

# Agenda 21 e il nuovo PAT di Padova

## Una fase decisiva per le scelte di piano (marzo 2008) Le osservazioni di Legambiente

A cura di **Sergio Lironi** e **Lorenzo Cabrelle**

L'elaborazione del nuovo PAT (Piano di Assetto Territoriale) del Comune di Padova può costituire un'occasione importante per sperimentare i principi della democrazia partecipativa e per far sì che le scelte urbanistiche siano il frutto di una visione condivisa del futuro della nostra città. Per questa ragione, come associazione ambientalista, sin dall'avvio degli studi preliminari ci siamo battuti affinché sulle tematiche del nuovo Piano si aprisse un ampio dibattito pubblico e si istituissero momenti di confronto reale sugli obiettivi di fondo da perseguire e sulle scelte strategiche che si sarebbero definite in corso lavori. Le nostre richieste sono state accolte solo in parte. A tutt'oggi il dibattito risulta, purtroppo, ancora sostanzialmente circoscritto agli addetti ai lavori e ad un ristretto gruppo di rappresentanti dei quartieri e delle associazioni culturali, ambientaliste e di categoria. Un risultato decisamente positivo si è però ottenuto con la formazione di un apposito *Gruppo Tematico* di Agenda 21, che da oltre due anni si riunisce periodicamente per esaminare gli studi e le indagini predisposte dall'Amministrazione e dai tecnici incaricati della redazione del piano e della VAS (Valutazione Ambientale Strategica) e per fornire indicazioni di merito sulle questioni ritenute prioritarie. Essenziale, da questo punto di vista, riteniamo sia stato in particolare il contributo fornito dal *Gruppo Tematico* di Agenda 21 per la predisposizione del *Documento Preliminare* del PAT approvato dalla giunta Comunale nel marzo 2006.

Importante è stato anche l'aver ottenuto, in una fase successiva, l'estensione dei meccanismi partecipativi ai quartieri, che attraverso l'attivazione di appositi "*Laboratori di progettazione partecipata*" hanno focalizzato gli aspetti di maggior interesse per la riqualificazione urbanistica e la sostenibilità ecologica dei principali contesti urbani.

A conclusione di queste diverse fasi elaborative e partecipative, l'architetto Piergiorgio Vitillo, responsabile con Federico Oliva del progetto di piano, ha presentato in questi giorni alcuni degli indirizzi strategici che dovranno caratterizzare il PAT, sintetizzati in *sei carte tematiche* così articolate:

Tav. 1 – *La città che si muove*, che affronta il tema della mobilità pubblica su ferro e della mobilità su gomma;

Tav. 2 – *La città che respira*, che individua le macrostrutture e le strategie dell'assetto ecologico-ambientale della città;

Tav. 3 – *La città delle opportunità*, con particolare attenzione ai tre grandi ambiti della cultura, del sapere e dei grandi servizi urbani;

Tav. 4 – *La città delle centralità*, che individua le centralità urbane e periurbane, in grado di configurare una nuova gerarchia di ruoli e di funzioni;

Tav. 5 – *La città che cambia*, che individua i principali ambiti di trasformazione urbana e tende a definire nuove regole per le aree già destinate a perequazione;

Tav. 6 – *La città regione*, che esamina le connessioni di Padova con il suo hinterland metropolitano e con la conurbazione Padova-Venezia.

Siamo di fatto giunti alla fase più decisamente propositiva e decisiva per le scelte di piano ed è fondamentale quindi che il dibattito esca dall'ambito strettamente disciplinare e venga effettivamente esteso a tutte le componenti sociali ed alla cittadinanza, anche perché si prevede che il PAT non abbia una normativa prescrittiva di tipo tradizionale, ma si configuri piuttosto come un insieme di indirizzi e di regole. L'operatività del piano si fonderà soprattutto sulla condivisione

dei fini e delle metodologie e su una forte capacità progettuale e gestionale da parte dell'Amministrazione Comunale, a cui la nuova legge urbanistica regionale affida il compito di pianificare e orientare le trasformazioni della città e del territorio attraverso "piani d'intervento" estesi a tutto il territorio comunale o – come ci si orienta a fare a Padova - che dovranno quantomeno interessare gli ambiti urbani e periurbani di maggior interesse per la riqualificazione delle funzioni e dell'immagine della città. Una reale condivisione delle scelte richiede, in questa fase, un forte impegno da parte dell'Amministrazione (e delle associazioni che hanno condiviso il percorso di Agenda 21) per la pubblicizzazione degli elementi di conoscenza sin qui acquisiti ed una esplicitazione dei possibili **scenari alternativi di sviluppo sostenibile** della nostra comunità e del nostro territorio: scenari che – nel rispetto delle metodologie previste per la VAS – devono essere tradotti in documenti, elaborati grafici e schemi comprensibili e di facile lettura per ogni cittadino e per i quali devono essere valutati con precisione i risultati attesi ed i prevedibili effetti indotti in termini di qualità della vita urbana, di innovazione e sviluppo economico, di *impronta ecologica* (che può evidenziare il grado di responsabilità della nostra comunità nei confronti degli equilibri ecologici e sociali del pianeta ed in particolare nella lotta contro i cambiamenti climatici), di *bilancio delle emissioni di gas serra*, di inquinamento e di "indice di benessere economico sostenibile" (*indice ISEW*, introdotto nel 1989 da Herman Daly e John Cobb, in alternativa alla semplice misura della ricchezza registrata dal PIL).

Se, come appare dagli orientamenti sin qui espressi, vi è la volontà di delegare di fatto ai **Piani d'Intervento** larga parte delle indicazioni prescrittive che definiranno il dove ed il come verrà modificato il territorio, è importante che sin da ora venga assunto l'impegno (anche attraverso una esplicita norma del PAT) di rendere obbligatori i processi partecipativi (estesi ai cittadini ed all'associazionismo) anche nella fase elaborativa di detti piani e comunque prima della loro adozione.

Nel **merito delle indicazioni fornite da Vitillo**, vorremmo per parte nostra avanzare alcune prime osservazioni al fine soprattutto di sottolineare i temi aperti che riteniamo di maggior interesse ed attualità.

1. – L'elemento fondante di un nuovo disegno urbano deve essere in primo luogo costituito dalla formazione di una estesa ed integrata **rete ecologica** e da un organico sistema del verde, costituiti da alcune ampie aree naturali e boscate (atte a favorire la biodiversità), da una serie di anelli a scala urbana e metropolitana (cinture verdi, comprendenti anche il territorio agricolo) e dalla salvaguardia dei residui cunei verdi di penetrazione verso il centro città e di collegamento con il Parco delle Mura. Un sistema unitario che, per funzionare da un punto di vista ecologico oltre che fruitivo, non deve presentare soluzioni di continuità. Ogni nuova urbanizzazione o intervento edilizio deve essere subordinato al disegno unitario della rete ecologica. Il che significa definire precisi vincoli ricognitivi di tipo ambientale (integrativi rispetto a quelli già esistenti, derivanti da strumenti di piano sovraordinati) e modificare gli attuali meccanismi della perequazione urbanistica, utilizzando in alternativa quelli della "perequazione ad arcipelago", della compensazione urbanistica e dei crediti edilizi per delocalizzare le volumetrie attualmente previste in aree essenziali per la formazione della rete ecologica verso aree meno sensibili da un punto di vista ambientale (oltre che più strettamente connesse con il sistema dei trasporti collettivi su ferro). La formazione della rete ecologica impone peraltro di passare dalla tutela passiva del territorio (sistema dei vincoli) al progetto, fornendo precise indicazioni normative e prevedendo specifici incentivi per il coinvolgimento degli stessi soggetti privati (in particolare agricoltori e associazioni di categoria) nei processi di riconversione produttiva e riqualificazione ambientale prefigurati da un apposito Piano Guida tematico (o Piano d'intervento).

2. – Altro aspetto essenziale del PAT è costituito dalla prevista formazione di una articolata **rete di trasporti collettivi su ferro**: SFMR- Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale, Gronda

ferroviaria Sud con finalità anche di trasporto passeggeri, Metrotram. Per costituire una valida alternativa all'uso dell'auto privata, la rete della mobilità pubblica su ferro deve quanto prima essere estesa a scala metropolitana e, sempre a questa scala, deve costituire la “condizione sine qua non” per ogni nuovo insediamento e per la formazione dei nuovi poli di un’auspicabile “città policentrica”. Le nuove stazioni previste dal sistema ferroviario metropolitano devono inoltre fornire l'occasione per più ambiziosi progetti di riqualificazione urbana e di potenziamento dei servizi civici, non escludendo che proprio in questi ambiti si effettuino interventi di “densificazione urbana”, finalizzati a liberare dalle volumetrie oggi previste altre aree a prevalente vocazione ambientale.

**3.** - Nello schema de *“La città delle opportunità”* si definiscono gli ambiti in cui gravitano i “grandi servizi” di interesse urbano e/o provinciale e le principali istituzioni del sapere e della cultura. In prevalenza si confermano realtà già esistenti e consolidate. In qualche caso, però, si forniscono indicazioni strategiche per aree già oggi in fase di ristrutturazione o che, presumibilmente, verranno a breve investite da processi di radicale trasformazione. E' questo uno dei temi da approfondire con maggiore attenzione, per due ragioni di fondo. La prima è che, se non vi è una chiara idea delle funzioni attribuibili ad un determinato contesto urbano, si corre il rischio che – com'è quasi sempre avvenuto in passato – le trasformazioni siano unicamente dettate da “necessità” ed “opportunità” contingenti (spesso, in anni recenti, dall'esigenza per gli enti pubblici di far quadrare il proprio bilancio vendendo i gioielli di famiglia) o dal preponderante peso degli interessi privati e della speculazione immobiliare. La seconda è relativa al fatto che una eccessiva mono-funzionalità di alcuni quartieri urbani genera inevitabilmente problemi di vivibilità e sicurezza per gli abitanti (come insegnano le zone di via Anelli, del Pescarotto e di via Tommaseo).

Per l'esteso comparto compreso tra la stazione ferroviaria, il Piovego e via Venezia, di cui sembrerebbe confermata la prevalente destinazione ad attività direzionali e grandi servizi, abbiamo – con altro documento – provato a suggerire la possibile integrazione con altre attività e funzioni, in grado di evitarne la desertificazione negli orari non lavorativi: potenziamento della residenza e dei servizi connessi di vicinato, formazione di un Distretto delle arti, della cultura e della creatività digitale, integrato con la vicina cittadella universitaria ed in sintonia con una possibile ristrutturazione, specializzazione e diversificazione delle attività dell'Ente Fiera. Ma una specifica destinazione funzionale dovrebbe anche essere pensata per altre aree strategiche quali quelle attualmente occupate dall'aeroporto, dall'Azienda ospedaliera (di cui si è previsto lo spostamento a nord-est, nei pressi dello Stadio) e delle Caserme nel settore ovest del Centro storico e in Prato della Valle. Molte di queste aree dovrebbero essere ricomprese in un organico progetto per la formazione del “Parco delle mura cinquecentesche”, di cui molto si è parlato, ma che non può certo limitarsi al pur doveroso restauro dei manufatti edilizi.

Una estesa area di trasformazione urbana è d'altra parte costituita dalla zona industriale (oltre 10 milioni di mq). Le nuove norme urbanistiche ed uno specifico Piano d'intervento dovrebbe favorirne la progressiva riconversione delle funzioni (privilegiando la ricerca e l'innovazione tecnologica ed in generale le attività con maggior valore indotto e di minor impatto ambientale) e la riqualificazione delle architetture e del contesto ambientale (spazi verdi, corridoi ecologici, porto fluviale e idrovia, coperture inerbate, utilizzo del fotovoltaico e delle energie rinnovabili, risparmio energetico, gestione integrata del ciclo dell'acqua, ecc.).

**4.** - Recependo le richieste di molti “Laboratori di quartiere”, giustamente Vitillo pone l'accento sulla necessità di dar vita a **nuove centralità urbane** (pericentralità) e ad una accentuata articolazione dei quartieri in rioni dotati di una forte identità urbana e di una relativa autosufficienza funzionale. Pur essendo questa una tematica prevalentemente delegata ai Piani d'intervento, è senza dubbio opportuno che il PAT fornisca specifiche indicazioni programmatiche e criteri per la loro formulazione od anche più precise indicazioni progettuali per gli ambiti di maggiore rilevanza urbana (Arcella/San Carlo, San Lazzaro, Forcellini, Guizza, Chiesanuova, Mandria), evitando che

– come avviene attualmente – la destinazione a “centro civico” di un lotto urbano sia unicamente sinonimo di attività commerciali.

**5.** – Per quasi tutte le tematiche accennate l’orizzonte comunale appare chiaramente ristretto. Non possiamo quindi che richiedere, ancora una volta, l’effettiva apertura di un processo partecipativo anche per l’elaborazione del **PATI intercomunale**, anche perché – come abbiamo più volte sottolineato – solo un aperto confronto pubblico sulle strategie di piano a livello metropolitano può far emergere nei cittadini la coscienza di una appartenenza ad un organismo unitario a questa scala e può far superare le resistenze localistiche manifestate da molti amministratori comunali.

**6.** - Grave è il fatto che tra le tematiche affrontate dal PATI sia stata esclusa quella relativa alla residenza. Non è infatti immaginabile formulare una realistica stima del **fabbisogno abitativo**, né definire strategie di sostenibilità sociale, oltre che ecologica, in questo campo se non nel quadro delle tendenze emergenti a scala metropolitana. Un reale contenimento del consumo dei suoli e credibili politiche di mobilità sostenibile si possono realizzare solo attraverso un riequilibrio della situazione insediativa territoriale e con la concentrazione di ogni nuovo intervento in un ristretto numero di nuove centralità connesse alle progettate linee di forza del trasporto pubblico su ferro. Anche se non nell’ambito del PATI, riteniamo dunque essenziale ed urgente che si dia vita quanto prima ad uno stretto coordinamento delle politiche abitative perseguite dai singoli comuni, tenuto peraltro conto del fatto che la domanda abitativa reale è oggi soprattutto quella relativa all’edilizia in locazione ed in particolare all’edilizia sociale, mentre nell’ultimo decennio si è registrata una rilevante sovrapproduzione, sia in città che nei comuni limitrofi, di alloggi con valori di mercato troppo elevati. Ciò premesso, è comunque opportuno che vengano previsti dal PAT precisi indirizzi per interventi di ristrutturazione urbanistica e di lottizzazione impostati secondo criteri urbanistici ed edilizi fortemente finalizzati alla qualità architettonica ed alla sostenibilità ecologica (corretto orientamento dei fabbricati e rispetto del “diritto al sole” per tutte le abitazioni, permeabilità dei suoli e razionale progettazione del verde, impianti centralizzati di cogenerazione, coibentazione e risparmio energetico, utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, impiego di materiali naturali e bioarchitettura, recupero delle acque piovane e fitodepurazione, ecc.).

**7.** – Un’ultima osservazione è opportuno fare rispetto ai **tempi**, la cui eccessiva dilatazione (provocata soprattutto, a quanto possiamo intendere, dalle conflittualità e dalle complesse trattative insorte tra gli assessori dei diversi comuni per la formulazione del PATI e non certo dall’attivazione dei processi partecipativi) rischia di rendere tardive e quindi vane molte delle scelte strategiche che verranno definite dal PAT. Per evitare che i tempi burocratici di approvazione del PAT ne compromettano gli esiti, riteniamo dunque sia necessario che – così come hanno fatto altri comuni – almeno alcuni indirizzi di fondo (ad esempio quelli relativi alla perequazione ad arcipelago ed ai crediti edilizi) siano anticipati con l’immediata adozione di specifiche modifiche alla normativa di piano vigente.