

Nuovi strumenti di pianificazione urbanistica comunale

*Giacomo Capuzzimati**

La città di Bologna, nel corso degli ultimi anni, ha riveduto completamente il quadro degli strumenti di governo del territorio e pertanto nel mio intervento tratterò l'esperienza del Comune per la elaborazione e approvazione del nuovo piano urbanistico.

Come prima cosa vorrei esprimere il mio apprezzamento nei riguardi della Regione Emilia-Romagna e dell'Assessore Muzzarelli che con le recenti modifiche e innovazioni introdotte dalla legge regionale 6/2009 ha saputo dare corpo a riflessioni e sollecitazioni da tempo espresse dagli enti locali sui temi del governo e riqualificazione del territorio. In particolare evidenzio l'importanza delle principali innovazioni della recente legge di riforma regionale:

- il potenziamento dei processi di trasformazione della città esistente, per migliorare la qualità architettonica ed energetica e la funzionalità del patrimonio edilizio esistente;
- il riordino degli strumenti di pianificazione e negoziali;
- l'integrazione delle politiche abitative nella pianificazione urbanistica;
- il miglioramento dell'efficienza del sistema di pianificazione territoriale-urbanistica, attraverso misure di semplificazione e accelerazione dei tempi dei procedimenti;
- il rafforzamento dei processi partecipativi e di coinvolgimento dei cittadini nei processi di pianificazione e redazione dei piani.

(*) Capo Dipartimento "Qualità della Città" del Comune di Bologna.

Questo lo possiamo dire a ragion veduta perché il Comune di Bologna ha sperimentato l'applicazione della l.r. 20/2000 con l'approvazione, tra il 2008 e il 2009, del Piano strutturale, del Regolamento urbanistico edilizio e del primo Piano operativo comunale.

L'insieme dei tre costituisce un sistema integrato di strategie, regole, progetti per il governo del territorio. Al Psc la legge assegna il compito di fissare, a tempo potenzialmente indeterminato, le strategie urbanistiche fondamentali e le regole di fondo per la tutela delle risorse ambientali, paesistiche, insediative; al RUE il compito di fissare le regole che disciplinano la trasformazione dei materiali urbani e degli ambiti del territorio, nonché i principi relativi all'attuazione del piano e alle sue procedure, ancora validi a tempo indeterminato; al POC il compito di programmare le trasformazioni attivabili nei cinque anni, raccordando la vecchia disciplina urbanistica alla nuova.

La modifica introdotta nella l.r. 6/2009 ha chiarito e rafforzato la differenziazione della natura del Psc e del POC, il primo con un forte carattere strategico e il secondo a valenza programmatoria e conformativo dei diritti di proprietà.

La decisione di progettare il nuovo piano risponde all'esigenza non solo di adeguarsi alle disposizioni della nuova legge regionale, ma anche di rinnovare la prospettiva di governo urbanistico della città di Bologna. A partire dal 2005 si avvia la predisposizione dei nuovi strumenti, scandita dalle procedure di approvazione previste dalla legge: la Conferenza di pianificazione, l'Accordo di pianificazione siglato con la Provincia, poi l'adozione e l'approvazione del Psc, cui hanno fatto seguito quelle del RUE e del POC.

Il nuovo piano è riferito al campo di applicazione proprio del governo del territorio, occupandosi di strategie e politiche di trasformazione e tutela, di regole, di programmazione, di progetti. Per Bologna, città con circa 370.000 abitanti residenti, circa 500.000 utilizzatori giornalieri in un'area metropolitana di quasi un milione di abitanti, si prevede la realizzazione di circa

12.000 alloggi in quindici/vent'anni (comprensivi di una quota prevista nel vecchio PRG), mediante operazioni di riqualificazione di tessuti urbani sottoutilizzati, tra cui le aree ferroviarie e le aree militari dismesse, e di nuovo insediamento.

I temi affrontati per la definizione delle strategie sono quelli della dimensione europea della città, della sua dimensione metropolitana nel contesto insediativo regionale, della sostenibilità delle nuove previsioni, dell'abitabilità come rapporto di qualità tra spazio e società.

Gli indirizzi urbanistici conseguenti sono quelli della protezione e del recupero di ambiente e paesaggio, della priorità per le operazioni di ristrutturazione e riqualificazione urbana, della centralità del trasporto pubblico metropolitano e dell'integrazione dei modi della mobilità, di un *housing* sociale mirato ed articolato, di un'ampia dotazione di spazi pubblici che rafforzino centralità diffuse nel territorio, della qualità morfologica e dell'integrazione fra gli usi nella città.

Questi obiettivi e questi indirizzi vengono rappresentati dal Psc nelle "Sette città", sette modi di interpretare la città, combinando luoghi e contesti della trasformazione con connessioni e dotazioni necessarie per garantirne la sostenibilità.

Nella costruzione del piano hanno giocato un ruolo determinante tre strumenti fortemente integrati che costituiscono la struttura comune e legante tra Psc, POC e RUE: il quadro conoscitivo, che ha il ruolo di costruire un sistema ordinato di monitoraggio delle trasformazioni; la valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle trasformazioni, associata al quadro conoscitivo mediante modelli di simulazione degli effetti delle scelte di governo; il sistema informativo territoriale, che permette di sovrapporre, confrontare e analizzare dati, modelli e luoghi.

Il "nuovo piano urbanistico" è quindi soprattutto processo, percorso continuo di affinamento di strategie e verifica di coerenza tra politiche e strumenti per la loro implementazione.

Le differenti forme di consultazione, di partecipazione della collettività e concertazione adottate durante il processo di for-

mazione dei nuovi strumenti, proseguite nella primissima fase di attuazione oggi in corso, hanno avuto grande importanza per l'affinamento degli strumenti sia sotto il profilo più strategico che sotto il profilo più tecnico.

Parallelamente allo sviluppo dei nuovi strumenti di pianificazione la città è interessata da rilevanti progetti di trasformazione territoriale, proposti da soggetti esterni e concertati con l'Amministrazione comunale: i piani assumono questi progetti come scelte determinanti per la trasformazione urbana e a loro volta questi progetti ottengono dai piani indicazioni significative e legittimazione.

La catena dei nuovi piani (Psc, POC e RUE) è stata studiata in modo da realizzare un sistema coordinato soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle previsioni in essi contenute. Ogni strumento guarda agli altri definendo le reciproche integrazioni. Sistema di monitoraggio e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale sono strumenti costitutivi del nuovo sistema, accanto a perequazione urbanistica e partecipazione.

La perequazione urbanistica è applicata nel nuovo sistema come strumento finalizzato all'efficacia del piano, regolando in maniera equa (ovvero secondo il principio dell'equo trattamento delle proprietà immobiliari coinvolte nella trasformazione urbana) la contribuzione della rendita al finanziamento della "città pubblica".

La perequazione urbanistica è finalizzata in particolare alla realizzazione di politiche abitative (acquisizione di aree per edilizia pubblica e realizzazione di interventi di edilizia sociale), alla realizzazione di infrastrutture urbane e ambientali, alla contribuzione alla rigenerazione degli ambiti urbani da riqualificare.

Il Psc stabilisce i criteri generali del sistema perequativo (classificazione dei suoli, attribuzione della capacità edificatoria, premialità, indici perequativi, trasferimenti di edificabilità, diversi modi della perequazione), che poi il RUE ha dettagliato e precisato, e il POC messo in atto con la concreta attribuzione di capacità edificatorie e la definizione puntuale delle opere di

infrastrutturazione a carico di ogni progetto di trasformazione attivato, necessarie per garantirne la sostenibilità.

Il Psc stabilisce anche alcune prime indicazioni di carattere normativo inerenti la partecipazione dei cittadini, precisandone gli obiettivi, i soggetti da coinvolgere, le modalità generali per attivare percorsi, soprattutto in relazione alla definizione degli strumenti urbanistici attuativi della pianificazione. Anche il concorso di architettura viene menzionato, considerato come una modalità attuativa che consenta di raggiungere livelli di qualità progettuale adeguata alle situazioni di maggiore complessità.

Il RUE sviluppa a livello regolamentare questi indirizzi sia per quanto riguarda la partecipazione al procedimento e il coinvolgimento degli abitanti che per i concorsi di architettura e urbanistica; la perequazione urbanistica è precisata nei suoi criteri e metodi quale strumento di attuazione del Piano operativo comunale e dei Piani urbanistici attuativi.

Evidenzio però che lo strumento della perequazione urbanistica ha la necessità di supporto legislativo nazionale e anche di una maggiore riflessione a livello regionale.

L'attenzione alla qualità dell'abitare nella città, per quanto essa dipenda dagli aspetti urbanistico-edilizi della realtà urbana, è un elemento centrale nel nuovo sistema di indirizzi e regole. Una prima declinazione del tema è presente nella disciplina dei sistemi del Psc: una accessibilità integrata e sostenibile è l'obiettivo progettuale del sistema delle infrastrutture per la mobilità; un elevato livello di qualità sociale discende dalla corretta organizzazione del sistema delle attrezzature e degli spazi collettivi, la qualità ecologica e ambientale è conseguenza di una estesa attuazione del sistema delle dotazioni ecologiche e ambientali.

Gli elementi di qualità si combinano diversamente in ogni parte del territorio, ma devono essere oggetto di una progettazione e di una attuazione che li integri: questo tema è trattato dal Psc nella individuazione di "situazioni urbane" intese come bacini di abitabilità, completi delle necessarie dotazioni di at-

trezzature (scolastiche, sociali, ecc.), altamente accessibili e nei quali le risorse ambientali sono valorizzate per comporre una rete ecologica urbana raccordata a quella territoriale. Questa prima indicazione del Psc è poi sviluppata dai Pcc che, situazione per situazione, provvedono alla programmazione integrata della realizzazione delle dotazioni, discutendole con i cittadini che le utilizzeranno.

Al RUE è invece affidato un altro importante tema relativo alla qualità della città, ovvero la “disciplina dei materiali urbani”, una regolamentazione di carattere prestazionale che per ogni differente materiale costitutivo della città (spazi aperti pubblici e d’uso pubblico, attrezzature e infrastrutture, spazio edificato) fissa requisiti e prestazioni da raggiungere mediante ogni progetto, in particolare per i progetti che si realizzano con interventi edilizi diretti.

Per gli interventi la cui attuazione è conseguente l’approvazione di un Piano urbanistico attuativo è invece il Pcc ad occuparsi dell’integrazione tra regola e progetto, con la possibilità di precisare per uno specifico ambito del territorio quali siano le dotazioni e le prestazioni di qualità richieste, anche determinandole attraverso la discussione pubblica e l’utilizzazione di strumenti di carattere concorsuale per incentivare la qualità morfologica della città.

Per concludere il nuovo mandato amministrativo si sta caratterizzando come momento di avvio dell’attuazione delle principali scelte relative alla trasformazione e riqualificazione della città sulla base degli obiettivi strategici del Psc.

Le recenti innovazioni normative della legge regionale cui ho accennato all’inizio del mio intervento aiuteranno le Amministrazioni a rendere più efficaci le previsioni dei nuovi piani urbanistici per il rilancio dello sviluppo sostenibile delle comunità locali della nostra Regione.