

Massimiliano Stagni

Fare insieme per fare sistema: Imola e il PTCP La pianificazione nella transizione incompiuta

La stasi dei progetti di riforma urbanistica nazionale e l'arretratezza degli strumenti: la nuova legge regionale come tentativo di costruire un meccanismo che coniughi flessibilità e coerenza. Le difficoltà, nel tempo, del riconoscersi in una specifica realtà istituzionale da parte della zona di Imola. Le prospettive per un ruolo strategico del Circondario "forte" imolese nell'attuazione delle strategie di decentramento e decongestionamento del capoluogo provinciale proposte dal PTCP.

Da parecchi anni operatori economici e tecnici progettisti criticano la filosofia della legge 1150/1942 e, più in generale, l'impianto del meccanismo pianificatorio.

La concatenazione di strumenti generali di programmazione, di piani specifici, di strumenti di attuazione d'area e di interventi edilizi singoli concepiti come tasselli di un *unicum* spaziale e temporale, delinea un modello complesso organizzato "a cascata" che non coglie pienamente il dinamismo della modernizzazione in atto nel contesto sub-provinciale e globale.

D'altra parte la complessità è la realtà: l'emergere della consapevolezza del valore costituito dalle qualità dell'ambiente naturale e storico ha indotto ad introdurre, nel sistema della pianificazione, le caratteristiche proprie del suolo e del sottosuolo nelle loro componenti essenziali quali la terra, l'acqua, l'aria, la vegetazione, la fauna, la memoria storica dei luoghi e degli edifici impressa dalla cultura dell'uomo.

Il dilemma degli urbanisti, e conseguentemente delle autonomie locali, è, in sintesi, il seguente: come coniugare la coerenza di un disegno unitario che, se disperso, nega il principio stesso della pianificazione e la flessibilità degli strumenti di attuazione che, se troppo rigidi, rischiano di fare perdere opportunità e di distrarre investimenti pubblici e privati.

A questa domanda di senso deve rispondere innanzitutto una riforma urbanistica di cui da molto si discute e che il Parlamento non ha ancora affrontato seriamente.

Sul tema della programmazione territoriale siamo, cioè, in balia di un riformismo debolissimo ispirato da provvedimenti *ad hoc* e da contingenze varie frantumate in una babele di disposizioni normative sulle quali pesa il ciclico spettro di sanatorie edilizie indifferenziate.

Costruire un sistema che coniughi flessibilità e coerenza dentro a tale confusione di indirizzi e di norme non è per niente un'impresa facile.

Metronomie a. X n. 26, 2003

Massimiliano Stagni

L'avvento della Legge regionale 20/2000 ha innescato un processo che si sforza di affermare il metodo della pianificazione territoriale praticando l'innovazione possibile in un contesto legislativo in forte mutamento.

Tale scelta ha contribuito all'affermarsi di una cultura della pianificazione rinnovata nei contenuti e nella struttura, che poi è divenuta norma di legge, anche se non sarà pienamente esigibile se non con l'adeguamento dei Piani Regolatori comunali alla L.r. 20/2000.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale trae origine dalla necessità di innescare un processo virtuoso nei Comuni della Provincia bolognese.

Pertanto, in attesa che maturino le condizioni per la redazione di un Piano Strutturale dell'area del Circondario imolese, così come indicato dai Sindaci dei Comuni ai margini della Conferenza di Pianificazione sul PTCP, la strada obbligata da seguire è quella di lavorare all'interno di questo contesto di riferimento, cogliendone gli spazi per fare avanzare un disegno rinnovato.

Il PTCP come piano strategico

I problemi della pianificazione territoriale, dopo il dibattito culturale degli anni Ottanta e Novanta, assumono una veste assai diversa.

Dopo una stagione caratterizzata dalla debolezza intrinseca della programmazione territoriale che dopo il "boom" economico ha arrancato di fronte all'emergere di interessi particolari ed ha generalmente consegnato città povere di dotazioni pubbliche e di standard urbanistici, oggi le condizioni appaiono profondamente mutate.

La rapidità dell'evoluzione del processo della globalizzazione e lo "stress" competitivo al quale sono sottoposti i territori, indicano la necessità di trovare forme e risposte nuove.

Il mondo cambia rapidamente e, con esso, l'urbanistica.

Il Piano Regolatore Generale, nella sua elaborazione decennale, è superato quotidianamente dal cambiamento al quale sono sottoposte le città in funzione del modo diverso dei cittadini di muoversi, di abitare e di lavorare.

Tale riflessione sta facendo avanzare, da più parti, il "fastidio" della programmazione territoriale e l'ineluttabilità di un coacervo di "pianificazioni separate" che individuano settori, parti di territorio, temi specifici che mal si condensano in un disegno unitario.

In altri termini, qualcuno pensa di superare le rigidità del meccanismo pianificatorio attraverso la scorciatoia della "non pianificazione".

Dall'altra parte si contrappone un'idea statica della programmazione territoriale che pensa alle dinamiche evolutive di una comunità come ad una "fotografia dell'esistente" che fissa nel tempo uno schema tanto perfetto, quanto immutabile.

E' la visione di chi pensa alla città come ad un museo, e che ipotizza, dopo "lo sviluppo senza piano" della ricostruzione del dopoguerra, un "piano senza sviluppo".

Ritengo queste due filosofie parimenti sbagliate.

La Provincia di Bologna ha bisogno di una pianificazione rinnovata nei contenuti e nel metodo.

Con la pianificazione i nostri territori sono cresciuti in modo equilibrato e sostenibile accrescendo il benessere sociale, economico, ambientale e culturale dei cittadini.

Per aprire una nuova stagione di crescita qualitativa occorre, innanzitutto, lasciarsi alle spalle il modo di pianificare del passato che pensava all'urbanistica o come al "volano dello sviluppo" o come alla "disciplina dirigista di chi ingessa il territorio".

La necessità degli anni '50 di ricostruire il Paese ha dato luogo, per circa un ventennio, a "piani-serbatoio", che contenevano potenzialità edificatorie enormemente maggiori rispetto alla capacità e alla sostenibilità dello sviluppo di una comunità.

Successivamente, si è cercato di colmare l'assenza di precise disposizioni con "piani-norma" dove le normative tecniche di attuazione del piano hanno preso il sopravvento sugli obiettivi della pianificazione stessa.

Questi piani, che rappresentano la maggior parte degli strumenti urbanistici attualmente in vigore, stanno denotando un'inadeguatezza sempre più marcata nel corrispondere ai bisogni di una comunità.

Oggi è venuto il tempo di un Piano Strategico capace di delineare i contorni di un progetto territoriale profondamente innovativo.

Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Bologna raccoglie la sfida di un cambiamento di alto profilo che occorre promuovere a partire dall'identità delle autonomie locali della Provincia.

Un nuovo assetto istituzionale per il Circondario imolese

Di fronte a questa sfida, il Circondario imolese si è interrogato sugli strumenti istituzionali che possono promuovere la capacità del nostro sistema di competere a livello globale.

L'architettura istituzionale che ha retto la coesione dell'area imolese, promuovendone lo sviluppo nel corso degli ultimi trent'anni, è giunta al cosiddetto *red-de rationem*.

L'esperienza di coordinamento istituzionale del Comprensorio imolese, avviata negli anni settanta, sfociò nella costituzione dell'Assemblea dei Comuni nell'84. Tale traguardo rappresentò la naturale evoluzione di una forte spinta dal basso, tesa a riconoscere la tradizione dell'autogoverno dei Comuni del nostro territo-

Massimiliano Stagni

rio in una nuova cornice che individuava poteri e competenze di rango sovra-comunale.

La soppressione delle Assemblee dei Comuni ha, al contrario, aperto una fase di tipo regressivo sul tema del decentramento amministrativo, che ha fatto imboccare la spirale di un uso meramente “volontaristico” delle forme istituzionali del governo locale.

Se la tradizione di alleanze territoriali e di cooperazione istituzionale dei Comuni dell’imolese si è formalizzata attraverso la costituzione del Circondario, il progressivo svuotamento di poteri e di risorse che ne è derivato, non lascia margini di dubbio sulla necessità di indicare una nuova prospettiva per le nostre città.

Questo processo è, a maggior ragione, necessario di fronte al rilancio del tema del federalismo istituzionale nel nostro Paese dopo l’approvazione del referendum costituzionale sul Titolo V.

Ed appare ancora più importante di fronte al tentativo della “rottura” istituzionale della Regione Emilia Romagna che alcune forze della maggioranza parlamentare di governo hanno proposto recentemente.

Le sfide della globalizzazione, la competizione economica e territoriale, l’obiettivo della sostenibilità sociale ed ambientale, l’integrazione territoriale, la cultura del federalismo e della sussidiarietà, sollecitano una nuova responsabilità istituzionale, una forte “padronanza” dei fattori dello sviluppo locale e una più incisiva capacità di governo del territorio.

Non si tratta affatto di moltiplicare la burocrazia ed aumentare la spesa dando vita a nuovi carrozzoni pubblici.

Infatti il governo locale consente risposte più efficienti ed efficaci ai bisogni e agli interessi delle famiglie e delle imprese.

Il decentramento amministrativo e la sussidiarietà avvicinano l’istituzione provinciale e regionale ai cittadini e responsabilizzano la politica locale.

Con la costituzione del Consorzio dei Comuni dell’imolese e la presentazione di una legge regionale per la costituzione di un nuovo assetto istituzionale con deleghe nelle materie che riguardano l’area vasta, si è aperto un processo costituente adeguato alle esigenze del territorio imolese.

Non vogliamo, cioè, semplicemente, un Circondario più forte, ma un nuovo modello istituzionale al quale vengano riconosciuti, nel campo della pianificazione territoriale e della programmazione economica, poteri e risorse.

Con il Consorzio prende avvio una nuova fase dell’autonomia e dell’autogoverno imolese assieme alla Provincia di Bologna.

Autonomia e integrazione sono le facce di una stessa medaglia: in questi mesi Imola e la Provincia hanno costituito, insieme, il Consorzio di Comuni per un nuovo assetto istituzionale dell’area imolese ed hanno contestualmente condiviso gli obiettivi del nuovo PTCP.

Un nuovo policentrismo provinciale

Come si evince dai materiali preparatori della Provincia di Bologna per la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, l'ambito sovracomunale produttivo imolese ha registrato, dal '90 al 2000, una produzione edilizia media di fabbricati a destinazione industriale ed artigianale di 63.633 mq di superficie coperta, che è più del doppio di quanto previsto per l'ambito bazzanese, secondo in questa graduatoria.

Ciò significa, senza retorica, che il Circondario imolese è l'area produttiva della Provincia di Bologna sia in termini dimensionali, sia in relazione alla storicità consolidata che all'evoluzione futura del territorio provinciale.

Infatti, nelle analisi preliminari del Piano Regolatore Generale di Imola, l'Amministrazione, sulla base delle risultanze dello studio curato dal professor Paolo Leon sulle dinamiche evolutive del comparto produttivo, scelse di integrare il dimensionamento del piano attraverso una valutazione aggiuntiva in ragione del fabbisogno reale di aree con destinazione urbanistica D (produttivo). Tale esigenza va coordinata con la necessità di aree industriali miste che coniughino *lay-out* produttivi e direzionali di vario tipo.

In questi anni la vocazione produttiva del sistema imolese si è espressa attraverso un riequilibrio territoriale che ha individuato tre poli aggregativi: la Selice, l'asse S. Carlo e quello della Comunità Montana della Valle del Santerno.

Oggi questa potenzialità va integrata con reti infrastrutturali e servizi alle imprese di carattere strategico.

Per questa ragione, l'area imolese ha proposto al PTCP la creazione di nuovi poli funzionali quali il Parco dell'Innovazione, il nuovo scalo merci e l'autoparco.

Il nuovo policentrismo provinciale, stante l'impossibilità di decentrare la fiera o l'aeroporto di Bologna, deve cioè reggersi sulla capacità di allargare la maglia dei *gates* alle funzioni di carattere strategico lavorando sui temi dell'innovazione, della formazione e della logistica.

Bologna soffoca e, con essa, l'intero *core* metropolitano appare asfissiato dal congestionamento urbano, dai flussi di mobilità e dai *city users*. Pertanto, l'opzione del decentramento appare, oramai, più che una scelta di indirizzo politico, una necessità. Imola si candida a svolgere un ruolo propositivo sulle indicazioni di fondo del Piano Territoriale con riferimento alla realizzazione di un nuovo sistema di relazioni tra i Comuni della Provincia.

Il sistema insediativo e il sistema della mobilità

Con l'approvazione della quarta Variante generale al Prg, Imola ha corrisposto pienamente alla tradizione di pianificazione che ha contraddistinto la programmazione territoriale della nostra città.

Massimiliano Stagni

I Piani regolatori generali del '56, del '73 e dell'87 rappresentano il patrimonio "vivo" di una comunità che ha saputo pensare a sé stessa e alle proprie ambizioni in un disegno che la poneva in relazione con gli altri, rifuggendo l'autoreferenzialità e gli inutili campanilismi.

Il nuovo patto sociale che sta a fondamento del nuovo Prg si enuclea in alcune direttrici fondamentali: la crescita sostenibile attraverso la riqualificazione e la rigenerazione urbana, il rafforzamento della maglia infrastrutturale, una nuova stagione di servizi pubblici e di aree per la fruizione collettiva.

Tale impostazione supera il ruolo del piano come mero regolatore di diritti immobiliari e considera la pianificazione locale come lo strumento delle scelte di sviluppo del territorio coerentemente con gli interessi collettivi.

Le nostre comunità, in questi anni, hanno continuato a crescere rafforzando la propria struttura sociale.

Appare però, in modo sempre più evidente anche a livello provinciale, l'esigenza di soddisfare due domande molto diverse tra loro.

C'è una fascia sociale debolissima, composta da lavoratori immigrati, *singles* e donne con figli a carico che non accede al bene primario della casa, e sulla quale occorre impostare una politica per incrementare la quantità di alloggi in affitto a canone calmierato.

E' un problema che investe la sfera sociale di assistenza, e la stessa possibilità di sostenere la crescita produttiva del nostro territorio in relazione alla manodopera immigrata.

Il protocollo d'intesa proposto dalla Provincia per gli accordi in Variante al PRG, che integrano risorse pubbliche e private, costituisce una leva fondamentale per il nostro territorio.

Oltre a questa emergenza sociale, si caratterizza una fascia sociale altissima, che esprime una domanda di unità immobiliari di qualità che si esplicita in contesti extra-urbani.

Al fine di mitigare la dispersione abitativa e gli effetti distorti della "città sparpagliata", in passato si è cercato di correre ai ripari attraverso una normativa assai rigida nelle zone rurali.

Il bilancio del PTI è, però, su questo punto, deficitario: nonostante le intenzioni è cresciuta considerevolmente "l'esplosione" della città nelle zone agricole.

Non ci sono terze vie da perseguire: o si governa questo processo o lo si subisce.

Per questo motivo credo opportuno aprire una riflessione seria sulla necessità di prevedere zone di espansione residenziale, con indici bassissimi, in alcuni cunei periurbani, piuttosto che "aprire" in modo indifferenziato sulla possibilità di ampliamento degli edifici ex-rurali in tutto il territorio agricolo.

Infine il PTCP, finalmente, poggia sulla realizzazione del Sistema Ferroviario Metropolitano nelle città che stanno “più in relazione” con il capoluogo provinciale.

Il confronto sviluppato all'interno della Conferenza di Pianificazione è stato intenso e, proprio per questo, intendo evidenziare alcuni punti.

Lo sviluppo dell'intermodalità è il nodo cruciale sul quale fare leva per reggere le contraddizioni del congestionamento urbano.

Da questo punto di vista penso che l'integrazione sub-provinciale del “sistema ferro” è strategica quanto la soluzione tangenziale/autostrada prevista dall'accordo tra Ministero, Provincia e Comune di Bologna.

Il progetto generale del sistema di trasporto di un'area urbana e l'insieme coerente delle decisioni che riguardano sia gli investimenti che le scelte organizzative e gestionali in grado di orientare lo sviluppo della mobilità, deve delineare un quadro del sistema che metta le amministrazioni in grado di gestire il proprio territorio.

Mobilità e accessibilità sono concetti che vanno affrontati congiuntamente.

Il Piano Territoriale di Coordinamento deve pertanto affiancare l'individuazione degli indirizzi urbanistici con le scelte relative ai Piani per gli investimenti pubblici, pena la discussione su elaborati che rimangono meri intenti a fronte di risorse che si dispiegano su altre politiche urbane.