



Oggetto: **Osservazioni al Documento Preliminare del Piano Strutturale in forma associata dell'Associazione Intercomunale Terre di Pianura.**

Introduzione

Per ovviare ad alcuni problemi della pianificazione, soprattutto quella comunale, costituiti prevalentemente dalla rigidità del Vecchio Piano Regolatore Comunale, incapace di adeguarsi alle mutazioni economiche e sociali dei territori, si è posto mano alla legislazione urbanistica regionale vigente, imperniata sulla L.R. n. 47/78 "Tutela ed Uso del Territorio" modificata dalla L.R. 23 e dalla L.R. 6/95.

Già con quest'ultima si era previsto che pur all'interno di modificazioni dimensionalmente prestabilite, fosse possibile al livello comunale procedere alla redazione di varianti di adeguamento per mutate esigenze.

Non si è però comunque riusciti ad incidere sulla prassi della variante continua che partiva immediatamente dopo che il Piano Regolatore Generale veniva approvato. Per ovviare a ciò occorreva scomporre la parte strategico-strutturale da quella più operativa.

La L.R. n. 20/2.000 ha infatti scomposto in tre parti il vecchio Piano Regolatore Generale:

- Piano Strutturale Comunale (PSC)
- Piano Operativo Comunale (POC)
- Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE)

Attribuendo alla prima parte, il PSC, il ruolo della pianificazione nel lungo termine stabilendo vocazioni ma non attribuendo diritti edificatori, alla seconda, il POC, che ha come orizzonte temporale il mandato del Sindaco, la definizione delle Destinazioni d'Uso e dei Diritti Edificatori e alla terza, il RUE il governo del territorio già urbanizzato.

Altro aspetto affrontato dalla L.R. 20/2.000 è stato la definizione dell'ambito di competenza della pianificazione provinciale e a questo proposito la codificazione Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) è stato un elemento di chiarezza.

Così come importante è stato, anche a seguito delle modifiche del Titolo V° della Costituzione, la previsione di un ruolo della pianificazione comunale in forma associata, rispetto alla quale l'Associazione Reno Galliera è stata pioniera in anni nei quali il coordinamento dei Comuni si scontrava con le logiche pianificatorie riferite unicamente ai confini amministrativi.

La sedimentazione di una esperienza si evince dal Documento Preliminare prodotto ed oggetto delle presenti Osservazioni.

La filosofia

Innanzitutto l'Associazione Terre di Pianura non si è sottratta alla sfida di proporre una sua visione di governo del territorio di competenza, rinunciando alla strada più facile di recepire in forma automatica le indicazioni del PTCP.

Un PTCP, che vale la pena ricordarlo interpreta nel modo più ampio possibile i suoi ambiti di intervento, sino a sconfinare nella autonomia e nelle competenze pianificatore dei singoli comuni.

Tra l'indicare semplicemente le criticità e le vocazioni territoriali, lasciandone alla pianificazione comunale la verifica e l'articolazione di dettaglio, e introdurre e vincoli territoriali in maniera prescrittiva la Provincia ha scelto la seconda possibilità.

E' questo il quadro, la cornice di pianificazione nella quale ha operato l'Associazione Terre di Pianura. La lettura che ha compiuto delle dinamiche territoriali non ha portato ad una conclusione superficiale, oggi molto ricorrente, e cioè che il settore secondario ha fatto il suo tempo e che ci stiamo inoltrando sempre più nella società del terziario.

Anzi occorre avere sempre ben presente che gli stimoli alla crescita di qualità del settore terziario provengono dal secondario, dall'industria che necessità di servizi sia semplici che avanzati.

Il terziario è tanto più avanzato quanto più è presente un settore secondario ad alto know-how che lo traina, lo sostiene economicamente in maniera palese, e ne subisce di ritorno dei feed back positivi.

Detto questo la conoscenza dei fenomeni di polarizzazione delle attività terziarie e di decentramento di altre funzioni deve servire a costruire un quadro, nel quale la cornice è ancora costituita dal secondario e più questo è forte più accelera l'evoluzione del terziario e quindi di riflesso la sostenibilità dei modelli di sviluppo economico. Più si indebolisce il secondario, più si depauperizza il terziario ed i territori di riferimento.

Altro aspetto che il Documento Preliminare affronta è la annosa questione del paradigma della Regione e di conseguenza della Provincia come Sistema Policentrico. Una lettura incompleta, a tratti ideologica e responsabile di molti dei danni subiti dall'economia regionale e provinciale.

Essendo tramontata e giustamente, la lettura "cristalleriana" del territorio come sistema nel quale sono presenti polarità e gravitazioni che si rapportano solo secondo precise e rigide gerarchie, è emersa una lettura più coerente che prende atto che sono le eccellenze del territorio che ne costituiscono gli elementi di competitività potenziale.

Ciò che le trasforma da vantaggi potenziali ad elementi reali è un network efficiente, i cui nodi sono strutture urbane di diversa dimensione ed i vettori le infrastrutture per la accessibilità materiale ed immateriale, attraverso il quale circolano le informazioni, le merci e le persone.

Ci sembra che nel Documento Preliminare tutti questi ragionamenti vengano affrontati contemperando cautela e voglia di "progettare" gli anni futuri.

Il sistema ambientale, infrastrutturale, insediativi

Il Documento Preliminare assume le criticità ambientali già indicate dal PTCP operando, alla scala di competenza, una corretta verifica. Riteniamo che per quanto riguarda la rete ecologica proposta dal PTCP occorra una maggior flessibilità così come per quanto riguarda il sistema delle fasce di vincolo infrastrutturale.

Anche se queste ultime vengono ritenute formatrici di capacità edificatoria, occorre considerare che dovendo concentrare la capacità edificatoria nelle aree libere da vincoli si determinano degli Indici di Utilizzazione Fondiaria che soprattutto per le destinazioni produttive non sono utilizzabili, mentre di converso sono produttrici di costi insediativi.

Relativamente al Sistema Infrastrutturale che ha una forte incidenza nel determinare la sostenibilità dei processi territoriali, va sottolineato che è rischioso impostare i processi di pianificazione su una previsione di dotazioni infrastrutturali sulla quale non vi siano certezze di realizzazione.

E' qui che si misura la lungimiranza dell'Amministratore e la capacità degli Enti Locali di dare senso alla Concertazione Pubblico privato, una concertazione che ha come obiettivo quello di unire gli sforzi affinché le previsioni territoriali oltre che condivise e ambientalmente sostenibili siano anche fattibili.

Per quanto riguarda il Sistema Insediativo ci sembra condivisibile recepire le indicazioni del PTCP sulla assunzione della dotazione infrastrutturale e di servizi come elemento di discriminazione per collocare le nuove quote di sviluppo. Ciò ovviamente non deve divenire una assunzione automatica di un principio che a volte ha determinato (per esempio con riferimento agli sviluppi collocati lungo le fermate della rete ferroviaria) una sorta di città lineari ed ha trascurato e fatto perdere di identità centri urbani che pur non avendo né la rete ferroviaria né determinati servizi hanno però una identità storicamente determinata e sedimentata.

Rispetto a ciò ci sembra utile assumere gli esiti della revisione critica dello "zoonig" e ispirarsi il più possibile al principio della integrazione tra le attività, anche nelle zone industriali. La estrema specializzazione di parti del territorio, rende indispensabile l'uso del mezzo privato e li consegna al degrado.

Le precondizioni strutturali

Il territorio dell'associazione Terre di Pianura costituisce un cuneo importante e coincide con una delle direttrici di sviluppo verso nord-est del PTCP. La dotazione di collegamenti ferroviari consente ai centri urbani posti lungo questi collegamenti di poter prevedere quote di sviluppo.

Se è condivisibile questa filosofia e noi riteniamo che lo sia, appare invece delicata l'adozione acritica, peraltro imposta dal PTCP di collocare tutte le quote più rilevanti di sviluppo all'esterno del tracciato del futuro "Passante Nord", a fronte dell'incertezza che tutt'oggi persiste sulla sua effettiva realizzazione.

E' d'altronde uno degli elementi di debolezza del PTCP, nato senza il "Passante Nord", poi impostato rigidamente su esso. Le maggiori aree industriali di importanza sovracomunale sono infatti collocate all'esterno del "passante nord". Queste aree dovrebbero essere il futuro recapito insediativo delle aziende nei prossimi anni, ma cosa succederà se il "Passante Nord" non verrà realizzato?.

Considerato che l'insediamento in queste aree diviene una scelta obbligata, vista la quasi assenza di possibilità insediative nella prima corona di Comuni attorno a Bologna, il rischio sarà di insediamenti industriali che saranno difficilmente accessibili o la cui accessibilità andrà a confliggere con i territori attraversati aggravandone la congestione già presente.

Il sistema delle opportunità insediative per le attività produttive

E' necessaria una maggiore gradualità e senso di realismo, in modo da prevedere ampliamenti alle aree produttive di vecchio impianto e dare così risposte alle esigenze insediative delle attività produttive, nel breve termine, ragionando senza schematismi rigidi (previsioni solo all'esterno del passante).

Per quanto riguarda poi il principio per individuare gli utenti di queste aree è improprio il riferimento ai confini comunali. E' una inutile rigidità stabilire che l'insediamento negli ampliamenti consentiti nelle aree produttive previsti dai vecchi PRG è permesso solo alle aziende già insediate all'interno del territorio comunale, assumendo come riferimento il confine amministrativo del Comune.

E' come negare, nei fatti, il concetto di Associazione tra Comuni che invece, in particolare per l'Associazione Terre di Pianura costituisce una esperienza densa di significato in quanto coinvolge un territorio nel quale sono presenti aree mature e ad alto tasso di insediamento di industrie ad altre aree nelle quali i processi insediativi delle attività produttive hanno scontato la distanza dal "cuore" metropolitano bolognese nel quale sono condensate le infrastrutture per le comunicazioni nazionale e internazionali oltre ad i principali Centri di Ricerca e di Servizio.

L'Associazione, mentre nasce sulla stima di omogeneità e vocazioni territoriali e culturali comuni, deve ora costruire anche quelle territoriali che in altre Associazioni paiono più determinate. Così le possibilità insediative non devono essere riferite al confine amministrativo ma al "Bacino di mano d'opera", che travalica il confine amministrativo comunale e nella cui definizione occorre un margine di flessibilità.

Le proposte per gli Insediamenti Produttivi

I Comuni di Baricella, di Budrio, di Argelato, di Granarolo dell'Emilia, di Malalbergo, di Minerbio e di Molinella, devono essere dotati di un corredo di possibilità insediative, che abbiano la consistenza di ampliamenti di aree produttive esistenti, che possano essere attivate in tempi brevi senza le incertezze sulle procedure e sui tempi che

gravano sul requisito di Aree Ecologicamente Attrezzate che viene attribuito alle aree di importanza sovracomunale.

Per queste ultime, indicate nel numero di tre:

- 1) area posta sul territorio del Comune di Budrio in Località cento di Budrio;
- 2) area posta sul territorio del Comune di Molinella;
- 3) area posta sul territorio del Comune di Malalbergo in Località Altedo (questa area è posta oltre che sul confine tra due Comuni, anche su quello tra due Associazioni, "Reno Galliera" e "Terre di Pianura")

mentre se ne condivide la localizzazione e la necessità di dotarle di servizi, infrastrutture e procedure gestionali che ne consentano una maggiore efficienza energetica ed un minor impatto ambientale, oltre ad una maggiore integrazione tra più attività, rispetto alle Aree produttive tradizionali, nutriamo forti perplessità sulla loro fattibilità in termini di bilanciamento tra costi e benefici.

Infatti la attivazione di tutte e tre le aree è legata alle determinazioni degli Accordi di Programma richiamati dallo stesso Documento Preliminare. In particolare laddove si dichiara che gli Accordi di Programma definiranno gli elementi di sostenibilità ambientale, ci pare esplicito il riferimento a reintrodurre vincoli legati alla realizzazione di infrastrutture per la mobilità-accessibilità sulla realizzazione dei quali non decide il privato e neppure il Comune od i Comuni territorialmente competente, ma occorre un concorso di volontà, non ancora formatosi in nessuna delle tre aree, che prevede la presenza della Provincia, della Regione e probabilmente anche dello stato, perlomeno per il reperimento degli ingenti finanziamenti necessari.

Si potrebbe cioè verificare una situazione nella quale a livello teorico il territorio dell'Associazione Intercomunale Terre di Pianura ha una dotazione di Aree Industriali sufficiente per ragionare nella programmazione anche di lungo termine, ma in pratica, essendo legate tutte tre queste aree alla realizzazione di infrastrutture per le quali non vi è certezza del reperimento delle risorse finanziarie, la loro disponibilità effettiva è praticamente nulla.

Uno degli effetti negativi potrebbe essere che la lievitazione della rendita fondiaria che si formerà su queste aree si scaricherà inevitabilmente sulle aziende che si insedieranno. Un altro effetto negativo sarà la lievitazione dei valori delle poche aree produttive effettivamente disponibili come residuo dei vecchi PRG o di ampliamenti di aree esistenti concessi dal PSC. E' un banale effetto della legge economica della domanda e dell'offerta.

Invitiamo quindi l'Associazione e la Provincia ad uno sforzo di effettiva pianificazione-programmazione che attribuisca gerarchie e priorità, secondo le vocazioni territoriali, ma anche rispetto alla effettiva disponibilità di risorse finanziarie per realizzare le infrastrutture rispetto alle quali si vincola la attivazione di un area.

Altrimenti è molto più corretto non vincolare un area alla realizzazione di una infrastrutture di valore sovracomunale e individuare con il concorso dei privati, tenendo conto delle propensioni all'investimento delle aziende in un momento di forte contrazione degli utili per la concorrenza internazionale e dei valori delle aree che devono essere tenuti bassi, soluzioni alternative che rendano attivabile l'area.

Le proposta per la residenza

Per quanto riguarda le nuove quote di sviluppo residenziale la scelta di affidare al PSC il compito di indicare uno spettro di soluzioni potenziali, mentre viene demandato al POC il compito di selezionare le soluzioni a maggior contenuto di interesse pubblico, tramite procedure concorsuali, richiede a nostro parere di porre attenzione su alcuni aspetti. Certamente è coerente con l'obiettivo di affidare al PSC l'indicazione di alcune vocazioni e la POC quello di attribuire i Diritti Edificatori.

Il partire con indici bassi può confliggere con un utilizzo razionale della risorsa suolo. Certamente se come altre realtà della Provincia, si facesse la scelta di applicare forme di perequazione urbanistica, tramite le quali concentrare in alcune aree l'edificabilità maturata da altre aree, l'indice basso diverrebbe semplicemente una base di partenza. Rispetto all'ICI la giurisprudenza prodotta in questa, anche dalla Corte di Cassazione, pare mettere in difficoltà l'obiettivo di far pagare l'ICI solo alle aree confermate dal POC.

E' bene calibrarsi e chiarire già in questa fase questi aspetti pena la fattibilità complessiva del PSC.

Comprendiamo la scelta di non voler definire in sede di PSC il quadro delle opzioni di interesse pubblico per non creare una situazione cristallizzata. Occorre però mantenersi collegati con quanto sta legiferando la Regione in tema di Edilizia Sociale. Le procedure concorsuali dovranno in ogni caso avere come preconditione la effettiva fattibilità dell'area sia in termini di infrastrutture che di disponibilità.

Occorre inoltre una forte capacità di governare le procedure concorsuali perché non divengano una corsa verso il "basso" e non verso l'"alto" rispetto alla qualità delle realizzazioni.

C'è un equilibrio tra costi e qualità al di sotto del quale ci si presta ad avventure con interlocutori non conosciuti, non radicati nel territorio e quindi propensi alla logica del "mordi e scappa".

Anche qui la concertazione pubblico-privato (Enti locali ed associazioni economiche) può fornire quegli elementi di garanzia e di trasparenza che si traducono in una maggiore qualità degli insediamenti senza tralasciare il controllo dei costi sul quale la voce di maggiore incidenza è il costo dei terreni. E' inoltre fondamentale lasciare all'autonomia comunale la possibilità di "collocazioni diverse" pur all'interno dello stesso centro urbano di quote di sviluppo, già assentite dal PSC intercomunale.

Appare fonte di possibili contrasti la indicazione che sulle quantità già inserite nei PRG vigenti, la conferma delle stesse venga legata ad analisi sulla sostenibilità ambientale. Innanzitutto ciò significa negare una progressione nella cultura urbanistica precedente alla L.R. 20/2.000 che aveva già posto questioni legate ai requisiti ambientali degli interventi, ed in seconda battuta apre un fronte di indeterminazione sulla certezza del diritto.

Ciò oltre a provocare danni economici ingenti agli operatori che vogliono rapportarsi correttamente con le pubbliche amministrazioni e quindi rivolgersi alle aree da queste inserite negli strumenti urbanistici anziché organizzare pressioni su aree diverse.

Riteniamo inoltre che vada posta molta attenzione a non introdurre norme e procedure eccessivamente rigide le indicazioni sul recupero del patrimonio sparso, una prassi che va incentivata favorendo la messa sul mercato di interventi che nel rispetto dell'identità dei luoghi e della sostenibilità ambientale siano un volano per collocare sul mercato interventi accessibili non solo alle fasce alte del mercato immobiliare.

Non è certamente aumentando le superfici minime delle unità immobiliari o limitando il loro numero che si tutela la identità dei siti o che si limitano gli impatti ambientali.

Osservazioni Puntuali

Per quanto riguarda il territorio del Comune di Molinella il PSC si limita sostanzialmente a fare da Notaio di quanto era già previsto nel PRG attualmente vigente e riproporlo. Se interventi rilevanti, posti nel Comune Capoluogo non sono stati attivati, occorre capirne le ragioni. Certamente la collocazione di quantità edificatorie anche importanti a Nord della linea Ferroviaria, provocherà poi qualche problema di accessibilità dei futuri residenti al centro urbano posto tutto a Sud della ferrovia.

Il caricare poi a questi futuri sviluppi la realizzazione di viabilità tangenziali o di sottopassi alla linea ferroviaria, non è una soluzione compatibile con il mercato.

Riteniamo che l'applicazione della regola di collocare le quote di sviluppo residenziale lungo le linee del "ferro" ed all'interno di una zona di influenza di circa 600 ml non vada assunta meccanicamente.

Il centro abitato attuale mostra alcune possibilità di inserimento di nuove quote edificatorie con destinazioni integrate anche in prossimità della viabilità esistente, come la Strada Provinciale Superiore, con funzione anche di armonizzare la forma urbana eccessivamente "frastagliata".

La previsione, in particolare per Molinella di una nuova importante viabilità che devierebbe verso Sud dalla Strada Provinciale Superiore in località San Martino in Argine per ricongiungersi con il Centro Capoluogo lambendo ed in parte attraversando l'area produttiva definita di importanza sovracomunale, appare di difficile futura realizzabilità, mentre il ruolo che gli si attribuisce rischia, in caso di una sua mancata realizzazione, di mettere in crisi la fattibilità di alcune delle previsioni del PSC.

Lo stesso centro di San Martino in Argine aveva già, e nel PSC viene confermata, la previsione di una tangenziale seppure a Nord, che non è mai stata realizzata perché i costi della sua realizzazione erano attribuiti alla attivazione di una previsione produttiva che viene confermata. E' chiaro che la destinazione produttiva non consente di produrre il valore necessario per ammortizzare il costo di tale infrastruttura, oltre a provocare l'interclusione di alcune porzioni di territorio.

Bologna li 5 marzo 2007

Ufficio Urbanistica e Insedimenti Industriali
Arch. William Brunelli

Willis