

URBANISTICA, AMBIENTE, TERRITORIO:
IDEE E STRUMENTI PER UNA PIANIFICAZIONE SOSTENIBILE

Modena 20 settembre 2004

IL PIANO STRATEGICO DEI SERVIZI

Paolo Giorgi

Il PIANO STRATEGICO DEI SERVIZI è stato recentemente introdotto all'art. 1.10 del RUE, quale strumento quadro di indirizzo per la redazione degli strumenti urbanistici attuativi.

I suoi contenuti si collocano, dunque, all'interno delle scelte del piano strutturale e costituiscono elementi di riferimento per l'elaborazione del POC, dei PUA e degli accordi di pianificazione con i soggetti privati.

Non è, pertanto, un piano che incide direttamente sul regime dei suoli, conferendo diritti edificatori o vincoli, ma è uno strumento di pianificazione strategica che, partendo da un'analisi dell'evoluzione dei bisogni nel medio periodo (5-10 anni) conseguente alle trasformazioni urbanistiche in atto, prefigura il necessario quadro unitario e complessivo di adeguamento del sistema dei servizi. Esso individua, quindi, le politiche generali di intervento e gli obiettivi pubblici da conseguire in ogni singola azione di trasformazione urbanistica.

E' uno strumento non previsto in maniera specifica nella legge urbanistica regionale, ma che il Comune di Modena ha deciso di darsi, per rafforzare il suo ruolo di “governance” dei processi di riqualificazione urbana di una città che non si espande più, ma si trasforma e riqualifica al suo interno.

Trattandosi di uno strumento costruito sulla valutazione dei bisogni e delle possibili risposte ad essi, la sua costruzione non può che essere fondata sulla condivisione derivante dalla più ampia partecipazione democratica dei cittadini attraverso i metodi dell'urbanistica partecipata.

Inoltre, dal momento che i bisogni cambiano nel tempo con il mutare del costume sociale, il Piano Strategico dei Servizi non può che essere uno strumento dinamico e flessibile, continuamente adeguato ed integrato attraverso un aggiornamento continuo, sia dei dati di conoscenza che delle scelte di merito, ma sempre all'interno di un modello di costruzione che ne rappresenta l'intelaiatura costante.

Esso è stato costruito assumendo le seguenti scelte fondative:

- Rafforzare il senso di identità ed appartenenza dei cittadini al proprio territorio individuando le parti riconoscibili della città che la storia ed i comportamenti collettivi hanno determinato.
- Garantire ad ognuna di tali parti e quindi ad ognuno dei suoi abitanti un adeguato livello di qualità urbana secondo un principio di equità territoriale che consenta di superare la percezione della dicotomia tra centro e periferia.

All'interno del piano la qualità urbana è stata assunta come la coesistenza di tre elementi:

- Una adeguata dotazione funzionale di attrezzature di servizio.
- Un adeguato livello di qualità urbanistica di impianto.
- Un adeguato livello di benessere ambientale.

La prima operazione condotta è stata, quindi, quella di interpretare la città per parti, individuandone quelle significative e riconoscibili, per caratteristiche di omogeneità, nel modo di viverla da parte dei cittadini.

Tali parti riconoscibili sono state chiamate zone urbanistiche e coincidono con i quartieri sedimentati nella percezione e nei comportamenti collettivi degli abitanti. Esse sono state interpretate per tre livelli di dimensione e complessità crescente:

- L'UNITA' DI ABITAZIONE, che rappresenta l'unità di vicinato, con una popolazione che in genere va da 5000 a 10000 abitanti;

- L'UNITA' RESIDENZIALE che coincide con il quartiere di appartenenza, con una popolazione compresa tra 15000 e 20000 abitanti;
- Il SETTORE URBANO che rappresenta una porzione complessa di città, dimensionalmente intorno ai 50000 abitanti.

L'individuazione di tali zone urbanistiche, essendo una operazione di lettura ed interpretazione urbanistica della città, non coincide con i perimetri delle attuali.

Per ogni zona urbanistica il Piano Strategico dei Servizi, attraverso un'analisi della domanda e dell'offerta rispetto alle tre componenti prima definite della qualità urbana, consente di individuare gli elementi di attenzione che si determineranno con le trasformazioni urbanistiche in atto nei prossimi 5-10 anni e, quindi, il quadro complessivo ed unitario di adeguamento e gli obiettivi pubblici da conseguire in ogni singola trasformazione.

Per quanto attiene alla dotazione funzionale si è intesa come attività di servizio ogni attività che dà risposta ad un bisogno sociale diffuso e che, quindi, rivestendo un interesse generale, necessita di un'azione di governo pubblico.

In tal senso sono stati individuati 6 tematismi di servizio:

- ISTRUZIONE
- SANITA' / ASSISTENZA
- CULTURA / VITA SOCIALE
- COMMERCIO
- VERDE PUBBLICO ATTREZZATO
- SPORT / LOISIR

che vanno al di là dei tradizionali standard urbanistici, ricomprendendo anche attività, quali il commercio o lo spettacolo, fornite da soggetti privati ma che richiedono comunque una "governance" pubblica a garanzia di un interesse generale.

A ciascun livello territoriale corrispondente alle zone urbanistiche è stata associata una specifica dotazione di tipologie di attrezzature di servizio con livelli di utenza crescenti.

Ad esempio per l'istruzione all'unità di abitazione sono stati associati l'asilo nido e la scuola materna, all'unità residenziale la scuola elementare e la media, al settore urbano la media superiore etc. Allo stesso modo si è fatto per ciascuna tipologia, assumendo per i servizi dell'unità di abitazione l'obiettivo di garantire un'accessibilità pedonale, per quelli dell'unità residenziale quello di garantire un'accessibilità ciclabile e con il mezzo pubblico e per quelli del settore urbano anche l'uso del mezzo privato.

A questo punto si è fatta una analisi dettagliata dell'utenza potenziale di ciascuna tipologia di servizio per ciascuna zona urbanistica, valutando le caratteristiche della popolazione residente con i suoi trends evolutivi dei city users e della popolazione che si insedierà a seguito delle trasformazioni in atto. Tale utenza potenziale è stata confrontata con l'offerta di servizi attualmente presente in ciascuna zona urbanistica, valutata in termini qualitativo – prestazionali. Da tale confronto emergono le necessità di adeguamento del sistema dei servizi di ciascuna zona urbanistica che si manifesteranno nei prossimi 5 – 10 anni (una nuova scuola, un nuovo parco) e ciò consente di costruire le politiche di intervento dell'ente pubblico che dovranno accompagnare la nascita dei nuovi insediamenti.

Per quanto attiene alla qualità urbanistica di impianto questa è stata intesa in termini di percezione strutturale della città e di riconoscibilità ed identificazione dei suoi abitanti.

In questo senso occorre che ogni parte della città stessa sia organizzata per fulcri, percorsi e tessuti riconoscibili. I fulcri sono i luoghi della vita pubblica ove avvengono le relazioni sociali e gli eventi significativi della propria esistenza; le piazze, i grandi edifici pubblici. Essi coincidono con i poli di servizio e bisogna che siano riconoscibili e riconosciuti dai cittadini.

Una chiara rete di percorsi deve collegarli tra di loro, all'interno di aree caratterizzate per forma, funzioni d'uso, densità edilizie. Questa analisi strutturale della città e delle singole zone urbanistiche ha consentito di individuare circa quaranta luoghi della città dove bisogna intervenire sulla forma dello spazio urbano per renderla maggiormente significativa ed identitaria al fine di rafforzare il senso di appartenenza dei suoi abitanti.

Per quanto attiene alla sostenibilità urbanistico-ambientale, questa non è stata interpretata in funzione del complessivo ecosistema urbano, ma in funzione dell'obiettivo di garantire un adeguato livello di benessere ambientale ad ogni cittadino.

In questo senso sono stati individuati nove tematismi ambientali che vanno dall'energia alla permeabilità dei suoli, alle reti infrastrutturali. Per ognuno di essi sono stati valutati i possibili agenti produttori di impatti nelle trasformazioni urbanistiche ed i relativi impatti attesi. Questi sono stati confrontati con i valori di qualità previsti dalle normative.

In tal modo, per ciascuna zona urbanistica è stato possibile individuare i temi ambientali che dovranno essere oggetto di una particolare attenzione nei singoli interventi.

Alla fine delle valutazioni condotte il Piano Strategico dei Servizi consente di individuare per ciascuna zona urbanistica il quadro delle politiche generali da mettere in atto e degli obiettivi pubblici da conseguire in ogni singolo intervento di trasformazione così come si manifesteranno nel medio periodo 5 – 10 anni. Questi potranno essere in termini di funzioni (una nuova scuola, un nuovo parco, etc.) di accessibilità (migliorare la rete ciclabile o il trasporto pubblico) di riconoscibilità di località centrali (riqualificare una piazza esistente) o di miglioramento ambientale (intervenire sulla permeabilità dei suoli, favorire il risparmio energetico, etc.).

Ciò consente non solo di orientare le previsioni di bilancio, individuandone le priorità, ma anche di costruire delle politiche urbanistiche coerenti, che consentano un concreto contributo dei privati alla costruzione della città pubblica, attraverso un giusto equilibrio fra obiettivi pubblici e remunerazione privata di ogni singolo intervento.

In definitiva lo strumento urbanistico costruito rende possibile portare ad unità le singole politiche settoriali, individuando il quadro complessivo degli interventi di adeguamento dell'offerta di servizi che deve caratterizzare la riqualificazione della città, accompagnando i nuovi interventi residenziali e produttivi. Anzi sarà proprio l'intelaiatura del sistema dei servizi a determinare la qualità urbana complessiva della città ed il dimensionamento dei singoli interventi. _