

Rudi Fallaci

Il PTCP della Provincia di Bologna e il “collaudo” della nuova legge urbanistica regionale: governo equo delle trasformazioni urbane e strumenti per una parziale redistribuzione della rendita

Il PTCP come esito di un percorso ininterrotto che prende le mosse, alla metà degli anni '80, con il Primo Schema di Piano infraregionale, ed attraversa la complessa e controversa tempeste della riforma dell'ordinamento degli enti locali, del decentramento amministrativo, delle diverse legislazioni regionali conservando la sostanziale coerenza dell'impianto metodologico e delle opzioni di fondo. E' possibile dunque da un lato operare un primo bilancio, sull'efficacia di quindici anni di pianificazione provinciale più o meno cogente: al di là degli esiti strettamente istituzionali, ciò che può dirsi ormai consolidato è la consapevolezza della necessità ed insostituibilità della pianificazione al livello di area vasta; dall'altro, individuare i percorsi che si aprono, grazie anche ad i nuovi strumenti normativi, per affrontare concretamente e secondo principi di equità il problema divenuto oggi principale, quello della trasformazione urbana, in un'epoca che non è più quella dell'espansione, ma non può essere definita o concepita, in particolare nell'area bolognese, come epoca di regresso o ristagno.

Connotati evolutivi del Piano

L'adozione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Bologna corona un lavoro intenso degli ultimi due anni, ma va vista anche, più correttamente, come l'esito (comunque provvisorio) di un'attività di pianificazione provinciale cominciata oltre un quindicennio fa, alla metà degli anni Ottanta, con la produzione del “Primo schema di Piano Infraregionale”, e proseguita negli anni successivi, senza alcuna significativa pausa, con la produzione di uno “Schema strutturale” intorno al 1990, con l'adozione formale del “Piano Territoriale Infraregionale” (PTI) nel settembre 1993, con la sua approvazione da parte della Regione nel giugno 1995, con la produzione di un'ulteriore “Schema Direttore” nel '98. Oltre quindici anni di costruzione e implementazione del Quadro conoscitivo, del Piano e, insieme, di costruzione e implementazione dell'Ufficio di Piano e della strumentazione di gestione, oltre quindici anni che ho avuto la ventura di seguire dalle primissime fasi e fino ad ora, salvo qualche interruzione, nella veste di consulente.

Il Piano che è stato ora adottato presenta quindi caratteristiche di sedimentazione e di sperimentazione ormai lontane da quelle dei Piani provinciali che si producono nella ‘fase fondativa’.

Rudi Fallaci

In ogni provincia si è assistito ad una fase fondativa della pianificazione provinciale, e poco cambia se questa è avvenuta negli anni Ottanta, come nel caso delle Province emiliane, o in anni recentissimi, come è il caso delle province di altre regioni italiane.

Nella fase fondativa, a volte vengono prodotti quadri conoscitivi analitici e sterminati, perdendosi per anni dietro alla completezza dell'informazione e rimandando al futuro qualsiasi scelta, nella segreta speranza che le scelte di piano emergano da sole dall'analisi, dall'individuazione di 'invarianti', senza l'onere e il rischio di assumere decisioni e compiere selezioni. Altre volte vengono prodotti quadri conoscitivi più sintetici e interpretativi, più orientati da subito ad individuare alcune opzioni forti di piano; ma anche in questo secondo caso, più che di scelte strumentate si tratta ancora di opzioni evocative, o meglio di parole d'ordine, non accompagnate da un apparato di mezzi (competenze, disposizioni, procedure) idonee a concretizzarle. Questo secondo è stato il caso della Provincia di Bologna. Lo Schema di Piano Infraregionale e poi il Piano Territoriale Infraregionale individuarono alcune opzioni rilevanti attorno a cui far ruotare un'ipotesi di evoluzione governata dell'assetto territoriale, diversa da quella orientata dalle tendenze spontanee: il contenimento della dispersione insediativa nel territorio, il policentrismo, ossia l'ipotesi di un decentramento di attività terziarie per alleggerire la pressione e la congestione del cuore urbano, ma un decentramento indirizzato e concentrato sui centri maggiori e meno prossimo alla città, l'individuazione di alcune direttrici forti sostenute da linee ferroviarie sulle quali attivare dei servizi di trasporto collettivo di bacino (in nuce quello che sarebbe diventato con gli anni il principale progetto infrastrutturale con cui sostenere lo sviluppo della mobilità e degli insediamenti: il Servizio Ferroviario Metropolitano).

Non è un caso che in quella fase fosse più facile di quanto non lo sia ora sintetizzare le strategie individuate in slogan (parole d'ordine) o in immagini schematiche-simboliche, come questa che rappresentava come un logo lo "Schema strutturale" del 1990.

Negli strumenti di Piano di allora parole d'ordine e schemi di assetto non potevano che essere indicazioni strategiche evocate, offerte alla discussione, sulle quali cercare di orientare il dibattito, costruire consenso e far convergere le azioni dei Comuni e degli altri interlocutori, ma mancava largamente la possibilità da parte della Provincia di perseguirle efficacemente, mancavano le competenze per un ruolo attivo e per una concreta concertazione delle politiche. Fra le altre cose la competenza all'approvazione dei PRG era ancora regionale, non trasferita alle Province. La forma e il linguaggio del Piano si adattavano a questo contesto. Scrivevamo allora a proposito del PTI di Bologna:

Questo tipo di piani è stato criticato per aver utilizzato un linguaggio 'debole', discorsivo, lontano dalla rigosità della "norma".

Ma, a ben vedere, il linguaggio si adegua, esplicitandoli, ad elementi di debolezza intrinseci al quadro giuridico, culturale e politico in cui tali piani si collocano.

Il linguaggio del piano strutturale, di area vasta, sconta innanzitutto un mutamento culturale: il pianificatore oggi non può più dare per scontata, per universalmente pacifica, la necessità del piano in sé, come si poteva fare negli anni Settanta, ma deve farsi carico di dimostrarne, passo dopo passo, l'utilità, per prima cosa al proprio stesso Ente "committente", e poi all'universo degli interlocutori.

Questa stagione di piani non può illudersi di trarre legittimazione sufficiente da leggi che li prevedono (e il varo della 142/90 non cambia sostanzialmente la situazione), ma è costretta a guadagnarsi sul campo un'autorevolezza, col merito dei propri contenuti; deve cioè convincere.

Ciò vale per i piani di tutti gli Enti territoriali, ma a maggior ragione per i piani delle Province, cioè dell'Ente che gode del patrimonio più esiguo di autorevolezza storicamente sedimentata.

Abbandonata la presunzione di una razionalità superiore e indiscussa del piano pubblico, rispetto ai comportamenti dei diversi soggetti istituzionali e sociali, acquisita sofferentemente la coscienza del limite della stessa politica rispetto alla complessità della società e dell'ambiente, ciascun attor pubblico non può che muoversi come 'parte':

- che agisce in conflitto/cooperazione con altre contro-parti (pubbliche e private);
- che è portatrice di una scala di valori propria e non universalmente accettata né imponibile;
- che è titolare di una propria potestà e capacità operativa limitata e largamente non esaustiva.

Questa condizione si esplicita anche più vistosamente riguardo all'efficacia del piano, alle modalità di concretizzazione degli obiettivi e delle azioni individuate.

Innanzitutto il linguaggio del piano non può che scontare la mancanza di certezza sull'entità del flusso di risorse indirizzabili all'attuazione di determinati progetti e la ridotta possibilità degli Enti Locali di decidere sulla loro distribuzione, sia tematica che geografica.

La progressiva centralizzazione della spesa pubblica, la frammentazione, l'imprevedibilità e il controllo politico dei rivoli di finanziamento, la mancanza di capacità impositiva locale, costringono sovente a definire non tanto le azioni concrete e le priorità, bensì politiche di avvicinamento e scenari-obiettivo, traducibili in più possibili percorsi attuativi fungibili.

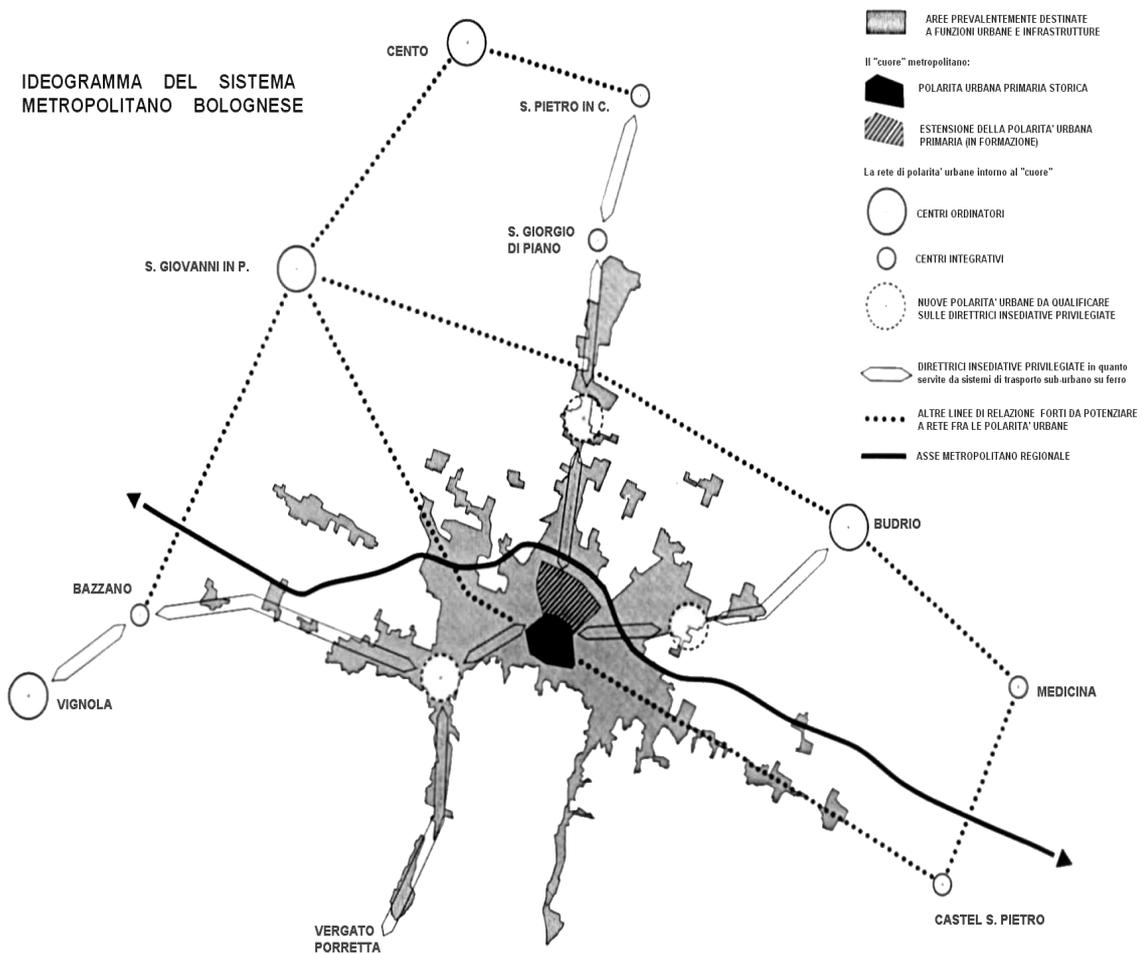
Ma al di là del problema del controllo delle risorse, è la natura degli obiettivi di un piano strutturale, natura complessa, con risvolti sociali, economici e ambientali insieme, che non consente in generale di ridurre gli obiettivi stessi a mere determinazioni d'uso del suolo, o ancora più semplicemente, a meri vincoli.

Tali obiettivi, in generale, non possono concretizzarsi, né direttamente, in forza immediata dello stesso piano strutturale, né, attraverso la loro sola traduzione nei P.R.G. comunali. Il più delle volte il perseguimento richiede il concorso di più attori (Enti Locali ai diversi livelli, enti pubblici non territoriali, soggetti privati), l'azione combinata di più politiche settoriali fino ad ora non comunicanti, e di più strumenti (regola-

Rudi Fallaci

menti, risorse finanziarie, meccanismi di controllo e sanzione, ecc.), l'aggiustamento processuale attraverso monitoraggi e *feed-back*, ecc..

Se il Piano vuole evitare il ridicolo di un velleitarismo solipsistico e inefficace, oppure un destino altrettanto meschino di continue mini-varianti, il suo linguaggio non sarà in generale perentorio, non evocherà obblighi o divieti inappellabili, se non nei limiti esigui in cui lo può fare, ma solleciterà la promozione di atteggiamenti culturali, la revisione di politiche e comportamenti consolidati, la maturazione di consenso, la costruzione di sedi di concertazione interistituzionale formalizzate o informali, la stesura di bilanci provvisori, la messa in cantiere di azioni sperimentali sulla base di elementi di conoscenza incompleti (Fallaci 1992).



Il Piano di oggi ha alle spalle questa fase fondativa.

C'è stato il trasferimento, nel 1995, alle Province delle competenze in materia di approvazione degli strumenti urbanistici comunali. C'è stata, a valle di que-

sto trasferimento, la sedimentazione pluriennale di esperienza e competenza nella gestione dell'attività di istruttoria e di approvazione delle scelte urbanistiche comunali, c'è stata la crescita di una capacità di interlocuzione con i comuni, la progressiva maturazione di una certa autorevolezza in materia, al di là dell'autorità, ci sono stati anni di sforzi faticosi per ridurre la separatezza delle tradizionali competenze settoriali della Provincia (viabilità, formazione....) e per coordinarle con le nuove competenze di pianificazione generale; c'è stata la crescita di un Sistema Informativo Territoriale che può consentire di monitorare i fenomeni territoriali e compiere simulazioni.

C'è stata poi, con la legge regionale 20/2000 dell'Emilia-Romagna, un'azione importante di ridefinizione e consolidamento del ruolo di pianificazione territoriale delle Province:

- l'assegnazione al PTCP di specifica competenza propria di pianificazione su temi di rilevanza esplicitamente sovracomunale: i grandi poli funzionali (dell'intermodalità e della logistica, della sanità, del commercio, della ricerca e della formazione universitaria, dello sport-spettacolo, ecc.), e i principali ambiti specializzati per attività produttive, per i quali spetta alla Provincia definire le scelte generali di localizzazione e sviluppo, mentre l'attuazione dovrà passare attraverso accordi territoriali fra la Provincia e i Comuni interessati;

- una robusta spinta alla concertazione sovracomunale e alla copianificazione riguardo a tutte quelle scelte urbanistiche che determinano esternalità rispetto ai confini comunali: quindi non solo i poli funzionali e i principali ambiti specializzati per attività produttive, ma anche le principali infrastrutture, e la stessa entità della crescita urbana, dal momento che ne va verificata in termini preliminari la sostenibilità ambientale e territoriale rispetto a "condizioni di sostenibilità degli insediamenti" che tocca al PTCP definire, e che il "miglioramento dello stato dell'ambiente" è assunto come "condizione per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio economici" (art. A-1 della l.r. 20/2000);

- l'assegnazione al PTCP del compito di assorbire compiutamente i contenuti del Piano Territoriale Paesistico Regionale;

- in compenso, un arretramento della competenza della Provincia in materia di urbanistica: un forte ampliamento della sfera di autonomia, della responsabilità e della libertà di movimento dei Comuni per quanto attiene la gestione di tutti gli insediamenti esistenti e delle loro trasformazioni: la città costruita, storica e non, consolidata o da riqualificare (artt. da A-7 ad A-11).

Alle Province viene tolto il fardello di essere garanti della legittimità degli atti urbanistici dei Comuni, cosa che spesso le portava necessariamente a interloquire con i Comuni anche dettagli di rilevanza strettamente locale e non strategici, e viene chiesto invece di alzare il tiro, di assumere responsabilità diretta sulle questioni di sicura rilevanza territoriale.

Rudi Fallaci

C'è stata inoltre, nel caso di Bologna, la divaricazione politica con l'amministrazione del Comune capoluogo e la scelta di quest'ultima di richiudersi nei propri confini, di abbandonare la *leadership* delle forme di *governance* metropolitana, a partire dalla Conferenza dei Sindaci, e di tentare la strada di una progettualità autarchica in rapporto diretto con lo Stato; ciò che ha di fatto 'costretto' l'amministrazione provinciale ad assumere un ruolo più esposto, di interdizione all'occorrenza, e di sviluppo di progettualità alternativa non solo riferita al suo più tradizionale campo di attività (il 'resto' del territorio provinciale), ma riferita anche al cuore del territorio, alla città.

Insomma è cambiato molto, in questo frattempo, il sistema di rapporti fra gli enti locali. E tuttavia non sono mutate più di tanto le condizioni di fondo, di contesto, che suggerivano nei primi anni Novanta di adottare una forma-piano 'debole', non autoritativa, e la ricerca di procedure di condivisione e co-pianificazione.:

Permane in primo luogo l'assenza di certezze sui flussi di risorse disponibili, in particolare per i grandi investimenti, e con esse la possibilità di una efficace programmazione temporale. Alla conquista di una parziale autonomia impositiva da parte degli enti locali ha fatto seguito il forte restringimento e riaccentramento statale dei principali canali di finanziamento, tanto che oggi gli enti locali, con la loro conquistata autonomia finanziaria, gestiscono a mala pena l'ordinaria amministrazione e i piccoli investimenti, ma le possibilità di realizzare opere di rilevante e duraturo impegno, come quelle necessarie per i sistemi di mobilità, dipendono dalle volubili e fumose promesse della "legge-obiettivo" e sono quindi ben lontane dall'assicurare certezza di programmazione.

Permane inoltre la natura complessa degli obiettivi da perseguire, la consapevolezza della necessità di costruire consenso, coerenza duratura di comportamenti da parte di una pluralità di attori sia istituzionali sia economici e sociali, pubblici e privati, la necessità di costruire forme duttili e flessibili di *governance*.

Permane infine il quadro di incertezza e variabilità di fondo delle prospettive economiche a livello globale, la fragilità di ogni sforzo previsivo, e di conseguenza l'opportunità di esprimere gli obiettivi in forma prevalentemente qualitativa piuttosto che in termini quantitativi, se non si vuole correre il rischio di un loro invecchiamento precoce; permane l'esigenza di indicare opportunità e traiettorie evolutive preferenziali piuttosto che percorsi e azioni precise, salvo quando queste ultime siano assolutamente mature e condivise.

Oggi il PTCP che è stato adottato è corredato di un organico e corposo apparato normativo; ma a ben vedere si tratta per larghe parti di norme di indirizzo o di direttive comportamentali, rivolte ai settori della Provincia stessa e ai Comuni.

Le Norme assumono la veste di prescrizioni vincolanti o di direttive di merito solo laddove ciò è necessario e doveroso in applicazione di disposizioni sovra-

ordinate. Il PTCP ha compiuto infatti uno sforzo notevole di recepimento, omogeneizzazione e integrazione della pianificazione ambientale sovraordinata. Ereditando il corposo apparato normativo del PTPR, e intendendo assorbire ed omogeneizzare anche quello altrettanto cospicuo dei Piani Stralcio di Assetto Idrogeologico varati nel frattempo dall'Autorità di Bacino del Reno in forza della l.183/89, il PTCP ha affrontato il compito non facile di combinare assieme disposizioni dei due Piani sovraordinati riguardanti spesso gli stessi oggetti (gli alvei fluviali, le fasce perifluviali, le aree in dissesto, le aree boscate, ecc.) entrambe fortemente prescrittive e vincolistiche ma di diverso taglio, e diversamente finalizzate. Il tentativo è stato quello di ricomporre nel Piano, a vantaggio dei Comuni e degli utenti, una Carta unica delle disposizioni di tutela ambientale, e soprattutto una normativa unica che aiutasse a districarsi nelle sovrapposizioni.

In materia di salvaguardia delle risorse ambientali e storiche e di tutela delle fragilità del territorio, quindi, il PTCP eredita autorità e rigore, e può permettersi di assumere un forma estesamente prescrittiva. Ai contenuti ereditati e coordinati il Piano aggiunge anche contenuti propri e innovativi, quali la promozione della biodiversità attraverso la progettazione e promozione della costruzione delle reti ecologiche.

Ma al di fuori delle tematiche ambientali, la normativa del piano, piuttosto che alle prescrizioni, è tutta orientata alla costruzione di procedure di condivisione:

- l'individuazione di oggetti ed aree su cui costruire progetti da attuare con Accordi territoriali;
- l'utilizzo degli accordi di programma come strumento ordinario per determinate attuazioni (si pensi al caso dell'eventuale insediamento di nuove attività industriali in montagna);
- l'indicazione ai Comuni dei tematismi da sviluppare;
- la promozione di una stagione di pianificazione comunale associata su aree territoriali ampie corrispondenti alle Associazioni di Comuni.

Gli elaborati del PTCP si sono complicati ed estesi rispetto a quelli del PTI; oltre ad una normativa di 120 articoli, il piano comprende 5 tavole in scala 1:50:000 e 1: 25.000 dense di indicazioni fino al limite consentito dalla leggibilità. Proprio l'ampliamento del campo di competenza del Piano, l'articolazione delle disposizioni normative, la ricerca di equilibri plausibili fra esigenze conflittuali, la processualità dei percorsi, rendono oggi più difficile, se non improbabile, sintetizzare il piano in un logo schematico-simbolico o in poche parole d'ordine. L'unica parola d'ordine che emerge è "co-pianificazione", ma, appunto, riguarda il metodo e non il merito.

Il bilancio del PTI

Il PTCP di Bologna di oggi può considerarsi compiutamente un Piano provinciale di seconda generazione. Lasciata alle spalle l'enfasi sulla conoscenza, anche se con l'occasione è stato sistematizzato un Quadro Conoscitivo di notevole spessore, il Piano prende le mosse da un bilancio critico degli esiti del precedente Piano Territoriale Infraregionale, della sua efficacia o inefficacia nell'incidere sulle tendenze evolutive del territorio, della sua capacità di penetrazione culturale e operativa, e da un confronto aperto con i Comuni su questi temi in sede di Conferenza di pianificazione.

A un decennio dalla elaborazione del primo Piano Territoriale Infraregionale bolognese (PTI), e a sette anni dalla data della sua formale approvazione da parte della Giunta regionale, è sembrato possibile e doveroso discutere in termini di bilancio sulla sua attualità, sul grado di consolidamento e, per qualche limitato aspetto, anche della sua efficacia

In termini generali, ci si è chiesto: il quadro socio-economico si è evoluto secondo le direzioni strategiche allora prospettate? Gli obiettivi strategici, singolarmente e nel loro insieme, sono ancora attuali? Quale è stato il grado di condivisione di questi obiettivi da parte degli attori economico-sociali? E' cresciuta la governance dell'area?

E dal punto di vista più specifico delle strategie di assetto territoriale indicate dai PTI e delle conseguenti politiche in materia di tutela/valorizzazione ambientale: in quale misura gli strumenti di pianificazione settoriale e di pianificazione comunale hanno recepito e fatto propri gli indirizzi e direttive dei PTI? Quali indirizzi o direttive sono stati disattesi? Quali indirizzi o direttive risultano attuali e quali superati o da riformulare?. Vi sono aspetti sui quali comincia ad essere avvertibile un'efficacia del Piano sull'evoluzione del territorio?

La relazione di PTCP contiene una puntuale disamina della situazione di oggi rispetto a ciascuno degli obiettivi generali e specifici a suo tempo dichiarati. Qui conviene solo richiamare alcune valutazioni sintetiche.

Viene considerato positivo il bilancio dal punto di vista del consolidamento culturale del piano provinciale. Non solo perché è stata varata la legge regionale 20/2000 che ne sancisce e rafforza la competenza e la rilevanza nel sistema di pianificazione regionale, ma perché, proprio nella fase che ha visto tramontare e accantonare le ipotesi di riforma istituzionale destinate a creare un livello di governo locale forte di area vasta, in questa stessa fase, paradossalmente, si è consolidato nei fatti, almeno nella realtà bolognese, il riconoscimento dell'ineludibilità di questo livello di governo e di piano.

Molto più problematico e composto di luci ed ombre appare il bilancio dell'efficacia del PTI, se non sull'evoluzione concreta dei fenomeni territoriali (sarebbe troppo presto per pretenderlo), quanto meno sulle intenzioni formalizzate di evoluzione del territorio, ossia sulla pianificazione e progettazione degli enti locali.

Per quanto riguarda le politiche per la qualità ambientale del territorio, in questi anni è sicuramente aumentato il livello dell'informazione disponibile, grazie allo sviluppo dell'attività di monitoraggio, ad elaborazioni quali i *Rapporti sullo stato dell'ambiente* prodotti dal Comune di Bologna e dalla Provincia, le elaborazioni dell'Autorità di Bacino o il *Piano energetico* della Provincia. Si può anche affermare che sia aumentato il grado di consapevolezza dei problemi anche da parte dei diversi attori economici e sociali. Viene ormai considerato necessario, anche da parte degli operatori economici, il fatto che ogni opera importante sia accompagnata dalla valutazione di impatto ambientale e che i costi di mitigazione siano "internalizzati" nei costi delle opere. Inoltre a tutto ciò fa riscontro, peraltro, una crescente disponibilità alla mobilitazione sociale su (contro) specifiche situazioni di inquinamento. Nonostante tutto questo, è difficile affermare che sia aumentato di pari passo il grado di consenso degli attori e portatori di interessi sulle politiche e le azioni necessarie (si veda il caso emblematico dell'inquinamento da traffico). Non si può parlare, in conclusione, di un consolidamento e rafforzamento della governance locale in materia ambientale.

Per quanto riguarda l'effettiva evoluzione delle condizioni ambientali in questi anni, il quadro è composito, come è lecito attendersi. Rimandando ovviamente, per completezza, ai citati *Rapporti* sullo stato dell'ambiente, può essere utile comunque richiamare in estrema sintesi alcune significative tendenze:

- la tendenza al lieve miglioramento, anche se non ovunque, della qualità biologica delle acque superficiali, grazie all'incremento della capacità di depurazione;
- la tendenza al peggioramento dello stato qualitativo delle acque di falda nella fascia dell'alta pianura;
- il persistere del fenomeno della subsidenza, con valori di abbassamento del suolo tuttora preoccupanti anche se inferiori a quelli di anni meno recenti;
- la tendenza all'ulteriore incremento del suolo impermeabilizzato dagli insediamenti e del suolo sfruttato per l'estrazione di inerti, anche nelle aree di maggiore vulnerabilità;
- il permanere di livelli critici di inquinamento atmosferico e acustico in vaste zone urbane e il permanere di quote elevate di popolazione esposta, senza apprezzabili miglioramenti;
- la tendenza all'ulteriore incremento delle emissioni di gas climalteranti, nonostante gli obiettivi di stabilizzazione e riduzione assunti a livello internazionale e locale ;
- l'ulteriore incremento della produzione di rifiuti, totale e pro-capite, mentre la raccolta differenziata, pure in crescita, non raggiunge gli obiettivi prefissati;

Rudi Fallaci

- la tendenza all'incremento della biomassa vegetale nelle zone collinari e montane e segnali di incremento dell'equipaggiamento vegetale improduttivo anche nella pianura;
- i segnali, contraddittori ma per qualche aspetto positivi, per quel che riguarda la diffusione della fauna e la biodiversità;
- il diffondersi di tecniche agricole più rispettose dell'ambiente in vari ambiti del territorio provinciale;
- la crescita della dotazione pro-capite di verde urbano, mentre tuttavia non fanno significativi passi avanti le previsioni di nuovi parchi territoriali extraurbani e di riqualificazione delle fasce fluviali.

Per quanto riguarda le politiche per l'accessibilità e per un sistema di mobilità più sostenibile, il tema ha conquistato un livello altissimo di attenzione da parte di tutti gli attori economici, sociali ed istituzionali. Sul versante della domanda di mobilità questo decennio segnala costanti e preoccupanti tendenze all'aumento, che non danno segnali di flessione: aumento della lunghezza media e della dispersione degli spostamenti, conseguente riduzione dell'efficacia dell'offerta di trasporto collettivo, conseguente aumento dei livelli di traffico, in particolare su tutto il sistema viario della fascia periurbana (radiali e Tangenziale). Si può dire che tutti assegnino al tema della mobilità una rilevanza cruciale per il futuro della città. Si registra anche condivisione su un buon numero di progetti infrastrutturali. Il livello di governance espresso negli anni scorsi è stato decisamente apprezzabile, se si considerano gli importanti protocolli di intesa che sono stati costruiti e siglati, pur attraverso percorsi di confronto lunghi, complessi, a volte defaticanti (Alta Velocità e opere connesse, Servizio Ferroviario Metropolitano, Variante di valico, e recentissimamente, proprio durante l'elaborazione del nuovo PTCP, l'accordo per la realizzazione del Passante autostradale a nord di Bologna e per la conseguente liberalizzazione dell'attuale complanare).

Restano tuttavia temi di confronto/conflitto e di diversità di opzioni su alcuni altri temi infrastrutturali, circoscritti ma decisivi, nonché sulle politiche di offerta per la mobilità nell'area urbana centrale (politica dell'accessibilità veicolare e della sosta nell'area centrale, rete e tipologie del trasporto pubblico urbano, in particolare la valutazione conflittuale sul progetto di metrò portato avanti dal Comune di Bologna, le diversità di vedute sul ruolo assegnato al SFM e alla tramvia, l'abbandono, da parte del Comune di Bologna della prospettiva di un progetto forte per la nuova Stazione Centrale, a favore di un modesto intervento di maquillage). Inoltre gli stessi livelli di governance raggiunti negli anni scorsi e sanciti nei ricordati protocolli sono soggetti a rischi e non devono essere considerati stabilmente acquisiti.

Per quanto riguarda le politiche per il sistema insediativo il bilancio di questi anni non può essere considerato soddisfacente.

La popolazione residente ha continuato a ridursi (27.000 abitanti in meno fra il '91 e il 2000) nell'area centrale, area che non comprende più soltanto i Comuni di Bologna e di Casalecchio, ma anche parte dei Comuni di S.Lazzaro, Castenaso e Anzola. Al calo dei residenti ha fatto da contropartita la crescita delle presenze fluttuanti (city users). La popolazione residente è invece cresciuta nella gran parte degli altri centri abitati della Provincia (circa 170 centri abitati); è aumentata in particolare nei centri di dimensione media (fra i 2000 e 5000 abitanti) e proporzionalmente di più nei centri medio-piccoli; dal punto di vista geografico è aumentata in particolare nei centri della pianura alta e della collina. Il Territorio Urbanizzato continua a crescere ovunque, anche se a ritmi inferiori a quelli dei decenni precedenti (+19% nei sette anni 1993-2000, rispetto a +70% nei tredici anni 1980-93). Ma se si considera che si tratta di una crescita a popolazione costante, il trend resta elevato e preoccupante. La crescita sembra ormai più trainata dalle aree per servizi e per attività economiche che per la residenza. La crescita dell'urbanizzato si distribuisce ovunque, ma in termini percentuali è inversamente proporzionale alla dimensione dei centri abitati: più alta nei centri più piccoli (oltre +30% di crescita media in sette anni nell'insieme dei centri fra 50 e 1000 abitanti) e più bassa nei centri maggiori e a Bologna (+9%).

Anche il Territorio Pianificato (TP), ossia il territorio destinato dai PRG allo sviluppo urbano, continua a crescere in forma diffusiva (+15% fra 1993 e 2000); in più di 100 centri la crescita registrata supera i 5 ettari.

Un sistema insediativo che evolve nella direzione della 'nebulosa' periferica e dell'ulteriore specializzazione (economica e sociale) del centro genera una domanda di mobilità che continua ad aumentare, a disperdersi in ogni direzione; è un sistema a cui le reti di trasporto collettivo rispondono con efficacia decrescente. Questo tipo di mobilità, oltre a bruciare ingenti quantità di risorse (energia, tempo, costi sociali), determina una pressione crescente su diversi aspetti della qualità ambientale, e rappresenta l'aspetto del funzionamento del sistema economico-territoriale di cui è più problematica la sostenibilità.

La popolazione è aumentata inoltre anche al di fuori dei centri abitati, nel territorio rurale e nei nuclei di piccolissima dimensione (15.000 abitanti in più negli ultimi nove anni), e questo è un fenomeno inedito, che inverte una tendenza alla diminuzione della popolazione sparsa che durava dal dopoguerra.

In termini positivi si può dire che questo fenomeno va a risarcire una tendenza alla flessione demografica che durava da un quarantennio e che aveva impoverito fino alle soglie dell'abbandono vaste porzioni di territorio rurale; è positivo inoltre che la ricrescita sia avvenuta prevalentemente (anche se non esclusivamente) attraverso il recupero e il riuso del patrimonio edilizio esistente. Tuttavia, la nuova popolazione sparsa istituisce con il territorio rurale circostante legami molto deboli, quando non inesistenti; il ceto imprenditoriale-impiegatizio-

Rudi Fallaci

terziario che si insedia nelle case di campagna, più che dare luogo ad un nuovo 'presidio ambientale', genera nuova mobilità e nuovi costi ambientali, esattamente come coloro che vanno ad abitare in piccoli centri privi dei servizi di base, e forse in misura ancor più accentuata.

E' sembrato necessario quindi affrontare il tema nel PTCP, non certo per mettere in discussione un indirizzo generale a favore del recupero del patrimonio edilizio rurale, in particolare di quello di interesse tipologico e testimoniale, ma per dettare indirizzi precisi riguardo ai limiti e alle condizioni da rispettare nelle politiche di recupero, per evitare o almeno contenere gli effetti indesiderati.

Le trasformazioni urbane

Accanto al bilancio preoccupato sull'evoluzione della diffusione insediativa nel territorio, nel PTCP viene espresso un bilancio critico sulle trasformazioni che hanno interessato l'area urbana centrale.

La diagnosi è sotto gli occhi di tutti e difficilmente contestabile. Senza fare del catastrofismo, e tenendo nel debito conto che si partiva da livelli alti, Bologna ha perso qualità rispetto al suo recente passato: ne sono segni evidenti il degrado della salubrità ambientale, la congestione del traffico, la cattiva manutenzione e pulizia del sistema degli spazi pubblici, l'erosione del sistema di *welfare* locale, il deterioramento delle condizioni di socialità e di sicurezza, i prezzi alti, tutte condizioni che incrementano la fuga di residenti verso l'*binterland*.

Fermo restando che sulla gran parte delle politiche necessarie ad invertire queste tendenze il ruolo che può svolgere il PTCP è alquanto indiretto, rientrando esse piuttosto fra le competenze dei Comuni (e dello Stato, in particolare per quanto riguarda la sicurezza), tuttavia è sembrato necessario indagare il contributo che a questo deterioramento è venuto dagli esiti delle trasformazioni urbane che si sono verificate nell'ultimo dodicennio, esiti letti in termini di qualità urbanistica, sociale e anche estetico/formale della città.

Sembra sufficientemente condiviso l'orientamento del PTCP secondo il quale l'attenzione della pianificazione comunale, prima e piuttosto che all'ulteriore dilatazione urbana, vada rivolta a governare le trasformazioni interne del territorio urbano, nella direzione di una effettiva riqualificazione. Ciò in tutto il territorio provinciale, ma in particolare a Bologna e nell'area conurbata al suo contorno, in relazione all'entità e alla diffusione delle problematiche di rifunzionalizzazione, di ammodernamento tecnologico, di adeguamento delle dotazioni ecologiche e delle dotazioni di spazi pubblici che gli insediamenti meno recenti di questa ampia area mostrano, e per converso in relazione alle cospicue opportunità che qui si possono cogliere nel prossimo futuro di conversione di aree produttive, ferroviarie, militari, ma anche di rinnovo di insediamenti residenziali obsoleti. Le trasformazioni urbane come tema centrale quindi, di cui tuttavia occorre ridefinire obiettivi, requisiti e metodi.

Ma proprio il rilievo strategico che assumono le trasformazioni urbane nella conurbazione bolognese, proprio l'insoddisfazione sugli esiti delle principali operazioni di trasformazione attuate finora nel Comune di Bologna, e la consapevolezza che le occasioni di trasformazione dei prossimi anni saranno cruciali per recuperare qualità, attrattività e competitività della città, e con essa di tutto il territorio bolognese, tutto ciò attribuisce una precisa rilevanza, anche per gli obiettivi generali del PTCP, alle forme che assumeranno i piani urbanistici della nuova generazione, e in particolare alle modalità, anche disciplinari e tecniche, con cui si governeranno le trasformazioni urbane.

Appare con una certa evidenza che le operazioni edilizie compiute in quest'ultimo periodo o in corso ora nel Comune di Bologna, sia nel caso che costituiscano attuazione del PRG, sia nel caso che siano frutto di operazioni introdotte attraverso i nuovi strumenti di concertazione, hanno portato e portano a forti addensamenti edilizi, spesso in aree già dense, alla realizzazione quasi esclusiva di massicci complessi residenziali, che si collocano nella fascia alta dei prezzi, in genere non hanno arricchito le dotazioni pubbliche della città e a volte hanno aggravato talune problematiche ambientali. Questo esito, assieme al riscontro de facto che ormai da vari anni la politica per l'edilizia sociale svolge, nel Comune di Bologna, un ruolo marginale rispetto al mercato, non solo favorisce l'ulteriore fuga di popolazione, in particolare dei nuclei giovani in cerca di casa a prezzi abbordabili, ma contribuisce ad aumentare il livello di "gentrification", vale a dire di segregazione sociale (nel centro solo residenti ricchi, *users* ed emarginati).

E sembrato utile argomentare queste valutazioni generali con un'analisi quantitativa e qualitativa delle trasformazioni di porzioni urbane avvenute nell'ultimo dodicennio, ossia a partire dall'approvazione del PRG nel 1989, nonché di quelle in corso di discussione. Si sono quindi raccolti i dati sugli interventi frutto del cosiddetto "ordine del giorno 70" del '97, i dati sulle proposte del Comune di Bologna di ulteriori interventi a seguito del cosiddetto "ordine del giorno 136" del 2001, aggiungendoli ai dati sull'attuazione di quella parte di previsioni del PRG '89 che si configurano a tutti gli effetti come operazioni di trasformazione di insediamenti urbani e quindi di potenziale riqualificazione urbana. Perché indubbiamente una parte delle previsioni del Piano Regolatore avevano già questi connotati: alcune delle grandi "Zone Integrate di Settore", quella dell'ex Mercato Ortofrutticolo, quella della Fiera, quella della Stazione Veneta, e così anche alcune delle "zone R3", che andavano ad interessare ex industrie dismesse, come l'ex-Panigal o l'ex-ICO.

Elementi per un bilancio

Da questa ricognizione si possono far emergere alcuni elementi sintetici di bilancio.

- 1) La prevalente assenza di una dimensione strategica e di contenuti strategici in queste trasformazioni.

Salvo l'eccezione delle Zone Integrate di Settore dell'89, che avevano una dimensione importante ed erano allora parte di un disegno complessivo di trasformazione dell'intera fascia della prima periferia urbana, anche se è un disegno che poi si è perso per strada, per il resto, già nelle R3 del Piano Regolatore, e poi con più evidenza nei successivi Programmi integrati fino alle minuterie degli interventi previsti con l'ordine del giorno 136, la materia si sminuzza, si frammenta, gli interventi non compongono un disegno, non hanno in sé una dimensione sufficiente ad avere effetti di riqualificazione sul contesto e sulla città.

Inoltre, non contengono funzioni strategiche o, comunque, funzioni che arricchiscano la città. Si va a realizzare prevalentemente residenza. Da questo punto di vista l'unica operazione che doveva fare eccezione era quella dell'ex-Mercato Ortofrutticolo a ridosso della Stazione, che in origine doveva contenere funzioni universitarie, anche questa poi successivamente sminuita nelle sue valenze strategiche. Complessivamente il mix funzionale è quasi sempre molto povero.

- 2) Le finalità di riqualificazione decrescenti col tempo.

Le operazioni di trasformazione previste nel Piano Regolatore e una parte di quelle previste con l'O.d.G. 70 traevano origine da problematiche oggettive di conversione di insediamenti dismessi. Per una buona metà, gli interventi derivanti dall'O.d.G. 70 riguardano aree a destinazione produttiva da riconvertire; si tratta cioè di situazioni che la disciplina del Piano Regolatore non affrontava compiutamente, che erano sul tavolo, che in qualche maniera occorreva comunque affrontare, al di là del giudizio sugli esiti. Ma nel caso del più recente O.d.G. 136 le aree produttive da riconvertire calano a meno di un terzo, mentre diventano prevalenti le aree non insediate, aree libere, aree destinate ad usi pubblici e non attuate, che si propone di saturare con della residenza; si tratta in questi casi di operazioni che nascono semmai dalla problematica della decadenza dei vincoli espropriativi, problematica seria, indubbiamente, che poteva e doveva essere affrontata con altri approcci, ma che comunque ha ben poco a che fare con la riqualificazione urbana.

- 3) La povertà delle contropartite per la città a fronte di valorizzazioni immobiliari anche molto forti, evidenziate da indici edilizi spesso piuttosto elevati.

Naturalmente in questo giudizio non c'è nessuna preclusione verso insediamenti a densità edilizia anche elevata, in determinate situazioni, dove ciò possa essere utile; e soprattutto se questo serve ad acquisire contropartite altrettanto

sostanziose per la città, siano esse aree pubbliche, edilizia sociale o altro. Ma non è quello che è avvenuto. Ciò che la collettività ha acquisito da queste operazioni è abbastanza poco e precisamente:

- nulla di più degli standard minimi di legge per quel che riguarda le trasformazioni previste dal PRG;

- qualcosa di più degli standard minimi, complessivamente il 70% in più, nelle operazioni scaturite dall'O.d.G. 70, una quantità certo significativa; purtroppo però in diversi casi le aree cedute al Comune sono localizzate dove meno ce n'era bisogno, mentre a volte gli standard sono stati monetizzati dove potevano essere più utili, dove c'erano maggiori carenze nel contesto. Trova in questo conferma, a posteriori, ciò che era stato avvertito fin dall'inizio, ossia si è sentita l'assenza di un piano dei servizi a cui riferirsi nella trattativa fra il Comune e i privati;

- forse sarà possibile ottenere qualcosa di più, in proporzione alla rendita prodotta, nel caso dell'O.d.G. 136, questa volta in termini monetari, secondo la scelta 'di cassa' che ha fatto il Comune, ma è ancora da vedere, non ci sono ancora su questo aspetto informazioni sufficienti per esprimersi.

Soprattutto si è ottenuto molto poco, nel complesso, per una politica per la casa, in termini di edilizia sociale o con il vincolo all'affitto.

Nel caso delle trasformazioni da PRG gli unici interventi di edilizia sociale che si vanno realizzando sono quelli derivanti dall'edificazione di aree di proprietà comunale e con risorse regionali, ma nessun contributo viene dagli interventi privati (con la sola eccezione del PRU dell'ex-Manifattura Tabacchi – metà anni '90). Nel caso dell'O.d.G. 70, risultano ottenuti un centinaio di alloggi convenzionati su quasi 1.600, quindi solo un 7-8% circa. Nel caso dell'O.d.G. 136, sembra che il Comune non si sia nemmeno posto obiettivi di questa natura.

4) Infine le problematiche di qualità ambientale ed urbana, che questi interventi hanno spesso aggravato.

Questo tema richiederebbe da solo un esame approfondito che non è ancora stato affrontato adeguatamente, ma alcuni aspetti sono sufficientemente evidenti: l'incremento di carico urbanistico su reti infrastrutturali vecchie già sovraccariche e non potenziabili, come ad esempio i Viali di circonvallazione o la Via Emilia o le altre radiali storiche; la collocazione di nuova popolazione esposta a sorgenti inquinanti a ridosso di strade trafficate, col risultato che poi i progettisti sono stati costretti a rinchiudere i nuovi insediamenti dietro palizzate di pannelli fonoassorbenti, come tanti Fort Laramie, che abbruttiscono la città, svislano il concetto stesso di città come spazio di relazione; col risultato che diventa ironico in questi casi parlare di 'riqualificazione'.

Guardare oltre

L'intenzione di questo tentativo di bilancio non è stata certo quella di ricercare "colpevoli", ma piuttosto di guardare avanti con consapevolezza alle trasformazioni prossime venture, facendo tesoro dell'esperienza passata, e anche degli errori, per fare meglio le prossime volte.

Bologna ha davanti a sé operazioni di trasformazione anche più importanti e cospicue di quelle già affrontate: le aree ferroviarie, quelle militari, ancora altre aree ex-industriali. Proprio anche per la loro dimensione rilevante, queste trasformazioni possono consentire di superare i limiti che ci sono state nelle esperienze pregresse, però bisogna affrontarle avendo chiari gli obiettivi, che cosa si vuole ottenere, e anche gli strumenti e le condizioni per ottenerle.

Il PTCP indica espressamente una serie di obiettivi da perseguire nelle trasformazioni; espressi in forma di precisi requisiti:

- di qualità ecologica: occorre in ogni intervento ripristinare quote significative di superfici permeabili a verde; gli interventi più cospicui devono inoltre contribuire alla formazione di dotazioni ecologiche per la città e, ove possibile alla formazione di corridoi ecologici urbani connessi con le reti ecologiche periurbane;
- di qualità sociale, attraverso un'offerta significativa di alloggi in affitto e di edilizia residenziale con connotati sociali;
- di qualità della morfologia urbana, attraverso densità edilizie più contenute rispetto al contesto, maggiore integrazione morfologica e funzionale dei nuovi interventi rispetto al contesto circostante, multifunzionalità;
- di qualità ambientale: le trasformazioni urbane devono evitare di determinare o incrementare livelli di conflitto con recettori sensibili (scuole, ospedali, parchi, ecc.); devono evitare l'incremento della popolazione esposta a sorgenti inquinanti; il rispetto delle soglie di clima acustico va assicurato senza ricorrere a barriere di pannelli artificiali;
- di qualità del sistema dei servizi: le trasformazioni urbane devono contribuire efficacemente al recupero dei deficit di aree per attrezzature pubbliche e spazi collettivi qualora la zona urbana circostante in cui ricadono presenti delle sottodotazioni; ciò è particolarmente rilevante per le aree centrali e della prima periferia del comune di Bologna,
- di coerenza con la rete del trasporto collettivo, attraverso una preferenziale contiguità dei nuovi carichi insediativi con le fermate del SFM o del tram-metrò ([Provincia di Bologna](#))

Come si vede, si tratta di combinare insieme obiettivi plurimi, secondo un mix che deve essere valutato specificamente in ciascuna operazione. Qui preme rimarcare la rilevanza che il PTCP assegna a uno in particolare dei risultati da ottenere: quello di riavviare, anche attraverso le operazioni di riqualificazione, una efficace politica per la casa, in particolare nell'area urbana centrale e in particolare per incrementare il mercato dell'affitto, a favore della popolazione nuova, non ancora radicata, da accogliere in città.

Una nuova politica per la casa

La problematica della casa ha assunto negli anni più recenti connotazioni inedite rispetto a quelle esistenti negli scorsi decenni. Molte sono le componenti che hanno contribuito a queste condizioni di crisi: le altissime percentuali di abitazioni in proprietà nella nostra Regione e Provincia (circa il 75% degli abitanti della nostra Provincia vive in alloggi di proprietà); la scarsità di offerta di alloggi in affitto, la ripresa di fenomeni migratori, la presenza di una Università con un numero di iscritti superiore ad un quarto della popolazione del Comune che li ospita (di cui almeno il 40-50 % fuori sede), che ha determinato una evidente distorsione nel mercato della casa e in particolare un vero e proprio prosciugamento del mercato dell'affitto.

Tutto ciò si traduce in una forte difficoltà di accesso alla casa da parte di fasce crescenti di persone; e non si tratta solo di famiglie a reddito particolarmente basso o disagiate e degli immigrati extracomunitari, si tratta anche delle giovani coppie, delle persone nella fase iniziale dell'inserimento nel mondo del lavoro, di lavoratori che devono risiedere a Bologna per periodi transitori, in genere di tutti gli strati di popolazione meno radicati nella realtà locale e pur indispensabili all'economia locale.

Ciò è tanto più grave per un territorio che ha nella capacità di accoglienza una delle proprie *chances* di sviluppo. La capacità di accoglienza è da sempre un fattore chiave per una città che ha nella numerosa popolazione studentesca un serbatoio senza pari di risorse umane, vitalità, capacità di innovazione, contaminazione culturale; ma lo diventa ancora di più in questa fase in cui la struttura demografica e le tendenze in atto alimentano un flusso migratorio, dall'Italia e dall'estero, che è diventato una necessità di questo territorio, se si vogliono evitare riduzioni dell'offerta di lavoro complessiva, carenze di offerta in determinati settori, tassi rischiosi di invecchiamento.

La situazione ha assunto caratteristiche tanto patologiche da essere individuata dalle associazioni economiche e sindacali come la principale causa del mancato incontro tra l'offerta e la domanda di lavoro. Si tratta di una contraddizione tale da costituire una delle principali criticità per lo sviluppo economico e sociale del territorio, con ripercussioni gravi sia sulla composizione sociale dei centri urbani, che sulla continuità produttiva delle imprese locali.

C'è bisogno di case in affitto non solo per ragioni di reddito, non solo e non tanto come politica sociale, di assistenza, ma come risposta a esigenze durevoli, di flessibilità del lavoro, di mobilità, di dinamicità della nuova economia

E' utile puntualizzare che le leve che l'operatore pubblico ha in mano per affrontare il fenomeno si sono con il tempo ristrette; tuttavia queste leve vanno oggi rinnovate e ripotenziare, pur nella consapevolezza di agire in un quadro

Rudi Fallaci

della finanza pubblica locale profondamente diverso dal passato e non favorevole, che richiede più che mai il coinvolgimento di risorse private.

Per tornare a svolgere una efficace politica locale per la casa e in particolare per l'affitto occorre lavorare in più direzioni:

- in primo luogo occorre tornare a riformare un patrimonio di aree edificabili (o meglio, come si dirà nel seguito, di 'diritti edificatori') nella disponibilità dei Comuni, da spendere a questo scopo; e se oggi non è più pensabile di poter acquisire aree edificabili attraverso gli espropri come in passato, la disponibilità di questo patrimonio va costruita attraverso altri meccanismi urbanistici, meccanismi di perequazione che distribuiscano l'onere della politica per la casa su tutti i soggetti privati che beneficiano della rendita fondiaria che si genera nelle trasformazioni urbane.

- in secondo luogo, nei programmi di riqualificazione urbana, che possono beneficiare di finanziamento pubblico in applicazione della l.r. 19/98, è possibile privilegiare e selezionare le proposte di intervento da parte di quegli operatori che garantiscano la disponibilità a realizzare quote di alloggi per il mercato dell'affitto, tenendo nel debito conto, naturalmente, la durata del vincolo e il livello dei canoni proposti.

- anche negli interventi di trasformazione urbana e di nuova edificazione non assistiti da finanziamento pubblico, è possibile a determinate condizioni, negoziare con le imprese di costruzione quote di edificazione aggiuntiva purché si tratti di residenze per l'affitto o comunque con contenuti sociali.

- infine anche le risorse in materia di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e la gestione del patrimonio vanno orientati verso la realizzazione di alloggi per la locazione permanente e temporanea in misura significativa rispetto al passato, utilizzando il contributo pubblico come volano per gli investimenti degli operatori privati, cooperative e *no profit*.

Uno dei passaggi necessari per ottenere dalle trasformazioni urbane risultati che siano soddisfacenti per la collettività dall'insieme dei punti di vista sopra richiamati è la formazione di una nuova generazione di piani urbanistici comunali, i Piani Strutturali previsti dalla l. r. 20/2000, che siano attenti al tema della riqualificazione urbana, e che adottino metodiche e impianto disciplinare tali da mettere nelle mani dei Comuni gli strumenti e la forza contrattuale per governare le trasformazioni urbane a vantaggio della collettività e della città; ci si riferisce in specifico ad una rinnovata applicazione delle metodiche disciplinari note con il nome di 'perequazione urbanistica'.

La perequazione urbanistica al tempo dei PSC

Per quanto attiene specificamente alla disciplina urbanistica propria della scala comunale, preme mettere in evidenza due rilevanti indicazioni della l.r. 20/2000:

- l'indirizzo all'applicazione della perequazione urbanistica (art. 7);
- l'indirizzo alla definizione delle scelte urbanistiche anche attraverso la negoziazione/concertazione con i privati, applicando strumenti concertativi trasparenti (l'art. 18, che generalizza un'impostazione già presente nella l.r. 19/98);

Queste due indicazioni possono apparire non facilmente conciliabili. Il rilievo che ha assunto e che si vuole assumano la riqualificazione urbana e la filosofia delle procedure negoziali e degli accordi con i privati sembra porre seri problemi di convivenza con l'indirizzo ad applicare i principi della perequazione urbanistica.

La perequazione urbanistica è metodo disciplinare ampiamente approfondito e affinato, sia sul piano concettuale sia su quello della prassi operativa. Nell'evoluzione della disciplina urbanistica in Italia, esso trae origine e motivazione nel momento in cui, da un lato, la giurisprudenza ha sancito la decadenza e l'indennizzabilità dei vincoli urbanistici e, dall'altro, il mutare del quadro economico e finanziario degli enti locali ha reso loro sempre più difficile continuare a praticare politiche attive, per i servizi come per la casa, attraverso l'acquisizione delle aree mediante esproprio. Ma al di là di queste motivazioni, per alcuni versi strumentali, esso è stato in breve estesamente riconosciuto come criterio preferenziale, di valenza generale, per assicurare requisiti di equità e di trasparenza delle scelte urbanistiche e per contribuire a regolare il mercato delle aree.

In estrema sintesi il metodo della perequazione urbanistica consiste:

- nel classificare le aree interessabili da trasformazioni urbanistiche in categorie caratterizzate da analoghe condizioni di fatto e di diritto, quindi in modo tendenzialmente oggettivo,
- nell'attribuire diritti edificatori di pari entità a tutti i proprietari delle aree che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto, indipendentemente dalla destinazione specifica, pubblica o privata, assegnata loro dal disegno del piano urbanistico, in modo da non penalizzare nessuna delle proprietà coinvolte,
- nello stabilire diritti edificatori unitari il più possibile bassi (comunque tali da dare luogo ad un valore di mercato che renda conveniente l'intervento) in modo che nell'attuazione del piano l'edificazione che ne consegue possa essere concentrata su una parte limitata delle aree costituenti il comparto interessato dalla trasformazione,
- nel prevedere la cessione gratuita al Comune di tutte le altre aree ove non è stata concentrata l'edificazione, in eccedenza rispetto alla cessione delle dotazioni minime di legge per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;

Rudi Fallaci

- nell'utilizzare tali aree, acquisite così senza esproprio, per attuare le politiche dell'ente locale, vuoi per recuperare le carenze pregresse di aree per attrezzature e spazi collettivi, vuoi per le politiche per la casa.

Al di là del risultato strumentale di non imporre vincoli espropriativi e di acquisire aree gratuitamente, la forza concettuale del metodo della perequazione consiste nella trasparenza ed equità di trattamento di tutte le proprietà immobiliari coinvolte, e nella sua capacità di agire sugli esiti della rendita fondiaria, non eliminandola, ma incamerandone una quota significativa a favore della collettività.

Dovendo considerare del tutto tramontata una stagione di forte dinamica espansiva della popolazione urbana, nella quale è sembrato lecito pensare che il costruire costituisse un vantaggio in sé stesso per la città e la collettività, anche senza altre contropartite, quale risposta a bisogni allora primari, oggi la creazione di nuovo valore immobiliare privato attraverso le scelte urbanistiche può trovare motivazione essenzialmente in relazione al valore delle concrete contropartite che le medesime scelte urbanistiche forniscono alla collettività. La perequazione ha appunto il senso di generalizzare e uniformare il valore delle contropartite che vengono chieste, anche se queste possono poi assumere fattispecie diverse nelle applicazioni concrete; aree, opere pubbliche, edilizia per residenza sociale, ecc.

In Emilia-Romagna si sono sperimentate alcune fra le prime applicazioni operative in Italia, a partire dal PRG di Casalecchio di Reno del 1989, a cui hanno fatto seguito applicazioni in vari altri Comuni, con diverso grado di generalizzazione, e con risultati generalmente soddisfacenti, basti ricordare Reggio Emilia e diversi comuni della provincia di Bologna. Inoltre, il PTI della Provincia di Bologna approvato nel 1995 esprimeva già esplicitamente l'indirizzo ai Comuni ad applicare il metodo della perequazione urbanistica.

In alcuni Comuni si è anche già sperimentato ed applicato un impianto normativo che assegna al Comune una potenzialità edificatoria aggiuntiva rispetto ai diritti edificatori perequati riconosciuti ai privati; ma occorre riconoscere che nella gabbia stretta del PRG tradizionale questi impianti sono andati incontro a limiti, inevitabili rigidità e qualche rischio sul piano della tenuta giuridica, se non ben formulati.

Se la perequazione convince sul piano concettuale, essa tuttavia trova resistenze, soprattutto da parte di chi ritenga preferibile poter definire le soluzioni urbanistiche caso per caso, piuttosto che legarsi le mani con regole rigide.

In particolare, una rigorosa e predefinita fissazione dei diritti edificatori in sede di piano generale può apparire più agevolmente applicabile alle aree di espansione, ma meno adatta a governare le operazioni di trasformazione di aree già urbanizzate, dove le condizioni di attuazione sono più complesse, multiformi, non prevedibili. Inoltre, a prima vista sembra confliggere irrimediabilmente con

la voglia di flessibilità, con l'esigenza di negoziazione, di coinvolgimento dell'iniziativa privata che proprio nelle operazioni di trasformazione urbana trovano la loro massima espressione.

La flessibilità, concetto vincente sul piano culturale, vero paradigma di questa epoca, sembrerebbe non lasciare spazio per l'applicazione di regole necessariamente uniformi, eque e per ciò stesso scarsamente discrezionali. La domanda di flessibilità, sentita non solo dai soggetti privati ma anche dagli amministratori locali, sembra relegare la perequazione fra gli armamentari di un'urbanistica forse adatta a governare la stagione della crescita urbana, ma non più adatta ai problemi di oggi.

Il *Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali – Ricostruire la grande Milano*, approvato dalla Giunta milanese nel 2000, a partire da una intelligente, circostanziata e sostanzialmente condivisibile critica delle rigidità e delle certezze del Piano Regolatore tradizionale, esalta il valore della flessibilità *tout-court*, fino all'estrema conseguenza di ridurre le regole di Piano ad enunciazioni generiche; per la sua chiarezza e radicalità, esso costituisce in un certo senso il 'manifesto' di una precisa e argomentata linea culturale.

D'altra parte sono altrettanto circostanziabili i limiti e i rischi di un governo delle trasformazioni urbanistiche 'a vista'. Per non andare lontano, l'esperienza recente dei "bandi" bolognesi per proposte di intervento in variante al PRG fornisce un'esemplificazione chiara di quali esiti concreti partorisca l'ipotesi di andare a rimorchio delle iniziative imprenditoriali, l'ipotesi di negoziare caso per caso, senza avere alle spalle né un disegno strutturale urbano a cui riferire le singole proposte, né regole eque ed uniformi su come e con che limiti negoziare.

Non si tratta solo degli esiti edilizi, prevalentemente negativi dal punto di vista della qualità ambientale e urbana, ma anche della estrema modestia delle contropartite incamerate dalla collettività rispetto all'entità della rendita prodotta; e si tratta anche di un altro tipo di esito, più sottile: l'assenza di riferimenti a cui ancorare le proposte, che inizialmente può apparire liberatoria (poter proporre qualunque cosa ovunque, che si traduce poi più banalmente nel proporre le stesse cose ovunque), ma che finisce per favorire solo la rendita, comprimendo il profitto di impresa e soprattutto rendendo opaco il mercato.

L'esperienza del Comune di Bologna, a partire dal PRG dell'89 e con i bandi successivi, mostra anche un esito più generale; la creazione diffusa di aspettative di rendite molto elevate, che finisce per alterare e 'drogare' il mercato delle aree di potenziale trasformazione.

Un altro ordine di considerazioni che sembrerebbe indebolire, almeno con riferimento a molti Comuni della provincia di Bologna, l'opportunità della perequazione urbanistica deriva dal fatto che, in questi Comuni, non si è più sentita come in passato l'esigenza di significative acquisizioni di aree.

Rudi Fallaci

Per quanto riguarda le aree per attrezzature e spazi collettivi, molti Comuni della provincia hanno già una dotazione adeguata, avendo raggiunto e a volte abbondantemente superato la dotazione standard dei 30 mq./ *pro-capite*; questi Comuni avvertono talora il problema opposto degli oneri crescenti di manutenzione di un demanio comunale troppo impegnativo.

Tutto ciò peraltro non riguarda il Comune capoluogo e alcuni altri Comuni, dove sono ancora presenti condizioni di deficit, soprattutto se si considerano le esigenze della popolazione effettiva degli utenti della città (e non solo i residenti), e se si valutano le dotazioni per porzioni della città e non solo nel suo complesso.

Per quanto riguarda le aree necessarie per una politica attiva a favore della casa, molti Comuni hanno ritenuto negli anni scorsi di cessare di svolgere quel ruolo attivo di calmieramento dei prezzi, attraverso i PEEP o modalità equivalenti, che avevano svolto in passato. La diffusione della proprietà della casa a percentuali altissime delle famiglie e la riduzione dei tassi di crescita delle famiglie stesse (che ormai sono ridotte quasi ovunque a dimensioni minime e non possono più moltiplicarsi come in passato) ha fatto ritenere in molti contesti che la politica per la casa potesse ridursi ad un ruolo marginale, da rivolgere a nicchie particolari di utenza e da coprire essenzialmente con l'ERP.

Ma queste condizioni sono presto di nuovo mutate. Come si è già detto, l'incremento dell'immigrazione e la maggiore mobilità della forza lavoro, che è una precisa esigenza delle imprese, hanno dato luogo a nuovi segmenti di fabbisogno, non affrontabili solo con l'ERP. Ciò richiede daccapo un ruolo attivo dei Comuni nel mercato della casa, rivolto in particolare ad allargare il mercato dell'affitto.

E per questo occorre di nuovo una politica delle aree: senza aree edificabili nella disponibilità dei Comuni (o meglio senza diritti edificatori) non si può svolgere un ruolo efficace nel mercato, né per incrementare lo *stock* in affitto, né per rispondere a nuove nicchie di fabbisogno primario per i segmenti più deboli e meno radicati della domanda. Laddove i Comuni vogliono svolgere un tale ruolo attivo, e ciò sembra necessario quanto meno per il Comune capoluogo, per i Comuni dell'area urbana centrale, ma anche per gli altri Comuni che ospitano i maggiori centri urbani, a partire da Imola, torna allora necessario che i meccanismi attuativi delle trasformazioni urbanistiche forniscano, come sottoprodotto, diritti edificatori in capo al Comune, da spendere per una politica per la casa.

Certezza dei diritti e flessibilità delle opportunità

La legge regionale 20/2000 rappresenta il tentativo, ancora da verificare nella sua efficacia, di una modalità diversa per superare le rigidità del PRG tradizionale e nel contempo rispondere alle esigenze di flessibilità, senza cadere

nei rischi dell'assenza di riferimenti; essa fa intravedere una strada originale, pragmatica e profondamente consona alla cultura 'emiliana', per conciliare in modo virtuoso l'uniformità di trattamento delle proprietà immobiliari, tipica della perequazione, con la negoziazione delle proposte di trasformazione urbana di iniziativa privata.

Questa strada richiede, in termini generali, di valorizzare ed esaltare la distinzione fra la sfera dei contenuti strutturali e quella dei contenuti operativi della pianificazione.

In particolare, richiede di portare fino in fondo la distinzione, anzi la scissione, concettuale e operativa, fra i "diritti edificatori" (art. 7 della legge) e la "capacità insediativa" (art. A-12) ovvero "carico insediativo" (art. A-11).

Richiede che diritti edificatori e capacità insediativa siano espressi e misurati in modo diverso, definiti con metodiche e finalità diverse: i diritti edificatori secondo le metodiche della perequazione, la capacità insediativa sulla base delle valutazioni di sostenibilità e degli obiettivi di qualità urbana.

Il solo vincolo necessario fra le due entità è che la sommatoria dei diritti edificatori non sia superiore al carico insediativo massimo ammissibile; ma è anzi utile che sia significativamente inferiore: quanto più sarà inferiore tanto più ampio sarà lo spazio di negoziazione che il Comune avrà in sede operativa, e tanto più ampie saranno le risorse in capo al Comune per le politiche per la casa e per i servizi.

Nell'impianto che con il PTCP si è inteso proporre ai Comuni, i diritti edificatori sono prefissati in sede di PSC, sono uguali per tutte le aree nelle medesime condizioni di fatto e di diritto, sono non negoziabili (però trasferibili da area ad area). La capacità insediativa è pure individuata in sede di PSC nei suoi termini generali, nei suoi valori massimi (il "dimensionamento" secondo la terminologia corrente), articolata per centri abitati o per macro-zone urbane, e verificata rispetto alle condizioni generali di sostenibilità con la VALSAT. Ma il carico urbanistico effettivo delle singole operazioni di trasformazione, le funzioni e la densità edilizie attuabili nelle diverse aree, anche oltre e in aggiunta ai diritti edificatori, sono viceversa entità flessibili, negoziabili, variabili progettuali, possibili oggetto di bandi, o ancora di accordi con i privati.

Perequazione e flessibilità al tempo dei PSC si possono sposare, a condizione che:

a) il PSC contenga non solo la definizione della capacità insediativa massima, come richiede la l.r. 20, ma anche la fissazione esatta dei diritti edificatori spettanti e riconosciuti alla proprietà del suolo, e non solo quelli negli ambiti per nuovi insediamenti, ma anche i diritti edificatori riconosciuti nel caso di operazioni di trasformazione e sostituzione di parti della città costruita, ossia negli ambiti da riqualificare;

b) che i diritti edificatori riconosciuti siano sufficientemente limitati, e in particolare che la loro sommatoria costituisca solo una parte del nuovo carico insediativo ammissibile; mentre la parte rimanente sia rappresentata da ulteriori potenzialità edilizie nella disponibilità del Comune, per la realizzazione di attrezzature collettive o di pubblica utilità, laddove ne servano, e per le politiche per la casa.

Le esperienze già compiute, anche in provincia di Bologna, dimostrano che è possibile stabilire i diritti edificatori unitari su valori molto bassi e che tali valori, anche se con qualche resistenza iniziale, sono stati accettati dal mercato. La fissazione di diritti edificatori contenuti non ha per effetto la previsione di nuovi insediamenti a densità edilizia contenuta, potendosi, in sede di pianificazione operativa ed attuativa, sia prevedere di concentrare i diritti edificatori fino ad ottenere densità anche elevate, sia prevedere quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori.

Ai sensi della l.r. 20/2000, la fissazione dei diritti edificatori in sede di PSC non è obbligatoria, ma è solo una possibilità, implicitamente suggerita; quindi è legittimo anche non farlo. Tuttavia non facendolo, non solo il Comune rinuncia ai vantaggi di equità e di trasparenza della perequazione, ammette implicitamente che i diritti sono variabili e trattabili, ma rinuncia ad attribuire a se stesso potenzialità edificatorie, rinuncia a ricavare risorse dalle scelte urbanistiche, ovvero si consegna a trattative negoziali senza punti di riferimento forti, quindi in condizioni di intrinseca debolezza, destinate a partorire esiti di più scarsa utilità per la città, quando non negativi.

La disponibilità in capo al Comune di potenzialità edificatorie aggiuntive mette il Comune in una condizione più forte nel confronto con i soggetti economici e apre la strada ad una pluralità di politiche praticabili in sede operativa, non necessariamente da predefinire, ma duttili ed adattabili in relazione all'evolvere delle esigenze della collettività ma anche in relazione alle proposte dei soggetti economici privati, e senza negare la parità di trattamento "di base" che è un cardine della perequazione.

Il Piano Operativo e i Piani Attuativi, sui quali è ampia l'autonomia e la responsabilità dei Comuni nell'ambito dei limiti definiti nel PSC, diventano la sede:

- per definire le modalità di utilizzo dei diritti edificatori, attraverso la perimetrazione di comparti, l'individuazione delle aree ove trasferire e concentrare l'edificazione, la definizione del concorso necessario dell'intervento alle dotazioni territoriali dentro e fuori dal comparto, e in particolare l'individuazione delle aree da cedere per spazi collettivi, da collocarsi laddove sono più utili in relazione alle carenze pregresse del contesto;
- per definire la cessione gratuita al Comune delle restanti aree che hanno maturato, attraverso trasferimento, i rispettivi diritti edificatori;

- per definire l'utilizzo di tali aree, in relazione alle esigenze che si ritengono prioritarie, o direttamente da parte del Comune, o attraverso bandi;
- in alternativa alla cessione al Comune, per negoziare con i soggetti attuatori la realizzazione in esse di quote di edificazione aggiuntive ai diritti edificatori, sulla base di convenzioni che ne assicurino una duratura e significativa finalità sociale, in particolare, in questa fase, alloggi in affitto.

Per quei Comuni, come Bologna e gli altri Comuni del territorio periurbano bolognese, nei quali lo sviluppo urbano non può che avvenire nelle forme della riqualificazione, attraverso le trasformazioni interne della città costruita, il Piano Operativo si intreccia inscindibilmente con il Programma di Riqualificazione urbana di cui alla l.r. 19/98, sia nelle procedure che nei contenuti; i bandi, le forme di negoziazione, gli accordi per l'inserimento nel POC assumono la veste e i contenuti di quelli di cui all'art. 3 di quella legge; nelle operazioni più vaste e impegnative possono trovare terreno elettivo di applicazione le Società di Trasformazione Urbana proposte dalla legge medesima.

Se l'applicazione di modelli normativi concettualmente simili a quanto qui proposto era esposta negli anni passati, dentro al regime del PRG tradizionale, a rischi di contenzioso, le leggi regionali 20/2000 e 19/1998 nel loro insieme forniscono un quadro di riferimento più solido. Molto più del vecchio Programma Pluriennale di Attuazione, il POC e il PRU possono essere la sede legittimata ed efficace per mettere in gioco potenzialità edilizie non scontate per nessuno, in quanto non preventivamente assegnate dal PSC, e per sviluppare la concorrenzialità positiva fra le iniziative private.

Utilizzando un'altra chiave di lettura, la fissazione dei diritti edificatori in sede di PSC e la negoziazione delle opportunità aggiuntive in sede operativa può essere letta come il modo per distinguere e differenziare il rapporto del Comune e del Piano con la rendita fondiaria e con il profitto di impresa.

Nel modello applicativo proposto, il PSC, stabilendo i diritti edificatori, definisce di fatto l'entità della rendita fondiaria che viene riconosciuta alla proprietà degli immobili e che potrà da essa essere incamerata con la trasformazione. Ha il dovere di farlo cercando di minimizzarla, ma senza azzerarla, ossia mantenendo un margine di appetibilità e di convenienza dell'intervento; per questo deve tener conto dei prezzi di mercato dei nuovi immobili che si possono realizzare e di una ragionevole incidenza del valore dell'area, mentre può ignorare l'entità e il valore del costruito preesistente che, qualora sia da demolire, va considerato ammortizzato.

In questo modo chiude i conti con la rendita, per non riaprirli più, almeno per la durata del PSC.

In sede di Piano Operativo, ovvero di PRU, il Comune tratta viceversa con l'impresa. Attraverso i bandi seleziona le proposte imprenditoriali che offrono più vantaggi per la collettività. Nella negoziazione diretta per l'eventuale realiz-

Rudi Fallaci

zazione di potenzialità edificatorie aggiuntive rispetto ai diritti edificatori, riconosce i costi industriali e il profitto di impresa, ma non più una rendita, un'incidenza del valore terreno, perché questo è già stato remunerato con i diritti edificatori.

Il contenimento della rendita non deriva da motivazioni ideologiche, è un'esigenza non solo dei Comuni, ma anche e in primo luogo delle imprese delle costruzioni; anche da esse infatti viene questa domanda. Il contenimento preventivo della rendita nelle trasformazioni urbane può liberare un maggiore spazio per la progettualità e nello stesso tempo valorizza l'impresa e la concorrenza fra imprese nel proporre realizzazioni che associno qualità urbana e valore sociale.

Riferimenti bibliografici

(Fallaci 1992) Rudi Fallaci – *Lo schema strutturale dell'area bolognese: riflessioni sulla forza di un piano debole* – in: *Paesaggio urbano* n.2 – 1992.

(Provincia di [Bologna 1997](#)) Provincia di Bologna – PTCP - Norme di attuazione - Stralcio dall'art. 10.7.