

Provincia di Bologna - Comune di Bologna - Rivista “Metronomie”

Forum di discussione sul nuovo Piano strutturale del Comune di Bologna

Il 16 luglio 2007 il Consiglio comunale di Bologna ha adottato il nuovo Piano strutturale comunale, redatto ai sensi della legge regionale 20/2000, rinnovando così, dopo oltre vent'anni, la propria strumentazione urbanistica generale.

La redazione della rivista “**Metronomie**”, semestrale di studi sui sistemi urbani della Provincia e della Conferenza Metropolitana Bolognese, di concerto con il Comune e la Provincia di Bologna, ha voluto dar luogo, il 6 giugno 2007, nell'imminenza dell'adozione, ad una **discussione a più voci sui contenuti e sull'approccio metodologico del nuovo piano, aperta ad urbanisti, esperti della materia, anche non bolognesi.**

La discussione, cui hanno partecipato gli Assessori Virginio Merola per il Comune, Giacomo Venturi per la Provincia di Bologna, e Luigi Gilli per la Regione Emilia-Romagna, ha voluto coinvolgere specialisti della disciplina urbanistica che si richiamano a differenti, e talora contrapposti, orientamenti politici e contesti culturali, nel tentativo di produrre una discussione quanto più possibile aperta e libera, e non una sorta di 'legittimazione accademica' del nuovo piano.

Sono intervenuti, nell'ordine:

-
- p. 2 **Giacomo Venturi**, Vicepresidente della Provincia di Bologna
 - p. 5 **Mariangiola Galligani**, Architetto, Condirettore di Metronomie
 - p. 8 **Patrizia Gabellini**, Consulente generale del PSC, Docente di Urbanistica-Politecnico di Milano
 - p. 13 **Rudi Fallaci**, Urbanista, Consulente del PTC provinciale
 - p. 17 **Paolo Avarello**, Docente di Urbanistica - Università degli Studi Roma Tre
 - p. 21 **Giuseppe Campos Venuti**, Presidente onorario dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
 - p. 25 **Giovanni Crocioni**, Docente di Tecnica Urbanistica - Università degli Studi di Bologna
 - p. 30 **Fausto Curti**, Docente di Valutazione e gestione dei Progetti - Politecnico di Milano
 - p. 35 **Luigi Gilli**, Assessore alla Programmazione e Sviluppo territoriale - Regione Emilia-Romagna
 - p. 37 **Luigi Mazza**, Docente di Principi di Urbanistica - Politecnico di Milano
 - p. 41 **Maurizio Sani**, Dirigente del Servizio Urbanistica della Regione Emilia-Romagna
 - p. 45 **Virginio Merola**, Assessore all'Urbanistica del Comune di Bologna.

Giacomo Venturi

***Vice Presidente della Provincia di Bologna
Assessore alla Pianificazione territoriale e Trasporti, alle Politiche abitative e al
Progetto Appennino***

Direi che possiamo iniziare.

Voglio brevemente dire due cose. Innanzitutto desidero ringraziarvi di avere aderito all'invito che vi abbiamo formulato un po' di tempo fa di partecipare a questo forum dedicato al nuovo Piano Strutturale del Comune di Bologna che abbiamo organizzato insieme all'Assessore Merola. L'obiettivo che ci siamo dati nel promuovere il forum e che vi abbiamo indicato nella lettera di invito, è, molto concretamente, quello di raccogliere contributi di qualità su un tema, su un oggetto che, per quanto ci riguarda è di assoluta e primaria importanza non solo per il futuro della nostra città, ma più in generale per il futuro di tutto il territorio metropolitano bolognese.

Come certamente saprete dalla redazione, dall'adozione e dall'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, dal marzo 2004 ad oggi, abbiamo compiuto come amministrazione nell'ambito di una collaborazione interistituzionale realmente molto forte e concreta, un lungo cammino, con risultati importanti e positivi: la redazione e l'elaborazione dei Piani Strutturali Comunali attualmente in corso nella gran parte del territorio provinciale credo ne sia una concreta ed evidente testimonianza. Lo voglio sottolineare perché siamo impegnati in maniera molto forte: sono circa 50, infatti, i Comuni della nostra Provincia alle prese con un processo di pianificazione associata, ed è anche per questo che l'incontro di oggi assume una importanza e un rilievo, per noi, davvero significativi. Questo risultato che stiamo perseguendo con determinazione e con attenzione sia per quanto riguarda il metodo sia per quanto riguarda il merito è caratterizzato - lo voglio sottolineare - da una metodologia alquanto innovativa e molto forte, alla quale hanno contribuito in molti. Primi fra tutti gli amministratori ed i Sindaci con i loro tecnici e tutti coloro che sono stati coinvolti, a vario titolo, in questo progetto e in questo processo, attraverso la costituzione di uno specifico luogo di coordinamento interistituzionale da noi istituito all'inizio di questo mandato amministrativo su indicazione della Conferenza Metropolitana dei Sindaci della Provincia di Bologna e dedicato proprio alla elaborazione condivisa e associata dei Piani Strutturali Comunali; comitato interistituzionale, che vede coinvolti la Provincia di Bologna, il Comune di Bologna, i rappresentanti di tutte le associazioni intercomunali presenti nel territorio provinciale, il Circondario di Imola ed anche la Regione Emilia Romagna. Comitato che ha l'obiettivo di promuovere, di seguire, di monitorare e sostenere una progettazione coordinata ed anche e soprattutto condivisa dello sviluppo dell'intero territorio

metropolitano, dell'intero territorio della Provincia di Bologna, segnando anche in questo modo credo molto concretamente un ulteriore passo in avanti verso il nuovo assetto istituzionale e di governo di cui da tempo si parla.

Anche il disegno di legge presentato dal Governo in queste settimane all'attenzione del Parlamento che include nuovamente Bologna come Città Metropolitana credo che sia un tema di cui tenere conto quando ragioniamo, quando lavoriamo, quando siamo chiamati ad elaborare un progetto importante come quello appunto di cui stiamo parlando. Alla luce di queste novità non sfugge a nessuno di noi l'importanza ed anche il peso specifico che le scelte del Comune di Bologna avranno per riflesso ma anche per induzione sul carattere della pianificazione di scala più vasta, quella metropolitana, quella provinciale, quella alla quale facevo riferimento poco fa. Ecco, stimolare in questo senso e in questo percorso, come dicevo impegnativo, la partecipazione alla definizione delle scelte urbanistiche e più in generale la condivisione di politiche e di strategie è un obiettivo che abbiamo dichiarato sin dall'inizio del nostro mandato amministrativo, che stiamo cercando di praticare sempre nell'ambito di una collaborazione interistituzionale forte che vede tutti gli enti lavorare insieme all'interno del comitato interistituzionale al quale facevo prima riferimento.

L'incontro di oggi, il forum che insieme abbiamo promosso è una ulteriore tappa di questo percorso. L'invito che abbiamo rivolto ad esperti autorevoli e competenti è, per quanto ci riguarda, parte di quella strategia dell'ascolto e dell'aiuto alla riflessione che desideriamo preceda le scelte definitive che andremo a compiere nelle prossime settimane e nei prossimi mesi. Il mio ruolo oggi qui è come quello del collega Merola e anche dell'Assessore Gilli - che voglio ringraziare anche a nome dell'Assessore Merola perché l'iniziativa è promossa congiuntamente con il Comune di Bologna, è soprattutto quello di uditori. Abbiamo promosso in queste settimane e in questi mesi molti incontri, molti convegni, molti confronti. Vorremmo oggi invece svolgere un ruolo di questo tipo. Come dire, vogliamo ascoltare. Poi nella discussione ed evidentemente nell'interlocuzione ci sarà sicuramente modo anche di intervenire nel merito per raccogliere pareri, suggerimenti, osservazioni ma anche critiche se ve ne saranno ed anche sicuramente apprezzamenti se ne vorrete fare, intervenendo, se chiamati in causa, con questo approccio e con questo atteggiamento che vuole essere coerente con l'impostazione ed il taglio che abbiamo voluto dare all'incontro di oggi. Crediamo sia utile al lavoro svolto e soprattutto a quello che resta da fare, raccogliere qui, in questa sede, i vostri contributi per riuscire a realizzare una sintesi efficace tra desideri e possibilità, tra opportunità e necessità che crediamo debba davvero sempre di più segnare la nascita di uno strumento così importante quale è il Piano Strutturale Comunale.

Le novità e le potenzialità che ogni Piano Strutturale Comunale porta con sé sono tante e note, così come tanti e noti sono i temi chiave del Piano Strutturale del Comune di Bologna e del nuovo assetto che si prefigura nell'ambito dell'area vasta bolognese. Sono certo che ognuno di voi avrà sicuramente un ricco cahier di appunti e di argomenti e che non ci sia bisogno ulteriormente di indirizzare o provocare la discussione.

Il nuovo Piano Strutturale di Bologna

Il forum si svolge sotto l'egida di "Metronomie". È una delle pubblicazioni della Provincia di Bologna che con più forza credo in questi ultimi anni ha orientato la propria azione a stimolare e anche a promuovere l'innovazione nel complesso esercizio del governo dei processi di trasformazione della nostra realtà.

Voglio quindi lasciare la parola a Mariangiola Gallingani. Sarà suo compito fare in modo che la chiarezza e la profondità del dibattito del confronto di oggi, che sono certo sarà sicuramente una preziosa risorsa per tutti noi, possa diventare appunto un patrimonio condiviso da quanti lo hanno a cuore e da noi che abbiamo una responsabilità di governo prima di tutto e interesse a partecipare a definire cosa sarà Bologna ma cosa sarà più complessivamente l'Area Metropolitana bolognese di domani.

Quindi io mi fermo qui. Stiamo registrando come dicevo, per cui alla fine ne faremo documenti che pubblicheremo non solo sul nostro sito ma anche qualche cosa di più.

Cedo la parola a Mariangiola Gallingani, ringraziandola ancora per la disponibilità e ringraziando e salutando anche i ragazzi e le ragazze che sono qui con noi oggi a questo forum.

Mariangiola Galligani

Condirettore di "Metronomie"

Grazie Vice Presidente Venturi. Grazie a tutti voi che avete accolto questo invito e soprattutto con un tempo così avverso.

Solo qualche considerazione introduttiva, che spiega anche la ragione per cui ho voluto stimolare gli amministratori a sviluppare questo forum.

Io credo che oltre al fatto già di per sé significativo che **Bologna torni ad affrontare la pianificazione complessiva del suo territorio comunale dopo un lasso di tempo di oltre vent'anni** - poi su questo parleranno meglio di me altri -, oltre a questo dato già significativo di per sé, l'approccio metodologico culturale adottato per questo 'ritorno' alla pianificazione, presenti caratteri di innovatività particolarmente 'suggestivi'. Una potenzialità innovativa della quale, come cercherò di spiegare meglio, il piano stesso, che ne è portatore, non sembra essere del tutto consapevole, non sembra cogliere pienamente il complesso delle implicazioni, e non soltanto per il territorio del Comune di Bologna.

Mi riferisco al discorso (o al concetto), di "città di città", e alla particolare declinazione che questa stessa nozione - rispetto ad utilizzazioni che sta avendo contemporaneamente in altre realtà territoriali, come per esempio quella datane alla scala dell'area vasta dalla Provincia di Milano - ha in questo caso assunto.

Ciò che ho in mente è l'immagine che mostra **l'inviluppo delle "sette città"** - che vedete attorno alla sala, distinte nei loro colori. Si tratta di un'immagine, di un **disegno**, fortemente e immediatamente **parlante**: si comprende immediatamente che questa **è la struttura**, cui tutto il dibattito sul profilo e i caratteri del piano definito **"strutturale"** ha sempre alluso senza mai troppo approfondire, e che invece il piano - nel nostro caso, il piano delineato dalla legge urbanistica regionale 20 del 2000 -, è chiamato in qualche modo a mostrare, e prima ancora a 'pensare', al di là del fatto che poi riesca o meno (o meglio o peggio) a farlo sul serio, o addirittura che sia consapevole di doverlo fare.

In questo caso, nel caso di Bologna, la forza icastica di quest'immagine colorata sembra dire che il piano ne sia consapevole e ci sia riuscito.

Credo cioè che tra le cose che dice quest'immagine stia anche il fatto che **questo piano** intende essere **strutturale di nome e di fatto**. Poi, le suggestioni che può dare e le articolazioni ulteriori e più approfondite del discorso saranno meglio sviluppate da chi interverrà dopo di me, e che proprio per questo abbiamo invitato.

Voglio solo focalizzare in modo problematico alcuni punti. Da un lato, mi sembra che si colga un cambiamento - ovvio, se si considera che sono passati più di vent'anni -, ma che tuttavia va oltre il contestuale e altrettanto ovvio cambiamento culturale intervenuto in generale nella pianificazione in un periodo di tempo così lungo. Detto altrimenti, ragionando per esempio sui piani strutturali associati che in questo stesso periodo vengono messi a punto o sono già in discussione, nella stessa realtà provinciale, è difficile rinvenire disegni (e logiche) in grado di comunicare la

‘struttura’ del piano con altrettanta chiarezza (naturalmente senza nulla togliere alla qualità di quei piani). Qui abbiamo invece l’inviluppo di queste sette ‘città’ - e dalla novità dell’approccio anche la difficoltà a farne comprendere il senso, come mi veniva riferito dai colleghi del Comune che hanno partecipato all’esposizione nei quartieri -, ‘città’ che sono contemporaneamente cosiddetti “**spazi di flusso**” e “**spazi dei luoghi**” (per usare le note espressioni di Manuel Castells), e incorporano allo stesso tempo segmenti conoscitivi di **realtà esistenti**, segmenti ermeneutici, di **lettura/interpretazione dell'esistente**, e segmenti infine di **progetto**, di disegno di un poter-essere auspicato. Naturalmente, ciascuna delle ‘città’ partecipa di questi caratteri in misura maggiore o minore, a seconda dei casi e delle caratteristiche specifiche: in alcuni casi si tratta di parti della ‘struttura’ ancora, se così si può dire, tutte o quasi da costruire; in altri, in segmenti strutturali antichi e pesanti, che inducono una serie di problemi che al piano sta affrontare e risolvere.

Tuttavia, mentre è esaminato con grande cura ogni singolo segmento, di questa immagine-struttura complessiva, di questo reticolo aperto, dovrebbe apparire immediato quel carattere di disegno-guida che al contrario, nella testualità che accompagna la proposta grafica e le sue implicazioni progettuali, **rimane un po' in ombra**. Resta “in ombra” anche semplicemente per la posizione che occupa nella struttura narrativa del testo, che la colloca al punto – oggettivamente, davvero un po’ troppo marginale e remoto - in cui questo si occupa della dimensione metropolitana. L’accostamento è corretto, in quanto **si può leggere, “strutturalmente”, l'intera area metropolitana attraverso la proiezione metropolitana di questo disegno**, reale e potenziale. Eppure, nella verbalizzazione delle intenzioni e della stessa lettura dell’esistente, tale dimensione resta comunque relativamente marginale e sacrificata, continua ad esserci una sorta di reticenza a spingersi a guardare ‘oltre il confine’ - mentre stiamo parlando di segmenti di reti che, anche se non si esauriscono nelle reti “di flusso” - ma su questo poi parleranno meglio di me altri -, di necessità non possono, e nella realtà non lo fanno, trovare barriere o dighe al confine del territorio comunale, e al contrario interessano già oggi l’ambito metropolitano, in qualche caso l’intero ambito regionale. Una maggior chiarezza in questo senso penso che possa servire, non tanto e solo a evitare polemiche che possono avere un senso locale, dimensione che ovviamente non interessa tutti i convenuti, ma a **sgombrare il campo dal carattere chiuso alla dimensione metropolitana che potrebbe essere attribuito a questa proposta di Piano**.

Ovunque si proiettino, in ogni caso, le “sette città” sono appoggiate/ancorate nel qui ed ora ad una stratificazione di **contesti** e **situazioni** (per usare il lessico introdotto dal piano) le cui ricadute problematiche (il ‘fall-out negativo’) sono ora del tutto appannaggio del governo locale, della dimensione comunale. Mi soffermo in particolare, a titolo di esempio, su una delle sette città, quella che a mio parere incorpora maggiormente la quota di progetto e quindi di innovazione nei confronti dell’esistente, rispetto alla quota invece di lettura ermeneutica della realtà di fatto - ma quella che allo stesso tempo, per un complesso di motivi che sono ormai oggetto di diverse analisi, anche molto distanti nelle loro motivazioni, può porre, in prospettiva, nell’ipotesi di sua felice e rapida attuazione, che peraltro tutti auspichiamo, i maggiori problemi.

La città della ferrovia, proprio per la sua caratteristica di essere un filamento di luoghi e connessioni che rimandano a comunicazioni di tipo globale, e al tempo stesso per il suo essere ‘appoggiata’ su quelli che il piano chiama ‘contesti’, e poi, scendendo di scala, ‘situazioni’, che si segnalano come essere ***fra i più sensibili sul piano sociale e fra i più critici della città***.

Credo che qui esista una sfida del Piano con sé stesso nel disegnare come proprio futuro uno scenario di intensificazione anziché di abbandono delle pratiche di partecipazione che si sono sviluppate fino ad ora lungo il suo percorso di costruzione – perché il PSC di Bologna è stato anche tutto questo, non solo testi, tabelle e tavole -, che tuttavia, per quanto ottimisti si possa essere, rimane comunque una sfida molto alta, difficilmente affrontabile da qualsivoglia isolamento disciplinare. Quindi la ***partecipazione di situazione*** - come viene definita nel piano - mi pare che sia un obiettivo al quale occorre lavorare con molta attenzione e cautela.

Queste erano le considerazioni generali che un po' forse incoerentemente mi sentivo di fare. Darei la parola ora a Patrizia Gabellini, consulente generale del Piano, e, a seguire, agli altri ospiti secondo l'ordine che abbiamo concordato.

Patrizia Gabellini

**Consulente generale del PSC del Comune di Bologna
Docente di Urbanistica presso il Politecnico di Milano**

La strategia territoriale del Psc di Bologna

Ritengo scontata, tra i partecipanti a questo forum, la conoscenza dei testi fondamentali che costituiscono il Piano strutturale del Comune di Bologna¹, appena concluso per la sua presentazione e adozione in Consiglio comunale². Per questo mi limiterò a fare dei richiami (anche indicando le tavole appese alle pareti) solo se necessari per chiarire gli aspetti sui quali intendo concentrarmi.

Comincio con alcune sottolineature.

Questo documento di piano si inserisce in un processo, avviato nel febbraio 2005 con l'approvazione del Programma per la formazione del Piano strutturale comunale da parte dell'Amministrazione eletta nel giugno 2004, segnato da una successione importante di eventi e decisioni, in particolare dall'Accordo di pianificazione, sottoscritto nel maggio 2006 a seguito della chiusura della Conferenza di pianificazione e dell'integrazione del Documento preliminare del Psc, che suggella le condizioni di coerenza delle scelte comunali con quelle indicate negli strumenti di pianificazione provinciale, intercomunale e regionale.

Questo Psc eredita anche operazioni già avviate o decise, e temi già impostati con ampio e acceso confronto, attinenti alla mobilità, al dimensionamento, ai modi della governance e della partecipazione. C'è poi una legge urbanistica regionale, la 20 del 2000, che non lascia molti margini di interpretazione. Quindi, la costruzione del Psc si è mossa su un binario preciso, consapevolmente accettato da me che sono entrata nel processo dopo la chiusura del Documento preliminare, con la decisione di centrare l'attenzione sulla domanda di progetto emergente al momento del passaggio al piano definitivo (immagine, scenario, strategia sono alcuni dei termini usati per indicare lo spazio ancora inavaso).

Le Sette Città sono il frutto di questo lavoro, un modo di intendere le valenze dello strumento di cui si parla da quasi 15 anni nel nostro paese, e di cui si conoscono interpretazioni europee molto diverse, **un modo di dar forma a un piano strutturale** che entra ad occupare, certamente tardi, la scena istituzionale e amministrativa dell'urbanistica italiana.

¹ Il Psc è costituito da Relazione illustrativa, tre serie di tavole (Figure della ristrutturazione, Strategie per la qualità, Regole), Quadro normativo, Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, Quadro conoscitivo. Ai partecipanti è stata preliminarmente consegnata una cartella contenente la Relazione illustrativa, le principali tavole in piccolo formato, un estratto del Quadro normativo e un indice commentato della Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, assieme a una sintesi del Piano territoriale di coordinamento provinciale (Provincia di Bologna, *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, Alinea, 2005).

² Il Psc è stato adottato dal Consiglio comunale di Bologna il 16 luglio 2007.

Per questo connotato del lavoro, ritengo utile approfondire il senso dell'immagine che sostiene il Psc, quella delle Sette Città di Bologna, che non a caso ha avuto una posizione di rilievo nel dibattito seguito alla presentazione del piano. Si tratta, infatti, di un'immagine che svolge funzioni diverse:

- ***interpreta i processi*** di urbanizzazione mostrandone l'estensione territoriale;
- ***delinea una strategia*** aperta all'implementazione degli altri comuni metropolitani;
- ***propone figure percepibili*** riferendo la strategia allo spazio fisico.

In primo luogo è stata un'interpretazione di sintesi delle tante descrizioni disponibili nel Quadro conoscitivo predisposto per il Documento preliminare, volta a rendere evidenti le trasformazioni che investono Bologna e la legano alle dinamiche dell'area metropolitana e a quelle più generali in atto nel territorio europeo. E' sembrata l'immagine capace di dare "visibilità facile" (poi si capirà che cosa intendo) al fatto che il territorio urbanizzato non è più solo una grande, dilagante e anonima periferia, non può più essere inteso come negazione *tout court* della città (città unica con un unico centro di una *civitas* omogenea e coesa), in quanto al suo interno presenta ormai una molteplicità di forme insediative tipicamente urbane, dove si riconoscono relazioni particolari tra tempi di vita e tempi di lavoro, ritmi caratteristici che riflettono diverse composizioni di spazi e diverse miscele di popolazioni. Mette in evidenza che Bologna "si è fatta in sette" - così è stato argutamente titolato un articolo su un quotidiano comparso nei giorni seguenti alla presentazione del Psc - e, soprattutto, che anche in questo caso non è più fertile una concezione che consideri la città tradizionale centro unico della metropoli: come in altre situazioni metropolitane, e addirittura in situazioni che a stento si definirebbero tali, hanno preso forma paesaggi abitati da differenti popolazioni che usano e conformano diversamente lo spazio. Nel preliminare del Psc questa svolta era suggerita dalla locuzione "Bologna città di città", ma restava sfocata: l'idea evocata dalla "città di città" era piuttosto schiacciata sulla dimensione sociale, era troppo locale ed evocativa di comunità tradizionali.

Ferrovia, Tangenziale, Collina, Reno, Savena, Via Emilia ovest, Via Emilia est sono i sette nomi che nel Psc **identificano le forme di urbanità emergenti nella città dilatata**, differenti per scale e geometrie, animate da distinguibili pratiche di popolazioni diverse per età, posizione sociale e lavorativa, provenienza territoriale, lingua, cultura, etnia, ..., popolazioni che si riconoscono come tali perché condividono un territorio: "geocomunità" nel linguaggio di Aldo Bonomi, oppure solo "**comunità di pratiche**". La prima cosa che si è voluto rimarcare col nuovo piano, dunque, è che Bologna non è più la città chiusa dentro i viali di circonvallazione, che **la città metropolitana ha un volto plurimo da riconoscere e non solo forme di governo da decidere**.

Le Sette Città annunciano anche **una strategia che aspira a tenere insieme territorio comunale, territorio metropolitano e territorio regionale**, a sostenere il ruolo di Bologna come nodo nazionale e internazionale di indiscussa rilevanza, e solo per ragioni di opportunità se ne sono riferite le geografie ai confini comunali.

Le città sono state distinte per le relazioni fisiche e funzionali che le caratterizzano. Solo le due della Via Emilia vengono considerate città bolognesi (si è scritto città-città). Tangenziale, Collina, Reno e Savena sono invece proposte come

città metropolitane in quanto gli elementi che le contraddistinguono e danno loro il nome (rispettivamente la grande strada, i caratteri geomorfologici, il fiume Reno, il torrente e la strada Lungo Savena) sono anche elementi che strutturano la metropoli e la strategia del Psc di Bologna per la loro qualificazione e valorizzazione potrebbe (anzi si auspica fortemente che possa) essere condivisa e declinata nei piani degli altri comuni che sulla tangenziale e sui medesimi fiumi si affacciano, che attorno alla collina si organizzano.

La rete di comunicazione a lunga percorrenza che individua la città della Ferrovia è l'elemento sul quale si gioca una ristrutturazione profonda di Bologna, analoga a quelle che negli ultimi decenni hanno cambiato il volto e il ruolo nel mondo di alcune grandi e medie città europee. La settima, dunque, è una città nazionale e internazionale, dove stazione e aeroporto, fiera e Centro agroalimentare, business center e nuovi poli universitari ospitano le attività e gli abitanti più dinamici. In questa nuova prospettiva è stato possibile rileggere, agganciare, in alcuni casi aggiustare singole, rilevanti operazioni di trasformazione già decise o avviate, amplificando gli effetti di sistema.

Il progetto del Psc che permea e dà senso alle 7 Città si qualifica per l'obiettivo fondamentale dell'abitabilità, anche questo implicito nel Documento preliminare quando vi si dichiara di perseguire il ripopolamento di Bologna e la diffusione della qualità urbana.

Forse stiamo uscendo da una fase che ha posto al centro della pianificazione urbana la competizione, per catturare attività innovative e trasformare le città in fulcri della rete globale. **L'operazione tentata a Bologna è di coniugare la competizione con l'abitabilità**, secondo l'ipotesi, condivisa tra gli studiosi della città globale contemporanea, che per essere competitivi bisogna avere popolazioni giovani, in grado di rinnovare le loro competenze, disposte a guardare il mondo in maniera diversa, dunque attrezzati per cambiare le cose. Questo significa poterle accogliere, offrire condizioni di abitabilità adeguate alla loro disponibilità economica, ad aspettative e stili di vita. Sappiamo come oggi si scelga di abitare là dove si intravedono possibilità di lavoro, di benessere, di *comfort*, ma questa scelta non trova sempre un riscontro, o non lo trova in misura adeguata.

Bologna ha *chances* molteplici che la rendono adatta a trattenere i vecchi abitanti e a richiamarne di nuovi: ha un centro tra i più grandi d'Europa, ben conservato e ancora ampiamente residenziale; ha una collina tra le più integre del paese e un fiume che può diventare un grande parco del *loisir*; ha un'accessibilità straordinaria ed è il centro universitario più antico d'Europa e ancora il più attraente d'Italia; ha un sistema sanitario, opportunità occupazionali e un tenore di vita che emergono dal panorama nazionale e si distinguono in quello europeo.

Ho definito le Sette Città una strategia, ma occorre aggiungere che si tratta di una strategia "a misura di Bologna", per un rapporto forte ed esplicito con il suo spazio fisico. Convinti della necessità di contestualizzare la strategia, **abbiamo disegnato le Città dando loro forma e nome attraverso i luoghi**, così che possano diventare figure familiari per chi abita e frequenta questa terra, entrando nei circuiti della comunicazione pubblica e non "esperta". Si ritiene, infatti, che queste siano

condizioni indispensabili per mobilitare pensieri, generare attese, muovere azioni e operazioni specifiche. Non si tratta perciò di strategie astratte, tantomeno di escamotage pubblicitari, e la loro raffigurazione consente di immaginare che cosa si vuole e si potrà fare, mantenendo la flessibilità consona alla natura del Psc. Le 7 Città identificano le sole parti del territorio dove il piano promuove la ristrutturazione nei prossimi 15 anni e, forse, anche questa selettività ha reso palese il fatto che non si tratta di un azzonamento conformativo dei diritti d'uso dei suoli. L'andamento del dibattito è stato rassicurante in questo senso: non sono emersi fraintendimenti circa il significato da dare ai disegni. E' stata evidentemente compresa la loro funzione esplicativa e narrativa, diversa da quella affidata alle tavole che mappano direttive e indirizzi del Psc: quelle dei Sistemi (infrastrutture per la mobilità, attrezzature e spazi collettivi, dotazioni ecologiche e ambientali) e degli Ambiti (classificazione del territorio).

Chiudo, dunque, con pochi cenni sulla relazione che intercorre tra questa collezione di figure strategiche territoriali e la "forma" del piano strutturale prevista dalla legge 20. Ho già accennato al carattere della legge urbanistica regionale, una legge diffusamente considerata tra le migliori, se non la migliore di quelle che le Regioni hanno partorito per riformare l'urbanistica, una legge carica di intenzioni precise e precisamente restituite, che per questo tende a produrre piani molto simili. Come è bene che sia, essa si preoccupa di stabilire gli argomenti che non possono essere elusi, ma non entra nel merito del progetto che, eventualmente, legghi in modo specifico e particolare quegli argomenti. Quel che si è inteso fare è ancorare la strategia delle Sette Città alla forma-piano delineata nella legge, per evitare che l'immagine diventasse pleonastica, per farla vivere oltre il momento iniziale della comunicazione allargata. Questa scelta ha comportato operazioni impegnative, anche qualche riduzione che i più sofisticati potrebbero sottolineare, e qualche complessità non gradita ai più pragmatici.

Ciò significa che le Sette Città non si traducono in norme, come ho già detto, ma tuttavia permeano l'intero quadro normativo del Psc. **Gli elementi costitutivi delle Città, denominati Connessioni, Nodi, Luoghi e Contesti**, si ritrovano nelle tavole istituzionali, in particolare Connessioni e Nodi nella tavola dedicata al Sistema delle infrastrutture per la mobilità, Luoghi e Contesti nella classificazione del territorio comunale per Ambiti.

Infine l'altra "invenzione" rispetto alla legge, le cosiddette **Situazioni**, introdotte dal Psc per "dare luogo" alle proprie scelte raccogliendo l'esito di anni di ascolto, di una lunga attività con i quartieri e nei laboratori di progettazione partecipata che ha consentito una minuziosa individuazione di criticità, potenzialità e richieste. Le Situazioni, rappresentate su schede che corredano il Quadro normativo (delle quali sono esposti nella sala degli scampoli), aggregano gli Ambiti e individuano opere e azioni per migliorare l'abitabilità diffusa. Con questo elaborato si è cercato di raccordare le strategie territoriali con le operazioni minute di riqualificazione consentendo a tutti di riconoscere la strada, la piazza o il giardino vicini alla propria casa, di capire e immaginare che cosa potrà cambiare. Il che rende palese la nostra convinzione che un piano strutturale non possa avere una scala predefinita,

Il nuovo Piano Strutturale di Bologna

tipicamente piccola, ma debba invece usare tutte le scale ritenute necessarie per rappresentare adeguatamente gli indirizzi che esso affida all'operatività di altri strumenti, esercitando appieno il suo ruolo di guida.

Rudi Fallaci

Consulente generale del PTCP della Provincia di Bologna

Visto il ruolo che mi è stato attribuito, di rappresentare, in qualche modo, il punto di vista della pianificazione provinciale, mi sembra doveroso cominciare dichiarandomi in generale molto soddisfatto del lavoro che ha fatto il Comune di Bologna, perché, per quello che conosco in giro per l'Italia, non è affatto frequente rilevare una tale omogeneità e coerenza di contenuti fra le scelte del Piano del Comune capoluogo e quelle della pianificazione provinciale. Sono molto più frequenti le situazioni in cui, anche laddove vi sia omogeneità politica delle due Amministrazioni, la diversità del territorio rappresentato porta a divergenze non solo di accentuazioni ma di merito.

Questo mi può esimere dall'entrare a commentare le scelte di merito e mi consente di attenermi piuttosto agli aspetti disciplinari, di forma, struttura, rappresentazione del Piano.

Poiché in questa fase molti altri Comuni della Provincia, la maggior parte, stanno facendo il PSC, è utile dell'esperienza del Comune capoluogo segnalare qualche aspetto disciplinare meritevole di essere 'copiato' altrove come buone pratiche, a partire proprio da questi Comuni, e quali altri aspetti, eventualmente motivati e giustificabili nel caso specifico, non sembra invece opportuno che vengano assunti come esempi a cui rifarsi altrove.

Intanto sulla forma, del Piano e dei suoi elaborati, alcuni necessari, quelli richiesti dalla legge; la struttura per ambiti e per sistemi; altri - come ha illustrato Patrizia - non necessari in senso stretto, non derivati dalla legge:

- **la rappresentazione delle strategie del Piano alla grande scala**, che in questo caso sono state chiamate "figure della ristrutturazione" e a cui è stata data la veste immaginifica delle "sette città";
- **e la rappresentazione degli obiettivi di miglioramento della città alla scala del vicinato**, del funzionamento degli spazi, dei percorsi, delle centralità locali della città pubblica a cui in questo caso è stato dato il nome e la veste di 22 schede relative a 22 "situazioni".

Riguardo alla rappresentazione e descrizione delle strategie del Piano, basta dire che si tratta di un'esigenza diffusamente sentita da chi, progettisti e amministratori, affronta l'elaborazione dei PSC, ed è generalmente affrontata, oltre che nel testo scritto, con una qualche forma di rappresentazione ideogrammatica, evocativa. È un fatto che la rappresentazione del Piano per ambiti richiesta dalla legge 20, che a mio parere è abbastanza convincente per esprimere i contenuti tecnici del Piano stesso, non è in generale efficace a comunicare *il disegno* del Piano, gli obiettivi, non è comunicativa.

Quindi quasi sempre si sente l'esigenza di affiancare a questa anche **una rappresentazione evocativa degli obiettivi** che si vogliono raggiungere. Non saranno le "sette città", saranno altre cose, altri slogan, ma qualcosa di appropriato ci vuole. Questa è un'esigenza poco o nulla considerata nella legge 20, ma questo è un bene perché è una dimensione non riducibile a dei canoni. Semmai, riguardo al PSC di

Bologna c'è da augurarsi che dietro al disegno oggi così ben rappresentato ed efficace ci sia uno spessore che duri nel tempo, viene da chiedersi se ci sarà una consapevolezza, una coerenza di azione da parte del Comune. Ma questo lo vedremo solo col tempo.

E' molto interessante anche l'altro aspetto non indispensabile del Piano, quello delle **"situazioni"**, che sono frutto di un importante lavoro di ascolto e dialogo con i Quartieri, e che, per ambiti urbani e per zone ristrette, hanno il pregio di rappresentare obiettivi molto semplici di miglioramento della città esistente, **obiettivi comprensibili ai cittadini non tecnici**, vicini alle esigenze dei cittadini non tecnici. Anche in questo caso si tratta di contenuti non indispensabili, sostanzialmente indicazioni progettuali da perseguire con i Piano Operativi Comunali e con la programmazione delle opere pubbliche, infatti vengono tradotti nel testo normativo in "raccomandazioni".

Non si tratta di niente di inedito: anche molti Piani Regolatori tradizionali si sforzavano di rappresentare in forma simbolica, non vincolante gli elementi portanti della struttura della città pubblica: percorsi, centralità da costruire, barriere da rendere permeabili, ecc

Ma questo è uno sforzo che diventa ancora più opportuno oggi con i Piani Strutturali che, senza di questi contenuti, sarebbero piani ancora più astratti e difficili da discutere con la gente di quanto non fossero i Piani Regolatori prima.

Quindi è un contenuto non indispensabile ma essenziale, e **rappresenta a mio parere una buona pratica da replicare.**

Veniamo invece ai contenuti necessari, quelli di legge o comunque attinenti alla struttura. Intanto un aspetto che mi sta a cuore, **il rapporto fra la capacità insediativa potenziale e il dimensionamento del Piano.** Nei PRG tradizionali i due termini sono equivalenti: semplificando, ad ogni area individuata come 'edificabile' o trasformabile corrispondeva un diritto edificatorio riconosciuto alla proprietà; questa dava luogo a una capacità insediativa; la loro sommatoria era meccanicamente il dimensionamento del Piano. Questa coincidenza rappresenta in modo concreto il carattere "conformativo" del Piano tradizionale.

Nei PSC il tema del dimensionamento invece va posto e inteso in termini molto diversi, la sua coincidenza con la capacità insediativa non è più necessaria, e non è più nemmeno opportuna se si vuole appunto rimarcare il carattere non conformativo del nuovo Piano. **Il dimensionamento diventa una scelta eminentemente politica.** La capacità insediativa massima potenziale è invece il frutto di una serie di opportunità urbanistiche che si mettono sul piatto come **potenziali**, e di valutazioni tecniche sui carichi insediativi massimi sostenibili in ciascun ambito trasformabile e nel loro complesso. Essa può essere allora più ampia del dimensionamento e, a mio parere, deve essere più ampia.

Nel caso di Bologna la scelta politica sul dimensionamento è stata assunta e dichiarata per tempo, alcuni anni fa, ed è stata tenuta ferma, gli 8000 alloggi nuovi più i 4000 residui. Però sulla capacità massima potenziale non è stato finora detto nulla di preciso, e in mancanza di indicazioni sull'argomento francamente ho temuto a lungo

che le due quantità fossero molto vicine; anche perché Bologna si trova ad operare con un territorio molto ristretto, molto condizionato, le aree già urbanizzate trasformabili non sono più di tante. Per fortuna ci sono quelle ferroviarie e ora quelle militari; e poi, fra salvaguardia della collina e salvaguardia dei cunei agricoli, non c'è molto da scegliere anche come aree urbanizzabili: anche quelle prescelte non si può dire che siano ottimali, per esempio dal punto di vista dell'accessibilità col trasporto pubblico: vanno bene perché non ce n'erano di migliori...

In queste condizioni limitanti poteva anche essere che ci fossero pochi margini, e non ci sarebbe stato da meravigliarsi. Invece, mi dicono ultimamente che il margine c'è, non amplissimo ma neanche piccolo, mi dicono che complessivamente le aree trasformabili, per riqualificazione o nuova urbanizzazione, danno sulla carta a possibilità di oltre 11.000 alloggi. Questa allora è una buona notizia perché dà dei margini di flessibilità e di forza contrattuale importanti.

Su questo aspetto mi sento di fare un rimprovero all'Amministrazione del Comune, nel senso che **l'esistenza di questo scarto fra dimensionamento e possibilità di collocazione sul territorio** è una cosa che va detta, anzi va sbandierata, **è un messaggio che va dato al mercato e ai proprietari delle aree**. Il messaggio è che il Piano si attua con chi ci sta, con chi accetta a certe condizioni negoziali, e se uno non ci sta può anche rimanere fuori e il Piano si attua interamente lo stesso. È importante far sapere anche fra i proprietari delle aree colorate in quella carta con i colori più 'appetibili' che ci sono margini di concorrenza, che ci sono alternative possibili e che nessuno è garantito. È in questo margine, in questo surplus, che si dà sostanza palpabile alla non conformazione dei diritti edificatori.

So che c'è stata un po' di discussione con la Provincia: se fosse opportuno o no, necessario o no, dichiarare nel Piano adottato l'entità dei diritti edificatori che si riconosceranno alle proprietà coinvolte, ossia **quali saranno gli indici perequativi per ciascuna delle classi di aree trasformabili, o almeno dei range di valori**. Anche questo è un aspetto importante del messaggio da dare al mercato, ma non quanto il precedente. A mio parere a questo punto, giunti all'adozione, non è più tanto importante che il Comune scriva o meno questi valori o *range* di valori nelle Norme. **Sarebbe stato importante annunciarli per tempo**, anni fa, all'inizio del processo, per cominciare da allora a tarare le aspettative di mercato e orientare il mercato sulle intenzioni del Comune.

Nei Piani dei Comuni di pianura è stato dichiarato con molto anticipo, già nei Documenti preliminari quali erano gli orientamenti sui diritti edificatori privati o indici perequativi, che dir si voglia, soprattutto è stato esplicitato molto chiaramente che si individuavano ambiti trasformabili in misura marcatamente più ampia di quella necessaria ad ospitare il dimensionamento previsto: infatti in quei Comuni le aree prescelte come potenzialmente trasformabili possono essere individuate anche in misura doppia del necessario, perché ci sono meno ostacoli e vincoli, e dove ciò è possibile è utile farlo. Su questo aspetto credo di poter dire che la buona pratica da suggerire sia piuttosto quella dei Comuni di pianura.

Resta invece importante, anche per il Comune di Bologna, dire forte che ci sono questi margini di alternatività e di concorrenza.

Infine, se ho ancora un minuto, un aspetto che mi ha suscitato qualche perplessità; ovviamente è scontato che in una sede come questa si finisce per sottolineare gli aspetti di perplessità e non quelli molto più ampi di condivisione. Ciò che **mi ha suscitato qualche perplessità è la modalità applicativa prescelta per la perequazione urbanistica**, almeno quale appare dalle bozze di normativa finora rese pubbliche; in specifico si tratta della classificazione delle aree in gruppi omogenei per condizioni di fatto e di diritto ai fini della differenziazione del diritto edificatorio, o indice perequativo che dir si voglia, che è contenuta nell'articolo 36 della proposta di Norme.

Va detto prima di tutto che sull'argomento non esistono regole canoniche, quindi non ci sono scelte giuste o scelte sbagliate in assoluto. Ci sono però alcuni aspetti concettuali che si ritrovano in diverse esperienze concrete di applicazione della perequazione urbanistica, rispetto ai quali la modalità proposta nel PSC di Bologna appare quanto meno anomala; probabilmente giustificata da questioni oggettive che si sono dovute affrontare in questa sede specifica, forse anche condivisibili nello specifico, ma pur sempre anomala e che quindi non mi sentirei di suggerire o da prendere come esempio. Per esaminare bene l'argomento occorrerebbe entrare in questioni di merito tecnico e non voglio farlo ora; ma voglio dire che l'articolazione proposta in classi di aree appare influenzata, se le parole hanno un senso, non solo dalle condizioni di fatto e di diritto, come dovrebbe essere, ma anche da scelte urbanistiche. Per sbrigarmi in due parole con un esempio, nel momento in cui si denominano delle classi di aree come "aree destinate a dotazioni o parchi fluviali", o "aree della nuova espansione residenziale", temo che ne consegua che il proprietario di un'area in fregio al torrente Savena sia trattato diversamente da un proprietario di un'area in fregio al fiume Reno per ragioni non di differenza di fatto o di diritto ma per ragioni di scelta urbanistica, la scelta secondo la quale lungo il Reno si decide di completare il parco e lungo il Savena di edificare.

Viceversa manca una diversa distinzione, classicamente usata in perequazione urbanistica, quella fra aree gravate da vincoli sovraordinati (per esempio di tutela fluviale) e aree non gravate. Una scelta di differenziazione di questo tipo può avere - anzi, avrà sicuramente - delle motivazioni riferite al caso concreto che non sarebbe corretto mettere in discussione senza conoscerle a fondo, ma il mio timore è che ciò possa inquinare il rigore concettuale di applicazione della perequazione urbanistica, e di conseguenza, forse anche indebolirne la tenuta sul piano giuridico. Conoscendo il valore delle persone che hanno lavorato al Piano bolognese non ho dubbi che le argomentazioni e le motivazioni siano state robuste, in ogni caso mi auguro che gli altri Comuni si attengano ad applicazioni della perequazione urbanistica più collaudate.

L'augurio con cui voglio concludere il mio intervento è quello che si concluda al più presto la formale adozione del PSC e di vedere prestissimo le proposte per il RUE e per il primo POC.

Paolo Avarello

Docente di Urbanistica presso l'Università degli Studi Roma Tre

Trattandosi di un seminario evidentemente non ho preparato una vera e propria relazione, e quindi dirò alcune cose che, quasi inevitabilmente, sono già riecheggiate in questa sala.

È evidente infatti che l'urbanistica, per la verità quella emiliana in genere, e certamente quella bolognese in particolare, sono state storicamente e per molto tempo, almeno per la mia generazione, ma non solo, un costante **esempio di "buone pratiche"**, come si dice oggi; una sorta di modello e, comunque, di buona amministrazione, in un campo, per altro, quello della pianificazione, a volte del tutto ignorato dalle stesse amministrazioni, nonostante gli obblighi di legge, spesso comunque trascurato o, peggio, mal gestito.

Mi sembra però che oggi siamo in una fase diversa, che con questo piano si annunci, perlomeno si annunci, qualche cosa di più, o forse di meno, se volete, ma insomma qualche cosa di diverso dal "semplice" ben amministrare. Naturalmente sappiamo tutti che anche il semplice amministrare non è poco, nemmeno quando si fa secondo regole più o meno rigide e codificate, tuttavia spesso non scelte dalle singole amministrazioni, ma imposte dall'alto.

A me sembra però che, finalmente, aggiungo, qui a Bologna si stia ora cercando di fare **uno sforzo in una direzione diversa, che comporta certamente una maggiore complessità, e una maggiore responsabilità**, da parte degli amministratori, ma anche dei tecnici.

Mi è capitato anche di recente, e sono passati più di dieci anni dall'inizio della riforma urbanistica "strisciante" – quella delle regioni, che comunque procede – di dover difendere ancora i nuovi piani, le nuove modalità pianificazione. E questo non tanto dal gruppetto ormai sparuto degli avversatori per principio - contrari per esempio alla perequazione, alla concertazione istituzionale e, soprattutto, al rapporto esplicito e trasparente tra pubblico e privato, che minerebbe la supremazia del pubblico -, quanto invece dall'esercito di chi non si pronuncia apertamente contro la nuova urbanistica, ma di fatto "rema contro" la sua diffusione e il suo sviluppo.

Per esempio, già nelle leggi regionali, **ci sono piani che si chiamano "strutturali", ma che per come sono definiti non lo sono affatto**; regioni in cui, invece, la legge prevede davvero il piano strutturale, ma quelli che si fanno non sono affatto "strutturali": non ne hanno i contenuti, le caratteristiche, e **nemmeno il linguaggio, anche grafico, che se non è mera decorazione, pure significa qualche cosa**. E per fare dei piani nuovi, tra l'altro, anche questo bisogna inventarselo. Ancora, piani che possono sembrare abbastanza "strutturali", ma che di fatto sono assai poveri di contenuti, perché, di fatto, attraverso le procedure previste, spostano le scelte, anche sostanziali, a fasi e/o "livelli" successivi, del tutto "tradizionali", ovvero a rigide e minuziose normative.

Poi naturalmente ci sono alcuni casi particolari.

Vengo da una Regione, il Lazio, dove la legge regionale non prevede affatto il piano strutturale – è una delle poche – ma in cui i funzionari si rifiutano comunque di accogliere i piani fatti con la “nuova” legge, ormai vigente da qualche anno, e che vogliono invece fatti sulla base della precedente, a cui sono meglio assuefatti. Roma fa eccezione, naturalmente, però gli altri comuni devono portare in Regione i piani fatti secondo la vecchia legge, perché i funzionari non vogliono applicare la nuova: quel minimo di innovazione che la nuova comporta evidentemente li affatica. Certo, in questo paese può succedere di tutto, ma proprio per questo bisogna fare attenzione alle differenze: a quelle scritte nelle leggi e, forse ancora di più, a quelle non scritte.

Dicevo che, dovendo difendere, ancora una volta, la “nuova” pianificazione (comunale), la migliore difesa che ho potuto mettere insieme mi è sembrata, in fondo, che **questo modo di fare i piani cosiddetti nuovi, in realtà restituisce alla pianificazione le sue funzioni originali**, che di fatto si erano perse attraverso qualche decennio di pratiche, soprattutto dopo la “legge ponte”, che come è noto tale risultato non essere.

Certo a Bologna queste pratiche sono state gestite meglio che altrove, però anche a Bologna dimenticando, almeno in parte, le funzioni originali della pianificazione. O comunque tenendole in qualche modo tendenzialmente separate dalla pianificazione ufficiale e dalle pratiche ad essa connesse. Tanto che anche a Bologna e in Emilia la pianificazione è data per noiosa, mentre anche qui si manifestano maggiori entusiasmi, ed eventuali conflitti, quando, ad esempio, si tratta di servizi, di traffico e infrastrutture, di qualità urbana, di paesaggio o di energia etc. che, evidentemente non è “urbanistica”.

Le funzioni originali dell’urbanistica, scusate la banalità, sono: **proiettare la città nel futuro, scegliere le opzioni fondamentali** – che non si scelgono in base a regole generali e precostituite, ma secondo criteri, specifici e pertinenti per *quella* determinata situazione – **tradurle in obiettivi, e organizzare le risorse in funzione di questi obiettivi**. Così da sempre al fondo l’urbanistica. L’obiettivo di “affettare” i suoli – francesizzo perché la parola rende meglio il significato – è un obiettivo subentrato e in fondo secondario, che si è gonfiato nel tempo; ma non era affatto quella la finalità principale della pianificazione, quanto piuttosto una conseguenza, certo non irrilevante, della pianificazione stessa.

Quello che ci ha detto Patrizia Gabellini, e quello che è stato accennato da Rudi Fallaci è sicuramente complicato. Ma forse proprio per questo comincia da qui **un interesse, per questo piano, diverso da quello che ci poteva essere, o non essere, per i vecchi piani**. E questo mi sembra tutto sommato un buon risultato: la “nuova” urbanistica, quando viene presa sul serio – cioè non assumendone denominazioni e definizioni, per poi fare quello che si è sempre fatto – cambia davvero i rapporti: quelli tra le amministrazioni, quelli tra l’amministrazione comunale e gli operatori economici, ma anche quelli tra l’amministrazione e i cittadini.

Fare veramente e seriamente un piano di questo tipo, un piano cioè che miri alla trasformazione, e a creare opportunità di sviluppo e riqualificazione – il miglior uso delle risorse attivabili – significa fare una cosa davvero diversa, nel bene e nel male, impegnandosi e anche rischiando.

Con questo certamente non voglio dire che sia tutto perfetto. Per esempio, **la scelta delle opzioni fondamentali, degli obiettivi “strategici”, se volete, può essere una scelta solo dell’amministrazione in quanto tale?** Obiettivi proiettati necessariamente su tempi lunghi, anche oltre la durata “legale” del piano, perché si tratta indubbiamente di obiettivi impegnativi, ma anche perché le città oppongono comunque resistenza alle trasformazioni. È quindi evidente che queste scelte, e di conseguenza il piano che le esprime, e che le “localizza”, non possono essere solo dell’amministrazione.

Se quindi l’amministrazione intende assumere determinati obiettivi, e le scelte conseguenti, dovrà mettere in atto una qualche forma di strategia per così dire “pre-strategica”, per assicurarsi, almeno, che quanto si vuole realizzare abbia non solo un generico consenso dei cittadini, quasi un presupposto del piano, oltre che dell’amministrazione stessa, ma anche un certo fondamento nella società urbana nel suo insieme, e nelle risorse che essa può impegnare.

Per usare uno *slogan*, si potrebbe dire: **“un piano della città per la città”**. E la città non è il Comune, e tanto meno l’amministrazione comunale, a cui tuttavia spetta comunque la responsabilità dell’operazione e della sua conduzione. In altre parole, un piano che preveda le trasformazioni ritenute utili o necessarie a migliorare le condizioni di vita e ad aumentare le opportunità per i cittadini, ma anche un piano alla cui formazione i cittadini stessi possano partecipare, o che comunque possano far proprio e condividere. E questo **non per “buonismo” partecipativo, ma perché i cittadini sono in effetti la principale risorsa di ogni città.**

Le **risorse** per il piano, per attuare il piano, ma anche perché il piano sia credibile, in ogni sua parte. Le risorse sono tutte e sole della amministrazione comunale? O del “pubblico” in generale? Non voglio fare i conti in tasca agli amministratori comunali, e a quelli dei vari enti eventualmente coinvolti, ma mi sembra improbabile. E infatti molti piani, ivi compreso questo che qui si presenta, prevedono una serie di opere e interventi, rilevanti e costosi, che non sono direttamente, o comunque non totalmente a carico delle amministrazioni stesse.

Si tratta quindi di mettere insieme, di far decidere e lavorare insieme i diversi enti, che hanno compiti e funzioni diversi – aggiungo, e che nei loro piani esprimono a volte anche obiettivi diversi – ma che tutti hanno comunque risorse limitate, altrimenti saremmo nel paradiso terrestre. E qui l’urbanistica emiliana, e quella bolognese in particolare, può di nuovo diventare davvero un esempio. Qui anzi forse più che per altri aspetti, legati alle capacità dei tecnici e alla efficienza delle amministrazioni.

Sappiamo che questo non è facile, sappiamo che questo richiede molta capacità “politica” – nel senso del dialogo, non dello sgambetto – e molto, moltissimo lavoro tecnico. Però finalmente si lavora a qualche cosa di serio, di importante, non intorno alla limatura dei metri cubi. Ricordi anche tu Rudi, i vecchi “dimensionamenti” di piano, il conteggio degli abitanti “metro-cubati”, i cattivi che ne volevano tanti e i buoni che riuscivano a limarne qualcuno. Francamente abbiamo perso un sacco di tempo, se posso dirlo adesso in maniera brutale.

Oggi comunque si può cominciare a lavorare intorno a opzioni significative, almeno un po' più significative. **Il termine "strategico" è oggi abusato**, nel senso che viene usato troppo, e spesso a sproposito, ma certamente occorre coinvolgere nel piano, e nella sua attuazione, più enti, più soggetti, anche privati, per quanto possibile – e non sempre è possibile – su obiettivi di lungo periodo. E obiettivi che sono cambiati, rispetto al passato delle "direttrici di sviluppo" e del metro cubo: sostenibilità ambientale, sviluppo economico – che non è solo edificare, ma comunque, e molto, anche trasformare – politiche dei servizi e crescita delle opportunità sociali, coinvolgimento dei cittadini, appunto.

Chiamate tutto questo come volete, ma certamente tutto questo fa parte di **una nuova dimensione, anzitutto culturale, dell'urbanistica**, e richiede nuove forme e diverse connotazioni dei piani.

Da quello che ha detto Patrizia, naturalmente, ma anche da quello che ho potuto vedere in anticipo, mi sembra che oggi e qui ci si trovi in questa situazione. E siccome non credo che tutto questo sia facile, intanto faccio i miei auguri alla amministrazione e ai tecnici coinvolti, perché quello che si sta facendo qui mi sembra importante, e non solo per Bologna.

Mi sembra infatti necessario che anche in questa nuova urbanistica Bologna torni a essere o, meglio, continui a essere – scegliete voi – un esempio. Perché di esempi c'è molto bisogno. E ce n'è bisogno proprio perché il rallentamento, l'inerzia, il tentativo di aggrapparsi a quelle poche cose un po' sciocchine che già si fanno, evitando di impegnarsi a impararne di nuove, è forte, strisciante, e molto pesante. **Quindi di buoni esempi abbiamo grande bisogno.**

Unica osservazione, è che già immagino, con la buona fama che ha Bologna in questo campo, quello che probabilmente si dirà: a Bologna è possibile, ma altrove non lo è affatto. E confesso che anche a me viene questo dubbio, quelle poche volte, ormai, che scendo sul campo di battaglia, cioè negli uffici e nei comuni, e magari mi metto a scarabocchiare piani.

Però forse questo è un motivo in più perché l'esempio di Bologna sia veramente un esempio, e possa come tale essere trasferito anche altrove, o almeno incoraggiare qualcun altro a cercare di imparare e di fare qualche cosa di nuovo, certo in maniera totalmente diversa dal passato. Perché almeno questo ormai è chiaro: **non si tratta più, oggi, di "modelli", ma di esempi, di "buone pratiche"**, appunto, che possono e devono essere sviluppate ogni volta da capo, secondo le situazioni, i bisogni e, ragionevolmente, le risorse locali attivabili e impegnabili.

Questo tipo di piano deve essere pensato, appunto, non come piano dell'amministrazione, ma davvero come "piano della città per la città". Sta quindi alle amministrazioni, quella di Bologna e le altre, riuscire a interpretare, o almeno ad approssimare, bisogni, desideri, e magari anche le ubbie dei cittadini, per guadagnare sul campo, non solo un generico consenso, ma l'impegno concreto di "agire" il piano, perché, come ha scritto qualcuno, il piano non resti "un (bel) disegno colorato" appeso in qualche ufficio. Che per un piano sarebbe davvero una triste fine.

Giuseppe Campos Venuti

Presidente onorario dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Dico subito che riconosco esplicitamente una caratteristica riformista al Piano Strutturale Comunale di Bologna. A cominciare dalla sua iniziale formulazione emblematica, relativa agli indirizzi dimensionali; i quali rappresentano chiaramente questa caratteristica, avendo praticamente dimezzato le previsioni avanzate dalla precedente Amministrazione di destra. Ed ho molto apprezzato la recente dichiarazione fatta dall'Assessore all'urbanistica del Comune Merola; quando ha affermato che l'arrivo sul mercato immobiliare delle aree militari, finalmente disponibili per la città, non aumenterà l'indirizzo dimensionale formulato due anni fa, confermando così la sua strategia contro la rendita urbana. Trovo questo un modo serio e coerente di fare politica, esattamente il contrario di chi dice e disdice, rifiutando di assumersi concrete responsabilità di governo.

Quello bolognese sarà, dunque, **un piano di riqualificazione urbana e non di espansione urbana**; un piano che salva i "cunei verdi" dalla possibile edificazione e un piano **che si arricchisce della brillante invenzione disciplinare delle "7 città per Bologna"**.

Confermo, d'altra parte, in questa sede, quanto già dissi concludendo il Forum della Conferenza di Pianificazione; mi sembra, infatti, che **ancora una volta Bologna presenti una certa incoerenza fra le strategie urbanistiche e le strategie della mobilità**. Naturalmente sono più che soddisfatto che sia stato soppresso il braccio del Metrò indirizzato verso la collina. Però ritengo ancora sovradimensionato il Metrò sotterraneo, non omogeneo con la cattiva eredità di un secondo mezzo di trasporto che viaggia in superficie come il Civis; convivenza resa più difficile dalla prospettiva di un terzo mezzo di trasporto, quale il People Mover sopraelevato. Caratteristiche ancora diverse avrà un quarto mezzo di trasporto, il Servizio Ferroviario Metropolitan, che pure si sta realizzando; ma che secondo me, invece, non è abbastanza sfruttato per l'uso urbano.

Ho perfino una preoccupazione relativa al rapporto con la mobilità del disegno urbanistico del piano. **Le due città fra le sette, che hanno una base geografica oltre che tematica, cioè la Via Emilia Levante e la Via Emilia Ponente**, che il PSC vuole giustamente riqualificare quali settori complessi della città, **sono sostenute da due assi infrastrutturali per il trasporto collettivo**; e mentre quello di est - servito dal Civis - è indubbiamente debole, quello di ovest - servito dal Metrò - è sovradimensionato, ma potrebbe incontrare nel tempo qualche difficoltà per l'assai elevato costo di finanziamento. Dunque, ancora una volta, l'urbanistica appare poco in sintonia con la mobilità.

Al di là di queste preoccupazioni, voglio ripetere, invece, come il Piano Strutturale bolognese mi sembra **pienamente rispondente alla concezione basilare della legge regionale 20/2000**. E' a mio giudizio uno dei migliori, forse il migliore, fra i piani strutturali con i quali in Emilia Romagna si sta attuando la legge riformista. Infatti, fra i piani strutturali dei maggiori Comuni, diversi hanno scelto la soluzione del

cosiddetto "spacchettamento", immaginata dal legislatore non tanto per le città maggiori, quanto per semplificare la vita ai piccoli Comuni, che potessero senza troppi traumi accontentarsi di adattare meccanicamente i PRG vigenti alle norme della nuova legge; rinunciando, però in tal modo, alle potenzialità della strategia riformista resa possibile dalla 20/2000.

Per il PSC di Bologna, come per quello di Reggio Emilia, per citarne un altro, si è scelta, invece, una impostazione di piano totalmente diversa da quella del passato. Un piano che approfitta appieno della flessibilità regolata a priori, resa possibile dalla non prescrittività dello strumento generale; con una esplicita formulazione alternativa alla strategia urbanistica del "caso per caso" di derivazione milanese. Un piano la cui attuazione prescrittiva, è affidata al POC e alle sue precise scadenze quinquennali, per le previsioni pubbliche, come per quelle private; e che, infine, adopera la compensazione perequativa, non solo per acquisire gratuitamente tutte le aree necessarie alla città, ma anche per concepire diversamente dal passato il disegno del piano e la sua finalmente possibile attuazione. Il piano di Bologna - strumento urbanistico di alta qualità -, sarà, infine, **indubbiamente un sostegno efficace nei confronti della legge nazionale di principi**, proposta proprio in questi giorni in Parlamento per il governo del territorio.

Mi interessa particolarmente sottolineare il fatto che il PSC di Bologna, non sia con tutta evidenza un piano 'centrostorico-centrico'. Anzi, qualcuno lo ha criticato, perché sembra che il Centro Storico sia stato trascurato dal piano; critica che non condivido. Io penso, al contrario, che **dare troppa enfasi alla centralità della Bologna storica, sia un errore**; e non averlo fatto, mi appare uno dei pregi della strategia del piano. E vorrei che questa caratteristica fosse accentuata nella elaborazione finale. Infatti la ricollocazione di Bologna nell'area metropolitana e la decongestione qualitativa del Centro Storico, mi sembrano uno degli elementi del piano che vanno resi più espliciti.

Partendo dall'analisi di come è successo che Bologna abbia smesso di decentrarsi nell'area metropolitana - ricordate il Centregross, l'Interporto e il tentativo dell'Università nel campus di Ozzano ? -, e che il Centro Storico di Bologna abbia finito per congestionarsi; rinunciando alle ipotesi di decentramento, che rappresentavano inizialmente la scelta strategica per la effettiva salvaguardia del Centro Storico bolognese.

Mi sembra che proprio con queste problematiche dovremo fare i conti, per affrontare in futuro le vicende della città. Che negli anni '60 e '70 ha largamente approfittato della strategia riformista, quando in 20 anni 2000 ettari di campagne sono diventati urbani; di questi, 1700 ettari - l'85% - sono stati acquisiti dal Comune che, dopo averli urbanizzati, ha potuto così decidere facilmente le scelte più interessanti per la città. Prima la collocazione centrale dei quartieri popolari ed economici e la loro grande ricchezza di verde e di servizi; poi il decentramento della Fiera e del distretto direzionale, che allora occupavano e stavano per invadere il Centro Storico, del quale è stato così possibile lanciare l'operazione di salvaguardia. E' dello stesso periodo la realizzazione emblematica di numerosi parchi collinari, che ha stimolato a

generalizzare la difesa ambientale dei rilievi affacciati sulla città; mentre l'apertura di nuove zone industriali su aree a basso costo attrezzate dal Comune, ha ritardato a lungo l'esodo produttivo verso i Comuni della cintura.

Una strategia riformista resa possibile dal costo di esproprio delle aree di espansione, ancora accessibile per le finanze comunali. Poi negli anni '80 il costo degli espropri è diventato impraticabile e la crescita qualitativa della città è diventata sempre più difficile; per fare un solo esempio, negli anni '70 il Comune ha potuto attrezzare 400 ettari di verde pubblico, che negli anni '80 sono crollati a 80 ettari di nuovi giardini pubblici. Non che il verde fosse diventato meno ambito, ma non era più possibile espropriare l'area necessaria.

Sempre negli anni 80, gli anni della deregulation urbanistica nazionale, **io ho firmato il Piano Regolatore del 1985; ma di quel piano, i volumi iniziali sono stati di fatto raddoppiati**, per ragioni che non sono certamente urbanistiche. E poi negli anni 90 sono arrivate anche a Bologna **le Varianti legalizzate della legge 179/92 e addirittura quelle della legge regionale 19/98**. Creando decine di casi in cui il piano generale è stato cambiato, con grande vantaggio per le fortunate immobiliari coinvolte e con ben pochi vantaggi per la città.

E il decentramento del terziario direzionale, che era stata una delle scelte strategiche dell'urbanistica riformista bolognese, si è arrestato e poi si è invertito. Quando ci siamo illusi di contenere l'università di Bologna a 30.000 studenti, cosa impossibile e francamente poco auspicabile; così gli studenti bolognesi sono diventati 70-80.000, ma collocati quasi tutti nel Centro Storico. Ospitati nei palazzi restaurati, in modo impeccabile, ma spesso poco funzionale. E allo stesso modo si sono spinte al restauro nel Centro Storico tutte le banche grandi e piccole, che hanno inevitabilmente attirato la proliferazione del terziario diffuso. **Fra Università e Banche, invece del decentramento si è, dunque, avuta la concentrazione del direzionale nel Centro Storico.**

Così la residenza nel Centro Storico è scesa a 50-55.000 abitanti, anche se in Comune gioiscono per gli infinitesimi recuperi demografici, ma non mi sembra che per ora ci sia troppo da illudersi. Assieme agli abitanti, il Centro Storico ha perso anche le botteghe residenziali, che hanno seguito i propri clienti in periferia e nell'area metropolitana; sostituite dalle grandi firme, che fanno aumentare i prezzi degli affitti, ma non migliorano la qualità sociale del centro e forse neppure quella economica.

Tutto questo ha stimolato la congestione del traffico automobilistico - purtroppo i commercianti bolognesi non hanno capito che il commercio fiorisce oggi nelle aree pedonalizzate -, ha prodotto insicurezza nelle strade, creando una situazione di degrado in diverse aree del Centro Storico.

Mi sembra, però, che la strategia della nuova urbanistica comunale, sia ben illustrata dallo slogan **"riabitare Bologna"**; una strategia che evidentemente condivide le mie preoccupazioni e che si propone di affrontarle. **Decentrare il terziario nell'area metropolitana è, dunque, una scelta implicita del Piano Strutturale Comunale**; l'operazione dell'Università al Lazzaretto e al Navile, anche se non è fuori dal Comune di Bologna, è certamente il primo passo sostanziale, per il decentramento dell'Università. Riabitare il Centro Storico significa poi, **lavorare per sostituire uffici**

con abitazioni e riabitare la città intera, significa costruire in tutta la città abitazioni sociali, come già si sta tentando di fare.

Se i giovani sono un elemento capace di dare concorrenzialità a Bologna, bisogna costruire case per i giovani; e così per gli immigrati e per i lavoratori a basso reddito. E non tanto per sacrosante ragioni solidaristiche, quanto per ragioni essenzialmente funzionali. Bisogna, dunque, **realizzare nuove residenze sociali nella città e anche nel Centro Storico**, per i giovani, per gli immigrati, per i lavoratori a basso reddito, perché tutti questi cittadini sono indispensabili al buon funzionamento della città; **non è questo un atto di generosità di una Amministrazione benevolente, è la prima necessità della Bologna futura.**

Giovanni Crocioni

Docente di Tecnica Urbanistica presso l'Università degli Studi di Bologna

Anch'io ringrazio per questo invito. Spero che possiamo avere anche altre occasioni di confronto così autorevoli, perché dieci minuti su questioni tanto impegnative costringono ad una certa sommarietà.

Non posso che partire da quello che vedo in giro per l'Italia. Naturalmente il mio è un osservatorio personale, di taglio essenzialmente professionale. Ma certamente **vedo e leggo difficoltà diffuse per la pianificazione strutturale**, nelle regioni che la stanno praticando. Molti Piani strutturali operano di fatto nel senso di un rinvio, di fronte alle difficoltà che i piani stessi inevitabilmente - fisiologicamente, direi - incontrano, tanto più in società e comunità locali complesse e spesso stressate, come quelle di oggi; ed anche di fronte a criticità urbane assai diverse, rispetto ad un passato recente. Le stesse Amministrazioni, peraltro, hanno perso in autorevolezza.

Quindi molti Piani Strutturali, in un quadro in cui la pianificazione si sdoppia, optano spesso o scivolano inconsapevolmente verso un rinvio dei problemi alla pianificazione operativa. Sono **piani "differiti"**.

Incontro spesso anche **difficoltà non secondarie nei rapporti tra pianificazione strutturale e pianificazione territoriale**. Le vedo un po' anche da noi, come dimostrano vicende e polemiche recenti. Credo che dovremmo sviluppare molto di più la pianificazione territoriale intesa come sistema di relazioni scorrevoli fra azioni che si sviluppano in istituzioni di livello diverso, in territori di scala diversa. In caso contrario la pianificazione territoriale diventa solo un problema in più, mentre potrebbe essere un utilissimo punto di appoggio, per la pianificazione comunale.

Vedo infine anche **una pianificazione strategica che assume spesso dimensioni "filosofiche" e astratte**, per poi prendere la forma banale dell'agenda delle cose che già si stanno facendo. Ho la netta impressione che la pianificazione strategica, distaccata dal tema dei suoli, come è di moda, rischi di diventare un lavoro del tutto inutile, se non evasivo.

A Vicenza, dove appunto sto cercando di fare lo strutturale e sono impegnato a cercare di tenere insieme gli interessi caldi e duri della città, conosco bene tutte queste difficoltà, ma sono portato a pensare che la formula del rinvio rappresenti un errore gravissimo; una fuga, se non una forma pericolosa di opportunismo.

Poi - lo sapete - a me il Piano piace caldo, non freddo. Penso che il Piano si legittimi solo se è caldo, cioè solo se è in grado di muovere, mettere in competizione e ricomporre utilmente interessi reali, altrimenti tutto diventa vuota retorica o dirigismo astratto.

In effetti fra pianificazione strutturale, pianificazione territoriale e pianificazione strategica sarebbe opportuno, partendo dalla prassi, dall'esperienza, dalle cose e dai fatti, fare tutti maggiore chiarezza.

Questo è un problema che abbiamo anche a Bologna.

Ho sentito spesso l'Assessore sollecitare un maggiore dinamismo nei propri interlocutori, che non sono solo gli enti, Paolo, ma soprattutto gli interessi in campo. In questo senso **il tema suggestivo delle sette città lo vedo un pochino evasivo, anche se riconosco volentieri a Patrizia uno sforzo, molto utile, di innovazione culturale e dei linguaggi** in questa sua presenza a Bologna. Anche di questo abbiamo bisogno, certamente.

Ma Bologna ha innanzitutto un problema difficile di impianto, di impianto urbano, di riassetto infrastrutturale. Ne faceva cenno Campos nel suo intervento.

Questo era un limite presente con evidenza anche nel PRG '85. Patrizia giustamente si rifà a quello che è accaduto prima, perché i piani si fanno sempre in successione. Questo, dunque, era un problema già presente nel PRG '85, dove emergevano vistosamente questioni irrisolte di impianto.

In effetti, quale fosse la città del PRG del 1985, non saprei dire.

Ha ragione Campos, **in questo piano strutturale manca una convergenza adeguata tra politiche infrastrutturali e politiche insediative; e le stesse politiche infrastrutturali sono troppo frammentarie** nel sistema del trasporto pubblico, a cominciare dal progetto del people mover.

Ecco, lo strutturale innanzitutto dovrebbe servire a questo: a costruire autorevolmente quadri unitari e convergenti, in una prospettiva di medio e lungo termine.

Io trovo - e qui parlo da ingegnere - che quello che si sta facendo sulla tangenziale, con la nuova corsia autostradale "dinamica", dimostri che in questa operazione ci poteva stare anche una corsia stradale in più, capace forse di risolvere, in modo essenziale ed efficace, i problemi dell'intero assetto infrastrutturale. Questo ci poteva consentire di lavorare seriamente su una città "corta" e compatta, estesa da Bologna alle frange della prima cintura. E' una città di 500.000 abitanti che, con il Centro storico e la prima periferia, ruota intorno ai Viali, e con la seconda periferia e le frange ravvicinate della prima cintura, intorno alla Tangenziale.

Io qualche anno fa **ho cercato, appunto, di sostenerlo energicamente, in una dimensione possibile, questo disegno, con la rete innovativa del metro leggero a guida automatica**, intesa come rete, a sua volta "corta", al servizio delle funzioni dell'eccellenza urbana, a partire dalla Stazione Alta Velocità. Mi sembra che i giochi veri a Bologna si debbano fare lì, in quella dimensione. Ed anche i problemi di impianto si potevano giocare a quella scala, in un ambito relativamente ravvicinato.

So bene che abbiamo divergenze marcate fra noi, proprio su questo.

Insomma, quello dell'impianto urbano è uno dei nodi più impegnativi, forse il primo per Bologna.

Non vedo la città del bypass, non capisco qual'è nelle sette città di Patrizia Gabellini la città del nuovo bypass autostradale. Non capisco, più precisamente, qual'è la città che viene avanti con il bypass e con il solo SFM.

Mi pare sinceramente un **sistema dispersivo**; e sono portato a pensare che la città di Bologna non abbia oggi l'energia, la forza, le risorse, per coprire, per sostenere davvero quella dimensione così ampia di una città "lunga" e dispersa.

Penso, piuttosto, ad una città “corta”, compatta, anche se energicamente riaggiustata e sostenuta.

Queste sono le mie impressioni e quindi pongo in luce innanzitutto, nella mia visione delle prospettive dello sviluppo urbano, il problema dell’impianto di questa città. Sarò forse brutale, o forse anche sono portato a semplificare eccessivamente, ma l’identità più impegnativa e più vera di Bologna oggi viene prima di tutto da lì.

Poi ci sono anche le sette città, un fatto importante, ma che rischia di diventare essenzialmente divulgativo, piuttosto che uno sviluppo intelligente delle molte dimensioni che Bologna può assumere; e su questo potrei essere d’accordo.

Anch’io a Vicenza, con lo strutturale sto lavorando secondo una geometria variabile. Lavoro a un Piano che in parte è un Piano Territoriale, in parte un Piano dei luoghi, in parte un insieme di programmi urbani complessi sostenuti da accordi. Vado cioè da un piano quadro fino quasi a piani attuativi, e seguo questo percorso assai articolato perché in quel senso va anche la forza delle cose.

Lo sapete bene anche voi, **il Piano non si fa in termini puramente concettuali**; sono le cose con cui devi fare i conti, le dinamiche con cui ti confronti, le risposte che riesci a dare, che te lo fanno fare nel modo migliore, in sostanza nel modo più aderente ai processi urbani effettivi.

Venendo agli altri aspetti che mi interessano maggiormente oggi, trovo che emerga senz’altro **un pericolo di scarsa legittimazione nella pianificazione strutturale** in generale, anche a Bologna.

Ad esempio, se il nodo dei suoli resta troppo fuori dai giochi reali e visibili, ne consegue sicuramente uno scarso livello di legittimazione. Non saranno i laboratori della progettazione urbanistica ad assicurarci questo. Non sono neanche del tutto d’accordo con chi afferma, un po’ superficialmente, che il Piano strutturale non è uno strumento conformativo dei diritti edificatori. L’ho già sostenuto in altre occasioni; **penso al contrario che il regime dei suoli ce lo giochiamo in realtà con il Piano strutturale**. Il regime dei suoli in senso lato, i riferimenti essenziali, quelli ce li giochiamo già nella prima fase.

Da questo punto di vista **la crisi di legittimazione del Piano** – un pericolo grande – **si può vincere solo facendo decollare dentro o parallelamente al Piano accordi importanti**, non necessariamente di carattere operativo, ma tali da consentire di definire nel gioco della prima fase gli assetti fondamentali, appunto quelli definibili come strutturali.

Trovo, dunque, che questa, innanzitutto, sia una partita non rinviabile. So bene che Merola si deve muovere con cautela, perché non può, ad esempio, mettere a rischio i tempi dell’adozione, i tempi e anche tante altre cose, e quindi è portato a trattare cautamente il nodo degli accordi di carattere negoziale dello strutturale, limitandosi agli Accordi territoriali tra soli soggetti pubblici, tuttavia gli accordi rimangono una componente cruciale per radicare il Piano. C’è anche un problema di capacità contrattuale, tanto più alta per il Comune quanto più è anticipata.

La seconda questione, legata a questa, è stata già introdotta da Rudi Fallaci.

Sono del tutto convinto che quello della perequazione sia un tema anch'esso da muovere in modo impegnativo già in sede di strutturale, **articolando in due fasi anche la manovra perequativa**. Anzi, per la verità, questo mi sembra l'aspetto più convincente della suddivisione del PRG in due fasi. E' così che **si può costruire una manovra perequativa efficace, nella sua articolazione temporale**, nella sua articolazione in fasi.

Forse interpreto impropriamente i testi, perché ho letto i documenti del Comune del 27 febbraio, ed ho ritrovato un Articolo sulla perequazione dove queste cose sono inquadrare essenzialmente in linea di principio. Ho avuto l'impressione che l'impianto perequativo proposto venga inteso come **strumento fiscale**, e questa scelta a me non piacerebbe. Anche Giacomo lo sa, io lo vedo più questo tema come lo richiamava prima Rudi: un momento cruciale della concorrenza. E' l'unica maniera in cui muovere efficacemente, e correttamente, con il Piano, risorse attivate in termini di concorrenza; risorse dei suoli da attivare in termini di concorrenza. Anzi, sono portato a credere che **i suoli diventano risorse per il processo di piano solo se li sappiamo muovere in un clima di concorrenza, non in un clima fiscale**, intendendo con questa formula la perequazione come un onere aggiuntivo, un onere in più.

Quello che non mi piace del PAT di Verona è proprio questo - forse anche Voi lo avete seguito il problema a Verona - la perequazione si fa in modo che chi sceglie di utilizzare indici di edificabilità più alti di quelli medi paga di più in termini di oneri aggiuntivi.

Mi sembra orribile e volgare, sinceramente, questo sistema.

Quindi arrivo a dire - e qui concludo - **che lo stesso dimensionamento del Piano, in definitiva, è un fatto tattico, una variabile, se si opera in un quadro di perequazione concorrenziale**. Non ha nessun valore e nessuna importanza se il Piano è un po' più o un po' meno grande nelle sue dimensioni; l'importante è invece muovere i processi giusti. Non c'è nessuna invariante del Piano se non la misura che serve a rendere il Piano stesso più efficace.

Io sono portato a ragionare così, ma credo che **servirebbe a tutti un po' di spregiudicatezza in più**, rispetto ai canoni di una pianificazione politicamente corretta.

In generale, non c'è alcuna invariante nella pianificazione, ma tutti i fattori vanno mossi per rendere il Piano più efficace. In questo senso anche il dimensionamento non deve essere un tabù. Se il gioco della concorrenza si muove meglio in un quadro dove nel lungo termine c'è uno scenario più ampio che consente di muovere efficacemente processi perequativi concorrenziali, io trovo che questa risulti, in ultima analisi, la dimensione giusta.

In sostanza trovo il Piano di Patrizia Gabellini fine, anche se forse un po' patinato e un po' timido, proprio dai punti di vista che ricordavo nel mio intervento: impianto urbano e concorrenza perequativa. L'impianto urbano lo vedo soprattutto non risolto sul versante delle infrastrutture per la mobilità. I negoziati e gli accordi, da ricomprendere fin dalla prima fase nei processi perequativi, rappresentano invece un passaggio ineludibile se si vuole radicare uno strumento difficile come il PSC, senza

Il nuovo Piano Strutturale di Bologna

correre il rischio che il Piano di Bologna rimanga in superficie, come avviene altrove, ed operi anch'esso in sostanza nella logica di un rinvio.

Queste sono valutazioni a caldo. Poi, ripeto, spero che abbiamo altre occasioni di confronto con amici così autorevoli, perché questi sono temi grandi e difficili.

Fausto Curti

Docente di Valutazione e gestione dei Progetti presso il Politecnico di Milano

Come è già stato detto stiamo discutendo di un piano di grande interesse, per i suoi contenuti, per la città cui si applica, per la temperie culturale e politica corrente. Circoscrivo perciò i miei commenti a poche questioni, che mi sembrano meno risolte di altre, e segnatamente: 1) la visione; 2) il rapporto col piano provinciale; 3) la perequazione.

1) L'idea di accompagnare la stesura del Piano Strutturale, come disposto dalla legge regionale, con uno scenario strategico capace di generare progetti e azioni in ambiti determinati mi pare convincente. Le "sette città" compongono una visione di sfondo entro cui collocare esplorazioni progettuali trans-scalari, che integrano infrastrutture e paesaggio favorendo la generazione nel tempo di iniziative concatenate.

Non meno fertile mi pare la relativa autonomia dello scenario rispetto al dispositivo di piano codificato dalla Legge urbanistica regionale. Mi sono convinto di questo nel corso della nostra conversazione, a seguito delle considerazioni di Rudi Fallaci e di Giovanni Crocioni. Ad una prima lettura mi era anzi sembrato che l'intreccio di "città", "ambiti", "situazioni", "sistemi" generasse una descrizione ridondante e poco gestibile, quando il solo ricorso ai "sistemi" (previsti dalla Legge) poteva bastare ad esprimere le relazioni salienti tra la città e il territorio. Viceversa, almeno nell'attuale fase di transizione negli apparati normativi per il governo del territorio, in cui la demarcazione tra competenze del PS e competenze del PO non è stata ancora tradotta in prassi consolidata, la compresenza di una classificazione legale e di una classificazione informale risulta preziosa: tanto per ragioni di scala (a) che di durata (b).

a) Rispetto ai contenuti delle azioni future il PS non può che disegnare una visione, non essendo noti né gli attori né le risorse che potrebbero realizzarla. Mentre rispetto agli ambiti e ai modi dell'azione (cioè relativamente alle opzioni infrastrutturali, ai vincoli ricognitivi a fini ambientali o paesaggistici, alle logiche di scelta tra progetti alternativi o ai criteri di compartecipazione ai costi pubblici indotti, e così via) il PS ha funzione statutaria: chiama in causa la responsabilità amministrativa e normativa dei governi locali nel formulare indirizzi e regole. Operando sulla struttura degli insediamenti, che travalica normalmente i confini della giurisdizione, il PS dovrà definire in primo luogo le scelte relative al sistema ambientale e al sistema della mobilità, che costituiscono le matrici della successiva assegnazione dei diritti edificatori. Così, quanto meno il PS anticipa le scelte edificatorie (cui è improbabile che i comuni siano disposti ad abdicare) e si limita a sancirne le pre-condizioni di accessibilità e di sostenibilità, tanto più favorisce l'assunzione di impegni di collaborazione duratura da parte degli enti territoriali coinvolti, ampliando la sua scala di azione.

b) Riguardo all'orizzonte temporale, si profila una latente contraddizione tra il modello amministrativo del sindaco manager – dove ogni nuova giunta vuole qualificarsi per differenza rispetto alla precedente – e l'esigenza di durevolezza degli indirizzi programmatori e dei criteri di investimento della pubblica amministrazione (specie riguardo al patrimonio ambientale e al capitale fisso sociale) che devono essere garantiti nel tempo. Anche a questo scopo ritengo fondamentale la separazione tra un Piano Strutturale ricognitivo, diagnostico e orientativo e un Piano Operativo che sancisce periodicamente la conformazione dei suoli con decadenza quinquennale. Diversamente da Crocioni a me il PS piace freddo, per disporre di un quadro di riferimento spaziale con cui far di conto sulle scelte “calde” del PO e rispetto al quale monitorare effetti e impatti delle trasformazioni: cioè dare sostanza alla Vas.

D'altro canto la redazione conseguente dei tre strumenti (Piano Strutturale, Piano Operativo, Regolamento Urbanistico-Edilizio) sta stretta nell'arco di una legislatura, e considero esiziale per la legittimità stessa della pianificazione dedicare più tempo alla stesura (o alla revisione) del documento di indirizzo che non alla gestione concreta delle trasformazioni.

Proprio il sincretismo del PS bolognese, che collaziona la dimensione scenariale delle “sette città” e la dimensione diagnostica del piano di legge può contribuire a stabilizzare quest'ultima. Il poter attingere con qualche libertà da suggestioni progettuali molteplici consente di veicolare nuove immagini di futuro senza doversi disfare da descrizioni pertinenti del presente e da una disciplina sensata del cambiamento. E così consolida il ruolo diagnostico (o “statutario” se si vuole) del PS, da cui derivano i criteri di giustificazione delle scelte, piuttosto che i loro specifici contenuti localizzativi, funzionali o volumetrici.

2) Una seconda questione che merita approfondire è il raccordo tra le strategie del PSC e quelle del PTCP. E' naturale che le figure delle “sette città” – essendo costruite su assi infrastrutturali, su bacini fluviali, piuttosto che su territori collinari estesi – dialoghino con le scelte fondamentali del PTCP: orientare centri e reti, situare le eccellenze, valorizzare natura e paesaggio. Ma lo fanno più con riguardo al disegno che alla gestione. In particolare, non è chiaro come si rapportino all'attività di pianificazione delle associazioni intercomunali patrocinate dal PTCP. Si tratta di una sperimentazione originale e innovativa, che merita rafforzare con determinazione se davvero si vuole il rinnovamento istituzionale del paese. Non ha infatti molto senso discutere di aree metropolitane o di soppressione delle province senza dare avvio a una processo di consolidamento inter-comunale, che nessuno vuole imporre per via legislativa. L'esperienza delle associazioni intercomunali indica una strada agibile per costruire dal basso politiche condivise di scala appropriata, capaci di sedimentare intese inter-comunali durature.

Come previsto dalla legge 20, le associazioni hanno cominciato a lavorare su aree produttive ecologicamente attrezzate, traducendo in impegni reciproci, con costi e benefici commensurabili, i rituali auspici al risparmio di suolo nelle zone di frangia peri-urbana, dove la ri-localizzazione dispersa delle imprese costituisce il principale fattore di *sprawl*. Il fondo di compensazione inter-comunale costituisce lo strumento

necessario a conciliare le esigenze di sviluppo polarizzato e le istanze redistributive, ma se viene alimentato dai soli oneri urbanizzativi e dall'Ici maturati sul secondario è troppo esile per garantire la sostenibilità economica delle conseguenti politiche di perequazione territoriale e compensazione locale.

Già i primi studi hanno evidenziato come i vantaggi iniziali del comune ospite dell'area produttiva possano in breve tradursi in diseconomie, sicché il sentiero di convenienza inter-comunale cambia nel tempo. Perché le intese sottoscritte possano durare il fondo perequativo deve fondarsi anche su parte degli introiti delle maggiori funzioni urbane (direzionali, fieristiche, tecnologiche, logistiche, commerciali, ecc.) la cui domanda è in larga parte generata dall'interno della città e che dovranno essere dislocate all'esterno, non solo a fini di riequilibrio ma per allargare la maglia del sistema e del mercato urbano.

In questa prospettiva non basta che le "sette città" alludano ai possibili rapporti con l'hinterland, esse dovranno configurare le strategie spaziali su cui le associazioni intercomunali (anche riviste negli scopi e nella composizione per restituire ruolo al comune centrale) possano incardinare le proprie politiche di sviluppo perequato. Se, ad esempio, la "città della ferrovia" racchiude le principali funzioni di eccellenza essa produce ricchezza sufficiente a fornire al suo interno le dotazioni pubbliche auspiccate, ma rischia di spiazzare le altre parti dell'area metropolitana per via dei noti "effetti di riflusso". Credo dunque che le strategie del PS e del PTCP vadano raccordate in modo più esplicito: in particolare andrebbe ratificato nel PS il nesso di concomitanza temporale (*concurrency*) tra dislocazione dei poli di eccellenza e dotazione infrastrutturale del contesto, già previsto nel PTCP. In tal modo gli investimenti pubblici richiesti potranno organizzare territori più vasti e bilanciare i ritorni fiscali attesi dall'insediamento del polo con la gestione dei relativi impatti traslocali.

3) Vengo ora al processo attuativo. Come dicevo, tengo molto al sistema di pianificazione riformato, che separa nettamente la conformazione dei suoli nel Piano Operativo dalla configurazione dell'assetto territoriale nel Piano Strutturale. Fondamentalmente perché contribuisce a emancipare il PS dalla rendita fondiaria, spostando l'asse del confronto politico nel PO, a ridosso dell'attuazione, quando si può discutere sulle scelte di investimento (sia pubbliche che private) anziché sul disegno preventivo delle coerenze tra destinazioni d'uso, dimensionamenti e parcellario. Ma da questo punto di vista il ricorso alla perequazione urbanistica come preminente strumento attuativo può creare dei problemi.

Di norma la perequazione si applica a un mosaico di aree di origine e di destinazione, e quindi ha un carattere intrinsecamente conformativo. In questo senso mi è sembrata assai accorta la mossa iniziale del percorso attuativo del PS, che aggancia la perequazione agli obiettivi del Documento Preliminare. Così lo strumento perequativo si libera dal rischio di conformare i suoli già in fase di redazione del PS, correlandosi in modo argomentato agli obiettivi politici dell'amministrazione. Sebbene gli obiettivi dichiarati siano quelli un po' liturgici di molti documenti di indirizzo (ripopolare la città, integrare il sistema del verde e dei servizi, migliorare la qualità

urbana) va dato atto che in questo caso, proprio perché esplicitano la modalità attuativa, se ne può discutere in modo confutabile.

Provo a farlo. In prima battuta sembra che i volumi ci stiano. Si tratta certo di un programma ambizioso, che conta di acquisire in via gratuita terreni per realizzare 2000 abitazioni ad uso sociale sulle 8000 previste, di recuperare a parco 120 ettari lungo le tre aste fluviali e altri 20 ettari di aree destinate a standard nella città consolidata. Nondimeno dal punto di vista contabile può realizzarsi un equilibrio tra volumi virtuali che decollano e capienza delle aree edificabili di destinazione. Persino con buoni margini – diceva Fallaci – sufficienti a garantire una qualche competizione tra proprietari/promotori e a non lasciare troppi assegnatari di diritti trasferibili con titoli invenduti.

Quel che mi pare ancora incerto è se ci stiano i costi. Anche per i rilievi sollevati da Crocioni: la perequazione è una leva fondamentale nell'acquisizione dei suoli se usata in maniera selettiva e mirata. Se diventa lo strumento esclusivo per fare politiche fondiarie rischia di non farcela. Nel caso in questione 2000 alloggi per rispondere al disagio abitativo contro 6000 per il libero mercato non sono pochi. Grosso modo, se in città il suolo incide per oltre il 30% del costo dell'edificio, significa che il mercato residenziale libero dovrà assorbire un incremento del 10-15 % del costo di realizzazione, cui dovranno sommarsi i costi per l'acquisto dei diritti edificatori generati dalle aree a parco fluviale nonché dalle aree a servizi nel tessuto urbano, e infine un contributo per realizzare le opere (indice pubblico) aggiuntivo rispetto agli oneri concessori. A mio giudizio il problema non è di principio ma di metodo: non riguarda la legittimità di impiegare la perequazione a fini fiscali – come obiettava Crocioni – riguarda piuttosto la sua efficacia. Se in sede locale bisogna mantenere il pareggio di bilancio, è ragionevole che una quota significativa della spesa per accomodare nuovi sviluppi urbani sia addebitata ai medesimi. Come usa dire in Usa, dove c'è un'antica tradizione di federalismo fiscale, "*development should pay its own way*", altrimenti la crescita verticale della rendita la paga la cittadinanza tutta per qualche altra via. Quel che importa è che la perequazione non sia usata come principale strumento di fiscalità urbana: altrimenti spegne il suo motore. L'effetto congiunto di cinque indici diversi (l'indice perequativo, attribuito alle aree edificabili in base al loro stato "di fatto e di diritto"; l'indice pubblico che contribuisce a finanziare opere e servizi in loco; l'indice di ospitalità, destinato ad accogliere i volumi virtuali a pertinenza indiretta; l'indice premiale di ospitalità: per incentivare quell'accoglimento; l'indice premiale per la qualità, per migliorare l'edificazione) accumula nelle aree di recapito densità rimarchevoli, seppure verificate nella loro compatibilità volumetrica. Non so quanto verificate rispetto alla domanda solvibile per le tipologie che quelle densità generano. O riguardo alla capacità del mercato di assorbire il conseguente incremento dei costi. Presumo che l'impatto del modello di perequazione prospettato sul mercato immobiliare bolognese sia stato stimato compatibile ai valori correnti degli ultimi anni, cioè in presenza di un mercato talmente vivace da assorbire prezzi montanti. Ma per portare a compimento il programma di acquisizioni fondiarie gratuite previsto bisogna scommettere su un mercato altrettanto vivace per i prossimi 10 anni. Io non farei una simile scommessa, perché i benefici pubblici generati dalla perequazione sarebbero

poca cosa rispetto al danno economico e sociale di un mercato immobiliare senza freni.

Infine un'ultima notazione. Quando si persegue l'obiettivo della concorsualità tra progetti e della *partnership* trasparente tra pubblico e privato, il tema della valutazione meriterebbe maggiore attenzione che non un rimando alla Vas: non solo per vagliare la qualità degli esiti progettuali ma anche l'efficacia degli strumenti impiegati nella gestione urbanistica. Già in fase di redazione del PS andrebbe dunque delineato l'organo di valutazione e negoziazione, nonché le procedure istruttorie, i criteri di giudizio e le logiche di scambio pubblico/privato, così da pilotare la selezione argomentata dei progetti man mano che vengono proposti nel corso del tempo e la negoziazione del loro migliore adattamento al contesto.

Luigi Gilli

Assessore alla Programmazione, Sviluppo territoriale, Cooperazione col Sistema delle Autonomie e Organizzazione della Regione Emilia-Romagna

Non posso entrare come voi nel particolare tecnico scientifico, peraltro di elevato livello, affrontato finora in questo forum. Ringrazio molto chi ha avuto l'idea di promuoverlo ed anche di invitarmi: è la prima volta - al di là delle lezioni che prendo dall'architetto Campos Venuti - che ho l'opportunità di far parte di un gruppo di eccellenza e di cervelli tali che mi consentono di apprendere e imparare. Non posso entrare nello specifico, mi atterro a considerazioni e sottolineature generali.

Prima di entrare nel merito del PSC del Comune di Bologna, occorre ricordare che i piani urbanistici predisposti dal medesimo negli anni passati sono stati sostanziale riferimento della programmazione italiana. Anche l'attività di pianificazione che proprio a Bologna si è svolta è stata un riferimento metodologico per la pianificazione regionale. La Regione Emilia-Romagna da questa esperienza di Bologna vorrebbe un po' riattivare e rilanciare quello che è lo strumento di una applicazione di una legge molto importante come la Legge regionale 20, una legge moderna e di alta qualità, di alta efficacia di risultato.

Vi sono - e voi lo avete sottolineato - anche scenari ai quali rispondere con la pianificazione urbanistica che sono stati completamente modificati in questi anni. In particolare ne cito due: la sicurezza e la solidarietà. E' evidente che è cambiato il tessuto, la struttura delle nostre città. Ad esempio, il lavoro precario - fenomeno presente solo negli ultimi anni - produce difficoltà e anche scelte di natura socio economica abitativa, di modalità differenti. Allora bisognerebbe che per tutta la strumentazione - seppur in una fase di Piano Strutturale Comunale, non di POC - ci fosse un orientamento ed una attenzione nei confronti di queste nuove domande e nuovi bisogni. E' stata citata l'opportunità - che io condivido - della decongestione del centro. L'ha evidenziata il professor Campos Venuti prima. Devo dire che ce n'è bisogno, però occorre anche avere un equilibrio giusto perché tante volte notiamo come i centri storici delle città in cui vi è l'abbandono di attività commerciali siano divenuti dei dormitori, con difficoltà sociale notevole. A Reggio Emilia - Campos Venuti ne è testimone - il centro storico sta vivendo proprio queste difficoltà.

Occorre maggior coraggio all'amministrazione comunale per aumentare una visione di PSC che abbia, almeno nella macro impostazione e nel macro disegno, l'obiettivo della città metropolitana. Perché **al momento, in cui noi stiamo avviando un percorso di città metropolitana che è prevista come indicazione anche dal Codice delle autonomie, occorre cominciare a costruire una visione ampia, avere una dimensione metropolitana anche in termini di Piano Strutturale**, spingersi ad una maggiore concertazione o macro intesa con i Comuni della cintura, che oltre alle sette città, potrebbe già essere un primo passo. La Regione sarebbe altresì disposta - l'Assessore Comunale Merola sarà felicissimo, ma anche l'Assessore Provinciale Venturi -, a porre delle risorse.

Obiettivamente la Regione Emilia-Romagna spinge molto sulla strumentazione in forma associata, i PSC in forma associata, però legati, nei Comuni bolognesi, al progetto città metropolitana. Se penso all'abitazione, alla domanda di alloggi, una dimensione un po' più larga consentirebbe di mettere in campo maggiori risorse, ma non per alimentare studi e ricerche che sono già abbastanza costosi (questa è una delle negatività della legge 20: l'allungamento dei tempi e la produzione di alti costi nella elaborazione dei piani).

L'ultima osservazione è questa. Finora noi siamo sempre stati abituati ad un percorso di grande concertazione che ha determinato delle ottime soluzioni. Lo abbiamo detto anche prima. La storia della pianificazione urbanistica in Emilia Romagna ha dato dei risultati buoni. Ma è una concertazione che era limitata, nei soggetti protagonisti, le istituzioni, con un po' di confusione tra i livelli istituzionali di Provincia, Regione, Comuni e quartieri. La nuova domanda è quella di partecipazione a cui le istituzioni non riescono ancora oggi a dare una risposta. Pensiamo ai comitati, a quelli che bloccano gli interventi, che fanno modificare l'operatività. Occorre individuare una nuova formula di coinvolgimento e di partecipazione. Prima c'erano anche i partiti che "garantivano" e un po' mediavano le esigenze dei cittadini; oggi i partiti non riescono più a rappresentare gli interessi degli stessi come un tempo. Allora è necessario trovare dei canali di partecipazione al di fuori delle istituzioni preposte, degli attori preposti, e trovare delle forme di concertazione ma senza bloccare coloro che devono decidere.

Il PSC di Bologna, di conseguenza Città Metropolitana, è certamente un elemento fondante di quello che sarà l'elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale (il PTR) che non sarà solo un Piano Regolatore ma sarà anche un Piano Strategico. Infatti cercheremo di mettere insieme questi due aspetti, che riguardano un po' del disegno strategico perché sul territorio c'è molta eccellenza, ma nello stesso tempo occorre anche fornire qualche indirizzo preciso al fine di una cooperazione forte.

Luigi Mazza

Docente di Principi di Urbanistica presso il Politecnico di Milano

Concordo con l'osservazione fatta in precedenza a proposito dell'eccesso di documentazione richiesta dalla legge. A differenza di Fausto Curti non credo che il Piano di Struttura debba essere uno strumento diagnostico e conoscitivo. Credo che da questo punto di vista l'articolo del famoso decreto ministeriale del 1980 in cui si dice che l'urbanistica è conoscenza, sia stato una vera iattura. La pianificazione è scelta, sulla base di convinzioni politiche e di conoscenze prodotte dalla ricerca scientifica, non dalla pianificazione. Ovviamente anche la redazione di un piano produce conoscenza, ma si tratta di un valore aggiunto, mentre non possiamo pensare di fondare un piano sulla conoscenza che ha esso stesso prodotta, senza trasformare la pianificazione in una tela di Penelope che si sottrae ad un adeguato controllo e partecipazione dell'opinione pubblica.

Appesantire la produzione dei piani, in particolare dei piani strutturali, con un eccesso di apparati documentali lo considero un errore della legislazione a cui bisognerebbe porre rimedio. La produzione delle "indagini" aumenta le spese e ritarda i lavori e soprattutto o rimane inutilizzata, o diventa un alibi per coprire scelte che non vengono seriamente argomentate. È ovvio che la produzione di una continua e miglior conoscenza dei fenomeni urbani sia indispensabile, e ancor più indispensabile è lo sviluppo dei modi per usare le conoscenze ai fini delle scelte di piano; sotto questo aspetto i limiti della nostra cultura tecnica sono non lievi. Anche per questi motivi, ciò che le leggi dovrebbero prescrivere è di giustificare le scelte con buoni argomenti, e non di dispiegare conoscenze.

Venendo al piano, credo che si tratti un piano diverso dal solito. Come diceva Avarello, è probabilmente il primo piano strutturale che cerca di essere davvero un piano strutturale, e non fa il verso ai piani regolatori limitandosi a qualche cambiamento formale.

Il piano mi sembra piuttosto complesso ed è possibile che in fase attuativa questo possa diventare un problema. Anche se la tradizione degli uffici tecnici bolognesi è tale da potervi far fronte agevolmente, può essere un problema per gli altri attori coinvolti nel processo di pianificazione. Pertanto condivido le osservazioni di Fausto Curti sulla questione degli indici, avevo fatto le stesse riflessioni, anche se in modo meno puntuale, e non ho altro da aggiungere.

Trovo invece molto interessante la trasversalità scalare a cui ricorre il piano: credo sia il metodo giusto. Procedere da scale territoriali ampie per giungere anche a precisazioni di dettaglio, e viceversa, credo sia la strada da battere.

Ma, almeno per me, è difficile immaginare quale possa essere il raccordo tra la trasversalità spaziale e il cosiddetto piano operativo. Anche perché in generale ho difficoltà a capire il vero senso del piano operativo nei suoi rapporti con il piano strutturale. Nella maggior parte dei casi diventa una sorta di replica del piano regolatore.

Crocioni ha sollevato un tema cruciale: l'accordo fra interessi. Credo nella necessità di fare accordi con gli interessi durante la preparazione del piano, per evitare che gli interessi intervengano successivamente con il rischio di modificare sensibilmente il senso e le scelte del piano. In certi casi gli interessi riescono a riscrivere il piano. Da questo punto di vista può non fare una gran differenza essere a Bologna o a Milano. Gli accordi con gli interessi sono un punto decisivo per capire il prima e il dopo, cioè il rapporto tra Piano di Struttura e Piano Operativo. In particolare l'accordo con gli interessi fatto dal Piano Operativo mi sembra rischioso. I casi sono due. In un caso il Piano Strutturale finge di non assumere scelte specifiche, mentre di fatto le assume; e il Piano Operativo è solo un piano applicativo, e si riproduce con diverse etichette il rapporto tradizionale tra Piano Regolatore e Piani Operativi. Se invece il Piano Strutturale è effettivamente un Piano che lascia all'amministrazione margini di discrezionalità e flessibilità, è importante che almeno gli accordi principali siano subito espliciti e chiari, e ben argomentati in modo che sia possibile per chiunque valutarli.

Nel caso di Milano, ad esempio, le regole fissate con il Documento di inquadramento del 2000 prevedono che per poter operare sia indispensabile la cessione gratuita del 50% dell'area (una regola che ha prodotto l'acquisizione di più di 4 milioni di metri quadri in 4-5 anni). Da questo punto di vista gli accordi con gli interessi sono già scritti nelle regole del piano, e sono le stesse regole per tutti.

Credo sia utile sottolineare che a Milano la cessione non è il prodotto di procedure di perequazione, ma di compartecipazione: la cessione gratuita è compiuta come contributo degli interessi ai processi di trasformazione della città. È una distinzione formale, ma non credo sia irrilevante perché basata su un principio che sinora non ha avuto molta fortuna nel nostro paese.

Un ultimo punto, che credo abbia relazione con quanto diceva l'Assessore a proposito del capire la partecipazione. In questi anni mi sono sempre più convinto che la relazione tra crisi del welfare e crisi fiscale sia da prendere con le molle. Non sto certo negando la crisi fiscale, sto piuttosto sottolineando le radici ideologiche della crisi del welfare. Voglio dire che in realtà la crisi del welfare è soprattutto una crisi ideologica ed è maturata all'interno dello stesso welfare. Nella teoria marshalliana, che ha razionalizzato le politiche sociali del dopoguerra britannico, la prospettiva di eguaglianza di diritti sociali per tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito, era il presupposto di un processo che doveva portare alla pacificazione sociale ed alla fine dell'antagonismo di classe. È stato questo l'orizzonte all'interno del quale si sono mosse le politiche welfariste del laburismo inglese, e poi, non sempre in modo consapevole, del welfare europeo.

Nei decenni scorsi, la burocratizzazione del welfare e la campagna ideologica della Thatcher credo abbiano, se non determinato, almeno contribuito ad una graduale perdita di impegno e di combattività laburista che ha lasciato come eredità più significativa solo la prospettiva della pacificazione, accettata in fondo anche ai conservatori. Da un punto di vista generale la prospettiva della pacificazione ha permesso una sorta di controriforma morbida, a cui è possibile attribuire almeno in

parte i successi elettorali di Blair. Non sono in grado di valutare i risultati sociali conseguiti dai governi Blair, sempre che sia possibile isolarli dalla tremenda e – come scrive ormai in modo ricorrente persino *The Economist* - criminale avventura irachena. Ora che il fascino di politiche alla Blair è un po' appannato, credo che, le differenze che esistono e si rafforzano tra i gruppi sociali, debbano sollecitarci a ritrovare il senso democratico del conflitto, dell'agonismo tra proposte alternative.

In questa prospettiva, mi chiedo se per raggiungere, ad esempio, il risultato di partecipazione al piano, l'ideologia welfarista sia sufficiente. O se, invece, un piano per essere partecipato non abbia bisogno di un'idea forte, ideologicamente forte. Un'idea che sia capace di dare un senso unico alle sette città e restituisca una città unica insieme al comprensorio esterno.

In altre parole, mi chiedo e vi chiedo se, acquietati dalla pacificazione welfarista - gli standard, il verde, il sistema della mobilità eccetera – sia possibile rinunciare ad una prospettiva ideologica, l'unica che possa restituire alla pianificazione urbana un carattere politico coinvolgente e convincente.

Perché, a Bologna o a Milano, i gruppi sociali che non riescono a raggiungere uno standard medio di qualità della vita o vi riescono malamente, dovrebbero essere interessati a un piano welfarista che li considera soprattutto come clienti dell'edilizia sociale o di altri servizi di assistenza? E i gruppi sociali più o meno favoriti, che ormai ritengono gli standard urbanistici non più una conquista, ma un dovere amministrativo, possono essere ancora interessati al piano se non mette in campo qualcosa di più degli stessi standard e in genere dell'ordinamento funzionale dello spazio?

Si tratta di motivazioni modeste per giustificare il coinvolgimento in un processo che oltre tutto è piuttosto complicato economicamente e tecnicamente. E' possibile che il piano abbia perso ogni interesse politico, e sia divenuto un fatto puramente amministrativo, o siamo noi che non riusciamo più a rappresentarne adeguatamente le dimensioni conflittuali e ci limitiamo al massimo a segnalare i possibili profitti speculativi e, a volte, in nome della pacificazione sociale, neanche quelli? Qual'è oggi la dimensione politica del piano? Sia per quella parte di popolazione che ha meno e talvolta molto meno della media di tutti gli altri, sia per quella parte della popolazione che, anche se più fortunata, ha mantenuto una sensibilità sociale, una disponibilità a considerare un progetto di possibile cambiamento? Cosa è necessario fare per ritrovare un dialogo con i gruppi sociali, per convincerli a stare con noi nel disegno della politica di piano e nella sua attuazione?

Non ho mai amato l'espressione "invarianti strutturali", ho fatto dell'ironia piuttosto pesante spiegando, ad esempio, che l'unica invariante strutturale a me nota era la morte. Però un giorno, ad un seminario dei DS a Firenze, tanto per cambiare polemizzavo con la storia delle invarianti strutturali, e mi chiedevo se - marxismo a parte – anche solo in nome del buon senso, sia mai possibile che esista qualche cosa di invariante a questo mondo? Qualcosa che non possiamo variare? Se siamo qui per cambiare le cose, mi chiedevo, perché parlare di invarianti strutturali? A questo punto Riccardo Conti è intervenuto e mi ha risposto che ero caduto in un equivoco, e che le invarianti strutturali non erano quanto immaginavo o i miei colleghi sostengono. Le

invarianti strutturali sono un modo - forse un po' strano, aggiungo io - di dire una cosa precisa: in Toscana dal 1945 in poi la dirigenza comunista e le amministrazioni rosse si sono qualificate con una politica di protezione e conservazione. Questa politica, aggiungeva Conti, è stato il nostro marchio di fabbrica.

Non interessa per il discorso che sto svolgendo sapere se quella politica, che per cinquant'anni ha qualificato e compattato un intero ceto di amministratori, sia criticabile o meno. Ciò che trovo rilevante è che in quella politica si esprimeva una tensione che in qualche modo superava la dimensione welfarista del Piano e dava al Piano una prospettiva sulla base della quale la partecipazione diventava possibile anche per chi non avesse interessi diretti nelle scelte di piano.

Ma devo fermarmi qui perché sto occupando troppo tempo. Solo un'ultima osservazione.

Si è parlato di piani riformisti. Credo che un piano non possa essere riformista se non ha un quadro di riferimento welfarista: intendo con ciò l'attenzione agli aspetti sociali della vita urbana e alla costruzione sociale della città. Una volta il disegno e l'attuazione degli standard erano un momento chiave nella costruzione sociale della città. Ho anche aggiunto che un piano puramente welfarista può non bastare per coinvolgere l'opinione pubblica, e che è necessaria una nuova tensione politica. Ma sono costretto a concludere osservando che oggi non sono molte le regioni in cui si redigono piani riformisti, e secondo una tradizione consolidata la pacificazione sociale sembra perseguita più coi plusvalori che con la costruzione sociale della città.

Maurizio Sani

Dirigente del Servizio Urbanistica della Regione Emilia-Romagna

Il mio contributo al forum di discussione sul nuovo Piano strutturale del Comune di Bologna si svilupperà sinteticamente su alcune considerazioni che derivano principalmente dall'aver svolto negli anni immediatamente successivi alla approvazione della lr 20/2000, come servizio regionale, una attività di monitoraggio e coordinamento sull'applicazione e innovazione degli strumenti urbanistici sul territorio regionale. Questa attività ha trovato in particolare un forte riscontro operativo e di laboratorio disciplinare attivo nella Provincia e nei suoi Comuni, compreso Bologna, che in questi anni hanno deciso di rinnovare il proprio strumento urbanistico e di farlo cercando di praticare la legge regionale 20/2000. Questa attività che sta impegnando quasi 50 Comuni su 60 non può essere valutata andando a verificare solo la sua conformità alla legge, ma anche, in termini di concreto contributo alla verifica, se la legge regionale 20/2000 si riveli nei fatti uno strumento valido a risolvere i problemi di governo del territorio. Il laboratorio applicativo della 20, che si è attivato in questa provincia ed in questi comuni ha messo, ha saputo mettere in campo un ventaglio di soluzioni applicative che danno corpo, gambe e credibilità agli elementi più innovativi della legge regionale. Ciò ha fatto sì che si sia realizzato nei fatti un laboratorio concreto di soluzioni disciplinari che servono a verificare l'utilità e la praticabilità della norma giuridica sul quale finalmente si può discutere. Questo laboratorio concreto, che ha visto impegnati oltre alle altre province anche un altro centinaio di comuni della regione, ci permette di dire che, per quanto riguarda lo scenario disciplinare della legge di disciplina della tutela ed uso del territorio, siamo passati "al dire al fare", nel senso di andare a verificare se "si può fare, se serve farlo e cosa succede, avendolo fatto".

Ciò che non va sottovalutato è che ancora una volta attorno al tema della "Urbanistica", intesa come disciplina e come strumento concorrente al "buon governo" del territorio, si sono concretamente confrontati amministratori, professionisti e tecnici delle pubbliche amministrazioni e parti della società civile. Il risultato innegabile è che ora siamo in grado di *fare insieme* bilanci, valutazioni, riflessioni su questa legge sia dal punto di vista giuridico che disciplinare. Soprattutto in due importanti direzioni: quella riformista di sostegno ad un nuovo welfare urbano, ed in applicazione del principio etico delle perequazione urbanistica, ma anche nella direzione della dimensione sovracomunale della pianificazione locale, che qui in particolare nella Provincia di Bologna sta dimostrando la possibilità di fare e di raggiungere gli obiettivi di solidarietà tra enti territoriali.

Questo laboratorio regionale e questa ricchezza di esperienze amministrative, disciplinari e professionali costituisce una ricchezza, credo rara, almeno a vedere la considerazione con cui la nostra esperienza è oggetto di attenzione nel panorama nazionale da parte di altre regioni. Questa esperienza maturata da province e comuni regionali costituisce un valore aggiunto con cui sicuramente la Regione Emilia-Romagna non vorrà esimersi dal confrontarsi, nel momento in cui si accinge a integrare e migliorare la sua legge di disciplina generale di tutela ed uso del territorio

In questo quadro io credo che il primo dato da assumere è che va rilevato come la città di Bologna abbia saputo rimettere in moto nuovamente, dopo un difficile periodo decennale, sul quale sono state fatte riflessioni critiche che non voglio qui riprendere, la scelta importante di ritornare al Piano inteso come disegno unitario e pubblico di sviluppo della città e del suo territorio.

Un piano non più strutturato nella forma rigida del Piano Regolatore, ma comunque nella forma “progressiva” proposta dalla legge 20, di un impalcato strutturale e strategico di natura pubblica che fissa le invarianti strutturali e le politiche di intervento urbanistiche, strutturanti stabilmente il territorio e non negoziabili, a cui raccordare in maniera operativa e flessibile la capacità e la volontà dell’imprenditoria privata di concorrere alla realizzazione dell’interesse generale di una collettività. Secondo la mia opinione con questo piano Bologna riafferma la sua intenzione di andare al superamento della pianificazione “caso per caso”, per cercare nuove soluzioni per una pianificazione che sappia riportare la risorsa privata dentro un disegno pubblico del Piano.

Ritengo però che queste affermazioni ci impegnino a valutare oltre che i più significativi passaggi della sua politica urbanistica di welfare, di ricerca di un benessere diffuso, di una qualità e sostenibilità urbana e del suo territorio, anche il contesto territoriale e di area vasta a cui appartiene.

La Provincia di Bologna ed i Comuni hanno negli anni scorsi ribadito la necessità di affrontare il tema del coordinamento della pianificazione locale nel territorio di area vasta, dotandosi per questo di strumenti per il coordinamento tecnico ed amministrativo.

Considererei un limite del Forum se la discussione di oggi si limitasse a prendere in considerazione solo il PSC di Bologna ed i suoi contenuti senza prendere in considerazione anche l’aspetto - adesso non vorrei dire una battuta fuori luogo - dell’altra città-territorio (“l’ottava città”, per riprendere una felice formula utilizzata per proporre le sette strategie di sviluppo delle politiche urbane a Bologna), quella dentro cui questa città si colloca. La città di Bologna, si è detto ripetutamente, è parte di “una rete di città” e presenta come propria caratterizzazione una forte interazione con la dimensione sovracomunale, da cui questo Piano, anzi questa città, riceverà inevitabilmente occasione di rafforzamento o debolezza per le proprie scelte, obiettivi e strategie. La domanda che vorrei rivolgere a questo Forum è se riteniamo che la città di Bologna possa riuscire a realizzare appieno le strategie del proprio Piano per riabitare e ripopolare Bologna e le sue scelte di sostenibilità ambientale e territoriale, di solidarietà ed equità sociale, di contrasto attivo della rendita con la perequazione urbanistica, senza che al Piano si affianchi anche una fitta e solida rete di azioni di pianificazione a scala di area vasta coerenti con gli obiettivi e le strategie sino qui manifestate dal Comitato Interistituzionale e con i contenuti del Documento conclusivo della Conferenza di Pianificazione del PSC di Bologna, peraltro già sottoscritti da tutti gli enti partecipanti. Ritengo che, in mancanza della possibilità di procedere attraverso una unica pianificazione intercomunale e/o metropolitana, la “tenuta” del PSC di Bologna, oltre che essere affiancata dalla attuazione di una fitta rete di Accordi Territoriali tra pubbliche amministrazioni, debba essere sostenuta e

resa credibile anche dai contenuti sostanziali delle pianificazioni comunali associate dell'area vasta .

E su quali aspetti possiamo andare a verificare tale adesione sostanziale dei comuni della area bolognese ad un progetto unico di assetto urbanistico di area vasta?

Proverei ad indicare tre elementi di percorso.

Il primo è sicuramente la scelta, che accennavo all'inizio, che la città di Bologna e gli altri Comuni delle Associazioni stanno facendo di procedere a rinnovare i propri strumenti di pianificazione applicando gli aspetti innovativi della l.r. 20. E su questo aspetto credo si debba prendere atto che, anche grazie alla attività della Provincia di Bologna, si stia davvero lavorando in senso positivo.

Il secondo elemento deriva invece da quella che potrebbe essere assunta con una sorta di parola d'ordine: quella di voler "andare oltre" ai confini della propria Associazione intercomunale nello stabilire i contenuti del piano e nel saperne valutare l'impatto e le externalità sul territorio più vasto. "Andare oltre" significa nel contesto bolognese non solo proseguire nella sperimentazione e innovazione della disciplina e degli strumenti urbanistici, ma anche raccordare i contenuti strategici fondamentali dei Piani dei Comuni Associati; ricercando coerenza tra i diversi scenari insediativi e di sviluppo, complementarietà ed integrazione tra i percorsi per la stima del fabbisogno e del dimensionamento e tra le valutazioni della loro sostenibilità ambientale e territoriale, sociale ed economica. "Andare oltre" inoltre può comportare: il condividere la consapevolezza dei limiti e delle condizioni di saturazione progressiva delle reti infrastrutturali e dei sistemi ambientali.; l'affrontare in forma realmente coordinata temi, forse troppo a lungo trascurati, che tornano oggi prepotentemente dentro la politica del Piano Strutturale come la politica della casa, il tema della perequazione urbanistica e territoriale. Su questi temi i piani in formazione presentano spunti di grande interesse e potenzialità soprattutto nel coordinamento ed integrazione *interna* ad ogni Associazione intercomunale, ma anche elementi di potenziale criticità nella insufficiente considerazione dei medesimi temi in rapporto con il *territorio esterno*, con le altre Associazioni intercomunali e con il Comune di Bologna. Le Conferenze di pianificazione in corso ed in piani in formazione nonché lo stesso Comitato interistituzionale hanno sicuramente presente lo scenario territoriale delicato e contraddittorio che deriva dalla sommatoria degli scenari insediativi delle singole Associazioni e dai loro impatti sociali, ambientali ed infrastrutturali a scala di area vasta ed il tema è già stato posto in più di una occasione pubblica di dibattito dallo stesso Comune di Bologna. Quali osservatori dei processi territoriali e della efficacia della pianificazione riteniamo che sulla evoluzione di questi processi di pianificazione e sulla volontà di contenere queste criticità "localistiche" si potrà misurare molto della volontà politica ed amministrativa delle singole Associazioni di "andare oltre" ad una esclusiva logica locale (anche se associata).

Ben si comprenderà infatti come gli obiettivi del PSC di Bologna potrebbero venir rapidamente vanificati se, per sostenere propri obiettivi di fiscalità locale e progetti di welfare urbano, i PSC delle Associazioni Intercomunali della area vasta assumessero scenari insediativi e sociali competitivi con quelli di Bologna, e non valutassero gli effetti degli impatti delle loro scelte anche sulla qualità urbana dell'area di Bologna e sulla rendita immobiliare.

Da qui il terzo elemento di riflessione: la dimensione minima della pianificazione urbanistica.

Ritengo che l'esperienza maturata a Bologna e nella pianificazione associata intercomunale permetteranno di affrontare una riflessione importante per la evoluzione futura della pianificazione dei sistemi insediativi complessi: la insufficienza della dimensione territoriale comunale, anche associata, ad affrontare con efficacia tali complessità e criticità.

Gli accordi territoriali tra Associazioni permetteranno sempre più di perfezionare il tema della distribuzione dei carichi urbanistici, della mitigazione degli impatti ambientali e territoriali, di sviluppare più efficace coordinamento sul sistema infrastrutturale, ma occorre anche su questo tema "andare oltre" e prendere atto che, dalla esperienza sin qui svolta, derivi la necessità e l'urgenza di affrontare il tema della riforma della fiscalità locale e della condivisione a scala sovracomunale delle quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi previsti nei propri strumenti urbanistici.

Ritengo importante l'argomento perché è sul tema della fiscalità che le Amministrazioni locali possono maturare differenti visioni di assetto territoriale in termini di competizione all'interno di una stessa "rete di città".

Non è possibile pensare di fermarsi all'esperienza positiva delle Associazioni Intercomunali. Credo sia tempo di porre la questione se vadano condivisi non solo gli obiettivi ed i contenuti di Piano, ma che un elemento essenziale sia la concreta espressione di una solidarietà territoriale attraverso la condivisione sostanziale delle risorse provenienti dalla attuazione dei PSC. Per fare ciò si può continuare a insistere sul tema delle Associazioni, ma sarebbe importante, riflettendo su una quinquennale esperienza, cominciare a valutare il tema della dimensione minima della pianificazione, da affrontarsi anche in termini di sostanziale riforma della dimensione territoriale dei Comuni per amministrare l'Urbanistica e andare quindi verso un diverso assetto amministrativo e verso l'Unione di Comuni. La risposta non può limitarsi a considerare il progressivo allargamento delle Associazioni, occorre dare risposta al fatto che criticità territoriali ed ambientali possono maturare anche da certi tipi di conflitti fiscali tra Comuni e tra Associazioni. /Ritengo questo tema un appuntamento fondamentale da mantenere per il futuro nell'agenda istituzionale e che peraltro non possa ovviamente essere lasciato solo a Province e Comuni, ma debba poter trovare nella dimensione regionale una significativa risposta. Nell'immediato, mi sembra di poter concludere ribadendo come il nodo sia il rafforzamento degli strumenti associati e dei momenti di concertazione istituzionale, che tuttavia non possono inevitabilmente che passare - e lo diceva il mio Assessore - anche da una diversa e migliore distribuzione delle risorse all'interno di programmi e accordi cui partecipi anche la Regione, in termini di risorse finanziarie ma soprattutto in termini di condivisione politiche di lungo periodo.

Virginio Merola

**Assessore all'Urbanistica e Pianificazione territoriale
del Comune di Bologna**

Intanto grazie davvero per gli interventi che abbiamo ascoltato finora, ovviamente per le parole di apprezzamento ma anche per le puntualizzazioni critiche. A questo punto io interloquisco, nel senso che stando nei 10 minuti cerco un po' di cogliere alcuni spunti e di dire la mia.

Intanto l'idea di città di questo Piano urbanistico. Io credo che l'idea di città sia innanzitutto nel fatto di fare i conti con una storia di pianificazione urbanistica che abbiamo alle nostre spalle fino all'attuale Piano Regolatore, per delineare una città per il futuro con degli obiettivi differenti. **La questione centrale mi pare la messa in discussione dell'idea dell'area metropolitana come area di policentrismo equilibrato**, ovvero ogni polo della città policentrica cerca di ripetere le stesse funzioni e le stesse aspirazioni, **per convincerci invece dell'idea che dobbiamo parlare davvero di un sistema metropolitano** e quindi fare sistema come territorio.

In questo senso **l'idea di Bologna che proponiamo all'area metropolitana è che Bologna sia la porta di accesso di questo sistema**, e che quindi le funzioni di eccellenza di questo sistema territoriale ci si dica onestamente che stanno sulla città capoluogo. Quindi l'idea che il policentrismo ha funzionato, ma che non va equilibrato nel senso di ulteriore distribuzione egualitaria di funzioni uguali in tutto il territorio, ma di ragionare su quello che serve a rendere un sistema territoriale questo insieme di Comuni. **Da qui la proposta di area metropolitana come città di città**, cioè le associazioni sovracomunali proseguono sul fatto di fare sempre più cose insieme fino all'idea di caratterizzarsi come unioni della città metropolitana, e quindi acquistare anche uno status confrontabile dal punto di vista del numero dei residenti con il Comune capoluogo, ma anche l'idea che ci sono nell'ambito del sistema territoriale delle opportunità e delle funzioni diverse che fa gioco a tutto il sistema riconoscere ed esercitare.

Non è Bologna ingrata con il resto del territorio, ma è da una ventina d'anni che c'è il fenomeno inverso, perciò è un termine che condivido nel senso che dovremmo puntare al fatto che Bologna, nell'ambito del sistema metropolitano, sia il centro della città metropolitana bolognese. Propongo questo ragionamento con la necessaria franchezza, perché nel frattempo quello che vediamo e già stiamo cominciando a delineare è che **la funzione metropolitana è sempre meno determinata dal numero degli abitanti e dalle delimitazioni dei confini del territorio provinciale, ma sempre più da raccordi extra Regione**, ci sono dei collegamenti, per esempio con il territorio di Firenze, che l'alta velocità apre in maniera fortissima attraverso la mezz'ora che ci metteremo fra le due stazioni e quindi gli 8 minuti aggiuntivi che ci metteremo per raggiungere l'aeroporto di Bologna, rispetto a quello di Pisa. Ci sono delle idee nel senso che con Ferrara e Modena si sta già discutendo di un'unica azienda dei trasporti. Quindi credo ci si attardi in una

discussione troppo attenta ai confini mentre il mondo va già in altre direzioni, con altri collegamenti.

Quindi Bologna centro di una città di città. Questo vuol dire che per noi ci sono due questioni. La prima, reggere queste eccellenze di porta di accesso; l'altra è di **lavorare sul corpo vivo della città per una riqualificazione urbana che non riguardi unicamente il centro storico.** Ovvero Bologna ha l'occasione per le sue caratteristiche di essere un insieme di territori rispetto ai quali, lavorando con una strategia ambiziosa di riqualificazione urbana, si può aggredire il concetto di periferia creando nuove centralità urbane che si affiancano al centro storico, intorno alla localizzazione delle eccellenze che questa città gioca rispetto al sistema regionale e rispetto al sistema metropolitano bolognese.

Però c'è un tema che mi intriga, per ultimo lo diceva Mazza, che accetto volentieri come interlocuzione. Io credo che la conservazione della pianificazione urbanistica bolognese sia nata negli ultimi anni, sia diventata conservazione negli ultimi anni. Diciamo dall'applicazione dell'ultimo Piano urbanistico, dagli anni '90 in poi. Ma sia diventata conservazione rispetto al fatto che è necessario rilanciare una strategia di pianificazione. In che senso? Nel senso di assumere fino in fondo - permettetemi di dire - un esito non prevedibile forse di dove portava un certo tipo di logica welfarista del Piano, che ha una crisi interna ma anche ha una crisi che io riassumo così: **riconoscere tutti i limiti della pianificazione urbanistica che continua ad agire in una logica di espansione quantitativa per affrontare i temi del welfare e del benessere sociale.** Io credo che se si riconosce questo limite, lo si trasforma in una opportunità per un rilancio della pianificazione (**una pianificazione che rinuncia ad essere onnipotente e a cercare di risolvere per le amministrazioni comunali i problemi che devono risolvere altri a proposito di fisco e di politiche pubbliche per la casa**) che punta con decisione all'aspetto principale che è l'organizzazione della convivenza, dell'attrattività, dell'accessibilità e della abitabilità del suo territorio. Perché questo Piano ad esempio - non vorrei che qui ci fosse un equivoco - non dice che le 2000 case ce le fanno i privati, dice che i privati ci devono cedere i diritti edificatori. È un concetto differente.

Questo Piano assume il limite, e quindi io credo che sarebbe - su questo ci dobbiamo chiarire - sarebbe conservativo continuare a far finta che dei limiti non ci vogliono, per rispondere alla suggestione di Mazza, ma che sia la necessità invece di assumere delle invarianti. Ma quali invarianti? Quella che noi abbiamo messo al centro, e secondo me non possiamo fare diversamente se pensiamo ai prossimi vent'anni, è **una invariante che è un obiettivo, ovvero che qui in questa Regione il consumo di territorio è terrificante**, la cementificazione di questo territorio è una cementificazione andata molto avanti. Se vogliamo assumere questa questione come un fatto di cultura e di obiettivo gli possiamo togliere anche l'aggettivo ambientalista, diventa cultura tout court. Però in questo senso il Piano ha previsto un dimensionamento e una previsione di alloggi, in questo senso ha previsto determinati obiettivi di tutela.

Detto questo, e assumendo questa questione del limite come una opportunità, **giochiamo su una idea un po' complessa di riqualificazione urbana, le sette strategie urbane di riqualificazione della città, imperniate sul sistema infrastrutturale, ma anche sulle dotazioni ambientali che abbiamo nella nostra città.** Noi proviamo ad applicare questa nuova idea di Piano sapendo che in Regione saremo tra i primi ad arrivare a questo traguardo e quindi scontando anche eventuali difficoltà. Io davvero non credo che noi possiamo affibbiare alla pianificazione ormai alcune questioni di fondo non urbanistiche.

Non credo che senza una politica di rilancio nazionale fortemente welfarista sulla casa, i Comuni possano continuare a farsi carico da soli del tema dell'edilizia sociale. Credo che noi possiamo con lo strumento urbanistico acquisire diritti edificatori e acquisire aree, ma in assenza di fondi pubblici questo tema non lo vedo risolvibile dall'urbanistica. Quindi lo assumo come un rischio di questa pianificazione, perché è una invariante di previsioni sul futuro, di dati di valutazione di impatto ambientale che ho di questa realtà. Dall'altro lato puntiamo con decisione su questa parola "qualità" sapendo che su questo termine "qualità" che nasce da queste considerazioni sul limite, ci giochiamo molto.

Allora, come arrivare alla fase attuativa è il nostro assillo. Io credo che gli accordi territoriali che stiamo facendo intanto già stanno dando dei segnali molto forti sulla fase attuativa di questo Piano, perché per esempio quello sulla stazione è un accordo fatto adesso che sicuramente modifica il volto di Bologna.

Noi non possiamo saltare il tema delle priorità, e il tema delle priorità va condiviso attraverso strategie di bandi, sui quali misurare i privati. **Il Piano Operativo non è secondo me una continuazione del Piano Regolatore in modo diverso, ma è il Piano che serve ad attuare le priorità che si scelgono in un processo di vent'anni.** Allora, magari qui a Bologna si sta facendo una discussione un po' bizantina se volete - questo lo riconosco - ma avendo fatto l'accordo territoriale sulle aree ferroviarie dismesse, avendo incasellato le aree militari nel Piano Urbanistico, sapendo che ci sono aree dismesse alla Bolognina che stiamo già discutendo con i privati e che sono nel Piano, il tema delle priorità ma anche della comprensione da parte dei privati di quali sono gli oggetti sui quali si concentrerà il POC, forse in una città come Bologna non c'è tutta questa necessità di definirlo in una strategia di accordi specifici.

Ecco, queste sono le prime considerazioni che mi sento di fare. Sicuramente questo vuol dire attribuire alla nostra idea di urbanistica riformista, la priorità del concetto di riqualificazione urbana. E puntare sul concetto di riqualificazione urbana vuol dire che, le aree già cementificate si utilizzano come prioritarie per la riqualificazione urbana. Qui c'è tutta una sfida sulla qualità e sulla idea di densità urbana da giocare, sui range perequativi e gli strumenti che stiamo cercando di adottare.

Secondo me nelle nostre discussioni - lo capisco, ma forse perché io non sono un urbanista, ho studiato filosofia, - **a me rinfanca molto il fatto che non è il**

Piano urbanistico che deve risolvere “tutti i problemi del mondo”. E quando assisto a discussioni tra urbanisti poi anch'io mi faccio prendere perché mi sembra che a tutto il costo della città pubblica ci dobbiamo pensare noi del Settore urbanistica. Noi dobbiamo “solo” fare quello che urbanisticamente è opportuno dal punto di vista ambientale e di qualità della nostra città.