedali S.Orsola-Malpighi e Maggiore, Cittadella Giudiziaria, Centrali Bancarie, Finanziarie ed Assicuratrici in un'area molto ristretta a ridosso del centro storico è all'origine di criticità evidenti come la congestione del traffico, l'inquinamento, il degrado delle zone urbane con abbandono da parte dei residenti e disfacimento del tessuto di relazioni sociali e di vicinato alla base della vita cittadina. Pur consapevoli che non è agevole spostare "per decreto" verso la periferia (o verso comuni della cintura) attività e funzioni storicamente legate all'ubicazione attuale, e pur apprezzando la funzione di conservazione di palazzi storici pregiati esercitata di fatto dalle sedi direzionali ed istituzionali ivi ubicate (funzione difficilmente esercitabile da altri soggetti), riteniamo che questi poli di attrazione, già enormemente cresciuti in aree divenute ormai anguste (si pensi ad esempio ai nuovi padiglioni della Fiera e all'espansione edilizia del S. Orsola), non possano nel loro insieme pensare al loro futuro lì dove furono collocati nel passato (con molti meno utenti e pochissime auto) e dove già il presente li vede stretti, al tempo stesso cause e vittime della congestione.
- II.8. L'effetto combinato del decentramento e del contenimento della rendita edilizia potrà creare le condizioni per riportare abitanti nel centro storico di Bologna, avendo attenzione anche al riequilibrio sociale (non va bene un centro fatto solo di anziani e di ricchi). In questo modo si ottiene quel mix di funzioni che è l'unico antidoto al degrado, e si può invertire la tendenza attuale, che vede una eccessiva terziarizzazione del centro (dato che le famiglie non possono sostenere i costi che possono invece permettersi studi professionali, assicurazioni, banche), la fuga di abitanti e l'ingresso quotidiano di migliaia di utenti, con paralisi circolatoria e degrado urbano (dove non abita nessuno, chiudono i negozi, cessa il controllo diffuso, e si insediano devianza e marginalità).
- II.9. Un discorso chiaro merita il tema della riqualificazione urbana, che non deve più avvenire "caso per caso", con scelte di utilizzo del territorio preso a singole porzioni e con l'iniziativa progettuale affidata ai privati proprietari, perché questo metodo produce risultati che nella loro somma finale sono negativi in termini di disegno complessivo della città, di opportunità via via perdute e di peggioramento della qualità di vita dei cittadini. L'assenza di obiettivi forti, di prescrizioni chiare, di beni dichiarati non trattabili, produce infatti una idea e una pratica di "urbanistica debole" fatte di tante e frammentate trattative sulla base degli interessi di volta in volta presenti al tavolo negoziale, con la conseguenza di una rinuncia al governo del territorio che rischia di asservire lo sviluppo della città alla rendita fondiaria. La concertazione con i privati torna ad essere uno strumento positivo solo se inserito in un contesto di scelte e di regole pubbliche, in un quadro di trasparenza e pari opportunità.
- II.10. Riteniamo infine importante conferire un riconoscimento pubblico al ruolo delle attività agricole, soprattutto prossime ad aree urbanizzate, non solo come attività economiche private, ma come agenzie diffuse di tutela del territorio, di cura del paesaggio, di custodia di valori, culture e tradizioni importanti per tutta la collettività.

III. PROPOSTE PROGRAMMATICHE

Scelte concrete e azioni che si possono realizzare nell'ambito di un mandato amministrativo.

- III.1. Preliminarmente conveniamo che in questa fase di incubazione di un nuovo progetto per Bologna occorra che tutte le forze politiche che condividono questo progetto operino da subito, già prima delle elezioni, per fermare ove possibile quei processi irreversibili di consumo del territorio (Varianti, PRU, etc.) che possono compromettere gravemente gli obiettivi condivisi in questo documento.
- III.2. In primo luogo vediamo la necessità di riesaminare, alla luce dei valori condivisi e degli obiettivi strategici di cui sopra, le scelte sinora compiute e gli indirizzi sinora espressi, cercandone laddove possibile la modifica, o altrimenti il riassorbimento, in direzione di questi valori. Questo significa che le scelte non conformi che sono ancora modificabili andranno rimesse in discussione, mentre quelle ormai avviate alla fase attuativa dovranno essere ricondotte a conformità mediante compensazione sui comparti su cui i giochi sono ancora aperti, con una coraggiosa e decisa azione di ricucitura degli squilibri a favore di fattori di qualità urbana, come certamente sono il verde ed i servizi.
- III.3. In secondo luogo riteniamo necessario procedere, in ottemperanza alla legge 20 del 2000, alla realizzazione – anche in forma associata fra diversi comuni – di veri Piani Strutturali secondo le linee guida indicate dal PTCP, che contengano una mappatura dei territori per individuarne le sofferenze urbanistiche, ambientali e sociali, nonché le dotazioni, e definire per ogni porzione del territorio

provinciale i bisogni e le priorità di trasformazione e di riqualificazione. In questo modo i Piani Strutturali potranno costituire una sorta di VALSIA sull'esistente, di individuare gli standard di qualità carenti, ed offrire così le indicazioni di base per le future scelte di uso del territorio. Poiché molti dei problemi del territorio sono già noti e già rappresentati sia a livello istituzionale, sia attraverso le battaglie di comitati e associazioni, è realistico pensare che tali Piani non comportino anni di studio.

- III.4. In terzo luogo appare indispensabile un censimento delle aree di proprietà pubblica, da utilizzare:
- per realizzare i servizi di cui il territorio è carente;
 - per spostare diritti edificatori e governare lo sviluppo in modo equilibrato e razionale (vedi di seguito il punto III.5);
 - per immettere sul mercato immobili e aree che (in armonia con i requisiti di accessibilità, sostenibilità e qualità urbana individuati in un vero PSC) inneschino un processo di contenimento della rendita fondiaria e quindi della speculazione che è all'origine dei prezzi altissimi delle case.
- III.5. In quarto luogo, per dare attuazione a forme sovracomunali di governo del territorio (i primi 4 punti degli obiettivi strategici), riteniamo prioritario varare con massima urgenza uno strumento di perequazione intercomunale, che consenta ai comuni che accettano di limitare la propria espansione edilizia (rinunciando così agli introiti legati alle nuove costruzioni) di beneficiare di parte degli oneri di urbanizzazione incassati dai comuni che invece sono in grado (per posizione, per dotazione di infrastrutture, ecc.) di sostenere forti sviluppi edilizi. Solo in questo modo sarà possibile affrontare la pianificazione avendo come obiettivo la razionalità del sistema territorio nel suo insieme, e non la convenienza della singola amministrazione a decidere se e dove dislocare case, fabbriche, servizi.
- III.6. Analogamente, all'interno dei singoli territori comunali occorre superare la logica del diritto edificatorio come legato indissolubilmente al singolo lotto, ed avviarsi verso una nuova logica perequativa che valuti indici, carichi urbanistici e diritti edificatori sul complesso del territorio comunale. Per fare un esempio, laddove in una zona urbana già costipata esiste un vecchio capannone in disuso occorre poter dire al proprietario, che pure vanta un diritto di ricostruzione: "no, tu lì non costruisci nulla, perché in quella zona ci serve un giardino e un parcheggio. Il tuo diritto lo spostiamo in questa nuova zona d'espansione, dove puoi realizzare una quota corrispondente a quella che avresti potuto realizzare al posto del capannone". Occorre insomma dotare i comuni di strumenti che permettano loro di rivolgersi ai proprietari offrendo alternative urbanisticamente valide ed economicamente sostenibili rispetto alla pura e semplice riedificazione nelle aree di proprietà, il tutto rigorosamente all'interno di un quadro chiaro di pianificazione, per evitare che questo strumento finisca per riprodurre situazioni di urbanistica negoziale "caso per caso".
- III.7. La combinazione dei tre elementi sopra richiamati (pianificazione strutturale, iniziativa pubblica, strumenti di perequazione) permetterà di governare meglio la trasformazione del territorio, contenendo all'origine la pressione della rendita, indirizzando l'espansione edilizia laddove il territorio presenta effettiva capacità insediativa (direttrici dei trasporti su ferro), ed evitando la dispersione degli insediamenti e l'erosione continua del territorio sulla spinta prioritaria degli interessi economici.
- III.8. La presenza di veri Piani Strutturali permetterà inoltre di dare un significato nuovo e più rigoroso alla Riqualificazione Urbana, evitando che diventi nome di copertura per interventi caso per caso, a macchia di leopardo, che tendono a massimizzare la rendita edilizia e a saturare tutti gli spazi. Come ha recentemente chiarito lo stesso Assessorato regionale (risposta del 18/9/2003 all'interrogazione 4625), la Riqualificazione Urbana può darsi solo a valle di una visione generale e di parte pubblica del territorio, con piena assunzione di responsabilità davanti ai cittadini sull'individuazione dei bisogni e l'indicazione degli obiettivi di tale riqualificazione. Solo all'interno di un quadro così definito i privati – in quanto portatori di interessi legittimi ma parziali – potranno utilmente essere coinvolti per apportare il loro contributo ideativo, propositivo e realizzativo, con risultati positivi non solo sul singolo lotto, ma per l'intera collettività.
- III.9. Ogni agglomerato urbano ha necessità di disporre di un "centro cittadino" come luogo privilegiato di socialità. Un luogo di qualità ambientale, sottratto al conflitto tra uomo e veicoli, dove muoversi a piedi sia sicuro e piacevole, dove il piccolo commercio possa vivere nonostante gli ipermercati, dove la presenza di attività quali ristoranti, bar, negozi, botteghe artigiane funzioni da antidoto al degrado. Questi "centri" non devono essere pensati solo al centro di urbanizzazioni di pregio storico ma più diffusamente anche nelle maggiori concentrazioni di recente urbanizzazione e nei Quartieri.
- III.10. Riguardo al comune capoluogo, gli spazi interstiziali (porzioni di territorio non ancora urbanizzato o soggetto a nuova destinazione urbanistica) andranno usati per mitigare le sofferenze urbanistiche,

alleviare i carichi, e riequilibrare il tessuto urbano, già oggi congestionato, non per addensarlo ulteriormente. Questo sarà possibile mediante gli strumenti di perequazione sopra descritti, purché nel quadro degli indirizzi e delle priorità indicati a livello di pianificazione.

- III.11. La politica della casa deve essere riorientata, nel rispetto del limite del consumo del territorio, a dare risposta a quelle fasce sociali il cui reddito è incompatibile con il "libero" mercato, privilegiando il recupero e operando anche attraverso modalità di autocostruzione ed autoristrutturazione che contrastino la tendenza a ridurre il patrimonio pubblico: chiaramente ciò presuppone che si fermino i processi di alienazione di tale patrimonio.
- III.12. Sempre riguardo a Bologna, a 20 anni dal referendum sulla chiusura del centro storico di Bologna è doveroso affermare che la decisione di chiusura al traffico privato è stata già stata presa dai cittadini e spetta quindi all'amministrazione cittadina solo la sua attuazione. Il livello di inquinamento raggiunto ci spinge a ritenere che una pura riproposizione di limiti al traffico, anche se rispettati, non eviterebbe continui sforamenti delle soglie di rischio e ci costringerebbe a ripetute e improvvise chiusure per rispettare la legge. Meglio allora un progetto complessivo e stabile di chiusura al traffico e pedonalizzazione del centro, che punti sia a ripristinare il diritto alla salute sia a riqualificare una zona bellissima della nostra città, che deve tornare ad essere un salotto porticato dove i bolognesi possono passeggiare, conversare, fare acquisti al riparo dall'inquinamento acustico ed atmosferico. Questo progetto deve comprendere: una estesa pedonalizzazione della parte più interna del centro storico e di aree significative fino ai viali; un'area di chiusura con accesso ai soli residenti (con percorsi regolamentati) ed ai mezzi pubblici, che dovranno avere tecnologie pulite e silenziose, ed essere accessibili ad anziani e portatori di handicap; una fascia di forte limitazione al traffico che tuteli le aree più interne e permetta pedonalizzazioni anche esterne al centro; una serie di servizi di mobilità alternativa utile anche per chi avesse il diritto all'uso dell'auto in centro; la possibilità di parcheggio non sulle sedi stradali; una flotta specifica di mezzi elettrici per i rifornimenti degli esercizi commerciali. Infine la regolamentazione degli accessi e dei flussi di traffico dovrà mettere ampiamente a frutto le possibilità offerte dalla attuali tecnologie telematiche, anche per eventuali ticket a pagamento.
- III.13. I parcheggi di cui la città ha bisogno andranno realizzati il più possibile al di fuori del centro storico, per evitare di richiamarvi più auto, in corrispondenza con i punti di scambio intermodale (stazione ferroviaria, stazioni del SFM, fermate del tram), con il duplice obiettivo di limitare le auto circolanti (non solo nel centro storico, ma in tutto il tessuto urbano, in particolare lungo le principali direttrici stradali), e di riconquistare all'uso dei cittadini lo spazio oggi occupato dalle auto in sosta.
- III.14. Grazie allo spazio così liberato, sarà possibile realizzare una rete di corridoi pedonali e ciclabili protetti, ove possibile accompagnati dal verde. In questo modo non solo si offrono alternative alla mobilità automobilistica, ma si riattivano pure opportunità di socialità, di incontro, di relazioni che irrobustiscono il tessuto sociale e danno senso alla cittadinanza, per costruire una "città gentile", a misura di bambino, di anziano, di portatore di handicap. Contestualmente, per dare prima attuazione all'obiettivo di cui al punto II.6, occorre avviare un "Piano del verde" non solo decorativo o residuale, ma centrale rispetto alla destinazione dei nuovi comparti soggetti a trasformazione (aree militari, aree ferroviarie, ex mercato, ecc). Sarà utile pensare a qualche incentivo al verde privato (oggi se hai un cortile ti conviene pavimentarlo piuttosto che metterci due alberi, che costano di manutenzione) e alla valorizzazione culturale e territoriale delle attività agricole prossime ai centri urbani.
- III.15. Infine, facciamo nostre tre indicazioni a livello di uffici tecnici: incentivare l'edilizia sostenibile (con tecnologie che favoriscono il risparmio e il riutilizzo delle risorse), premiare la qualità architettonica (intesa come identità dei luoghi e valorizzazione della tradizione formale del territorio) e valutare ogni intervento anche sotto il profilo della coesione sociale (rispetto al quale sia i palazzoni che le villette a schiera sono meno idonee rispetto alle residenze raggruppate intorno a cortili interni e comuni).

Bologna, 16 dicembre 2003

Sottoscritto da:

.....(tutti i partiti presenti al tavolo)