



La Margherita sul Governo del Territorio

I. PRINCIPI E VALORI DI FONDO

I.1. Siamo consapevoli 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 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 una diversa organizzazione del territorio finisce per influenzare radicalmente l'esercizio di tali diritti. Per questo siamo convinti che l'utilizzo del territorio vada indirizzato all'interesse collettivo e non sia riducibile alle sole logiche di mercato.

I.2. Siamo consapevoli che l'ambiente è un patrimonio da difendere, e che l'equilibrio tra uomo e natura va ricostruito a partire dai centri urbani, dalle abitudini di vita, dalle scelte quotidiane. Una nuova politica urbanistica deve quindi porsi come obiettivo primario il riequilibrio del territorio e il risanamento dei beni primari come l'aria e l'acqua, coniugando il necessario sviluppo con il vincolo ineludibile della sostenibilità ambientale.

I.3. Riteniamo la mobilità un diritto di tutti, e una 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.4. Proponiamo un nuovo equilibrio tra regole e mercato. L'idea che il libero mercato fosse capace di autoregolarsi in ambito urbanistico e ambientale – idea ancora propugnata dalla giunta Guazzaloca nell'introduzione al nuovo Piano Strutturale – 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.

I.5. Riteniamo che una nuova politica urbanistica, per poter fare scelte forti e strategiche, abbia bisogno di procedure non solo democratiche, ma anche effettivamente partecipate. 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

II.1. Obiettivo di fondo della politica urbanistica a livello provinciale è il superamento 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. Per questo consideriamo essenziale il riferimento al 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.2. 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.3. Ogni agglomerato urbano (città, quartiere, paese) ha necessità di disporre di un "centro" 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.

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. Solo così sarà possibile perseguire la razionalità del sistema territorio nel suo insieme, e non la convenienza della singola amministrazione a decidere se e dove dislocare case, fabbriche, servizi

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 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. 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. 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.

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" attività e funzioni storicamente legate all'ubicazione attuale, 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 otterrà 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. 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.

III. PROPOSTE PROGRAMMATICHE

III.1. Riteniamo necessario procedere, in ottemperanza alla legge 20 del 2000, alla realizzazione – auspicabilmente 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.

III.2. 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;
- 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 alti delle case.

III.3. 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 esista una zona interstiziale soggetta a trasformazione (es. capannone in disuso), occorre poter proporre al proprietario, che vanta un diritto di ricostruzione, lo spostamento del suo diritto in una nuova zona d'espansione, per consentire di realizzare (al posto del capannone) quei servizi (verde e parcheggi soprattutto) di cui la collettività ha urgenza. 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, all'interno di un quadro chiaro di pianificazione, per evitare di riprodurre situazioni di urbanistica negoziale "caso per caso".

III.4. 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 propositivo, con risultati positivi non solo sul singolo lotto, ma per l'intera collettività.

III.5. 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.6. Sempre riguardo a Bologna, a 20 anni dal referendum sulla chiusura del centro storico di Bologna riteniamo di rammentare 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 proporre 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. La regolamentazione degli accessi e dei

flussi di traffico dovrà mettere ampiamente a frutto le possibilità offerte dalle attuali tecnologie telematiche, anche per eventuali ticket a pagamento.

III.7. 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.8. 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 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), che comprenda un piano di valorizzazione e rotazione del patrimonio arboreo urbano. Riteniamo utile incentivare il verde privato, e valorizzare le attività agricole prossime ai centri urbani come custodi del territorio e dell'ambiente.

III.9. Facciamo nostre tre indicazioni tecniche: 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).

III.10. Trasparenza e partecipazione sono due criteri irrinunciabili per il governo del territorio. A questo scopo facciamo due proposte concrete, attuabili già nei primi mesi del prossimo mandato.

A. Inventario del patrimonio immobiliare comunale. Ad oggi non esiste nessuno strumento, a Bologna, che censisca le aree e gli immobili di proprietà pubblica, che invece rappresentano carte fondamentali per il governo del territorio. Le prime possono costituire un'arma per calmierare i prezzi (se usate per la realizzazione di residenze a basso costo), e una opportunità di riequilibrio del territorio (se destinate a verde e servizi). I secondi possono dare una risposta positiva alla forte richiesta di spazi pubblici (per i giovani, per gli anziani, per attività culturali...)

Riteniamo quindi prioritario realizzare, già nei primi mesi del prossimo mandato, un inventario di questo importante patrimonio, per conoscerne non solo ubicazione ed estensione, ma anche (per gli immobili) l'uso attuale (sappiamo che vi sono edifici comunali inutilizzati o affittati a enti che li lasciano vuoti...) e lo stato di manutenzione (abitabile, da ristrutturare, cadente...)

B. Un osservatorio permanente sulle aree soggette a trasformazione. Il percorso di avanzamento dei progetti di trasformazione del territorio assomiglia troppo spesso ad un fiume carsico: quando un progetto affiora al pubblico dibattito è troppo tardi per intervenire nel processo decisionale, e ai cittadini resta solo il diritto di protestare. Occorre quindi che il Comune si doti di un ufficio dove siano raccolti e resi accessibili tutti i documenti relativi a tutte le aree urbane soggette a trasformazione, ovvero sulle quali vi siano proposte, progetti, interessi che vanno pubblicamente conosciuti e giudicati. Tale osservatorio dovrà offrire, tra il resto, anche:

- Una scheda sintetica per ogni area, che ne indichi ubicazione, dimensioni, condizione attuale, carico urbanistico attuale, la destinazione nel piano urbanistico vigente, la destinazione proposta dal progetto (o dai progetti) di trasformazione, le eventuali varianti urbanistiche richieste, il carico urbanistico conseguente.
- Una copia di tutti gli atti amministrativi (istruttorie tecniche, delibere, ordini del giorno) relativi a quell'area, con esito delle votazioni e nominativi dei favorevoli e contrari (in modo che i cittadini possano sapere con chiarezza come si sono schierati sui diversi progetti i loro rappresentanti in Quartiere, Comune e Provincia).
- Copia in scala ridotta (quindi stampabile su fogli A4) delle principali tavole tecniche (mappa dello stato attuale, edifici di progetto, standard offerti...)

Questo osservatorio andrà collocato in un ufficio pubblico accessibile con orari comodi, e anche al sabato. Il servizio andrà completato con l'apertura di un sito Internet specifico (o di una sezione dedicata del sito del Comune) sul quale rendere disponibile copia elettronica di tutta la documentazione sopra esposta. L'offerta stabile, strutturata ed accessibile di tali informazioni permetterà di rendere più efficace ed incisiva la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni in materia urbanistica.
