

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

Un progetto di riequilibrio territoriale nell'agenda di Bologna Città metropolitana

Paola Bonora

Urban@it Background Papers

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

Abstract

La fase della crescita edilizia senza limiti, franata nella bolla immobiliare e nella crisi, si è chiusa. Sottolineare la gravità dei suoi effetti sul piano della dispersione insediativa, della disorganizzazione funzionale, del disordine idrogeologico, dello scempio morfologico, dell'erosione delle campagne e dei paesaggi, dell'iniqua ripartizione sociale delle risorse, questioni che sintetizziamo nella locuzione consumo di suolo, è pleonastico tanto è evidente, conclamato, riconosciuto.

I problemi sono complessi, gravi, esigono determinazione, va ritrovata la volontà di fare scelte, il coraggio di orientare in maniera autorevole e salda le politiche del territorio, stabilire il primato della città pubblica e dei beni comuni. E' arrivato il momento di pensare a un diverso modello di sviluppo territoriale, basato su equilibrio ecosistemico, riqualificazione urbana e rurale, limitazione del consumo di suolo, fissando parametri, nuove regole e strumenti.

The phase of limitless building growth, that crumbled into the real estate bubble crisis, is over. We wish to underline the gravity of its effects on settling dispersal, on functional disorganization, on hydrogeological disorder, on havoc played with morphology, on country and landscapes erosion, on iniquitous social distribution of resources. We will synthesize all this as "land take" which is almost pleonastic as it is evident, clear, known of.

These problems are intricate, serious and demand determination. One must find again the will to make choices, the courage to steer territory policy in an authoritative and solid way, to establish superiority of the public town and of common goods. Time has come to think of a different territorial development model based on ecosystem balance, on urban and rural upgrading, on limited land take, by setting new parameters, rules and instruments.

Parole chiave/ Keywords

Crescita edilizia senza limiti, dispersione insediativa, disorganizzazione funzionale, città pubblica, riequilibrio territoriale / *Limitless building growth, settling dispersal, functional disorganization, public town, territorial balance*

La fase della crescita edilizia senza limiti, franata nella bolla immobiliare e nella crisi, si è chiusa. Sottolineare la gravità dei suoi effetti sul piano della dispersione insediativa, della disorganizzazione funzionale, del disordine idrogeologico, dello scempio morfologico, dell'erosione delle campagne e dei paesaggi, dell'iniqua ripartizione sociale delle risorse, questioni che sintetizziamo nella locuzione consumo di suolo, è pleonastico tanto è evidente, conclamato, riconosciuto. Mentre una nuova geografia della popolazione segnala invecchiamento, crescita degli stranieri, nuove fasce di povertà, aumento degli sfratti e dei pignoramenti. Emergenze che mettono in tensione il diritto alla casa, snodo basilare del diritto alla città e di un *welfare* che voglia mostrarsi consapevole dei drammi sociali.

I problemi sono complessi, gravi, esigono determinazione, va ritrovata la volontà di fare scelte, il coraggio di orientare in maniera autorevole e salda le politiche del territorio, stabilire il primato della città pubblica e dei beni comuni.

E' arrivato il momento di pensare a un diverso modello di sviluppo territoriale, basato su equilibrio ecosistemico, riqualificazione urbana e rurale, limitazione del consumo di suolo, fissando parametri, nuove regole e strumenti.

E' necessario uno sguardo attento alla territorialità, quell'insieme composito e stratificato in cui culture locali, consuetudini di vita e modelli di sviluppo hanno sedimentato le combinazioni geografiche ed economiche su cui si fonda il nostro vivere. Frutto delle generazioni e delle loro dialettiche e dunque bene comune per eccellenza.

Una prospettiva sistemica in cui la campagna entra a pieno titolo nella pianificazione, anche per porre rimedio allo sfacelo idrogeologico e paesaggistico, combattendo l'abbandono e il disordine con nuove forme di agricoltura a presidio della manutenzione.

Il riordino istituzionale può diventare l'occasione per ridefinire impalco, prerogative e compiti del governo del territorio, riqualificando l'apparato di decisione e di controllo, i metodi e gli strumenti della pianificazione, sanando la contraddizione tra prescrizioni di piano e realtà effettive, coordinando le politiche secondo visioni d'insieme in grado di rispondere alla complessità sistemica del territorio.

Nelle secche di una crisi profonda a carattere strutturale la regione Emilia-Romagna e Bologna Città metropolitana si mostrano impreparate. Sulla maggior parte delle materie e dei compiti che attengono il territorio la regione ha potere decisionale (o almeno concorrente), un potere che le consente di operare le proprie scelte in autonomia. Una discrezionalità che l'Emilia-Romagna negli ultimi decenni non ha

esercitato, accodandosi alle logiche di una urbanizzazione aggressiva e caotica che ha leso il territorio e deteriorato le città. Le uniche innovazioni introdotte sono state di natura procedurale, come quando ha deciso di delegare alle province la formulazione dei piani di coordinamento territoriale.

Ma se sul versante della legittimità formale, l'attenzione è stata scrupolosa, non altrettanto si può dire sui controlli di merito, ossia sugli esiti effettivi delle trasformazioni urbanistiche. Sicché la *più pianificata delle regioni italiane* si trova oggi con un territorio devastato dallo *sprawl* e un consumo di suolo superiore alla media.

Negli ultimi decenni le istituzioni locali, anche in Emilia-Romagna, abbracciando l'illusione del mercato come unico regolatore, hanno abdicato al proprio ruolo in tema di politiche urbane e territoriali, hanno scelto la subalternità alle dinamiche spontanee e si sono rifugiate nella mera gestione delle opzioni private di investimento. Sicché la pianificazione si è trasformata in esercizio teorico, metaprogettuale, ben poco influente sulle prassi, che avvengono quasi sempre in deroga ai piani e su cui, *ex post*, nel caso dei grandi progetti si aggrovigliano superiori quanto aleatorie disposizioni di *pubblico interesse* che alla fine giustificano tutto.

Una colata di cemento e asfalto che ha causato impermeabilizzazione dei suoli, con effetti disastrosi sugli ecosistemi, gli equilibri idrogeologici, i paesaggi. Un arrembaggio in cui lo spazio della nostra sussistenza è diventato terra di conquista, materia grezza da mettere in valore. Mentre all'interno delle città i programmi integrati di riqualificazione o di recupero adottati nelle aree dismesse dall'industrializzazione, si sono tradotti in operazioni immobiliari dai risultati sconcertanti, per assenza di *ratio* urbanistica, affastellamento casuale di funzioni, scarsa o nulla attenzione alle connessioni infrastrutturali, spesso inadempienza nella realizzazione della quota di edilizia sociale e una finale disarmonia morfologica e architettonica dettata da un'intensità volumetrica di sfruttamento della rendita indifferente allo spazio pubblico oltre che a criteri di forma e bellezza.

Percorsi da cui, oltretutto, il pubblico ha tratto ben pochi ritorni, se non modesti oneri e contorte quote perequative, irrisori rispetto alle plusvalenze che la concessione dei diritti edificatori ha generato, mentre dall'altro, per provvedere - a posteriori e malamente - a esigenze di funzionalità, ha visto aumentare i costi di attrezzaggio territoriale e dei servizi di uso collettivo.

La legislazione nazionale non aiuta e sicuramente è da riformare, tuttavia gli strumenti a disposizione dell'autonomia regionale ci sono o possono, pur a normativa vigente, essere pensati dal nuovo. Un esempio è stato lo sdoppiamento tra piano

strutturale, di indirizzo, e piano operativo, conformativo, che ha consentito di attribuire al solo piano operativo compito di decisione in merito all'edificabilità, fissando anche la durata temporale delle concessioni per evitare la generazione di presunti diritti edificatori che una prassi erronea considera perpetui.

Peccato che il latte fosse già stato versato e questi nuovi strumenti non abbiano azzerato le previsioni dei precedenti piani regolatori e dunque i comuni abbiano da smaltire quantità enormi di previsioni urbanistiche pregresse, e così possano dichiararsi contro il consumo di suolo ben sapendo di avere grandi riserve di edificabilità, oggi irrealistiche, oppure stiano mercanteggiando con i proprietari desiderosi di azzerare l'Imu la cancellazione dei loro lotti dai piani di espansione.

Un ribaltamento dei ruoli e una subalternità ben poco dignitosi per il decisore pubblico, confinato in ruolo di ratifica delle volontà private.

Un quadro complicato dal riordino istituzionale prescritto dalla legge Delrio che ha depotenziato le province affidando la pianificazione ai due enti elettivi di primo livello, comuni e regioni, un bipolarismo che non è chiaro come verrà articolato. La nuova natura di secondo livello delle province non le rende infatti più idonee ad esercitare la funzione di controllo sulla pianificazione comunale, ma neppure quella di definizione delle politiche di rilievo sovracomunale, l'unica coerente con gli spazi insediativi e relazionali della società odierna.

A chi verranno affidate queste funzioni? Alla regione, unico ente legittimato, visto che le unioni di comuni oggi sono organismi a funzioni variabili? Che dovrà fare direttamente i conti con l'anarchia e l'autoreferenzialità di 340 piani e altrettanti comunali? E con la Città metropolitana, ente che ha compiti superiori rispetto alla vecchia provincia, quale rapporto si viene a instaurare? Infine i quartieri di Bologna, di cui è al varo il ridisegno, come entrano in questo puzzle?

Questioni che non sono di mera organizzazione amministrativa o banale natura procedurale, ma riguardano la riformulazione della catena decisionale e dunque attengono l'intero impalcato del governo del territorio.

Ormai tutti, a parole, condividono l'idea di limitare il consumo di suolo, peccato nei fatti sinora tutto rimanga come prima e si continui a invocare la ripresa dell'immobiliare per uscire da una crisi causata proprio dai suoi eccessi. Solo la stasi del mercato ha fermato la corsa alle edificazioni, ora dirottata sulle *grandi opere*, nuovo vessillo della crescita, ennesimo capitolo dello sfruttamento del territorio.

Grandi opere intese unicamente come sbocco per capitali finanziari in cerca di remunerazione e non come momento di attrezzaggio ed efficientamento, le cui

localizzazioni il più delle volte sono frutto di pressioni, corruzioni, cordate sotterranee incalzanti. In barba a qualsivoglia pianificazione. Non a caso lo *Sblocca Italia* si regge sul principio della deroga, che a sua volta, per escamotare la normativa vigente, poggia su un'interpretazione lasca e contorta del concetto di *interesse pubblico*, talmente dilatata da coprire ogni possibile opzione purché costruttivista.

Governance e pianificazione territoriale

La regione Emilia-Romagna non può rimandare un impegno serio per la limitazione del consumo di suolo, definendo regole chiare e presidiandone l'efficacia di attuazione, e farsi promotrice di un modello di sviluppo teso non solo alla riqualificazione di aree dismesse, ma anche alla rigenerazione del tessuto urbano esistente per renderlo energeticamente efficiente, sismicamente sicuro, più vivibile e per migliorare la qualità degli spazi e delle prestazioni pubbliche.

Tenendo nel contempo sotto controllo la rendita e i rischi di gentrificazione e *displacement*, per non cadere dalla padella della rendita marginale, oggi sotto lo sguardo della critica, alla rendita posizionale, implicitamente favorita, se non si introducono correttivi, dai programmi di *densificazione* e dall'ambiguità del *consumo netto* e delle compensazioni.

Ciò comporta assumere una posizione chiara per l'eliminazione delle ingenti e ormai irrealistiche previsioni di espansione contenute nei piani vigenti. La regione ha già a disposizione gli strumenti necessari per sperimentare da subito l'avvio di esperienze di limitazione severa di ulteriore consumo di suolo, per farsi promotrice di una cultura del riuso e della rigenerazione delle città e delle campagne. Per farsi paladina di una nuova filosofia economica del rispetto ambientale che, ad esempio, premi la smobilizzazione di quote del risparmio familiare - in Emilia-Romagna molto alto - per incentivare processi di riqualificazione (energetica e strutturale) da parte dei privati, compensando tali investimenti attraverso sistemi di rigorosa certificazione che ne traducano l'efficacia in valore.

La regione può concordare un *Patto per il risparmio delle aree* con le province, i comuni e le loro unioni, che anticipi e promuova la necessaria politica nazionale. Un patto che non deve riguardare solo i suoli ad uso agricolo ma tutte le tipologie di uso dei suoli. L'esempio potrebbe essere quello del *Patto metropolitano per il consumo di*

suolo e la riqualificazione urbana del Piano strategico metropolitano di Bologna, un buon riferimento metodologico che tuttavia giace inattuato.

La sfida da affrontare è alta e richiede di intervenire sinergicamente in diversi ambiti, che spaziano dalla pianificazione urbanistica e territoriale, alla capacità amministrativa e di gestione di processi complessi, agli incentivi economici, alla fiscalità immobiliare attraverso misure per incentivare/disincentivare l'uso dei suoli a seconda delle tipologie e del posizionamento.

Uso del suolo che va misurato, catalogato e monitorato negli anni a venire in un «osservatorio regionale» con precise finalità di controllo.

Vanno insomma ribaltate le logiche e gli strumenti attuali, figli dell'espansione, per focalizzarli al recupero della qualità.

In questa fase le regioni hanno l'opportunità di riorganizzare i propri sistemi territoriali e di *governance* interna, attribuendo a cascata ai diversi livelli amministrativi le funzioni non fondamentali.

Per la nostra regione che - caso unico in Italia - aveva completamente delegato alle province sia la pianificazione di area vasta che il controllo della pianificazione comunale, questo comporta il ripensamento di tutto il sistema di pianificazione e di controllo, che dovrà essere riferito alla regione, unico ente ad avere abbastanza distanza da quel *familismo di vicinato* disposto a tollerare in via amicale concessioni, inadempienze e abusi - fenomeni abbastanza radicati nelle prassi correnti (la soffitta che si trasforma in mansarda, il piano terra che da spazio di servizio diventa abitativo ecc., *sanati* al primo condono). All'apparenza piccole, singole malizie ma che nell'era della villettopoli diventano nel complesso di forte entità e sottraggono preziose risorse comuni - oltre ad avallare una mentalità che premia la *furtività*.

Ma è pure necessario che la pianificazione a carattere programmatico venga esercitata a scala intercomunale e diventi compito obbligatorio, e non volontario come ora, delle unioni di comuni, definiti dalla regione sia come ambito ottimale che nelle prerogative funzionali - attualmente infatti neppure un terzo delle unioni (il 29%) gestisce in forma associata la pianificazione urbanistica mentre per quanto riguarda i tributi le unioni che hanno in carico i relativi servizi sono una percentuale ancora minore, il 23%.

I cui piani associati non siano però, come ora, mere sommatorie di previsioni fantasiose che non tengono conto di quanto deciso nel comune accanto, ma delle sintesi realistiche contestualizzate nelle dinamiche socio-economiche di area vasta.

Obiettivo che corretti percorsi di co-progettazione con gli abitanti possono presidiare.

La necessità di una svolta ecosostenibile non poggia soltanto su motivazioni ambientali, peraltro imprescindibili se si ha a cuore la sorte delle prossime generazioni, ma sulla consapevolezza che il futuro economico si giocherà su questo piano e che una politica di governo del territorio lungimirante, se vuole portare l'Emilia-Romagna fuori dalla crisi, deve indirizzare le scelte in questa direzione.

Un orientamento che deve essere deciso, coraggioso, pieno, in grado di riplasmare l'identità di un'Emilia-Romagna proiettata verso la salvaguardia ambientale, il risparmio energetico, il riciclo, la cura dei territori urbani e rurali, la riqualificazione dei centri, il recupero dei paesaggi, la qualità e l'equità del vivere. Una personalità che va tratteggiata in maniera convinta, forte, precisa, coagulando gli indirizzi settoriali in una visione plurale ma d'insieme, in grado di cogliere e tradurre in azioni coordinate la complessità delle interrelazioni sistemiche, olistiche, che ruotano attorno al perno ecosistemico e all'idea di sviluppo durevole.

La regione dovrebbe perciò dotarsi di strumenti di analisi e di pianificazione territoriale capaci di integrare le politiche dei diversi ambiti e territorializzare le strategie di programmazione economica, anche ridisegnando in questa luce lo schema policentrico e al suo interno il rango di Bologna Città metropolitana, la geografia dei grandi poli funzionali, la razionalizzazione e integrazione delle reti funzionali, delle infrastrutture e del trasporto pubblico su ferro, il ruolo della campagna infra ed extra urbana. Selezionando i campi e gli obiettivi di finanziamento, uscendo dalla distribuzione a pioggia e dalla logica eterodiretta delle grandi opere a fini di investimento.

Anche la *macchina* regionale, la tecnostuttura, dovrà rinnovarsi, questione non di immagine ma di effettiva riforma della capacità di governo, di direzione e di azione concertata. Un apparato arrugginito che nasconde professionalità alte ora ingessate dalla mancanza di linee guida, di coordinamento.

La buona reputazione si è trasformata in un rifugio comodo che intorpidisce da cui è ora di uscire con determinazione, recuperando quel buon rendimento istituzionale che ne è stato il fondamento e quella buona qualità di vita che era riflesso dell'autonomia e dell'autorevolezza delle scelte politiche.