

Per una gestione sostenibile del territorio e del paesaggio

Nel corso dell'ultimo anno il Forum per un territorio sostenibile del PD di Bologna ha svolto un lavoro di confronto ed elaborazione sui temi della pianificazione territoriale ed urbanistica, e sul problema del consumo di suolo.

Gli obiettivi di questa attività erano:

- fare chiarezza sullo stato del fenomeno con particolare attenzione a quanto accade sul territorio provinciale
- condividere una impostazione di urbanistica e pianificazione funzionale alla difesa di territorio e paesaggio
- identificare le politiche ed i meccanismi che sono concausa del consumo di suolo, e proporre interventi politici e amministrativi che li correggano
- elaborare proposte per una nuova *governance* del territorio che includa tra i propri obiettivi la minimizzazione del consumo di suolo

Il lavoro si è articolato su un intenso dibattito sul forum telematico, due incontri di lavoro, ed una iniziativa pubblica in cui sono state presentate e discusse diverse relazioni qualificate.

Il percorso ha visto la regolare partecipazione di una trentina di iscritti al Forum e di diversi amministratori locali. In parallelo a queste attività, indirizzate alle tematiche dal punto di vista generale, il Forum è stato anche coinvolto a diverso titolo nei dibattiti che, nel frattempo, si sono sviluppati su specifiche questioni rilevanti per il territorio; di conseguenza si è anche organizzata, in collaborazione con la segreteria del PD di Bologna, una occasione di confronto con alcuni amministratori locali.

Il risultato del lavoro svolto è il presente documento, che si propone di costituire una sintesi condivisa delle considerazioni svolte nel corso di questo cammino, e che il Forum mette a disposizione degli organismi del PD e degli amministratori locali con l'intento di dare un utile contributo alle future politiche di gestione del territorio in una fase in cui si susseguiranno al rinnovo della dirigenza federale (Segreteria e Direzione), l'elezione di numerose amministrazioni locali e – almeno secondo le previsioni – il riassetto istituzionale alla scala di provincia/città metropolitana.

Il quadro attuale

Benché la questione metodologica della misura del consumo di suolo sia ovviamente di grande importanza ai fini della realizzazione di un quadro conoscitivo basato su dati oggettivi e omogenei nel tempo, il Forum ha ritenuto di non concentrare la propria attenzione su questo aspetto tecnico in quanto ampiamente coperto da numerosi studi di diversa origine ed impostazione, limitandosi a dare per acquisita e condivisa l'entità del fenomeno e quindi la necessità di interventi correttivi.

La situazione della provincia di Bologna si inquadra nel contesto regionale che vede l'Emilia Romagna al terzo posto per il consumo del suolo tra 1990 e 2005¹, in un ambito nazionale caratterizzato da tassi nettamente superiori a quelli della maggior parte dei paesi europei e da un comparto edilizio che fino al 2005 contribuiva per oltre un quinto alla composizione del PIL², presentando ritmi di crescita tali da compensare per diversi anni la prestazione altrimenti negativa dell'intero sistema economico nazionale³. Ed è appena il caso di ricordare che sullo sfondo di questa situazione perdura la mancanza di una legge nazionale sull'uso del suolo, caso unico tra i principali paesi della UE.

La trasformazione del territorio che ne consegue, oltre a essere causa di dissesto idro-geologico e a modificare pesantemente il paesaggio locale mettendo a rischio le vocazioni turistiche ed agroalimentari della regione, ha profonde implicazioni sul tessuto sociale e sugli equilibri delle comunità coinvolte, causa una crescita della domanda di mobilità sproporzionata rispetto a demografia ed economia, e comporta direttamente ed indirettamente un generale peggioramento della qualità della vita per i cittadini.

Per la provincia di Bologna i dati delle varie fonti, pur con inevitabili differenze nei metodi di calcolo, confermano che il consumo di suolo, esploso negli anni tra il 1980 e il 2000, continua ancora a tassi insostenibili nonostante il rallentamento degli ultimissimi anni⁴. E la difficoltà nel valutare quanto, di tale rallentamento, sia dovuto alla evidente e grave crisi attuale del settore immobiliare e quanto possa essere attribuito ai primi effetti di una nuova stagione di pianificazione conseguita al PTCP, suggerisce grande cautela nel considerare questo successo come strutturale e ripetibile in un futuro in cui l'uscita dalla crisi inevitabilmente stimolerebbe una riattivazione del comparto.

A questo proposito risulta particolarmente preoccupante che, come discusso nel prossimo capitolo, i Piani Strutturali Comunali vigenti o in formazione includano potenzialità edificatorie che consentirebbero in futuro, qualora le condizioni economiche mutassero, una nuova crescita del ritmo di trasformazione del territorio.

E' importante osservare infine come nel caso dell'Emilia Romagna, e in particolare della provincia di Bologna, i processi degli ultimi decenni siano avvenuti in presenza di strumenti normativi e di pianificazione completi, e sostanzialmente in assenza di fenomeni di illegalità ed abusivismo. Occorre quindi ragionare sui limiti degli strumenti attualmente utilizzati e sui motivi della insoddisfacente realizzazione degli obiettivi di pianificazione pur enunciati sistematicamente nelle politiche espresse negli ultimi due decenni e codificati nel PTCP del 2004.

¹ Fonte ISTAT, in termini percentuali

² Atlante del consumo di suolo – caso Bologna (ed. Baskerville)

³ A. Sciamarelli – su Eguaglianza & Libertà 17 nov 2006

⁴ Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna - 2012

Le criticità riscontrate

L'esame della situazione attuale e la partecipazione ai recenti dibattiti stimolati da alcuni casi specifici hanno consentito di identificare alcune evidenti criticità nella gestione del territorio nella nostra provincia.

Come già anticipato nel capitolo precedente, nonostante quanto previsto dalla legge urbanistica regionale e dai piani di area vasta vigenti si assiste in molti casi, anche se non ovunque, al **sovradimensionamento del fabbisogno residenziale** incorporato nei PSC approvati o in fase di approvazione, benché si tratti di piani elaborati quando la crisi immobiliare era già in atto e pur trovandosi in presenza di significativi residui di capacità edificativa risalente agli ultimi PRG. In base ai dati esposti nel Bilancio del PTCP⁵ mentre va riconosciuta l'influenza, anche se non risolutiva, del Piano riguardo il 'dove' consentire la possibilità di nuovi insediamenti, i risultati raggiunti appaiono molto meno positivi per quanto riguarda il 'quanto' si prevede di costruire.

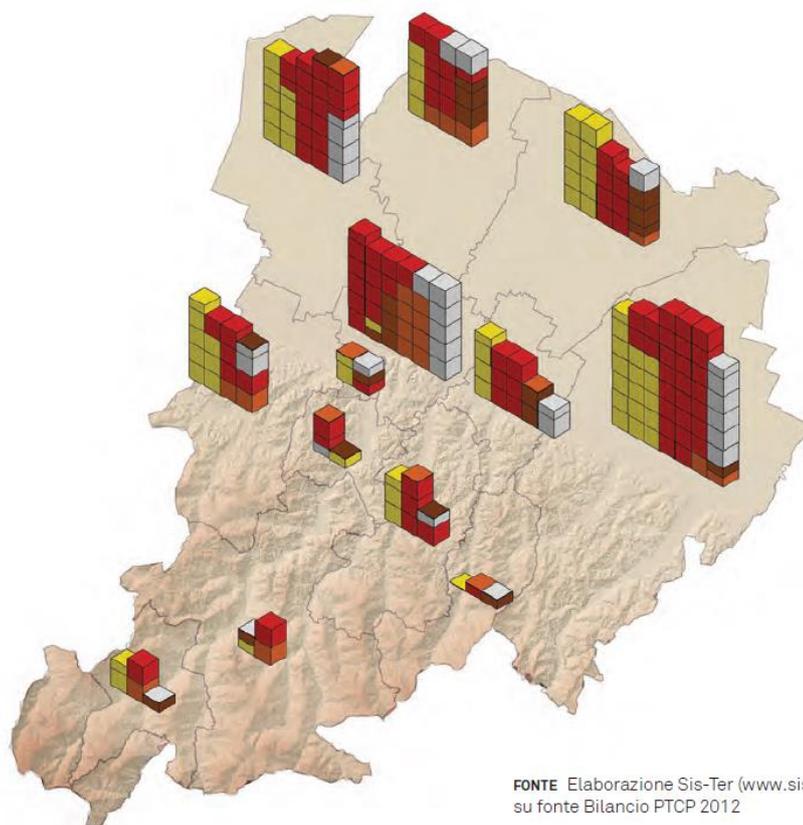
Consumo di suolo e territorialità metropolitana 73

PREVISIONI URBANISTICHE

Previsioni urbanistiche
Ogni cubo equivale a 500 alloggi.

-  Riqualificazione da PSC
-  Residui PRG da PSC
-  ERS - Edilizia sociale residenziale
-  Totale RUE
-  Nuovi alloggi da PSC

Nostra elaborazione dei dati pubblicati nel Bilancio del PTCP della provincia di Bologna, 2012 (pag. 28). Il nuovo circondario imolese, al momento di stampa di questo volume, non ha ancora approvato il PSC e ipotizza il ridimensionamento delle previsioni ivi pubblicate e desunte dal Documento preliminare del 2009. Secondo le informazioni messe a disposizione dall'Ufficio tecnico del Circondario e comunicate solo verbalmente nel corso di un'assemblea pubblica svolta nel novembre 2012, l'ammontare di alloggi attualmente previsto per l'intero circondario è stato contenuto in 8320 unità (rispetto alle 14296 iniziali).



FONTE Elaborazione Sis-Ter (www.sis-ter.it)
su fonte Bilancio PTCP 2012

Previsioni urbanistiche residenziali sulla base dei piani vigenti⁶

Per quanto riguarda le aree per insediamenti produttivi, anche se risulta maggiormente centrato l'obiettivo di concentrare l'offerta in ambiti identificati dal PTCP, la quantità dell'offerta pari ad oltre 1200 ettari appare palesemente **sovradimensionata rispetto a qualunque plausibile ipotesi di fabbisogno**.

⁵ Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna - 2012

⁶ Atlante del consumo di suolo, op. cit.

Pure gli indicatori relativi alla **qualità** dell'uso del suolo restano insoddisfacenti. Rispetto la localizzazione degli interventi, come anticipato si costruisce ancora molto in ambiti di nuovo insediamento (solo il 10% del fabbisogno pianificato dai PSC si colloca in ambiti di riqualificazione) ed ancora in centri abitati che non avrebbero dovuto più crescere (il 26% delle previsioni residenziali riguarda centri abitati per i quali il PTCP non prevede possibilità di crescita).

Nonostante gli obiettivi inseriti nel PTCP per il contrasto alla dispersione insediativa, continuano inoltre **interventi e progetti** – sia residenziali che produttivi - **lontani dai nodi della rete del trasporto pubblico**.

E inoltre continua a crescere la popolazione che risiede in case sparse, segno che ancora oggi diversi meccanismi contribuiscono all'**autorizzazione di nuovi insediamenti in territorio rurale**, in contrasto o in deroga ai principi espressi dalla legge regionale e di quanto disposto dalla pianificazione provinciale.

Tra questi va annoverato sicuramente **l'utilizzo degli strumenti di deroga previsti dalla normativa attuale** (quali gli "Accordi di programma" ex. Art. 40 della LR 20/2000) per iniziative anche di rilevante impatto sul territorio, in termini di consumo di suolo ma non solo.

In alcuni casi il deterioramento degli obiettivi di pianificazione per le zone agricole avviene invece mediante **l'applicazione estensiva di norme di dettaglio nate per obiettivi specifici e contenuti**, e che comportano cumulativamente la realizzazione di un importante volume totale di interventi distribuiti sul territorio.

A fronte di queste criticità colpisce il fatto che alcune amministrazioni non appaiano in grado di quantificare il numero degli interventi nei diversi comparti, né tantomeno di classificarli in base ai meccanismi autorizzativi che li hanno generati. Appare assolutamente fondamentale la **disponibilità di strumenti di monitoraggio e controllo dell'uso del suolo** per ciascun comune.

Nell'ambito della discussione svolta dal Forum, è stato anche toccato il tema dell'**edilizia sociale**. La necessità di rispondere ai bisogni abitativi delle fasce più disagiate – esigenza sulla quale il nostro paese è drammaticamente in ritardo - è sicuramente un elemento aggiuntivo da considerare nella definizione delle politiche urbanistiche. A questo proposito è da valutare la soluzione sperimentata dal Comune di Torino e poi allargata all'intera area metropolitana con la costituzione di una "**agenzia per le locazioni convenzionate, assistite, residenziali**" che opera come immobiliare pubblica per favorire l'incontro tra domanda ed offerta sul mercato privato⁷. Una iniziativa di questo tipo ha l'indubbio effetto collaterale di incentivare l'utilizzo del patrimonio immobiliare esistente e quindi di ridurre il consumo di suolo per la specifica funzione.

⁷ "La condizione abitativa in Italia", pag. 123 e 124 - Nomisma

Qualche considerazione sulle cause

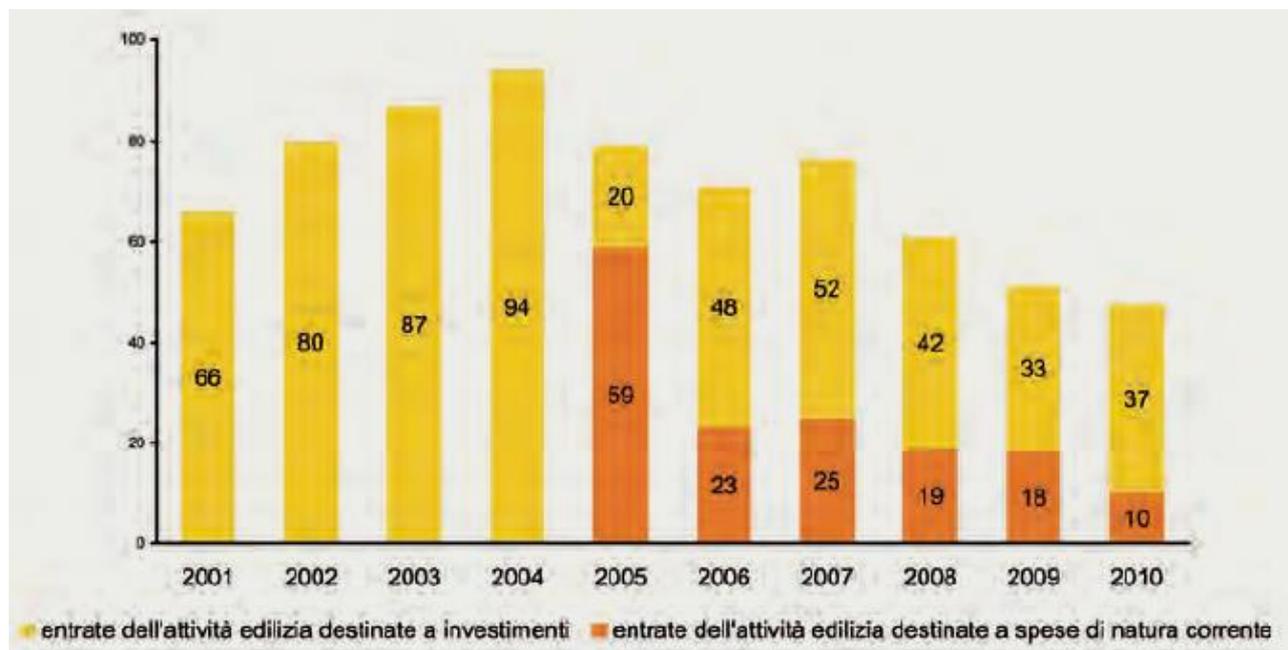
Una doverosa premessa alla valutazione delle cause dell'elevato e persistente tasso di consumo di suolo riguarda la **notevole inerzia del sistema di pianificazione e autorizzazione**. Come osservato da diversi sindaci intervenuti nel dibattito con il Forum, gli effetti che riscontriamo oggi risalgono per una parte significativa a piani approvati 10 o addirittura 20 anni fa, e talvolta – come è stato pure rivendicato da diversi amministratori – sono stati mitigati da un faticoso lavoro di rinegoziazione con i titolari dei diritti per evitare il rischio di contenzioso. Di fatto, la percentuale di interventi possibili in base alle previsioni di piani vigenti e dovute al trascinarsi degli effetti dei vecchi PRG, è valutabile in circa il 30% del totale.

Detto questo, rimane comunque vero che **anche nei PSC di recente formulazione in molti casi si prevedono ancora interventi in aree di nuova destinazione** e che questo contribuisce ad alimentare il fenomeno. E' pertanto importante riflettere sui motivi che spingono diverse amministrazioni ad adottare tuttora politiche espansive.

E' evidente che, al di là della tradizionale propensione nazionale alla rendita e all'investimento immobiliare come strumento di gestione anche di patrimoni piccoli e distribuiti, e di una scarsa sensibilità culturale al tema – riguardo la quale è necessario sviluppare e comporre un percorso di crescita e consapevolezza fra i cittadini, i tecnici, gli amministratori e le associazioni di categoria - **un ruolo fondamentale è svolto dalla struttura della fiscalità** che, fin dall'introduzione dell'ICI nel 1992, assegna agli introiti in qualche modo associati agli immobili (da una parte ICI prima e poi IMU, dall'altra oneri di urbanizzazione ed altre entrate generate dall'attività edilizia) un ruolo importante nella formazione dei bilanci comunali.

In passato è stato segnalato in modo allarmato il fatto che i Comuni usassero gli introiti da oneri di urbanizzazione per finanziare le spese correnti (in base ad una norma malauguratamente introdotta nel 2004), ma va dato atto che questa possibilità è stata progressivamente ridimensionata o abbandonata dai Comuni della nostra provincia. Del resto la stessa entità degli introiti di questo tipo si è tanto ridotta negli ultimi anni, come sintetizzato nella prossima figura, da comportare una drastica riduzione delle stesse spese per investimenti, a cui gli oneri dovrebbero essere destinati.

Ma di là degli introiti da oneri ordinari, del resto bassissimi e sostanzialmente irrilevanti per il privato nel bilancio di una trasformazione urbanistica, **sono sovente i possibili 'extra-oneri' a motivare nuove urbanizzazioni, ossia la possibilità di porre in carico ai soggetti attuatori la realizzazione di opere pubbliche altrimenti non finanziabili**.



Entrate pro-capite attività edilizia, e relativa ripartizione per i Comuni della provincia⁸

Il finanziamento di investimenti di interesse pubblico mediante la cessione di diritti sul territorio è diventata una fonte ancora più importante in una fase di continua contrazione dei trasferimenti verso i Comuni, e di sostanziale blocco delle possibilità di finanziamento mediante accesso al credito.

Un'ulteriore complicazione derivante da questo meccanismo è l'effetto di competizione tra diversi Comuni, tutti ugualmente interessati ad accedere alle risorse generate dall'attività edilizia. Questo ostacola la realizzazione di obiettivi di pianificazione di area vasta che inevitabilmente implicano distribuzioni diseguali delle possibilità di edificazione, e particolarmente laddove si cerchi di favorire l'utilizzo di aree dismesse che per loro natura hanno una distribuzione estremamente disomogenea sul territorio (prevalentemente concentrate nel cuore metropolitano, si pensi che le aree disponibili nel solo comune di Bologna vengono valutate in 800 ettari).

D'altro canto le difficoltà a reindirizzare le attività edilizie verso ambiti di riqualificazione e riutilizzo del territorio hanno evidenti radici nella convenienza economica per i soggetti privati coinvolti. La realizzazione di un intervento su un'area precedentemente agricola è molto più semplice ed economicamente vantaggiosa rispetto ad un'iniziativa basata sulla rigenerazione/trasformazione di un'area dismessa o sulla riqualificazione di immobili esistenti. **In assenza di meccanismi che incentivino il riuso rispetto alla trasformazione di nuovo suolo, la pressione del mercato è quindi inevitabilmente diretta verso la soluzione meno sostenibile.**

⁸ Atlante del consumo di suolo, op. cit.

Proposte

Incidere su alcuni dei meccanismi discussi richiede evidentemente interventi legislativi a livello nazionale, a partire dalla **introduzione di una legge nazionale sul suolo** che imponga **limiti quantitativi all'utilizzo di nuovo territorio**, e auspicabilmente da un **ripensamento delle politiche fiscali** in modo da ridurre la dipendenza dagli immobili delle risorse disponibili per le amministrazioni comunali e da poter utilizzare l'IMU - o quella che la sostituirà - come un reale strumento per politiche locali differenziate, variandola nei diversi quartieri o tessuti edilizi o a seconda degli interventi effettuati, allo scopo di agevolare la rigenerazione urbana⁹.

Su questi aspetti l'azione del PD di Bologna non può andare oltre la partecipazione al dibattito sulle proposte di legge in discussione, e ad una azione di stimolo tramite i parlamentari eletti affinché se ne acceleri la approvazione.

Altre iniziative sono però realizzabili al livello locale, sia tramite interventi possibili nelle **normative regionali**, sia tramite la **condivisione di impegni volontari** come ad esempio mediante il "**Patto Metropolitano per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana**" in fase di preparazione nell'ambito del Piano Strategico Metropolitano.

In sede di legislazione regionale è auspicabile l'**introduzione di un contributo aggiuntivo** (un onere di urbanizzazione generale oppure un forte incremento degli oneri secondari) **nel caso di urbanizzazione di suolo libero**, un onere destinato alla Regione motivato quale compensazione alla collettività per la perdita della risorsa pubblica costituita dal suolo vergine e di entità tale da costituire un effettivo elemento dissuasivo. Per scongiurare il rischio che questo contributo possa paradossalmente costituire uno stimolo al consumo di suolo per le pubbliche amministrazioni, sarebbero opportuni meccanismi che ne vincolassero la destinazione ad incentivare la rigenerazione urbana ed altri comportamenti virtuosi.

Per quanto riguarda gli impegni condivisi, in base a quanto discusso fin qui essi dovrebbero includere:

1. L'introduzione di un **organismo permanente per il monitoraggio del consumo di suolo** alla scala provinciale, che potrebbe giovare degli strumenti già realizzati dalla provincia di Bologna in ambito Bilancio del PTCP per la realizzazione di rapporti annuali sul fenomeno, **misurando sia il consumo previsto in base ai piani che quello effettivo a posteriori**. Il monitoraggio dovrebbe includere anche il consumo di suolo per nuove infrastrutture.
2. Una vera e propria programmazione temporale a scala metropolitana della messa in attuazione delle previsioni urbanistiche che consumano suolo vergine, attraverso **forme di coordinamento dei POC o, per i Comuni che ne sono privi, forme di moratoria nell'approvazione di nuovi Piani attuativi**.
3. Un'azione coraggiosa ed aggressiva per **rivedere e ridurre mediante opportune varianti**, nel rispetto delle normative, **le previsioni dei PSC** vigenti e contenere quelle dei PSC in preparazione e futuri. Questa azione dovrebbe includere **un'accurata valutazione delle possibilità esistenti di intervenire anche sulle previsioni ereditate da strumenti urbanistici precedenti ai PSC**.
4. L'applicazione puntuale nelle scelte urbanistiche concrete di **principi di "buon uso" del territorio**, con particolare riguardo all'obiettivo di attivare operazioni di rigenerazione urbana ed ambientale capaci di **adattarsi nel tempo** alle nuove e future esigenze. La **densificazione degli insediamenti**, secondo criteri di sostenibilità, prioritariamente intorno ai nodi del trasporto pubblico e la **massima integrazione delle**

⁹ Atlante del consumo di suolo, op. cit.

operazioni di rigenerazione urbana con le infrastrutture di trasporto pubblico esistenti debbono essere i criteri guida per queste scelte.

5. La ricerca di ogni opportunità di **interventi di rigenerazione ambientale nei tessuti esistenti** al fine di **garantire loro la necessaria porosità**. In tale direzione vanno sfruttate tutte le occasioni per destinare **spazi per l'agricoltura urbana specialmente nelle aree periurbane**.
6. L'utilizzo degli **strumenti di deroga** previsti dalla normativa attuale (quali gli "Accordi di programma" ex. Art. 40 della LR 20/2000) **in soli casi effettivamente "di rilevante interesse pubblico"** e garantendo comunque una **coerenza sostanziale e non formale del rispetto della "pianificazione sovraordinata vigente"** – senza introdurre varianti della stessa - e delle attese e degli interessi della popolazione coinvolta. A questi scopi la verifica della coerenza potrebbe essere attribuita ad un organismo consultivo esterno e dovrebbe essere svolta in modo da assicurare opportuna informazione della cittadinanza.

Una questione delicata ma ineludibile è la realizzazione di una **funzione di coordinamento sovracomunale forte** che consenta realmente di reindirizzare la pianificazione d'area vasta verso una gestione sostenibile del territorio che privilegi rigenerazione e riuso del suolo, nella consapevolezza che ciò implica inevitabilmente asimmetrie nelle politiche possibili nei diversi Comuni coinvolti, e quindi esige opportuni strumenti di perequazione. Di quest'ultimo punto dovrebbe essere opportunamente tenuto conto nella **discussione su assetto e modalità di funzionamento della nascente città metropolitana**, per evitare che il riassetto istituzionale indebolisca ulteriormente il ruolo precedentemente assegnato alla Provincia. Per il territorio c'è bisogno di una *governance* metropolitana più forte, non più debole.

Sarebbe importante che il "**Patto Metropolitano per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana**" venisse rapidamente sottoscritto e diventasse una bandiera di questo partito nella prossima campagna per le elezioni amministrative.