

Pianificazione e partecipazione

Paolo Scarpa

La debolezza della pianificazione coincide con la crisi del territorio

Il Piano urbanistico a Parma appare oggi uno strumento in crisi, una crisi che si traduce nella delegittimazione della sua funzione di interprete di una strategia condivisa di futuro.

La crisi della pianificazione coincide con una crisi generale del territorio nei suoi processi di trasformazione. La coincidenza non è affatto casuale: trasformazioni del territorio che avvengono in assenza di una strategia comune finiscono, fatalmente, per essere viziate da disordine urbano, bassa qualità dei manufatti, squilibrio tra spazio privato e spazio pubblico.

Dalle periferie alla città consolidata, alla campagna, al sistema dei servizi, questi processi si sono manifestati in luoghi, infrastrutture, edifici, manipolazioni dell'esistente, dentro e fuori il confine della città. Essi, complessivamente, salvo alcune felici ma sporadiche eccezioni, sfuggono ad una logica comune, ad una cultura condivisa della città.

Il risultato è che la nuova città non è certamente più bella della città storica e nemmeno della città delle espansioni novecentesche, anzi se ne sono perduti i caratteri unitari e linguistici ed in questo la città smarrisce soprattutto il senso profondo della propria identità.

Alla base di questi processi è sottesa una precisa intenzionalità: a Parma, alla fine degli anni novanta, la pianificazione urbanistica, identificata, nelle sue aspirazioni, come retaggio di una cultura "moderna", subiva, di fatto, un ridimensionamento drastico del proprio ruolo, rispetto ad una cultura postmoderna della flessibilità e della deregulation. La città, secondo questa visione, non doveva più essere guidata secondo un rigoroso disegno di insieme (considerato alla stregua di un vincolo ideologico), ma doveva liberamente assecondare le pulsioni della società e del mercato ed espandersi quindi "per parti", secondo

le decisioni che, per ogni singolo caso, potevano essere assunte dal governo del territorio. Sottesa dietro tale principio c'era anche l'ambizione di una Parma città capitale di un ambito molto vasto, un ruolo che esigeva espansione, infrastrutture, servizi di dimensioni elevate, anche con il rischio di contravvenire a principi di sostenibilità dello sviluppo.

La pianificazione urbanistica a Parma

Il Piano urbanistico, che rimaneva tuttavia strumento obbligatorio, in quanto previsto dalla legislazione nazionale e regionale, finiva così per perdere capacità di rappresentazione di strategie di lungo respiro, per ridursi sempre più ad un fatto prevalentemente tecnico, indispensabile per indirizzare i singoli interventi ad un sistema uniformato di norme. Le decisioni vere sarebbero state assunte ad altri livelli politici ed economici a cui il Piano avrebbe dovuto adattarsi.

L'esempio del progetto di metropolitana chiarisce, forse meglio di altri, questo concetto: nel 2005 fu lanciato dalla amministrazione del Comune il progetto di un nuovo sistema di trasporto di massa che avrebbe rivoluzionato di fatto l'assetto della città, e non solo per quanto concerne la mobilità. Logica avrebbe voluto che il Piano della città lo prevedesse e che su questo nuovo asse si costruissero le matrici dello sviluppo.

Invece avvenne il contrario: questo progetto, non previsto nel Piano urbanistico, vi fu semplicemente traslato in una fase successiva senza modificare le strutture complessive del Piano, quasi a sancire l'inutilità del Piano urbanistico e il primato di una politica del fare su una politica della programmazione.

A Parma, in un contesto come quello descritto, può invece apparire un paradosso la proliferazione dei tanti strumenti di pianificazione comunale che si è registrata.

Dal 1998 al 2011 a Parma abbiamo avuto una numerosa serie di piani, dal Prg, Piano regolatore generale, del 1998, al medesimo Prg nella sua successiva veste "approvata" del 2001 (con modifiche dimensionali consistenti delle sue previsioni edificatorie), al Psc, Piano Strutturale del 2007, sino alla Bozza del nuovo Psc, già in avanzata fase di elaborazione al 2011. Per

non accennare alle numerosissime varianti, che si sono succeduti e ai diversi livelli di pianificazione.

A questi strumenti se ne sono aggiunti altri, comunali, provinciali, regionali, dai piani operativi e dai regolamenti urbanistici comunali (che dovrebbero teoricamente essere solo fasi attuative dei piani strutturali) al Piano Territoriale Provinciale, al Piano Regionale, ai numerosi piani specifici di settore (dal commercio, alle attività estrattive, ai piani rifiuti, ai piani trasporti e mobilità, ai piani ambientali, ecc.). Una "abbondanza" di pianificazione, che non ha tuttavia impedito che, nella realtà delle cose, le scelte più "pesanti" sul territorio siano avvenute quasi sistematicamente in contrasto rispetto alle direttive degli stessi Piani. Il principio della deroga, della variante (anche sotto forma di accordo di programma), della trasmutazione dei medesimi strumenti in altri attraverso progressive varianti ha fatto sì che, pur rimanendo immutate le condizioni teoriche su cui i Piani erano stati pensati, le applicazioni reali delle politiche urbanistiche potessero andare in senso anche diametralmente opposto.

La prospettiva di individuare un limite all'espansione urbana di Parma, che era stata posta come elemento strategico del Piano del '98, in cui si era delineato il sistema delle tangenziali come confine inderogabile alla espansione urbana, è stato disatteso sistematicamente, pur in vigore del medesimo piano, già nella sua fase di approvazione nel 2001.

La legislazione vigente

La legislazione regionale dell'Emilia Romagna ha rappresentato nella cultura urbanistica una profonda istanza riformista. Le leggi numero 19 del 1998 (sulla riqualificazione urbana), la legge numero 20 del 2000 (sulla disciplina degli strumenti di tutela e pianificazione del territorio), modificati dalla recente legge 6 del 2009, hanno messo a disposizione degli enti locali, i Comuni, singoli o associati, così come le Province e la stessa Regione strumenti e procedure che promuovono una pianificazione territoriale in cui siano compatibili gli obiettivi di respiro ampio (le strategie di lungo termine dei piani strutturali), con

le necessità di operatività immediata delle istanze più urgenti (i piani operativi).

Il passaggio dai vecchi Piani regolatori, immediatamente prescrittivi, ai piani strutturali che individuano le linee guida del futuro del territorio, fornisce l'opportunità di pensare strategie di medio e lungo termine, lasciando le scelte operative solo agli ambiti di immediata realizzabilità.

Per quanto riguarda la formazione dei Piani e lo stesso monitoraggio, la legislazione dell'Emilia Romagna prevede inoltre il ricorso sistematico alla partecipazione dei cittadini e degli operatori di settore, oltre al ricorso a diversi stadi di procedure concorsuali.

Gli strumenti quindi esistono. Gli spazi culturali della pianificazione e della partecipazione sono garantiti dalla legislazione vigente. Ma questo non è tuttavia sufficiente: se un'amministrazione locale non dimostra di "credere" alla pianificazione e alla partecipazione, gli strumenti e la loro attuazione possono ridursi a fatti di formale aderenza alla legge, senza tuttavia la forza e l'efficacia che solo una forte intenzionalità politica e culturale possono garantire.

Il sistema decisionale

La delegittimazione della pianificazione conduce, come conseguenza, al restringimento degli ambiti decisionali. Nelle politiche del territorio, se è troppo debole lo strumento urbanistico, o se non ci si crede veramente, è fatale che sia il "mercato" a fare valere la propria forza di pressione e a determinare cosa sarà trasformato (un nuovo quartiere, un pezzo di campagna, una parte della città) e con quali modalità. Ma il mercato edilizio non è, e non può essere, espressione di una generica libertà di impresa, perché a sua volta soggetto alle classificazioni urbanistiche delle aree. Si profila quindi anche a Parma una sorta di circolo vizioso in cui, se è il pubblico che decide ciò che il privato può fare o non fare, è poi una parte del privato (la più influente, la più prossima ai centri del potere) che condiziona le scelte del pubblico. È quindi molto forte il pericolo che si generino una situazione di scarsa trasparenza ed un cortocircuito,

che può anche assumere un carattere di natura etica. In un sistema democratico gli interessi privati sul territorio devono essere soggetti all'interesse pubblico ed incanalati nelle strategie complessive che una comunità, democraticamente, determina. Se l'interesse pubblico si estrinseca partendo da modalità democratiche, la sua attuazione avrà bisogno di scelte condivise e trasparenti. Il Piano deve essere quindi la rappresentazione di questo sistema di scelte.

Città: una questione pubblica o privata?

Quando le modalità di partecipazione democratiche vengono meno e gli strumenti di pianificazione tendono ad essere delegittimati, il recinto del sistema decisionale tende a farsi più ristretto e assai meno trasparente.

A Parma la conseguenza è stata che alcune scelte anche importanti (di localizzazione, di classificazione urbanistica delle aree, di progettazione di spazi strategici), una volta arrivate a realizzazione, appaiono improvvisamente figlie di nessuno, non dei cittadini e neppure, sembra, delle stesse amministrazioni. Alcuni esempi, dalle ultime trasformazioni urbanistiche del Centro storico alla deflagrazione di alcuni centri minori e delle nuove periferie, alla proliferazione dei centri commerciali, divenuti, senza che nessuno apparentemente l'abbia mai deliberato, nuove Porte della città, dimostrano come la politica della decisione "per parti", che sfugge al disegno complessivo, conduca al disordine, a quella perdita di identità, che è l'innescò di un'espansione incontrollata, che si contrappone ai principi primi della sostenibilità.

Il grande tema del rapporto tra pubblico e privato non può indurre ad una divisione, di metodo e di merito, tra città pubblica e città privata, perché l'assetto del territorio, l'ambiente, quello urbano come quello extraurbano, riguardano tutti noi, riguardano il presente, ma ancora di più il futuro e la città che lasceremo alle generazioni che seguiranno.

Per questa ragione occorre, soprattutto a Parma, ricostituire equilibrio nel rapporto tra pubblico e privato, rigenerando una

cultura della pianificazione partecipata che transiti attraverso una rinnovata fiducia nella stessa democrazia e nei suoi strumenti.

Parma finisce entro i confini del suo Comune?

Uno dei limiti della pianificazione urbanistica è l'estensione dei Piani entro i rigidi confini amministrativi. Un piano urbanistico comunale serve a determinare il futuro di quel comune, ma l'interazione tra comuni, anche limitrofi, o tra ambiti più vasti, è ancora limitata, nella migliore delle ipotesi, a valutazioni di reciproca compatibilità, in cui il ruolo della Provincia o dei tavoli di pianificazione è spesso troppo marginale.

Il sistema Parma è in realtà assai più vasto dei limiti del Comune di Parma.

Per questo è necessario che la pianificazione tenga conto di ciò, si faccia carico di un confronto esteso, che non escluda, ed anzi promuova, la creazione di Piani intercomunali, che dia maggiore forza alla pianificazione territoriale di area vasta, attuando anche a livelli territoriali maggiori le stesse procedure di partecipazione, di trasparenza, che sono necessarie per i piani di scala minore.

Se la legislazione regionale ha previsto la partecipazione alla formazione di piani anche ai comuni confinanti, Parma capoluogo, può, e anzi deve, farsi promotrice di una pianificazione condivisa, anche come piano intercomunale e almeno con i Comuni contermini. È un'esigenza, che riguarda la programmazione delle aree produttive, delle aree per la residenza, del sistema della mobilità sostenibile (quella su ferro in particolare) e che permette una gestione del suolo che ne possa limitare il consumo irrazionale di questi anni.

Monitoraggio del presente e strategie di futuro

L'esperienza di questi anni a Parma ha dimostrato come i Piani urbanistici, anche indipendentemente dalle considerazioni sulla loro capacità reale di guida del governo del territorio, siano comunque strumenti che comportano molti anni di gestazione, oltre a costi elevati per le amministrazioni proponenti,

con il risultato che i Piani, una volta arrivati alla definitiva approvazione, risultano spesso già superati, perché le dinamiche sociali ed economiche, sempre più rapide, ne hanno modificato alcuni dei presupposti iniziali delle analisi informatiche.

I costi elevati dei Piani drenano inoltre risorse ai Comuni che, come succede a Parma, rinunciano, in carenza di ulteriori risorse, a dotarsi di un altro strumento indispensabile per interpretare il territorio ed i fenomeni di trasformazione della città: ovvero di un vero sistema di monitoraggio.

Il monitoraggio, inteso come conoscenza permanente e verifica dei fenomeni che avvengono nella città (di natura territoriale, economica, sociale, culturale), rappresenta uno strumento indispensabile per una comunità.

Il monitoraggio è tanto più efficace, quanto più frutto di un processo partecipato, in cui la voce dei cittadini, attori primi della città, così come degli operatori, delle associazioni di categoria, delle stesse forze politiche, permette l'individuazione costante delle criticità, dei bisogni, delle opportunità che si sviluppino in tempo reale sul territorio.

Pianificazione, democrazia, partecipazione

La qualità urbana ha quindi bisogno di basarsi su una pianificazione, che faccia proprie le aspirazioni di sviluppo culturale, sociale, economico di una comunità e che sia quindi in grado di definire le linee fisiche, funzionali, in cui la città ed il sistema territoriale possano trasformarsi.

Una pianificazione credibile nasce solo da processi decisionali fortemente democratici, in cui il rapporto tra cittadini, amministrazioni ed operatori economici sia in grado di estrinsecarsi con assoluta trasparenza. La partecipazione è pertanto il metodo di base che permette che si evidenzino i bisogni, che la comunità si renda consapevole delle dinamiche che la riguardano, che le decisioni maturino in una consapevolezza condivisa, in cui gli stessi "interessi" (ovviamente quelli legittimi, che rimangono uno dei motori della trasformazione di una città) possano giocare un ruolo trasparente, anche di proposta.

Si è detto come la partecipazione sia già ampiamente prevista dalla stessa legislazione regionale. Quindi la partecipazione dovrebbe essere un obbligo, una prassi e non solo una libera determinazione politica.

Tuttavia la partecipazione in sé rischia di essere una terminologia vuota, se non caricata di una precisa volontà politica da parte di chi amministra la città.

A Parma si è vissuta in questo senso, nell'ultimo decennio, un'involuzione, soprattutto di natura culturale. La partecipazione è stata infatti vista sempre più come pericolo di rallentamento delle decisioni, come un rito stanco, derivato dall'assemblearismo degli anni settanta. Il governo del territorio a Parma ha tuttavia recentemente dimostrato come, alla lunga, il restringimento democratico degli spazi di decisione conduca a rischio concreto di degenerazione, anche etica, del sistema politico e culturale e, alla fine, produca una pessima qualità ambientale ed urbana.

Qualità urbana, sostenibilità, identità della città e dell'ambiente, equilibrio sociale, sono tutti valori di cui Parma si saprà riappropriare ridefinendo i suoi parametri di trasformazione attraverso un confronto democratico, che non nasconda i fini reali delle intenzioni dei vari attori, ma li sappia evidenziare e maturare come insostituibile risorsa culturale.

Compito delle Istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, intese come espressione di una volontà di rappresentanza democratica, è approfondire la conoscenza del territorio, formulare i propri indirizzi, promuovere la partecipazione, interpretare le istanze, addivenire alla sintesi, sottoporla alla verifica dei cittadini, per sviluppare con trasparenza il ruolo di guida dei processi.

La finalità ultima è il perseguimento di un interesse collettivo, che abbia nella pianificazione l'individuazione delle linee strategiche condivise, nella partecipazione il momento del confronto e nel monitoraggio la verifica puntuale e permanente dell'efficacia e della sostenibilità delle scelte.